

公民訓育學報
第二十輯 民國九十八年九月 第1~31頁
Bulletin of Civic and Moral Education
Vol. 20, September, 2009, pp. 1~31

再探公民：反思高中《公民與社會》 新課綱之訂定

張 茂 桂*

摘 要

本文強調高中《公民與社會》學科從(95)暫綱到(99)新課綱，均以養成未來公民資質為課程目標，並未嘗用社會科學概論來全盤取代公民教育。但同時認為，新的公民養成必須通過相關的社會科學知識的學習進行，而不是回到傳統文化與德育品格教育途徑。作者採取「參與客觀化」的立場，客觀化自身參與經驗，並「返身」檢視擔任「課綱小組」召集人任內的經歷與問題。本文視「課綱」為非獨立、非中立文本，為具有強制性與排他性之教育規範，其制訂乃「鑲嵌」在複雜的社會關係（包括權力、利益、甚至某些特殊關係）之中。本文陳述課綱之訂定，乃是一連串的社會與政治行動結果，受到政府本位主義、社會壓力團體、遊說、以及其他利益的介入等。本文同時陳述「課綱小組」的組成以及運作，並舉重大爭議為例加以說明。最後，本文列舉此次《公民與社會》課綱所呈現的部分特色，特別是對於人權教育的看重。

關鍵字：公民教育、課綱、返身研究、高中公民與社會

* 中研院社會學研究所研究員，擔任「高中公民與社會科課綱專案小組」召集人。
(etpower@gmail.com)

壹、緒論

2008 年 1 月 24 日，教育部杜正勝部長批准發布《新修訂普通高級中學課程綱要》，希望能逐年替代正在使用中、通稱的《（95）暫綱》。新課綱原訂於 2009 年 9 月（民國 98 年）開始逐年於學校實行，故坊間又通稱為《（98）課綱》。唯至 2008 年 5 月第二次政黨輪替，國民黨重新取得執政權，新任教育部鄭瑞城部長鑑於社會各界對於前朝政府「匆匆」推動的教改內容，還有很多品質上的質疑，且對新課綱的部份內涵（所謂「去中國化」問題）仍有不放心的疑慮，希望再予以檢視，故於就職約二週時（2008 年 6 月 6 日），透露要重新檢視《（98）課綱》，並考慮因此延後實施的想法。三個月後，針對高中新課綱，教育部在全國重新舉行「分區說明」與公開諮詢會議，聽取各方修訂意見。¹

2008 年 11 月，經過反覆舉行的「說明會」，鄭瑞城部長終於正式發布新的《高級中等學校課程綱要》的施行日程，施行日期比原訂日期推遲一年，且原公佈的《國文》以及《歷史》兩科課綱，則因為「有繼續溝通的必要」，也被無限期延後，而重新審定通過的《（98）課綱》則預定於民國 99 年施行，坊間又改口稱為《（99）課綱》。²

本文的主要目的，在說明《公民與社會》新課綱的形成過程以及一些具體的特色。在官方定義的《（98）課綱》修訂期間（2007 年 1 月至 9 月），我們也經常因為「過程必要性」（due process），舉行公聽會以及說明會，例如在全台灣舉辦四場公聽會、參加各項說明會，提供各種簡答（Q&A）與特色說明。並且在最後修訂結束時，透過「公民與社會學科中心」（國立台南第一高級中等學校）的協助支持課綱委員共同製作了一分說明光碟。這樣的說明策略，多具有溝通與宣導目的，但是受到書寫文體的規定限制，不允許作太多的內容分析或具有社會學意義的檢討。³

¹ 就 2008 年教育部舉辦的全台四場說明會而言，我實際參與了的其中兩場（台北、台中），就參與者發言內容可知，大多問題並非關於課綱的內容，而是針對高中教育的所謂「體制」的問題，或者學校「現場」情況問題，也有針對特殊的知識議題。

² 教育部對於稱謂課綱的方式時有改變，究竟是用正式公布的時間，還是預定施行的時間，也因為這兩時間點本身會因政策改變而產生混淆；而且，部內也有反對用「『暫』綱」二字的看法。而國立編譯館方面均用課綱「開始」使用的時間為稱謂方式。本文稱謂均用「坊間」，以及一般理解方式表達，並不代表「官方」立場。

³ 相關資訊可以參考：（1）新修訂公民與社會課綱（含附註說明）；（2）普通高級中學課程綱要「公民與社會」Q&A；（3）「公民與社會」（含必、選修）課程綱要修訂重點與特色修訂；（4）課綱延伸學習書單、影片等。以上可自台南一中「公民與社會學科中心網站」<http://center.tnfish.tn.edu.tw/civics> 查詢。

但是，如同眾人所期待，任何一次關於公民的新課綱的公布，對於高中公民教育、高中師資培育、未來公民養成、台灣社會的整體的公民文化的培育，不論是正面抑或負面（需要時間檢驗），都產生規範性與制度性的影響，因此有必要向社會大眾做更完整、客觀且深入的說明。

從另外一面來看，作者擔任此次課綱修訂小組之召集人（「官方」任期為：2006/07～2008/12），直接參與課綱之研擬撰寫，是擔負有實際責任的撰寫人，同時是課綱委員會的代表人，既然是「球員」的角色，又如何能進行上述修訂過程的「客觀」的分析表述呢？我們需要採取什麼樣的書寫策略，才能適當呈現新課綱的特色，又不會陷入之前常見的「政令宣傳」文類的問題呢？這是一個嚴肅的方法論的問題。

而立刻浮現在作者的心中是法國社會學者 Pierre Bourdieu（1930-2002）在晚年所提「參與者的客體化」（participant objectivation）⁴的研究傾向。對 Bourdieu 而言，所謂「參與者的客體化」，就是當研究者在進行一個社會分析的工作，他不能總是假裝可以置身事外，僅僅在對別人進行客觀描述研究、或者單方面的批判的研究。例如傳統的經驗主義者，不論左派、右派，他們都假定自己是不必被研究的對象，或者，不考慮自己如何影響客觀的研究過程。Bourdieu 認為這是不可能的，研究者因為「參與」了研究，必定是「置身事內」的。Bourdieu 提議，除非「我們」（指學院人等）可採用「反思」（reflexivity）方式進行研究。所謂「反思」，有時候又稱「返身性」，主要是作者在書寫時需一併檢視自身之權力位置與利益基礎，才有可能真正掙脫，或者超越限制。

Bourdieu 用一個小說的情節來比喻說明「參與者的客觀化」：他認為研究者要有一定的「勇氣」自我揭露，例如，能想像自己被放入「動物園」的籠子中，和其他的靈長類一起展覽，自己讓自己同時成為「被觀賞」的「物種」，同時成為一個被研究的客體。⁵比喻的目的在提醒研究者本身，要能反思、返身，促使自己同時也成為這個研究的「被研究」的一部份。這說明「返身性」研究的可能作用之一：對於研究者自我批判，傷害自己利益的風險與不可預料性。有批評者因此認為，「返身性」研究只是一種「自我宣稱」，因為人們不可能真正做到「坦承」，對自己採取批判態度而不顧任何的可能後果。雖然這都有某種程度事實，但如果不認真參考「返身」研究的立

⁴ Bourdieu (2003) "Participant Objectivation", *Journal of Royal Anthropological Institute*, 9,2:281-294. Wacquant (1989) "Towards a Reflexive Sociology, a workshop with Pierre Bourdieu", *Sociological Theory*, 7,1:26-63.

⁵ Bourdieu (2003:284)說此處借用的是 David Garnett (1835-1906) 的小說 *A Man in the Zoo* (1924) 的情節。

場，本文將無法免於又是一種文宣的文類。而作者認為，自我客觀、批判等能達到什麼程度，這不是一個絕對的程度的問題，而是相對的問題，而對本文而言，就是相對於一般「文宣」的自我宣傳的問題。

但是在我們進入分析之前，必須說明本文討論的主體：「課綱」。何謂「課綱」？如果我們只解釋課綱的文本，不瞭解「課綱」文本其實「鑲嵌」(embedded)在複雜的社會關係(包括權力、利益、以及私人網絡等關係)之中，恐怕就無法真正面對課綱文本內容，進行有效的辯論。為說明這複雜的關係，本文在第參節將用「公民(99)課綱的一波多折」為標題，說明「課綱」的形成，並非中立的文本，而是一連串的社會與政治行動的結果。而且課綱制訂經常需要面對政府本位主義(departmental interests)介入、社會壓力團體遊說、以及其他利益的介入等。本文第參節討論影響課綱訂定的「外力」，而在第肆節時，我們則將焦點放在「課綱小組」的組成，以及其運作。畢竟很多有關課綱形成的研究，都假定「課綱委員」有最大的影響，他們的意識型態與立場、利益，經常影響他們對於學科內容的選擇。在第伍節時，我們才討論課綱的文本內容，直接從文本說明一些特別的改變與意義。本文希望能透過這樣的分析與說明方式，不僅僅是對於《公民與社會》科課綱的形成有所認識，更希望能協助教育研究者對於課綱研究，教育行政者以及社會批判者對於教育改革政策的推動，教師、家長對於什麼是公民教育，有所助益。

貳、所謂「課綱」

大部分社會大眾，甚至各級教育者在內，其實並不清楚各科課綱所標榜的與實際的作用。以下是透過在課綱擬定時，參與多次工作會議與公聽會，依據「所見所聞」而提出下述具有反思性的看法。

(一) 高中各學科課綱，是高中《課程綱要總綱》(簡稱「總綱」)的一部分。單一學科的課程綱要固然可以界定一個科目的內容範疇、基本理念、學習的順序，以及提供教學方法建議，然而這裡所謂知識的「許可範圍」、「特定架構」，並不是由學科的「課綱專案小組」獨自訂定，而是受到更廣泛的高中教育制度環境所規範，而《高級中等學校課程綱要總綱》即是主要之文本。「課綱專案小組」在這些規範下，被賦予權力，進行「磋商」訂定。例如「總綱」規定了高中教育的總目標，規定了學科歸屬範疇、總時數、各科的必修與選修時數等，而各科課綱小組只能在這樣的架構下，「協力」完成。

「總綱」與各學科「課綱」的關係，因此可比擬成一個有機體，彼此依賴共存，

有各自獨立性，但是又必須和其他的功能次體系（器官）搭配，因為功能互賴，因此也相互制約。而此一「總綱」，亦可能執行更高的政策決定，例如，它可能結合國家建設發展總目標：包括像「現代化」、「全球競爭」、「國民養成」、等高階的「大」目標，而高中教育也必須結合其他「較高」的教育體系，如：大學入學方式、師資培育體系，才比較完整。

從這樣國家整體目標、教育整體目標、教育整體體系，一直到高中課綱，我們大約可以了解，他們彼此之間的關連性是有階層性與演繹性，任何部分的調整或變動，都有可能影響到更大的範圍。⁶

換言之，高中各科課綱，構成高中教育的總體內容，同時更是整體教育體系中的一環：它向下連接「九年國民教育」，向上接續「大學系所分科教育」。除此之外，它又和高中其他社會領域科目，以及其他生命教育、健康教育、生涯規劃、輔導等相關科目，具有「水平關係」，協同設定高中三年的各種學習內容。

單一課綱畢竟不可能自己完全獨立出總綱，自成一體。例如，本科在性別教育內容，必須和《家政》、《健康與護理》、《生活輔導》等課程有所協調，而在「兩岸關係」部分，則必須和《歷史》、《地理》有所比較與協調等。⁷

另外，舉例而言，當高中《（84）課程標準》擬定時，正值「第七次全國教育會議」前後，⁸當時台灣已經進入後解嚴時期的開放多元時代，一波波的教改壓力正在醞釀中。對本科而言，則首度出現了新增加的《現代社會》，強調社會「現實」問題的認識教育，與《公民》（維持部分的文化與道德教育）二者並列。而時至 2000 年第一次政黨輪替，為適應一連串的教改工程，在 2001 年開始加速處理特別是「教育多元化」、「九年一貫」的新的教改工程。新編《高中課程總綱》因此出現將《公民》、《現代社會》互為取捨，整合為《公民與社會》單科，並取消《三民主義》的新要求，這直接影響現行的《公民與社會》（95）暫綱形成的前因。

又例如，在《（84）高級中學課程標準》中，規定《公民》需和「班會」時間、

⁶ 教育作為一種社會體系是重要的觀點。雖然說「教改」並不是本文的重點，但是為何大家對於「教改」有如此多的不滿，如此多的反對意見，無非它涉及國家總目標、教育總體系的重新設計，但這樣的工程，在民主化的社會中，因為不可能從「零」開始規劃設計新體系，故可以說是處於「逢改，必有反」的對立的社會動員，而系統因為彼此間互賴、互限制，進而也會有改革半調子，以及問題無解的困境。其中「升學壓力」就是很明顯的一個「揮之不去、改革不成」的例證。

⁷ 可參考教育部編印《普通高級中學課程綱要跨學科整合資料》（2006，12）但是我們也必須指出這種橫向協調是很表面而且不足的。

⁸ 於 1994 年 6 月 22 日至 6 月 24 日舉行。

「綜合活動」結合，⁹但是從《（95）課程總綱暫綱》開始，和《歷史》、《地理》二科共列「社會領域」，進而確立本學科的學群「歸屬」（但並不是每一科的歸屬都得以如此順利），這是由教育部的「高中課程發展委員會」根據教改方針策略所訂定，並不是課綱委員可以聞問。

而同時，本科目在 2007 年被列為大學入學的指定考科，本科也被絕大多數的學校列為高一、高二的必修，部分學校列為高三選修，授課時數與排課方式也越來越確定。在新的課程總綱制訂時，因為總時數必須減少的大架構下，各領域、各科均出現維護既有時數，甚至爭取更多時數的調整。不過因為「社會領域」三科的時數、學科內容都相當固定，並沒有任何變動。在這樣的先決結構性條件下，此次的課綱小組才可能開始科目內容的規劃。

簡言之，「總綱」與其他各科「課綱」有系統上、邏輯上的組合關係，「課綱」相對比較具體，但在教育體系的位階中，相對比總綱低。是以從教改推動的過程來看，須先修訂「總綱」。如果「總綱」的修改沒有完成，雖然不是完全不能調整「課綱」，但可調整幅度必然很有限。而「課綱」一般並不能先於總綱調整，順序不能顛倒，總目標不能違背；而任何單一課綱的大幅調整，很可能因為影響到鄰近學科，或者和「總綱」的總目標、體系設計不合，雖然實際上也是可能，例如透過強力的遊說或政治意志，但相對的問題與衝突則可能更大。

（二）因為政府權力的支持課綱內容，有官式文書的指示性，故也具備公權力效力。一旦公告後，可磋商性立即被壓縮，難以輕易修訂。且根據我國《高級中等學校教育法》第 8 條規定：「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」，第 9 條規定：「高級中學教科用書，由中央主管教育行政機關審定，必要時得編定之。」。部頒課綱因此間接擁有「排除」競爭者，並對於坊間課本內容，有「約束性」等公權力性質。

而所謂「排除性」，意指全國通行只有此一部，如果未經過教育部的認可，其他不一致的教材或許仍可以用在局部學校或由教師自編教材引導，但一定無法通用於全國範圍。至於所謂「約束性」是指：（1）基於「一綱多本」中所謂「一綱」的政策，課綱界定並限縮了多元教科書的編者與審查委員會中的自由發揮空間，成為他們必須協商爭議的參考基準；（2）對於大學入學考試命題，基於公平性，它也約束了其出題範圍，不能超過課綱主題；（3）課綱允許學校以及教師有自編教材的可能，但是仍然

⁹ 高中的公民學習，如果可以與綜合活動、班會結合，毋寧是一種學校公民養成教育的理想。目前《公民與社會》的新課綱中並無此要求，但是因為有 25% 的活動時間空白，教師們仍可透過課程設計，和公民活動相整合。

限制以課綱範圍為主。

(三) 課綱雖然是「公文」佈告，不能輕易修改，但它同時是一份抽象，允許有部分詮釋空間的「溝通文本」。所謂「溝通文本」，意指：課綱是一個傳達訊息給社會大眾的媒介；特別是傳達給那些有相關利益的群體與個體，例如教育工作者。但是因為是「一綱」，同時允許「多本」的政策緣故，課綱必須有所「含糊」處，雖然內容有範圍與指標性，但不能太詳細具體。因為課綱要留給不同的教科書編者、教科書審定者、升學考試命題者、為人師者以及家長等有磋商、詮釋的空間，課綱本身也要留給時代變遷的可能空間。

「一綱多本」政策經常遇到兩難：課綱內容如果過於抽象，學習內容可能變得太籠統、範圍太廣；教學與教科書雖然因此可能更有彈性，但如果相信透過市場競爭可提升教育效能的初衷，¹⁰以致於詮釋的尺度太大時，則又不利於科目的「專業化」，也不利於將其列為升學考科的標準化或尺度化的要求。相反地，如果內容過於具體，一定會直接壓縮到可被詮釋與自行發揮的程度，違反「一綱多本」政策的「多元表述」的用意。

(四) 任何課綱修訂，表面上只是涉及知識內容、架構的變動，雖可能有爭議，並不是唯一難以處理的地方。因為課綱身處於教育整體之次系統，有多重的公權力作用，在宣布以後，可促使師資培育、教科書編撰與審定以及學習評量、教學法等基本準則的調整。課綱調整的幅度越大，其可能影響的範圍也越大，甚至衝擊到既有教育體制，包括廣義的教育工作人員的權益在內。因此，課綱修訂是一次微型的教改，或者，是大規模教改工程中的小工程，和所有改革一樣，課綱內容如果變動越大，也越容易引發針對公權力「支配」的「反抗」動員。

舉本科為例，在(95)暫綱公布之後，立即引發一連串的變動與反彈。影響最大的如：《公民》、《現代社會》、《三民主義》三科的原任教師，是否需要重新「認證」的問題。如果新課綱徹底改變了原有的教育內涵，老師必須重新學習，這應該沒有疑問；如果沒有，學習內容大致延續過去，則不需再加強學習，重新認證只是少數需要；但改變程度有多大，則並非如此清楚。一方面「新」課綱必須強調有很多改變，特別是內涵意義，也的確讓部分高中老師反映「不適應」，社會觀感也不一，似乎變成一個新的課程。另一方面，考慮公民師資來源不一、年資不一、自我學習動機與能力不一，個別情形很多，我們不能任意設定標準，指定說哪一些背景的老師，或者哪

¹⁰ 雖然「市場競爭」可能促成書局的主動研發，投入「售後服務」，但是台灣教育市場規模並不特別大，容易形成寡佔，對於中小型經營者，或者對於「小眾」教科書，條件並不利。尤其，因為是大專聯考制度，教科書審定制度等「關卡」，並不利於教科書的價值多元化發展。

些年資的老師，缺乏教授新課綱的能力。即使能認定某些老師「必要」補修增能，則又面臨在期限內是否可滿足補修學分要求，也就是各地師培中心能否開課、願意開補學分班（開課成本與師資考慮）、教育部補助進修費用等等各種必須解決的實務問題。

影響其次的如：「一綱多本」教科書的審定問題：教科書審定是由教育部組成，委託國立編譯館的「教科書審定委員會」進行。由於新《公民與社會》課綱出現過去三科所沒有出現的內容，內涵更加強「社會科學」化的要求，無先例可循，導致坊間書局編輯部門的調整壓力，致使教科書撰寫編輯者與教育部、國立編譯館所指派「教科書審定委員會」之間，對於課綱詮釋、對內容要求、對高中公民教育目的的認知不一，產生了更多衝突。。

參、《公民與社會》（99）課綱的一波多折

本文雖然以《公民與社會》新課綱的訂定為主題，但因為涉及其前身的演變，仍有必要回顧（95）暫綱的相關問題，特別是其「未竟之處」。此外，本文也要說明本科「課綱」的訂定過程，並不只是「內部」專業角度的角力過程，更是「外部」利益與政治的角力介入過程。這些「關切」的外力，包括政府部門的特殊利益，也包括了民間團體的遊說。接著我們將討論 2008 年 5 月新政府上台後，政府以及另外的民間利益團體，試圖對於本科的影響。

一、《公民與社會》（95）暫綱未竟之業

教育部（黃榮村部長時期）於 2001 年發動訂定高中《（95）課程暫綱》之初，政策是將其定位在教改的過渡期，目的是要為即將升上高中的「九年一貫」國中畢業生做好準備，也為未來「十二年國教」做預備的工作。以《公民與社會》科來說，就是要和「九年一貫」的「社會領域」接軌。但如同批評者所述，如果以此為評估標的，那麼《公民與社會》（95）暫綱可說是相當失敗。¹¹如果再繼續追問：「為何會失敗？」以個人實際參與的經驗來看，這原本是「難以（成功）的任務」。為何「難以」呢？

（一）2003 年，因為教改理想推動「九年一貫」標榜的「合科教學」、「主題軸學習」，這些國民教育的變革程度相當大，造成教師、學校行政部門、家長以及補教界的適應問題，並出現很大反彈，推出之後開始被迫邊走邊調整的壓力，雖折衷建立一套更具體、更符合「分科」教學意義的所謂「基本能力指標」，將學習指標的內容

¹¹ 參考黃乃燚等（2005）《中小學公民與社會科課程綱要評估與發展之研究》頁 135-225。台北：台師大教育研究中心。並有《中小學公民與社會科課程綱要評估與發展之研究——精簡版》。

更具像化爲「分科」的重要（必要）內容。這樣一來雖然暫時化解部分疑慮，但大方向問題至今（2009年）仍未能充分解決。是以，如在2003年時要求高中的《公民與社會》（95）暫綱的制訂，和政策不明，且仍在變動、政策方向不明確的課程接軌，誠有實際的困難。而如果一定要求接軌，且以「九年一貫」爲基礎，就只能要求高中《公民與社會》、《歷史》、《地理》三科，能同時朝向「合科教學」、「主題軸學習」的方向改變。

但是，現行高中各科教師各有特殊專長與師資培育途徑，在養成時即有所分化。歷史、地理雖有互補，但並不能相互替換，均以「分科」、「分化」專業教學爲主。現在如果突然改採「合科教學」，涉及各科既有專業認證效力以及效益，師培系統改變，引起的爭議與後續，影響大學分科教授利益與學校組織方式，必經十數年的變動，也不一定可以解決，預期也一定將比目前國中小學的合科學習的實施，更爲嚴重，我推斷台灣應該沒有任何人、團體、或者政黨，有這能力或者這種強烈的意志，敢擅自主張或如此推動。

如果確定不朝向「合科」教學，而是維持現行「分科」教學，就只能要求在內容上有循序發展的邏輯，形式上則完全不可能和九年一貫的理想要求「接軌」。換句話說，黃榮村部長的理想，從一開始幾乎就有任務不可能（mission impossible）的情節。

（二）即使只圖在課程內容上成功接軌，形成發展邏輯，也必須有能配合的前提。例如，不但需要長期的基本資料、學習評估的資料，甚至也需要有經驗高度重疊的一批「課程專家」進行學習系統的設計。因此，除非是有「資訊集中」、「權力集中」的單位，配合專業投入的研究者，具備監看技術能力（monitoring capability）的教育政策研究機構，否則是相當困難的。而即使到現在，能進行這樣「九年一貫」與高中教育內容的課程專家，或者有這樣學習效果監控能力的單位，不但現在不存在，以後也很難存在。

（三）可能也是重要的一個原因，（95）課綱修訂小組作爲一個臨時授命的工作小組，自身對於「九年一貫」的內容與主要教改目標，不但認識有限，更缺乏「上、下」溝通的介面設計。小組的學科專家，雖然具備社會科學分科知識專業，但對於教師、校園、教室現場，不論是高中教育，或者國中小教育，仍缺乏直接、深入的理解。

這是「98課綱小組」在成立後，要推動新課綱時所面對的條件：缺乏實行效果監控能力、缺乏可實行的政策目標的指引等。儘管如此，《（95）課程暫綱》已經施行一、兩年，仍可根據不同資訊來源，做許可範圍內的最大的評估。這些資訊包告了（1）已完成的課綱的評估研究報告；（2）根據學者專家在不同場合與輿論民意評述；（3）根據立法院相關公聽會；（4）根據教師與家長在課綱相關的說明會、公聽會的意見；

(5) 根據「95」教科書編纂時出現的問題；以及(6)《公民與社會》老師的投書留言。在這樣的資訊蒐集基礎上，《公民與社會》(95)暫綱可以歸納以下必須面對的問題¹²：

1. 內容涵蓋面太廣，知識分化零散，過於雜亂。例如，(95)單元二為《教育、道德與法律》，包括了三個社會科學教育的主題；又例如，選修單元缺乏系統整合，過於概念導向，以致於知識體系略顯「拼湊」。
2. 內容和目標不符。內容過於強調社會科學知識學習，而缺乏公民教育的基本架構，造成公民教育目標未能達成。又例如，即使獲得相關社會科學知識，學生無法真正瞭解為何，如何學習成為「公民」，具有「公民」德行有何重要。
3. 內容學習分量太多，時間不夠，經常有老師反應授課時間不足。例如，課綱在訂定時，並沒有考慮學校每學期實際「可能」的上課時數。
4. 部分內容太深、太難，超過一般老師能力，有教學的困難，也不適合高中程度學習。例如，在(95)單元二、單元五中和法律有關的部分，以及單元四、單元六和經濟學有關的一些主題。

二、制度規範與教育部(長)的影響

(一) 政府架構教育政策與制度

教育部是我國各級教育的最主要制度架構，此無疑問。高中教育是中等教育司之一部分，如果涉及到大學入學考試制度，業務則歸高等教育司去協調大學入學招生聯合委員會，大學入學考試中心負責辦理。如果涉及到「九年一貫」的協調，則又涉及到國民教育司業務。如果彼此協調情況不佳，則容易出現問題。

1. 「納入指考」。一個影響(98)課綱制訂的非常重大的制度環境影響，是在教育部(杜正勝部長)的鼓勵與委託運作下，「大學入學考試中心」從2004年9月進行「公民與社會試題研發計畫」，至2006年4月，部長決定要將《公民與社會》科列入2009年施行的大學入學指定考科之一。至於是否應該列入指考，曾在立法院的「教育與文化委員會」，受到部分國民黨立委們的激烈質疑。¹³

¹² 教改者也批評至少等《(95)暫綱》實施一輪完畢，有評估結果，否則馬上規劃新課綱，易操之過急。不過，真正的問題可能不在「還沒有實施一輪完畢」，而是我們可能根本缺乏「學生學習」效果的長期發展研究。的確，以「公民教育」為例，如果有前後課綱實行成果比較，有更多細緻的現場教學經驗的回饋，有更多的城鄉學習比較研究(不一定是「差距」)，我們應有機會訂定更好的新課綱。

¹³ 會議時間為民國九十五年三月二十二日。《立法院公報》第95卷第13期，立法院第6屆第3會期「教育及文化委員會」第8次全體委員會議紀錄。

納入指考科目此一新措施，事前課綱委員並不理解，也未受到諮詢。當時本科(95)暫綱還處於被檢視、社會還在適應的階段，在各單元教科書尙未能全部編寫完畢，且在部分高中老師尙處於補修學分，努力完成正式認證的過程，仍有許多問題有待釐清，而能夠如此快速推出，不能不說是受到教育部(長)的政治意志與決策的影響。¹⁴

從另一方面來看，此一新的制度，造成高中各校不得不開始正視過去《公民與社會》的高三排課以及師資不足的嚴肅問題，直接衝擊學校教學與行政，也影響本科老師相對其他既有「考科」的地位與專業尊嚴。另一方面，此一制度同時也促使大學院系開始面對新的《公民與社會》的內容，討論其對於未來招生素質，潛在選考人數的可能影響。綜合而言，因為列入指考，使得本科的修訂，較以往更受到社會的關注與檢驗，而《公民與社會》(95)暫綱訂定時的「未竟之處」，成為此次修訂課綱時，必須同時面對的問題；特別是《公民與社會》的定位問題，究竟應該定位在「社會科學」知識的學習，還是定位在「公民」的養成；如果如同教育部當時推動「指考」的說帖所示，一定是以社會科學知識為主，可以用標準化的考試檢測。但如果屬於公民教育，則必須注重公民情意與情操，如何將這一部份價值議題列入考試，就比較容易引起一些人士對於過去威權時代教育內容的記憶，進而受到質疑。此一問題最終在(98)課綱訂定時產生爭論(見後續「課綱小組的運作」小節)。

2.教育部有權組成各種委員會、小組，並任命成員。教育部對於高中課綱內容修訂的最大影響，在於任命將近四百位的學者專家、高中教育人員，參與此一龐大工作；而在「九年一貫」的社會科方面，也有數十位學者專家在同一時間進行「微調」修訂工程。¹⁵其中「高中課程發展委員會」以及「課綱專案小組」是最重要的任命之一；教育部透過不同的委員會、工作小組的設計，設定了高中課程的總綱、各科課綱的制訂時間表、流程，以及與社會對話的程序問題。其中有兩個組織，可直接影響到本科課綱的制訂：

(1) 學科中心：「公民與社會學科中心」設立在「國立台南一中」。對於本科而言，學科中心積極協助，扮演諮商、業務協調與協助、蒐集教師與社會各界意見，貢獻無法替代。學科中心直接強化了本科課綱專案小組的工作能力與溝通的正當性。

¹⁴ 為何要如此急切的推出？這並非本文處理範圍。部分可參考教育部對於立法院的書面報告，以及杜部長對於立委質詢的回覆。但我們從中可以理解，杜正勝部長認為這和「現代」國家的公民養成，有密切關係。相對而言，杜部長認為傳統文化與道德訓練，不是現代公民養成的必要內容。

¹⁵ 這也說明修訂工程龐大，動員資源、社會成本龐大。如果因為政黨輪替就要將此修訂成果全部否定或廢止，恐怕也會造成極大的反彈。

(2)「跨學科課綱小組召集人聯席會議」：本聯席會議為教育部專案，成功大學李坤崇教授擔任主持人，領導「行政小組」。個人觀察，此聯席會議扮演以下功能角色：1) 執行教育部指派任務，協助擬定上層次的「總綱」的修訂方向；2) 督導檢查、協助與協調高中 23 科課綱內容的修訂，以及相關內容格式統一，並向教育部長提出綜合報告；3) 於聯席會議中檢視各科內容可能重複或衝突之處，並指示其「融入相關能力指標」；4) 規劃未來教科書編寫、考試、進修等相關工作，與其他單位進行協調：國立編譯館、大學入學考試中心、高中課務推動工作圈等。

本科因為學科中心的協助，也於數次相關會議中檢討與《家政》、《健康與護理》、《全民國防教育》、《歷史》、《生涯規劃》、《生命教育》等可能的內容重疊、解決學習主旨區隔的問題。在制訂過程中，此「召集人聯席會議」共召開 15 次會議。相較於《(95)暫綱》擬定過程，聯席會與其行政團隊的存在，扮演更積極協調與督導輔助的角色。如非如此，各科課綱恐很難於短短半年之間完成修訂工作。

三、新課綱成為不同利益角逐之場域

《公民與社會》新課綱因為界定未來公民養成、高中學習的學習範疇，具有價值指向，並非「中立」之文本，因此受到各方利益看重是正常的。下面將敘述不同利益直接、間接試圖影響的情形。以下舉例說明：

(一) 政府部門利益的影響

教育部對於教育內容，有最大的影響力與利益，這是無庸置疑的。但政府的不同部門，仍有其特殊利益，並試圖透過行政院或者其他方式，要求教育部協助辦理，達到影響課綱內容方向的目的。對此次修訂來說，共有兩個部門，一個是行政院法務部，以加強「法治教育」為理由，要求將「全國法規資料庫」¹⁶列為課綱內容。法務部不但派次長親訪教育部遊說，後又以該部資訊處之名正式來文，希冀能促使高中學生熟悉使用「全國法規資料庫」，加強法治教育。儘管此一資料庫建置相當完整，介面實用、好操作，但由於所提為「資料庫」，屬於輔助參考性質，並不適宜列入「課綱內容」，且現行各版本教科書以及教師手冊，均多已經將此資料庫列入，對於是否還有必要將其列入課綱中之「教學資源」項下，亦有不同看法。¹⁷此案由於法務部不接受口頭說明，最後由課綱小組於第十三次會議中（2007/08/01），以正式決議方式回應，同意其為課

¹⁶ 現網址為：<http://law.moj.gov.tw/>。本資料庫展示我國各式條文與法規。

¹⁷ 例如，根據「課綱小組聯席會議」於 2007 年 5 月 2 日會議決議之《普通高級中學課程各科綱要撰寫與排版體例》中第九款規定：教學資源「以不放置參考書目、網路資源為原則」。

綱之補充（列入課綱非正式版的「附註說明」），但不為課綱之一部分以為正式回應。¹⁸

相對法務部的「直接」，另外一個是「金融監督管理委員會」（簡稱金管會），因為過去台灣社會曾發生太多卡債等消費金融糾紛問題，因此積極推動「理財教育」。而實際執行的單位是「中華民國財金智慧教育推廣協會」。他們的工作對象是各級學校，從大學一直到國中小學。由於早期的《公民》的課程標準以及（95）《公民與社會》暫綱中，都曾出現「理財教育」的主題，「推廣協會」也主動對高中老師提供免費教材以及講習，看來要在（98）《公民與社會》中推廣，似乎也是合宜。但是新課綱並無強調「理財教育」的主題，從公民教育的理想中，我們也找不到理財教育的合理空間。

如果法務部的要求很「直接」，在課綱修訂時直接來公文書要求修訂，而金管會與「推廣協會」則比較「間接」，除很早就開始向高中老師提供免費教材，提供免費課程訓練，舉辦各級學校免費座談與活動之外，等到課綱修訂完成後，再透過金管會、遊說行政院院會對教育部、國立編譯館下令，甚至要求課綱小組舉辦座談，提出針對新課綱進行「微調」的建議。這樣規避「公聽」的過程，試圖在頒訂後利用政府「換手空檔」，藉由行政介入方式，要求新課綱增加「理財教育」為名之相關教學。這不但有程序正當性的問題，其內容是否適當也無被檢驗，是否具備公民教育的理想性，是否符合學習需要，一般人並不清楚。而遊說團體的標的，和「推廣協會」與金融業者之間是否有利益關係，社會大眾也須有進一步認識的必要。¹⁹

¹⁸ 函覆教育部中教司之全文為：「一、全國法規資料庫資料完備，更新迅速，使用者甚為方便，目前已經在坊間書局「教師手冊」中普遍獲得列入。為進一步協助其推廣，決議如下：

(1) 列入課綱之「附註」欄說明。「附註」欄並不列入正式課綱，但通常使用於課綱推廣之教師研習會、與書局編者溝通說明會、社會大眾閱讀等場合，藉此與適當時機，推介教師以及編者考慮，設計相關活動搭配。(2) 建請法務部行文國立台南一中「公民與社會」學科中心，列入該科正式公告之「學科設備標準」。二、限於以下原因，該網站恐不宜列入正式課綱本體：(1) 根據「課綱撰寫與排版體例」，撰寫規範第九則（參考以下附件），其中規定「網路資源以不列入為原則」。目前本課綱專案小組亦同意不列入任何相關網站（如國際人權網站、聯合國網站、陸委會網站、文建會網站等）。(2) 新版正式課綱，已經不列入所有「活動示例」。「活動示例」由教師或教科書編者進行設計。」

¹⁹ 限於本文篇幅，且發生的時間橫跨兩個課綱之間，且主要在新課綱公布之後，故而不予討論細節。而新任教育部鄭瑞城部長對於此一利益團體不斷遊說政府部門，所顯示的「公權力不設防」的態度，也是讓人相當驚訝。有位高中老師寫信給我說：「而在了解其推動此方案的背景與目的時，質疑他們將過去卡奴問題片面歸責於一般民眾的偏頗立場，為何捨棄與課綱委員溝通之途不走而自行發展，且在事後再行介入之不當，但是可朝向建議歸給家政科去推動，不需再微調公民與社會課綱」，這樣的看法，我完全同意。

(二) 社會倡議的影響

民進黨興起之行動與動員脈絡，與台灣社會運動蓬勃有相互助長之作用。在成為執政黨之後，經常與台灣各項社會倡議，如環境、政治人權、婦女權益、性別人權運動等有關議題聯繫，並提出政治主張。執政後，亦受其遊說影響。在本次課綱訂定期間，透過「召集人聯席會議」，在五月以及六月的會議中，先後轉來三份能力指標：《高級中學人權教育能力指標》²⁰、《後期中等學校性別平等教育課程能力指標》²¹、《高中學科融入海洋能力指標建議》²²。《聯席會議》並於第五次召集人會議(2007/06/01)中決議：「各項重要議題以融入普通高級中學各學科課程綱要為原則，並視學科性質採取適切的融入方式」。但因為各科召集人(包括英文、國文、歷史、地理、地球科學、生物等)對於如何融入，融入程度均有不同意見，且對所列指標建議認同度不一，此一決議可視為現場妥協結果，實際作法則由各科目自行參考進行。

以本科內容而言，性別平等與人權議題，從(95)暫綱開始即已列入，屬於教學目標、基本能力範疇，細部指標內容或有差距，但理念上融入與整合並無太大疑問。比較大的問題是來源不明的所謂《海洋能力指標》，在過去並沒有出現。且其所提相關指標建議，皆根據(95)暫綱內容，²³現在如何融入新的課綱，恐也有知識系統完整性的難題，不能勉強。

1. 「海洋能力指標」：課綱小組經過討論，於第十三次會議中，針對「海洋能力指標」達成基本看法：因為來源不明、知識理性不明，雖然反對「行政小組」試圖施以「檢查是否融入」的壓力，但選擇不公開反對，也不勉強融入，只同意在有關「永續發展」的部分，建議以海洋資源的維護為例，說明公共財維護的難題，同時，在涉及「行政法」的部分，同意於未來的課綱「附註說明」版中，建議提示有關我國海洋資源管理相關法令，最後，並同意於新課綱的「實施方法」的「教材編選」一項的適當位置中加以提及。²⁴

2. 「性別平等議題」：在新課綱的草案公布初期，關於「性別平等」的議題，繼續受到教育部「性別平等委員會」的委員的關切。新課綱的草稿中，將《(95)暫綱》明示的性別平等主題刪除，替代以「人權」以及「人已關係」的融入教材。透過教育

²⁰ 未具名，作者不詳。

²¹ 教育部中教司委託台灣師大教育系潘慧玲、黃馨蕙主持之專題研究。

²² 未具名，作者不詳，雖經詢問亦未獲得答覆。

²³ 例如，該報告書建議於《(95)暫綱》單元一的「發現文化」、「多元文化」融入有關「海洋文化」的觀察，同時也在單元二的「倫理」，單元四的「永續發展」中加入相關內容。但是此處的「相關單元」都是(95)為主，並無法直接用於新課程綱要中。

²⁴ 但在最後的課綱版本中，經歷數次修訂稿之後，實際上並無法落實最後一項的決議。

部中教司轉述，性平委員意見主體為：「性別教育彷彿由原本 95 課綱的正式地位，變成 98 課綱的點綴性質，希望 98 課綱中的性別也許不能比 95 課綱更多內容，但是至少須要保留 95 課綱中比較完整的單元」。

性平委員所提，的確是新課綱的重要改變，如果沒有適當說明，確實可能引起社會疑慮。在正式回覆函中，我列舉改變的背景以及理由如下：（1）根據 2007 與 2008 年「高中各科橫向整合會議」數次會議的結果，有關「性別平等」相關議題，性教育部分歸「健康護理」科處理。家庭、家暴防治、親密關係部分，歸「家政」科處理。校園性騷擾部分，歸「國防通識」科校園安全項下處理（後又歸「健康護理」與「家政」分別處理）。家庭制度變遷、民刑法相關部分，則仍歸「公民與社會」科處理；（2）根據以上原則，（98）課綱的性別平等教育，在本科看來似有「減重」的部分，但對於高中生學習來說，相關知識因為在其他相關課程中獲得處理，所以整體學習份量難說將因此減少，反而，如果因為各科搭配，更能符合不同科別知識與教學整體效益；（3）「性別平等」教育為「人權教育」之重要部分，並不能替代完整的「人權教育」。新課綱中「人權教育」有相當大的強調。²⁵有關性別平等，可在更完整的「人權教育」內容中，獲得「融入」方式處理。至於要在哪一部份特別處理性平議題，各版本教材應可斟酌強調，課綱並不強制要求；（4）新課綱如通過，內容要能容納社會變遷，抽象層級要高，知識要有系統，是以對於特殊法條，（98）課綱大致均以介紹其理，在「附註說明」欄以舉例說明的方式處理，並不強制規定為學習主題。如有關民法繼承，涉及子女姓氏新訂法律部分，《公民與社會》之書局編者，可斟酌舉例處理。（《家政》課在家庭的組成相關主題下，應也必須要處理性別議題）；（5）新課綱第五冊增列「性別分工」相關內容，是新加入的選修議題，（95）暫綱並無此部分。

個人的看法是雖然（95）暫綱與新課綱比較，性平議題在文字出現的次數上「減多增少」，但仍為新課綱之重要價值議題。高中《公民與社會》須要融入的議題甚多，除「性別平等」外，尚有永續與環境、人權法治、消費者保護、媒體識讀、多元文化尊重、公民參與等，各議題間均要設法相互呼應，如何均衡處理是一重大議題，教材編撰者要在課本內容內融入各種價值，絕對有其必要。

四、政黨輪替，課綱也繞一圈，（98）變（99）

2008 年 5 月總統大選，國民黨政府重新取回政權，在此同時，反民進黨政策的社會團體與文教人士，如「搶救國文教育聯盟」、「中華語文教育促進協會」等，在舉辦的「教改總體檢論壇」中，因基於國家認同、維護傳統文化價值的立場（特別是對

²⁵ 在第一冊、第二冊、第三冊、第六冊均用不同方式要求呈現。

於《國文》、《歷史》），對《高中（98）課程綱要》匆促修訂與草率公布，或者對於十餘年來的教改所累積的不滿的醞釀而爆發，疾呼應該廢止全部的新修訂課程綱要，利用三年的時間，重新思考下一步教育大計。教育部因應壓力，決定開放新一輪的社會參與討論，逐一檢視（於 2008 年 6 月、7 月間舉行）。

《國文》與《歷史》二科，在鄰近國家如中國、日本、韓國，都有文化民族主義者將之認為是「國學」，如果政權更替時發生國家認同的爭議，「國學」成為爭議焦點，這也不應為奇。而就《公民與社會》本科而言，雖然在重新開放檢討時，確實有一些社會團體與個人也嘗試提出新的批判看法，但對於本科而言，並沒有所謂「新」議題出現。²⁶

這些議題大家都承認存在，但在外在條件制度限制之下，除非問題是出在課綱的內容的不恰當的本身，否則並不可能有更好的解答。例如批評者提出「一綱多本」為「糟綱爛本」，提出高中科目太多、太零散導致授課時數不足的問題，也有特定科目對於領域被改變、被併科，或時數被減的問題提出反對，也有人提出十二年國教方向不明朗，流浪教師、師資養成與培育的諸多問題，²⁷亦有與大學入學考試、「學測綁指考」的問題有關等等，這多屬於廣泛的教改議題，任何改變都牽一髮而動全局，超過修改各科課綱內容所能承載的責任。²⁸

2008 年 10 月 27 日，在教育部鄭瑞城部長所召開最後的審定過程中，除極少部分之外，新課綱出乎意料的獲得與會者以及社會大眾代表的支持；²⁹而其中所謂「有問題」、有爭議的地方，必須由教育部來做最後的政治決策，不能由「課綱小組」，或者「課程發展委員會」來共同議決。

²⁶ 和本科唯一相關的議題，是有一位教育部所聘請的原任的「課程發展委員會」委員，在台中的說明會表示：「高中《公民與道德》不應該列入大專聯考，不應該成為考科」這個大專聯考的問題，所提的時間與地點都不正確。同時，這位中研院院士級大老的發言，顯示他並不了解本科已經改名為《公民與社會》，且內容已進行相當大的重新定位。

²⁷ 而反彈最多的，反而是因為新的高中總綱中，因為設定了《全民國防教育》一科，國防部並藉此機會讓教官因此可以轉任高中教師的問題，更是所有公聽會、說明會的反對焦點。只是這一點並沒有像《歷史》科、《國文》科那樣獲得媒體的廣泛報導。

²⁸ 其實，作為大權在握的新政府，教育部大可在一開始時就做出承擔所有「政治責任」的決定，乾脆宣布新課綱無效，並任命那些反對施行新課綱的少數團體與學者專家，負全責帶頭替整個教育界與社會大眾決定教改大政方針。何以不如此呢？因為等於要否定十五年來教改政策，我相信教育部瞭解這樣作法的嚴重性。且又如何重新任命另外的 400 多位相關課綱小組委員而不引起更大爭議呢？

²⁹ 批評者認為「都是同一批人」。的確，幾乎都是「同一批人」。但是如果說這將近四百位學者與高中老師組成的工作團隊，都是擁護民進黨或杜部長的人，成果因此就是「糟綱爛本」，批評者恐怕還得提出更多的事實依據。

鄭部長最後在與會者支持新課綱的「一面倒」的發言支持下，決定選擇「不遷就」數日前與「教改總體檢論壇」代表會面時所做成的較激進改變的提案，而做成「折衷」裁示：「新編的高中各科課程綱要內容維持，但《國文》科、《歷史》科二科，因為意見懸殊，需持續對話溝通外，暫不通過。」（98）課綱並確定自九十九學年度高一起逐年實施。因為延後一年，坊間現又改稱（98）課綱為（99）課綱或新課綱³⁰。

相對其他高中各科而言，儘管修訂期間倉促，新的《公民與社會》課綱嘗試突破既有條件限制，經過很多辯論，也能針對《（95）暫綱》施行之後所反映出來的諸多問題，做了能做到的回應，甚至已經具備了以培養未來公民為理想的公民教育系統性的雛形。而此時如果完全依照批評者的要求，例如，將之和其他課綱一起廢除、全部重來，顯然有正當性不足的問題。³¹

在 2008 年 6 月舉行的《公民與社會》「南區」（124 人參加）與「北區」（165 人參加）的兩場教師研習班中，我們以舉手方式徵詢與會教師對於（98）課綱如期、延期與否的意見，得到的印象是，「南區」老師大致上是：1/3 贊成如期，1/3 贊成延期，1/3 無意見，而「北區」研習班則幾乎全部（舉手約 90% 以上）贊成（98）課綱應該如期推動。³²

在大多數國家，公民教育應為養成下一代的公民作準備，培養他們的政治、公民情操、價值認同與實踐能力。現在，本科經過兩個立場迥異的政黨（政府）的「審查」過程，得以順利通過，這又有什麼特別意義呢？似乎可說明一個可能：雖然我們這一代成年人經常因為 20 多年來的政治轉型、國家認同、總統選舉衝突、教改爭議，而產生非常多價值矛盾與利益衝突，但涉及到未來公民的養成，不同立場的政黨、政府卻似乎仍可分享有關公民的共同願景。或者說，在我們這個看法嚴重分歧的世代，在面對下一代的「公民」養成、相關知識培養，似乎出現了跨越政黨對立與惡鬥的可能；進而我們也可以推測，這個社會還是有建立一種廣泛的公民社會連結的可能。

³⁰ 有人批評民進黨推動的教育，是意識型態掛帥，此誠有其事。但是社會行動團體對國民黨政府施壓，促使其下令廢除新課綱，改變有爭議的國文與歷史課綱，也很難說不是基於意識型態的立場。如果說教育部不論由誰來執政，都是我國最大意識型態生產之機構，特別是有關國民教育養成這一塊，並不為過。而在此次會議中，教育部原來依據「教改總體檢論壇」等社會有力人士所規劃議案，不論理性邏輯以及事實可行性，常受到與會者有力的反駁，反而是教育部官員因為會前的偏頗資訊與偏袒反對立場的編列的提案，明顯將自己陷入維谷之中。

³¹ 以目前台灣社會的發展與社會意向來推測，有些人士主張《公民與社會》應該教導維護中華傳統文化、儒家道統與傳統相關的倫理道德要求，當成「國學」的一部份，這可能也不一定能夠獲得大眾支持。如果要，是否一定要將之放在公民教育中進行，仍有很大爭議。

³² 針對此一新課綱獲得高中《公民與社會》老師支持的事實，課綱小組委員以及課程發展委員會林美麗老師，於會前已經在教育部內部會議中有所反映。

肆、「公民與社會課綱小組」組成與運作： 建立高中公民教育之目標與內容

課綱委員又是如何可以佔據這樣的「權力」位置，決定日後一段時間的公民教育內容？這是一個嚴肅的「社會分析」的題目；而「撰寫者」本身要被納入被分析的過程，不只是作者的主觀意願、利益、意識價值，而是整個環繞在「課綱」形成的權力脈絡問題。

一、課綱小組組成

以下就本科課綱小組的組成委員的產生，加以說明。各科課綱委員組成的方式，原則上根據教育部頒佈的作業規定進行。《公民與社會》和其他科情形一致，課綱小組設委員 15 名，設有召集人一位。召集人由部長與教育部幕僚單位選定，而召集人、學科中心與部長幕僚等可以推薦委員候選人，但最後由部長決定與任命。（小組名單參見附件一）

在推薦過程中，則必須遵守教育部行之有年的功能性代表的作業規定。例如高中教師（含主任以上）的名額六名中，必須有學科中心的代表參與，學科專家則根據專長分工等。一般除了限定必須有教育或教育心理專長，課程專家等必要成員之外，還有學科專家。本科的學科專家包括政治、經濟、永續發展、法律、道德、社會等相關學科。除此之外，也有性別比率、城鄉差異考慮、經驗繼承（前任課綱小組委員）等實際運作考慮。

這些求均衡的代表性，屬於「社會觀感正當性」的一部分，行之有年。其所根據的分類理性，並不涉及所謂的黨派利益，亦非統獨立場，但試圖與現行社會流行的主流價值觀點取得協調，接受常見的所謂社會類屬的代表性問題，避免爭議。³³

至於我個人，因為從來未嘗和杜部長談及此事，不能代表他回答這問題，但我必屬於杜正勝部長認為「可接受」的召集人選。從參與《（95）暫綱》訂定之初，即已理解訂立高中公民教育課程綱要此事關連性重大，進而持續參與後續相關問題討論，這不但是教育的改革的題目，也是一個可以形塑或者推動「未來」公民社會、民主發展的一個「小齒輪」。我也理解台灣政治社會陷於藍、綠對抗的統獨泥淖，因為

³³ 如果要在這個組成實行的要點中去尋找其程序的不正當，那麼在社會科方面，可以提出這個要點本身，缺乏規定台灣少數群體的代表性問題，例如台灣原住民族代表。另外一個偶爾會被提出的爭議，是高中教師的代表人數，是否應該增加。由於各科情形不一樣，可能也難以達成一體贊成。

衝突嚴重，公民課綱的訂定更需要慎重進行。我的基本看法認為：成年人經過數十年衝突而不能解決的政治立場，甚至未來發展也甚不明確的政治問題，不宜利用課綱具有的公權力與強制性的文書，「直接」進入課堂與校園。如果試圖利用訂立相關課綱的時機，直接教育下一代的「統獨」應有立場，一定會面臨意想不到的衝突，甚至可能造成所有可能推動改革的停頓。但是新的課綱應促使下一代公民具有討論並處理當代社會問題的基本能力，例如對於民主政治、人權價值、兩岸政府與社會之比較、我國主要政黨的基本立場比較等相關的政治題目。這也就是推動公民教育的共識的最大可能、最少爭議，在各種光譜中採取「中間」、「多元」、「兼容並蓄」、「人權為尊」，但卻又偏向「進步」（社會公益）的教育立場。

至於我對其他委員的「推薦」（最後仍由教育部長遴聘），主要是根據以下理由：（1）如果原來就是《公民與社會》（95）暫綱的委員，只要有續任的意願，或者可能繼續擔任此一工作的，全部列入推薦名單。理由是接受當時新課綱可能只需要進行「微調」的想法，維持人員穩定性以維持課綱穩定性，因此格外重要；（2）希望有相關高中公民教育背景的工作經驗，包括曾經參與師資培育工作，曾經參與教科書編輯審定等。理由是希望不要重蹈本科《（95）暫綱》編纂時，學者專家幾乎都是所謂「新手」上路，又需要從「零」開始的嘗試學習；（3）新加入者，對於建構新的公民教育有一定的熱忱。我同時了解自己專業能力與網絡有限，必須接受其他人的推薦，容納不同立場觀點；理由是每個人都有其能力與知識限度，建構新的公民學習的內容涉及層面廣泛，不能任憑個人社會關係與熟習範圍進行。這個推薦過程，因為事先徵詢過當事人的意願，部長相當尊重召集人的看法，基本上都很順利，最後僅在政治學專長部分出現變動。³⁴

比較《公民與社會》（95）修訂小組委員會與此次委員會的組成，最主要的不同，可以由以下四點來表示：（1）相對經驗豐富，成員對於高中《公民與社會》科教育不陌生，大致了解既有課綱的問題所在；有六位課綱委員，都有審定或者編輯（95）教科書的經驗，瞭解課綱轉化成為教科書詮釋時可能出現的問題；（2）依照我個人的看法，新加入的法律、經濟、社會與教育心理、道德教育專長學者，較過去成員經驗更為豐富，更理解高中教育，也更能符合高中教育的需求；（3）此次委員會增加不同的師培中心的教授參加，更有助於日後新課綱在不同場域的推動工作；（4）正式納入了

³⁴ 第一次名單確定是在 2006 年 5 月左右決定。此時提出的人選幾乎都被接受。但是等到 2006 年 9 月名單出現小改變。原來預定的政治專長學者受邀參加了教育部的高中課程發展委員會，而新任的委員則改由部長自行任命；此改變讓當事人自己也頗感意外，不明白自己被選任的緣由，也可能是部長幕僚運作的結果。

前任「九年一貫」社會領域的主要負責人，這對於課程的連貫性發展，有比較正面的做法；（5）很重要的一點，新任課綱委員會的成員（相對而言）對於公民教育，都有高度投入的熱忱，或者說「使命感」，這是修訂工作能在時間與經費壓力下，順利完成的另外一個重要的原因。³⁵

二、課綱小組如何運作

此次修訂時間非常短，修訂小組絕大部分的工作必須在九個月內完成，但是因為等候高階的《高中課程總綱》的最後定案，又須等候工作經費的撥付，實際的工作期間大約只有六個月。由於工作時間短、任務重大，課綱小組的內部運作必須注意到內部協調性與決策過程。過去有些批評，認為課綱編輯的工作就是一連串所謂「轉包」或者「分包」的問題，影響品質甚鉅。這些批評可能有過去的局部經驗事實，但是並不能反映此次課綱小組的運作。³⁶

客觀來說，課綱委員都是兼職，原來擔任校長、老師、教授等全職工作，不會因為參與課綱小組，需要不斷開會而停止；而教育部的原始規劃，雖然知道課綱影響範圍相當大，但基本上在整個教育行政體系中，課綱專案小組只是一個非常低度的投資，屬於兼職型的任務編組。³⁷在這兩個客觀條件下，小組的運作必須有分工的機制，否則很難在期限內完成這個工作。

但是既然有內部的分工，也必須有整合的機制。比較訂定《（95）暫綱》，此次課綱小組在前幾次開會時，試圖摸索並訂定自我協商、對內且對外均負責的機制。舉

³⁵ 從《公民與社會》（95）暫綱到（99）課綱的制訂過程中，工作小組內並不是「所有」的委員對於公民教育的重要性的看法都一樣，又如果說「所有」的委員都能維持相對高度的投入熱忱，也都沒有自我所屬的學科的特殊立場與利益，恐怕也非事實。民主協商過程也有失敗，甚至無法形成超越的共識的時候。

³⁶ 批評者曾指出：幫教育部訂課綱好像「包工程，賺不少錢」。也有批評者說，從（95）暫綱到（99）課綱，包括制訂，宣傳，講習等，「已經花費十億元」。我不確定批評者所本或所指為何。但是可以確定本科的工作經費相當微薄，共三十萬元。這三十萬元必須要支付給十五位委員以及一位兼職助理，要召開全國三次的分區公聽會、五次焦點座談會。而且，本案因為立法院的杯葛，撥款延誤達三個月（從2007年1月到3月）。

³⁷ 我曾經以本科為新興學科，情形特殊，需要更多研發助理以及工作經費，而向「行政小組」團隊爭取較多的經費，但是被拒絕。召集人因此自己必須另外向其他部門籌措經費，其中台南一中學科中心、中研院社會學研究所，前後提供必要的支持協助。事後知道教育部為「中正紀念堂」的匾額換成「民主紀念堂」的問題，據稱花費230萬元（2009年7月21日中國時報A7版）。又知教育部委託某單位或團體所做的其他委託案，例如本科的「試題研發」，例如「海洋能力指標研究」等經費都動輒達百萬以上。我們如果用經費多寡來判斷政策的重要性，相形之下，上述究竟哪一項施政比較重要呢？也頗令人費解。

例如：（1）我們邀請兩位委員擔任（無給）的副召集人，³⁸他們得以在必要功能上協助分攤召集人的工作；（2）由委員進行性向與專長的分組，但是委員必須同時參與相近的兩組，避免過於分化而無整合；（3）所有的課綱內容在分組完成後，都必須經過課綱小組集體討論過程，如果通過，才算定案。通過的過程，至少都經過類似議會的「三讀」過程，甚至也有「四讀」，在「四讀」後再進行文字補充或微調的情形。

其次，課綱小組尋求最大共識與投票表決來議決：委員來自各方，無論學術觀點、公民關懷、世界觀，涉及本身的工作利益都不可能一致，開會時必須鼓勵大家民主溝通，不分身分平等發言。我曾經被研究者詢問，關於課綱小組裡面的主要「爭議」有哪些？我回答為：「幾乎無事不爭」，這可能相當接近事實。

對於意見不同的地方，課綱小組決議採用協商方式，尋求妥協、超越，尋找最大可能（most probable）共識的方式解決，而召集人相形下承擔較多責任，有較多的主動提案，也有較大的議題設定的空間，但幾乎所有的議題一定都通過討論，形成決議後才確定執行。我們的委員因為對於公民教育有期待、有投入，協商課綱本身就是一種公民實踐，願意犧牲假期與工作時間，而我們在不到半年的時間開了 14 次正式的課綱小組會議，每次會議時間都是 3 小時到 5 小時（最多甚至開到 6 小時），並舉辦了五場焦點座談，邀請了 25 位外部社會人士、高中老師、專家學者參與。而在所舉辦過的焦點座談會中，也不乏言詞交鋒、爭論激烈的情形。

因為問題多，所以沒有辦法紀錄下每件爭議。但是的確有兩次較大爭議，幾乎導致小組會議暫時停擺，最後不得已用投票表決的方式定案。

（一）小組從「微調」到「合理修訂」的改變。第一次重大爭議是在初稿公告，在北區公聽會結束後當天下午（2007/06/24）。在舉行此次公聽會之前，課綱小組接受教育部的指示，在短短四個月的時間內，意圖僅以「微調」的保守方式解決修訂的問題。既然微調，就有不少地方是遷就現行暫綱做必要而保守的增刪的動作；其結果並不理想，特別是對於知識的系統性，單元之間的體系問題，沒有充分處理。這樣的弱點，在經過前後共三場的全國的公聽會，共約 70 人出席的審視之後，一些問題暴露無疑；而公聽會時，台北公民教師輔導團的幾位老師，更聯名表示問題嚴重。而稍早教育部長辦公室並轉來一位代課的高中公民老師的投書，他提出自己的完整的課綱建議，如果單純以知識的體系而言，這份由一位作者所撰寫的課綱內容，比起我們十五位委員當時的「集體創作」，可能更有系統架構。

在這樣的普遍質疑以及挑戰下，考慮到剩下的時間非常壓縮，如果此時提議要加

³⁸ 分別為師大公領系李琪明教授以及台南一中張逸群校長。

強公民教育的架構以及知識的整合性，也等於是提議要做較大幅度調整，而不只是就既有的草稿略加潤飾的修訂而已。委員們都知道茲事體大，這不但等於自我宣告過去做了一大半的白工，同時還要在僅剩的一個半月的時間內進一步作更積極的修訂，這讓討論陷入了僵局。在討論接近兩小時後，在場者進行逐一意見陳述，儘管有委員仍忐忑顧慮，但大多數都同意要繼續努力「大修」，在剩下的有限時間之內，針對體系內部整合、內容整合，再行積極協商，建構更有理想、體系更合理的課綱內容。事後，在緊迫的時間與條件下，小組委員的確盡了力量，其結果顯然比第一次公聽版本，有更大的進步。

（二）另外一次重大表決議題是在課綱修訂接近完成，委員開始對於「課程目標」以及「基本能力」的重要文字進行討論之際（2007/07/26 以及 2007/08/01 兩次會議）。在時序發展上，目標與基本能力這些相對抽象的大原則、大方向，應該在修訂課綱內容之前，而不是在課綱修訂都完成之後才開始討論。可是實際過程卻顛倒，似乎有點反常。順序顛倒這部分是受到本科在（95）暫綱時的過去經驗慣性使然。當時大部分委員都認為「目標」與「基本能力」只是在「作文比賽」，沒有太大的實質影響，而最重要的是六個單元的課綱內容。「95」當時的撰寫是委託一位最積極認真的委員（高中老師）負責，而其他的委員則根據草稿，提供修辭文字建議，過程中缺乏實質討論。而如預期，在社會大眾方面，除學術研究的目的，一般人（包括教育部、各師培中心）並不會去檢查課綱標榜的「目標」與「能力」，反而只把焦點放在檢討哪一些主題增加或者減少。

而（98）課綱的公聽會版本，在「目標」與「基本能力」這兩項，內容和「95」大同小異，等於沒有改變。但是等到公聽會之後，且課綱內容於七月底定時，小組開始重新面對這兩個原來以為是「作文」，很容易完成的題目時，一個嚴肅而一直未被課綱小組處理的問題，正式浮現並引發爭議。

這個問題不僅僅是文字的問題，而是本科面臨的重大未決的分歧：到底要走傳統「公民教育」（或者原來「公民與道德」）的路線，還是走社會科學總論的教育路線？或者，讓問題更複雜一點，這兩者之間，應該有什麼樣的適當關係？如何將看法行諸文字？我們自己有共識嗎？

事實上，因為快速的經濟社會變遷，全球化與資本主義影響，伴隨各地威權解體，民主化浪潮衝擊，世界各國公民教育都面臨一個實際問題：如何教育下一代有關國家、政府、傳統（文化）、道德價值、社會現實的抉擇問題。即使在美、英、日也面臨公民教育走向分歧的看法：究竟應該強調道德教育、傳統文化教育的路線、社會科學學習路線，抑或強調未來民主政治的公民養成的路線。而相關問題，我國其實從（84）

《課程標準總綱》的訂定中，已經浮現，只是未被充分討論。

例如，（84）課程標準中維持《公民》（每週一節，二學期），並增設了《現代社會》（每週兩節，二學期），這項改革其實就已經預示了此一問題的浮現，但一直未被正視處理。當時這必修的兩科中，實際上包含了三個不同的重點：（1）公民教育；（2）道德教育；（3）現代國民必備知識。其中公民教育與道德教育，有時候被認為是同一件事情（如國中階段的《公民與道德》），而《現代社會》的增加，反應了當時（民主化浪潮下）教改的聲浪，促使高中的教育特別加強社會科學的學習，俾使其能更獨立於政治教化與傳統價值的灌輸，更加符合現代社會、政治民主化的要求。

時至研擬（95）《公民與社會》暫綱時，為整併既有的《三民主義》、《公民》、《現代社會》三科，特別是後面的兩科，黃榮村、杜正勝兩位部長連續呼應一些教改者的主張，配合當時大多數（95）暫綱委員的看法，都以將公民教育進行更積極的「社會科學」轉化的方向進行，放棄原來有關道德的傳統中華文化以及德目教育，改以社會科學學習為主。因為這個轉向，很多原來教授公民的高中老師，皆面臨適應問題，甚至必須補修學分以取得《公民》科的教師認證，再度加深了大家對《公民》必須「社會科學化」的印象。

進而到 2008 年間，杜正勝部長為說服立法院以及社會大眾，推動將《公民與社會》納入大學聯考指定考科之際，在說帖中更明確地將其定位為「社會科學」的教育，甚至公開說本科不是「公民情意」教學，³⁹因此，我們可以說，此刻的《公民與社會》，既非道德文化，也非德目訓育教育。

這樣一連串的發展，均朝向「公民教育社會科學化」的方向進行，似乎也出現過與不及的問題。主要的問題在於《（95）暫綱》內容缺乏知識整合，且每一冊都採取社會科學分科化的學習方式，不但不利於整體公民價值與公民情操的教育，同時對於老師、學生都形成嚴重的挑戰，不容易獲得家長以及社會大眾的普遍支持。批評者指出：現行《（95）公民與社會》教材，有揠苗助長的問題，不止太深、太複雜，而且缺乏整合、無系統，老師不會教，即使很努力教，也有可能教錯，最後也可能成為死記、死背的反教育。或者，如同一些質疑者所提問：公民教育是否也可以由「補習

³⁹ 其實我們如果認真閱讀（95）暫綱本科的「課程目標」：高級中學「公民與社會」課程的教學目標，在於養成學生具備適應現代社會生活應有的公民資質，使其成為健全的現代公民，所欲達成之目標如下：一、充實了解現代社會現象的公民知識和現實感；二、培養適應現代社會生活的公民德行和關懷心；三、增進現代社會生活的公民參與能力和未來觀。我們其實無法從中獲得本科「不是公民情意教學」的推論，而當時杜部長與幕僚等的看法，（或許？）可能只是一時的辯論的策略性表達，並不符合（95）暫綱所標榜的宗旨。

班」老師來教呢？

而（98）課綱小組此時的辯論，就是要針對上述爭論，找到共識，並做出一個大家都可以接受的文字表達。小組之間對此進行兩次會議的冗長討論，甚至對於文字選擇再三斟酌，並進行投票表決。最後，小組獲得的基本立場，或者相對的最大公約數，即將本科的基本目的，定位為「公民」的教育，所以情操、能力、價值引導是必要的，不然我們無法在課綱中進行價值教育，例如強調關懷弱勢、強調性平與人權教育、看重環境與永續教育，如果只是教「社會科學」，我們也不會培養學生去認同法治、民主政治等價值，更不會保留 1/4 的時間為活動時間。因此，本科基本上不可能是「單純」（pure）的社會科學的「知識」教育。但是，大多數小組成員也都同意，上述公民教育內容，一定需要結合社會科學相關知識的學習，而不是走回頭路，強調和固有文化道德教育的結合。如果教育專家認為固有文化道德教育的高中課程相當重要，我們也沒有意見，但應該在其他的課程中進行，而不能和我們已經規劃完整的公民教育的社會科學的知識架構結合。最後大家同意的「課程目標」為：

普通高級中學「公民與社會」學科係為增進學生的公民資質，其所欲達成之目標如下：

- 一、充實社會科學與相關知識
- 二、培養多元價值的關懷與情意
- 三、增進參與民主社會的行動能力

上述文字，開宗明義說明本學科目標在「增進學生的公民資質」，並且用三項說明，繼續闡釋「公民資質」為：具備有「社會科學相關知識」、「多元價值的關懷與情意」、「參與民主社會的行動能力」。一般人可能對於這樣的文字沒有太大感覺，但是對課綱修訂小組的委員而言，這是一個重大的努力結果，我們明確回應在台灣高中的「公民教育」目前所走的方向：要在「培養未來公民」而進行「社會科學」的相關學習，特別還要注意到公民情意與能力的養成。我們如果走社會科學學習的道路，目的是為了養成未來的公民，而不是用社會科學取代公民教育。換言之，公民教育必須有社會科學的基礎，不是教條與規訓，而社會科學各科知識，不論是政治學、經濟學、法律學、社會學還是心理學等，都必需站在公民教育、培養未來公民的基礎上進行。

上述兩項舉例說明課綱修訂小組的運作，在大部分的情形下都維持集體參與、討論磋商、尋求最大可能的共識方式進行。在意見差異過大的少數情形，則以多數決方

式進行。儘管辯論議題多樣，但課綱小組不但沒有因此分裂，反而因為數次的爭議，更加形塑了公民教育的理想性格，強化了內部的凝聚力量。好幾位委員數次在經過疲憊冗長的討論而最終獲至共識或決議之後，都表示了如釋重負的成就感，並且肯定自己因此獲得知識增長。⁴⁰最後，此一小組在台南一中張逸群校長與「公民與社會學科中心」的協助之下，比其他 22 科多做兩件重要的事情：（1）在教育部公布的正式「課綱」文本之外，另自行發佈課綱小組的「附註說明」版。所謂「附註說明」版，是課綱委員鑑於正式內容文字精簡，不足呈現課綱委員在討論時的參考與關照點，故而針對每一主題，增加些許文字補充。但在增加此「附註說明」時，也特別強調此「附註說明」版僅屬「溝通性質」，等於課綱委員不避嫌，亦不能超過課綱意涵，而自動提供的「民間版」，更不以作為課綱的唯一詮釋。同時，「附註說明」也可用來容納一些對於課綱要求的社會壓力的表達空間，這些社會壓力或有其正當性，可為提示，但並不適宜將其設定為課綱之主題。（2）在課綱草稿通過教育部內部審查之後，另行製作並拍攝有關課綱內容說明的光碟，免費贈送給全國各高中以及前後任教育部長、教育部相關單位、書局，一般大眾並可於學科中心網站下載影片。⁴¹

伍、（99）新課綱的綜合特色與舉例說明⁴²

比較新課綱和現行（95）《公民與社會》暫綱，在結構、形式、內容上都有不同。下面僅提出重要的對比處：

一、課程份量減輕的努力

（一）特別從時間控制著手。確實配合高中教學實際可用時間。例如，估計高一、高二時，每學期名目時數約為 34 節課，但是考慮活動時間 8 節課，以及複習時間，實際應該可用為 24 節或者 25 節課。高三時學分數增加，估計為 42 節課，但是考慮複習時間增加，課綱僅設計為 24 或 25 節。

（二）刪除或修訂《（95）暫綱》中較難的專業議題。其中比較明顯的是原單元四的《經濟與永續發展》，考慮學習時數與培育公民需要，本單元並不以追求完整的經濟學架構，或完整的永續發展內涵為重，但是以兩者的「交集」為主，因此，《（95）

⁴⁰ 也有委員謙虛的說，參與課綱修訂是他一生中所做影響最大，最重要的事情。

⁴¹ 本案由李琪明委員提議並製作，發行與部分經費由學科中心協助。本片攝影與剪接由羅傑工作室團隊負責，全體委員共同集資，並由中研院社會學研究所提供部分行政業務支援。

⁴² 另外也請參考台南一中「公民與社會學科中心」網站，和新課綱有關的相關文件。

暫綱》中的「總體經濟」以及「生產函數」部分，除非與「永續發展」的理解有關，其他的部份均予以簡化、刪除，或改為選修的小節。其他單元亦有簡化的情形，不一一列舉。

二、看重「公民養成」的重要

同前節所述，在「目標」、「基本能力」部分，特別指出「公民價值、情意、實踐能力」的重要，以及如何將社會科學相關知識，整合在公民養成教育之中。此外，本課程每學期預留有四分之一的時間，供教師舉辦公民養成之活動。此一時間，比「95」略有增加，而期望教師的角色，能有更大、更積極的發揮。

三、加強課綱內部的知識系統

《（95）暫綱》經常面臨的質疑之一，是知識沒有體系。《（99）課綱》試圖針對此一問題，提出調整。例如預留系統整合（或者綜合敘述）的空間，提出貫穿三年學習的主題，調整各單元循序漸進的學習順序。下面予以補充說明。

（一）貫穿新課綱中諸年級學習之知識與實踐主題，為「人權教育」價值。分別出現於必修單元一（主題三、「人與人權」）、單元二（主題二、「民主政治與憲政主義」）、單元三（主題四、「憲法與人權」）、選修單元一（主題八、「防止政府權力濫用的行政法」）、以及選修單元二（主題二、「國際關係與和平安全」中的一小節、主題四、「中國政治與經濟」中的一小節）。從高一到高三，除單元四「經濟與永續發展」，幾乎都會觸及此一問題。

對於「人權」議題的看重，始自《（95）暫綱》，但在《（99）課綱》有更大的發揮。人權價值可說是台灣朝野、藍綠政黨最接近的共識，雖然強調的重點不同，且有所選擇性強調的議題。我們可以有信心的認為，這也將是未來台灣公民，不論是面對自身國家，或者面對世界其他國家，最重要的自我參照價值之一。

（二）將政治、政府相關議題，從《（95）暫綱》的單元三，提前為《（99）課綱》的單元二『政治與民主』。這個順序的變動，有數個特殊理由：（1）原來《（95）暫綱》的順序，高一下先上『教育、道德與法律』，高二上再上『政府與民主政治』，並沒有特別的公民課的意涵，勉強說是遷就高一上的內容與高一下的內容，前後較有連貫性，但是沒有必然非如此不可的學理問題；（2）《（99）課綱》高一上在講完「社會運動」、「媒體識別」、「人權」、「多元文化」等主題之後，如果能接著上「政治與民主」，邏輯性更強，學理也更完整；（3）「政治」、「政府與人民」等主題，原來就是公民課的主要核心，新課綱「單元一」與「單元二」，在連續的一學年中，可以共同奠定高中公民教育的根基，在此階段學習可以進一步瞭解單元三的法律、以

及單元四的永續發展的問題；(4) 考慮綜合高中(高職)的教學需要，《公民與社會》僅有兩學期的學習，如果能選擇單元一、單元二，則可以有共同的公民教育的基礎，這是最適宜的狀況。

(三) 調整有關青少年成長階段的學習的角度。《(95)暫綱》對於青少年成長與學習，採取了一個由己身而逐漸往外擴大的觀點。所以，在單元一先從心理、家庭，然後社區、社會、繼之以法律、政治等單元的學習。雖然也符合青少年的學習，先從具象、關係親近性，而推及抽象層次較高的課題，但是這是一個勉強將不同範疇科目加以結合的作法，也是靜態的作法。而且，原來單元一的「心理」的主題內容，偏向人格心理學，和「公民教育」學習，關係很微薄。而單元一的「青少年」的成長議題，從既有教科書的內容選材上，也很容易被誤導為「青少年輔導」的師培議題，而不是從「青少年」本身來瞭解「成長」這件事情。

新課綱的調整，是從(後期)青少年，過渡到成年初期發展階段的學習需要進行設計。首先放棄有關「心理、人格結構」的傳統強調，而更加強調「自我」與「自我」的階段性的發展，提供青少年一方面學習社會科學，一方面瞭解並期望成為「成年」公民的過程。同時，「自我」被當成一個受(多元)文化教養，期待可以成為一個能選擇、能分辨、能處理差異、能行動，有人權意識的全人。

(四) 基於同樣理由，將《(95)暫綱》必修單元二「教育、道德與法律」調整為《(99)課綱》單元三「道德與法律規範」，不但讓學習範圍更為聚焦，分量減少，且更有系統性，也更符合高中青少年階段的學習。新課綱引導學生思考道德形成，到道德與法律的關係，一方面以憲政主義為基礎，引導學生理解國家與人民之間的互動和權利義務關係，再則說明憲法的人權理念，如何化為更具體的行政法和行政程序基本原理原則，「深入」我們日常生活當中。而為人所批評的知識系統不明的問題，則也有對應。此一單元針對「民法」和日常生活的關係，以及「刑法」和「刑事訴訟程序」對於人民之權利義務所發揮的規制作用，期望可以幫助高中生，在邁入成人社會時，充分理解民法與刑法所建構起來的日常法律關係，並可認知「程序法」對於「實體法」所發揮之保障正義得以落實的問題。

(五) 加強各選修單元的內部知識整合。選修單元一維持「社會」與「法律」的交集面，新增加社會制度與結構議題，加強高中生對於社會差異或不平等、社會及國家協助弱勢的制度設計(社會保險)、及與所有人都相關的「勞動」議題，能有基本的認識。而且特別選擇自憲法與釋憲制度出發，闡明人民的基本權利和釋憲制度之間的關係，並進而說明私法自治的民法體系，如何適應現代社會變遷的需求，又當代刑法的新趨勢為何，幫助學習者反省刑法的功能和極限所在。

選修單元二，以「民主政治與經濟」為標題。本單元的新增單元為「中國政治制度」，搭配經濟的新主題「總體經濟與兩岸經貿」。配合「中國政治制度」，增加「中國經濟」主題，包括制度的改變與兩岸經貿關係。

綜合而言，新課綱在修訂過程中，因為課綱小組能面對（95）暫綱訂定時的疑問，因此有一些改善的努力成果。現在如果要採取「返身」的方式自問：是否還有那些應該要解決（而且不像統獨問題暫時無法解決），是可以被處理卻未被處理的問題呢？我的答案是肯定的。例如，單元一（「自我、社會與文化」）的知識分量，比較新也比較多。相對單元二（「政治與民主」）因為建立於國中的社會科基礎，新知識主題分量相對比較少。這兩個單元顯得有些不平衡。而單元一有部分主題，例如「公民的社會參與」，內有部分內容，原來應該可以移到單元二，讓知識與學習更有邏輯，兩單元更有系統，但是卻沒有做到。此外，單元四（「經濟與永續發展」）因為採取了將「永續發展」的課題，納入經濟學的範疇的學習途徑，使得這兩者間的可能的價值衝突，或矛盾的地方的反思空間，略有不足。

陸、檢討過去、面對未來

我國《高級中學法》第 1 條訂定高中教育的宗旨：「高級中學以陶冶青年身心，培養健全公民，奠定研究學術或學習專門知能之預備為宗旨。」這是 1994 年教改高潮時期所定下的條款。如果說「公民教育」理應是我國高中最重要的目的，或者「理想中」最重要的目的，殆無疑義。

但是什麼是理想的「公民教育」內容呢？大家想像不同、觀點互異。對於「公民教育」作為一個名詞，一種關於文化品位、基本人文素養，和「公民」、「公民與道德」、「公民與社會」作為學科名辭，一種必須帶有實踐意涵的知識學習，則經常出現混淆。

本科課綱的訂定，可以說是針對「公民教育」作為一門學科，應該具備什麼內容，以及在如何在高中被學校認真對待、鼓舞老師的教學熱忱、讓學生有興趣學習、甚至可能帶動家長的公民知識與素養的成長，所進行的一場努力。但是，它並不能取代所有的「公民教育」的想像，也不能取代其他學科對於養成未來公民的可能責任。它是一次涉及層面相當廣，影響可能很久遠，但是畢竟是目的相當有限的「微型」的教改。

回顧從開始訂定《（95）暫綱》到《（99）課綱》正式公布，這六、七年間，台灣面臨劇烈的政治立場對立、統獨與藍綠分化衝突。在這樣信賴與共識稀薄的時空環境下，《公民與社會》不可能不受影響，例如，曾「刻意」迴避了一些顯而易見的衝

突。儘管如此，一門新的《公民與社會》，似乎已經逐漸成形。但是我們寄望新公民的養成，將提供下一代充分的反思與政治識辨能力、法治與人權識別與實踐能力、市場邏輯思維與永續發展視野，以及人文關懷的可能素養。

如本文強調，本科的基本教育目標、目的，就是養成公民的知識、情感與能力，這些新課綱仍然看重的目標，並沒有因為轉向社會科學的學習而喪失了對於「公民」期待的理想。但是我們也沒有轉回到標榜傳統文化與道德教育，而是選擇與社會科學內容學習結合。從另外一個角度來看，本科的核心價值仍然是「公民」，並不是「社會科學概論」的精簡版。對於未來公民的養成，新課綱指向的方向是：在此階段認識與介紹所有有關社會科學的系統與知識，都要回歸到「公民教育」，也是「高中教育」的最高目標而來。

新公民教育的內容，相對分量比較小，給予授課老師更大的活動空間。在知識系統上，有比較好的整合，把基礎放在高一的兩個學期，讓「人權」成爲一種貫穿的公民價值教育與實踐。

因爲課綱可以是各種勢力的角逐範圍，勢力消長可能與時俱變，我們其實無法推估新公民課綱可以使用多久。如果很快面臨修訂的問題，並非不可能。但是任何決策者如果要再重新釐定課綱內容，則必須要有充分的準備，包括專業機構與人員、資源的投入，不能再走現行的「臨時委員會」、「專案小組」、用兼職且常「走馬換將」的路子。

過去有人說錯誤的政策比貪污更爲嚴重，而在面對教育時，我們其實恐怕更需要戒慎，任何錯誤的教育政策，儘管原本立意良善，其所造成的人與資源、個體與集體的傷害，不容小覷，猶如重金屬污染一旦進入了我們的飲食鏈，將持續地停留在我們這個社會有機體（身體）內難以排除。

如果往前看，台灣公民教育還有哪些重要的環節需要補強呢？第一當然是影響「公民與社會」是否能「正常教學」的大學考試制度。我們在此不必迴避考試引導教學的問題，除非取消《公民與社會》爲指考科目，否則只要還沒取消，它的試題研發，必須能扣緊甚至發揮本科學習的意義與公民教育的價值。而大學考試的出題，對於本科作爲一個新興的學科的社會形象，有很大的影響。第二是教科書的生產過程，這包括了書局的編輯團隊以及國立編譯館進行的審定工作，是否能在課綱的許可範疇下，共同建立符合多本、多元觀點的適才教育的學習材料。第三是高中教師的增能學習，以及師資培育的過程，是否能提供充分進修管道，提供師資調整與增進的機會。第四是新課綱的知識體系、廣度與深度，必定還有可以改善的空間，需要嚴肅面對。而且，下一階段教改的準備工作，必須提早開始。

附件 1

普通高級中學公民與社會科課程綱要專案小組委員名單			
姓名	職稱	現職服務機關	聘職
張茂桂	研究員	中央研究院社會學研究所	召集人
王 垠	主任	國立彰化高級中學	委員
王泰升*	教授	國立臺灣大學法律學系（九年一貫社會學習領域）	委員
宋文里	教授	輔仁大學心理學系所	委員
李琪明	教授	國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系	副召集人
林弘茂	教師	國立基隆女子高級中學	委員
林美麗	教師	臺北市立第一女子高級中學	委員
陳延輝	教授	國立臺灣師範大學政治研究所	委員
梁蕙蓉	教師	國立臺灣師範大學附屬高級中學	委員
葉桑如	教師	臺北市立中崙高級中學	委員
張子超	教授	國立臺灣師範大學環境教育研究所	委員
張逸群	校長	國立臺南第一高級中學	副召集人
張清溪	教授	國立臺灣大學經濟學系	委員
張晉芬	研究員	中央研究院社會學研究所	委員
劉靜怡	副教授	國立臺灣大學國家發展研究所	委員

* 由劉恆姣博士協助

Civic Education Revisited: Reflecting on the Making of New Course Outline for High School “Civics and Society”

Mau-kuei Chang*

Abstract

The article emphasizes that the goal of the “Civics and Society” course at high school level, evolving from the (95) C.O. (Curriculum Outline) to the new (99) C.O., has been to cultivate future citizenship. It has not attempted to replace citizenship teaching completely with social science topics. And at the same time, the new C.O. made it clear that citizenship education will go through the learning of selected and relevant social science topics, not going back to traditionalistic culture or moral teaching. The author adopts a “participant objectivation” approach and to objectify his own experiences, reflecting on his work and issues he faced while serving as the convener of the curriculum committee. This article does not view C.O. as pure neutral texts independent of power and interests. In fact, C.O. is treated as an official document that is endowed with normative, coercive and exclusive privileges in high school education. And the drafting of C.O. is embedded in complicated social relations. The article describes that the contents of C.O. is accomplished through a series of social and political actions. The process is also affected by government, intra-government, particularistic interests and lobbying pressures from social groups. The article describes the composition and operation of the curriculum committee with illustrations of serious intra-committee debates. In the end, the article highlights some of the new elements and features of the new C.O., especially on its implications for human rights education.

Key Words: Civic education, Curriculum outline, reflexivity study, high school civics and society

* Research Fellow, Institute of Sociology, Academia Sinica; Convener, Task Group for Curriculum Outlines for *Civics and Society* of Senior High School. (etpower@gmail.com)

