

137-59

第四章 研究結果分析與討論

我國法治觀念的沿革，由於長期建立在封建的社會結構上，在加上千年的帝制餘緒及國民政府的長期禁錮戒嚴，籠罩在「以法制人」(rule by laws)而非「依法而治」(rule of law)的思維與建制之中。

法治亟需憲法的確立—憲法的優位性證立與國民主權的虛位化，人民法治轉為憲法統治，法治國的支配 (蔡宗珍，2004：55)；亦即是從形式法治國進入憲法法治國。

現代憲政國家體制，主要特徵不僅在民主程序，也不僅在人民的自由平等尊嚴，而在提供了一套法的制度結構—憲法及相關法律，來實施這些程序與價值 (顏厥安，2005：30-31)；豁顯的是實質法治國的內涵。

哈伯瑪斯，則比實質法治國更跨越一步。他融合了程序性法規範、法治國原則、民主原則—國民主權；三者緊密交錯。如果不透過憲法法治國支持，民主原則可能墮為民主投票機制，法律主治 (rule of law)，也可能成為實證法統治 (rule by law) (顏厥安，2005：41)。

國民主權雖在法治國原則下，受到憲法規範的拘束。但是，憲法規範在變遷的過程中，沒有參與的民主加入，則憲法規範也會越趨僵化。德沃金 (Dworkin) 言：美國民主是憲政民主而非多數決民主；憲政民主是建立在民主社群是的理解 (參與、平等的尊重與獨立性)，而不能以統計式民主來思考 (顏厥安，2005：19)，又揭開了參與民主法治國的扉頁。上述簡要歸結第二章文獻探討的論述，可作為教育部法治教育政策過去、現在、未來討論分析的架構。

第一節 教育部法治教育政策及制度的分析討論

我國法治教育的進展，在1997年以前並沒有一套較完整的法治教育計畫。當時在生活教育方面的相關法規僅「加強推廣青少年公民教育計畫」與法治教育較為相關。茲臚列1997年以前充滿黨國體制意識型態生活教育相關法令：(呂建政，1998：139-144)

- (一) 1950年代—生活中心教育實驗，糾正教育上之唯智主義。
- (二) 1960年代—生活教育方案、生活教育實施方案、國民生活須知，主張以社會中心生活教育 (毛連塹，1994：4)
- (三) 1970年代—生活中心理論實驗，以生活為中心，適應學生需要 (台灣省

政府教育廳，1976：125)。

(四) 1980年代一行政院之加強推廣青少年公民教育計畫、教育部生活教育實施方案、省教育廳之中小學生活教育實施要領。其強調生活教育當中的倫理與道德層面，卻也特別重視黨國體制的三民主義意識型態。

1997年以後，教育部才較具有法治教育雛形的政策、法令、計畫；略述如下：(黃旭田，2009)

1997年的教育部與法務部共同推出「加強學校法治教育計畫」。主要計畫項目包括培訓法治教育師資、規劃法治課程教材、落實學生法治教育、加強學校法治宣導、強化親職法律知識。1999年修正，執行策略包括增進教師法治知能、規劃法治課程教材、發展學校法治措施、宣導認識法治觀念。

揆其重點在於法律知識研習和法治教育教材觀摩研討會。在法治教育教材方面，國語日報有青少年法律專欄、法務部亦編有故事型態教材、青輔會出版「小執法說故事」八冊。

並且曾連續數年辦理法律大會考。在此計畫下訂定「中小學辦理法治教育要點」、「鼓勵大學法律系(所)師生辦理中小學及社區法治教育計畫」及「教育部補助大學法律系(所)辦理中小學及社區法治教育實施原則」等辦法。

考察此計畫，乃緣起於青少年犯罪激增緣故(參酌學校法治教育計畫第一項)，結果容易淪陷「犯罪防制教育」，重點在認識刑法，使得法治教育窄化為犯罪預防宣傳或是變成道德宣傳的例證。「小執法說故事」，此套書相當嚴謹；但仔細分析其內容，竟有62.5%用來介紹一個或數個罪名，憲法則只有三則，佔3.75%，而民事程序法完全闕如(黃旭田，1990)。

法務部為推廣法治教育宣傳，亦曾先後請1.法官、檢察官及觀護人；2.律師；3.法律系教授三類名單，並在1998年一月合稱為「法律巡迴服務團」，並訂定「法治教育服務團工作要項」，以利推展法治教育(黃旭田，2003：39-40)。

教育部與法務部推展法治教育不遺餘力，值得肯定。但是教育部活動中最重要理念、師資、教材、教法、迄今無法有效結合在一起，成效恐會打折。理念仍僅止於犯罪防制，衍生出教材脫離參與民主法治國的意識內涵。

筆者建議部門之間應加強溝通協調，成立法治教育核心小組，就上章論述

的法治之真諦內涵，制定計畫，研發一套適合種子教師及學生研習或融入其他課程的教材；此中包含實質法治國、參與民主之法治國的真義，揚棄停留在防止青少年犯罪的犯罪防制教育。

1999年法務部訂定為「飛越新世紀民主法治教育年」，內容為徵求打造民主法治社會志工、國人法治觀念之現況檢討與發表、編纂法律常識系列叢書、成立社區法律宣講團深入校園及社會宣講，在全國各地舉辦民主法治教育博覽會。

1999年法務部「法務部推展全民法治教育計畫」，工作項目包括廣化全民法治教育、深化學校法治教育、精實特定對象之法治教育措施三大類。同時與教育部訂定是年為「民主法治教育年」。2006年，教育部與22所大學訂立中小學及社區法治教育計畫；教育部、法務部共同再推動加強學校法治教育計畫。

2002年教育部函令直轄市縣市政府配合法治教育執行事項，主要重點如下：

- (一) 成立法治教育推廣委員會
- (二) 督導學校設置法治教育專櫃
- (三) 督導學校民主法治教育檢核
- (四) 選定法治教育中心學校
- (五) 督導學校法治教育年度工作計畫
- (六) 發展校園法律諮詢網路體系
- (七) 分區教師法律實務座談
- (八) 法治教育觀摩研習
- (九) 親職法律宣導
- (十) 函授法治教育成果

從1997年以後，教育部及法務部對於法治教育的推廣，從教育行政組織、教育活動主體、社區、家庭、課程教材等，皆戮力從事，值得肯定。惟仍有檢討之處，茲解析如下：

- (一) 組織面觀察一部會之間的權責，協調不足，政策無法貫徹連續，政策推動可行性低。
- (二) 教材方面觀察—教育部的行政命令以「加強學校法治教育計畫」為核心，序言中敘明緣由為降低青少年犯罪，培養知法守法之現代化國民。而法

治教育目的在於建立積極法治態度，降低並預防青少年犯罪，以培育知法守法的現代國民。也就是說法治教育明顯窄化為法律教育，預防青少年犯罪成為唯一教育目的。至於國家是否有守法的必要卻不是重點（許育典，2005：122-123）。

（三）師資培育方面的觀察—培育研習深度、廣度有待加強。

（四）校園法治環境方面觀察—教育主管機關，一再宣示目標與管考，對執行策略應提供更多參考架構。

教育部、法務部努力的推展法治教育，成效頗彰，不容否定；惟政策理念仍無法進入真正的完全實質與參與民主的法治國階段，主要的癥結為教育高權指導下的法治教育計畫課程，仍侷囿於形式法治國的實證法階段，雖然在計畫課程教材的撰擬上已呈顯多元活潑的型態，但根深蒂固的法律知識教育卻無法卸掉。

教育高權的行政行為偏失，可以邀請大學法律教育系所、民間司法改革相關團體、公私協力夥伴關係，共同撰擬一套適合師資培育進修，各級各類學校學生學習用的法治教育教材。如此，使得法律人得以在法治教育中發揮影響力（林孟皇、陳叡智，1998：77）。以美國為例，一份適用於幼稚園至小學四年級的法治教育教材，參與編輯人員竟有數百人之多，領域遍及幼稚園至高中的教師、法官、律師及警察（Safriet, 2002:51）。

至於在教育行政組織中設置單一事權機構，統一法治教育實施規劃與進程，將是目前法治教育改革重要目標。雖然有訓育委員會，礙於人少事繁，實無法臻至理想目標。建議在中央籌設全國憲法教育中心，各縣市則成立地方的憲法教育中心，分別執掌全國中、小學與地方社區，有關法治教育課程設計、教科書的編審與出版，以及師資訓練的整體規劃等事務（許育典，2002：112），既專業又可免除教育高權的行政介入。

為什麼法治教育要以憲法為核心，因為法治教育實施內容與界限，是以法治基礎觀念及人權教育為主要內涵（許育典，2005：103-110）。上述論及教育部法治教育的計畫、政策沿革開展，組織協調未能事權統一、計畫、教材尚佇停於形式法治國理念階段。我國正邁入參與民主的法治國階段，公私夥伴的公民社會也稍具雛形，亟需整合入憲法中心的體系。如此配合以學生自我實現的人權教育

為主軸開展，則法治教育將會更具成效。

1994年至2004年，聯合國大會通過決議案，訂為「人權教育十年」，積極推動人權教育，因而人權教育普遍受到國際重視（夏智瑩，2003：50）。

2001年4月教育部成立「人權教育委員會」，2001年6月14日頒佈「教育部人權教育實施方案」，規劃人權教育研究發展與評鑑，培訓人權教育師資、發展人權教育課程及教材，加強人權教育宣導及改善學校人權等五大實施策略。2001年教育部公布九年一貫課程暫行綱要，將人權教育列入六大議題及社會學習領域的權利規則與人權範疇中。

教育部為結合民間力量，函頒「教育部補助民間團體辦理人權教育活動實施要點」。同時，並設立人權教育資訊網平台，透過教育行政系統以全面性、系統性、多元性及周延性方式推動學校人權教育（潘毓斌，2004：7）。法治教育的主軸是基本權利的保障與權力分立及制衡。囿於傳統的禮治、人治、以法制人的文化，雖然時序已邁入2010年的參與民主法治國的潮流階段，教育部的法治教育計畫及政策，仍很難擺脫形式法治國的思維框架。教育部最近又推出人權教育的政策與計畫，凸顯了法治教育中的最重要一環。由此出發，漸次當可全幅的改變法治教育的偏失犯罪防制之理念，發展出參與民主法治國的法治教育政策與計畫。

教育部除了推展法治、人權教育外，感於90學年度起，全面實施的國民中小學九年一貫課程，取消了傳統的「道德」科目，將其融入「生活」學習領域（一、二年級）和「社會」學習領域（三至九年級）等七大學習領域。但驟然廢掉國小「道德與健康」國中「公民與道德」課程，頗令關心道德教育學者擔憂（李奉儒，2004：38-55）。

2004年12月教育部公布「品德—教育促進方案」，2006年11月小幅修改後更名為「教育部品德教育促進方案」；由此可見開始重視公民資格，並獲垂青引為重要核心問題（李琪明，2004：8-23）。

從法治教育、人權教育至品德教育的教育部施政計畫，有其進步與前瞻性。品德教育或許是可以轉化或整合為其他名稱，加以推動，例如：生命教育、人權教育、公民教育、法治教育、情感教育、性別教育、友善校園，以及教訓輔三合

一政策等（李琪明，2008：2）。但何嘗不可以人的自我實現為目標的人權教育，擴展出去轉化或整合上述諸種教育政策並匯整為參與民主法治國的法治教育。

第二節 高級中學「公民與社會科」課程綱要法治教育內涵分析與討論

1952年國民政府來台後，修正高級中學公民科之課程標準。其中涉及法治教育內涵的章節目次臚列於下：

（一）公民與政治

1. 我們的民族和國家
2. 民主政治
3. 國父的政治思想
4. 中華民國中華民國憲法
5. 我國現行政治制度
6. 政黨
7. 聯合國

（二）公民與法律

1. 法律概念（管制社會三事，法律定義和類別）
2. 我國的民法（民法內容、民法總則的要點）
3. 我國的刑法（刑法略史和內容、刑法總則要點）
4. 法院和訴訟（我國法院組織、民刑訴訟程序）
5. 日常生活的法律常識
6. 生活和法律（台灣省政府教育廳，1953年）

觀其內涵，純粹是法學緒論的ABC版，見不著法治教育真諦的章節綱目。

1962年，教育部又修正高中公民科的課程標準，其將政治與法律課程綱要融合在一起。

政治與法律

1. 民主政治性質
2. 國父政治思想
3. 政黨和民主政治
4. 我國的憲法和政治制度