

課程與政治： 台灣高中課綱的社會歷史分析

楊智穎

摘 要

分析近年國內所推動的各個課程革新方案中，爭議最大者要屬高中課綱，因此本研究特從「課程與政治」的分析視角，探討 2001 年至 2016 年間高中課程綱要的修訂過程，研究範圍包括高中課綱修訂背後複雜的情境脈絡、人際互動及權力運作，並從不同面向，分析此一高中課綱演變的社會歷史意涵，包括政治權力結構更迭、課程修訂競逐場域的形成、不同行動者間的角力，及高中課綱演變的歷史軌跡等。研究結果發現，此一高中課綱的歷史本質受到各種政治社會力量的影響，同時蘊含政治複雜性，及各種突發性與可能性。最後，本研究根據上述研究發現，提出未來課程革新與研究的啓示。

最後，本研究根據上述研究發現，提出未來課程革新與研究的啓示。

關鍵詞：高中課綱、課程史、課程改革

楊智穎：國立屏東大學教育學系教授。

E-mail: jyh.yiing@msa.hinet.net

Curriculum and Politics: Social Historical Analysis of High School Curriculum Guideline

Jyh–Yiing Yang

Abstract

Among the various innovation curriculum programs in recent years, the most controversial issue is the high school curriculum guideline. Therefore this study particularly explores the revision process of the high school guideline from 2001 to 2016 based the perspective of “curriculum and politics,”. The scope of the study includes the complex context of the curriculum modification, interpersonal interactions and power operation. The study also analyzes the social and historical meanings in different aspects, including political power shift, the formation of curriculum modification struggle field, the struggles among different actors, as well as the historical tracks. In order to achieve the purposes above, this study adopts historical research approaches and along with data analysis and some documents collection methods. The finding of this study includes the historical nature of the high school curriculum guideline is influenced by various political and social forces, at the same time, it contains political complexity, and various suddenness and possibility. Finally, based the research finding, this study provides the prospects for future curriculum reform.

Keywords: High School Curriculum Guideline, Curriculum History,
Curriculum Reform

壹、緒論

回顧西方課程研究的發展，自 1890 年代末期起逐漸成為實務探討的對象，到 1920 年代左右邁向一個學術研究領域，到 1990 年代後，成熟的學術樣貌則逐步成型，然透過歷史視角進行分析卻也發現，「課程」一詞一直是個具相當爭議的領域與概念，特別是隨著學校教育公共化之後，而在相關研究主題中，高中課程改革又一直是課程界所關注的焦點，特別是在相關歷史學者的努力下，更使其在成為一個研究主題方面，更勝於國小課程（Urban, 2010），加上該階段的課程改革過程涉入各種具競爭性的課程主張，雖爭議不斷，但卻也由於有了這些課程主張，造就現今美國課程理論的豐富樣貌。

相對於西方的課程研究，分析國內近年所推動的各項課程改革方案，高中課程改革雖受矚目，然關於高中課程的研究，其成為一個重要研究領域，卻直到最近才受到重視，探究其原因，主要在於國內長久以來的課程研究，仍多針對國中小課程。為了讓國內高中課程研究也能與西方課程理論間產生有機的對話，同時讓研究成果回溯去填補在地高中課程理論的不足，本研究將針對近年頗受爭議的高中課程改革進行研究，並將研究範圍聚焦在 2001 年至 2016 年間高中課程綱要（以下簡稱高中課綱）的修訂過程。

至於本研究會選擇課程綱要（或標準）作為研究對象，主要在於其是國家課程的一個重要類型，其對學校課程規畫、教科書內容選擇及評量內容設計等，皆具有一定程度的規範作用，任何課程綱要的修訂或調整，通常都會引發各界的關注，當然在過程中來自社會各種力量的介入也在所難免，導致在課程史中一直是爭議的重點。誠如歐用生（2011）所指，課程標準是社會歷史建構的。由於近年國內所推動的各個課程綱要革新方案中，爭議最大者要屬高中課綱，包括從 2001 年開始發展的 95 課綱，再到 99 課綱、101 課綱及 103 歷史課綱微調。其實回顧整個高中課綱的演變，在 95 暫綱公布之前，已歷多次的課程標準修訂，若從 1929 年公布《中小學課程標準暫行標準》起算至 95 暫綱公布，共發生 12 次的修訂，只不過 95 暫綱公布後所發生的高中課綱修訂，相較於過去，不僅次數頻繁，抗議方式較為激烈，引發的後續政治效應也較大，

同時經歷三任總統和六個教育部長，特別是讓過去較少被探究的高中課程，頓時成為社會大眾和學者專家所關注的焦點。

由於高中課綱的修訂或重新擬訂本身即為一種課程「改變」，而關於「改變」的議題，也一直是課程史研究關注的重點。近年相關學者對於課程改革方案不斷被推出，但改變卻很少發生的現象提出質疑，並歸因於受改革本身政治性的影響（Paris, 1995；Popkewitz, 1991；Tyack & Cuban, 1995），許多研究開始從「課程與政治」的分析視角，探討課程「改變」的相關問題，因此本研究特透過此觀點，採用歷史研究法，並輔以文獻及文件分析，針對 2001 年至 2016 年間高中課綱的修訂歷程進行探討，期待透過本研究的進行，能對高中課綱的社會歷史意涵有更深入的理解，並經由省思，進一步尋繹未來課程革新與研究的啓示。

貳、本研究的研究觀點

本研究主要從「課程與政治」的分析視角，探討高中課綱「改變」的相關問題。其中，關於「政治」一詞的意涵，並非指政黨政治的運作，其主要參考 Pinar, W. F., Reynolds, W. M. Slattery, P. 和 Taubman. P. M. (1995) 在《理解課程》（*Understanding Curriculum*）一書中，將課程視為政治文本（text）所指的意義。回顧政治文本成為課程領域的一種分析觀點，可追溯自 1970 年代再製理論（the theory of reproduction）的出現，之後，因為又加入新教育社會學和批判教育論等觀點，逐漸豐富課程政治文本的內涵。課程史領域的發展亦受此一教育社會學發展趨勢的影響，1970 年代先引進社會學的結構功能論，1980 年代後，受到現象學和衝突論等學派的挑戰（Musgrave, 1988），使得理論觀點漸趨多元化，相關研究如 Apple (1979) 所著的《意識型態與課程》（*Ideology and Curriculum*）、Franklin (1974) 所著的《課程領域和社會控制的問題：1918～1938》（*The Curriculum Field and the Problem of Social Control: 1918～1938*）。此後，隨著批判理論、後結構理論和後現代理論等學術觀點的加入，使得課程史領域的內涵更為豐富。1980 年代之後較重要的

研究論著如 Kliebard (1986) 所著的《美國課程的競逐：1893-1958》(The Struggle for the American Curriculum: 1893-1958)，Franklin (1986) 以 Minneapolis 學校系統為例，探討社會變遷與課程實施問題的研究，及 Popkewitz (1987) 所著的《學校科目的形成》(The Formation of the School Subjects)，從後結構主義的視角，探討美國各科目形成的歷史，包括社會科、生物和兒童教育等。

分析上述課程史研究的發展趨勢，在政治文本 (text) 面向，逐漸轉向重視動態性和脈絡化的分析取徑，因此在本研究中的歷史研究，所加入的「政治」文本元素，會特別探討高中課綱修訂背後複雜的情境脈絡、人際互動及權力運作等，藉此探討此一富激情又具爭議性的高中課綱發展史。此外，本研究也將歷史研究的功能，定位如 Goodson (1984) 所指，是在建立漸進性和持續性之課程改變的本質，同時檢驗各種協商和行動的方式，並基於課程史研究的目的不在論斷改革事件中，改革理念和過程的成敗對錯，而在從脈絡中進行檢討與反思，避免流於不同學術派別的對立 (章五奇、秦葆琦，2018；Franklin, 2009；Kliebard, 2002)。因此，本研究的重點還會聚焦從此一課程改革事件形成與演變過程，進行脈絡性的思考，並針對未來的課程改革，提出具深度的啟示。

參、台灣高中課綱的發展軌跡：2001 ~ 2016 年

本部分旨在從歷史的縱切面，透過一個動態性與批判性的分析取徑，以 95 課綱開始進行修訂至 103 微調課綱終止作為時間範疇，針對各主要時期之高中課綱的社會歷史脈絡、課程發展軌跡，各種權力角力與妥協，及特定時空所反映出的知識內涵等，進行解讀與評述，分析的視角會同時包含巨觀與微觀兩個面向。至於歷史階段的劃分，則依不同年度主要發展的課綱作為分期的依據，茲分述如下：

一、從 95 課綱到 95 暫綱

關於 95 暫綱修訂的起點，可回溯自 2001 年，由於當時社會各界對高中課程革新多所建議，如學科數目及授課節數過多，加上九年一貫課程已開始正式實施，為配合該課程的實施，由當時的教育部長黃榮村擔任召集人，於 2001 年 3 月 29 日成立「高級中學課程發展專案小組」（後更名為高級中學課程發展委員會），並於 2001 年 5 月起，開始著手修訂當時的《普通高中課程綱要》，其目的旨在「提升普通教育素質、銜接與大學通識教育、改善現行高中課程學科數目與授課時數太多、彈性不足難以適應學生個別差異之問題等。」（教育部，2005），同時以「延後分化」和「科目減併」作為兩大修訂原則（潘慧玲、王如哲，2005），以及將現行的課程標準改為課程綱要。

然此課綱在修訂過程中卻爭議不斷，其間還發生歷史課綱小組召集人更換的情形。由於 2000 年陳水扁上台後，由上而下積極推動本土化政策，即引發部分持「大中國意識」之學者或民意代表的批評。到了 2001 年，開始進行 95 暫綱修訂時，當時的高中歷史課綱小組召集人是由清大歷史所教授張元教授擔任，因為其在 2003 年 9 月發表的《高中歷史新課程綱要草案》中將台灣史獨立成冊，並增加過去課本沒有提到之攸關台灣發展的根本性問題，如國際條約與戰後台灣地位問題（薛化元，2015a），而導致被要求到立法院接受質詢，甚至被部分立法委員質疑是在為台獨鋪路（羅若禮，2007），同時飽受各界批評，包括台灣大學歷史系教授吳展良投書《中國時報》，批判台灣史從中國史脈絡中抽出，是「一邊一國」的史觀，高明士教授認為其用意是將中國史發展視為的附庸，其他還包括李慶華、洪秀柱和許淵國等中國國民黨立委，對高中歷史課綱草案提出質疑（李理，2013；聯合晚報，2003），在各方壓力下，遂促使張元辭去召集人職位。當然在此同時，亦出現北、中、南、東四社聯合發表聲明，要求當時教育部長黃榮村不可屈服於「親中勢力」，同時要求高中歷史綱要審議委員會的組成，應合理增加台灣史專家（聯合報，2003）。

除了上述爭議，2005 年 5 月 4 日還出現「搶救國文教育聯盟」抨擊教育部在修訂高中國文科課程暫綱要過程中，過分本土化，似有政治力不當介入的

情形（聯合報，2005）。同年5月26日，更有中央研究院院士許倬雲批評教育部主張的「由古至今」的歷史課程有不當之處（聯合報，2005）。其他相關的反對聲音還包括學生程度下降、國家競爭低落及大學課程銜接等批評，這些聲音的來源主要以學者為主。

在上述情況下，2003年的教育部長黃榮村在某一課程討論會上，考量各方對95課綱反應不一，對其仍抱疑的態度，因此決定先做暫綱，同時將95課綱更名為95暫綱（卯靜儒、甄曉蘭、林永豐，2012）。到了2004年，總統大選由陳水扁勝選連任，但黃榮村卻在未完成此課綱的情況下就下台，接任的杜正勝部長上台後，重新換一批人，在歷史科部分則請周梁楷教授接下召集人，並於同年8月31日公布95暫綱，然當時因歷史科尚有爭議，因此並不在這波發布範圍內，直至2005年1月20日，整個普通高級中學課程暫行綱要才修正發布（季節，2013）。因此，95暫綱實際修訂的時程是從2001年5月至2004年12月，共歷時三年八個月。

二、從98課綱到99課綱

對於新發布的95暫綱在正式實施後，本應實施一輪並加以檢討之後，才擬定新的課綱，然95暫綱在實施過程中，因受到2004年4月「全國高中教育發展會議」的影響，加上考量95暫綱總綱決議匆促（李坤崇，2010），讓相關當局迫不急待去訂定98課綱。當時預定推動之98課綱的進程，原計劃在2008年1月修正發布，並於2009年8月1日開始實施。然2008年5月20日適逢政黨輪替，由中國國民黨重新執政，同年的10月25日，當時的教育部長鄭瑞城在「普通高級中學課程發展委員會第十八次會議」中，並無動用表決，就決定將國文、歷史兩科擱置再議（梁祐菖，2001），然因當時的98歷史課綱是延續95暫綱，並未受太大的質疑，此舉也導致周樑楷抗議，而請辭歷史科召集人一職。同年11月25日，教育部發函公告，修正98課綱自99學年度高中一年級起逐年實施，改稱為99課綱，惟國文科和歷史科內容和再實施日期另案發布，仍沿用95暫綱的內容。

三、101 高中課綱

2009 年 9 月教育部長鄭瑞城去職，由吳清基接任，即改組課綱小組，進行國文和歷史課綱修訂，直至 2011 年上半年才完成，並預定 2012 年 8 月起實施（即 101 學年度起），因此此兩科的課綱又被稱為 101 課綱。值得注意的是，和 98 課綱相較，在 101 課綱中的國文課綱中，台灣相關題材作品由二成減少至一成，文言文作品比例則提高（林曉雲、胡清輝，2010），在歷史課綱部分，則重新肯定開羅宣言，並刪去台灣未定論（季節，2013）。然 101 課綱完成及正式實施後並非就毫無爭議，例如 2012 年 7 月就有民進黨立委鄭麗君送大眾意見書給當時的教育部長蔣偉寧，希望確保歷史教科書不受政治干預（自由時報，2012）。另一種聲音則是部分本土社團和立委趁十二年國教於 103 學年度上路，要求修課綱（季節，2013）。

四、103 微調課綱

在 101 課綱公布實施後，教育部為了順利接軌 2014 學年度十二年國民基本教育的實施，並及時回應教育現場需求，又責成國家教育研究院對高中課綱進行評估和檢視（黃政傑，2016）。其中，對各領域進行課綱微調的時間規劃並不一致。在國文和社會領域課綱微調方面，是以處理錯字勘誤、內容補正及符合憲法等作為理由，並於蔣偉寧教育部長任內的 2013 年 8 月至 9 月間組成十人檢核小組。當時原本計劃經檢核小組對上述兩個領域課綱進行改寫過後，經十二年國教小組表決通過，並由教育部於 2014 年 2 月 10 日正式公布，「微調」後的課綱預定於 2015 年（民國 104 年）實施，又稱 104 課綱（林雨佑，2014），然這樣的計劃因受到後續一連串突發性抗議事件的影響，而使得原先預完成的計畫目標產生改變。

2013 年 11 月 23 日，檢核小組召開第一次會議，當初檢核小組原只被要求對教科書中的名詞進行檢視，並提出報告，但朱雲鵬在會中提出臨時動議，建議由檢核小組直接微調課綱，此建議在會中獲得通過後，便開始進行課綱內

容的更改（林曉雲，2014），立委鄭麗君批評其程序錯誤，朱雲鵬則認為檢核小組有權限更改課綱（李容萍、黃以敬，2014），後續更於 2014 年 1 月 14 日，在有近半委員持反對意見的情況下，由課程發展委員會決議通過課綱微調（林曉雲、吳伯軒、梁珮綺，2014）。

此一反違程序合理性的結果，導致自同年 1 月 23 日起，許多的民間組織依續透過各種管道抗議此一課綱微調，台灣教師聯盟最先發難（黃政傑，2016），而諸多抗議團體中較受媒體和輿論矚目者則是由學生所發起的反黑箱課綱運動，他們除了到教育部抗議，還在 2015 年 7 月 23 日晚間入侵教育部長辦公室，7 月 30 日學生林冠華的輕生更進一步激化反課綱的力量，7 月 31 日學生佔領教育前庭長達 162 小時，並提出兩點訴求：(1)撤銷 2014 課綱；(2)教育部長吳思華下台。面對民間和學生反黑箱課綱運動，當時的教育部長吳思華仍堅持課綱微調如期實施，並另推三項政策：新舊版教科書併行、課綱內容有爭議大考不考，及一起寫教科書（黃政傑，2016），同時也對反黑箱課綱學生衝入教育部被逮捕之事，予以譴責違法行為，並依法提告（吳柏軒、錢利忠、林曉雲，2015），直到 8 月 5 日吳思華到台中國教署舉辦的座談會後才宣布，正式全面撤回對學生的告訴（何宗翰等，2015）。

受到此事件的衝擊，加上當時正逢總統大選，因此後續更衍生國民黨和民進黨對此事件的相互攻訐，地方政府的關注與角力，及民間團體和社會各界對台灣史觀、去日本化和慰安婦等爭議問題進行討論（黃政傑，2015），及從課程發展制度化面向，對課綱微調提出評論，包括課綱修改委員的專業能力、缺乏公開審議的程序等（薛化元，2015b）。2016 年 5 月 20 日民主進步黨贏得總統大選，即由新上任的教育部長潘文忠於 5 月 21 日宣布會以行政命令廢止 103 年通過的社會、國文領域微調課綱的決定，並於 5 月 31 日正式廢止，這樣的動作也創造出台灣課程史中年齡最短的課綱，及後續衍生在非政府代表的課程審議會中可納入學生代表。

為更清楚了解 2001 年至 2016 年間不同總統和教育部長任期內對於高中課綱修訂所作的決策，茲針對重要事件整理如表 1 所示。

表 1

歷任總統和教育部長對於高中課綱的相關決策及大事紀要

總統	教育部長	大事紀要
陳水扁 (2000.05 ~ 2008.05)	黃榮村 (2000.05 ~ 2004.05)	1.開始著手修訂 95 課綱 (2001.3.29)。 2.考量各方對 95 課綱反應不一，將 95 課綱更名為 95 暫綱 (2004.04.20)。
	杜正勝 (2004.05 ~ 2008.05)	1.公布 95 暫綱 (不包括歷史科) (2004.08)。 2.整個 95 暫行綱要修正發布 (2005.01)。 3.受到「全國高中教育發展會議」的影響，並考量 95 暫綱總綱決議匆促，決定訂定 98 課綱 (2004.04)。
馬英九 (2008.05 ~ 2016.05)	鄭瑞城 (2008.05 ~ 2009.09)	1.未動用表決下就擱置歷史和國文兩科的課綱 (2008.10)。 2.周樑楷抗議，而請辭歷史科召集人一職 (2008.10)。 3.宣布 99 課綱延後一年，變成 99 課綱 (2008.11)。
	吳清基 (2009.09 ~ 2012.02)	改組課綱小組，進行國文和歷史課綱修訂。
	蔣偉寧 (2012.02 ~ 2014.08)	1.組成十人檢核小組 (2013.08~09) 2.十二國教課程審議會審議通過《普通高中國文和社會領域微調課程綱要》 (2014.01)。 3.公布微調課綱 (2014.02)。
	吳思華 (2014.08 ~ 2016.05)	1.爆發一連串反黑箱運動。 2.面對民間和學生反黑箱課綱運動，仍堅持課綱微調如期實施，並另推三項政策。
蔡英文 (2016.05 ~)	潘文忠 (2016.05 ~)	1.宣布終止 103 微調課綱 (2016.05.31)。 2.衍生在非政府代表的課程審議會中可納入學生代表。

肆、高中課綱演變的社會歷史意涵

課程是特定社會文化脈絡下的選擇性產物，不同時期的課程政策主張，常反映出特定時空下所形成的知識形式、社會價值及教育信念（Kliebard, 1992），也就是在不同時期的每一部課程歷史都是特殊的，都和當時期的其他歷史間具關聯性（Tanner & Tanner, 1990），包括在課程歷史中每一關鍵時期所產生的「改變」，都和其他時期所發生的「改變」有所不同，其主要表現在每一次「改變」所處的環境脈絡和權力結構，同時也包括相關行動者的動機、策略與介入方式。因此，行動者的課程實踐策略與方式是如何影響高中課綱的「改變」，便必須置於特定的社會權力脈絡下思考。其次，考量每一個行動者都會擁有特定的課程主張，並分別在不同時期高中課綱修訂的競逐場域中各擅勝場，因此在探討課程的政治性時，不僅要去了解誰在這場爭奪戰中誰贏或誰輸，還要去了解課程競爭、衝突和妥協的過程中，他們是如何輸，及輸的有多慘（Ball & Goodson, 1984）。基於上述，以下茲別從政治權力結構更迭與課程修訂競逐場域的形成，高中課綱演變與不同行動者間的角力，以及高中課綱演變的歷史軌跡等三個面向，分析高中課綱演變的社會歷史意涵。

一、政治權力結構更迭與課程修訂競逐場域的形成

從 2001 年到 2016 年高中課綱演變的歷史過程可發現，每一次重大改變都和國家政治權力結構的更迭有密切關係，例如在陳水扁 2000 年當選總統後，由於力行本土化，因此課綱便逐步朝向台灣本位的方向修訂，特別在其總統第二任任期間，更邀請重視本土意識及主張「同心圓」歷史觀點的杜正勝擔任教育部長，此時強調「台灣主體性」逐漸成為官方主導課綱修訂的主流論述，至於則其他持中國史觀的學者或民意代表的主張則淪為次流。

然此一課綱修訂競逐場域中相關行動者的權力關係，在 2008 年馬英九當選總統後開始產生變化，持中國史觀者的主張開始轉化為具主導性的論述，而強調台灣意識者則變成次流，以原本要推出的 98 課綱為例，其中的歷史課綱

在未受質疑的情況下，卻與國文科被連帶擱置（梁祐菖，2001），包括在會議中未動用表決，即由當時的鄭瑞城部長拍板定案，國家力量介入的痕跡是相當明顯。這樣的權力結構到了馬英九第二任執政後期，發生課綱微調黑箱事件，很明顯也是再一次國家力量介入的結果，只不過這次介入的方式較為粗糙，因而引發諸多爭議及社會各界的關注。然時序隨著蔡英文於 2016 年 5 月就任總統，並由教育部長潘文忠宣布終止 103 微調課綱，此已意味課程修訂競逐場域中的權力關係產生改變。

透過上述分析大致可發現，此次台灣各時期高中課綱演變所呈現的競逐場域，國家機器仍是掌控場域中權力結構的重要關鍵，此現象突顯這部高中課綱演變史，不純然只是一制度性的課程史，同時也和政黨政治的興衰史無法切割，甚至也牽扯到殖民史和族群史（如原住民議題）。其次，在不同時期所形成的競逐場域會同時包含由各種利益團體所組合成的主流和次流，這些利益團體會各自在科目屬性、高中定位及國家認同等議題上，持不同的價值觀，且各自有自身要去運作的議程（agenda）。而在眾多爭論的議題中，又以「國家認同」在歷史課綱修訂的競逐場域中爭論最為激烈。值得注意的是，在某一時期被定位為次流的利益團體，並不會在高中課綱修訂的競逐場域中消失，或一直成為次流，當競逐場域中的權力關係轉變，特別是官方的論述基調驅向自己，其便會順勢而起，成為競逐場域中的主流。

Kliebard（1988）在對美國課程史進行研究後曾指出，無論任何時期或地區的課程實際，所謂的美國課程，其實是各種具競爭性學說與實際的集結。這在一個多元的社會更為明顯，統一的意識型態並非常態，各種觀念是可以同時存在的，它們對教育的內容與目的各有立場，各派理論的消長則是政治較勁的結果（Eisner, 1985）。尤其是歷史課程，還因為深深涉入價值觀的鞏固、群體認同、權力正當性以及文化傳遞的問題，因此會持續爭論不斷（林慈淑，2010），而台灣因特殊政治環境使然，在歷史課程中關於不同「國家認同」立場間的競逐，更明顯反映在歷次的高中課綱修訂。

二、高中課綱演變與不同行動者間的角力

透過對上述高中課綱演變史進行分析還可發現，在不同政治權力結構下又會分別反映出不同的知識形式與內容。然對於此一課程歷史現象的探討，如果只強調國家政治力量的影響，必然會過度簡化高中課綱演變的複雜性與動態性。其實 Goodson（1997）在針對早期課程史研究進行省思時便曾指出，由於當時的教育史和 1970 年代修正主義歷史（revisionist history）研究，忽視內部因素探討，常把組織內部的運作過程視為黑箱，因而會讓人誤以為外在社會力量會對學校課程的形成具有絕對的主導力量。因此，若把負責高中課綱發展的正式組織視為一種系統，本研究中的高中課綱修訂，其實是同時受到系統內外外部力量相互角力的影響，或可說「高中課綱」是來自系統內外不同的個人或利益團體代理人間相互爭戰的場域。相關的個人或利益團體至少包括教育部、地方政府、學校、學生、家長和課程審議會成員等（王麗雲、賴彥全，2018）。

如果再深入探討個人或利益團體在每一次進行權力角力過程所形成的課程決定，還可發現因每一個行動者殊異的學術訓練、生活經驗及身分角色，特別是教育部長、課綱修訂召集人及委員，必然會影響其對課綱政策決定的行動方向，但也不是具絕對的主導性，有時在與其他利益團體間進行相關主張的互動與拉扯時，也會呈現某種程度妥協現象，例如 95 課綱會改為 95 暫綱，或 98 課綱會改為 99 課綱，都是因官方所提出的版本受到來自不同立場支持者的抗議，而採取延遲公布的妥協作為。至於 103 微調課綱，則由於權力運作方式過於粗糙，系統外的反制程度也較大，促使教育部不得不採取「兩面併陳」的策略，即新舊版教科書併行、課綱內容有爭議者則大考不考，及訴求一起來寫教科書等。

Kliebard（1992）曾指出，在任何時期所通過的課程內容，並不會是任何個人或利益團體的一個持續性，甚至是具邏輯性的反映。本研究中歷次高中課綱修訂即明顯呈現這樣的歷史特性。其中，分析各種妥協現象所產生的結果，通常是非預期，協商過程也常是非系統性的，在過程中所產生的一些非預期的結果，有時還會連帶又引發另一波的角力與妥協現象。此外，從本研究中各時

期高中課綱演變的過程，還可看到各種權力運作策略的使用與介入，而不同行動者所使用的策略並不會完全相同，例如政府官員因掌握國家機器，因此較常會在體制內運用各種可能的行政介入，民意代表則主要透過媒體或連署書，值得注意的是，在此次「103 微調課綱」事件中，學生的權力運作策略相較過去，更為激烈，如佔領教育部。至於各種權力技術運用的效果為何，會依情境脈絡而有所不同。

三、高中課綱演變的歷史軌跡

課程演變的歷史軌跡是課程史學者極為關注的議題，然學者間的分析觀點雖不盡相同，但大致反對採規律性或普遍性的分析視角，如循環觀或鐘擺效應等，作為解釋課程演變之歷史軌跡的立論基礎，因為這些觀點其實都太簡化課程史本身的複雜性及個殊性，就誠如 Tanner 和 Tanner（1990）所言，在解釋課程史時，並不會存在特定的分析模型。近年隨著課程史研究的蓬勃發展，學者所採用史觀則逐漸重視一種動態的分析觀點，包括會去探討不同社會脈絡與當下行動者間的互動，以及不同主流團體與次團體間的競逐，分析各種互動或競逐是如何影響課程演變的軌跡，同時強調行動者間各種對立或制約的方式是多元、拼貼，且難以控制的（Franklin, 2009；Goodson, 1997；Kliebard, 1988），甚至會衍生許多隨機的收穫（a random harvest）出現（Kridel & Newman, 2003）。

回溯國內自 2001 年到 2016 年間所發生的高中課綱演變，從其歷史軌跡可發現，不同政黨背景之國家領導人的交替，固然會影響高中課綱演變的走向，但實際的發展軌跡並非具規則性，也就是在過程中會因每一任教育部長、關鍵課程領導者之決策重點與方式的不同，或來自不同行動者之抗拒力度與策略的差異，如學界、民意代表和民間組織等利益團體的抗議，以及一些突發事件的介入等，而導致在某些預定的路徑上產生延遲或轉折的現象，如在「反黑箱課綱」事件中，即因高中生的抗爭範圍逐漸擴大，而使得當時的教育部長吳思華不得不提出一些妥協的政策，包括新舊版本教科書併行，及新舊版本教科書中的差異部分，不列入大學入學考試命題。另一個因突發事件而產生的歷史轉折

點，則是 2015 年 8 月的強颱蘇迪勒侵台，迫使高中生必須提早結束佔領教育部的行動，如果蘇迪勒颱風未侵台，「103 微調課綱」事件的演變很有可能會不同於實際已發生之歷史發展的結果。

伍、結論與啟示

本研究主要從「課程與政治」的角度，探討台灣高中課綱的演變，並特別聚焦針對 95 課綱開始修訂至 103 微調課綱終止的這段課程史。透過對各時期高中課綱演變史的分析可發現，其「歷史」本質同過去台灣曾推動的幾個重要課程改革方案一樣，如鄉土教育、本土語言和英語教育等，皆受到各種政治社會力量的影響，同時蘊含政治複雜性，及各種突發性與可能性。因此，我們若將高中課綱演變史視為只是一部記載課程歷時性演變的編年史，必然只會關注其在那個時期會出現那些課程內容。或將高中課綱「改變」視為是進步的代名詞，或是一種線性的發展過程。再者，若認為這些年來高中課綱修訂的原因是為了解決配套措施不足的問題，或要讓學校教育更為「美好」，也會簡化課程「改變」本身的複雜性。從「課程與政治」的角度，可發掘課程領域長久以來存在的一個爭論問題，即「誰在爭奪誰的歷史最為重要？」，以及每一次課程「改變」背後複雜的社會和權力關係為何。其實政治力量對課程改革的影響是無所不在，只不過因其本質與運作是具歷史特殊性，因此很難只用單一因素或統一的詮釋框架，就能解釋任何時期的課程改變現象，研究者在分析時，勢必要掌握歷史事件所置的脈絡，同時盡可能從不同角度去分析。

另一個值得關注的議題，則是利益團體間的角力與互動。分析本研究中所呈現的各種課程爭議性，是在過去威權時期較少發生的事，然就一個多元的社會，這應被視為是一個普遍現象，特別是社會愈多元，背後蘊含之課程與政治的複雜關係就愈明顯，因為在每個人或團體都有權利發聲，或更進一步爭取自己利益的情況下，改革本身便可能如 Kliebard（2002）所指，是一種混合用語，它是融合各種努力，有一些努力是崇高和有價值的，但有一些卻是誤導，甚至要受到譴責的。其中，要受到譴責的部分，可能包含為了穩定執政權威、

爭取某些特定群眾支持，或是取得某些資源、地位與研究領域，所採取之各種型式的「競逐」（struggle）。由於這些「競逐」，有可能使得課綱的修訂無法朝正向發展。長久以來，官方對於課程標準修訂緣由的普遍性說詞，通常會以因應時代和社會需求做為論述基礎，然作為課程研究者，有必要揭露改革過程中可能隱藏的危險。

最後要提出的省思是，面對因國家權力介入或利益團體間角力所產生的課綱爭議，課程工作者或研究者應採取何種實踐策略。首先，本研究認為有必要持續強化國家課程標準的研究，因為從本研究高中課綱演變所浮現的各種爭議進行理解後可發現，爭議本身並不是一技術性問題使然，其背後可能的複雜權力網絡或互動模式仍需將它揭露出來，如此才能降低因國家課程標準之合法性與合理性的不足，而對學校課程產生負面影響。其次，則是要回到課綱發展的學理，針對課綱修訂過程中所浮現的重要問題，進行專業性的分析。有些問題雖具重覆性，但因發生的時空脈絡不同，仍可從不同的角度進行探討，如果有必要，仍應針對其本質及意涵進行再概念化（reconceptualization），如歷史教育、學生主體性或課綱發展機制等，避免導致在解釋台灣課綱改革現象時有所侷限。當然，這些研究成果必然也有助於豐富課程理論的內涵。最後，則是對於課程政治化的處理。回顧過去在探討此問題時，國內有些課程界的學者會主張課程改革應去政治化，然就本研究的觀點，課程改革無可避免會受政治的影響，因此本研究認為有必要讓更多課程專業力量進入政策網絡，而課程專家面對課程發展，也必須具備高度的政治敏銳度，如此才能降低不當政治力量影響的程度，這也是對未來高中課綱修訂的建議。

參考文獻

一、中文部分

王麗雲、賴彥全（2018）。教育政治歧見之處理：由 A. Gutmann 民主教育觀點反思高中課綱微調爭議與出路。《教育研究集刊》，64(3)，1-40。

[Wang, L.-Y., & Lai, Y.-C. (2018). Resolving political disagreement: Reflecting on high school curriculum guideline adjustment policy from A. Gutmann's democratic education. *Bulletin of Educational Research*, 64(3), 1-40.]

卯靜儒、甄曉蘭、林永豐（2012）。高中課程改革之政策形塑與實施的歷程分析：以 95 課程暫綱為例。《課程與教學季刊》，15(3)，181-206。

[Mao, C. J., Chen, H. L., & Lin, Y. F. (2012). Exploring a process of high school curriculum reform policy and practice: The 95 tentative edition of high school curriculum guidelines as an example. *Curriculum & Instruction Quarterly*, 15(3), 181-206.]

自由時報（2012，7 月 10 日）。高中歷史教科書爭議，鄭麗君赴教育部送意見書。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/664588>。

[Liberty News (2012, July 10). *High School History Textbook Controversy, Zheng Lijun Sent Submission to The Ministry Of Education*. Retrieved from <http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/664588>.]

李坤崇（2010）。高中課程 99 課綱與 95 課程暫綱之分析。《教育資料與研究》，92，1-24。

[Li, K. C. (2010). On the 95 guidelines and the 99 guidelines of high school. *Educational Resources and Research*, 92, 1-24.]

何宗翰等（2015/8/6）。教育部撤告，學生更盼撤回課綱。《自由時報》，A2。

[He, Z. H. et al. (2015, August 6). Liberty News the Ministry of Education with draw, students look forward to the curriculum guideline, *Liberty News*, A2.]

吳柏軒、錢利忠、林曉雲（2015/7/25）。迫害抗爭學生、戕害新聞自由，吳思華應下台。自由時報，A1。

[Wu, B. X., QIAN, L. Z., & LIN, X. U. (2015, July 25). Persecute resistance students, harm the freedom of the news, Wu, S. H. should step down. *Liberty News*, A1.]

李容萍、黃以敬（2014/4/17/）。朱雲鵬：審核小組權責可觸及課綱修訂。自由時報，A2。

[Li, R. P., & Huang, Y. J. (2014). Zhu, H. U.: Review team authority can touch on curriculum revision. *Liberty News*, A2.]

李理（2013）。「去中國化」的台灣中學歷史教科書編纂。載於張方遠（主編），高中歷史課綱烽火錄：從 98 課綱到 101 課綱的變革與爭論（頁 22-33）。台北市：海峽學術出版社。

[Li, L. (2013). “De-Chinese” development of history textbook for senior high school in Taiwan. In F. Y. Chang (Ed.), *High School History Syllabus: The Reform and Controversy of From The 98 Guidelines and The 101 Guidelines of High School* (pp. 22-33). Taipei, Taiwan: Strait Academic.]

林雨佑（2014/2/10/）。教育部晚間公布課綱爭議處都沒改。新頭殼 newtalk，台北報導。

[Lin, Y. Y. (2014, February 10). The Ministry of Education announced that the guidelines and disputes remained unchanged. *Newtalk*, Taipei report.]

季節（2013）。高中歷史課綱史觀之研究：1990 年代迄今（未出版碩士論文）。國立台灣大學，台北市。

[Chi, C. (2013). *A Study of the Changing Historiographical Perspectives in the Guidelines for Senior High School History Textbooks, From the 1990s to the Present* (Unpublished master dissertation). National Taiwan University. Taipei, Taiwan.]

林慈淑（2010）。歷史要教什麼？一英、美歷史教育的爭議。台北市：台灣學生書局。

[Lin, C. S. (2010). *What Does History Teach? Controversy over British and*

- American History Education*. Taipei, Taiwan: Taiwan Student Books.]
- 林曉雲（2014/4/17/）。立委揭朱雲鵬監軍，黑箱修改課綱。自由時報，A2。
- [Lin, X. U. (2014, April 17). Legislators reveal Zhu Yun-Peng's supervisory army, black box modifies guidelines. *Liberty News*, A2.]
- 林曉雲、吳伯軒、梁珮綺（2014/4/17/）。會議紀錄露餡，調課綱，全程黑箱。自由時報，A1。
- [Lin, X. U., Wu, B. X., & Liang, Y. Q. (2014, April 17). Meeting records revealed, adjust the guidelines, and the whole process is a black box. *Liberty News*, A1.]
- 林曉雲、胡清輝（2010/9/8/）。101 學年度起高中生要多讀文言文。自由時報，A1。
- [Lin, X. U., & Hu, Q. H. (2010, September 8). High school students need to read more classical Chinese since the school year 101. *Liberty News*, A1.]
- 章五奇、秦葆琦（2018）。板橋模式的實驗與創新。載於周淑卿（主編）。小學社會課程發展史（頁 63-98）。台北市：國家教育研究院。
- [Zhang, W. Q., & Qin, Y. Q. (2018). Experiment and innovation of the Banqiao model. In S. Q. Zhou (Ed.), *History of Elementary School Social Studies Curriculum Development* (pp. 63-98). Taipei, Taiwan: National Academy for Educational Research.]
- 教育部（2005）。普通高級中學課程暫行綱要。台北市：教育部。
- [Ministry of Education (2005). *The Interim Guideline of the Curriculum for Senior High School*. Taipei, Taiwan: Author.]
- 梁祐菖（2001）。高級中學歷史科課程綱要之論述分析（未出版碩士論文）。國立東華大學，花蓮縣。
- [Liang, Y. Z. (2001). *The Discourse Analysis of the History Curriculum Guideline of Senior School* (Unpublished master dissertation). National Dong Hwa University, Hualien.]
- 黃政傑（2015）。再評高中生反課綱事件。台灣教育評論月刊，4(10)，18-32。

- [Huang, Z. G. (2015). Re-review of anti-guideline incidents for high school students. *Taiwan Educational Review*, 4(10), 18-32.]
- 黃政傑（2016）。高中課綱微調的關鍵問題—台灣史課程的爭議焦點。《課程與教學季刊》，19(1)，1-26。
- [Huang, Z. G. (2016). The key issues in the adjustment of senior high school curriculum: The focus of the controversy over Taiwan history content. *Curriculum & Instruction Quarterly*, 19(1), 1-26.]
- 歐用生（2011）。國小課程標準修訂的課程史分析。載於國家教育研究院（主編），《我國百年教育回顧與展望》（頁 277-291）。新北市：國家教育研究院。
- [Ou, Y. S. (2011). The analysis of the history of curriculum revised in the elementary school curriculum standards. In National Academy for Educational Research (Ed.), *Review and Prospect of Centennial Education* (pp.277-291). New Taipei, Taiwan: Author.]
- 潘慧玲、王如哲（2005）。我國普通高中課程綱要發展之基礎研究—普通高中必修課程之研究。台北市：國立台灣師範大學教育研究中心。
- [Pan, H. L., & Wang, R. Z. (2005). *Basic Research on the Development of the Curriculum Guideline of Senior High School in Taiwan: The Study of The Compulsory Curriculum in Senior High School*. Taipei, Taiwan: The Educational Research Center of Taiwan Normal University.]
- 薛化元（2015a）。高中課綱爭議的歷程及教科書問題—以高中歷史為中心。載於吳俊瑩等（主編），《我們為什麼反對「課綱微調」》（頁 91-99）。台北市：玉山社。
- [Xue, H. Y. (2015a). The process of senior high school guideline controversy and textbook Issues: Centering on senior high school history. In J. Y. Wu et.al. (Ed.), *Why Do We Oppose the Adjustment of the Guideline* (pp. 91-99). Taipei, Taiwan: Yushan Club.]
- 薛化元（2015b）。歷史必須講究事實與比例。《天下雜誌》，8 月。
- [Xue, H. Y. (2015b). History must stress facts and proportions. *Common Wealth*,

August.]

聯合晚報（2003/10/ 15/）。本國史就是中華民國史，B8。

[Union night news (2003, October 15). *National History Is the History of the Republic of China*, B8.]

聯合報（2003/10 /18）。高中歷史課程綱要四社要求如期實施，B8。

[Union news (2003, August 18). *Four Clubs Require to Implement as Scheduled for High School History Curriculum Guideline*. B8]

聯合報（2005）。調整文言文，無政治操作。A3。

[Union news (2005). *Adjustment of Classical Chinese, No Political Operation*. A3.]

羅若禮（2007）。糾結中誕生的歷史教科書—從九五課綱爭議談起（未出版碩士論文）。國立台灣大學，台北市。

[Luo, R. L. (2007). *Tangled History Textbook: From the Controversy of the 95 Guideline* (Unpublished master dissertation). National Taiwan University, Taipei, Taiwan.]

二、英文部分

Apple, M. W. (1979). *Ideology and Curriculum*. New York and London: Routledge.

Ball, S. & Goodson, I. F. (1984). Introduction: defining the curriculum: Histories and ethnographies. In S. Ball & I. F. Goodson (Eds.), *Defining the Curriculum: Histories and Ethnographies* (pp.1-14). London and Philadelphia.

Eisner, E. W. (1985). *The Educational Imagination: On the Design and Evaluation of School Program*. New York: Macmillan.

Franklin, B. M. (1974). *The Curriculum Field and the Problem of Social Control: 1918-1938*. University of Wisconsin, Madison.

Franklin, B. M. (1986). *Building the American Community*. London: Falmer Press.

Franklin, B. M. (2009). Some musing on what's new in the new curriculum history. In B. Baker (Ed.), *New Curriculum History* (pp. 295-300). Rotterdam, Netherlands: Sense.

- Goodson, I. F. (1984). Subject for study: Towards a social history of curriculum. In S. Ball & I. F. Goodson (Eds.), *Defining the Curriculum: Histories and Ethnographies* (pp. 25–44). London and Philadelphia: The Falmer Press.
- Goodson, I. F. (1997). *The Changing Curriculum: Studies in Social Construction*. New York: Peter Lang.
- Kliebard, H. M. (1986). *The Struggle for the American Curriculum*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Kliebard, H. M. (1992). Constructing a history of the American curriculum. In P. W. Jackson (Ed.), *Handbook of Research on Curriculum* (pp. 157–159). New York: Maxwell Macmillan.
- Kliebard, H. M. (1988). The effort to reconstruct the modern American curriculum. In L. E. Beyer & M. W. Apple (Eds.), *The Curriculum: Problems, Politics and Possibilities* (pp.19–31). Albany: State University of New York Press.
- Kliebard, H. M. (2002). *Changing Course: American Curriculum Reform in the 20th Century*. New York: Teachers College Press.
- Kridel, C. & Newman, V. (2003). A random harvest: A multiplicity of studies in American curriculum history research. In W. F. Pinar (Ed.), *International Handbook of Curriculum Research* (pp.637–650). NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Musgrave, P. W. (1988). Curriculum history: Past and future. *History of Education Review*, 17(2), 1–14.
- Paris, D. C. (1995). *Ideology and Educational Reform: Themes and Theories in Public Education*. Boulder, CO: Westview Press.
- Pinar, W. F., Reynolds, W. M. Slattery, P., & Taubman, P. M. (1995). *Understanding Curriculum: An Introduction to the Study of Historical and Contemporary Curriculum Discourses*. New York: Peter Lang.
- Popkewitz, T. S. (1987). *The Formation of the School Subjects*. New York: The Falmer Press.
- Popkewitz, T. S. (1991). *A Political Sociology of Educational Reform: Power/Knowledge*

in Teaching Teacher Education, and Research. New York and London: Teachers College Press.

Tanner, D. & Tanner, L. (1990). *History of the School Curriculum*. New York: Macmillan.

Tyack, D. & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia: A Century of Public School Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Urban, W. J. (2010) Historical research. In C. A. Kridel (Ed.), *Encyclopedia of Curriculum Study* (pp.442–445). Los Angeles: SAGE.