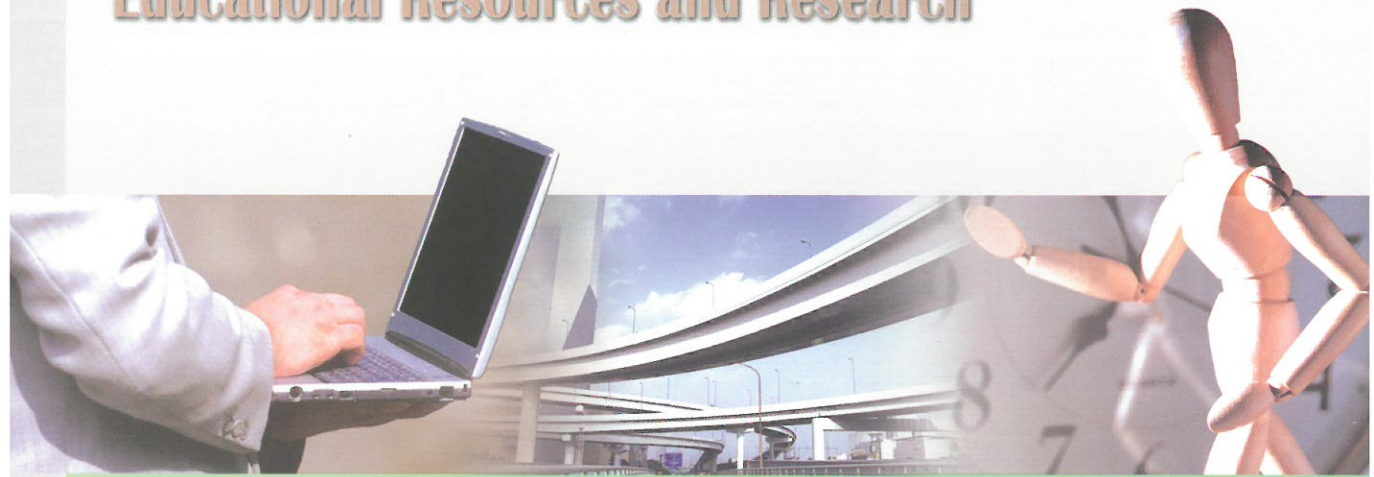


教育資料與研究

Educational Resources and Research

專刊

ISSN : 1024-3058



2007.12

台灣文化與社會之回顧與展望

*Special Issue on Cultural &
Social Development in Taiwan*

國立教育資料館 編印

目次

專刊主題：台灣文化與社會之回顧與展望

館長序言／王世英

編輯弁言／溫明麗

教育研究

- | | |
|---------------------------------------|-----|
| 自由與現實主義消長中的台灣國際地位探討／邱垂亮 | 1 |
| 台灣加入國際組織應有的認知：國際組織的國際法地位／吳東林 | 13 |
| 戰後的台灣經濟發展／張清溪 | 31 |
| 台灣的人權與民主教育／劉靜怡 | 49 |
| 台灣少數族群的政策探討／施正鋒 | 59 |
| 台灣弱勢者教育的現況分析與未來展望／范麗娟 | 77 |
| 從社會階層論探討外籍配偶生活適應及其子女教育問題／張碧如 | 91 |
| 台灣宗教教育之全球化與本土化的辯證發展／蔡源林 | 103 |
| 台灣生命教育的社會文化介面及其論述的生產／余德慧 | 117 |
| 台灣高級人才培育的省思：政府與企業的角色／張火燦、許宏明 | 129 |
| 台灣超越識讀與文本的媒體公民參與：從邊緣抗爭到主流教育／陳慧蓉 | 143 |
| 提升台灣大學生英語文能力的政策與策略／張武昌 | 157 |
| 台灣中小學科學與數學教育的回顧與展望／羅綸新 | 175 |

Contents

EDUCATIONAL RESEARCH

| | |
|--|-----|
| Taiwan between Liberalism and Realism / <i>Chwei-Liang Chiou</i> | 1 |
| Taiwan and The Need for Knowledge of International Organization Laws / <i>Tony Wu</i> | 13 |
| Post-War Taiwan's Economic Development / <i>Ching-Hsi Chang</i> | 31 |
| Human Rights and Democracy Education In Taiwan / <i>Ching-Yi Liu</i> ... | 49 |
| Minority Policy in Taiwan / <i>Cheng-Feng Shih</i> | 59 |
| Education for Disadvantaged Groups: Lessons Learnt, Future Considerations / <i>Lih-Jiuan Fann</i> | 77 |
| A Reflection on the Adaption of Foreign Spouses and on the Problem of Their Children / <i>Bih-Ru Chang</i> | 91 |
| The Dialectical Development between Globalization and Localization in the Religious Education of Taiwan / <i>Yuan-Lin Tsai</i> | 103 |
| Discourse Reproduction of Life Discipline in Taiwan / <i>Der-Heuy Yee</i> | 117 |
| The Roles of Government and Business in the Education and Training of Talents in Taiwan / <i>Huo-Tsan Chang, Hung-Ming Hsu</i> | 129 |
| Citizen Participation Beyond Media Literacy and Text under a Taiwanese Contest: From Marginal Resistance to Mainstream Education / <i>Huey-Rong Chen</i> | 143 |
| Promoting English Proficiency at Colleges and Universities in Taiwan: Policies and Strategies / <i>Wu-Chang Vincent Chang</i> | 157 |
| The Retrospect and Prospect of Science and Mathematics Education for the Elementary and High Schools in Taiwan / <i>Lwun-Syin Lwo</i> | 175 |

館長序言

《教育資料與研究》雙月刊自 1992 年發行以來，內容不斷充實，由初始之館務發展報導、教育政策宣導等，逐漸轉型為今日之教育專業期刊，提供教育人員教育學術研究成果分享平台，承蒙國內外專家學者熱烈參與，以及廣大讀者的迴響，為國內教育研究重要參考資源，每期發行量已達 6,000 冊。

教育發展與整體社會環境變遷具有密不可分的關係，教育政策制訂須配合社會環境變遷調整，而社會環境的變革與進步，亦有賴於教育品質的提升。《教育資料與研究》雙月刊以主題方式，就教育專業領域相關重要議題之現況與發展進行研究，提供教育行政決策參考，然而其面相是微觀的，是個別的。因此，如何從社會、文化的整體思維，以宏觀與前瞻角度，鳥瞰教育發展全貌，實有其價值與必要性，遂於歲末，統整台灣文化與社會之整體，以「台灣文化與社會之回顧與展望」為題，出版年度專刊，一則自我惕勵，再則提供國人共同透過教育來推進台灣文化與社會發展的契機，期望新的一年台灣大步向前 Go! Go! Go!

台灣由傳統、封閉的戒嚴社會型態，邁入解嚴後之現代化、開放社會，在多元文化相互激盪下，充分展現其充滿韌性與生命力，但也面臨了鉅大的衝擊與挑戰。因此，本次雙月刊 2007 專刊—「台灣文化與社會之回顧與展望」，特邀請各相關學科領域學者專家，從社會、文化的整體面向，由政治、經濟、外交、歷史、宗教、語言、族群等不同角度，深入探索台灣教育發展之軌跡與全貌，以期拋磚引玉，激發更多有識之士的共鳴與參與，以全球化的教育視野，教育台灣優秀的下一代，俾能夠立足台灣，放眼國際，創造更美好的未來。

本專刊內容充實，從規劃到出刊，過程緊湊，編輯嚴謹，能呈現此成果，本人除感謝各位學者專家不吝賜稿，以及審查教授及編輯委員們的不辭辛勞外，對於溫總編明麗教授所領導之編輯團隊，努力付出，由衷敬佩，值此歲末，謹藉專刊一隅，致上最深的祝福與感謝：新的一年，心想事成，萬事如意！謝謝大家！

國立教育資料館 館長

王世英 謹誌

2007 年十二月

編輯弁言

教育資料館有感於各界的支持，特針對「台灣文化與社會之回顧與展望」，廣邀各界識多見廣者，由文化與社會之整體思維，鳥瞰教育之發展，藉以回顧過去、檢討現在、策劃將來，並期能服務更多的讀者和台灣的教育界，也發揮教育資料館之功能。

本專刊內容兼顧微觀與鉅觀之文化與社會面向，檢視教育發展的成長軌跡，彰顯教育與國家、政治、經濟、人權、宗教、公民素養等之相互影響，期提供未來制訂教育發展方針或政策之參考。職此之故，澳洲昆斯蘭大學教授邱垂亮，有感於台灣國際政治環境之艱辛，從當代國際關係的現實與自由主義兩大主流思想，深入剖析台灣面臨的現實與法理壓力，該文有助於拓展教育方針訂定之視野；台灣國際研究學會理事吳東林對國際法鑽研甚深，尤其關心台灣加入國家組織的議題，教育界對此認知較為有限，該文足以提供教育界思考國際組織、國際法人格等內涵，並充實國人對主權國家及國際關係應有的認識。

教育除了應掌握國際情勢外，對於經濟及人權、族群、宗教等更不可忽視，故本專刊也邀請台灣大學教授張清溪，論述戰後台灣經濟的發展與演變，呼籲台灣應對國際社會開放服務業，為台灣教育的發展指出可行的方向；台灣大學副教授劉靜怡對台灣人權發展與民主教育關切甚殷，用力甚深，乃撰文分析台灣人權教育的過去、現在與未來發展趨勢，兼顧理論與實際，對台灣的人權與民主教育應如何調整內涵和方向，提出「認真對待人權與民主教育」的建言，足資參採；淡江大學教授施正鋒長期關注台灣的族群結構，該文檢視現有法規對少數族群權利保障的作為，為少數族群政策的未來提出剴切建言，值得一讀；東華大學副教授范麗娟期盼台灣社會早日實現社會正義，為文回顧弱勢者教育的政策和方案，提出弱勢者教育的重點不在趕上主流社會，而應充分發展主體性與潛能的論述，見解獨到。

屏東科技大學副教授張碧如則從社會階層論，檢視外籍配偶生活適應及其子女學習問題的成因，並分析其文化資本，懇切建議政府、學校及媒體共同重視外籍配偶本身的文化資源，提升台灣人民多元文化的素養，其對台灣文化的關切之情洋溢在字裡行間。此外，政治大學助理教授蔡源林，撰文追溯傳統型與現代型宗教教育的歷史脈絡，及台灣宗教教育制度發展的歷史軌跡及現況，為維護世界和平提出多元主義宗教教育的可行方向，甚為中肯；慈濟大學宗教與文化研究所所長余德慧有感於台灣在地文化含蘊豐富精神生命，特為文探討台灣文化對生命教育論述的生產行動，文中展現其個人對生命詮釋的張力，深具宗教情懷。

彰化師大教授張火燦暨博士班研究生許宏明共同從高等教育、政府職業訓練及企業訓練等三方面，撰述我國高級人才培育體系的因應對策，對台灣應如何發揮政

府與企業角色，以符合國家經濟發展之需貢獻卓見；文化大學助理教授陳慧蓉，為文探討台灣媒體識讀教育的歷史辨證方向，及媒體素養教育政策在文化及政治上的連接點，期培養具有批判性思考的公民，改善媒體公領域的環境，期台灣媒體的民主化向前邁進；台灣師大文學院院長張武昌參與國家英語教育政策，關切台灣高教英語教育政策的過去與未來，該文為大學英語文教育提出積極改進之道，值為借鏡；海洋大學師資培育中心主任羅綸新，探討台灣科學與數學教育之脈絡及未來發展，提出強化科學教育理論、重視學生基本能力、調和人文與科學教育、十二年一貫科學教育及科學教育終身學習等五大發展趨勢，兼具歷史與前瞻性。

綜上所述，本專刊涵蓋面甚廣，包括台灣歷史、台灣國際地位、台灣經濟、台灣政治、台灣族群、台灣人權、英語、數學與科學、高級人才教育，乃至於生命教育、宗教教育等不一而足，期能提供國內學者與教育界一個歲末共同省思的素材和參照，俾為台灣教育的 2008 開創嶄新的一頁。

本專刊的完成，感恩撰稿者為台灣教育無私的奉獻、審查委員們嚴格的審稿、幕後默默耕耘的編輯團隊和編輯委員們的付出，尤其段慧瑩、陳文團、黃炳煌、劉春榮、劉美慧及魏明通等委員更隨時提供寶貴意見，以及教育資料館館長王世英的卓見及指導，他們熱切而溫馨的期許，成就本專刊能以如此的高品質呈現在讀者面前，為讀者提供最深入、最寬頻的台灣文化與社會的回顧和展望，讓本專刊與讀者們共同在跨年之際，為台灣教育許下融合本土與全球、微觀與鉅觀、科學與人文、法理與人權、正義與宗教的光輝未來。於此歲末，謹祝各位新的一年福慧雙修，也祈求台灣教育蒸蒸日上。

總編輯

溫明麗 謹誌

2007 年歲末於台北易極軒

教育資料與研究專刊

2007年12月 1-12頁

自由與現實主義消長中的台灣國際地位探討

邱垂亮*

摘要

當代國際關係的兩大主流思想系統，現實與自由主義，350年來，前者一直主導國際權勢政治發展。到二十世紀末期，自由主義崛起，被看好一時，但在二十一世紀初明顯衰退。隨著中國崛起與武力威脅，台灣民主化雖成功，卻在此國際政治兩大主流思想及美國與中國兩大權勢強國較力中，進退維谷，備受壓力。如何在此艱辛的國際政治環境中求生存，並國家正常化，成為國際社會中法理主權國家的一份子，無疑是台灣目前面臨的最嚴峻挑戰。

關鍵詞：現實主義、自由主義、權勢、民主、主權

*邱垂亮，澳洲昆斯蘭大學教授

電子郵件：lianggong.chiou@gmail.com

來稿日期：2007年11月6日；修訂日期：2007年11月19日；採用日期：2007年12月14日

Taiwan between Liberalism and Realism

Chwei-Liang Chiou*

Abstract

For 350 years, between the two main systems of thoughts in contemporary international relations, realism and liberalism, the former has dominated the development of international power politics, while it was in the late 20th century that the latter, liberalism, began to emerge to have great impact. For a while, liberalism looked promising. However, in the early 21st century, it seemed to have run out of steam. With the rise and threat of China and caught in the midst of realism and liberalism as well as in the betwixt of the US and China, Taiwan, despite success in democratization, is under increasing pressure and finds itself difficult to survive in the international community. How to become a normal sovereign country and a legitimate player in world politics is now the most serious challenge to Taiwan.

Keywords: realism, liberalism, power, democracy, sovereignty

*Chwei-Liang Chiou, Hon Research Consultant, School of Political Science, University of Queensland, Queensland, Australia

E-mail: lianggong.chiou@gmail.com

Manuscript received: November 6, 2007; Modified: November 19, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、新現實主義

現代國際政治始於 1648 年在維也納簽定的維斯法利亞條約（Westphalia Treaty）。該條約啓始了現代國家主權（sovereignty）獨立觀念，國之上沒有更高的權威（authority）機構，國際社會基本上是無政府狀態（anarchy）。到今天，雖經過兩次大戰，有聯合國及其附屬組織，如國際法庭（International Court of Justice）的建構，但此無政府主義的國際社會及政治本質不變。在此國際社會中，以權勢（power）、比拳頭（武力）大小、講權勢平衡（balance of power）爲主軸的現實主義（realism），350 年來一直主導國際政治的理論論述與實踐運作。其人性本惡的理論假設，雖明顯有瑕疵，但也沒被根本否定、修正。今天國際政治學者改稱其爲「新現實主義」（neo-realism），但換湯不換藥，其基本論點不變。

十八世紀末、十九世紀初，歐洲法國、奧地利、英國、普魯斯、俄羅斯五強並立，奧地利政治家、總理梅特尼（Metternich）發揮合縱連橫、權勢平衡的國際政治藝術，發揮到淋漓盡致境界。

維持了歐洲近 50 年的和平，被美稱爲「梅特尼的年代」（Age of Metternich）。梅特尼的當代傳人就是前美國國務卿季辛吉（Henry Kissinger）及現任國務卿萊斯（Condoleezza Rice）。季辛吉在哈佛大學研究所就專心研究梅特尼，深得梅氏理論精髓。新現實主義理論上最厚實的學者則非芝加哥大學的米爾歇默爾（J. L. Mearsheimer）莫屬（Mearsheimer, 1990）。梅特尼的維也納議會（Congress of Vienna），雖曾維持半個多世紀的和平，但也沒辦法避免第一次世界大戰的發生。

第二次世界大戰後，以美國與蘇聯兩大強國爲軸心的兩極（bi-polar）冷戰世界秩序（cold war world order），維持到 1989 年蘇聯的崩潰。期間，毛澤東於 1956 — 1976 年間大搞反右鬥爭、大躍進和文化大革命等極左路線的瘋狂政策，與赫魯雪夫走修正主義後的蘇聯發生意識型態之爭，讓季辛吉有機可乘，於 1971 夏初密訪北京，與周恩來大玩現實主義的權勢政治，出賣多年盟邦台灣，與中國關係正常化，成功聯中制蘇，成爲他與尼克森總統外交突破、歷史留名的生涯傑作。

貳、新自由主義

在二次世界大戰後的冷戰中，美蘇核武競賽不僅威脅世界和平，還威脅人類的根本存在。加上戰後世界各地人民解放及國家獨立運動此起彼伏，新國家如雨後春筍紛紛建國。人權觀念、人道主義、自由、平等、民主等人本主義的價值觀興起、擴散，並漸成世人都接受的普世價值。還有，科技突飛猛進，國際間交往，經貿、文化、旅遊、體育等各種交流，日益頻繁（Keohane & Nye, 2001）。

聯合國、國際犯罪法庭（International Criminal Court）、歐盟、亞太經合會、世界貿易及衛生組織等國際機構的建立，以及國際人權公約、核武非擴散條約、國際海洋法等各項國際公法的制訂。這些國際整合、解決國際紛爭的機制與制度建構的高度發展，挑戰傳統國家主權至上觀念，被稱為國際政治的制度主義（institutionalism）。

全球化（globalization）的發展導致更高層次的哲理論述。那就是自由主義（liberalism），也即當今國際政治學者稱呼的新自由主義（neo-liberalism）之興起。此主義強調人性本善，有愛心、耐心與理性，人與人、族群與族群、國與國之間的矛盾、衝突、爭端，都可以經過接觸（engagement）、對話（dialogue）、和解（detente）、談判（negotiation）等溝通程序，合理合情理性解決。

此新自由主義雖起源於洛克（John Locke, 1632-1704）的傳統自由主義，但藉由個人、社會、國家、國際到全球化的當代新自由主義理論的建構與發揮，則是二次世界大戰之後美蘇冷戰核武威脅下的智慧產物。對此主義論述發揮得淋漓盡致的當代學者，非以哈佛的奈伊（Joseph Nye, 1937-）及芝加哥的柯恩（Robert Keohane, 1941-）莫屬。¹ 他們的新自由主義在 1989 年東歐共產主義崩潰後曾達到高峰。之間出現的後現代主義（post-modernism）、理性主義（rationalism）、建構主義（constructivism），甚至女性主義（feminism）、環保政治（green politics）等，都在新自由主義的光圈下風光一時，成為國際政治學必修之課。不過，經過短短 20 年不到的歷史浪濤沙的洗滌，在 2007 年的歷史時刻看新自由主義，已有歷經人事滄桑的衰老之感。面對新現實主義在「中國崛起」後引發的嚴峻挑戰，新自由主義頗有後續無力之勢。²

參、新保守主義

1989 年柏林圍牆倒塌、東歐共產主義崩潰後，尤其在美國布希總統 2000 年上台後，連接新現實主義及新自由主義的新保守主義（neo-conservatism）突起，強勢主導美國及其戰略盟邦、英國、日本、澳洲等國的外交與戰略思維及政策。

新保守主義起於 1960—1970 年代冷戰時期，基本上是美国權勢主義與國際政治現實主義的結合。其基本論述，講的是國力和軍力，認為美國不僅要維持強大國力，絕對不允許美國整體國力削弱，低落於世界其他任何國家，一定要維持全面戰略超強高地，還要全球權勢運作，展現美國戰略優勢，維持世界和平。

¹ 相關資料請見 Keohane & Nye (2001: 26-36)。

² 作者認為中國崛起仍未定論，還有很多變數可使其崩潰，前蘇聯就是歷史前鑑。

不僅如此，新保守主義還堅決相信人道、人權、自由、民主主義，他們不僅相信，還認為要達到世界真正和平，需要普及這些價值，並推動自由民主全球化，希望全世界的國家都成為民主國度。唯有當世界 190 多個國家都民主化後，才能根據「民主國家之間不會發生侵略戰爭」的歷史經驗，達到真正世界和平的理想境界。

更有甚之，他們還積極主張民主超強的美國義不容辭，應該扮演不只是和平維持還要和平製造、民主創建的國際政治工程師角色。也即採取爭議性非常大的政權改變（regime change）政策，要強迫世界上專制國度，如布希口中的「邪惡軸心」（axis of evil），伊朗、伊拉克、北韓等國，接受自由民主普世價值，政權改變為自由民主國家。

新保守主義的理論啓蒙者是史特勞斯（Leo Strauss）、克利斯多夫（Irving Kristol）等政論學者。1960—1980 年代，他們的理論被大肆批評。1990 年代後冷戰時期，他們東山再起，2000 年布希上台後，在布希、副總統錢尼（Dick Cheney）、前國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）的大力提拔重用下，新保守主義者，如前駐聯合國大使波頓（John R. Bolton）、前副國防部長沃霍維茲（Paul Wolfowitz）及前國防部顧問費斯（Doug Feith）和波爾（Richard Perle）等，都成為布希國防與外交決策理論、政策決定與推動的要角，呼風喚雨，權傾一時。

911 恐怖份子攻擊紐約雙子星貿易中心大樓，讓新保守主義派抓到最佳歷史契機（Fukuyama, 2006）。首先發動推翻阿富汗塔里班政權的政權改變戰爭，旗開得勝，並急起直追，又發動推翻哈珊獨裁政權的伊拉克之戰。都是過去國際政治頗為忌諱、違背國際法主權至上原則的干涉主義（interventionism）、先下手為強（pre-emptive strike）的權勢主義侵略動作。問題是，他們都沒想到，摧毀這些邪惡專制國家容易，要把這些專制主義根深蒂固的國家民主改造、政權改變，談何容易。在阿富汗和伊拉克，美國目前身陷種族、宗教、文明衝突、內戰的無底泥沼，拔身不得，找不到退場機制（exit strategy），前景不看好。民主願景雖還若隱若現，卻也越看越遠，越有遠不可及之勢。

新保守主義的理想主義，其理論和實踐都面臨失敗、甚至滅絕的危機。他們要在阿富汗和伊拉克建立民主政權改變的典範，如今功敗垂成，不知如何收場，要再在邪惡國家，如北韓、伊朗、緬甸，及快速崛起的專制中國，推動同樣新保守主義政策，如今看來真有空中樓閣、不切實際之感。《歷史終結》（End of History）的作者福山（Francis Fukuyama），曾是新保守主義的理論大師，初期支持美國入侵阿富汗和伊拉克。不過近年來他改變看法，不再為新保守主義背書、辯解（Fukuyama, 2006）。

肆、杭庭頓的民主化與文明衝突

新保守主義似已成強弩之末，新自由主義也面臨發展瓶頸。新現實主義在新自由主義的強力挑戰與壓力下，不僅沒有式微，還像「薑是老的辣」般，越戰越勇，仍獨領國際政治主流風騷。不過，在此必須一提的是杭庭頓的民主論和文明論。哈佛大學政治學大師杭庭頓（Samuel P. Huntington, 1927-），是當代世界政治學界的泰斗。在國際政治學上，他基本上是新現實主義者，但是他認同民主主義，相信西方自由主義的價值系統是人類文明發展的主流（Huntington, 1996）。

1991年杭庭頓發表大作，《第三波—二十世紀末期的民主化》（*The third wave-democratization in the late twentieth century*）。1996年他再發表另一鉅作，《文明衝突與重造世界秩序》（*The clash of civilizations and the remaking of world order*）。兩著作一出現就轟動士林，成為政治學經典之作。在《第三波》中，杭庭頓研究各國的民主化成敗過程。他（Huntington, 1991）認定，1922年世上64個國家中有29個民主國家，1942年二次世界大戰中，只剩下12個民主國家，戰後冷戰中民主化有進展，1962年111個國家中有36個是民主國家，之後共產主義擴張其勢力，1973年122個國家中只有30個民主國家，1980年代後期共產主義衰退，民主主義高漲，1990年130個國家中有59個民主國家。杭庭頓（1997）對世界民主化抱著一定樂觀看法，但也不敢預言，在可預見的將來世界大部分國家會變成民主國度。

以紐約自由之家（freedom house）的評估，世界193個國家中，約有120個有民主制度（公平選舉）運作。雖不是全部都已民主鞏固（兩次以上和平公正民主選舉產生政黨輪替執政），但都可認定為制度民主國家。以自由之家的評定，台灣是成功民主化國家，排名滿前面的。中國則是不自由、不民主的專制國度，排名很後面。

比較台灣與新加坡的政治制度，杭庭頓肯定台灣成功的民主化，他斷言：

李（登輝）總統在台灣創建的自由和創造力會在他生後延續存在。李（光耀）資政帶給新加坡的（政府行政的）誠實和效率，可能跟隨他進入墳墓。在有些情況，專制主義在短期間表顯亮麗，但經驗證明，長期間只有民主政治才能產生優質政府。（Huntington, 1997: 13）

杭庭頓認同自由民主主義，有其一定的新自由主義色彩。不過，他的「文明衝突」可是鐵桿的新現實主義。在此論述中，他認為1989年後冷戰的世界秩序並無福山（Francis Fukuyama）的「歷史終結」現象。資本與共產主義的意識型態之爭是結束了，但是文明衝突即將取而代之。他的文明衝突論冷靜指出，世上八大文明體系，尤其中東、北非與中亞的回教與西方基督教文明之間，長期留下來的

種族、文化、宗教衝突，不僅在二十世紀末期沒有化解，還正在惡化，有一觸即發的危險。他還指出，回教與東方儒教之間有其專制主義同質性，有可能戰略聯盟對付西方民主陣營。如西方民主國家不能團結一致，維持戰略優勢、權勢平衡，有效控制此文明衝突，一旦失控，必有無法想像的大災大難，甚至第三次世界大戰。

伍、台灣申請進入聯合國

在上述的新自由主義與新現實主義之間，檢視今日台灣的國際地位，一方面，在自由、民主、人權等普世價值的建立與維護上，台灣成就斐然，已成亞洲民主化的典範，並備受世人的認同與稱讚。因此，世上很少民主國家，可以忽視台灣的民主存在，可以輕易袖手旁觀，任意讓專制中國武力侵犯台灣。但另一方面，現實主義講的是實力和武力。無疑地，民主台灣與專制中國在權勢政治的均衡上處境越來越惡劣、越困難。50 多年來台灣都必須在超強美國武力保護下才得平安無事。

1979 年美中建交後，雖有「台灣關係法」的法理權威安全保障，但近年來中國崛起，在經濟、軍事、國際政治各方面都開始挑戰美國的單極超強霸權地位。在現實主義的權勢政治中，台灣夾在美中兩大強權之間，動輒得咎，生存空間越來越小，前途並不看好。

我們可先看最近台灣以台灣名義申請進入聯合國的努力與挫折，來分析、瞭解夾於自由與現實主義夾縫中求生存的台灣國際政治地位與困境。陳水扁總統於今（2007）年 7 月 18 日寫信給聯合國秘書長潘基文，第一次以台灣之名申請進入聯合國。潘基文以 1971 聯合國 2758 號決議文宣稱，聯合國承認「一個中國」，台灣是中國的一部分，台灣的聯合國代表權問題早已解決，並把陳總統的信退還。陳總統於同年 7 月 27 日再致函潘基文，一樣被退回。9 月 22 日，台灣入聯案在聯合國大會上討論，中國外強中乾，發動 120 多個邦交國替它撐腰、說話。前後竟有 140 多個國家發言，討論了 4 個多小時。最後以 126 票比 14 票否決了台灣入聯案。美、日、歐盟民主大國，雖大多沒有發言支持中國，但也都投下反對台灣入聯的一票。可謂民主世界之奇恥大辱，這些民主國家向專制中國磕頭，歷史不會忘記。

2758 決議文沒有談到「一中」議題，更沒有承認台灣是中國的一部分，也沒有處理台灣在聯合國的代表權問題。陳水扁總統提出以台灣之名申請入聯，同時推動入聯公投，在國內外都擊起千層政治大浪。國內，泛藍政客及媒體雖冷嘲熱諷，但馬英九也看到入聯是台灣民心所在，不可違背，因而被迫為選票而提香跟進，推出「返聯」公投。國外，不僅中國大叫台灣在搞法理台獨，玩火自焚，連台灣「守護神」美國都怪叫，強力反彈，罵阿扁在改變現狀，製造麻煩。

美國的強力反彈，壓抑民主台灣，有違民主政治原理原則，被認為是為瞭解決

北韓核武及其他反恐問題之戰略考量，過分討好中國；其不讓陳水扁總統訪問中南美洲時過境美國本土，則是小題大作。

從現實主義權勢政治角度來看，美國向中國低聲下氣，有其一定戰略考慮與道理。美國目前維持「一個中國」政策，不願法裡承認台灣主權獨立，認為台灣國家主權並不完整，還反對台灣或中國單方面改變台海現狀，更不願、不能與中國為台灣的入聯公投及申請與中國翻臉、甚至衝突。新保守主義的信徒對此也許不以為然，但新現實主義的萊斯及她的國務院幕僚，則認為此妥協政策合乎美國國家利益，是一正確決定。

不過，1971年美國開始與中國關係正常化後從來沒有承認台灣是中國的一部分。對潘基文的2758「一中」說詞，美國國務院也立即回應，去信表明美國不認同潘基文說法。從新現實主義的角度來看，這次台灣入聯案，表面上專制中國大勝，民主台灣大敗。但從新自由主義的視野來論，環視世人、世界各國輿論的普遍反應，所彰顯的民心民意所在，台灣不僅沒敗，還大勝，中國不僅沒勝，其實大敗。

君不見，陳水扁總統這次以台灣名義申請入聯，引起世人注目，加上中國強力反彈及聯合國的140多國大辯論，台灣入聯問題第一次就如是大張旗鼓，變成眾所周知的國際議題，被國際媒體大肆報導，篇數多達千篇。美、日、歐盟諸民主國家的主要大報，更都推出長篇社論和專文，仗義執言，為台灣發聲，大力支持台灣入聯案和入聯公投，認為民主台灣應該是聯合國會員，當然更可根據民主原則舉行入聯公投。

在民主國家、美國、日本、歐盟、澳洲等國，政府雖在「一中」政策下投下反對台灣入聯案，但人民支持台灣之聲明確、響亮。這段時間，根據美、日等國的民意測驗，有60%至80%的人民認為台灣應該入聯，並支持台灣入聯公投。很少世人認為中國的鴨霸行徑可以理解、接受。所以，陳水扁總統放棄「中華民國」、以台灣名義申請入聯，就如是轟動，引發世人的關注、支持，有其歷史文明發展的應然道理。只要台灣再接再厲，每年聯合國大會都大肆聲張申請入會，5年、10年、20年，一定成功，也是世界歷史文明發展之必然。

陸、澳洲觀點

1990年代澳洲經濟陷入衰退危機，中國經濟則大肆起飛。澳洲以生產資料與能源為主的經濟體系，與中國世界工廠大量需求原料與能源的經濟發展配合，如魚得水，澳洲經濟突然生氣勃勃。10年不到，澳中貿易不僅超過澳美、也急速追上澳日貿易。今年中國將變為澳洲最大貿易伙伴，澳洲經濟依靠中國已成現實，很多澳洲

人都如是認知。維持澳中友好關係，變成澳洲國家利益所在、外交政策的主軸，也已成澳洲朝野共識。

在此經濟利益掛帥的現實主義主導下，雖然澳洲與美國有半個世紀的戰略盟邦關係，並訂有戰略伙伴的「澳紐美條約」（ANZUS Treaty），從二次世界大戰後的韓戰、越戰、阿富汗及伊拉克之戰，澳洲都派兵援美，與美軍並肩作戰，也都以維持自由、民主、人權為其參戰的理念與理由，但是在目前偏向中國的政策挪移中，在台海危機問題上，澳洲明顯現實主義考量，不願跟緊美國，怕因美國以「台灣關係法」出兵協防台灣，澳洲被迫在「澳紐美條約」壓力下出兵支援美國而與中國一戰。

多年來在台海問題上，澳洲採取戰略模糊政策。也即如果台海發生戰事，美國插手派兵保衛台灣，澳洲在「澳紐美條約」下可能、也不一定可能派並協助美國協防台灣。

2006年底澳洲外長唐納（Alexander Downer）在北京訪問，曾脫口說出，「如台海發生戰爭，既使美國參戰，澳洲也不派兵支援」（類似）的話，引起一片譁然，連總理何華德都被迫澄清說「澳洲對台政策沒變」。當時反對黨外交發言人、現反對黨領袖陸克文（Kevin Rudd）也急著發言反駁唐納不當說詞。

今（2007）年年底澳洲大選，在野黨已在野12年，風水輪流轉，可能選勝，輪替執政。以其領袖陸克文（有名的中國問題專家，並說口流利中文）的中國與台灣政策來看，可以看出澳洲在自由主義與現實主義之間遊走、移動，其對台看法與政策也因而常搖擺不定，模糊不清。

陸克文2004年中旬赴北京訪問，與中國高層領導人有一定接觸。回來後他在澳洲國會發言，並在媒體發表鴻論，也與作者長談討論台中澳關係與台海問題。他的立場如下：

第一，他肯定台灣近年民主化的成功，已成典範，值得世人認同。他也譴責中國專制、侵犯人權。

第二，他認為中國崛起已成不爭事實，其國力必然直追美國。中國威脅雖存在，但因其經濟發展，其政治和平演變（民主化）遲早也必隨之而來。

第三，台海爆發戰爭必成災難，對大家都不好，對中國壞，台灣更壞，美國、日本、澳洲都壞，大家應盡量避免。澳洲必須對台灣警告，如因台灣挑釁引發台海戰爭，澳洲不會捲入這場戰事。

第四，陳水扁總統推動台獨議程，是在玩火，非常危險。澳洲應向陳總統講明白，澳洲反對他的急躁行徑。

第五，澳洲的國家利益在與台灣與中國三方維持友好關係，應促使台中雙方理性節制，和平對話，解決爭端，雙方都不可盲動，任意單方面改變台海現狀。

第六，台中爭端短期間無解，應讓時間去和平解決。

私底下，陸克文也表示他看好民主台灣，應會繼續民主深化鞏固下去，並永續存在，前途看好。不過，他向中國傾斜的趨勢，也清晰可見。

柒、專制與民主的文明衝突

陸克文的台灣與中國觀念，應基本上就是澳洲的觀念。其基調就是澳洲國家利益與中國越來越密切，澳洲在經濟、外交、國際政治與戰略上因而會越來越向中國傾斜。這是現實主義政策決定的必然。今（2007）年十月，作者去歐洲開會、演講，聽到的歐盟觀點、對台海問題看法，基本上與澳洲一樣。

不過，人間事、國家與世界大事，尤其是錯綜複雜的國際政治，當然沒有那麼簡單。人道人權、自由民主等普世價值是民主國家根深蒂固的立國磐石，不可能輕易視而不見、置之不顧。到頭來，如果專制中國真的動武打民主台灣，世上 100 多個民主國家，尤其是美、日、澳洲、歐盟等先進民主大國，真能在「一個中國」政策藉口下袖手旁觀，不幫助台灣防衛自己，在現實主義的權勢考量下雖非不可能，但也非常匪夷所思，是很難想像的事情。還有，即使各國政府領導人能如是鐵石心腸，各國人民能贊同嗎？

更重要的是，既使現實主義考量，專制與民主主義之間的文明衝突，大家又豈能視而不見，不現實主義地面對？當然不能。美國與盟邦打阿富汗、伊拉克戰爭，澳洲支持東帝汶獨立，美國總統、加拿大與德國總理、澳洲朝野領袖等都以國賓規格招待達賴喇嘛，讓中國跳腳，也都大肆聲援緬甸的翁山蘇姬，讓緬甸軍頭們大傷腦筋，何嘗不都是這場文明衝突無法忽視、無法置身度外的現實表現。

2 年前，歐洲在法國希拉克總統及德國施瑞德總理推動下，要解除 1989 年天安門事件以來對中國的武器禁賣政策，那是現實主義考量。但在人權主義壓力下，兩年來都沒得逞，在歐盟通不過。如今，法德兩國新領導人、沙科季及莫可兒，都非常重視人權、自由與民主，加上歐盟 27 國家都是民主國家，還有美國的強力反對（美國也在 1989 年開始禁售武器給中國），此解禁案短期內要在歐盟通過並不容易。這是民主戰勝專制的一個證例。

既使最現實主義權勢政治地來論，在大肆討好中國聲中，今（2007）年九月在澳洲雪梨召開的亞太經和會領袖會議間，美國、日本、澳洲、印度等民主國家在亞太地區建構民主戰略聯盟的議程，不僅被公然提出，還有具體軍事合作動作。中國、俄羅斯、伊朗及其他專制國家的戰略聯盟，也同時在如火如荼推進中，兩個陣營的新兩極國際權勢政治、世界秩序的雛型，實已欲呼即出。

捌、結語

歸根究底，這是文明衝突、民主與專制主義的世紀大戰，專制中國必為美、日、澳洲、歐盟等 100 多個民主國度之敵，世人眼光雪亮，看得清清楚楚。夾在美中兩大強國之間，一個是民主、一個是專制國度，台灣的國際地位困難、生存空間狹小。但是，台灣國家主權條件完整，經濟發達，為世界第 18 大經濟大國，其民主和平轉變，更是成功，非常耀眼，並成民主政治發展典範，值得台灣人民驕傲，中國人民學習，世界人民稱讚。

台灣當然要擁抱新自由主義的價值與政策，但也不能忽視國際政治的新現實主義。民主的保護傘外還要有一定的權勢力量，維持一定的防衛武力，被中國武力侵略時要有足夠兵力與其一搏、一戰。

歷史終結地看，美國、日本、澳洲等民主國家承不承認台灣為主權國家，讓不讓台灣進入聯合國，會不會出兵協助台灣抗拒中國武力威脅，到頭來還是要根據「自助才有人助」的人類生存原則，自己在經濟發展、民主鞏固、國家認同、國防建設等建國工程上有建樹、有成長、有力量，自己站得住、站得穩，人家才會來幫助你。台灣絕對有此本錢、本事。天佑台灣！

參考文獻

- Burchill, S. et al. (2001). *Theories of international relations* (2nd ed.). London and New York: Palgrave.
- Diamond, L. et al. (Eds.)(1997). *Consolidating the third wave democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Fukuyama, F. (2006, February 19). After Neo-conservatism. *New York Times*.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave-democratization in the late twentieth century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Huntington, S. P. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster.
- Huntington, S. P. (1997). Democracy for the long haul. In L. Diamond, et al. (Eds.), *Consolidating the third wave democracies* (p.13). Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Kegley, Jr, C. W. & Wittkopf, E. R. (2001). *World politics-trend and transformation*. Boston and New York: Bedford/St. Martin's.

- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (2001). Power and interdependence in the information age. In C. W. Kegley, Jr & E. R. Wittkopf (Eds.), *The global agenda* (6th ed.). Boston: McGraw-Hill.
- Mearsheimer, J. J. (1990). Back to the future: Instability in Europe after the cold war. *International Security*, 15, 5-56.

教育資料與研究專刊

2007年12月 13-30頁

台灣加入國際組織應有的認知： 國際組織的國際法地位

吳東林*

摘要

國際組織雖然有廣義、狹義之分，以及對成員國內部行使職權的限制，但這些都無損於它在國際社會中的地位。國際爭端的最終滿意解決，主要仍取決於主權國家的善意與合作，但國際組織所發揮的輔助功能，依然是主權國家在採取最後手段之前願意考慮的途徑。國際社會應當在國際組織功能的基礎上，對現有國際規則進行修改、補充，並制定一些有利於國際社會的共同規則，使人類在互信、互助的環境中持續合作。為具體反映時代發展的趨勢，國際法主體的定義已擴大傳統上視主權國家為國際關係唯一參與者的狹隘看法，且因應當前國際社會組織化的環境變遷，將國際法的主體大幅擴及到主權國家以外的國際組織或其他行為體，進一步開啓解釋國際組織的國際法人格－在國際法地位的必要性。

關鍵詞：國際法、政府間國際組織、非政府組織

*吳東林，台灣國際研究學會理事

電子郵件：rocmc@ms24.hinet.net

來稿日期：2007年11月8日；修訂日期：2007年11月27日；採用日期：2007年12月14日

Taiwan and The Need for Knowledge of International Organization Laws

Tony Wu*

Abstract

Despite the fact that international organizations cannot determine and enforce the internal affairs of its member states, their status is unquestionable. Doubtless, international conflict can be solved only by the good will and the cooperation of involved countries. And here is the role of international organization which is taken by involved countries as a "last ditch" in the case of conflict. International community should amend existing rules to protect and enforce the functions of international organizations. It should promulgate the rules for the benefits of global community. With the development of international cooperation, the traditional definition of international laws should be revised and expanded. To respond to the change of current states, international law has to expand to cover all related subjects. And this is the beginning of the new era of international laws.

Keywords: international law, inter-governmental organizations, non-governmental organizations

*Tony Wu, Professor, Council Member, Taiwan International Studies Association

E-mail: rocmc@ms24.hinet.net

Manuscript received: November 8, 2007; Modified: November 27, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、前言

近代以來跨國性議題，如全球安全、產經科技、人文發展、海洋開發等議題，已經很難由單一國家自行處理，必須依靠國際社會共同解決。1992年聯合國在德國與瑞典等28個國家的倡議下，成立了全球治理委員會（The Commission on Global Governance），且於1995年聯合國成立50週年之際發表〈我們的全球之家〉（Our Global Neighborhood）一文，說明全球化時代人類社會發展的重心正由政府管理（government）走向全球治理（global governance）（The Commission on Global Governance, 1995）。

全球治理的概念說明全球性的議題除了可由各國政府共同處理外，也可由政府間國際組織（Inter-Governmental Organizations, IGOs）—聯合國是最主要的組織及非正式的全球公民社會（global civil society）組織—非政府組織（Non-Governmental Organizations, NGOs）來解決。

近年來，台灣朝野積極推動加入聯合國的活動，因為聯合國所代表的功能與目標具有全球性與普遍性，因此冀望成為聯合國的會員國之後能順利加入其他相關的國際組織，這項指標對台灣而言具有極大的重要性與實質意義。台灣也是國際社會的一員，廣泛參與國際組織除可提升台灣的國際地位，符合全民共同的願望與期待之外，更可與許多國家維持多邊的互動關係，為台灣在國際社會長期被中國壓縮生存空間的情形下，另闢一處可實際解決台灣與國際間問題的管道。

但是，國家與國際組織是國際社會不同的主體，其形式、能力亦不同；國際組織能否執行國家能力所不及的議題，實與國際組織的國際法地位息息相關。因此，台灣在推動加入國際組織的同時，先對國際組織的國際法地位有一定程度的認知，將可輔助評估推動上述議題的效益，這也是本文寫作的動機與目的。

貳、國際組織概述

一、國際組織緣起與發展

從人類長久以來的發展歷史來觀察，整個演進脈絡無疑就是一個不斷組織起來的過程；而國際組織（International Organizations, IOs）則是人類社會組織化發展的最具體展現（儀名海，2003：1）。在近代歷史中，國際組織是在國家之間進行交往的過程中發展而成的，也是國際政治、經濟、科技和文化發展到一定歷史階段之後的必然產物。十九世紀後半葉起，人類社會在工業文明與交通日益發達的大環境下，國家與國家之間的互動關係在整個國際社會的許多領域中明顯的較以往更為密切；而伴隨著此種時代的大趨勢，國際組織開始不斷的以各種聯盟的形式出現在國際社

會中。最初國際組織的性質只是以非政治的、專業的、行政的和技術性的國際合作爲目的的組織形式；如果以國際組織的嚴格定義而言，當時的組織形式仍稱不上是完善的正式組織。

但是，十九世紀末及二十世紀初的兩次海牙（Hague）會議，對國際組織的發展產生了重要且直接的影響。1899年及1907年國際間強權及其所屬集團爲了限制軍備發展、防止戰爭的爆發，分別召開兩次國際會議，以尋求和平解決國際爭端的辦法。雖然兩次海牙會議在推動國際裁軍方面並未發揮實質性的作用，不過就促進二十世紀及其以後的國際組織發展而言，卻是具有重大的意義與影響力（儀名海，2003：2）。二十世紀開始，國際組織的形成主要強調推動政治上以維護和平及防止戰爭爲宗旨的政治性組織，並出現以國際合作爲主要任務的綜合性國際組織；1920年第一次世界大戰結束後成立的國際聯盟（League of Nations）與1945年第二次世界大戰結束後成立的聯合國（United Nations，UN），即是繼海牙會議之後深具歷史意義的兩個國際性政治組織。

1950年代以後，國際組織的發展更如雨後春筍般迅速展開，許多以國際合作爲目的各種領域專門性組織，相繼發展成爲高度健全的國際組織。這些國際組織的運作架構上均設置常態性的秘書處、全體會員大會、理事會等多項具有實質性職能的機關；尤其，第二次世界大戰結束後迄今最重要的國際組織—聯合國，以及聯合國所轄的國際合作專門性組織、區域性國際組織等，也都建立了職能性的、密切的組織關係。在這種多元且密切的互動關係中，各種國際組織有機地聯繫在一起並發揮各自的職能；而爲深入瞭解作爲國際社會一員的國際組織在參與國際互動關係時具有何種的權利與義務—具有何種法律人格，進一步來探討國際組織的國際法地位這項課題，即具有特殊的價值與重要性。

二、國際組織定義與地位

國際組織的定義種類很多；一般而言，國際組織是由若干國家爲了實現特定的目的、任務或利益，依據一致同意的國際條約、協定或憲章而成立的常設性組織；除依其特定的宗旨獨立存在於國際法規範的範疇之外，並經由其特定的機構活動於國際社會。此外，國際組織的概念也另有涵蓋較爲完整的敘述，亦即：凡是兩個以上的國家，其政府、民間團體或個人基於特定目的，以一定的協定形式而創設的各種機構，均可稱爲國際組織。這個定義除依協定成立國際組織外，比起前述的定義明顯的不同在於構成員除了國家或其政府外，還加上人民或民間團體。以上是國際組織的定義。

就國際組織的構成員而言，亦有廣、狹義之分。廣義的國際組織既包括國家之間的組織，也包括其他如國家、民間團體或個人所組成的國際性機構；狹義的國際

組織則僅指由國家組成的國際組織—亦即政府間的國際組織。1969年〈維也納條約法公約〉第2條第1項中關於條約用語規定：「國際組織」係政府間之組織；1975年〈維也納關於國家在其對國際組織關係上的代表權公約〉及1986年的〈關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法的維也納公約〉，均將國際組織表述為政府間組織，以區別於民間的非政府組織；而1982年〈聯合國海洋法公約〉附件9「國際組織的參加」第1條亦規定：國際組織指由國家組成的政府間組織（林燦鈴，2003）。

從上述說明可以看出，在國際法意義上嚴謹的國際組織概念基本上均是指狹義的國際組織—即政府間的國際組織。但是，不論是廣義或狹義的國際組織，都是一種介於國家之間、超越國界的跨國組織，但它不是超國家組織或凌駕於國家之上的世界政府；因此，國際組織一般不能超越成員國政府對其地方機關或人民直接行使職權。

國際組織雖然有廣義、狹義之分，以及對成員國內部行使職權的限制，但這些都無損於它在國際社會中的地位。首先，就國際社會的構成員而言，儘管早期的國際社會—尤其是第二次世界大戰結束前的國際社會中，普遍認為相較於主權國家而言，國際組織只是國際關係中的次要參與者；而且國際關係所呈現出來的主要是國家與國家之間的關係，即使國際組織在一定程度上參與國際活動，仍只是主權國家經由國際組織表現出來的國家間關係。不過，自從戰後國際組織迅速發展以來，各國開始廣泛藉由國際組織來進行交往、協調與處理紛爭，使得國際關係逐漸呈現制度化與組織化的趨勢。

目前普遍存在於各地的區域性或全球性國際組織—如亞太經濟合作會議（Asian Pacific Economic Cooperation, APEC）、歐洲聯盟（European Union, EU）、世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）、聯合國等，已對國際社會的政經發展產生重大影響；從這方面來看，國際組織實已成為當前國際關係中的重要參與者。

其次，國際社會主要由主權國家所組成。國際政治結構與國內政治結構最大的不同在於國內政治結構是科層體制且權力集中的結構，成員間是上下隸屬的關係；但國際政治結構並不存在科層體制組織，且權力分散，每位成員間形式上都是平等的，沒有國家有對別的國家發號施令的權利，也沒有國家有服從別的國家命令的義務，成員間依賴的是協調的關係。國內政治是有政府的政治，而國際政治則是無政府的政治；¹換言之，國際社會不可能存在一個凌駕於主權國家之上的

¹參閱 Kenneth N. Waltz 在《國際政治體系理論解析》（Theory of international politics）一書中的分析，此項觀點也普遍存在於現實主義學派學者的思維中。

世界性權力機構。

但是，人類在面對國際社會互動關係日益密切的發展趨勢中—尤其是全球化的快速發展，爲了維持國家與國家間的正常互動，必須尋求一個能促進各國良性互動的社會組織，扮演以下角色：

(一) 秉持國家主權獨立、平等、共存的原則，協調與化解國家間的紛爭、促進國際社會的共同利益；

(二) 維持國際社會的和平、穩定與發展；

(三) 鼓勵並協助各國基於整體國際社會利益進一步發揮積極作用（法學評論，1995）。

大體而言，此等社會組織即是國際組織；國際組織既成爲現代國際社會的一個重要機構，不僅體現國際社會中國家互動性質的特點，發展成穩定國際關係的架構；國際組織亦是建立與維持國際社會秩序的基礎。綜上分析不難看出國際組織已建立起它在國際社會的歷史地位。

三、國際組織特質與作用

二十世紀後半葉至二十一世紀初，隨著全球化進程的推展，國際組織無論在數量上或對全球事務所產生的作用都在與日俱增。根據《國際組織年鑑》的統計，目前全球約有 48,000 餘個國際組織，IGOs 及 NGOs 各約占 5% 及 95%（Ann Marie Clark et al., 1998）。在這些爲數眾多的國際組織中，如依不同的標準或性質來分類，可以劃分成許多不同的種類。但不論如何劃分，大部分的政府間國際組織是以政府間的協議作爲其存在的法律基礎—如盟約、憲章、規約或組織法等。國際組織除了有上述的協議作爲法律基礎外，平時也透過其組織內常設機構的正常運作來維持組織的穩定性與持續性。綜合以上的分析，國際組織在依其法律基礎的正常運作過程中，基本上可以歸納出以下的五項特質：

(一) IGOs 或 NGOs 的構成員中，除了部分存有政治實體、地區、民間團體或個人外，一般而言，政府間國際組織的主要構成員仍是主權國家。

(二) 政府間國際組織不是世界政府，不能違反國家主權原則干涉他國的內政。

(三) 政府間國際組織成立與活動的法律基礎爲國家間的多邊條約。

(四) 國際組織內的構成員不論大小強弱及社會、政治、經濟、文化制度的差異，在國際法上的地位一律平等。

(五) 國際組織的自主權及法律人格獨立存在於本身的特有系統（林燦鈴，2003）。

除了國際組織的特質外，一般人對國際組織在國際社會中的功能取向存有兩種不同的觀點：持正面看法的人肯定國際組織的積極作用，並認爲國際組織可作

為國際無政府狀態邁向世界政府的台階；另一種持負面看法的人則認為在無政府狀態的國際政治結構中，國際組織終究無法掩飾或改善國際間主權國家相互爭權奪利的本質。但是，這兩種極端的觀點仍然不能漠視一項存在的事實：即使國際社會中的國際組織僅能在以主權國家為主的國際關係中扮演次要的參與者，不過主權國家與國際組織相互之間的主、次關係，仍然決定國際組織在國際社會中應有的地位及作用。

二十世紀後半葉冷戰期間，在充滿兩極對立與權力競逐的國際社會中，國際組織首先為許多期盼伸張國際正義、關注人類共同利益的國家提供表達意見的最佳論壇。尤其，當二十世紀末全球化趨勢日益發展之際，國際間已經注意到國際社會除了存在國家利益或民族利益之外，也存在著人類的共同利益一如和平、發展、環境保護、資源開發和利用等。人類既然有這樣的願景，國際組織正好適合發揮匯集世界輿論、進行國際宣傳的積極功能，以喚起國際社會對人類利益的注意和重視。同時，國際組織也可藉由多邊組織對開發中及未開發國家提供大量官方或非官方的援助，並呼籲各國共同維護人類共同利益，以促進國際合作效果；在這方面，國際組織不僅發揮帶頭作用，也對人類社會的和平與發展具有重大且深遠的意義。

其次，國際組織不僅成為各國表達意見的論壇，更提供國際社會構成員促進國際合作時的一個決策平台，並透過其執行機制使各種合作方案付諸實施。在這方面，戰後以來成功的計畫不勝枚舉，例如聯合國長年來所執行的維持和平行動（Peacekeeping Operations, PKO）、人道救援、發展合作計畫等。區域性的國際組織方面，如歐洲聯盟、東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）對促進區域性的合作成效等；此外，另有專門性的國際組織如世界銀行（World Bank, WB）、國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）、關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）及世界貿易組織等，在維護世界經濟安全方面的成績更是不容忽視。

此外，戰後以來當國際間可能爆發衝突的危機升高時，在衝突的當事國無法獲得適當的管道進行調解或其他的主權國家不便介入時，國際組織可適時提供一項無損於各國主權且能緩和衝突危機的制度與方法，以協助或提供解決國際社會爭端的另一個選擇方案。而當衝突發生時，國際組織也可通過一系列集體安全機制來遏制衝突的蔓延及擴大，並為整體國際社會尋求普遍的和平與安全環境；當然，不可否認的，國際爭端的最終滿意解決，主要仍取決於主權國家的善意與合作，但國際組織所發揮的輔助功能，依然是主權國家在採取最後手段前願意考慮的途徑。總之，國際組織在國際社會中既然有其特定的地位與作用，而且亦能部分取代或輔助主權國家的角色，因此其與國際法的關係自然必須如同討論主權國家在國際法的地位一

樣，受到應有的重視與關切。

參、國際法與國際組織的關係

一、初期發展

近代國際法自發源於歐洲後，最初具有強烈的排他性，甚至美、亞、非洲等地區均被排除於國際法適用範圍；當時國際法的主體對象亦僅限於歐洲地區內的國家，更遑論是擴及主權國家之外的國際組織。但是，十九世紀中葉以後，國際法的適用範圍逐漸擴及歐洲以外的地區，也因此國際法的普遍性及主體對象無形中較已往大幅增加，奠定日後國際法主體由主權國家擴大至國際組織的基礎。

1920年成立的國際聯盟與1945年成立的聯合國，刺激國際社會逐漸朝向組織化的趨勢發展：一如前文所述，二十世紀中葉以後國際組織的大量出現，即是國際社會組織化的具體證明。目前，國際組織職能所涉及的範圍已廣及人類社會的政治、經濟、軍事、教育、科技、文化、環保、衛生等各方面；而國際組織職能的擴大，使得國際法適用的對象不再侷限於國家主權的管轄範圍，必須一併考量國際組織在國際社會互動中相關聯的權利與義務。國際社會組織化之後，國際法與國際組織的關係最根本的變化是國際法與國際組織執行任務的約束力明顯增強。

例如1969年的〈維也納條約法公約〉第53條和第64條均明確規定：條約在締結時與一般國際法強制規律（強行法）抵觸者無效；這項規定顯示當前國際社會已公認有若干強制規範的存在。相對地，在國際組織執行任務的約束力方面，1945年的〈聯合國憲章〉第7章「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法」亦列舉13項條文來賦予聯合國執行任務時應採取必要措施的相關權利；在這方面，戰後紐倫堡和遠東兩個國際軍事法庭的國際審判、1949年〈日內瓦公約〉對違約者制裁的規定，以及二十世紀末前南斯拉夫、盧安達國際刑事法庭的設立等，都在一定程度和範圍內展現了國際法的執行效力（楊澤偉，2003）。

另一方面，二十世紀後半葉隨著全球化發展而使國際組織職能大幅增強的現象，也使得國家主權在國際法範圍內的行使權利受到一定程度的限制。尤其冷戰結束，過去兩極化的國際體系瓦解後，以主權國家為主的國際社會本質雖不至於產生根本性的轉變，但國際組織逐漸、部分取代主權國家謀求解決人類共同問題的趨勢已十分明顯。

國際組織的觸角不斷深入國家主權管轄範圍的結果，不僅國際社會中屬於低階政治（low-politics）的議題適合於透過國際組織的功能來共同合作解決，即使國際間屬於高階政治（high-politics）議題的解決，也受到了國際組織高度的影響，甚至

國家也願意讓渡部分主權由國際組織來主導國際合作或爭端解決事宜。在這方面較為明顯的例子是 1988 年以來，聯合國先後在納西比亞、柬埔寨、索馬利亞、薩爾瓦多、安哥拉、莫三鼻克、盧安達、南非和前南斯拉夫等國所主導且在國際監督下的民主選舉。其次，就區域性的國際組織而言，二十世紀末由歐洲共同體（European Community, EC）轉型成功的歐洲聯盟是當代國際組織接受國家讓渡主權最明顯、最成功的典型例子。整體而言，歐盟取代過去主權國家所獨享且具排他性的權利，已大幅涵蓋各國的內政、外交、安全、立法、司法等領域（曾令良，1998）。這種發展趨勢，自然使國際法對主權國家之間互動關係的規範產生重大的變化，國際法與國際組織的關係也進入一個新的境域。

二、未來趨勢

二十世紀後半葉，國際法與國際組織之間的關係變化，其實反映一項主要的事實：即是國際社會結構性的變化對國際法的發展產生了重大的影響。從社會與法律相互間的關係來看，法律往往反映其運作中的社會條件和文化傳統；擴而大之，作為規範國家間關係的國際法，自然也是國際社會大環境下醞釀而成的產物；換言之，國際法必然依照國際關係盛行的概念發展，它的繼續存在必須符合時代的現實性（Malcolm, 1997: 36）。這其中最明顯的事實莫過於從戰後以美、蘇兩極為主所形成的北約（North Atlantic Treaty Organization, NATO）—華約（Warsaw Treaty Organization, WTO）結構演變至 1991 年蘇聯瓦解冷戰正式結束，整合性國際組織紛紛形成對國際法發展產生的實質影響，而這個影響所反映的是：使國際法的核心價值從冷戰時期的共存（co-existence）走向後冷戰時期的合作（co-operation），簡言之，國際社會的共同利益（common interests in international community）逐漸成為人類普世價值的主流（楊澤偉，2003）。

事實上，國際社會追求共同利益與全球化的普遍發展有著密不可分的關係，也因為全球化現象的興起，使各國藉由國際組織來追求人類的共同利益更易落實。在這種情形下，以國際法來規範國際組織的互動就愈形重要，國際合作也將較已往更有可能加強。

二十一世紀及未來，當全球化現象日益發展的同時，由於國際社會相互依存的程度日益增強，許多全球性問題更加需要國際法來規範。尤其，當國際社會逐漸藉由各種國際組織來處理諸如匯率、貨幣政策、武器管制、地雷、氣候變化、臭氧層、森林保護、少數民族、國際貿易等問題時，更需要發展普遍性的國際法規範來處理這些煩雜的全球性問題。世紀之交，最明顯的例子是 1997 年十二月於日本京都舉行聯合國氣候變化綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）第三次締約國大會時，通過具有約束效力的京都議定書（Kyoto Protocol），

以規範工業國家未來之溫室氣體減量責任。當人類廣泛地討論氣候變化將威脅人類，以及國際社會如何採取適當行動來妥善處理時，國際法應適時地建立普遍性規範來應付這些威脅。其次，自古以來人類賴以維生的海洋受到日益嚴重的污染後對全球的影響，同樣也引起國際社會的關切。此外，國際恐怖主義行為與國際犯罪行為等全球性的問題，也都迫切需要國際法結合各類型的國際組織運作機制來加以解決（Stone, 1992: 445-447; Charney, 1993: 529; Alston, 1997: 435）。

總而言之，人類的共同利益已不是單項的，而是包括經濟、政治、文化和科技等多領域、多層次的複合利益。目前世界各國在處理重大國際問題時也已經制定許多必須共同遵守的公約、條約、決議、宣言等，特別是聯合憲章的制定，對國際行為規範走向公正、公平、合理產生極其重要且深遠的影響。

聯合國憲章的制定是迄今為止處理國際事務、解決國際爭端最高的行為準則，可說是國際法的母法。不過，當前仍有些國際規則未能體現公正、公平、合理的原則，而有些合理的國際規則又未能認真地貫徹執行；未來，國際社會應當在國際組織功能的基礎上，對現有國際規則進行修改、補充，並制定一些有利於國際社會的共同規則，使人類在互信、互助的環境中持續合作（曾義吉，2002）。從這方面來看，進一步深入探討國際組織的權利義務及其在國際法的地位，就愈顯得具有意義與價值。

肆、國際組織的國際法地位

一、國際法主體的界定與範圍

在分析國際組織的國際法地位之前，首先必須探討的是國際法主體與國際組織的關聯性。從法律的層面而言，在一個法律體制之下，作為「主體」的個體必須具備有三項條件：（一）此個體能負擔義務，且要負責任；（二）此個體可以主張它的權利；（三）此個體可與這個法律體系下的其他個體締結契約或發生其他法律關係（丘宏達，1998：247）。簡言之，凡是在一個法律體系下可以享有權利與負擔義務的個體，就是這個法律體系下的主體（subject）（丘宏達，1998：247）。

根據上述關於主體一詞的定義，國際法主體的概念最直接的意義是：被賦予國際人格（international personality）的個體，而此個體有能力承擔國際法的權利與義務（Cheng, 1991: 23）。具體而言，國際法主體係指「能夠直接承受國際權利與義務的國際法律關係參加者」，且必須是構成國際社會中地位平等的實體，其他如自然人和依據國內法所設立的法人，因其在國際關係上不具有與國家相等的地位，所以不

能視為國際法的主體（汪自勇，1998：72）。這項定義認為國家與非國家行為體一如國際組織的法律地位是不相等的，因此只有國家與國家相互之間才是國際社會中法律地位平等的實體；這項定義同時也指出，即使正在爭取獨立的民族或交戰團體也僅能稱為是一種過渡型態的、暫時且有限的國際法主體，不能與國家在法律平等地位上並稱。

另一派解釋國際法主體定義的人則認為：「國際法主體是指獨立參加國際關係，並直接在國際法上享受權利和承擔義務，且具有獨立進行國際求償能力者。」（王鐵崖，1995：64）這項定義主要否認個人係國際法主體且能直接承受國際法上權利與義務的觀點。他們認為一個行為體如不能獨立參加國際關係，雖能直接在國際法上享有權利和承擔義務，且有獨立的國際求償能力，亦不能稱為國際法主體；這項定義也以國際罪犯為例，說明個人即使受到國際法的懲處，只能說明他們是國際法懲處的對象，以及證明他們是國際法的客體而已。

綜合以上的說法，持平而論部分觀點過於狹隘，亦無法順應當前國際社會發展的趨勢與特質。為具體反映時代發展的趨勢，國際法主體的定義應指「國際法律關係的主體，亦即在國際法上享有權利及負擔義務與責任者；且係行動直接由國際法加以規定，權利義務從國際法發生的那些實體。」（汪自勇，1998：72）這項觀點擴大傳統上視主權國家為國際關係唯一參與者的狹隘看法，且因應當前國際社會組織化的環境變遷，將國際法的主體大幅擴及到主權國家以外的國際組織或其他行為體，進一步開啓瞭解釋國際組織的國際法人格——在國際法地位的必要性。

二、IGOs 的國際法地位

IGOs 的國際法人格指 IGOs 在國際關係上承擔權利與義務，且其法律行為被國際法所承認的資格。傳統上，國際法只承認國家是國際法的主體，且是唯一的國際法主體；但由於現代 IGOs 的蓬勃發展，且其功能和對國際社會的影響程度日益增強，因此其國際人格也逐漸被國際法所承認。此外，當 IGOs 依其既設的功能進行國際活動時，必須在法律人格的基礎上使其活動具有一定的法律地位；換言之，IGOs 一旦具備國際法人格，即能以法定的行為能力執行其職能與實現其宗旨；反之，IGOs 自然不是國際法的主體，也無法與其他組織內的成員互動，以及在國際社會進行有效的國際活動。

從另一個角度來看，由於 IGOs 畢竟不是國家行為體，亦不具備國家的屬性；因此，IGOs 的國際法人格並非本身固有的，而是被賦予的，且其擁有國際法地位的範圍與享有權利和承擔義務的程度，亦無一定的標準。這也說明，IGOs 的國際法人格是一項相對而非絕對的概念。不過，即使 IGOs 的法律人格沒有明顯的範圍，但事實上 IGOs 能夠依據它的宗旨在國際社會中獨立的進行活動，因此證明 IGOs 具有

獨立的意志與獨立的法律人格（林燦鈴，2003），是無庸置疑的。

時至今日，IGOs 具有法律人格，且是國際法的主體，已是國際社會的共識；1986 年〈關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法的維也納公約〉，實際上也承認了 IGOs 的法律人格及在國際法的地位（林燦鈴，2003）。不過，在 IGOs 的發展過程中，一直到二十世紀中葉才藉由一項國際法判例，使國際社會普遍地承認、確立 IGOs 的法律人格。

1947 年至 1948 年期間，聯合國對中東地區派遣仲裁員及觀察員，以解決以色列和阿拉伯之間有關巴勒斯坦的爭議；但 1948 年 9 月 17 日，其中 2 名仲裁員及觀察員在耶路撒冷的以色列占領區遭到暗殺。事件發生後，聯合國秘書長承擔對受害人支付賠償的責任，同時將此問題提交聯合國大會討論，不過聯合國大會中的會員國討論此問題時意見分歧；因此聯合國大會於同（1948）年 12 月 3 日通過第 258（III）號決議，請求國際法院對「聯合國是否具有國際賠償請求資格」發表諮詢意見。1949 年 4 月 11 日，國際法院就此案發表諮詢意見認為，由於〈聯合國憲章〉並未明確規定賦予聯合國具有提出國際求償能力的權利—即具有國際法人格，因此必須從〈聯合國憲章〉賦予聯合國的特性中，重新思考如何解決此問題。國際法院認為，〈聯合國憲章〉本身載明聯合國設立的目的及宗旨，並規定聯合國與會員國之間的權利及義務關係及設立之相關機構與任務，因此具備國際法的人格與地位。國際法院的意見不僅承認聯合國具有國際法的地位，且該項結論也說明 IGOs 即使未在憲章或條約中明確地被賦予權力，該組織仍具有履行其職能所必須的權利（林燦鈴，2003）；簡言之，IGOs 在成立之初的憲章或條約中，不論有無載明國際法人格的規定，均具有一定的國際法地位（余敏友，1995：36）。²

本文前述所討論的 IGOs 權利與義務，以及 IGOs 的國際法人格，均為概括性的解釋；在確定 IGOs 具有國際法人格及地位後，進一步分析 IGOs 實際上享有何種特定的權利？其承擔何種特定的義務？分析前也須說明，即使 IGOs 具有國際法人格與地位，但無法如國家般享有主權及國家管轄權。一般而言，IGOs 的國際法地位—國際法人格的主要內容包含四項權利與義務：

第一是特權與豁免權：IGOs 的特權與豁免權係因其具有需受到保護的獨立性，且為了達到特定的目的和任務，在必要範圍內所給予的權利；因此，IGOs 成立後依

² 另有一派的觀點認為，國際組織只是介於主權國家之間的法律組織，它不具有與主權國家相同的法律人格。其法律人格只是其成員國通過條約或其他方式授予的，離開了主權國家的授權，任何國際組織在法律上的權利能力與行為能力都是不可能存在的；因此，國際組織是一種派生的國際法主體，國際組織法律人格這種侷限性正是國際社會特性的反映。主權國家是基本的國際法主體，國際組織則是主權國家通過國際協議創立的國際法主體。其次，在法律形式上，國際組織的法律能力取決於憲章或條約的不同規定，有的國際組織則無明確規定；因此，除非其成員國事後以其他明示的或者隱含的方式賦予它法律能力，否則該國際組織就不具備法律人格；上述觀點摘錄自余敏友（1995：36）。

其設立的宗旨與目的，爲了有效的行使其特定的職能，其總部、支部、財產與工作人員等，均於組織機構所在國享有一定的特權與豁免權。其次，IGOs的外交使節依照國際習慣法也享有特權與豁免權的待遇。

第二是派遣使節權：對主權國家而言，國與國之間的外交關係建立在完全平等的基礎上。IGOs雖然具有接受和派遣外交使節的權利，但這項權利的本質無法與主權國家相比擬；具體來說，IGOs與國家及其他國際法主體之間的使節權，並不存在如主權國家之間同性質的平等問題，甚至相互之間亦不強制要求對等的關係。

第三是國際條約締結權：依據1986年3月21日訂定的〈關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法的維也納公約〉規定，實質承認了IGOs的締約權。廣泛而言，IGOs不論在其憲章或條約中有無締約權的規定，均可行使國際條約締結權；不過，IGOs僅在其職權範圍內或基於組織存在的必要，才適時與國家或其他IGOs簽署條約。其次，IGOs可通過締結條約的形式參與國際法的制定工作，亦可經由草擬條約、批准條約等方式，間接參與國際立法。

第四是對其工作人員的保護權，及基於此項權利所衍生的國際訴訟、國際求償權與承擔國際責任：IGOs對其工作人員的保護權係建立在其具有一定的國際人格及須履行其職能的基礎上，以保證其工作人員享有外交保護權；當組織機構或工作人員受到損害時，IGOs可進行國際求償。又根據權利與義務對等原則，IGOs亦須對其損害之國家或其國民利益的行爲承擔國際責任（林燦鈴，2003）。

以上泛指一般IGOs在國際法地位中的權利與義務，但一如前文所述，國際組織涵蓋IGOs及NGOs兩類，因此除了探討一般性的IGOs在國際法的地位外，仍有必要進一步分析NGOs是否亦具有與IGOs相同的國際法地位及限制。

三、NGOs主體地位的思考

二十世紀以來，人類文明發展的最大變化是逐漸由區域化到追求整合，再轉變爲全球化的趨勢；其中，全球化是這一連串變化當中最重要變革。其次，全球公民社會是全球化與全球治理的核心價值所在，它是介於國家與個人之間，且能自發地組織起來的跨國界之領域，其基本組成要素是NGOs；而隨著NGOs的作用日增，其與國際法的關聯性就愈形重要。一般而言，探討NGOs的國際法地位可從兩個面向來分析：一是從NGOs與IGOs的關聯性分析；另一是從NGOs的功能性分析。

（一）從NGOs與IGOs的關聯性分析

NGOs在國內法上往往被各國政府承認其具有法人地位，但在國際法中卻是一項頗具爭議的問題；因爲從國際法的範疇來看，有人主張IGOs係國際法主體與具有國際法人格的意義是相同的，但NGOs則不然，NGOs具有一定的國際法人格，

卻不具有國際法主體的地位。從全球公民社會的意義衍生而來的 NGOs，經由反映本身權利要求的規則而加強其在國際法人格的地位；同時，隨著 NGOs 在國際社會中發揮著愈來愈大也愈重要的功能及作用，其具有的特殊國際法人格也愈來愈不容國際社會所忽視。

此外，NGOs 是當前彌補 IGOs、國家和國際社會功能不足的產物，亦是一種組織和制度的創新，以及國際社會發展與分工的一種客觀需要。在國際社會的互動關係中，NGOs 制訂或通過的決議往往被各國所認可，甚至直接轉成國際法規定，且具有重大的國際影響力；例如，在曠日持久的 GATT 烏拉圭回合談判中，已開發國家和開發中國家達成的許多妥協方案都是在 NGOs 所提出的主張之基礎上形成的。

另一方面，NGOs 國際法人格的具體確認是反映在聯合國專門處理與 NGOs 關係的經濟暨社會理事會（Economic and Social Council, ECOSOC）中；聯合國在其憲章第 71 條中規定經社理事會可就與 NGOs 有關並屬於經社理事會職權範圍內的事項徵詢其意見。1968 年經社理事會通過 NGOs 諮詢辦法的決議，具體規定 NGOs 享有諮詢地位的條件，並相繼成立非政府組織委員會（Committee on Non-Governmental Organizations），負責批准及承認 NGOs 在聯合國的諮詢地位和觀察身分（黃世席，2000：69-71）。1996 年，經濟暨社會理事會進一步通過決議允許 NGOs 以本身的名義在經濟暨社會理事會發表意見，不需再經由獲經濟暨社會理事會認可的 NGOs 間接表達主張。但是，雖然 NGOs 在與 IGOs 的互動中可在一定程度上影響 IGOs 的決策，不過其與 IGOs 的國際法主體地位相比，仍受到很大的限制，從 NGOs 在聯合國體系內無權享有特權與豁免權即可獲得充分證明（黃世席，2000：69-71）。

（二）從 NGOs 的功能性分析

在全球性議題的領域中，部分人士主張 NGOs 已在單獨議題中被視為擁有國際法主體的地位，例如就環境保護議題而言，個別 NGOs 在一定程度上被認為是國際環境法的主體。其次，他們認為國際間的 NGOs 構成員也可同時涵蓋主權國家、民間團體或個人；這些代表可同時來自政府和非政府兩個方面，且在國際會議的議題討論中並不影響獲得一致意見的達成。在這種情形下，NGOs 的國際法主體資格是在長期的國際活動和實踐中被主權國家所認可的，其主體資格不是來自國際條約，而是來自習慣。此外，由於全球議題所涉及的領域愈來愈廣泛，傳統的以各國政府及 IGOs 為主體的處理機制事實上有其侷限性，而為了因應人類發展所遇到的挑戰，新的全球治理體制中 NGOs 的參與角色應是未來的主流趨勢，因此賦予 NGOs 國際法主體的資格是解決人類共同面臨問題的適當方法；例如，國際紅十字會已被認為是國際法上的獨立實體，且獨立進行活動、承擔責任，在一定條件和範圍內可視為

是國際法主體（黃世席，2000：69-71）。

上述的分析雖然主張應就 NGOs 日益擴大的功能，賦予其國際法上主體地位，不過這些人士也認為，即使 NGOs 通過特定方式在單獨領域獲得國際法的權利與國際法主體的地位，但畢竟這些權利和地位與主權國家所享有的權利和地位仍不是等同的。因此，綜合而言，NGOs 雖然經由參與人類共同利益的追求與分配，使其國際法人格得到普遍的承認；亦即由於 NGOs 在追求人類共同利益的特殊性，以及所發揮的廣泛且主要的作用，使其更需要國際法對其法律地位的確認和保障。不過，NGOs 在國際法所獲得的承認與 IGOs 在國際法所享有的主體地位，仍有相當大的距離；嚴格來說，NGOs 在國際法中所享有的主要是國際法人格範圍中屬於諮商性質的權利和相應的便利措施（陳彬，2004：43-48），尚不具有國際法主體的地位。

伍、結論

人類長久以來的演進脈絡是一個不斷組織起來的過程；而國際組織則是人類社會組織化發展的最具體展現。十九世紀後半葉起，國際組織開始不斷的以各種聯盟的形式出現在國際社會中，而 1950 年代以後，國際組織的發展更如雨後春筍般的迅速展開。近年來，國際組織已在國際社會中逐漸提升其特定的地位與作用，而且亦能部分取代或輔助主權國家的角色，因此其與國際法的關係自然必須如同討論主權國家在國際法的地位一樣，受到應有的重視與關切。

傳統上，國際法只承認國家是國際法的主體，但由於現代國際組織的蓬勃發展，且其功能和對國際社會的影響程度日益增強，因此其國際人格也逐漸被國際法所承認。

綜合本文的分析，IGOs 具有法律人格且是國際法的主體，已是國際社會的共識；而且 IGOs 的國際法地位—國際法人格的主要內容包含特權與豁免權、派遣使節權、國際條約締結權、對其工作人員的保護權，及基於此項權利所衍生出來的國際訴訟、國際求償權與承擔國際責任等權利與義務。但關於 IGOs 的國際法地位，另有一派觀點認為 IGOs 只是介於主權國家間的法律組織，不具有與主權國家相同的法律人格；其法律人格只是其成員國通過條約或其他方式授予的，離開主權國家的授權，任何 IGOs 在法律上的權利與行為能力都不可能存在；因此，IGOs 是一種派生的國際法主體。不過本文並未採納此項觀點，因為此派人士也同意 IGOs 的成員國可在事後以其他明示或者隱含的方式賦予其法律能力；因此，這就間接解釋 IGOs 不論是在其憲章中明確陳述或以事後規定的方式賦予法律能力，均具有國際法的地位。

其次，國際組織涵蓋 IGOs 及 NGOs 兩類，因此有必要進一步分析 NGOs 的國際法地位及限制。從 NGOs 與 IGOs 的關聯性來分析，IGO 係國際法主體與具有國際法人格的意義是相同的，但 NGOs 雖具有國際法人格，卻不具有國際法主體的地位。1996 年，聯合國經社理事會雖然通過決議允許 NGOs 以本身的名義在經社理事會發表意見，但 NGOs 在聯合國卻僅具諮詢的地位和觀察的身分；從這方面來看，NGOs 在與 IGOs 的互動中雖可影響 IGOs 的決策，不過其與 IGOs 的國際法主體地位相比，仍受到很大的限制。另一方面，從 NGOs 的功能性來分析，部分人士主張 NGOs 可在單獨議題中被視為國際法主體，且應就 NGOs 日益擴大的功能，賦予其國際法的主體地位。但是，NGOs 和 IGOs 相比終究有其侷限性；尤其，在當前的國際社會中，全球性的議題均涉及國家利益與安全的領域，已經很難明確區分屬於高階政治或低階政治的性質，在面對愈趨複雜的人類問題時，NGOs 缺乏必要的解決問題手段，也很難做出等同於主權國家的決策，因此視 NGOs 擁有完全的國際法主體地位，仍待商榷。

參考文獻

- 王鐵崖（主編）（1995）。**國際法**。北京市：法律出版社。
- 丘宏達（1998）。**現代國際法**。台北市：三民。
- 余敏友（1995）。論國際組織的地位與作用。**法學評論**，5，36。
- 汪自勇（1998）。對個人國際法主體地位的反思。**法學評論**，4，72。
- 林燦鈴（2003）。**現代國際組織的法律人格初探**。2005 年 8 月 20 日，取自 http://www.chinalawedu.com/news/2003_12%5C5%5C0947304377.htm
- 梁西（2001）。**國際組織法**。武漢市：武漢大學。
- 陳彬（2004）。試論國際民間組織在國際法中的法律地位。**現代國際關係**，3，43-48。
- 曾令良（1998）。論冷戰後時代的國家主權。**中國法學**，1，112-113。
- 曾義吉（2002）。**全球化與人類共同利益宣言一致第 57 屆聯合國大會**。2005 年 8 月 20 日，取自 <http://bj3.netsh.com/bbs/100183/>
- 黃世席（2000）。非政府間國際組織的國際法主體資格探討。**當代法學**，5，69-71。
- 楊澤偉（2003）。**國際法析論**。北京市：中國人民大學。
- 儀名海（2003）。**二十世紀國際組織**。北京市：北京廣播學院。
- 潘抱存（2000）。論國際法的發展趨勢。**中國法學**，5，154。
- Alston, P. (1997). The myopia of the handmaidens: International lawyers and globalization. *European Journal of International Law*, 8(3), 435.

- Bruno, S. (1994). From bilateralism to community interest in international law. *Recueil des Cours, VI*, 257-258.
- Carty, A. (1991). Critical international law: Recent trends in the theory of international law. *European Journal of International Law, 2*(1), 66.
- Charney, J. I. (1993). Universal international law. *American Journal of International Law, 87*, 529.
- Chaskste, M. (1949). Soviet concepts of the state, international law and sovereignty. *American Journal of International Law, 43*, 27.
- Cheng, B. (1991). Introduction to subjects of international Law. In B. Mohammed (Ed.), *International law: Achievements and prospects* (p.23). London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Clark, A. M., Friedman E. J. & Hochsterler, K. (1998). The sovereign limits of global civil society. *World Politics, 51*, 1-35.
- Commission on Global Governance, UN. (1995). *Our global neighborhood*. UK.: Oxford University Press.
- Dervort, T. R. V. (1998). *International law and organization: An introduction*. London: Sage Publications.
- Kunz, J. L. (1957). The changing law of nations. *American Journal of International Law, 51*, 73-83.
- Lachs, M. (1992). Thoughts on science, technology and world law. *American Journal of International Law, 86*, 676.
- Lissitzyn, O. J. (1963). International law in a divided world. *International Conciliation, 542*, 37-62.
- Malanczuk, P. (1997). *Akehurst's modern introduction to international law*. London: Routledge.
- Pease, K.- K. S. (2002). *International organizations: Perspectives on governance in the twenty-first century* (2nd ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Serge, S. (1997). The state between fragmentation and globalization. *European Journal of International Law, 8*(3), 428.
- Shaw, M. N. (1997). *International law*. UK.: Cambridge University Press.
- Smith, H. A. (1948). The crisis in the law of nations. *Journal of Comparative Legislation and International Law, 30*(3/4), 112-113.
- Stone, C. D. (1992). Beyond Rio: 'Insuring' against global warming. *American Journal of International Law, 86*, 445-447.

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. University of California, Berkeley: Addison-Wesley Educational Publishing Company Inc.

Wilk, K. (1951). International law and global ideological conflict. *American Journal of International Law*, 45, 648-670.

教育資料與研究專刊

2007年12月 31-48頁

戰後的台灣經濟發展

張清溪*

摘要

本文討論 1950 年以來的台灣經濟發展，分別從經濟成長、經濟公平、經濟穩定與經濟結構轉變等層面，論述戰後台灣經濟的發展與演變。最後提出台灣經濟發展的獨特促進因素，以及阻礙進步的重要變數。檢討這 50 多年的台灣經濟，我們的成長率名列世界前茅，在分配上也還算是比較均平，而幾次的波動，影響是有但並未中斷成長。在經濟結構方面，1960 年代中期，台灣完成農業到工業社會的轉型，1980 年代後期則完成工業進入服務業社會的轉型。與其他國家比較，支持台灣經濟發展的獨特因素有二：一是日本統治時期建立的資本主義經濟基礎；二是國民政府以對外貿易為發展導向。阻礙台灣發展的也有兩個變數：過去是國民政府的黨國資本主義，未來則是與中國的經貿關係。未來如果能進一步對國際社會開放台灣的服務業，將有助於台灣真正進入已開發國家之列。

關鍵詞：台灣經濟發展、日本時代、外貿取向、黨國資本主義、中國經濟

*張清溪，國立台灣大學經濟學系教授

電子郵件：cch@ntu.edu.tw

來稿日期：2007年10月31日；修訂日期：2007年11月22日；採用日期：2007年12月14日

Post-War Taiwan's Economic Development

Ching-Hsi Chang*

Abstract

This paper discusses the economic development in Taiwan during the post-war period. We examine the economic growth, equity, stability of Taiwan and her structural changes since 1950. Then we analyze the factors that determines the growth or the recess of Taiwan's economics. Our review of various aspects of the post-war economic development in the Island leads to the same conclusion known by experts, namely the growth rates used to be one of the highest in the world, the income was equally distributed, and economic fluctuations did not interrupt economic growth in a long time. We also observe that Taiwan's economy is transformed from agriculture to industry in the 1960s, and to the service industry in the late-1980s. Compared to other countries in the same region, one finds two factors favoring Taiwan's economic development: the first one is the infrastructure of capitalism built by Japanese colonial government, while the other one is the open economy strategy adopted by the Nationalist government. There are also two factors endangering economic development: the first is the introduction of the so-called KMT-State capitalism before 2000, while the second one is a too closed economic relationships with Mainland China. To speed up economic development internationalizing Taiwan's service industry is perhaps the only way Taiwan has to adopt in order to become a member of the developed countries.

Keywords: Taiwan economic development, Japanese colonial, open-economy strategy, KMT-state capitalism, China economy

*Ching-Hsi Chang, Professor, Department of Economics, National Taiwan University

E-mail: cch@ntu.edu.tw

Manuscript received: October 31, 2007; Modified: November 22, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、前言

討論台灣的經濟發展，通常是從 1945 年第二次世界大戰結束後開始談起。但台灣戰後的發展，與戰前日本統治是有關係的，資料也可以往前推到二十世紀初。本文對台灣經濟發展的討論，以戰後為主，只在發展因素上會涉及戰前。質言之，在過去百多年，台灣經濟有可觀的發展，在世界經濟發展史上占有一席之地。本文基於教育性的功能，對討論到的主要經濟名詞，都盡量給予簡單解釋。以下從第二節起分成四節討論。第二節回顧過去 50 多年來台灣的經濟發展經驗，包括經濟成長、經濟公平與經濟穩定；第三節分析台灣經濟結構的兩個轉型，分別是從農業社會進入工業社會，再從工業社會進入服務業社會；第四節提出促進台灣經濟發展的兩個最重要因素；第五節檢討台灣經濟發展的問題，一個是過去的黨國資本主義，另一個是影響未來的台灣與中國經貿關係；最後為簡單的結語。

貳、戰後的台灣經濟

一國經濟發展的經驗，大概可以從幾個方面觀察。首先是「經濟成長率」，也就是「國民所得」的年增率。但經濟成長率只是一個平均的表現，它本身不能夠反映所得的分配情況，必須另外檢驗「所得分配指標」。除了成長與分配之外，還有一個問題就是穩定，也就是「經濟波動」；呈現經濟波動的通用指標有二，一是「物價膨脹率」（或稱「通貨膨脹率」），另一是「失業率」。以下分別從經濟成長、經濟公平與經濟穩定三方面檢討台灣戰後的經濟。

一、經濟成長：國民所得

經濟成長通常指的是「國民所得」的增加，經濟成長率即國民所得的年增率。國民所得是衡量一國通過市場交易的生產總值。國民所得有多種衡量指標，最常用的是「國內生產毛額」（gross domestic product, GDP）與「國民生產毛額」（gross national product, GNP）。¹ 若想用國民所得作為一國人民物質福祉的指標，特別是做跨期與跨國比較時，則必須消除兩個影響因素，才能做正確的比較：一是人口的因素，一是物價的變動。把國內生產毛額（或國民生產毛額）除以人口，得到平均每人所得；再平減物價的變動（即除以物價指數），得到以固定年（稱為「基年」）價格計算的每人所得，稱為「實質每人所得」（如見圖 1）。

¹ GDP 是以國境為標準，計算境內的國民所得；GNP 則是以國籍（近年改為「常住居民」）為準。兩者稍有差異：GDP - 境內外國人所得 + 境外本國人所得 = GNP。

首先從更長期的資料，來觀察台灣的長期發展趨勢。圖 1 是以 2000 年為基年、用該年的購買力平價（Purchasing Power Parity, PPP）換算成美元的平均每人國內生產毛額，時間是從 1903 年起到 2005 年止。這個圖的縱軸是「對數」值，就是 0 到 100 的垂直距離，等於 100 到 1,000，也等於 1,000 到 10,000，也就是「幾何級數」的增加。這樣的圖，我們可以看到，戰後從 1950 年起（1945—1949 年間暫不計），台灣平均每人國內生產毛額約呈直線成長，也就是呈「幾何級數」的成長，或說「固定成長率」的成長。² 這個成長率，約為 5.73%。

根據荷蘭 Groningen 大學搜集的世界各國資料（Groningen Growth & Development Centre）（詳細資料請見 www.ggdc.net），從 1960 年到 2005 年間全球 125 個國家的平均每年經濟成長率（以 2000 年購買力平價值折算成美元），最高的是韓國（5.88%），其次是台灣（5.67%），第 3 至第 6 名分別是新加坡（5.25%）、馬爾他（5.25%）、香港（4.84%）以及中國大陸（4.70%）。

從圖 1 的長期趨勢，可觀察到台灣的實質每人所得自二十世紀初以來的變化，在二次世界大戰後有幾年（1945—1950 年）經過戰爭破壞與其他原因，發生經濟嚴重衰退（期間包括發生 228 事件的 1947 年），以及 1974 和 2001 年的負成長之外（若換算成美元，還有 1988 年，因為該年台幣大幅升值，見表 1 的匯率），其餘年份都在增加，且基本上呈幾何級數增加（參見圖 1。從經濟成長率的年資料上看（見表 1），歷年來也有起伏，但基本上維持一個相當高的成長率。

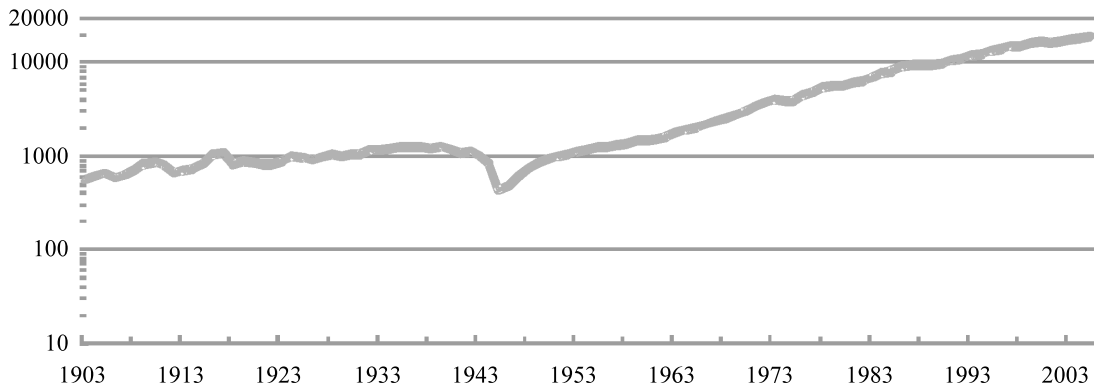


圖 1 台灣的實質每人國內生產毛額圖（1903—2005）

說明：（1）2000 年（基年）價格計算之實質所得；（2）以美元計算；（3）縱軸是對數。
資料來源：吳聰敏（2004：315-316）；以及行政院主計處（2000 年以後的網上資料）。

² 如果縱軸不是對數值，而是一般的座標，則直線的增加，代表每年有固定的增加量（算術級數增加），就不是固定的成長率（幾何變數增加）。

自 1950 年以來的台灣經濟成長，有三次衰退，即：1973—1974 年的第一次石油危機，1980 年代初期的第二次石油危機，後者持續較久；以及從 1996 年以來的景氣衰退。

二、經濟公平：所得分配

同樣地，平均每人所得，到底是大家都有同樣的所得水準，或是貧富懸殊？要知道這個問題，我們就要看「所得分配指標」。一般的所得分配指標，是衡量不平均的程度，稱為「不均度」。不均度的值越大，就表示所得分配越不平均，越小表示越平均。有兩個常用的不均度指標，其中一個叫做「吉尼係數」（Gini coefficient）。吉尼係數的值，介在 0 與 1 之間，「0」表示所有人所得皆相同，沒有任何不均的情況，也叫「完全均平」。當它等於一時，表示全部所得都歸一人享有，其他人的沒有任何所得，也叫「完全不均」。絕大多數的國家，吉尼係數介於 0.3 與 0.4 之間。

1966 年以後，台灣有全國的吉尼係數資料，1974 以後才有每年的資料。之前只有斷斷續續的估計，最早推估到 1952 年的農家所得調查資料計算的結果（表 1 中有上標 A 的數字）。農人之間的所得不均度，會比全國的不均度要小，因為農人之間有齊一性；例如 1966 與 1968 年全國吉尼係數 0.323 與 0.326，遠高於夾在中間年份的 1967 的農家吉尼係數 0.179（絕對值差 0.15 或約 1.8 倍）。由於農家吉尼係數越往前越高，所以我們應該可以說全國的吉尼係數，越往前也會越高於 0.323（我們不能說 1952 年全國的吉尼係數，是農家吉尼係數 0.286 加上 0.15 或乘於 1.8，因為沒有這種必然關係；但說 1952 年的全國吉尼係數高於 0.323 則應是合理的）。換言之，我們可以說 1950 年以來台灣的相對所得分配有一個明顯的趨勢，就是它一直在均平化，最後吉尼係數下降到 1980 年達到最低（0.277）；此後吉尼係數回升，表示轉變成越不平均了。一直到 2001 年達到最高（0.350），之後稍有下降（請見表 1）。

所得分配另一個常用指標，稱為「高低所得倍數」（即表 1 的「高低比」）。這個比例，我們不能把它看成「最富有與最窮者的所得比」。為什麼呢？這個倍數在 2005 年的台灣是 6.04；任何人不會相信台灣最富有家戶的所得只有最窮者的 6 倍。它其實是這樣得來的：我們先把台灣的家戶，按照所得高低排列後，分成 5 等份（也可以分成 10 等份）。那麼，第一組是台灣最富的 1/5 家戶，它們的總所得占台灣全國總所得的比例，當然就超過 20% 了。以 2005 年為例，這個數字是 40.17%，意思是說，全國最有錢的 20% 家庭，它的所得占全國的 40.17%。而同年最窮的第 5 組，它的所得就只占 6.66%。40.17% 就是這個 6.66% 的 6.04 倍，這就是我們所說的「高低所得倍數」（即表 1 的高低比）。

表 1 台灣戰後基本經濟資料表

| 年度 | 人口 | GDP | GNP | 成長率 (%) | | | 所得分配 | | 失業 | 匯率 | 外匯存底 | 三級產業比 (%) | |
|-------------|---------------|------------------|----------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------------|-------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------|
| | 千人 | 百萬元 | 新台幣 | GDP | GNP | CPI | 高低比 | Gini | % | 新台幣/美元 | 百萬美元 | 就業 | 產值 |
| 1951 | 8,255 | 191,621 | 23,202 | — | — | | | | | 10.30 | | | 32:21:47 |
| 1952 | 8,541 | 214,678 | 25,129 | 12.03 | 8.31 | | | 0.286 ^A | 4.37 | 10.30 | | 56:17:27 | 32:20:48 |
| 1953 | 8,822 | 234,927 | 26,626 | 9.43 | 5.96 | 18.79 | | | 4.20 | 15.55 | | 56:18:27 | 34:19:47 |
| 1954 | 9,134 | 257,547 | 28,193 | 9.63 | 5.89 | 1.67 | | | 4.00 | 15.55 | | 55:18:28 | 28:24:48 |
| 1955 | 9,480 | 278,699 | 29,396 | 8.21 | 4.27 | 9.91 | | | 3.81 | 15.55 | | 54:18:28 | 29:23:48 |
| 1956 | 9,823 | 294,461 | 29,972 | 5.66 | 1.96 | 10.51 | | | 3.64 | 24.78 | | 53:18:29 | 27:24:49 |
| 1957 | 10,133 | 316,480 | 31,199 | 7.48 | 4.09 | 7.53 | | 0.234 ^A | 3.73 | 24.78 | | 52:19:29 | 27:25:48 |
| 1958 | 10,460 | 338,326 | 32,261 | 6.90 | 3.40 | 1.37 | | | 3.80 | 24.78 | | 51:20:29 | 26:24:49 |
| 1959 | 10,806 | 364,451 | 33,673 | 7.72 | 4.38 | 10.57 | | | 3.88 | 36.38 | | 50:20:29 | 26:27:47 |
| 1960 | 11,155 | 387,448 | 34,724 | 6.31 | 3.12 | 18.51 | | | 3.98 | 36.38 | | 50:21:29 | 28:26:45 |
| 1961 | 11,510 | 413,820 | 35,929 | 6.81 | 3.47 | 7.78 | | | 4.10 | 40.00 | 93 | 50:21:29 | 27:26:47 |
| 1962 | 11,857 | 446,042 | 37,587 | 7.79 | 4.61 | 2.37 | | 0.213 ^A | 4.17 | 40.00 | 71 | 50:21:29 | 25:28:47 |
| 1963 | 12,210 | 487,819 | 39,921 | 9.37 | 6.21 | 2.19 | | | 4.26 | 40.00 | 177 | 49:21:29 | 23:29:47 |
| 1964 | 12,570 | 547,097 | 43,528 | 12.15 | 9.04 | -0.17 | 5.33 | | 4.34 | 40.00 | 242 | 50:21:29 | 24:30:46 |
| 1965 | 12,928 | 608,403 | 47,010 | 11.21 | 8.00 | -0.06 | | | 3.29 | 40.00 | 245 | 47:22:31 | 23:30:47 |
| 1966 | 13,283 | 662,783 | 49,872 | 8.94 | 6.09 | 2.03 | 5.25 | 0.323 | 3.11 | 40.00 | 275 | 45:23:32 | 22:30:48 |
| 1967 | 13,617 | 733,758 | 53,805 | 10.71 | 7.89 | 3.36 | | 0.179 ^A | 2.31 | 40.00 | 335 | 43:25:33 | 20:32:47 |
| 1968 | 13,945 | 801,958 | 57,397 | 9.29 | 6.68 | 7.88 | 5.28 | 0.326 | 1.72 | 40.00 | 300 | 41:25:34 | 19:34:47 |
| 1969 | 14,264 | 875,288 | 61,304 | 9.14 | 6.81 | 5.06 | | | 1.88 | 40.00 | 395 | 39:26:34 | 16:36:48 |
| 1970 | 14,565 | 975,173 | 66,857 | 11.41 | 9.06 | 3.60 | 4.58 | 0.294 | 1.70 | 40.00 | 482 | 37:28:35 | 15:36:49 |
| 1971 | 14,865 | 1,100,399 | 73,998 | 12.84 | 10.68 | 2.77 | 4.55 | | 1.66 | 40.00 | 439 | 35:30:35 | 13:38:49 |
| 1972 | 15,142 | 1,246,712 | 82,350 | 13.30 | 11.29 | 3.01 | 4.49 | 0.291 | 1.49 | 40.00 | 651 | 33:32:35 | 12:41:47 |
| 1973 | 15,427 | 1,407,296 | 91,199 | 12.88 | 10.75 | 8.16 | 4.65 | | 1.26 | 38.25 | 1,026 | 31:34:36 | 12:43:46 |
| 1974 | 15,709 | 1,426,659 | 90,789 | 1.38 | -0.45 | 47.50 | 4.37 | 0.287 | 1.52 | 38.00 | 1,055 | 31:34:35 | 12:39:48 |
| 1975 | 16,001 | 1,497,151 | 93,070 | 4.94 | 2.51 | 5.22 | 4.25 | 0.312 | 2.40 | 38.00 | 1,074 | 30:35:35 | 12:39:49 |
| 1976 | 16,329 | 1,706,218 | 103,785 | 13.96 | 11.51 | 2.48 | 4.18 | 0.280 | 1.78 | 38.00 | 1,516 | 29:36:35 | 11:42:47 |
| 1977 | 16,661 | 1,882,015 | 112,269 | 10.30 | 8.17 | 7.06 | 4.21 | 0.284 | 1.76 | 38.00 | 1,345 | 27:38:36 | 10:42:47 |
| 1978 | 16,974 | 2,139,296 | 125,732 | 13.67 | 11.99 | 5.75 | 4.18 | 0.287 | 1.67 | 36.95 | 1,406 | 25:39:36 | 9:43:47 |
| 1979 | 17,308 | 2,319,822 | 134,080 | 8.44 | 6.64 | 9.76 | 4.34 | 0.285 | 1.27 | 36.00 | 1,392 | 21:42:37 | 8:43:48 |
| 1980 | 17,642 | 2,490,663 | 140,976 | 7.36 | 5.14 | 19.01 | 4.17 | 0.277 | 1.23 | 36.00 | 2,205 | 20:43:38 | 8:44:49 |

表 1 台灣戰後基本經濟資料表 (續)

| 年度 | 人口 | GDP | GNP | 成長率 (%) | | | 所得分配 | | 失業 | 匯率 | 外匯存底 | 三級產業比 (%) | |
|-------------|---------------|-------------------|----------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|----------------|-----------------|----------------|
| | 千人 | 百萬元 | 新台幣 | GDP | GNP | CPI | 高低比 | Gini | % | 新台幣/美元 | 百萬美元 | 就業 | 產值 |
| 1981 | 17,970 | 2,646,160 | 146,449 | 6.24 | 3.88 | 16.32 | 4.21 | 0.281 | 1.36 | 36.79 | 7,235 | 19:42:39 | 7:43:50 |
| 1982 | 18,297 | 2,738,104 | 149,592 | 3.47 | 2.15 | 2.97 | 4.29 | 0.283 | 2.14 | 39.12 | 8,532 | 19:41:40 | 8:42:51 |
| 1983 | 18,596 | 2,965,923 | 159,744 | 8.32 | 6.79 | 1.35 | 4.36 | 0.287 | 2.71 | 40.06 | 11,859 | 18:42:40 | 7:43:50 |
| 1984 | 18,873 | 3,283,683 | 175,923 | 10.71 | 10.13 | -0.03 | 4.40 | 0.287 | 2.45 | 39.62 | 15,664 | 18:42:40 | 6:44:50 |
| 1985 | 19,136 | 3,448,649 | 183,323 | 5.02 | 4.21 | -0.16 | 4.50 | 0.290 | 2.91 | 39.86 | 22,556 | 17:42:41 | 6:44:51 |
| 1986 | 19,357 | 3,844,915 | 203,847 | 11.49 | 11.20 | 0.70 | 4.60 | 0.296 | 2.66 | 37.85 | 46,310 | 17:42:41 | 5:45:50 |
| 1987 | 19,564 | 4,331,641 | 226,211 | 12.66 | 10.97 | 0.51 | 4.69 | 0.299 | 1.97 | 31.87 | 76,748 | 15:43:42 | 5:44:50 |
| 1988 | 19,788 | 4,680,027 | 242,787 | 8.04 | 7.33 | 1.28 | 5.85 | 0.303 | 1.69 | 28.61 | 73,897 | 14:42:44 | 5:42:53 |
| 1989 | 20,006 | 5,075,619 | 259,786 | 8.45 | 7.00 | 4.42 | 4.94 | 0.303 | 1.57 | 26.41 | 73,224 | 13:42:45 | 5:40:56 |
| 1990 | 20,230 | 5,364,728 | 271,908 | 5.70 | 4.67 | 4.12 | 5.18 | 0.312 | 1.67 | 26.89 | 72,441 | 13:41:46 | 4:38:58 |
| 1991 | 20,455 | 5,771,492 | 289,305 | 7.58 | 6.40 | 3.62 | 4.97 | 0.308 | 1.51 | 26.82 | 82,405 | 13:40:47 | 4:38:58 |
| 1992 | 20,655 | 6,224,352 | 308,341 | 7.85 | 6.58 | 4.47 | 5.24 | 0.312 | 1.51 | 25.16 | 82,306 | 12:40:48 | 3:37:60 |
| 1993 | 20,848 | 6,653,676 | 325,485 | 6.90 | 5.56 | 2.94 | 5.42 | 0.316 | 1.45 | 26.39 | 83,574 | 11:39:49 | 3:36:61 |
| 1994 | 21,035 | 7,145,424 | 345,387 | 7.39 | 6.11 | 4.10 | 5.38 | 0.318 | 1.56 | 26.46 | 92,455 | 11:39:50 | 3:34:62 |
| 1995 | 21,215 | 7,609,029 | 364,301 | 6.49 | 5.48 | 3.67 | 5.34 | 0.317 | 1.79 | 26.49 | 90,310 | 11:39:51 | 3:33:64 |
| 1996 | 21,388 | 8,088,068 | 383,501 | 6.30 | 5.27 | 3.08 | 5.38 | 0.317 | 2.60 | 27.46 | 88,038 | 10:37:52 | 3:32:65 |
| 1997 | 21,577 | 8,621,225 | 403,834 | 6.59 | 5.30 | 0.89 | 5.41 | 0.320 | 2.72 | 28.70 | 83,502 | 10:38:52 | 2:32:66 |
| 1998 | 21,777 | 9,013,354 | 417,081 | 4.55 | 3.28 | 1.69 | 5.51 | 0.324 | 2.69 | 33.46 | 90,341 | 9:38:53 | 2:31:66 |
| 1999 | 21,952 | 9,531,425 | 438,352 | 5.75 | 5.10 | 0.17 | 5.50 | 0.325 | 2.92 | 32.27 | 106,200 | 9:37:55 | 2:30:68 |
| 2000 | 22,125 | 10,081,059 | 461,940 | 5.77 | 5.38 | 1.26 | 5.55 | 0.326 | 2.99 | 31.23 | 106,742 | 8:37:55 | 2:29:69 |
| 2001 | 22,278 | 9,862,183 | 451,308 | -2.17 | -2.30 | -0.01 | 6.39 | 0.350 | 4.57 | 33.81 | 122,211 | 8:36:56 | 2:28:71 |
| 2002 | 22,396 | 10,319,445 | 471,611 | 4.64 | 4.50 | -0.20 | 6.16 | 0.345 | 5.17 | 34.58 | 161,656 | 7:35:57 | 2:28:70 |
| 2003 | 22,494 | 10,680,631 | 489,506 | 3.50 | 3.79 | -0.28 | 6.07 | 0.343 | 4.99 | 34.42 | 206,632 | 7:35:58 | 2:28:70 |
| 2004 | 22,575 | 11,337,829 | 518,538 | 6.15 | 5.93 | 1.62 | 6.03 | 0.338 | 4.44 | 33.43 | 241,738 | 7:35:58 | 2:28:71 |
| 2005 | 22,653 | 11,798,929 | 533,329 | 4.07 | 2.85 | 2.30 | 6.04 | 0.340 | 4.13 | 32.18 | 253,290 | 6:36:58 | 2:27:72 |
| 2006 | 22,740 | 12,350,638 | 557,083 | 4.68 | 4.45 | 0.60 | 6.01 | 0.339 | 3.91 | 32.53 | 266,148 | 5:37:58 | 2:27:72 |

說明：「人口」是年中人口；GDP 是以 2001 年價格計算的國內生產毛額；GNP 是以 2001 年價格的平均每人國民生產毛額；CPI 是消費者物價指數；「匯率」全年平均匯率；「三級產業比」是農：工：服務業；「高低比」是家戶 5 等份之最高與最低組所得倍數；Gini 是吉尼係數，其中有上標 A 者，為農家所得調查資料。

資料來源：外匯存底來自中央銀行；所得分配早期來自張清溪、劉鶯鈞（1984）；其餘來自行政院主計處與經建會網站。

所得分配是根據抽樣調查資料計算的結果。通常這會低估所得不均的程度，因為最有錢的富豪與窮無立錐之地的人，都不大會被調查到。不過，這種誤差是普遍存在於各國，也普遍存在於各年，所以在做國際比較或歷年比較時，吉尼係數的變化趨勢，還是有參考價值。對國民所得、經濟發展的貢獻而獲得 1971 年諾貝爾經濟學獎的顧志耐（Kuznets, 1966），有一個理論說，經濟發展初期，所得會變得比較不平均，在後期才又趨向比較平均，文獻上稱為「顧志耐曲線」（Kuznets curve）。台灣在發展的在早期，到 1980 年以前，是經濟發展的同時所得分配也趨向於均平，後來才比較不平均（Kuznets, 1979: 127）。至少在前一階段，是世界上比較少見的例子，因此有人稱此為經濟發展的奇蹟。

最後要提的是，以上兩個不均度，都是「所得」不均度，不是「財富」不均度。所得是指一定時期的生產要素（人力、物力）的報酬，財富則是歷年的累積。一般而言，財富不均度高於所得不均度。1990 年前後台灣股市的大起大落，帶來很大的財富重分配，而且使富者愈富、貧者愈貧，也就是說，財富不均度更大。但這種金錢遊戲（包括大家樂六合彩、房地產炒作等等）導致的不均，並不表現在前文所述之所得不均度。

三、經濟穩定：物價與失業

表現經濟隱定（或經濟波動）的指標有二：「物價膨脹率」與「失業率」。跟一般人日常生活關係密切的物價，叫做「消費者物價指數」（consumer price index, CPI）。失業率則定義為「失業人數/（就業人數+失業人數）」*100%。戰後初期，台灣的失業率隨著經濟成長，從超過 4% 下降到 1968 年以後的低於 2%。戰後台灣有四個比較大的經濟波動，早期主要表現在消費者物價指數上：1945—1950 年間的惡性物價膨脹，1973—1974 年的第一次石油危機，1980 年代初期的第二次石油危機，以及 1996 年之後的經濟不景氣。經濟不景氣都會引起失業率上升；在物價方面，前三次造成物價上升，最後一次則是物價下降。

由於受到戰爭的打擊，日本投降後，台灣的生產產能下降，再加上國民政府在大陸的「國共內戰」吃緊，台灣大量的物資（特別是當時的出口大宗「糖」）被運往中國，以及大批軍公教人員撤退來台，物資的供給減少、需求增加，造成物價上漲。國民政府因應戰事與大批軍公教的需求，大量發行鈔票，導致台灣經濟史上最嚴重的惡性物價膨脹。1949 年幣制改革，（舊）台幣 40,000 換 1 元新台幣，這可簡單理解為在這 5 年間物價上漲了 40,000 倍。

從 1951 年迄今，物價漲得比較凶的，就是 1973 年與 1980 年兩次石油危機時。（在這之前也有一些波動，例如 1959 年的「八七水災」與 1960 年的春旱及「八一風災」，造成了 1959—1960 年的物價上漲。）1974 年的消費者物價指數漲了 47.5%

（見表 1），就是說 1973 年 10 塊錢的東西，1974 年要將近 15 塊錢。那時很多人搶購衛生紙（這可能是因為衛生紙是必需品、不易毀壞、也都買得起，因此當時包括台灣、美國與共產中國都發生這種現象）。這一次漲價來得凶去得也快（翌年失業率上升，但消費者物價指數立即降為 5%，之後恢復正常），第 2 次石油危機就持續好幾年（1980—1981 年的消費者物價指數分別上升到 19% 與 16%，以及持續 5 年的高失業率）。

1996 年台灣失業率突然上升，開始另一波的經濟不景氣。但與前幾次不同的是，這次不是物價膨脹，而是物價緊縮，也就是物價下降。從表 1 中，可以看到過去 50 多年，消費者物價指數也有下降的年份，但不像 1996 年以後，持續多年低迷，甚至 2001—2003 年連續 3 年呈負值的消費者物價指數。這應有多種原因，一是共產國家相繼崩潰，包括蘇聯與東歐共產制度解體，中共也吸引更多外資進駐，使得原本獨立體系的共產國家貿易圈崩解，加入了自由經濟的國際貿易市場。這突然增加了約 1/3 的基層勞工，對勞力密集的產品供給陡增，價格下滑。二是科技進步，相關產品日新月異，成本也大幅下降。三是全球化加速進行，各種節約成本的分工手段也被更充分利用。物價下跌使投資萎縮，對經濟的傷害，不會比物價膨脹小。

在 1970 年代全球經濟陷於物價膨脹苦海的年代，經濟學家定義的「痛苦指數」（misery index，即「物價膨脹率」與「失業率」相加），也很能描述台灣的經濟苦楚。這個指數在 1974 年前後及 1980 年代初期達到高峰，變化較大的是物價上漲率，因為當時的失業率不高，再高也很少超過 3%，比世界絕大多數國家要低。不過，1996 年以來的不景氣，就難再用這樣定義的痛苦指數來衡量了。特別是在 2000 年以後的物價下跌時期，很多國家政府想盡辦法要把物價拉高而不可得。為什麼呢？

經濟學上有個說法，是說「溫和的物價上漲對投資與經濟成長最有利」。這是因為溫和的物價上漲，消費者不會有太多怨言，而對投資者來講，他們的進貨價格（包括購料、雇工、生產）較低，等生產完成出貨時價格稍高，賺錢較容易，因此較願投資。相反的，在物價下跌時，出貨時的物價比進貨時為低，經營困難，所以投資意願低落。投資少，失業高，經濟發展就停滯，此時「痛苦」，就不是 1970 年代物價膨脹時期人們所能理解的，也不是所謂的「痛苦指數」所能衡量的。

參、經濟結構的轉變

戰後台灣有兩個很顯著的「經濟結構」轉型：一個發生在 1964—1966 年間，可以說是台灣從農業社會進入工業社會的經濟轉型；另一個在 1986—1987 年前後，則是從工業社會進入服務業的轉型。經濟結構轉型涉及的層面頗廣，但主要表現在產業結構上。表 1 有兩個產業結構，我們先做簡單說明。

一般所稱「產業結構」，指第一、二、三級產業，也就是農業、工業、服務業的比例。農業包括農林漁牧業，工業包括礦業、製造業、營造業、與水電燃氣供應業，服務業則有商業、運輸倉儲、金融保險工商服務、個人與社會服務、政府公共服務等產業。產業結構有兩個表徵，一個是在三級產業間的「就業」比例，一個是「產值」比例。這兩個比例在表 1 有個很明顯的差異，就是農業的就業比例遠高於農業產值的比例（例如在 1952 年，就業占 56%，產值才 32%），而服務業的就業比例（如 1952 年是 27%）則遠低於其產值的比例（48%）。這應有三個原因：一是農業的生產力比較低；二是現役軍人不計入勞動力（若計入，應為服務業），但它的產值則計入服務業的產值，而且早期台灣的國防預算相當高，所以兩者的比例並不對稱：服務業的就業比例虛減（在美國，軍人計入服務業的就業裡）；三是服務業裡的金融業，平均薪資確實較其他產業為高。

一、從農業社會進入工業社會

台灣一直到 1940 年，農業就業人口占總就業人口都在 70% 以下（Kuznets, 1979: 20），工業部門很少（不超過 13%）。戰後的農業就業比例大幅下降，但在 1952 年時仍然是 56%，就是每 100 個工作者中，有 56 人在田裡幹活；這個比例在 2006 年已經降到 5% 了（見表 1）。同期間，農業產值則從超過 30% 降到 2%。戰後初期，台灣工商尚未發達，在農村的人口實際上超過農業所需，而有所謂「過剩勞動」（surplus labor）（Fei & Ranis, 1964）的現象，這些人表面上從事農業，但並未增加農業產值，也稱為「隱藏性失業」，即隱藏在就業裡面的實際失業者。

研究經濟結構轉變的經濟學家（陳博志，2004；許松根，2004），認為這些過剩的農村勞動力約在 1964—1966 年間完全被各部門吸收，即在這之後就沒有過剩勞力了。證據之一是在這幾年間，失業率迅速從超過 4% 降到低於 2%（見表 1）。另一個證據是台灣受雇者實質工資的增加率，從之前的約等於農業平均勞動生產力增加率，到之後的超過農業平均勞動生產力增加率的 2 倍（見表 2）。

表 2 台灣的工資與農業平均勞動生產力年成長率百分比

| 工業產值 ^A | | 實質工資 ^B | | 農業生產力 ^C | | |
|-------------------|-------|-------------------|------|--------------------|------|------|
| | | | | 時期 (西元) | 成長率 | |
| 時期 (西元) | 成長率 | 時期 | 成長率 | | 產值 | 附加價值 |
| 1953 — 1962 | 12.1% | 1954 — 1963 | 2.6% | 1951 — 1960 | 2.0% | 2.9% |
| 1963 — 1972 | 18.4% | 1964 — 1973 | 5.4% | 1960 — 1970 | 1.0% | 2.3% |

資料來源：A, Taiwan Statistical Data Book (1973: 69)；B, Sun (1976: 108)；C, Lee & Chen (1973: 43-44)。

它的理論是這樣的：當農村有剩餘勞力時，工業部門的勞動供給是一條水平線（供給彈性無窮大），而此一供給線與橫軸相交之高度（即工資率），就是農業的平均勞動生產力，這個高度只會隨著農業平均勞動生產力的提高而上升（這正是1963年之前的情況）。等到過剩勞力用完了，工業部門就要面對一條正斜率的勞動供給線了，此後的工資成長率（如1964—1966年的5.4%），就會超過農業平均勞動生產力的增加率（1.0%或2.3%；見表2）了，正如前述。

另外一個表徵，是根據農家所得調查計算的農家所得分配基尼係數，從1962年的0.213降為1967年的0.179。我們可以把這樣的經濟結構轉變，稱為是台灣從農業社會過渡到工業社會的轉型。

二、從工業社會進入服務業社會

台灣因為地緣關係，自古對外貿易就很發達。經濟學上有個「對外依存度」（dependence ratio），就是「進口與出口之和」占國內生產毛額的比例，用來衡量一國對外貿易的程度。從圖2中，我們可以看到在日本時代的台灣，這個比例曾高達75%。1970年以後，台灣的對外依存度就很少低於90%；在全球化的浪潮下，2006年更衝到134%。

戰後以1970年為界，台灣的國際貿易由入超轉為出超。所謂「入超」（或稱「貿易逆差」），即物品與勞務的進口超過出口的差額；「出超」（或稱「貿易順差」或「淨出口」）即出口超過進口的差額。

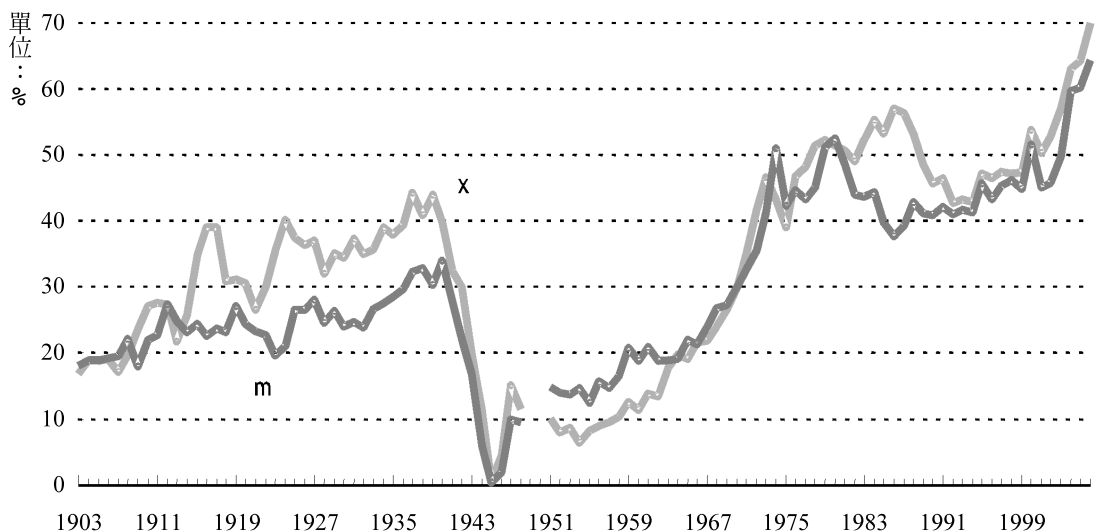


圖2 台灣進口(m)與出口(x)占國內生產毛額比例圖

資料來源：吳聰敏（2007：31）。

台灣的貿易出超在 1971 年後逐年加大（除了兩次石油危機 1974—1975 年與 1980 年出現貿易入超外），特別是 1982 年之後到 1986 年為最高峰，「淨出口」居然達到國內生產毛額的 20%（見圖 3）。事實上，就是這幾年的出口，帶給台灣大量的「外匯存底」（參見表 1）。1985 年台灣累積的外匯存底有 226 億美元，1986 年單年就增加了 238 億美元，超過過去 25 年的累積，總數達到 463 億美元；翌年再增加 304 億美元，累積到 767 億美元。

當時台灣出口以輸美為主，大量的出超逼得美國受不了，終於在美國的壓力下，新台幣對美元的匯率，在短短兩年多的時間，由 40 元升值到 25 元（即新台幣 25 元兌換 1 美元；因為這表示可以用比較少的新台幣兌換 1 美元，所以是新台幣升值）。這有什麼意義呢？當新台幣 40 元兌換 1 美元時，在台灣 1,000 元成本的产品，賣到美國時，只要賣 25 美元就可回收成本。當新台幣升值到 25 元時，同樣 1,000 元新台幣成本的产品，到美國要賣 40 美元才能回收成本。換言之，台灣產品在美國要從 25 美元漲到 40 美元。如果還要賣 25 美元，就要把新台幣 1,000 元的成本壓到 625 元。這無疑是高難度的任務。

當台灣對美國大量出超時，表示我們的出口遠高於進口，這時新台幣升值是對的，因為這樣可以減少台灣的出口，增加進口（因為進口的舶來品在台灣比較便宜了）。國際間的貿易，長期間要平衡才能持久。過去台灣有「一切為出口」的迷思，政府刻意壓低新台幣的匯率，才造成後來這樣快速的升值。這次升值，由於央行緩慢持續升值的政策不當，引進了龐大的套利的「熱錢」，在新台幣兌美金由 40：1 升值到 25：1 的過程中，讓這些人吸吮了無數的暴利，是台灣金錢遊戲中一次強烈的財富不當的重分配。在新台幣升值過程中，也可以看出台灣中小企業旺盛的競爭力。當新台幣對美元匯率從 40：1 升值到 35：1 時，台灣仍然持續出超，只是出超隨新台幣升值而減少（見圖 3）。

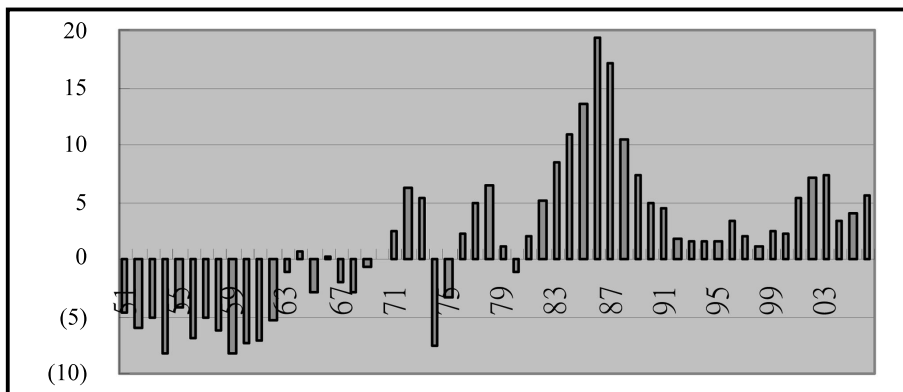


圖 3 台灣淨出口占國內生產毛額比例圖（1951—2006）

資料來源：行政院主計處網站（2007）。

這樣大幅度的升值，對整個產業造成的震撼效果，帶動了台灣經濟結構第二次轉型：（1）台幣升值，資金逐漸外流（對外投資）；（2）部分產業外移，有人稱為「產業空洞化」（也就是「反工業化」，de-industrialization，意思是製造業外移）；（3）台灣的工業（第二級產業）比例開始下降（參見表 1），產值在 1986 年達到 45% 後下降，「就業」在 1987 達到 43% 後也開始下降。（4）外籍勞工從 1986 年中以後，逐漸出現在台灣的工廠裡與成為家庭幫傭（見張清溪，1989）。（5）服務業擺脫過去 40 年維持在 47%—50% 的產值，開始躍升，到 2001 年，突破全國產值的 70%。

產業結構的轉變，也表現在行政院主計處最近數次的「行業標準分類」因應社會變遷所做的調整。自從 1967 年公布行業分類試行以來迄 2006 年止，主計處共有 8 次修訂。³ 其中，農業維持原樣，工業的大項目基本也沒改：礦、製造、營造、水電燃氣等四大類用了 40 年後，只是把「水電燃氣業」拆成兩類：「電力及燃氣供應業」與「用水供應及污染整治業」。只有服務業才是天翻地覆的修訂，從 1967 年最初公布時的「商業、運輸倉儲通信業、服務業」三大類，逐漸加速的增加到 2006 年的十三大類：「批發及零售業」、「運輸及倉儲業」、「住宿及餐飲業」、「資訊及通訊傳播業」、「金融及保險業」、「不動產業」、「專業、科學及技術服務業」、「支援服務業」、「公共行政及國防；強制性社會安全」、「教育服務業」、「醫療保健及社會工作服務業」、「藝術、娛樂及休閒服務業」、「其他服務業」。很顯然的，台灣已經進入以服務業為主的社會了。

肆、經濟成長的來源

以上從經濟成長、經濟公平、經濟穩定與經濟結構的轉變等幾方面，回顧了台灣戰後的經濟發展經驗。一般而言，台灣經濟是有一定的發展，且是許多國家羨慕的對象。台灣有什麼特別值得提出的成功之道？經濟發展的要素有哪些？教科書會列出：人造資本（即機器設備與建築物）、人力資本、自然資本（土地與環境等大自然的賜予）、政府效能、企業才能以及社會資本（指人際間的誠信與良好互動）等六項。這是通則，台灣的經濟發展又有什麼特別之處？王作榮（1994）提出四點：政府、人民、市場經濟、國際經濟環境。這些都是對的，每一項也都重要，但同樣的，這可能也不是台灣經濟發展的特殊之處。台灣經濟發展有這樣的成就，有兩個根本原因是不能不提的：一是日本統治期間所打下的「資本主義」基礎，二是國民政府對外開放貿易取向的經濟發展策略。

³ 參見 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=13759&ctNode=3213>，8 次修訂，分別在 1971.6、1975.6、1983.6、1987.6、1991.8、1996.12、2001.1 以及 2006.5（即 2006 年五月）。

一、日本時代的資本主義基礎

如果把日本人統治台灣 50 年，與國民政府從 1945 到 1995 年間的 50 年，做一個比較，一定會有鮮明的對照。國民政府撤退來台時，最初把台灣視為反攻大陸的跳板，並不想長居久住，因此鮮少從事基本建設。台灣在「十大建設」（1970 年代）之前，一直在使用日本人留下的基礎建設。但是，日本人剛好相反，他們從未想到會失去台灣，所以一開始就做了很多基礎建設。從「舊慣調查」、丈量土地、落實地權、建立法制、開辦學校、交通建設、改善衛生、都市規劃等等，把台灣打下了很穩固的資本主義經濟社會基礎。

日本人當然有歧視台灣人的政策，如高等教育，但是國民教育相當普及。在 1943 年日本戰敗前，台灣 6—14 歲的學齡兒童的就學率，已經高達 73%（男女平均值），在當時是傲視全球的。戰後台灣的小學教育，就在這個基礎上，1950 年以後從 80% 往上提高（張清溪，1994）。在高速公路與高鐵興建前，台灣的交通系統是日本人建立起來的。戰後的建設，也有不少是日本人規劃的，如台中港、台北市的大型公園等。

二、國民政府的貿易取向策略

國民政府在台灣做了不少事，有些也是為了振興經濟的政策，例如，土地改革、出口補貼、獎勵投資、加工出口區、大貿易商、十大建設等等。這些政策，影響最深遠、方向最正確的，是外貿取向的發展政策。它有兩點重要貢獻：一是讓台灣中小企業一展所長，充分發揮台灣的比較利益；二是在與國際接軌時，國內政治、經濟政策都相當程度受到國際的約束，減少、修正了政府的不當政策。

台灣地理位置適合發展外貿，又因地小人稠，天然資源缺乏，要發展經濟也只能透過國際貿易，利用國際分工。這一點很容易看得出來。但是，經濟發展是要在市場經濟下，依靠民營事業去發揮經濟效率的。國民政府的孫中山思想，本來具有濃厚的社會主義傾向。台灣的中小企業在艱辛的環境下（見下文「黨國資本主義」），能夠成長茁壯，除了戰前的基礎外，戰後初期「美援機構堅決主張市場經濟更是重要原因」（王作榮，1994：19）。

後來的發展過程，包括新台幣升值，產業對外開放，甚至是產業「對內開放」，率皆在國際壓力下，特別是美國的壓力下進行的。例如，台灣遲至 1990 年才開放民營銀行（是指對台灣人民開放；至於外國人來台經營銀行，是更早就開放了）。一個對台灣金融業自由化的研究，竟然得到這個一個結論：「台灣對內自由化的捷徑，是從台北，經過美國華盛頓 DC，再回到台北」（Chang, 2000）。這一方面表示，開放、自由化政策，在既得利益者的阻礙下，是困難重重的。一方面也表示，在既有

對外開放的發展方向上，台灣國內的政策，也要經常的修正，才能與國際接軌。

其實，不止是台灣的開放政策是在國際壓力下蹣跚前行，就是日本的開放政策（同樣是對日本人的內部開放），也有不少是在國際壓力下達到的。甚至，台灣的政治民主化，要不是有美國的壓力，恐怕也不會這麼快完成。美國對台、日有影響力，與這兩國的貿易導向發展策略，而出口又以美國為主，是有關係的。

有一個問題是，中國大陸「改革開放」，引進外資，與國際接軌，結果與前述台灣、日本的情況大異其趣。爲什麼？這是因爲在中共的獨裁統治下，中國 13 億人口的潛在市場又特別大，因此中國對外形同一個獨占者，與國際接軌的結果反而影響了外國的政策（具體的事例，參見 Gutman, 2004）。

伍、台灣經濟發展的檢討

台灣的經濟發展很快，戰後的經濟成長率名列世界前茅。但是，我們的平均每人所得比下雖有餘，比上還不足，不但不如香港與新加坡，更遠遠比不上日本。檢討台灣經濟發展，也可以發現很多問題，例如金錢遊戲、環境生態等問題，但一般而言，大部分問題台灣與其他國家並沒有特別不同。這裡提出兩點最嚴重、也是台灣最特殊的問題：過去的黨國資本主義，以及未來對中國的經貿政策。

一、黨國資本主義

國民政府在戰後接收台灣，立即將日本人在台的民營企業，改組、合併成龐大的公營事業。本來，孫中山的三民主義思想是比較社會主義的，憲法上甚至將他的「發達國家資本、節制私人資本」觀念具體載入「基本國策」內。在這個體制下，農工原料、能源、公用事業、金融、媒體、學校等等，都掌握在國民政府手中。這樣的經濟體制，初期或許有成長的助力，但時間一久，公營事業的弊病逐漸產生。最嚴重的問題是，這些產業都禁止民間進入，形成沒有效率的公營事業獨占市場。時間越久，對這些產業的競爭力的傷害就越來越大，以致開放後，難以在國際市場上立足。銀行就是個例子。一直到 1990 年，才開放民營銀行，不但缺乏培養員工具備國際競爭力的機會，也已經失去很多先機了。

最近的公營事業民營化，還有「假民營化」的問題。所謂假民營化，是公股釋出一半以上，法律上定義該企業是「民營企業」，但因政府仍擁有最大股權，因此基本上還是政府在經營，形成「民營化後的『公營』事業」。

另外一個問題是「黨營事業」。戰後台灣很多新興產業，特別是服務業，如電視等媒體事業、票券等金融事業等，很多是以當時執政的中國國民黨的黨營為主，公營爲輔的體制，後來被稱爲「黨國資本主義」的體制（陳師孟等人，1991），是

當時台灣產業升級、經濟轉型的主要障礙。2000年政黨輪替後，黨營事業的問題基本上解決了，剩下的是黨產問題與公營事業沒有徹底民營化的問題。

二、與中國的經貿關係

自從1978年「改革開放」後，中國經濟的前景，世人看法非常兩極，有人認為是難得的機遇、是未來帶動世界經濟成長的動力，有人認為是它不久即將崩潰、是世界的禍害。經濟本來存在很多不穩定因素，像科技發展日新月異，恐怖活動與日俱增等等，都有變數。但是，對未來世界經濟發展最大的變數，還是中國的經濟。為什麼呢？因為，中國迄今仍然在共產黨極權獨裁的統治，是一個可以不顧人民死活，不顧經濟發展，只為政權能否延續的統治集團。再加上它擁有13億人口，其勞動力與潛在的市場誘惑，吸引著眾多跨國企業與台灣的企業前仆後繼的前往投資設廠，以及與它同流合污（Gutmann, 2004）。中國經濟一旦有什麼三長兩短，對世界的影響都會不同於其他共產國家的崩潰。⁴

中國經濟既是世界經濟最大的變數，它更是台灣經濟最大的變數。這不止是中共有千顆飛彈瞄準台灣，用〈反分裂國家法〉來威脅對台動武，或是恐嚇對台經濟封鎖，僅在純經濟層面，中國經濟的變化，都會帶給台灣極大的衝擊。因為台灣與中國經貿關係「太」密切了。

過去美國是台灣最大的出口國，現在中國已經取而代之，是台灣最大的出口國，2006年占台灣出口總值（含香港）占39.8%。台灣的對外直接投資（foreign direct investment, FDI），根據經濟部投審會的資料（2006年統計年報），累計2005年已經超過72%；但這是對中國454億美元對外直接投資計算的，若以美國國會公布的全球對中國的對外直接投資共5,620億美元，而台灣約占一半（即2,810億美元）來計算，則超過台灣全部對外投資的90%。可是，中國雖有世界1/5的人口，其國內生產毛額占世界國內生產毛額不到5%，進口總值也不到世界總進口的5%。

另一方面，中國經濟存在太多的危機，包括經濟層面與非經濟層面。在經濟層面上，中國國營銀行的呆帳，保守估計是放款的40%，有人估計高達70%是有問題的放款。退休金被挪用超過10,000億人民幣（2005年四月），超過中國政府一年財政收入的1/3；縣鄉鎮政府的債務也有10,000億（2005年），是另一個1/3財政收入。在非經濟方面，各級政府普遍存在貪污腐敗，強拆城市居民房舍、盜賣農民集體土地，引起很大的民怨；環境生態破壞非常嚴重，旱災、水災、礦災、沙塵暴等，

⁴蘇聯與東歐共黨國家的崩潰，有一個共同特色，就像現代爆破技術把一棟高樓炸毀，完全從裡面土崩瓦解，對境外世界幾乎是水波不興、異常平靜。但是，中共如果崩潰，以它現在吸收外資、大量的跨國企業進駐的情況，恐怕情況會很不相同。

層出不窮；所得分配不均、城鄉差異大，都是潛藏的社會不安定因素。中國經濟崩潰的危機一直沒有解除。台灣與中國經貿關係如此密切下，如何避險，是未來台灣經濟發展一個不容忽視、無法避免的挑戰。

陸、結語

本文討論 1950 年以來的台灣經濟發展，分別從經濟成長、經濟公平、經濟穩定與經濟結構轉變等層面，論述戰後台灣經濟的發展與演變。最後提出台灣經濟發展的獨特促進因素，以及阻礙進步的重要變數。檢討這 50 多年的台灣經濟，我們的成長率名列世界前茅，在分配上也還算是比較均平，而幾次的景氣波動，影響是有但並未中斷成長。在經濟結構方面，1960 年代中期，台灣完成農業到工業社會的轉型，1980 年代後期則完成工業進入服務業社會的轉型。

與其他國家比較，支持台灣經濟發展的獨特因素有二：一是日本統治時期建立的資本主義經濟基礎；二是國民政府以對外貿易為發展導向。阻礙台灣發展的也有兩個變數：一是過去是國民政府的黨國資本主義，二是未來與中國的經貿關係。而要正確對待兩岸經貿，必先正確瞭解中國的經濟真相。

除外，未來台灣還應該進一步開放自由化。這包括兩方面：一是公營事業應盡量「真正」的民營化，除了極少數真有必要由政府經營者外，一律全部移轉民營，確實做到由民間經營，政府完全不介入。這就必須將公股全部釋出。另一個要開放自由化的是將台灣的服務業國際化。包括傳統服務業，特別是金融業，以及媒體與學校。台灣已經進入服務業社會，只有在國際壓力下，服務業才真的能夠提高生產力，也唯有進一步對國際社會開放台灣的服務業，才有助於台灣真正進入已開發國家之列。

參考文獻

- 王作榮（1994）。影響台灣經濟發展的因素。載於梁國樹（編），**台灣經濟發展論文集：紀念華嚴教授專集**（頁 16-20）。台北市：時報文化。
- 吳聰敏（2004）。從平均每人所得的變動看台灣長期的經濟成長。**經濟論文叢刊**，32（3），293-320。
- 陳師孟等人（1991）。**解構黨國資本主義：論台灣官營事業之民營化**。台北市：澄社。
- 陳博志（1994）。台灣的產業變遷結構。載於梁國樹（編），**台灣經濟發展論文集：紀念華嚴教授專集**（頁 260-280）。台北市：時報文化。

- 張清溪（1989，4月）。台灣外籍勞工問題。載於中研院經濟所主辦之「台灣貿易與匯率問題研討會」論文集（頁401-434），台北市。
- 張清溪（1994）。九十年來的台灣學校教育。載於梁國樹（編），*台灣經濟發展論文集：紀念華嚴教授專集*（頁403-445）。台北市：時報文化。
- 張清溪、劉鶯釧（1984）。我國所得分配統計的檢討。載於行政院主計處、中國統計學社（編），*統計學術研討會實錄*（頁51-66）。台北市：行政院主計處、中國統計學社。
- 許松根（1994）。論台灣經濟發展的轉捩點。載於梁國樹（編），*台灣經濟發展論文集：紀念華嚴教授專集*（頁241-259）。台北市：時報文化。
- Chang, Ching-hsi (2000). The reform of the business service sector: The case of Taiwan's financial system. *Deregulation and interdependence in the Asia-Pacific region*. Chicago: University of Chicago Press for NBER.
- Fei, John C. H. & Gustav R. (1964). *Development of the labor surplus economy: Theory and policy*. Homewood, Illinois : R. D. Irwin.
- Gutmann, Ethan (2004). *Losing the new China: A story of American commerce, desire and betrayal*. San Francisco: Encounter.
- Kuznets, S. (1966). *Modern economic growth: Rate, structure and spread*. New York: Feffer and Simon.
- Kuznets, S. (1979). *Growth and structural shifts, economic growth and structural change in Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lee, Teng-Hui & Chen, Yueh-Eh (1973, February). *Growth rates of Taiwan's agriculture, 1911-1972*. Paper presented at conference on agricultural growth in Japan, Korea, Taiwan and the Philippines, Honolulu, Hawaii.
- Sun, Chen (1976). *The trend of economic development and productivity in Taiwan*. Paper presented at Conference on Population and Economic Development in Taiwan. Taipei: Academia Sinica.

教育資料與研究專刊
2007年12月 49-58頁

台灣的人權與民主教育

劉靜怡*

摘要

囿於長期的威權統治歷史，台灣社會對於「人權」和「民主」這兩個早該深植於民主立憲國家人民心中的基本價值理念，多半僅有似是而非的理解，然而，參與民主社會的運作，卻是人民在程序面和實質面都應該受到重視的基本權利。倘若人民不理解人權和民主的基本內涵，並且願意遵循人權和民主的遊戲規則，那麼，不但無從珍視或捍衛自己的權利，也極可能使社會難以形成理性討論的傳統。因此，釐清當前人權與民主教育，應該如何自我省視和自我調整，或許正是改善目前台灣民主困境的第一步。本文以常態民主社會下應有的人權教育面貌為分析主軸，自國際社群針對人權教育所凝聚的共識和人權教育的理論基礎出發，進行探源工作，且本文在分析台灣人權教育的過去、現在與未來發展趨勢後，針對台灣的人權與民主教育應如何調整其內涵和發展方向，提出如何「認真對待人權與民主教育」的建議。

關鍵詞：人權教育、民主教育、法治教育、人權、立憲主義

*劉靜怡，國立台灣大學國家發展研究所法律組副教授。

電子郵件：cy1117@ms17.hinet.net

來稿日期：2007年11月21日；修訂日期：2007年12月4日；採用日期：2007年12月14日

Human Rights and Democracy Education In Taiwan

Ching-Yi Liu*

Abstract

This paper reviews the development of the education of human rights and democracy in Taiwan. It first reconsiders why and how the ideas of human rights and democracy are not well founded in Taiwan's society and its educational sector. It is followed by an analysis of theories on human rights and democracy education, their origins of international consensus, as well as how the present situation and strategy should be corrected and adjusted. A few suggestion on the future of Taiwan's human rights and democracy education are given in the conclusion part.

Keywords: human rights education, democracy education, civil education for legal society, human rights, constitutionalism

*Ching-Yi Liu, Associate Professor, Graduate Institute of National Development, College of Social Sciences, National Taiwan University

E-mail: cy1117@ms17.hinet.net

Manuscript received: November 21, 2007; Modified: December 4, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、前言

「人」，是國家之所以組成的目的，換言之，國家是爲了「人」而存在，並非「人」爲了國家而存在，是近代立憲主義的根本命題（許志雄、陳祥明等，2002：45）。爲了限制國家權力擴張、導致身爲國家目的的「人」遭到國家暴力的侵擾，在憲法中明確宣示對基本人權的保障，並且以列舉和概括雙重方式，規定受憲法保障的基本人權，也就成了各國憲法的常例。無論「民主」的形式和運作結果爲何，任何基於立憲主義而產生的民主結果，都不能改變基本人權保障此一憲法根本關切。

然而，就台灣的憲政發展史而言，其「立憲主義」的根基相對於西方具有深厚立憲主義傳統的國家而言，其實甚爲薄弱，同時，囿於長期的威權統治歷史，無論是執政者、在野者或一般人民，對於「人權」和「民主」這兩個早該深植於民主立憲國家人民心中的基本價值理念，多半認識不清或理解似是而非，這種現象，可以從台灣解嚴前後至今的諸多現象中觀察得到，而這對於台灣社會的健全發展而言，必然是個負面因素。

再者，參與民主社會的運作，原是身爲現代社會公民的人民在程序面和實質面都應該受到重視的基本權利。不過，倘若人民不理解人權和民主的基本內涵，並且願意遵循人權和民主的遊戲規則，那麼，不但無從珍視或捍衛自己的權利，也極可能使得社會難以形成理性討論的傳統，在公共議題和公共事務的論述或行動上，出現負面的兩極對立現象，這用來形容台灣的社會現狀，應該並不爲過。因此，釐清當前人權與民主教育，應該如何自我省視和自我調整，或許正是改善目前台灣民主困境的第一步。

本文以下將以常態民主社會下應有的人權教育面貌爲分析主軸，自國際社群針對人權教育所凝聚的共識和人權教育的理論基礎出發，進行探源工作，接著，本於對人權教育的國際共識和理論基礎的理解，本文將說明台灣人權教育的過去、現在與未來發展趨勢，最後，本文將提出幾點觀察心得，針對台灣的人權與民主教育應該如何調整其內涵和發展方向，提出建議，以做爲我們如何「認真對待人權與民主教育」的思考基礎。

貳、國際共識與理論探源：人權與民主教育所為何來？

我國憲法第1條規定「中華民國基於三民主義，爲民有、民治、民享之民主共和國」，「民主」在此處不僅代表憲法所宣示的國家形式，也可以說憲法所預想的一種「生活方式」。民主做爲一種生活方式，應該強調由人民決定公共事務和公共議題的型塑、討論與決策結果。不過，值得注意的是，民主所強調的，固然是人民

共同做成決定的「程序」：亦即透過人民在民主選舉制度下產生立法者，並且透過立法者多數決的程序制訂法律的方式，決定公共議題與公共政策的走向，但是，在民主的程序中，「基本人權」的保障，正是不能夠被犧牲掉的「實質」。因為，從歷史發展的角度來看，「基本人權」本即具有「少數保護」的特色，保障基本人權的目的之一，便是希望在民主程序中居於投票劣勢的少數人，其在民主憲政社會中應享的權益，不受犧牲。所以，在民主教育中，除了教習關於民主理論和民主程序的基本理念，以及日常經營民主生活所需的知識和技能之外，為了保障這些基本人權，更必須在民主教育中，將人權教育列為不可或缺的一環來看待。

以近年的人權發展趨勢來看，促進與保障基本人權，已經逐步成為國際社群共同承認的普世價值。然而，此一敘述並不等於主張基本人權的價值從未受到挑戰，也不等於認為基本人權保障的基本價值在我們的生活中已經徹底落實。從人權發展史的脈絡來說，十八世紀歷經美國及法國革命，人民應享有公民權利與政治權利的理念，已經大致落實，十九世紀以後則有經濟權、社會權與文化權的倡議運動，並且逐步在各國憲法及法律中獲得實踐，聯合國成立以來，除了出現基本人權逐漸自歐美向外擴散至亞非國家的明顯國際化趨勢，對於亞洲非洲國家構成相當大的壓力之外，新的權利類型，例如環境權和和平權，也陸續受到倡議和重視。

如前所述，基本人權與我們何以成為一個「人」息息相關，此種基於「人的尊嚴」而來的權利訴求，即使在未具體落實為「法律權利」之前，仍然具有「道德權利」的意義。換言之，即使在許多不同的社會裡，基本人權不見得一一受到保障，但是，基本人權可以說是具有普遍道德權利的內涵，是每個人應該享有的權利。正因為如此，爭取各種基本人權受應有保障，也就成了每個邁向民主人權的社會必須經歷且幾乎永不止息的奮鬥過程。

國際社群對於人權教育的共識，可以從「聯合國憲章」和「聯合國人權宣言」內容裡，看出其根源所在。設立於 1945 年的聯合國，其憲章開宗明義便明文規定鼓勵和推動「尊重人權」，是聯合國的目標（聯合國憲章第 1 條），同時，聯合國會員國也在憲章中承諾透過個別或集體的努力，達到尊重與遵守人權的目標（聯合國憲章第 56 條）。在 1948 年通過的「世界人權宣言」中，聯合國會員國更進一步落實其對基本人權保障的承諾。「世界人權宣言」討論時間長達兩年之久，該宣言第 1 條便明確指出：「人人生而自由，在尊嚴及權利上一律平等」（聯合國網站，2007）亦即明確宣示我們每個人均為與生俱來自由而平等地享有最基本的尊嚴和權利，而且，不僅我們自己享有權利，同時也要尊重別人的權利。雖然當時會員國之間對於此一宣示之內容頗有爭執，但是最後依然達成了共識，將此一宣言內容當做是全人類共同追求的目標，不必具有正式的法律拘束力。不過，從此一宣言出現以來數十年的發展可知，因為有些國家的法院在判決時會援引該宣言內容，所以也就

讓該宣言的內容間接具有法律上的效力。

綜觀世界人權宣言的內容，可以看到在有關教育的第 26 條宣言內容裡，於第二項明示「教育的目的在於充分發展每一個人的個性，並加強每個人對人權的基本尊重。教育應該促進對每個國家、種族和宗教團體的相互瞭解和容忍、並促進聯合國維護和平的各項活動」，清楚地擘劃了人權與教育之間的關係（聯合國網站，2007）。

雖然人權普世價值此一理念不斷遭遇挑戰，例如七〇年代的伊朗政府，本其政教合一原則挑戰人權的普世化，認為「世界人權宣言」是西方帝國主義的產物，以及九〇年代關於「亞洲價值」的爭論，都是最好的例子（陳立勝譯，2002：1-16）。不過，聯合國對於人權的關切，近幾十年來的發展趨勢，卻可說是有增無減。早期聯合國人權教育的目標，是單純定位為推動對不同宗教和不同族群等賦予尊重與包容，並且鼓勵個人主張自身的權利，到了九〇年代，人權教育的內涵則逐步擴及環境保護與新科技對人權的挑戰等議題。

尤其值得注意的是，聯合國於 1993 年在維也納召開第二次世界人權會議，由於與會的各國民間人權團體與國際性人權組織大力遊說的結果，說服了與會的政府代表，在大會上通過了一項宣言，要求所有國家將人道的法律、民主和法治，都訂為正式與非正式學習機構課程（該宣言第 29 條），並且也通過了一項相應的行動綱領，以做為具體行動的落實指引。

聯合國大會在 1994 年十二月依據上述宣言，在 1995 年時，提出「人權教育十年」，將 1995 年到 2004 年訂為「人權教育十年」，其目的則是促使聯合國轄下的各個機構積極透過教育的方式，宣達人權理念。1996 年，聯合國人權高級專員署則進一步提出一份全面性的具體行動綱領，以建立全球性的人權文化當做目標，開始進行人權教育的推廣工作。其中，又以其所規劃的國家人權教育行動計畫指導原則，內容最為完整且細緻，清楚地將人權教育定義為「透過知識和技能的傳播以及態度的塑造，達成一個普遍性的人權文化所涉及之訓練、資訊提供與宣導」。

為達成此一目標，聯合國人權高級專員署也極力爭取聯合國其他專門機構如聯合國教科文組織，以及其他區域性組織如歐洲議會的合作，因此，許多地域性和政府組織和民間組織，也開始投入人權教育的工作。至於人權教育的形式，正式的學校教育固然是核心所在，不過，社會與家庭教育，也是聯合國認為應該並重的領域（黃默，1998：67）。

換言之，截至目前為止，聯合國對於人權和教育的關切，已經從早期的抽象關切，逐漸轉化成推動人權教育的具體積極作為，希望藉此落實前述抽象人權理念中所蘊含的基本價值。聯合國的人權教育推動工作，既是國際共識，也是各國政府和各個區域組織推行人權教育的動力。聯合國的努力，可以說是讓國際社群的成員，

對於人權教育的內涵如何，究竟是該教些怎樣的內容，以及到底該怎麼教，都有了比較明確的指引。

參、發展趨勢：台灣人權與民主教育之過去、現在與未來

雖然聯合國人權教育十年的成效如何，很難評估，不過，無庸置疑的是，這些年聯合國對於推動人權價值普世化和人權教育，的確不無貢獻。只是，除了聯合國是否過於將推動重心放在聯合國體系內的機構，較少與各國政府和民間組織直接對話溝通此一批評外，聯合國對於亞洲和非洲等區域的人權教育推動與成效如何，似乎關心也比較不足。以台灣的情況來說，由於聯合國開始推動人權教育十年的諸般計畫時，台灣早已退出聯合國多年，並非聯合國會員國，原本便不容易受到聯合國近 230 年來關切人權內涵以及推動人權運動的影響，加上威權體制延續多年，自然更不容易倡議甚或落實人權教育。

以台灣的人權史發展脈絡而言，人權教育始終是我國教育領域不受重視的一環。由於政治上的威權體制以壓抑公民社會和教育活動的自由發展為目的，自然將主張人權的呼聲，當做禁忌來看待，因此，從事實面來看，台灣社會爭取自由的人權運動，是先於人權教育出現的，而且，整個教育領域對於人權教育的研究，也是起步甚晚，甚至幾乎看不到系統性、專門性的人權教育教科書。

至於社會上的民間人權團體，則多以爭取和保護弱勢人權為主要工作，並且同時在爭取人權的歷程中，發揮傳播人權觀念的功能，例如台灣人權促進會從早年關心政治自由的焦點出發，轉而成為如今全面關心基本人權層面所有議題、並定期出版人權刊物和書籍的人權團體（林峰正、林俊言，2002：143）；又如婦女新知基金會，則是自辦理刊物傳播觀念的作法出發，成為爭取女性權益的重要團體，環保團體、原住民團體和勞工團體等等，也都有類似發展歷史。

在威權體制逐漸解除之後，教育領域對於民主、法治和人權等議題，固然比較願意聆聽和接受，但是，以解嚴後至今的發展經驗為例，整體而言，台灣推動人權教育的歷程依然相當艱難，成果也十分有限。究其原因如下：

一方面可能是受制於傳統觀念（王泰升，1999），或者多少受到早已式微的「亞洲價值」論影響，認為人權教育是不適合移植到台灣社會的西方觀念；另一方面則是因為台灣社會長期以來對於「人權」的莫名排斥（吳豪人，2005），教育界人士對於人權教育的理解有限，唯恐提倡人權教育會帶來校園秩序的鬆動，引發學生對教師權威的挑戰；再者，即使教育主管機關已經認知到落實人權教育的重要性，然而，推動人權教育所需的基本工作，例如師資培訓、教材編撰和學校軟硬體設備的建置等，也都需要教育主管機關的資源挹注，教育資源的分配有限，也就不免成為

推動人權教育的障礙。

展望未來，台灣社會重回威權體制的可能性極低，然而，台灣社會對於人權保障的認知和實踐能力是否能夠提升到聯合國所要求的基本標準，人權教育的成功與否，恐怕會發揮關鍵性的影響力。至於人權教育的發展良善與否，扮演最關鍵角色的影響因素，則可能是基本理念是否得以釐清，以及和各個相關價值之間的互動，如何取得平衡的問題。

以教育領域中近年來推動的法治教育為例，原本，法治教育的內涵，除了現實上法律教育所偏重的法律知識傳授之外，理所當然應該包含人權教育在內，不該脫離自由和人權的理念。然而，從台灣教育領域近年來將人權與法治教育做某種程度連結的現象，以及人權和法治教育的實施方向和策略來看，卻頗令人擔憂人權教育將有意無意地受到擠壓，無從健全成長。

究其實際，在實質的人權和法治教育內容上，受限於「形式法治」的理解（許育典，2000），偏重於不斷灌輸學生「守法」（顏厥安，1998：28）義務的觀念，卻不強調引導學生進一步地去思辨「法治」的核心內涵，也不強調主張權利的人權理念，很容易落入學者所說的「脫離了個人觀念……是單純的義務觀念，而單純的義務觀念近乎奴隸觀念」（王伯琦，1989：53）此一危險陷阱中，根本不利於人權理念的向下紮根。

因此，如何將人權教育放在強調「人民做主」的民主脈絡下，使人權教育不但是處於正式課程邊緣的裝飾品，使其變成公民教育的主軸之一，和其他價值進行教與學的整合，恐怕是不得不正視的議題。就此而言，教育部近年來所設立的「人權教育委員會」，固然是推動人權教育的工作的善意第一步，不過，除了資源挹注不足的問題之外，教育部所設立的「兩性平等委員會」與「生命教育委員會」等同樣具有發展公民教育任務的機制，如何良善互動並進行價值層面的對話，亦即讓人權教育、法治教育、民主教育、兩性平等教育等，能夠共同構成人權教育圖像中的必要背景，其實是教育領域不該再任其荒蕪下去的一環。

換言之，除了研究人權教育應有的內涵，以及研究人權教育應該如何實施之外，研究如何讓人權教育和法治教育、民主教育、兩性平等教育等領域的內容進行價值的對話與融合，似乎也應該是未來人權教育研究的重點對象之一，否則上述各種教育領域恐怕都很容易流為各偏己見的狀況，其實無助於各個教育領域的發展。

如前所述，法治教育跟人權教育的關係密切，但是，過去至今台灣法治教育的內涵卻過分強調法律知識的傳授，而不關心實質法治內涵的探討，因此，整體而言，法治教育並不成功，恐是難以遮掩的事實。其次，人權教育與民主教育關係也甚為密切，人權本該是民主政治的終極目的，而民主政治則必須內蘊人權保障的機制，民主政治程度越高的國家，人權與自由所獲得的保障也越高，因此，不再將民主教

育的內涵當做一種機械化的、程序化的知識來看待，而是讓其扮演與人權教育互補共生的角色，也是應該嚴肅考慮的調整方向。當然，同樣地，性別平等早已成爲人權訴求的核心訴求之一，當代女性主義者對於傳統人權觀念的質疑和挑戰，也是人權論述和人權教育中不能不嚴肅面對的議題。

人權保障既是國家存在的目的，那麼，人權教育自是當代國家不能忽視的教育責任。總而言之，台灣的人權教育應該已經面臨了整合當代價值的挑戰，也面臨如何與其他教育領域所追求的價值進行整合或融合的挑戰。究竟應該如何整合，才能使台灣社會足以面對未來，徹底落實基本人權的保障，才能使大家得以齊心合力，共同建構一個合乎公平正義要求且開放的社會，這不僅是人權教育領域應該重新思考的課題，也應該是當代教育工作者難以迴避的責任。

肆、結語：認真看待人權與民主教育

無論是人權教育或民主教育，都應該以落實基本人權保障，實踐「人」之所以爲人的價值，當做基本目的。台灣過去受限於儒家文化傳統的影響，對於以偏向個人主義的人權主張，向來比較漠視，再者，近百年的殖民統治和威權統治影響所及，對於人權的主張也多半抱持可望不可及的態度。

近年來民主化的結果，固然鬆動了威權體制的制約，但一般大眾對於民主和人權的內涵的一知半解，卻正顯示出台灣的人權和民主教育有許多亟待更弦易張之處。本文認爲，要認真看待人權與民主教育，固然是無庸多所置疑的方向，但是，在人權和民主教育的實質內容上，應該如何調整，並且和其他教育領域進行價值的對話，卻有重新嚴肅省思的必要。至少，承認「我國已邁入法治國家之林」只是一句過度自我安慰的施政口號，在法治教育中，應該轉而強調「政府遵守憲法、遵守法律」此一面向的法治意義，不再奉「知法守法」爲圭臬，揚棄傳統法治教育偏重於傳播守法義務觀念和法律知識傳授的作法，不再以「順民教育」當做法治教育追求的終極目標，相對地，以不同的教學手法，引導教學往思考實質法治內涵的方向前進，以免人權教育的實質重要性相對地受到壓抑，是立即可以採行的改革手段。

同樣地，在民主教育中，不再以傳授「形式民主」的程序性、機械性民主知識爲尚，才能讓人權和民主共生的理念，真正深入教育者和受教育者的心中，達成民主教育的終極目標。

目前教育主管機關對於人權教育和民主教育形式上的高度重視，較之以往威權體制下的人權教育和民主教育荒漠景象，固有值得嘉許之處，不過，如何真正提升教學者和受教者的人權認知，強化其對人權保護機制的認識，儘量降低傳統法治教

育中所強調的制裁功能，對於人權教育所帶來的負面影響，並且在民主教育中，降低口號式、機械式、程序化的教育內容，引導教學者和受教者思考人權和民主之間的關係，為民主憲政體制建立起必要的教育基礎，才不至於讓「人權立國」這句話流於口號，也才能為台灣社會培養出真正理解人權與民主的下一代，培養出真正能夠積極參與公共事務和發揮監督功能的公民。

參考文獻

- 王伯琦（1998）。**近代法律思潮與中國固有文化**。台北市：法務通訊雜誌社。
- 王泰升（1999）。**台灣日治時期的法律改革**。台北市：聯經。
- 吳豪人（2005）。台灣人權發展的思想死角。**新世紀智庫論壇**，32，69-78。
- 林峰正、林俊言（2002）。台灣現有人權團體之回顧與展望－以台灣人權促進會為例。**國家政策季刊**，1（2），143-158。
- 許志雄、陳銘祥等（2002）。**現代憲法論**。台北市：元照。
- 陳立勝（譯）（2002）。Wm. Theodore De Bary 著。**亞洲價值與人權－從儒學社群主義立論**。台北市：正中。
- 黃默（1998）。聯合國人權教育的十年與台灣人權教育現況及展望。**月旦法學雜誌**，44，67-76。
- 聯合國網站（2007）。2007年12月5日，取自 <http://www.un.org/rights/50/decla.htm>
- 顏厥安（1998）。**與 ROSA 歡樂起舞**。台北市：新新聞。

教育資料與研究專刊
2007年12月 59-76頁

台灣少數族群的政策探討

施正鋒*

摘要

在簡單介紹台灣的族群結構、以及各族群所關注的課題以後，我們先將釐清少數權利的內涵、以及保障的方式。接著，我們要回顧 30 年來，海內外社會運動人士所倡議的族群權利保障訴求，特別是憲法的保障。再來，我們檢視現有法規對於少數族群權利保障的作為。最後，我們提出未來的發展方向。

關鍵詞：台灣、少數族群、原住民族、客家族群、少數族群權利

*施正鋒，淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所教授

電子郵件：cfshih@mail.tku.edu.tw；obhi3106@ms8.hinet.net

來稿日期：2007年10月15日；修訂日期：2007年10月29日；採用日期：2007年12月14日

Minority Policy in Taiwan

Cheng-Feng Shih*

Abstract

After a brief introduction of ethnic structure and the issues concerned, we will seek to delineate the concept of ethnic rights, and how these rights are protected. We will then review how the protection of minority rights has been promoted in the past thirty years, especially the idea of adding a chapter on ethnic relations to the constitution. We will then look into how the constitution and relevant statutes have made any progress in this regard. Finally, we will offer some suggestions for further development.

Keywords: Taiwan, ethnic minorities, indigenous peoples, Hakka, minority rights

*Cheng-Feng Shih, Professor, Department of Public Administration and Institute of Public Policy, Tamkang University

E-mail: cfshih@mail.tku.edu.tw; obhi3106@ms8.hinet.net

Manuscript received: October 15, 2007; Modified: October 29, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、前言

台灣是一個墾殖社會（settlers' society），即在漢人墾殖者還未來之前，已經有原住民族¹在此居住良久。在漢人之間，於明治、清治陸續前來的福佬人、²以及客家人，大體可以說是自願前來的經濟性移民，而戰後遷入的外省人，大致上是非自願性的政治性難民。由於並無正式的移民政策，不能與美澳紐加等移民國家（immigrant state）相提並論。不過過去 10 年來，已經有不少來自東南亞、以及中國的「婚姻移民」（marriage migrant）歸化，這些新移民為台灣的族群結構添加了一個面向（圖 1）。³

就一個多元族群國家而言，族群間的利益原本就很難一致，再加上菁英往往無力抗拒操弄的誘惑，特別在選舉之際，族群衝突的管理治絲而棼。在冷戰時代，政治哲學家囿於美蘇間的意識形態之爭，習慣將族群現象視為不方便的歷史遺跡，故因循坐等其逐漸消逝；此時簡化的左、右二分法，即宣示平等的社會主義、強調自由的資本主義、或標榜中道的福利國家藥方，並未正視蟄伏的族群張力。

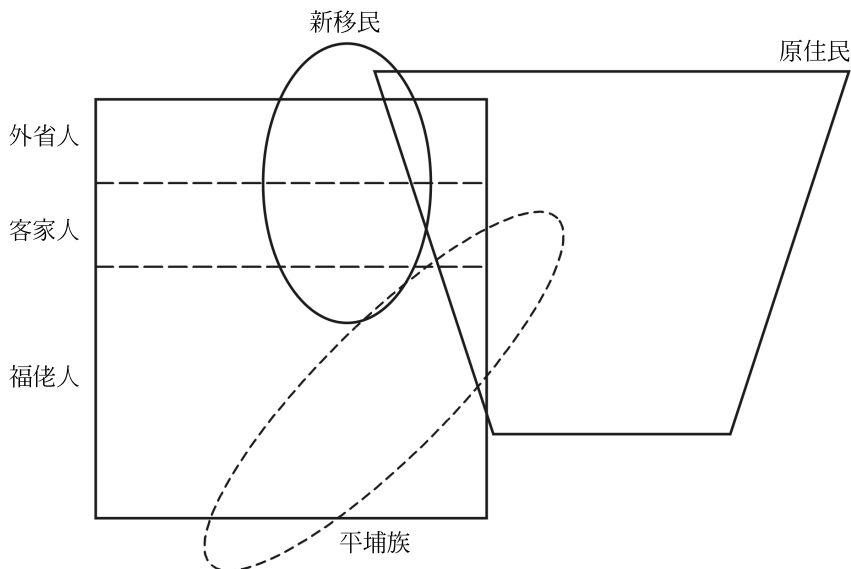


圖 1 台灣的族群結構圖
資料來源：作者自行整理。

¹ 有關於種族（race）、族群（ethnic group）、民族（nation）、少數民族（national minority）、以及原住民族（indigenous peoples）等名詞的釋意，見施正鋒（1998：2-9）。

² 或稱為閩南人、鶴佬人。

³ 平埔族以虛線表示，是因為除了被國家承認為原住民的噶瑪蘭人以外，其他族的集體認同仍相當隱晦。

當前台灣在進行民主化的過程中，若要進一步尋求民主鞏固，必須面對三大挑戰，也就是國家肇建（state-making）、民族塑造（nation-building）、以及國家打造（state-building），也就是國家主權獨立的確立、住民／國民／公民的民族認同／國家認同⁴（national identity）是否一致、以及國家體制／政治制度的建構（施正鋒，2003：112-20）。這三項任務在概念上雖然有別，不過，在實踐上卻是環環相扣，特別是三者與族群政治糾結不清的情況下，族群難免在政治權力、經濟資源、以及文化認同三個場域，進行分配的競爭、或是確認，因此，如果不能合理處理族群間的競逐，將不止是會影響民主體制的品質，連深化民主的目標恐怕會功虧一簣。⁵

一般而言，族群競爭的場域不外政治權力、經濟資源、以及文化認同的分配／確認。以客家人而言，最關心的就是文化的保存、以及語言的復育，因為語言文化攸關客家族群的集體認同，不像原住民族還有法律上的認定來保障。原住民族運動的三大訴求是正名、自治、以及還我土地，背後涉及原住民的定位、以及隨著原住民身分而來的權利，包括自決權、文化權、財產權、以及補償權，不過整體來看，最迫切的還是如何提升其社會、經濟地位。外省族群則不論是在在政治、經濟、還是文化上的上的分配，似乎都有相當程度的焦慮。至於新近前來的移民，由於國家來源多元，尚未見到有明顯的集體動員，不過，在社會期待她們儘快同化的情況下，至少其文化特色是不被呈現的。

下文先由多元文化主義著手，來瞭解少數族群權利入憲的意義，並且歸納民主國家的憲法對於保障少數族群權利如何規範。再來，我們將分析台灣制憲運動過程中，對於少數族群權利保障的論述。接下來，我們要檢視國內法令對於少數族群保障的著墨。

貳、少數族群權利的保障

一般而言，人權可以分為三大類：（一）所有住民的生存權、以及自由權，（二）所有國民的公民權／政治權、以及平等權／反歧視，以及（三）少數族群的認同權／文化權（Thornberry, 1995: 15-16）；前兩種權利的出發點是消極的保障，大致可以由個人的公民身分取得，而後者則是因為個人隸屬於少數族群的身分而取得，算是正面推動的權利（Lerner, 1991: 17; Capotori, 1992: 508）。在這裡，所謂的「少

⁴一般又稱之為「國家認同」。其實，在政治學裡頭，國家認同（state identity）另有所指，包含在國際上的定位（sovereign/social identity of the state）、以及國內的集體認同（corporate/internal identity of the state）；當然，兩者是相互建構的；見 Rae（2002）、以及施正鋒（2000：4-8）。

⁵有關於民主化、民主鞏固、以及民主深化的討論，分別見 Whitehead（2002）、Gunther 等人（1995）、Fung 與 Wright（2003）、以及 O'Donnell 等人（2004）。

數族群的權利」(minority right)，是指「少數族群」(minority group)的「集體權利」(collective right)，⁶是屬於所謂的第三代人權(Nas, 1998)。⁷

在國際法上，一向有「少數族群的成員、還是少數族群為權利所有者」的爭議，背後其實是牽涉到「少數族群權利究竟是個人權利、還是團體權利」的政治哲學爭辯；從傳統的自由主義(liberalism)立場來看，集體權與個人權是無法相容的，因為它似乎潛在帶有對個人自由的威脅；然而，若是從社群主義(communitarianism)的觀點來看，個人與社群／社會是分不開的，因此除非少數族群的生存權、以及認同權能獲得保障，否則，個人的權利將無所歸屬。在這樣的認識下，當前的國際人權思潮認為，光是以個人為中心的生存保障、或反歧視原則是不足的，還必須進一步確保少數族群的集體權，甚至於有人將集體權當作是對於過去不公義待遇的補償(Lerner, 1991: 29; Kymlicka, 1995, 1996; Geldenhuys & Rossouw, 2001)。⁸

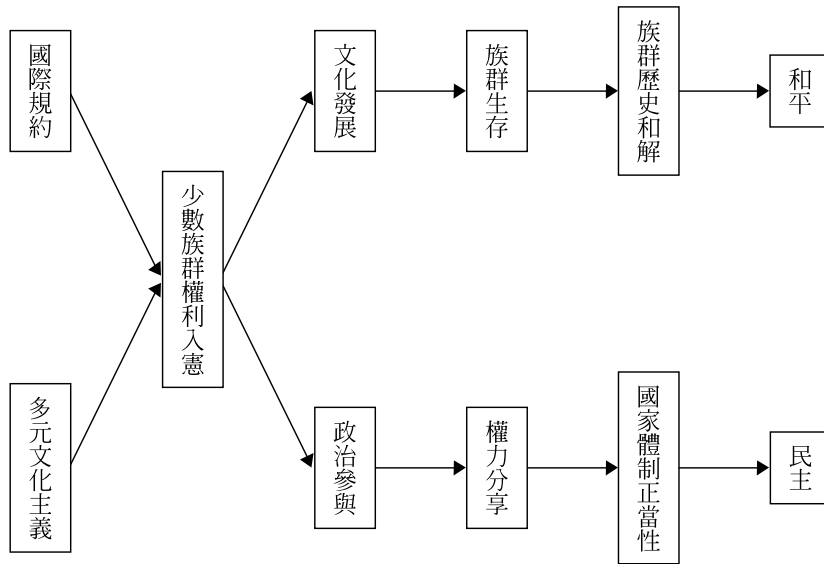


圖 2 少數族群權利入憲的概念架構圖
資料來源：作者自行整理。

⁶又稱為「群體權」(collective right)(Capotorti, 1992: 507)。有關集體權的項目，Lerner(1991: 34-37)的歸納。

⁷第一代人權是指公民權、以及政治權，第二代人權是指經濟權、以及社會權，第三代人權還包括發展權、和平權、以及環境權(Donnelly, 1989: 143-44)。

⁸譬如「世界語言權宣言」(1996)指出，語言權既是個人權、也是集體權(第1條)。事實上，目前國際法上對於「國際公民暨政治權規約」(1966)的詮釋，採取的是折衷性的看法，少數族群的集體權是「個人因為團體的身分而取得的權利，而且必須集體行使」(Capotorti, 1992: 507-508; Thornberry, 1995: 23; Bloed, 1995: 115)。

在多數國家是多元族群的情況下，⁹ 少數族群權利的保障，被當作是實現民主（國內）、以及促進和平（國內、國際）的先決條件；譬如歐洲理事會（Council of Europe）所通過的「保障少數族群架構條約」（Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1995），便把對於少數族群的保護，當作是歐洲穩定、民主安全、以及和平的前提（Geldenhuts & Rossouw, 2001）：一個多元的真正民主社會，不只應該尊重每個少數族群成員的文化、語言、以及宗教認同，更應該要開創妥適的條件，讓這些認同能夠表達、保存、以及發展。少數族群權利的保障如果能入憲，象徵著國家願意正式承認我們是一個多元族群的社會，並且誓言要以文化發展來保障少數族群的生存，同時，也希望能藉此從事族群之間的歷史和解，進而可以促進整個社會的和平；另一方面，也代表國家終於同意政治規範族群彼此的關係，特別是透過政治參與的保障來表達權力分享，以提高國家體制的正當性，終極而言，將有助於民主制度的鞏固（圖2）。

對於多元族群所展現的多元文化現象，過去的做法是採取軟硬兼施的同化政策（譬如美國的「大熔爐」、或過去的「國語政策」），在傳統的自由主義思維中，特別強調一般化的個人權，頂多只願意接受反歧視式的包容，即少數族群的文化特色最好是限定在私人領域、或有限的公共領域，譬如傳統週所舉辦的嘉年華會。尤其是當支配性的族群採取族群式的民族主義（ethnic nationalism）之際，企圖將其自我族群的認同提升為民族認同、同時又將其他人的認同貶為族群／地域性認同；在以小同大的支配關係下，即使社會表面上呈現著和諧共存的表象，卻掩飾不了少數／被支配族群心理底層的失落。

相對地，多元文化主義強調的是對於文化差異的尊重、相互承認彼此的文化認同，也就是將「認同政治／差異的政治」（identity politics / politics of difference）當作論述的中心。¹⁰ 因此，在多元文化主義的精神下，所謂的相互尊重、相互承認，也就是以承認來表達對於對方的尊重，具體而言，就是由國家出面保障少數族群的權利，特別是透過公共領域的制度設計，來表達公平的承認、或是公平的整合條件（Wievorka, 1998; Patten, 2000: 196-198; Kymlicka, 2001: 162-163）。

關心國家整合的人難免擔憂，對於族群差異的承認，是否會造成國家整合的障礙？事實不然，對於少數族群來說，不承認（non-recognition）代表的就是排除

⁹ 見 Eide（1993）對聯合國人權委員會「防止歧視暨保護少數族群小委員會」（Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities）所提出的報告；參見 Gurr（1993: 28-33）。

¹⁰ 認同政治的特色有三：（一）每個人都有多重認同，彼此之間有可能重疊、也有可能相互競爭；（二）認同之間往往有優先次序，因此，必須不斷地經過詮釋、以及承認；（三）除了否定被施加的（imposed）認同外，自我認定還要透過與他者進行討論、以及協商（Tully, 2000: 218-20）。

在外 (exclusion)，社會分歧並不會因此降低；相對地，對於族群認同的確認，反倒是有助於民族認同的凝聚，也就是說，唯有「同中存異」、才有可能「異中求同」(Patten, 2000: 204-6)。就是因為支配性族群往往以排他性的方式來進行國家的民族化 (nationalized state)，有意無意將國家變成族群化的國家 (ethnicized state)，這才是當前族群衝突的根源 (Wimmer, 2002)。事實上，多元文化主義與民族主義其實是可以相容的，不必為了塑造民族而犧牲族群認同 (Kymlicka, 1995; Aleinikoff, 1998)。

就廣義的少數族群權利入憲的做法來看，最特別的是對於原住民族權利的保障。就象徵意義來看，原住民族權利保障入憲，代表著國家與原住民要重新建立關係的決心，¹¹ 這也是一種契約書，表示過去被不請自來之外來政權吸納的原住民，從此要共同建構這個國家；繼之，在憲法中承認原住民權利，也是一種最終的保障，以免非原住民社會以人數的優勢主導立法，通過不利原住民的法案；¹² 當然這同時也表達政府未來的施政願景，以提高原住民族的整體地位；最後，僅討論這個議題也可以提高百姓對於原權的關心、並且促進原住民與非原住民菁英之間的對話，培養彼此共同體的感覺 (Jull, 1998: 13-15)。以憲法來確認原住民族的集體權／民族權，以加拿大的「1982 憲政法案」(Constitution Act, 1982) 最為明確：「加拿大原住民族既有的原住民族暨條約權利在此獲得承認以及確認」(The existing aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed)。

拉丁美洲國家在 1980 年代末期以來的民主化，已經有 11 個國家以憲法條文來表達對於原住民族權利的保障，¹³ 包括阿根廷 (1994)、玻利維亞 (1994)、巴西 (1988)、哥倫比亞 (1991)、厄瓜多爾 (1998)、瓜地馬拉 (1985)、墨西哥 (1992)、尼加拉瓜 (1987)、巴拿馬 (1994)、巴拉圭 (1992)、秘魯 (1993)、

¹¹ 就墾殖社會而言，國家尋求與原住民族重新定位，大致有宣示、簽訂條約、入憲、以及判決等四種途徑，再透過政治運作，最後以立法的方式來落實。宣示的例子有美國柯林頓總統 1994 年與美國印地安人及阿拉斯加土著部落領袖歷史性會面談話 (President Clinton's Remarks in Historical Meeting with American Indian and Alaska Native Tribal Leaders, 1994)；簽訂條約的做法有紐西蘭的「外坦吉條約」(Treaty of Waitangi, 1840)、以及「外坦吉條約法」(Treaty of Waitangi Act, 1975)；而判決一途有澳洲的「瑪莫案第一號」(Mabo No. 1, 1988)、以及「瑪莫案第二號」(Mabo No. 2, 1992)。

¹² 譬如澳洲國會在 1998 年對於「原住民土地法」(1993) 提出歧視性的修正案，讓原住民深深體會到，如果沒有憲法上的保障，原住民的權利是隨時可以被剝奪的 (Oam, 1999: 11)。

¹³ 大體而言，憲法中的原住民條款可以包含三種：前言、反歧視、以及權利。首先，如果是在憲法前言提到原住民，通常是在作歷史定位的努力，特別是作為「原住民族」(indigenous peoples) 的意義，也就是說，他們是墾殖者還沒有前來之前就已經居住在此，而非「顧名思義／以文害意」的最原先住民 (first、original inhabitants) 意思，也就是說，並不涉及考古學家所關心的，究竟在石器時代的住民是否現在原住民的祖先 (Eira, n. d.)。再來，就反歧視條款而言，大致是與其他少數族群作一般性的規範。最後，至於原住民族權利的內容，除了認同權以外，還包含自決權、文化權、財產權／土地權、以及補償權等等。

以及委內瑞拉（1999）等國（Van Cott, 2000; Mendoza, n. d.）。在北歐的芬蘭（1999）、挪威（1995）、以及瑞典（1998）三國，也在憲法中保障沙米人（Sami）的權利。另外，紐西蘭、以及澳洲在近年來積極推動新憲，也認真考慮如何將原權入憲，特別是在澳洲，他們把原權入憲當作是與原住民進行歷史和解的關鍵（n. a., 1997; Wickliffe & Dockson, 2001）。

我們歸納民主國家的憲法，將有關少數族群的條款分類如下（圖 3）：¹⁴

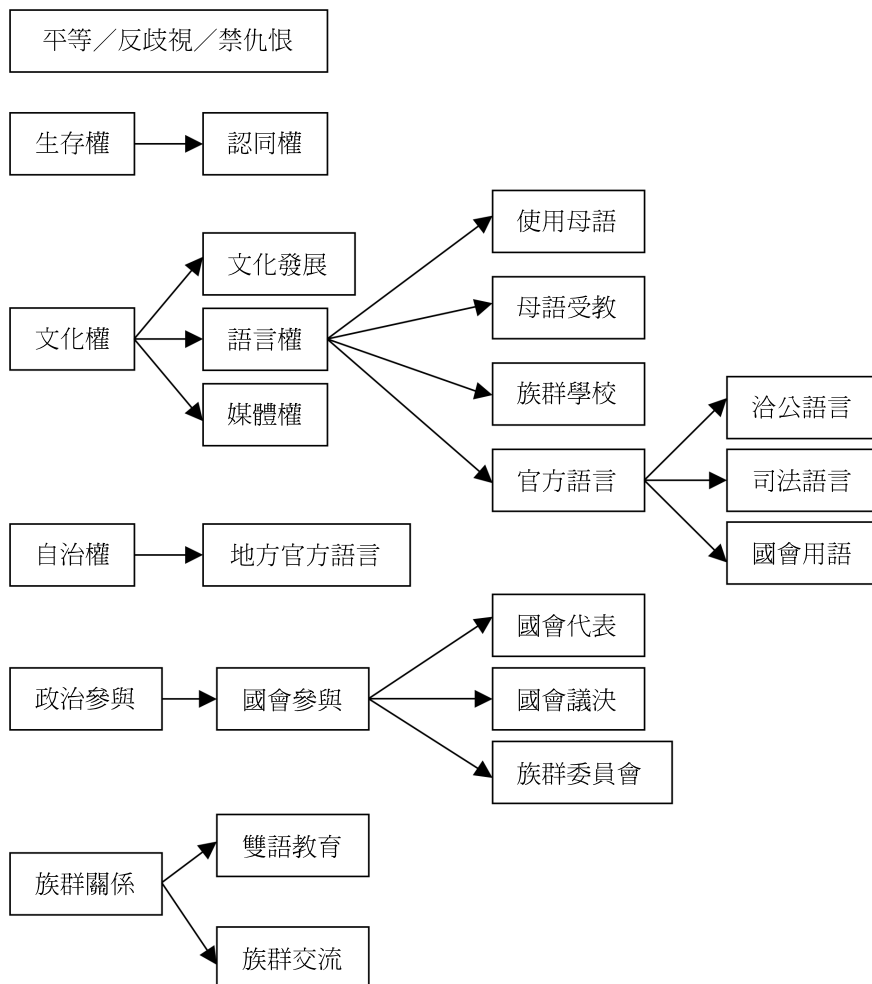


圖 3 憲法中的少數族群條款圖

資料來源：作者自行整理。

¹⁴另外，請參考 Kymlicka（1995）將少數族群權利分為文化權、自治權、以及政治參與權三大類。

參、族群關係的論述

台灣首度真正將族群關係做憲政思考的是流亡日本的學者許世楷在 1975 年用日文草擬的「台灣共和國憲法草案」（施正鋒，1995：238-255）。許世楷除了在前言描述台灣先民的族群差異，還在條文中正式承認台灣的四大族群（文化集團），分別稱之為馬來坡里尼西亞語系、福佬語系、客家語系、以及北京語系；更重要的是，他引入西方國家採用的「主觀族群認同」做法，主張個人可以每 5 年「依法修改一次」（第 3 條）。¹⁵ 最別出心裁的是他主張由四大族群各自推選 10 名議員，共同組成國會的上議院（第 51 條），此外，在 3/4 上議員的決議下，攸關族群權利的下議院議案必須經過上議院通過（第 66 條），隱約中流露出族群政治學者 Arend Lijphart（1977）所揭櫫的「協和式民主」（consociational democracy）影子，即以少數否決來顯現多數族群分享權力的誠意；同樣地，他的制憲代表也是由 40 名族群代表、加上 100 名區域（單一選區）代表組成（「台灣共和國憲法制定手續草案」第 3 條）。

雖然許世楷的台灣憲草在海外的《台灣公論報》引起台灣同鄉熱烈討論，不過大部分的人對於他的上議院設計不敢苟同，理由是違反票等值的原則；很可惜，這些以理工科為專業的美國同鄉忘了，美國的參議員就是每州兩名，以防止大州以人口優勢來遂行立法、或是修憲的支配。在 1980 年代，自由時代週刊社社長鄭南榕由海外攜回漢文版，刊載在《自由時代》（254 期、1988）（鄭南榕基金會，n. d.）；當時，國民黨政府欲以「涉嫌叛亂」收押，鄭南榕以言論自由答以「國民黨只能抓到我的屍體，不能抓到我的人」，終於在 1989 年 4 月 7 日引火自焚於雜誌社內。許世楷是福佬人，鄭南榕是外省人（福州人），而鄭夫人葉菊蘭是客家人，也是前客委會的主委，因此，這部憲草可以說是象徵台灣族群之間尋求和解的起步。約在同一時期，台灣獨立聯盟日本本部委員長黃昭堂也提出「台灣共和國憲法草案」（施正鋒，1995：256-267），主張設立原住民部。雖然當時尚未有族群的概念，¹⁶ 不過，他以「原住民」取代官方的「山地同胞」，可以說是開原住民族正名運動的先河。

在野時期的民主進步黨在 1991 年主導「人民制憲會議」，通過「台灣憲法草案」（施正鋒，1995：214-235），除了順應原運菁英的訴求而加入原住民族專章（第 9 章），還規定多元語言政策，主張教育應以多語言為原則（第 24 條）。隨後（1994），「第二次台灣人民制憲會議」（施正鋒，1995：190-213）¹⁷ 除了維持原

¹⁵ 我們猜測，他大概是指在人口普查的時候；不過，他並未說明是否要在身分證件、或是戶口名簿作登錄。

¹⁶ 他的用字是「種族」（第 4 條）。

¹⁷ 此回，民進黨並未主導（黨主席施明德），而是由立法委員黃煌雄推動，加上台灣獨立建國聯盟等社會運動團體配合。作者當時以台灣教授協會法政組召集人的身分，擔任籌備委員會委員、秘書處副秘書長、以及族群與原住民小組召集人。

住民族專章（第 10 章），後來特地加上族群專章（第 9 章），正式承認台灣是由四大族群組成（第 100 條）；國民有權選擇自己的族群認同，於每回人口普查確認（第 101 條）；保障少數族群的工作權（第 102 條）；國民義務教育以母語進行，每個人必須再學習另一個族群語言（第 102 條）；中央政府、以及國會都應設置族群委員會，由各族推派等額人數擔任委員（第 103、104 條）。整體而言，不脫許世楷台灣憲草的精神。

此次會議的最大特色是少數族群的代表人數大幅提高，由第一次制憲會議時的兩位原住民代表，¹⁸ 擴大為一族一名，含平埔族共 11 人，而認同「外省人」獨立協進會、以及與台灣客家公共事務協會，也各有四名正式代表。在一讀討論裡，仍以族群組最為熱烈，可見族群關係受到大家普遍關注；¹⁹ 隨後，族群代表商議全體會議（二、三讀）的策略，達成如下共識：有關少數族群權益的爭議，絕對不能用多數決來處理，否則少數永遠是輸家。

反對增添族群章最力的論點，是台灣民族正在形成之中，要走向單一民族國家（nation-state），要淡化族群的區別都來不及了，如果，又以憲法專章四個族群的名稱明示出來，豈不天下大亂而與眾人的願望背道而馳？有人甚至於擔心，會不會演成諸如南斯拉夫、黎巴嫩、賽普路斯般的內戰？由於族群代表表達不惜集體退席抗議的態度，小組的草案終於被全體大會接受。²⁰

肆、台灣現有的少數族群保障作為

根據「中華民國憲法」的文本，原本只有「邊疆民族」的概念，²¹ 也就是指漢人以外的「少數民族」（national minority）。同樣地，憲法中並沒有提到「族群」（ethnic group），只在總綱提到「各民族一律平等」（第 5 條），有近似的概念，大致上將漢、滿、蒙、回、藏等視為民族。此外，在有關人民權利義務的第二章，有「不分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」的用詞（第 7 條），不過，究竟所謂種族指涉的內涵，若指漢人與其他「民族」的差別，就沒有另外用混淆不清之「種族」一詞的必要。憲法中既然沒有提到族群，就不會有少數族群的

¹⁸ 林健二（排灣族）、以及多奧（泰雅族，已逝）。

¹⁹ 台灣憲草原住民族章，現要加上族群章，安排上煞費苦心。原、漢關係在位階上屬於族群關係之一，因此族群章或可吸納原住民章所有條文；而原住民代表擔心其獨特性會被模糊掉。最後，原住民章分立的意見被尊重，而原住民也同意讓一般性的族群章排在前面。

²⁰ 作者為該小組召集人，本身親自參與。

²¹ 確實的用詞是「邊疆地區各民族」（第 168、169 條）、或是在邊疆地區的「各民族」（第 26、64 條）。其實，憲法裡頭另外提到「民族」，應該指的是 nation，也就是在提到「民族生存」（第 156 條）、「民族健康」（第 157 條）、以及「民族精神」（第 158 條）之際。

概念。也因此，對於我們當前所約定俗成的四大族群的分法，憲法裡頭的基本概念就顯得不足。同樣地，憲法原來並沒有原住民的概念；²² 不過，邊疆民族的身分似乎隱含著包含原住民。在過去幾百年來，原住民是漢人眼中他者化的「番」，包括清治時代的「生番／熟番」、以及日治時代的「高砂族／平埔族」；戰後，國民黨政府改稱為「山地同胞」，民間則稱為「山地人」。

政治解嚴（1987）之後，社會運動不斷衝撞國民黨的黨國體制，原住民族權利運動（正名、還我土地、自治）、以及客家族群的環我母語運動方興未艾，朝野政治人物不敢忽視少數族群的訴求。第三次修憲（1994）終於將山胞一詞正名為原住民，進而在四次修憲（1997）加上多元文化的條文（第 10 條）；同樣地，行政院原住民族委員會（1996/12/10）、以及行政院客家委會（2001/6/14）也是在這樣的氛圍之下相繼成立。其實，在 1991 年的第一次修憲增修條文中，「平地山胞」、以及「山地山胞」的字眼已經出現，不過，只是有關國民大會代表（第 1 條）、立法委員（第 2 條）、以及監察委員（第 3 條）的席次。一直要到 1994 年的三次修憲，增修條文（第 10 條）才明確地提及原住民的地位：國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區亦同。我們可以看到，原住民其實是被當作邊遠地區看待，而非因為原住民族的身分取得獨特的（*sui generis*）權利。²³

如前所述，「中華民國憲法」雖然有「民族平等」（第 5 條）、以及「種族平等」（第 7 條）的文字，並且對於蒙古、西藏、以及邊疆民族的國大代表／立法委員（第 26、64 條）有保障名額，並無其他具體保障少數族群、或是原住民族權利的條文。一直要到 1997 年的四次修憲，才透過增修條文第 10 條的修訂，出現對於多元文化主義的宣示：國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律訂之。對於金門、馬祖地區人民亦同。

2000 年通過的「大眾運輸工具播音語言平等保障法」，算是直接有關族群權利保障的特別例立法。由於原住民族權利運動的努力，相關的法規漸次訂定，包括「原住民族教育法」（1998）、「原住民族工作權保障法」（2001）、「原住民身分法」（2001）、以及「原住民族基本法」（2005）。值得一提的是，不少現有法律也涉及原住民族的權利，譬如「公務人員考試法」、「地方制度法」、「教育基本法」、

²² 不管考古上的證據有無、或是文書上的記載如何，國際上對於原住民的認定，並不是由漢字「顧名思義」所想當然爾的「最先的住民」（*first、original inhabitants*）

²³ 有關於國際法學者對於原住民特別權利的看法，見 Kingsbury（2002）。

「國民教育法」、「終身學習法」、「學校衛生法」、「有線廣播電視法」、「就業服務法」、「醫師法」、「政府採購法」、「溫泉法」、「文化古蹟保存法」、「全民健康保險法」、「法律扶助法」、「社會救助法」、「溫泉法」、「森林法」、「石油管理法」、「自來水法」、「菸酒管理法」、以及「環境基本法」（行政院原住民族委員會，2005）。另外，行政院原住民族委員會也在研擬、或是推動下列草案，包括「原住民族認定法」、「原住民族自治區法」、「原住民族生物多樣性保障法」、「國家人權法原住民族專章」、以及「原住民族語言發展法」（行政院原住民族委員會，2006）。

陳水扁總統曾先後簽定「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」（1999/9/10）、以及「原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認協定」（2002/10/19），在連任總統之後，陳水扁進一步宣示，在未來台灣的新憲法之中，將特別設立原住民族專章，原住民菁英開始構思這個專章的意義。原民會特別成立了一個「憲法原住民族政策制憲推動小組」，²⁴ 針對該會所提出的專章草案提出 10 項重大議題，邀請相關學者撰寫論文，並廣邀原住民族各級行政人員、原運人士、以及研究生進行討論，終於正式提出「原住民族憲法專章草案」（2004/11/16）（憲法原住民族政策制憲推動小組，2005）。

在原住民提出憲法專章後，反對的聲音有二。首先，有人質疑是否有其他國家有這樣的做法：我們先前以指出，在民主化的過程中，中、南美洲國家的憲法大多有原住民條款，同樣地，在中、東歐的新憲裡頭，有多加上對於少數族群權利保障的條文。第二種看法是憲法應該是列舉原則即可，沒有必要過度詳細。如果我們檢視「原住民族憲法專章草案」、「原住民族人權保障專章草案」、「原住民族自治區法草案」、以及「原住民族基本法」（2005），的確有相當的重疊；問題的癥結在原住民族菁英在推動權利保障的過程，由於沒有辦法確保任何途徑，只好多管齊下。

事實上，這些草案在實質內容上還是有相當的區隔，也就是由抽象的原則到巨細靡遺的行政措施，因此，憲法上的規範還是有必要的，就端賴我們如何釐清彼此的位階而加以篩選。其實，站在少數族群與多數族群協商的立場，雖然沒有必要漫天要價，不過，應該是可以給自己預留相當轉圜的空間。總之，代議式民主強調一人一票，不論是國會立法、還是公民投票，原本就不利少數族群，特別是法案在相對上可以輕易修訂，因此，憲法的保障總是來得比較穩當。儘管立法院在 2005 年初（1/21）三讀通過「原住民族基本法」，而前行政院長蘇貞昌也在「行政院原住民族基本法推動會」第一次會上（2006/3/22），裁示將原住民族土地法規之中央主管機關歸屬原民會，不過，相關的配套法案仍然遙遙無期，特別是「原住民族自區

²⁴ 作者忝為副召集人。

法」、「原住民族土地及海域法」、以及「原住民族地區自然資源共同管理辦法」；而憲法原住民族專章、以及「國家人權法原住民族專章」雖有原民會所擬草案，被接受的可能性相當渺茫。

民進黨政府上台後，相關部門²⁵在多元文化主義的精神下，不僅把語言當作文化資產、也將語言權視為基本人權，草擬了相關語言平等的法案（施正鋒，2006：137-198）。基本上，這些草案的共同點是大家所使用的語言（包括原住民族各族語言、客家話、以及福佬話）²⁶都是「國家語言」（national languages）、或是「本國語言」（native languages），不再獨尊「北京話／華語」（Mandarin）為單一「國語」。至於要採取單一／多重「官方語言」（official language）、或是官方語言的內涵／適用範圍，尙未有明顯的共識，特別是本土人士對於「國語」的文化霸權仍有相當疑懼。

相對之下，省籍之間的齟齬仍然有待政府提出具體的對策。外省族群是在戰後隨著國民黨來台，可以說是非志願性的政治難民，也因此，對於故土中國有較強烈的眷戀；相較之下，早先來的鶴佬、或是客家族群，大多是自願前來的經濟性移民。戰後，中華民國的中央政府幾乎全數遷台，外省族群多被安置軍公教，以致公家部門的人事安排未盡與族群人口成比例；蔣經國晚年體認到反攻無望，開始選擇拔擢本省菁英，以宣洩族群隱忍已久的不滿。在李登輝總統任內，菁英甄補方式日漸合理；不過，少數過去居優勢的外省菁英有時移事異之嘆，危機感頓萌，乃人之常情。

眾所週知，在過去 10 年來，族群認同與民族認同有相當程度的聚合，進而左右著對國家走向的定位。具體而言，本省人會傾向於自認為是台灣人，並且對政治、或經濟上的統合採取較保留的立場；相對的，外省人比較可以直覺地接受中國人的認同（不管內涵為何），對於中國比較有感情上的想像、甚至於願意接受某種形式的政治結合。其實，中國牌可以被援引來保衛族群的集體認同、以及談判權力分配的籌碼，卻不一定代表整個族群急欲與中國統一。坦承而言，在「只有國家認同的問題」的論述下，即使終究能釐清台灣與中國的政治統獨糾葛，卻還是未能化解省籍之間的分歧。

伍、未來努力的方向

大體而言，民進黨政府在實踐原住民族政策之際，最大的阻礙來自相關部會的本位主義，反對的理由不外乎沒聽過、說不通、沒有用、或是不可行。其實，最坦

²⁵ 行政院客家委員會、教育部國語推行委員會、以及文化建設委員會。

²⁶ 有關這些語言的正式名稱，教育部國語推行委員會還在研議當中。

白的說法是認為這些條文很可能會與國家利益衝突，因此，站在國家整體的角度來看，自是不能有所讓步。問題是，這裡所謂的「國家」，到底是代表作為多數的漢人國家、還是真正考慮到所有組成份子的國家？儘管多數決是代議式民主的基本原則，然而，如果長期犧牲原住民族的權利，又如何能讓原住民族衷心認同這個「白浪國家」？如果說，與原住民族專章可以有助於族群之間的和解，²⁷ 豈不是有助於實現更崇高的國家利益？

也有人站在環境保護的立場來看，認為一旦把傳統土地歸還原住民族，馬上就會面對珍貴林木被盜伐的問題；事實上，如果造林、水土保持、或是國家公園都交由原住民族／自治區來管理，運用傳統的知識，或許成果會比現在更好才對。最嚴肅的想法是擔憂原住民族會不會占據中央山脈、負隅頑抗，進而造成國家分裂的反效果？我們以為，就是因為統治者向來忽視原住民族的聲音，才會讓原住民族認為這並非自己所選擇的國家；因此，即使這種憂慮真的有可能發生，我們才特別需要透過原住民族憲法專章、人權法專章、以及相關法規的保障，來說服原住民族樂意共同生活在這個國家。

爲了要確保客家的集體認同，除了文物保存、文化發揚、以及語言推廣以外，現代的客家人認同是建立在彼此共同的記憶、或是經驗。因此，客族歷史的重建刻不容緩，特別是先人飄洋過海、披荆斬棘的史詩。更重要的是，這些是所有台灣人的集體資產，而非客家人自己的家內事。政府應該讓客家人有選擇自我認同的機會。或許所謂的外省族群，不願讓過去的籍貫措施帶來歧視，客家人卻有族群人口萎縮的擔憂，因此，在人口普查中，政府應該可以藉此確認客家族群的人口數，至少適當地讓客家文教支出符合人口比例。

爲了要促進國人作跨族群的溝通，我們在語言方面終究要面對是否採取單一、還是多元的全國性「共通語言」(general language)的問題。易言之，在確保少數族群的語言／文化、以及族群認同後，除了溝通上的經濟效率考量，我們進一步必須考慮的是民族認同凝聚的問題。至於在少數族群聚居的地方，²⁸ 倒是可以入境問俗、因地制宜，以當地的族語設置單一／雙語／三語官方語言。長期而言，我們希望每個人都能先從幼稚園就學會自己的母語，並且能以母語作為接受小學基礎教育的語言，進一步在中學要求每個人再學習至少一種其他族群的語言，以便在最快的將來，大家都至少可以在聽／說的程度，自由地使用各種語言來與他人溝通，不讓語言成為交流的障礙、或是政客操弄的符號。

爲避免任何外省族群有「無立足之地」的認知，外省族群的認同應該受到相當

²⁷當然，與平權會（全臺山地鄉平地人權益促進會）的糾葛，最後還是必須由政府出面協調。

²⁸包括客家的桃、竹、苗，以及原住民的 55 個鄉鎮、或是未來的自治區。

的尊重、就業機會應該受到起碼的保障，進而在求政治權力、以及經濟資源分配的公平。至於國家認同的差異，我們必須指出，外省族群對於中國有所難以割捨的羈絆，乃是人之常情，畢竟，對於一塊土地的感情上眷戀，至少必須經過三代以上，才可能產生土斷。試想，我們的祖先當年渡海來台，還不是經過一番掙扎，才終於決定安身立命於此。同樣地，我們再看旅居世界各地的第一代台灣同鄉，還不是關心台灣的政情發展勝於僑居地，又何忍心苛責當年因為國共內戰而被迫離鄉背井的外省族群？

對於國家認同，我們與其諱疾忌醫，不如鼓勵國人公開討論，先讓大家瞭解，彼此在國家認同上是有差異的，然後，再嘗試看是否有獲致共識的可能；如果真的無法取得起碼的共識，再來尋求起碼的妥協。當然，政治人物一定會擔心執政黨是否會透過教育，來推動對自己有利的國家認同，因此，適度的開放教材的多元（不管是內部、還是外部多元），還是有助於社會從事建設性的對話。就長期而言，如果國家認同的分歧是無法消弭的事實，此時，我們希望族群認同與國家認同能夠相互切割（cross-cutting），也就是說，同樣族群的人可能會有不同的國家認同，如此一來，政黨就比較難順勢推波助瀾、運用族群認同與國家認同相互強化作用。

參考文獻

- 行政院原住民族委員會（編）（2005）。**原住民族法規彙編**。台北市：作者。
- 行政院原住民族委員會（編）（2006）。**行政院原住民族委員會原住民族基本法推動會工作小組手冊**。台北市：作者。
- 施正鋒（編）（1995）。**台灣憲政主義**。台北市：前衛。
- 施正鋒（1998）。**族群與民族主義**。台北市：前衛。
- 施正鋒（2000）。**台灣人的民族認同**。台北市：前衛。
- 施正鋒（2003）。**台灣民族主義**。台北市：前衛。
- 施正鋒（2004）。**台灣客家族群政治與政策**。台北市：翰蘆圖書。
- 施正鋒（2005）。**台灣原住民族政治與政策**。台北市：翰蘆圖書。
- 施正鋒（2006）。**台灣族群政治與政策**。台北市：翰蘆圖書。
- 鄭南榕基金會（n. d.）。
- 鄭南榕大事記（2007）。2007年11月12日，取自<http://www.nylon.org.tw/showArticle.jsp?id=3>
- 憲法原住民族政策治獻推動小組（編）（2005）。**憲法原住民族專章會議實錄**。台北市：作者。

- Aleinikoff, T. A. (1998). A multicultural Nationalism? *American Prospects*, 9(36). Retrieved November 12, 2007, from http://www.prospect.org/cs/articles?article=a_multicultural_nationalism
- Bloed, A. (1995). The OSCE and the Issues of National Minorities. In A. Phillips & A. Rosas (Eds.), *Universal minority rights* (pp.113-122). Turku: Abo Akademi University Institute for Human Rights.
- Capotorti, F. (1992). Are minorities entitled to collective international rights? In Y. Dinstein & M. Tabory (Eds.), *The protection of minorities and human rights* (pp.505-511). Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Diamond, L. & Shin, D. C. (2000). Introduction: Institutional reform and democratic consolidation in Korea. In L. Diamond & D. C. Shin (Eds.), *Institutional reform and democratic consolidation in Korea* (pp.1-41). Stanford: Hoover Institution Press.
- Donnelly, J. (1989). *Universal human rights in theory and practice*. Ithaca: Cornell University Press.
- Eide, A. (1993). *Protection of minorities: Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*. (E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.1)
- Eira, A. (n. d.). *What defines an indigenous peoples?* Retrieved November 12, 2007, from <http://odin.dep.no/krd/engelsk/aktuelt/taler/articles/016091-090057/dok-bu.html>
- Fung, A. & Wright, E. O. (Eds.)(2003). *Deepening democracy: Institutional innovation in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Geldenhuis, D. & Rossouw, J. (2001). *The international protection of minority rights*. Panorama: South Africa: F. W. de Klerk Foundation. Retrieved November 12, 2007, from http://www.fwdklerk.org.za/download_docs/01_08_Minority_Rights_Protection_Publ_PDF.pdf
- Richard, G., Diamandouros, P. & Puhle, H. (1995). *The politics of democratic consolidation: South Europe in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gurr, T. (1993). *Minorities at risk: A global view of ethnopolitical conflict*. Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press.
- Hart, V. & Stimson, S. C. (Eds.)(1993). *Writing a national identity: Political, economic and cultural perspectives on the written constitution*. Manchester: Manchester University Press.

- Jull, P. (2002). *Constitutional work in progress: Reconciliation and renewal in indigenous Australian and the world*. Retrieved November 12, 2007, from <http://eprint.uq.edu.au/archive/00000108/01/jull.pdf>
- Kingsbury, B. (2002). Reconciling five competing conceptual structures of indigenous peoples' claims in international and comparative law. *New York University Journal of International Law and Politics*, 34, 189-250.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1996). The good, the bad and the intolerable: Minority group rights. *Dissent*, 43(3), 22-30.
- Kymlicka, W. (2001). *Politics in vernacular: Nationalism, multiculturalism, and citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Lerner, N. (1991). *Group rights and discrimination*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Mendoza, C. (n. d.). *Indigenous struggles for political recognition and participation in Guatemala: Long walk to democratic consolidation*. Retrieved November 12, 2007, from <http://www.nd.edu/~cmendoz1/indigenouspeople.pdf>
- n. a. (1997). *Indigenous peoples and the constitution*. Retrieved November 12, 2007, from http://www.austlii.edu.au/au/special/rsjproject/rsjlibrary/car/issues_paper97/issues.html
- Nas, C. (1998). *The approach of the European parliament to the issue of ethnic minorities and minority rights in Turkey within the context of the European minority rights sub-regime*. Retrieved November 12, 2007, from <http://aei.pitt.edu/404/01/jmwp18.htm>
- Oam, G. D. (1999, July). *Indigenous peoples, constitutions and treaties*. Paper presented at Dialogue on Indigenous Rights in the Commonwealth, London.
- O'Donnell, G. & Iazzetta, O. M. (Eds.)(2004). *The quality of democracy: Theory and applications*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Patten, A. (2000). Equality of recognition and the liberal theory of citizenship. In C. McKinnon & I. Hampsher-Monk (Eds.), *The demands of citizenship* (pp.193-211). London: Continuum.
- Rae, H. (2002). *State identities and the homogenisation of peoples*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stanger, A. (2004). How important are new constitutions for democratic consolidation? Lessons from the post-communist states. *Democratization*, 11(3), 1-26.

- Thornberry, P. (1995). The UN declaration on the rights of person belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities: Background, analysis, observations, and an update. In A. Phillips & A. Rosas (Eds.), *Universal minority rights* (pp.13-76). Turku/Abo: Abo Akademi University Institute for Human Rights.
- Tully, J. (2000). The challenge of reimagining citizenship and belonging in multicultural and multinational societies. In C. McKinnon & I. Hampsher-Monk (Eds.), *The demands of citizenship* (pp.212-234). London: Continuum.
- Van Cott, D. L. (2000). *The friendly liquidation of the past: The politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Whitehead, L. (2002). *Democratization: Theory and experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Wickliffe, C. & Dockson, M. (2001, October). *Maori development in a global society: Options for constitutional change*. Paper presented at Indigenous Rights in the Commonwealth, South Pacific Regional Expert Meeting, Nadi, Fiji.
- Wievorka, M. (1998). Is multiculturalism the solution? *Ethnic and Racial Studies*, 21(5), 881-910.
- Wimmer, A. (2002). *Nationalist exclusion and ethnic conflict: Shadows of modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.

教育資料與研究專刊

2007年12月 77-90頁

台灣弱勢者教育的現況分析與未來展望

范麗娟*

摘要

弱勢者教育的改進不僅可提升國家的競爭力，同時也是社會公平正義的實現，因此在近年來成爲各國非常重視的議題。本文回顧過去提供給弱勢者教育的政策和方案，發現其並未考量弱勢者教育明顯的人力和相關資源的缺乏，也無致力瞭解弱勢族群獨特學習模式的研究。在面對未來全球化和知識經濟世代挑戰的今日，弱勢者教育的重點不在於趕上主流社會的學習速度，而是應根據其本身的強項，找出能讓其充分發展潛能的教學方法。本文在最後對未來的弱勢者教育提出數點建議，包括確認弱勢者教育的最高指導原則，以實際的需求而非類別來提供服務，重視弱勢者多元的需求，以及全面性的評估過去所有提供給弱勢者教育的政策和方案等。

關鍵詞：弱勢族群、社會正義、能力、強項

*范麗娟，國立東華大學民族文化學系副教授

電子郵件：ljfann@mail.ndhu.edu.tw

來稿日期：2007年11月12日；修訂日期：2007年11月26日；採用日期：2007年12月14日

Education for Disadvantaged Groups: Lessons Learnt, Future Considerations

Lih-Jiuan Fann*

Abstract

To increase the competence for students from disadvantaged groups not only enhance national competitiveness, and it is also the key to the realization of social justice. Therefore, it is on the top of political agendas of all countries. This paper reviews some of programs and policy that were developed to improve educational achievement of disadvantaged groups in past decades, and the results indicated that structural barriers such as limited learning stimulus and good quality instructors are seriously belittled. A more thorough evaluation should be conducted to appraise the effectiveness of those remedies, and also identify the strength and unique learning patterns of students from disadvantaged groups. In order to cope with globalization and knowledge economic era in the future, students from disadvantaged groups not only need high quality education, and they also need special curriculum programs that designed for their strength and unique learning patterns. The implications of these results are considered, and suggestions for improving future education for students from disadvantaged groups are also included.

Keywords: disadvantaged groups, social justice, competence, strength

*Lih-Jiuan Fann, Associate Professor, Department of Indigenous Cultures, National Dong Hwa University
E-mail: ljfann@mail.ndhu.edu.tw
Manuscript received: November 12, 2007; Modified: November 26, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、前言

2001年教育部召開「教育改革與檢討會議」，將改善弱勢者教育列為未來教育發展的主要重點（教育部，2004）。前教育部長黃榮村在2004年2月23日立法院教育及文化委員會第五屆第五會期報告中（教育部，2004）也重申「維護弱勢者教育權利的維護，實踐社會公平正義是現今教育的核心價值理念」，顯見弱勢者教育在近年來越來越受到政府的重視。為何要重視弱勢者教育呢？世界人權宣言的第26條（聯合國，1948）就明訂「人人都有受教育的權利，而教育的目的是要充分發展人的個性，並加強對人權和基本自由的尊重」。在兒童權利公約第28條（聯合國，1990）也明訂「兒童有受教育的權利，而受教育的目的是為了充分發展兒童的個性、才智和身心能力」。由此可見教育不僅是兒童的基本權利，還必須達到發展兒童各方面能力之目的。李國偉在教育改革委員會第20次委員會議委員報告中引用1985年聯合國教科文組織對學習權的定義，認為學習權應包括：「讀與寫的權利、持續疑問與深入思考的權利、想像與創造的權利、閱讀自己本身的世界而編纂其歷史的權利、獲得一切教育方法的權利、以及使個人與集體的力量發達的權利」。最重要的此學習權可以讓「每個人從任其自然發展的客體，轉變成創造自己歷史的主體。」（李國偉，1997：8）。此學習權的定義不僅讓人瞭解教育的目的，也清楚地點出弱勢教育未來的發展方向。

對弱勢者教育的重視除了認為教育是一種基本人權外，國立教育資料館教育改革網頁（2007）也指出社會變遷與國家競爭力是造成今日弱勢者教育受到重視的原因。隨著政治的解嚴，要求民主化的浪潮不斷地提高，再加上人口組成越來越多元，寬容多元的價值以及尊重社會多樣化的學生均促使弱勢者教育受到重視。而國家競爭力則是一項很實際的考量，其牽涉到國家整體勞動力的水準，當「一個台灣，兩個社會」的現象越來越嚴重，在社會底層的人越來越無法適應知識經濟的社會時，台灣整體國家競爭力也會受到延宕（范麗娟，2003）。

弱勢者教育不論是從人權或由國家競爭力來看，都是近年來各國教育著重的焦點。本文即在探討弱勢者教育的過去與未來，雖然大部分官方的資料涵蓋身心障礙者、社會弱勢者以及原住民，但由於身心障礙者教育牽涉到生理與心理障礙，和特殊智力的檢定，甚至包括早期療育、復健、訓練治療，以及特殊教育的課程設計，此部分非本人之專長，留待其他先進探討。本文僅鎖定社會弱勢者教育與原住民教育二者加以探討。

貳、過去的弱勢者教育

有關社會弱勢者的定義，在教育部2001年所提出的教育改革之檢討與改進會議

中對社會弱勢者有明白的定義（教育部，2004）：

一、接近公部門的教育機會可近性低於其他人，或取得公部門教育機會成本高於其他人。

二、因所受的教育品質低或不適當使（受教育者）無法將教育所提供的資源轉換成個人的能力。

此定義很清楚地點出社會弱勢者因為較為侷限的教育機會，較高的教育成本，以及較低的教育品質使得他們無法將教育轉換成個人的能力。此定義強調導致個人學習不利是來自結構的因素，也隱含著問題的解決必需從去除結構性的不利因素做起。

國立教育資料館之教育改革網頁（2007）依社會，家庭及個人三項領域，分為不同的種類，來定義社會弱勢，以下分述此導致學習不利的因素：

一、社會方面：

導致學習不利的社會環境因素有以下幾類：

- （一）教育機會缺乏區域（例如：偏遠地區、離島、災區）；
- （二）社區環境不利者（例如：高犯罪率地區、學齡人口快速流失區、嚴重失業區）。

二、家庭方面：

導致學習不利的家庭因素包括經濟、結構和語言文化等，主要有以下幾類：

- （一）經濟能力（例如：如中低收入戶、失業家庭）；
- （二）家庭型態（例如：如祖孫二代家庭、暴力家庭、父母雙亡者、流動家庭、遊民）；
- （三）社會適應（例如：移民家庭、少數民族、外籍父母）。

三、個人方面：

除身心障礙者外，導致學習不利的個人特質或經驗包括以下幾類：

- （一）特質特異者（例如：性別認同與眾不同者、宗教信仰與眾不同者）；
- （二）特殊經驗者（例如：中輟學生、服刑返校學生）。

以下將選擇三類台灣的社會弱勢，探討其實際所需的教育資源。此三類包括：第一類為偏遠地區、離島、學齡人口快速流失區，第二類與家庭經濟有關，包括中低收入戶和失業家庭，第三類是針對家庭型態和社會適應的類別，如祖孫二代家庭、少數民族、移民家庭等，分述如下：

第一類是偏遠地區、離島、學齡人口快速流失區。偏遠地區和離島的教育品

質向來都是低於城鎮和大都會區，近年來更因少子化與地區人口的淨外流，使得偏遠地區的學齡人口快速流失，這也是導致偏遠地區學校紛紛裁併校的主因。2006年九月號的《遠見雜誌》曾針對偏遠小學的裁併校作了深度報導（林孟儀、林妙玲，2006），文中提出數點議題值得討論。從財政的觀點來看，要求政府在年年負債的地方為每所人數不及 50 人的學校（現改為 60 人），提供每人每年近乎 10 倍於大型學校的教育經費，確實有所困難。但諷刺的是這些占各縣市政府總預算達 40% 至 50% 的國教預算，有 80% 用在教師薪資與退休撫卹費，真正用在學生身上的非常有限。其次，在這些被裁併學校或瀕臨裁併學校的偏遠小學，就讀學童中有極高的比例是屬於社會和經濟的弱勢，學校裁併不僅影響學生受教權，更加重其弱勢。至於教育當局提出，小校會不會因同儕過少而減少學習成效？還有待學術研究進一步證明。

教育部雖然一再重申地方政府不可為省錢而裁併偏遠地區的學校（國語日報，2006），但成本和經費卻是地方政府非常重要的考量因素。因此作者呼籲在決定裁併學校時也必須考量偏遠地區弱勢學童的受教權，讓他們能夠安心且快樂地在自己家園附近的學校就讀。

國民教育的資源分配確實是一重要議題，陳麗珠（2006）認為基於濟弱扶傾的精神，應該將較多的資源分配到條件較不利的地區，她提出「教育適足性」的觀念。

適足性強調的是教育品質的重視，投入充分的教育資源，促使各種程度的學生都能達到預訂的學習成果標準，其最終目標則是希望能夠發揮其潛能，以便日後能在就業市場足以與其同儕相比敵。（陳麗珠，2006：103）

適足性的觀念除了將更多資源投注到偏遠地區，還必須審慎地評量其產出，所以偏遠地區學校教育的預算編列應顧及個別學生的需求，又能達到發展潛能的目的。

如何讓投入偏遠地區學校的資源更為有效，更能達到啓發弱勢學童的潛能，作者認為首須考量師資。偏遠地區需要怎樣的師資？除了必須具備全科教學的訓練外，還需要深入瞭解每位學童，為其量身訂作獨特的學習模式，即個別性教育方案（individualized education program, IEP）。此觀念來自特殊教育。在偏遠地區教學的師資必須能夠深入瞭解每位學童的學習需求，再根據其需求設計教育方案。當然此種教學能力是需要特別培養的。此外，為確保偏遠地區的教學品質，對於教師表現必須施行更嚴格的監督。一旦教師被評為不適任，就必須即刻解職。之前偏遠地區擔憂教師流動性過大，但現在取得教師證照的師資極為充裕，若能配合適當誘因，師資來源應該不愁。

其次，作者認為偏遠地區需要更細緻的教育設計與規劃，特別是針對不同學習

需求的學童。美國的弱勢族群長久以來也面臨極為嚴重的教育品質問題，因此他們在九〇年代也推出多項教育改革方案。作者非常喜歡 Wilson 與 Daviss (1996) 在《全是贏家的學校》(蕭昭君譯, 1997) 書中的理念。他們提及中小學雖是義務教育，但這些學生也是教育的消費者，因此教育的規劃應是針對消費者的需求，找出適合其的教育模式。要發展這些教育模式，必須先瞭解弱勢學童的學習特性，再依此設計一套改善模式，經再三測試確認其有效，始得施行。在 1984 年引進美國的「閱讀復甦方案」，其成效令人印象深刻。至 1996 年為止有 48 州和 700 所以上的學校採用，受惠的學童人數每年增加 60%。受惠的兒童不限於貧窮的鄉村學校或郊區的貴族學校，在每 5 位不及格的一年級學童中，就有 4 位以上能夠迅速在 12 至 20 週內，從每天半小時的 1 對 1 的閱讀課程中成功地提升其閱讀能力，進而改善其整體學習成效。這些能夠進行閱讀能力訓練的教師必須經過專業的訓練，而訓練的依據就是針對這群學習不佳學生所設計出的改進策略。由於受過專業的訓練，這些教師的薪資也較一般教師為高。

台灣教育當局長期以來也瞭解由於地理環境的殊異，都會區的急劇擴張，使得城鄉的教育資源越來越形失衡，偏遠地區學童未能享有與城市同樣之教學品質，所以自第七次全國教育會議就建議「對某些貧瘠及稅收不足縣市，應規劃為教育優先區給予特別補助，儘速縮短城鄉之教育差距」(張煌熙, 1995)。教育優先區希望透過經費的補助，提供學習不利地區學子更多學習資源，改善其學習情形，以達到教育機會均等的目的(張煌熙, 1995; 黃哲彬, 2005)。基於此，教育部在八十三年度試辦教育優先區計畫，八十四年度補助台灣省教育廳 8 億元試辦教育優先區計畫，之後在八十五年度擴大辦理教育優先區的計畫(韓繼成, 2005)。以下是從黃前教育部長在立法院教育及文化委員會第五屆第五會期中所報告的歷年來該計畫補助的項目和金額(黃榮村, 2004)。

由表 1 所列的補助項目不難看出經費支出多以硬體設施為主，其中包括開辦國小附設幼稚園或社區資源教室(近 2 億 9,000 萬元)、充實原住民教育文化特色及設備器材(近 4 億 4,000 萬元)、興修建偏遠或離島地區師生宿舍(近 21 億 9,000 萬元)、興建學校社區化活動場所(近 23 億 2,000 萬元)、改善特殊地理條件不利學校之教學環境(近 13 億 4,000 萬元)、補助藝能科或教學基本設備(近 4 億 6,000 萬元)、補助交通部便地區學校交通車(近 2 億 1,000 萬元)、供應地區性學童午餐設施(近 4 億 9,000 萬元)的，這些金額加總起來幾達總經費的 70%。這些硬體建設和器材，甚至是交通車或是午餐都是偏遠地區教育非常必要的服務，但相關的軟體呢？在上述補助項目中和軟體較為有關的是親職教育及社區化教育活動、原住民教育文化、以及藝能科教學等。然而如師資和教案等與提升教育品質相關的軟體，是否也受到適度的補助？如符合其所需的師資、可以補充社會和文化刺激不足的教案

等軟體的開發，必須基於對這群學童行為特質及其學習模式的深入瞭解，但這些提升偏遠地區教學品質必備的軟體，卻未出現在教育優先區的補助項目中。

教育優先區的課業輔導自八十五學年度就開始，目前不僅公部門，許多非營利機構也都如火如荼地投入課後輔導。課後輔導對偏遠地區學童的學習定有助益，但如何更具效果及效率？則必須進行評估。課後輔導課程若只爲了讓偏遠地區學童趕上都會區學童的學習速度和成效，則只是消極的作法；更積極的是如何根據偏遠地區學童的特質，設計出有效的學習模式，不但使其不用追趕都會區學童的學習速度，

表 1 八十五到九十二年度教育優先區獎助項目和金額分配表

單位：千元

| 年度 | 總計 | 開辦國小附設幼稚園或社區資源教室 | 推展親職教育及社區化教育活動 | 補助文化不利地區學校課業輔導及發展教育 | 充實原住民教育文化特色及設備器材 | 興修建偏遠或離島地區師生宿舍 | 興建學校社區化活動場所 | 改善特殊地理條件不利學校之教學環境 | 補助藝術科或教學基本設備 | 補助交通不便地區學校交通車 | 供應地區性學童午餐設施 |
|-----|------------|------------------|----------------|---------------------|------------------|----------------|-------------|-------------------|--------------|---------------|-------------|
| 八十五 | 1,615,064 | 37,296 | 33,587 | 92,387 | 56,591 | 675,240 | 159,800 | 339,119 | 152,883 | 3,773 | 64,389 |
| 八十六 | 2,594,814 | 83,190 | 63,091 | 333,829 | 54,562 | 613,876 | 711,050 | 339,119 | 262,257 | 29,800 | 104,040 |
| 八十七 | 2,133,507 | 55,260 | 185,165 | 411,531 | 59,948 | 358,340 | 365,210 | 426,903 | - | 56,700 | 214,450 |
| 八十八 | 937,962 | 20,996 | 124,259 | 215,806 | 61,066 | 50,933 | 181,850 | 236,222 | - | 46,830 | - |
| 八十九 | 1,519,853 | 66,331 | 172,196 | 398,393 | 83,633 | 281,997 | 458,602 | - | - | 48,600 | 10,100 |
| 九十 | 862,606 | 15,210 | 133,739 | 221,825 | 42,486 | 106,969 | 292,960 | - | - | 16,130 | 33,287 |
| 九十一 | 691,676 | 3,670 | 110,058 | 300,391 | 40,681 | 37,104 | 151,705 | - | - | 9,180 | 38,887 |
| 九十二 | 681,445 | 7,300 | 51,946 | 449,986 | 40,934 | 60,990 | - | - | 45,425 | - | 24,863 |
| 合計 | 11,036,926 | 289,253 | 874,040 | 2,424,149 | 439,901 | 2,185,450 | 2,321,177 | 1,341,362 | 460,566 | 211,013 | 490,016 |

資料來源：黃榮村（2004）。

反而有機會超越之。若如，不但可以終止偏遠地區學生外流，且能實現教育的公平正義。

第二類是關於家庭經濟，包括中低收入戶和失業家庭。此類型的學童不僅需要有品質的教育和充分的教育機會，更需要整合性的服務。此整合性的服務必須結合其他公部門一起提供，非教育部門一己可及。以美國啓蒙教育方案為例，除了著重幼兒教育和早期發展外，還將服務範疇擴大到孩童的營養、醫療、牙齒和精神健康服務等需求，甚至涵蓋協助家庭發展、家庭需求評估、轉介、緊急服務和危機介入。該方案非常重視學童父母的參與，認為父母在孩童教育中扮演最重要的角色，不僅鼓勵父母以志工的角色參與課堂，甚至還幫助父母學習，提供父母有關工作、閱讀能力和語言等訓練課程，不僅讓某些父母成為啓蒙教育的工作人員，也幫助其尋得工作（范麗娟，2005）。

很顯然地，對經濟弱勢學童而言，教育不足以符合其所有需求，他們需要的是整合型的服務。這就讓作者聯想到早療服務中個案管理師的角色，有專人負責規劃發展遲緩兒童所需的所有服務（早療服務協會網頁，2007）。未來是否也可提供此類型的學童個案管理師，由其統籌管理學童及其家庭所需的各項服務？包括通盤地評估學童的整體需求，聯繫其他服務機構，串連資源，藉此提供完整的服務或訓練給其父母或主要照顧者，進而達到改善家庭環境與親職教育的最終目的。畢竟父母或主要照顧者以及整體的家庭情境才是影響學童學習成就的主要來源。改善家庭環境和親職教育才是改善學童學習環境與學習成就的根本。

經費哪裡來？表 1 列出自八十五年度到九十二年度的「教育優先區」計畫的總補助經費，合計高達新台幣 110 億元（黃榮村，2004）。自 2001 年後，中央政府將國民教育補助款變成一般性補助款，教育優先區成為照顧弱勢的指標性計畫，每年經費維持在新台幣 7 億元左右（陳麗珠，2006）。若以此每年 7 億的補助款來看，只要從其中抽出 5%，也就是 3,500 萬元，就足以聘用 100 名個案管理師（以年薪新台幣 35 萬元計），提供給家庭經濟不佳的學童及其家庭整合性的服務。

最後一類主要針對家庭類型，包括常見的祖孫二代家庭、少數族群和移民家庭。幾乎所有公部門對弱勢者教育的定義都涵蓋原住民，從社會適應不佳的觀點來看，的確有較高比例的原住民在現階段適應不佳，但基於以下兩項理由，作者認為應將原住民與社會弱勢者區分：

首先是為了避免標籤化，當論及族群時，用詞必須非常謹慎，否則會產生負向標籤。或許原住民族群中屬於社會弱勢的比例的確較高，也有較高的比例較未能適應現代社會，但這並不代表全部的原住民都是弱勢。移民家庭的定義也是如此。而此種以類別來定義弱勢的方式，除了顯現他們是高危險群之外，也為他們貼上負向標籤。此負向標籤不僅無助於其學習，對族群和文化的發展反而有害。作者建議應

以實際的需求來定義弱勢，給予其所需的幫助。例如若是原住民學童居住在偏遠地區，或其學習資源或機會較為缺乏時，就針對其需求給予必要的協助。若將原住民定義為弱勢，其長處將無法被關注，致根據其長處設計充權的教案，對提升其學習效果卻無助益。多元文化社會工作一再闡明負向標籤無助於改善弱勢族群社會的依賴狀態（Cox & Ephross, 1998），故作者反對將原住民歸為弱勢。

第二項理由，以類別來定義弱勢無助於問題癥結的瞭解和解決。以祖孫二代的隔代教養家庭為例，根據行政院主計處（2003）公布的《台灣地區婦女婚育與就業調查報告》的資料所載，3歲以下的兒童有55.53%由父母親自照顧，有1/3是由祖父母或外祖父母照顧，其他則由保母照顧。如果不限於3歲以下的小孩，由父母親自照顧的比例提高，而由祖父母或外祖父母照顧的比例下降。此數據說明當子女可以進入幼稚園就讀時，有蠻高比例的父母會將子女帶回親自照顧。不過仍然有高達21.27%超過3歲以上的孩童是由祖父母或外祖父母照顧。由該數字顯示不論在3歲前或3歲後，隔代教養在台灣都是一普遍現象。那為何只認定原住民族的隔代教養是一項妨礙學童學習的因素，在其他族群就不是呢？應更深入瞭解真正造成原住民族隔代教養不利學童學習的因素，再對症下藥。此會不會因為祖父母或外祖父母的經濟地位和程度較低，使他們沒有適當的資源，提供學童適當的課業與經濟協助？抑或因為父母將照顧孩童的責任完全交託給祖父母，而未能參與其學習所需的協助？若真屬祖父母社會經濟地位的原因所致，則應致力改善其社經地位；若是後者，則應找出導致原住民父母無法行使親職的原因，再予以處理。單純地歸類，無助於瞭解問題的癥結，也無助於提出解決方案，故作者反對單純以類別來定義弱勢族群的第二項原因。

目前公部門提供給原住民教育的補救措施除了教育優先區外，最受社會重視和爭議的就是「原住民族籍學生升學優待辦法」。原住民升學優待辦法迄今施行近40年，該優待辦法對於原住民學生定有助益，但是否達到立法的原意？根據教育部2002年8月8日公布的新聞稿中指出：

考量原住民族社會文化與生活習俗迥異於一般社會，加以社經地位較居劣勢，造成原住民教育始終處於不利之地位，因此，自1957年起，政府即於大專聯招中對原住民考生比照蒙藏生、邊疆生提供降低錄取標準25%的升學優待。
（教育部，2002）

對報考高級中學的原住民生，原本增加考試總分35分，但顯然是項優惠措施對於長期處於教育資源缺乏的原住民生還是有所不足，因此教育部在2000年將原本加總分35分，改為加總分的20%，但由2006年開始，優惠方式又有所改變，以加總分25%計算，若取得族語認證者，則加總分35%。這些以加分來幫助原住民學生入

學的方式是否達到立法原意？

以下就以八十八學年度高中升學成績加以說明。本文之所以採用八十八學年度高中聯考分數而非現行的級分制，是考量原始分數較能顯現二者原本的差距。

表 2 的上半部是錄取考生各科的平均分數，下半部則是未錄取考生的平均成績。先比較錄取的考生，原住民考生未加分前的平均成績是 428 分，而加分後成績達 513 分，平均分數加了 85 分之多。原住民的考生在加分前與一般考生平均成績有 106 分的距離，加分後拉近到 21 分的落差。再看未錄取考生部份，原住民考生的原始分數是 233 分，加分後僅達 280 分，增加了 47 分，但仍未達錄取標準。加分前和未錄取的原住民考生和一般考生差距 146 分，此差距較錄取的考生更劇。加分後，二者差距仍高達 99 分，仍然大於錄取的二類考生的差距。顯然未錄取的原住民學生由於原本總分較低，並未能由此優惠制度中受益。請問這些原本分數較低的原住民學生來自何處？是不否較易來自教育資源缺乏和教育品質較低的偏遠地區？此與升學優惠辦法的原意背道而馳。明顯地僅僅加分並不足以改變偏遠地區原住民學生受較低教育品質和較少學習刺激的事實，需要有更實際的作法。

此外，表 2 也比較原住民與非原住民學生在各科成績的比例（以原住民的各科的平均成績除以非原住民各科的平均成績所得的百分比）：不論錄取或非錄取的原住民學生，在英文與數學科目的成績都與非原住民有一段距離，特別是數學成績。對於錄取的原住民學生而言，這會影響未來他們進入大學時科系的選擇及未來職業生涯的發展。

表 2 八十八學年度高中聯招非原住民與原住民學生各科平均分數

單位：分

| 各科 成績 | 錄取的非原住民學生 | | | | | | | 錄取的原住民學生 | | | | | | |
|------------------------|------------|----|----|-----|-----|----------|----------|-----------|-------|-------|-------|-------|----------|----------|
| | 國文 | 英文 | 數學 | 自然 | 社會 | 原始 分數 | 加分 總分 | 國文 | 英文 | 數學 | 自然 | 社會 | 原始 分數 | 加分 總分 |
| | 154 | 77 | 81 | 110 | 111 | 534 | 534 | 137 | 59 | 51 | 87 | 94 | 428 | 513 |
| 原住民各科成績達非原住民學生的百分比 (%) | | | | | | | | 88.96 | 76.62 | 62.96 | 79.09 | 84.68 | | |
| 各科 成績 | 未錄取的非原住民學生 | | | | | | | 未錄取的原住民學生 | | | | | | |
| | 國文 | 英文 | 數學 | 自然 | 社會 | 原始 分數 | 加分 總分 | 國文 | 英文 | 數學 | 自然 | 社會 | 原始 分數 | 加分 總分 |
| | 121 | 48 | 47 | 79 | 83 | 379 | 379 | 81 | 28 | 21 | 50 | 54 | 233 | 280 |
| 原住民各科成績達非原住民學生的百分比 (%) | | | | | | | | 66.94 | 58.33 | 44.68 | 63.29 | 65.06 | | |

資料來源：高淑芳（2000）。

移民家庭也是近年來備受矚目的團體，同樣地，類別只能定義其是高危險群，並無法瞭解他們實際的需求。近日溫明麗（2007）在「新移民及其子女教育與輔導政策學術研討會」中提及，並非所有新移民子女的學業表現都是一致的，她發現越南籍新移民的子女在國小階段語文科目上表現較差，其他族群則與其他人無顯著差異；但到了國中，新移民子女在各科的表現都下降，數學更是降為丁等。從該項研究可以得知來自不同國家的移民子女表現不一，需求也不一，未來宜深入瞭解各移民子女的獨特需求、家庭的經濟狀況，家長的教育背景等，依其實際的需求提供協助。

參、弱勢者教育的未來

欲探討弱勢者教育的未來，就必須回歸前言中所提及的學習權的定義，即弱勢者教育不僅要讓其學會讀與寫，還要發展其對知識探索的興趣，對團體的現況有深入思考與質疑的能力，能夠發展閱讀自己的世界和編纂自己歷史的能力，還須從中找出使自己與集體發達的力量。目前的弱勢者教育顯然和上述目的還有相當落差。或許有人認為上述的要求太過崇高與困難，那不妨先從團體的競爭力來探討。目前弱勢族群是否已經準備好面臨知識經濟的社會？弱勢族群在面臨各國白熱化的競爭時代，是否已經準備好面對全球化的衝擊？很顯然地，這二者的答案都是否定的。

各國近年來對於弱勢者教育都不宜餘力地在努力中，以提升弱勢族群的競爭力而言，由美國近年來《平權法案》（Affirmative Action Act）的發展可稍微窺見未來的走向。美國的《平權法案》自1964年隨著《公民權法案》開始施行，該法案的原始精神是想藉由對女性和少數族群就業和就學機會的保障，彌補過去數10年來對此兩大族群歧視的結果（Elmuti, 1996; Holzer & Neumark, 2000; Himma, 2001; Iyigun & Levin, 2003）。該《平權法案》自施行以來，經常有反對的聲音，到九〇年代越演越烈，反對最激烈的是白種男性的父母，因為在美國能進入一所聲譽卓著的學校，代表未來生涯的飛黃騰達。保障少數族群和女性的入學機會，相對地就是減少白種男性進入這些學校就讀的機率，因此反對《平權法案》的聲音在近年來更為甚囂塵上（Iyigun & Levin, 2003）。

另一方面，支持《平權法案》的聲音則認為存在於機構的歧視會降低女性與弱勢族群就業的機會，而平權法案至少提供女性和少數族群一個公平的開始（Himma, 2001）。Holzer與Neumark（2000）發現那些採用《平權法案》的公司會多花心思招募女性和少數族群員工，較願意提供在職訓練給這些員工，以及採行較公平的工作產出評估方式。而這些措施都讓少數族群得以提升其實際的生產力，破除過去人們

認為透過《平權法案》雇用的是較不合格且較無生產力的員工。基於上述理由，Holzer 與 Neumark（2000）認為《平權法案》的確有助於女性和少數族群的工作權益與表現。

未來女性與少數族群的發展呢？Elmuti（1996）提出，未來美國勞動力將隨著戰後嬰兒潮的退休面臨到嚴重的短缺，到時女性、少數族群、老人、移民、甚至身心障礙者都必須參與勞動，以彌補勞動力的不足。未來的問題將不再是這些弱勢族群能否被雇用，而是如何給予他們適當的訓練，改善其就業模式和成就動機，進而提升其生產力。

提升弱勢族群的實質競爭力將是未來最大的挑戰。提升弱勢族群的實質競爭力不僅是美國面臨的獨特問題，更是影響各國國家競爭力的重要因素。在全球化的世代，競爭對手來自全球各地，勞力密集的工作很容易被外國低廉薪資的勞工所取代，因此未來各國的競爭力除了取決於頂尖的人才訓練，弱勢族群的生產力也是一重要變項。為此，作者對台灣未來的弱勢者教育有以下四點建議：

第一，對於弱勢者教育的最高指導原則就是學習權提及的：讀與寫的能力，對知識有持續探索的興趣，對團體的現況有深入思考與質疑的能力，能夠發展閱讀自己的世界和編纂自己歷史的能力，以及具有能力找出使自己與集體發達的力量。這些能力的培養和訓練不侷限於義務教育階段，更應是大學與研究所教育的重點。特別是培養各族群學生具有編纂自己歷史的能力，以及培養弱勢學生具有實質發展自己與集體的技巧和力量。未來宜鼓勵大學朝這幾個層面發展。

第二、弱勢者教育不宜以類別來定義，應以實際需求來定義，此必須植基於札實的行爲科學研究。未來應實際瞭解各類型學生獨特的學習模式，找出其優缺點，再予以充權和補強。根據作者在大學教授原住民學生多年的經驗，雖然他們在口語和文字表達能力較弱，但若被要求以方案的方式來作報告，原住民學生所展現的創意常讓一般學生瞠乎其後：不僅內容有創意，表達的方式也吸引人，且非常清楚地傳遞其理念。顯見原住民學生有其獨特的學習方式，只是需要開發有利其學習的教學模式。

第三、弱勢學童的需求不僅止於教育，還包括經濟、社會地位、健康和醫療等各個層面。導致學童學習弱勢的原因不僅是個人，還來自家庭、主要照顧者、居住區域與所擁有的資源。所以未來提供弱勢學童的服務應是整合型的服務，聘用個案管理師，全面性地評估學童和其家庭需求，結合政府和第三部門機構的資源，並監督該項服務的輸送。

最後本文極力主張應全面性評估過去所有提供給弱勢教育的政策和方案，除了探討其是否符合政策規劃的原意，也從效率面和有效性來瞭解政策執行的成果。不論從學習權或是國家競爭力的角度來看，弱勢者教育都是未來各國必須面對的問題，

甚至是決定國家競爭力的重要因素之一。積極的弱勢者教育需要的是為弱勢學童量身定做一適合的學習模式，讓其能夠與其他同儕齊頭並進，進而發達自我，也嘉惠其團體。期上述淺見能有助於台灣弱勢教育未來的發展。

參考文獻

- 中華民國發展遲緩兒童早療服務協會網頁（2007）。2007年10月31日，取自 <http://www.caeip.org.tw/html/modules/tinyd2/content/index.php?id=12>
- 行政院主計處（2003）。**台灣地區婦女婚育與就業調查報告**。2007年10月31日，取自 <http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/4121511595371.doc>
- 李國偉（1997）。教育基本法的理念分析。**教改通訊**，17。2007年10月31日，取自 <http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j17-18/>
- 林孟儀、林妙玲（2006）。我的學校不見了，上學好難。**遠見雜誌**，九月號，149-160。2007年10月31日取自 <http://www.gvm.com.tw/event/eden/01.pdf>
- 范麗娟（2003，12月）。**實現社會公平正義的科技政策**。論文發表於國立清華大學舉辦之「國家科技與國家競爭力」學術研討會，新竹市。
- 范麗娟（2005）。整合型市區原住民學前教育實驗方案之建構。載於吳天泰（主編），**族群與社會**（頁191-202）。台北市：五南。
- 高淑芳（2000）。八十八學年度原住民教育調查統計報告。台北市：行政院原住民族委員會。
- 國立教育資料館教育改革網頁（2007）。2007年10月29日，取自 http://3d.nioerar.edu.tw/2d/revolute/bg/bg_0101.asp
- 國語日報（2006）。**教育部：地方不能為省錢才併校**。2006年8月29日，取自 http://vp.eden.org.tw/news/950829_5.htm
- 張煌熙（1995）。為平等而設計：美國補償教育方案之經驗與啓示。**初等教育學刊**，4，111-122。
- 教育部（2002）。**原住民學生參加入學考試分發入學優待規定**。2004年5月9日，取自 <http://www.eje.edu.tw/ejedata/linda/20028161718/news0815.htm>
- 教育部（2004）。**2001年教育改革行動方案**。2004年4月21日，取自 http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/E0001/EDUION001/menu03/sub02/03020201.htm
- 陳麗珠（2006）。從公平性邁向適足性：作者國國民教育資源分配政策的現況與展望。**教育政策論壇**，9，101-117。
- 黃哲彬（2005）。我國教育優先區政策之分析。**教育學苑**，11，93-111。

- 黃榮村 (2004)。教育部業務概況報告。立法院教育及文化委員會第五屆第五會期報告，2004年2月23日。2007年10月31日，取自 http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/E0001/EDUION001.930713/menu01/sub04/930223.htm?search
- 溫明麗 (2007, 11月4日)。新移民子女學習成就，國中大幅退步。國語日報。
- 蕭昭君 (譯) (1997)。Kenneth G. Wilson & Bennett Daviss 著。全是贏家的學校。台北市：天下。
- 聯合國 (1948)。世界人權宣言。2007年10月31日，取自 <http://www.twles.tpc.edu.tw/~q1249/p3/1.htm>
- 聯合國 (1990)。兒童權利公約。2007年10月31日，取自 <http://www.twles.tpc.edu.tw/~q1249/p3/2.htm>
- 韓繼成 (2005)。原住民國民教育政策初探。學校行政，40，201-212。
- Cox, C. & Ephross, P. (1998). *Ethnicity and social work practice*. New York: Oxford University Press.
- Elmuti, D. (1996). Revising affirmative action and managing cultural diversity challenge in corporate America. *Equal Opportunities International*, 15, 1-16.
- Himma, K. (2001). Discrimination and disidentification: The fair-start defense of affirmative action. *Journal of Business Ethics*, 30, 277-289.
- Holzer, H. & Neumark, D. (2000). What does affirmative action do? *Industrial & Labor Relations Review*, 53, 240-271.
- Iyigun, M. & Levin, A. (2003). What determines public support for affirmative action? *Southern Economic Journal*, 69, 612-627.

教育資料與研究專刊

2007年12月 91-102頁

從社會階層論探討外籍配偶生活適應及其子女教育問題

張碧如*

摘要

外籍配偶生活適應及新台灣之子教育的議題，並不如一般人的理解，因此，應該站在更積極角度做另類思考，使能從偏見中解放出來。本文之研究從社會階層論角度，檢視外籍配偶生活適應及其子女學習問題的成因，並分析提供他們的社會資本的方式與內涵。研究結果發現，外籍配偶及其子女教育面臨的困難，與其家庭之財務資本與人力資本較少有關，而社會所提供的社會資本，對其幫助並不彰顯。省思其原因是，台灣對外籍配偶及其子女的歧視現象仍然存在，而推動多元文化教育的最大問題是外籍配偶本身的文化資本並未受到應有的重視。研究結果建議，政府政策的推動應更重視外籍配偶本身的文化資源；學校及教育相關人士應加強多元文化教育的素養；媒體應積極扮演推廣多元文化教育的角色；除對外籍配偶及其子女投注社會協助外，也應協助其家人來改善自己的家庭問題。

關鍵詞：外籍配偶、多元文化教育、社會階層論

*張碧如，國立屏東科技大學師資培育中心副教授

電子郵件：brchang@mail.npust.edu.tw

來稿日期：2007年11月6日；修訂日期：2007年11月15日；採用日期：2007年12月14日

A Reflection on the Adaption of Foreign Spouses and on the Problem of Their Children

Bih-Ru Chang*

Abstract

The adaptation of foreign women married to Taiwanese and the problem of education of their children are not well understood by the public. To correct this bias, a re-consideration is needed to dispel prejudices. Based on social stratification theory, this study surveys the success and failure of the foreign women married to Taiwanese males in adapting to Taiwanese life as well as the problem of education of their children. Adding to it is an examination of social capital provided by the government to help immigrants and their children. We discover that the failure of self-adjustment among immigrants and their children is caused rather by a lack of financial and human capital. The social capital provided by the government is, regretfully, not going to the most needed issues, namely an adequate understanding of culture. As consequence, bias against immigrants and disrespect to the cultural capital brought by the immigrants are common among Taiwanese people. This paper suggests: that the government needs to pay more respect to the culture of the foreign women married to Taiwanese men, that schools and teachers need to learn more and respect culture difference, that the media has to encourage a multicultural education, and that the family members of immigrants should develop their ability of self adjustment by means of education.

Keywords: interethnic-marriage immigrants, multicultural education, social stratification theory

*Bih-Ru Chang, Associate Professor, Teacher Education Program, National Pingtung University of Science and Technology

E-mail: brchang@mail.npust.edu.tw

Manuscript received: November 6, 2007; Modified: November 15, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、緒論

台灣社會正處在多變且令人擔憂的時代，其中人口結構變遷的問題最為急切，包括人口老化、少子化與獨生子女、單親子女、外籍配偶、貧富差距等（楊忠斌、曾雅瑛，2007）。外籍配偶的議題，因為其人數增加迅速、形成社會不可忽略的影響，加上許多外籍配偶的生活適應困難，其子女，也就是新台灣之子的教育及學習情形令人擔憂，更受到重視。在人數增加方面，根據內政部衛生署新生兒的通報資料（內政部，2004），外籍配偶所生的孩子，從 1998 年的 13,904 人，占有所有新生兒的 5.12%，增加到 2002 年的 30,833 人，占有所有新生兒的 12.46%，也就是每 100 個新生兒中有 8 個是東南亞地區外籍配偶所生、4 個是大陸配偶所生，總計將近 30 萬人。

因為人數的增加，造成的影響也很大，例如，楊忠斌、曾雅瑛（2007：27）強調，「外籍勞工的引進改變台灣勞動力人口組成，來自異國的女性則透過婚姻移民的方式正在改寫『台灣人』的定義」。夏曉鶻（2005）也引用 1999 年 4 月 29 日內政部戶政司受到立法委員的質疑，認為政府未盡到輔導「外籍新娘」之責，就是因為外籍配偶人數越來越多，已形成一股不可忽略的影響了。此外，郭靜晃、薛慧平（2004）也認為，新人口政策的整合，離婚、單親家庭及外籍女性配偶的增加，改變台灣社會的人口體質，成為所謂的「新人口結構」與「新台灣人」現象。雖然人數及重要性都不可忽略，但要輔導外籍配偶，並不如想像中容易，因為移民婚姻中有許多一般家庭所沒有的特性與所需面對的問題。首先，外籍配偶不僅是台灣的移民者，在新組成的家庭中也面臨移民的壓力（劉美芳，2001），而買賣或商品化婚姻不具感情基礎（郭靜晃、薛慧平，2004；高淑芳，2005），加上台灣社會對外籍配偶的歧視（何青蓉，2003b；夏曉鶻，2005），讓移民家庭中除了生活方式與習慣、生活文化與價值觀、語言溝通等的適應外，更潛藏著男女地位不平等、年齡差距過大、身心健康不同、買賣投資報酬率考量等特殊現象（張芳全，2004）。買賣婚姻存在的「婚姻坡度」（何青蓉，2003b）、共組家庭後夫妻對雙方期望的落差（張芳全，2004），及外籍配偶擔負的生育責任、勞務壓力、養育困擾，及先生社經地位不高、無暇照顧家庭與孩子等（陳鳳凰，2006），讓外籍配偶的婚姻適應更是困難重重。

因為移民婚姻適應的困難，外籍配偶在當地的生活能力，也出現了問題（范雅虹，2006；陳凱姿，2006），因為他們對台灣社會資源並不清楚，自然沒有能力使用，進而可能影響教育或保育子女的能力，例如：不論在醫療利用狀況（范雅虹，2006）或兒童預防保健服務利用情形（陳凱姿，2006）上，外籍配偶的使用能力都顯得低落。在外籍配偶忙於生活適應，無法發展生活能力的情形下，新台灣之子的教育問題自然衍生，甚至有人擔憂，新台灣之子的問題如果沒有改善，將可能影響

台灣人口的素質（夏曉鵬，2005；楊千儀，2005）。目前新台灣之子學習成就的相關研究，有非常兩極的結論（王世英、溫明麗、謝雅惠、黃乃熒等，2006），然而根據張芳全（2004）、蔡榮貴及黃月純（2004），新台灣之子在學業成績、學校適應、同儕朋友、家庭文化資本、家庭教育環境，乃至於家長經濟及教育程度方面，都較本國籍孩子差。內政部（2004）也擔憂，新台灣之子可能有語文或其他發展遲緩的現象，也有未來就學與社會適應等隱憂。張芳全（2004）、席榮維（2005）更預估他們將可能成為弱勢中的弱勢，甚至演變成未來台灣教育與社會的另一個「雙峰族群」。

在對新台灣之子發展問題擔憂的同時，許多人會將責任歸咎在其主要照顧者，也就是外籍配偶身上，例如，新台灣之子問題的發生，是因為外籍配偶語言能力不足、無法提供足夠的刺激環境；又例如，外籍配偶本身生活適應不良，無法全心照顧孩子，造成孩子的學習低落；此外，許多新台灣之子對其母親的認同不高，甚至對外隱瞞其母親為外籍人士的事實（夏曉鵬，2005），也呈現出自我認同度的不足。一般人對外籍配偶生活適應及新台灣之子學習狀況的瞭解，多是由新聞媒體得知，其中充滿了膚淺及事件式的報導（夏曉鵬，2005；張碧如，2006；楊忠斌、曾雅瑛，2007），這些報導可能造成錯誤的刻板印象、形成國內的歧視眼光，甚至造成外籍配偶是社會問題製造者的印象（何青蓉，2003a；夏曉鵬，2005）。其實，外籍配偶的相關議題並不如表面的報導，我們應該站在更積極的角度來看待該問題，甚至，應該將外籍配偶來台的這個看似「危機」，當作提升國人多元文化意識的「轉機」，就像夏曉鵬（2005：25）所強調的，「新移民，是促成我們社會更多元發展的機會」、何青蓉（2003b：56）所提的，「文化是一種利基而不是問題」，以及楊千儀（2005：535）所說的「目前外籍配偶的加入，正是我們察覺文化差異的一個契機」。

要正向看待外籍配偶及新台灣之子，首先要從偏見中解放出來，因此，對相關議題進行另類思考，是必需且急迫的。在相關理論中，發現社會階層理論（social stratification theory）可以合理解釋外籍配偶議題的成因。在該理論中，人是按照幾個標準，包括財務資本（financial capital）、人力資本（human capital）、社會資本（social capital）、文化資本（cultural capital）等（席榮維，2005），區分為社會的不同等級，其中每等級都是個社會階層（social stratification）。在社會資源分配較平等或階級流動空間較大的社會中，財務資本及人力資本較少的弱勢者，可以透過社會資本的協助，尤其是公平的教育機會，讓階層有流通的機會，即人民可以透過社會資源的獲得而向上發展，甚至提升其社會階層（陳怡靖、鄭耀男，2000；席榮維，2005）。本文從社會階層理論的角度，以及財務資本、人力資本、社會資本等內涵，來分析外籍配偶及其子女教育議題的成因、探討所提供的社會支持、分析這些議題

背後的核心問題，並期望提供改善建議供相關人士參考。簡言之，本文希望達成以下目的：

- 一、分析外籍配偶生活適應的成因。
- 二、探討提供外籍配偶社會支持的內容與成效。
- 三、分析新台灣之子教育議題的成因。
- 四、探討提供新台灣之子社會支持的內容與成效。
- 五、提出外籍配偶及新台灣之子等議題的核心。

貳、外籍配偶生活適應相關議題

外籍配偶的許多問題，是因為財務及人力資本不足的結果，而不是外籍配偶本身的問題（陳怡靖、鄭耀男，2000；夏曉鶻，2005；席榮維，2005；高淑芳，2005）。

一、外籍配偶生活適應議題的成因

外籍配偶生活適應的困難，主要是其家庭的財務及人力資本均較不足。我國娶外籍配偶的男子，多是社經地位較差，或者身心障礙者，而外籍配偶也多因家庭經濟差，才願意嫁到台灣（郭靜晃、薛慧平，2004）。在這些低社經地位、經濟弱勢的家庭中，先生必須花時間與精力賺錢，許多家事及責任只好交給還在適應中、年齡可能還小的外籍配偶，甚至必須擔負部份家計（鍾鳳嬌、王國川，2004；席榮維，2005），造成外籍配偶承受過大壓力。在資源使用方面，其先生可能不知道如何運用社會資源，加上忙於工作，當外籍配偶需要外界支持時，經常會陷入孤立無援的境地（夏曉鶻，2005）。

外籍配偶不僅面對家庭或社會適應的問題，因為先生的學歷可能較低，價值判斷較易受媒體影響、本身可能對外籍配偶也有歧視等，更增加其生活適應的困難。例如，當外籍配偶表現很好時，許多先生會認為這是自己幸運（夏曉娟，2005），不認為自己的妻子本來就是很好的人；許多移民婚姻的家人常會監督外籍配偶的一舉一動，不准她們出門、不准帶錢（何青蓉，2003a；夏曉鶻，2005），甚至不准和其他外籍配偶互動，怕會被帶壞（夏曉鶻，2005）等。可見外籍配偶生活適應的困難，也源自家庭中其他人的不瞭解，以及受到社會價值觀的影響。

二、對外籍配偶的社會協助

目前對外籍配偶生活適應的協助，是提供學習國語及台灣文化的課程，希望能透過社會協助，得到家庭資本不足所需的成長資源，進而及早適應台灣生活，並有

能力處理自己的婚姻問題。然而有研究認為，政府的協助時機太晚，也不夠具體。夏曉鵬（1995）提到，政府一開始對移民婚姻是站在讓其自生自滅的立場，之後無法忽略時才開始介入。政府提供的課程中，也有需要檢視的地方，例如，目前課程多是「以不變應萬變」的方式（何青蓉，2003a，2003b），這些課程是利用台灣現有資源而進行，無視於外籍配偶的學習特性。首先，外籍配偶學習中文多是在「成教班」中進行，但許多人的教育程度超過國小，課程內容並不適合。此外，外籍配偶對教材的文化脈絡並不瞭解，教師也不見得意識到這些差距（陳美如，2004），在不知道教材為何的情況下，學習成效自然不彰。最後，提供的課程不是外籍配偶不知道、內容無法引起興趣，就是家人不允許其參加（高淑芳，2005），或者帶著小孩一同前往影響上課秩序及學習成效（郭靜晃、薛慧平，2004）。換言之，社會對外籍配偶所提供的協助，並未針對其需要，只是把她們放到現有教育模式中，故成效不彰。

參、新台灣之子教育的相關議題

有人擔心，移民婚姻家庭孩子的發展問題，可能會導致下一代人口品質下降（張芳全，2004；蔡榮貴、黃月純，2004；楊千儀，2005），因此，針對新台灣之子的教育議題進行探討，有其必要。

一、新台灣之子發展不佳的成因

教育問題並非只出現在外籍配偶家中，許多影響教育成就的因素，一樣出現在非外籍配偶子女身上（楊千儀，2005）。所以，教育問題的因素並不是母親是否為外籍配偶，而是其社經地位（席榮維，2005）。財務資本較少的家庭，可以提供孩子的資源較少（陳怡靖、鄭耀男，2000；席榮維，2005），加上其父母學歷較低，沒有能力協助孩子學習，又為了生活，無暇陪伴孩子，對孩子的協助自然較少。換言之，新台灣之子會因為家庭財富或人力資本不足，欠缺主流社會學習環境所需的各種資源（夏曉鵬，2005）。許多研究發現，新台灣之子確實有發展遲緩現象（張芳全，2004；蔡榮貴、黃月純，2004；鍾鳳嬌、王國川，2004），而有研究則認為，新台灣之子的學習成就及智力測驗結果，均沒有統計上的顯著差異（郭靜晃、薛慧平，2004；夏曉鵬，2005；席榮維，2005；教育部，2005），有些新台灣之子的表現，甚至比一般學生還要出色（楊千儀，2005）。王世英、溫明麗等（2006）在整理近年來的碩士論文後發現，一半以上的研究指出新台灣之子為相對弱勢者，但仍有將近一半的研究認為他們的學業表現不會比一般學童差，可見移民子女的學習表現雖未優於台灣學生，但也非絕對弱勢。

二、對新台灣之子的社會協助

家庭資本較少的孩子，社會可以扮演補償者的角色（席榮維，2005），而學校教育更是社會流通的指標，也是提高社經地位的管道（陳怡靖、鄭耀男，2000；席榮維，2005）。蔡榮貴、楊淑朱、黃月純、余坤煌等人（引自王世英、溫明麗等，2006）的研究發現，國小階段子女學業成就偏低，但國中階段則較不受家庭經濟地位之影響，且教育部統計處（2005）的資料顯示，隨著年級升高，新台灣之子語言發展遲緩情形日益改善，可見教育在家庭文化不利孩子的發展過程中，扮演協助的角色。

目前學校多元文化教育的方式，多為介紹及展示各國文化，雖然有趣，但只是一種知識的學習（夏曉鶻，2005；楊忠斌、曾雅瑛，2007）。學校教育應該讓學生學會去理解、同理他人在差異甚大情境下所建構的知識、價值與行為，而不是單用自己的經驗去看待與自己不同的同學（楊忠斌、曾雅瑛，2007）。然而因為學校領導者多半是主流文化的縮影，與外籍配偶子女的生活背景非常不同（席榮維，2005），楊忠斌、曾雅瑛（2007）強調，教育或教師必須深入學習者的生活世界，嘗試理解與詮釋他們的生活與思維；陳美如（2004：117）也認為，「因為理解、覺察而願意把『眼睛打開』去看見學生背後異文化的特性，看見每個『人』背後那個更大的世界是什麼？也才能展開一段與異文化相遇的旅程」。換言之，要改善外籍配偶子女的教育問題，首先要提升老師的反省力（席榮維，2005），教師們也要以更開放多元的態度，來面對這個轉變中的社會現象（陳美如，2004；張明慧，2005）。

肆、評析與檢討

從以上探討中發現，一般對外籍配偶及其子女的擔憂與協助，不必然對他們有幫助。以下，僅就造成此現象的可能議題進行評析，希望能找出引發外籍配偶及新台灣之子相關議題的關鍵因素。

一、歧視的現象仍然存在

許多外籍配偶的婚姻方式是透過買賣（張芳全，2004；郭靜晃、薛慧平，2004），很容易造成歧視，而在媒體中，當移民婚姻與「交易式婚姻」、「騙錢的」等概念連接後（何青蓉，2003a；夏曉鶻，2005），歧視的問題更是嚴重。歧視問題首先出現在對他們的稱呼，以及認為他們是社會問題製造者等印象上；而相同的問題，也發生在提供新台灣之子的教育協助中。歧視問題首先出現在對外籍配偶的稱呼上，例如，「外籍新娘」這個名詞包含歧視與不尊重（劉美芳，2001；何青蓉，2003a，

2003b)，「新娘」表示結婚當下的角色與狀態，也意味著是外來的人（張碧如，2006；劉美芳，2001），而外籍新娘指的是東南亞或大陸等經濟較落後地區的人，並不是歐美國家的跨國婚姻（何青蓉，2003a；席榮維，2005），也是因為歧視而來。目前主張稱呼他們「外籍配偶」（劉美芳，2001；何青蓉，2003a，2003b）或「新移民女性」（夏曉鵬，1995），就是不希望要因為歧視的名詞，而造成歧視的事實。

外籍配偶被視為社會問題製造者也是一種歧視，例如，有人擔心外籍配偶會影響台灣人口素質。其實人種本身並不是人口素質高低的原因。何青蓉（2003a）強調，嫁到台灣的東南亞國家女性中，許多是華人的後代；王秀紅、楊詠梅（引自席榮維，2005）的研究也發現，許多人把遺傳性疾病或兒童發展遲緩問題歸咎於外籍配偶，但經常是台灣籍配偶的問題，因為他們較常有不良的生活習慣，如抽菸、酗酒、嚼檳榔、吸毒，甚至是先天性遺傳疫病等。此外，夏曉鵬（2005）、張明慧（2005）都強調，將新台灣之子的教育責任歸屬外籍配偶或其家庭，是無法解決問題的。張明慧（2005）更直陳，單單將責任歸咎外籍配偶，將使這群困在社會制度下的弱勢者，被推到更邊緣化的地方。

外籍配偶來台不但不是社會問題的成因，甚至是來幫助台灣改善問題的。郭靜晃、薛慧平（2004）認為，工業革命後女性就業增加，生育不再是其天職，生育率也降低；夏曉鵬（2005）也強調，長期以來台灣社會福利不足，對女性的關懷更少，女性在工作之外還要擔負生育責任及家務勞動，只好以「不婚」和「不育」來抗拒；在這樣的社會趨勢下，外籍配偶來台剛好彌補生育率不足，填補台灣工作與結婚結構的不完整，以及政府社會福利的不良設計。

新台灣之子也受到歧視。例如，何青蓉（2003a）提到，教育部決定將移民婚姻子女列為教育優先區對象，這個決策預設了跨國婚姻是有問題的；夏曉鵬（2005）強調，政府對新台灣之子教育問題的因應方案，是進行補強教育，這不僅讓外籍配偶子女被標籤化，也造成他們對母親的輕視與疏離；王世英、溫明麗等（2006）則認為，新台灣之子被認為是需要特別照顧或社會弱勢的一群，這種關愛夾帶了個人或社會的價值判斷，容易將他們貼上「語言發展遲緩」或「學習表現差」的標籤。何青蓉（2003a）更呼籲，美國努力去除分軌（*detracking*）的方式值得參考。

二、外籍配偶本身的文化資本並未受到重視

台灣缺乏多元文化的素養（何青蓉，2003a，2003b；夏曉鵬，2005；張碧如，2006），外籍配偶原有的語言能力與文化資源，普遍受到壓抑（夏曉鵬，2005），甚至讓一般大眾誤以為他們是完全空白的融入台灣社會。外籍配偶並不是沒有能力照顧自己及孩子，而是他們的人力資源在家庭中未受到重視，讓其「變成沒有能力」

的人，而在其接受的課程中，也未能將其語言及文化資源納入課程。

首先，外籍配偶的文化資本在家中並未受到重視，甚至是被禁止的。例如，許多外籍配偶在家中不允許用母語與孩子交談，也不可以談到其國家文化（夏曉鵬，2005；楊忠斌、曾雅瑛，2007），結果因為母親國語不好，無法提供足夠的語言刺激，造成孩子語言發展的遲緩，外籍配偶本身也會退縮到不與外界溝通；外籍配偶並非文盲，而是生存國度的改變使他們原有的語言無用武之地（夏曉鵬，2005）。要避免人口素質降低的疑慮，必須透過外籍配偶的文化資本，讓孩子成為更多元的人。例如，孩子可以進行多語或多文化學習的。研究發現（何青蓉，1993a），多語學習者的思維較具彈性，多文化學習者可以獲得文化連結的對應技能，透過多語及多文化學習，協助孩子發展正向的自我概念，應鼓勵母親教授其子女原鄉語及原鄉文化，學校的老師也要接受多元文化教育的訓練（吳雅玲，2004）。

其次，在所提供的社會協助中，也應從多元文化的角度，考量並重視外籍配偶本身所具有的文化素養。目前政府所開授的課程中，並沒有瞭解東南亞文化及語言的嘗試（席榮維，2005；楊忠斌、曾雅瑛，2007）。例如，政府對外籍配偶生活適應的輔導策略，是站在「文化同化論」（何青蓉，2003a）或「完全同化」（高淑芳，2005；郭靜晃、薛慧平，2004；楊千儀，2005）的角度，或強調「同化」與「調適」的大熔爐基調（楊忠斌、曾雅瑛，2007）。同化是立基於希望新移民者瞭解；適應與融入台灣社會，無視於他們帶入台灣的文化條件、特質與生活經驗。在搜尋文獻後發現，許多研究的建議都期望他們能融入我國生活，對他們本身的生命經驗及文化關心並不多。例如，蔡榮貴及黃月純（2004）對外籍配偶議題的建議是提供課程、提升家庭經濟能力、提供輔導等；吳清山（2004）的建議是辦理中文課程、提供產前教育、提供輔導諮詢等。這些建議並未意識到外籍配偶文化的優勢，只是希望協助其適應台灣的環境，在提供外籍配偶及其子女協助時，這些都是必須注意的。

伍、結論與建議

一、結論

外籍配偶生活適應及新台灣之子的教育問題，是因為其家庭所擁有的財務資本及人力資本不足的結果，即因為他們的家庭是屬於社經地位的弱勢者。在社會提供的協助方面，政府是用開設識字班的方式來協助外籍配偶，學校也針對新台灣之子進行教育補強，但因為政府的課程是站在「不變應萬變」及「同化論」的角度，成效不彰，而與孩子的社會資本最相關的學校與老師，不見得知道如何協助他們。總之，可以讓他們轉換階層的社會資本，並無法有效幫助新台灣之子的學習。

二、建議

在瞭解問題核心後發現，台灣污名化現象依然存在，而外籍配偶的文化在家中並未受到尊重，提供他們的社會協助中，也未重視其文化資本，成為解決外籍配偶及其子女教育議題必須努力的方向，本文提出以下建議：

(一) 政府推動政策時，應重視外籍配偶本身的文化資源，並期望藉此提升國人的多元文化素養

P. Bourdieu (1930-2002) 曾提出文化資本來解釋上層階級如何透過取得文化資本來鞏固優勢，本文建議政府推動政策時，應重視外配本身的文化資源，避免單純「同化」到台灣社會，盼望有朝一日，社會能認同東南亞國家之文化資本。換言之，政府提供外籍配偶課程時，需因應他們的學習特性，並站在多元文化的角度、避免單純的希望他們能「同化」到台灣社會中，例如課程需針對其特性設計，不能只用現有成教班模式，也必須尊重其文化背景。在政策制定方面，應避免政策本身對外籍配偶的歧視，也應鼓勵一般大眾對其尊重，以達到多元文化教育的目標。最後，因為外籍配偶相關議題其實是因為社經地位較低，政府應盡速解決經濟弱勢及貧富差距的問題。

(二) 為提供新台灣之子適切的協助，學校教育相關人士應加強多元文化教育的素養

家庭財物及人力資本較少的孩子，可以透過社會的協助，尤其是學校的努力，讓社會階層之間有流通的機會，也讓教育機會能更均等、正義，因此，學校在新台灣之子議題中扮演了重要腳色。然而，許多教師或學校領導者來自主流的教育背景，很難理解新台灣之子的家庭生活情形，為協助新台灣之子的學習與成長，教師必須檢視本身對多元文化的理解，甚至深入學生的生活世界；此外，學校必須營造協助，但不代替的風氣，以避免對新台灣之子的標籤作用，甚至造成另一次的歧視與傷害。

(三) 媒體對外籍配偶議題的報導角度應做改變，甚至應扮演推廣多元文化教育的角色

一般大眾獲得知識的管道是媒體，但因為台灣媒體的報導方式，造成外籍配偶與新台灣之子的負面及污名化印象，建議從業人員須讓自己具備多元文化的理念，字詞上應客觀、慎重；電視媒體目前已有專屬於原住民的節目，應積極製作外籍配偶的節目，以提供外籍配偶所需的知識及支持，並讓社會大眾有機會瞭解其語言及文化，甚至提升其多元文化的意識。

(四) 社會資源除用在改善外籍配偶生活適應及其子女教育外，也須協助其家人的增能

目前的社會協助是針對外籍配偶及其子女，並未重視其家人的增能，其實很多

家庭與教育問題，與他們最親密、影響最深遠的家人的關係更密切，故建議政府在提供課程時，除了針對外籍配偶及其子女外，也應邀請其家人參加，讓他們有機會檢視自己的歧視及思考應做的努力。

參考文獻

- 內政部（2004）。**建構多元文化的兒童學習環境**。2005年7月5日，取自 <http://www.moi.gov.tw/Scripts/tornado/marker.exe>
- 王世英、溫明麗、謝雅惠、黃乃熒、黃嘉莉、陳玉娟、陳烘玉、曾尹彥、廖翊君（2006）。我國新移民子女學習成就現況之研究。**教育資料與研究**，**68**，137-170。
- 何青蓉（2003a）。跨國婚姻移民教育初探－從一些思考陷阱談起。**成人教育**，**75**，2-10。
- 何青蓉（2003b）。跨國婚姻移民教育的核心課題：一個行動研究的省思。**教育研究集刊**，**49**（4），33-60。
- 吳清山（2004）。外籍新娘子女教育問題及其因應策略。**師友**，**441**，6-12。
- 吳雅玲（2004）。新台灣之子的學前教育契機。**師友**，**441**，13-16。
- 范雅虹（2006）。台灣地區不同國籍健保女性配偶之醫療利用狀況及相關因素探討。輔仁大學公共衛生學系碩士班論文，未出版，台北縣。
- 夏曉鵬（2005）。解開面對析移民的焦慮。**學生輔導**，**97**，6-27。
- 席榮維（2005）。外籍配偶子女的學習問題與學校因應策略。**學校行政**，**39**，213-222。
- 高淑芳（2005，11月）。「受壓迫者教育學」在外籍新娘識字教育的反思。載於嘉義大學家庭教育與諮商研究所舉辦之「家庭、族群與多元文化學術研討會」論文集（頁51-64），嘉義縣。
- 張明慧（2005）。「新台灣之子」之兒童發展與輔導策略，**學生輔導**，**97**，38-53。
- 張芳全（2004，11月7日）。誰來關心外籍配偶與新台灣之子？**中央日報**，9版。
- 張碧如（2006）。外籍配偶與多元文化教育相關議題的省思。**社區發展**，**114**，367-374。
- 教育部（2005）。**外籍配偶就讀國小子女學習及生活意向調查結果摘要分析**。2007年11月1日，取自 http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/publish/foreign_parent_student_in_basic/brief.pdf
- 郭靜晃、薛慧平（2004）。外籍配偶母職角色轉換困境與需求之探討－以東南亞外籍女性配偶為例。**社區發展**，**105**，116-133。
- 陳怡靖、鄭耀男（2000）。台灣地區教育階層化之變遷-檢證社會資本論、文化資本論及財務資本論在台灣之適用性。**國家科學委員會研究會刊：人文及社會科學**，**10**（3），416-434。

- 陳美如（2004）。側寫一位教師與異文化的相遇—從理解行動到發現。**教育研究月刊**，117，2-33。
- 陳凱姿（2006）。台南市外籍配偶子女兒童預防保健服務利用情形之研究。國立成功大學公共衛生研究所碩士論文，未出版，台南市。
- 陳鳳凰（2006）。新移民女性家庭價值與婚姻調適之探討—以越南新移民女性為例。實踐大學家庭研究與兒童發展研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 楊千儀（2005）。當教育遇見多元文化—我們的問題，困惑與省思。**現代教育論壇**，14，533-542。
- 楊忠斌、曾雅瑛（2007）。台灣人口結構變遷的教育哲學省思。**教育資料與研究**，74，23-36。
- 劉美芳（2001）。**跨國婚姻中菲籍女性的生命述說**。高雄醫學大學護理學研究所碩士論文，未出版，高雄市。
- 蔡榮貴、黃月純（2004）。台灣外籍配偶子女教育問題與因應策略。**台灣教育**，626，32-37。
- 鍾鳳嬌、王國川（2004）。外籍配偶子女的語文、心智能力發展與學習狀況調查研究。**教育學刊**，23，231-258。

教育資料與研究專刊

2007年12月 103-116頁

台灣宗教教育之全球化與本土化的辯證發展

蔡源林*

摘要

本文將宗教教育分為傳統型與現代型，先追溯兩者在西方宗教教育制度分立的歷史脈絡，再分論兩種類型的宗教教育制度在台灣發展的歷史軌跡及現況。由於佛教及基督宗教為台灣社會中組織最大且最制度化的兩大宗教傳統，所以不論是興辦傳統型或是現代型的宗教教育機構，兩教都形成分庭抗禮、遠盛於其他宗教的情況，兩者發展方向剛好循著相反的過程：佛教從本土化走向全球化；基督宗教則從全球化而至本土化。然而直到1980年代為止，限於政府法令的限制，台灣的宗教教育均以傳統型為主，且為基督教神學教育一枝獨秀的時期，1980年以後佛學院教育才迎頭趕上；直到1990年代，現代型的宗教教育才在高等教育體制發展，至今尚不滿20年歷史，目前仍是兩種類型分頭並進，各自發展的局面，尚未見如西方宗教教育之整合趨勢。本文強調，後911時代，宗教對話乃是避免國際衝突，維護世界和平的重要途徑，故採行多元主義的宗教教育，讓傳統型及現代型攜手合作，乃是宗教教育未來可行的發展方向。

關鍵詞：宗教教育、傳統型、現代型、全球化、本土化

*蔡源林，國立政治大學宗教研究所助理教授

電子郵件：yltsai@nccu.edu.tw

來稿日期：2007年11月14日；修訂日期：2007年11月20日；採用日期：2007年12月14日

The Dialectical Development between Globalization and Localization in the Religious Education of Taiwan

Yuan-Lin Tsai*

Abstract

Our classification of religious education into the two types, the traditionalist and the modern is the result of our investigation into the intellectual origin of their separation in the history of religious education in the West. This helps our discussion of their history and current development in Taiwan. We pick up Buddhism and Christianity, as the examples to see how they are developing. It is interesting to note that they developed in an opposite direction, Buddhism towards globalization while Christianity towards localization. The education of religion flourishes only recently. In the past, education does not exist, and theological training is traditionalist in the sense that it was designed for the Churches only, and not recognized as regular education by the government and the people. In the later 1980s, Buddhist schools begun to appear and grew up quickly, but still in traditional line. Modern religious education in high education took notice only in the 1990s. As we observe, the two types of religious education are developing separately, and until now, no integration is in sight (as seen in the West). Human kind has to pay a heavy price for intolerance as seen in the incident of 11 September. Therefore, in our view, an inter-religious dialogue is a prerequisite to resolve international conflict and maintain world peace. In this sense a religious education with an integration of both traditionalist and modern approach, is the first and most important step for the future.

Keywords: religious education, traditionalist, modernist, globalization, localization

*Yuan-Lin Tsai, Assistant Professor, Graduate Institute of Religious Studies, National Chengchi University
E-mail: yltsai@nccu.edu.tw

Manuscript received: November 14, 2007; Modified: November 20, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、前言

台灣宗教文化堪稱國際化與多元化，每個階段的移民均帶來其特有的宗教信仰，豐富台灣的文化內涵，包括原住民的泛靈信仰，明清之際漢人移民渡海來台所引進的閩、粵式佛教、道教與民間信仰，乃至十九世紀中葉以後，西方傳教士所引進的基督宗教；稍後日治時代由日本官方或民間所建立的日式佛教，以及二次世界大戰之後大批隨國民政府遷徙來台的中國大陸各省人士所引進的中國式佛教、道教、伊斯蘭教（華人俗稱「回教」）、天主教、基督教等傳統宗教，以及一貫道這類歷史較久的中國新興教派，尚有由外國人士來台所傳播的美國摩門教、韓國統一教、日本創價學會、印度阿難達瑜珈等外國新興教派，乃至於西藏流亡喇嘛來台傳播的藏傳佛教。

上述林林總總的宗教傳統，在台灣 36,000 平方公里的海島上都可發現人數不等的信徒，這些不同時代來台的宗教團體不但保留台灣歷史發展各階段的集體歷史記憶，也賦予台灣 2,300 萬居民各式各樣的文化象徵與倫理道德典範。即便要對台灣豐富多元宗教做概括性討論，此有限的篇幅是不足的，故本文僅對台灣宗教最近 20 年發展中最具特色的一個面向－宗教教育－做系統化的分析，如此更能彰顯台灣多元宗教在面對台灣社會本土化及全球化兩大浪潮所做的回應及對台灣社會的實質貢獻。

貳、當代宗教教育的兩大淵源：傳統型與現代型之制度分化

欲對宗教教育做清楚之界定，得先瞭解何謂宗教，但國內外學術界對宗教之定義可謂眾說紛紜，本文不擬對此再做詳細討論，只提供一個簡單的界說，以便於將複雜的宗教現象納入一個較簡約的論述架構，亦有助於對宗教教育所教導與學習的內涵形成更清楚的認知圖像。

宗教通常包含「信仰」（belief）或教義（doctrine），以及修行或「實踐」（practice）兩大要素，前者為「知」的層次；後者為「行」的層次，兩者共同提供一套使人類從「世俗」（the secular）通往「神聖」（the sacred）境界的系統性思想與行動規範。舉凡較不具組織性的民間信仰，如台灣的媽祖、土地公與王爺信仰；或者是集中於特定民族或區域的民族宗教，如中國的道教、印度的印度教、猶太教等；乃至廣泛流傳於世界各大洲的世界宗教，如佛教、基督宗教、伊斯蘭教等，均有一套通往「神聖」的教義與實踐系統，均為一般宗教學術所探究的對象，又同時是宗教教育施教的主體與客體。

換言之，若對上述宗教「知」與「行」的系統發展出「教」與「學」的傳承模

式，便是廣義的宗教教育。若要對宗教教育做進一步分類及界定，則可依施教對象的不同，區分為神職人員的宗教教育、普通信徒的宗教教育，及一般社會大眾的宗教教育；若依施教內容來分類，可區分為宗教知識教育、宗教實修教育、宗教道德教育。依此交叉運用不同的分類準則，可以得出複雜而多元的宗教教育類型。最後，若某宗教系統已經發展出組織化、專業化的宗教教育機構，該宗教便可說已有一套宗教教育制度。¹

本文既然將重點放在台灣現況的分析，且只探討已制度化的部分，使討論議題更集中，故排除宗教團體對本身的神職人員或普通信徒在宗教場所內部所為的非制度性的講道或修行活動、也不包含其對非信徒所為的傳教或社會教化的各項活動。教育本身是一項高度專業分工的活動，必須以專門之機構、專業之人才，從事有層次與系統化的灌輸與培養，故將討論的對象做上述的限定之後，本文所論的宗教教育就只涵蓋宗教團體所興辦的專門教育機構，以及世俗教育體制的宗教教學與研究機構。由於台灣為文明發展相對晚近的移民社會，上述兩種宗教教育制度都是在近代才從外國引進，故若欲追溯台灣的宗教教育之歷史淵源，都要從西方文明中宗教教育的發展脈絡來看，蓋不論是台灣原住民或早期漢人移民本身的宗教信仰體系，都並未發展出獨立的宗教教育機構。

近代啓蒙運動可說是西方宗教教育的分水嶺，在此之前信仰和學術並未分立，故不只是宗教教育，甚至是所有科學與人文教育，均以基督教為最高指導原則，而宗教教育也就等同於是基督教的神學教育，其為一切教育之最高階段。

在啓蒙運動之後，理性主義打倒了信仰主義，神學不再是學術的冠冕，理性主義思潮更進一步地對宗教信仰提出批判性的檢視，逐漸發展出以科學方法對宗教傳統採取客觀研究的宗教學，至十九世紀末，宗教學便與神學分立而為一門獨立學科，在世俗高等教育機構與一般人文或社會科學並列，宗教不再享有中世紀以降的獨尊地位，且宗教學的研究對象也不再侷限於基督宗教傳統，而是兼容東、西方各大宗教，乃至民間信仰與新興宗教現象等，也因此使宗教研究之範圍大為豐富，也改變宗教教育的實質內涵。²

基於前述之學術史脈絡，吾人可將自中古時代已發展成型、獨尊基督宗教的神學教育，稱為傳統型宗教教育；將啓蒙運動以後才逐步發展形成、至二十世紀初期趨於成熟之宗教學或比較宗教學為基礎，所設立之學科或課程且在一般世俗學校實施者，視為現代型的宗教教育。這兩種類型的宗教教育都已先後從西方引進台灣，並衝擊到

¹ 國內學者對宗教教育的廣泛定義及其討論，可參閱內政部（主編）（2002）。作者的界定方式則與前述學者不同，並非從台灣本土經驗出發，而是從西方宗教學發展經驗歸納得出，藉此做為台灣宗教教育發展的參考架構，但並非認定西方宗教教育模式可直接適用台灣。

² 宗教學納入西方世俗學術體制的初期歷史，參見楊素娥（譯）（2001：253-274）。

台灣本土宗教，亦相應地發展出本身的傳統型與現代型宗教教育，不過台灣本土宗教中僅佛教已發展出制度化的宗教教育，即類似於西方的神學院制度的佛學院制度，並以佛教教團之力設立世俗大學，其他宗教均尚在研議階段；然就現代型宗教教育而言，目前台灣的公、私立中、小學尚未納入體制，主要還是集中在大學教育階段，本文也只以一般大學的宗教系所為對象，且只包含佛教及基督宗教。

總之，若以此種傳統與現代之二分法應用在台灣現有的宗教教育，可以簡單歸納為兩大類：傳統型宗教教育，以神學院、佛學院為代表；現代型宗教教育，以大學院校之宗教研究系所為代表，前者以傳授單一宗教傳統為主，後者以建構一般宗教理論、比較各大宗教傳統、兼採社會與人文學科方法為主。但特別一提的是，現代型宗教教育在西方發展雖已超過百年，但在台灣的宗教教育由於諸多主、客觀因素的限制，在很長一段時間都是由傳統型所主導，直到最近 10 年來，各大學院校紛紛設立宗教系所，許多年輕學者在國外取得宗教學博士學位並回國任教之後，才算使台灣宗教教育從傳統型主導轉型為傳統與現代並存的二元體制，以下便分論這兩種類型宗教教育在台灣的發展軌跡。

參、傳統型宗教教育制度之發展

台灣的傳統型宗教教育之發軔，始於十九世紀中葉西方傳教士的來台。1865 年，英國長老教會由於在中國傳教已經漸有基礎，故嘗試將福音傳佈於當時對西方人而言還是充滿著神秘陌生的福爾摩沙美麗之島，於是派遣馬雅各醫師（Dr. James L. Maxwell, 1836-1921）前往台南府城傳教，建立台灣第一所禮拜堂，在南台灣的傳教略有基礎之後，有感於需要培養本土神職人員，便於 1876 年在府城建立全台第一所神學院：台南神學院，也是台灣最早的傳統型宗教教育機構。有趣的是，長老教會不但為全台灣的宗教教育之先驅，也是現代世俗教育的最早引進者，為了提升台灣子弟的教育水平以利傳教事業，長老教會分別於 1885 年及 1887 年在台南先後設立長榮中學、長榮女中，這是台灣最早的新式學校（台灣基督長老教會總會歷史委員會，1995：64-67）。當時台灣尚在清朝時代，原先只有傳統式的私塾教育，長老教會則同時將傳統的宗教教育與現代的世俗教育引進台灣。1882 年，在台灣北部傳教的加拿大長老會馬偕牧師（Rev. George Leslie Mackay, 1844-1901）亦於淡水設立「牛津學院」（原址在今之真理大學），為台灣北部最早的神學院（台灣基督長老教會總會歷史委員會，1995：58-60）。直到二次大戰結束之前，這也是台灣僅有的兩所傳統型的宗教教育機構。

1895 年，台灣日治時代開始，日本殖民政府雖然對台灣的現代化有其貢獻，但從教育方面來看，難脫殖民主義的同化政策模式，所以對台灣原有的傳統式教育，

以及西方基督教所傳來的日式教育，都徹底改造為日式的國民教育，對宗教教育可說不但沒有推展，反而全面管制。

若以 1915 年的台灣民眾武裝抗日運動「西來庵事件」為分水嶺，將日本對台的宗教政策分為前期與後期，則前期尚處於拉攏與放任時期，日本的基督教與佛教團體積極來台與具有相同之宗派淵源的台灣基督教與佛教團體串聯合作，對原有的神學教育任其自由發展；後期則為高壓與同化時期，對基督宗教與台灣本土宗教都全面管制。

1940 年，長老教會因不願配合日本政府規定一切聚會與禮拜前都必須唱日本國歌、進行皇宮遙拜等儀式及參拜神社等違反教規之舉，自願關閉台南神學院，日本政府則順勢於 1941 年將南北兩神學院合併於台北神學院（台灣基督長老教會總會歷史委員會，1995：256-260）。

日本殖民政府對佛教的政策與其他宗教略有不同，一方面對與日本有同源關係的正統佛教之禪宗、淨土宗各派給予支持或收編；另一方面對台灣本土色彩強烈的民間佛教寺廟，則施以關閉、改組或由正統佛教接收等不同的措施，自此以後，殖民政府的「皇民化運動」加速，許多台灣佛寺參加日本佛教組織以為自保手段。

但不可否認地，在日本政府全面提升教育水平的政策影響下，台灣佛教僧眾也開始接受現代化的世俗與宗教教育，當時日本並未在台灣設立提供比丘或比丘尼接受宗教高等教育的佛學院或佛教大學，但欲追求現代化知識的台灣僧眾則逐漸形成赴日留學的風氣，並藉此引進日本新式的佛學教育，以及日本佛教的新型組織模式，為戰後台灣佛教教育的興盛奠定基礎。

台灣日治時期可說是台灣宗教教育的第一次歷史轉型，在這個關鍵時期，台灣最主要的兩大制度宗教—佛教及基督教，分別朝兩個不同的方向發展。基督教原為外來宗教，乃由西方殖民主義向東亞擴張而引入台灣，但卻因日本統治台灣而逐漸與西方母會疏離，尤其是兩次大戰期間日本與英、美等國為敵對國，故嚴格限制台灣基督教會與西方傳教團體的互動，使台灣教會逐漸邁向本土化，若將十九世紀下半葉的西方殖民主義視為第一波的全球化運動，則經歷日治時期之後，台灣基督教逐漸從全球化走向本土化；相反地，當時台灣所傳承的佛教原為相當具有地方色彩的閩、粵漢人本土宗教，歷經日治時期明治維新之後所形成的新式日本佛教的滲透，使台灣佛教逐漸從本土化走向國際化，踏出全球化發展的第一步。

當然，這兩大宗教的兩種相反的發展過程在日治時期結束為止，都祇見其發端而已，到了二次戰後台灣社會經歷第二波的現代化與全球化之後，這兩種發展過程才算趨於成熟。

從二次大戰迄今，若按照政府的宗教政策之轉變，亦可分為前後兩期，可以 1980 年為分水嶺，前期為威權統治時期，後者為自由化時期，這期間的轉變當然和

台灣戰後的政治轉型密切相關，毋庸贅述。前期階段，為基督宗教的神學教育一支獨秀的時期；後期階段，則佛教的佛學教育迅速成長而有迎頭趕上之勢，直到邁入二十一世紀的今日，台灣傳統型的宗教教育，仍是佛教與基督宗教並駕齊驅、分庭抗禮的狀況，其他宗教，如歷史悠久的道教，以及擁有廣大信眾的一些新興宗派，雖亦有成立宗教研修學院之議，基於各種內、外在因素，目前未見有獨立於道場之外的宗教教育機構。

從二次大戰至 1980 年期間，何以基督宗教的神學教育會一枝獨秀，主要原因不外乎三點：

一、二次大戰結束，國際局勢進入冷戰時代，以美國為首的自由民主陣營積極結盟反共勢力，由於共產主義主張無神論教條，故全球基督教會成為最具動員潛能的民間反共力量，台灣處於反共最前線，台灣的基督教會亦受到西方各派教會的重視，成為台灣建立反共堡壘之輸入物質與精神資源的主要管道；

二、台灣的威權統治時期，從國民政府的考量，宗教固可為反共力量，但若勢力過大，亦可能挑戰政府的統治正當性，故對台灣的本土宗教一律採取管制措施，以〈監督寺廟條例〉與相關行政法規，以及官方色彩濃厚的全國性宗教組織來進行國家統制，但基督宗教並無類似法令及機構來進行管制，除前述之有西方國家外援的考量之外，尚與基督宗教背景的黨政要員為後盾有關；

三、威權時代的教育政策亦為重要因素，基於以民族精神及科學主義為方針，宗教信仰被排除於教育體制，宗教團體甚至有被指為宣揚迷信之虞，但基督宗教來自西方先進國家，故較不受限制，所以在 1980 年以前所設立之私立大學，凡有宗教背景者皆為基督宗教各派所設立，如東海、輔仁、中原、靜宜等大學。不過，甚至在這些教會背景的高等學府，亦不得設立宗教相關之科系，形成宗教團體只能辦世俗教育之特殊現象。這部分不屬於本論文所界定之宗教教育範疇，茲不論列。

戰後前期階段，除了前述的台南神學院、台灣神學院擺脫了日本殖民主義的陰影重新復校之外，長老會還在 1946 年於花蓮設立培養原住民神職人員的玉山神學院；接著便是從中國大陸隨國民政府遷移來台的各宗派，紛紛設立培養本宗神職人員的神學教育機構，1950—1960 年代可說是神學教育的黃金時代，限於篇幅有限，僅舉設有相當於研究所學制之神學院，依設立年代排序如下：浸信會的台灣浸信神學院（1952 年，台北）、衛理宗的中台神學院（1959 年，台中）、信義宗的中華信義神學院（1966 年，新竹）、天主教會的輔仁神學院（1967 年，台北，原為上海徐匯神學院【1929 年設立】，在台復校後附設於輔仁大學）、福音派的中華福音神學院（1970 年，台北，僅有研究所而無大學部）。³

³所列年代均以各院網站資料為準，若其前身為聖經書院，則仍以改制為神學院之年代為準。

上述神學院設立初期，均有西方母會的人才與資金的挹注，但隨著台灣經濟起飛，其財源穩定後，便逐漸實現台灣本土自給自養的目標。

1980年為台灣的傳統型宗教教育轉型之分水嶺，上列基督宗教的神學院都在此之前即已設立，但所有佛學院則都是在此之後才成立，台灣佛教界在日治時代雖然因共同佛教文化的淵源，頗受殖民政府支持，高學歷的法師也不少，但均在日本佛學教育機構接受高等教育，台灣本土並無佛學院，然而戰後隨國民政府來台的法師則為中國漢傳佛教之傳承，與日本佛教傳承不同，在這種新、舊交替，且政府政策並不支持台灣本土宗教的宗教教育情況下，佛學教育沉寂了30多年；1948年雖有佛教界在中壢圓光寺設佛學院之議，但旋因各方因緣不具足，試辦半年即告結束，不過也為日後的圓光佛學院打下基礎。

台灣歷史最優久的兩所佛學教育機構都是在1980年左右才成立。1981年，在睽違30多年後，圓光佛學院正式成立（1987年方設研究所）；同年，由聖嚴法師所創辦的中華佛學研究所之前身—中華學術研究院佛學研究所—正式成立，當時還附屬在文化大學，其實該所早在1978年即已成立，但為純佛學研究機構，由文化大學的創辦人張其昀所創設，三年後才正式招生而成為佛學教育機構，1984年由於文大改制，佛研所只好停招，隔年則遷往北投而更名為中華佛學研究所，乃集合佛教界之力量，脫離大學體制獨立發展。

當時台灣的大學教育尚未頒授正式學位的宗教教育，台灣佛教又缺乏像基督宗教的神學教育有強大的西方母會奧援，故舉步維艱，只能仰賴本土資源，而1980年以後台灣經濟快速成長，純賴台灣本土資源的佛學教育才急速發展，中華佛學研究所逐步擴展成為今日的法鼓山大學，可說是以佛學教育為基礎而發展為正式大學的唯一著例。

台灣其他由佛教團體所興辦的大學，其僧團內部的佛學教育與其所設立的大學並無如此直接的關係，如佛光山的南華大學與佛光大學、慈濟的慈濟大學、中佛會的玄奘大學、曉雲法師創辦的華梵大學，均為佛教團體辦世俗大學，與前述基督宗教所辦的東海、輔仁等校的情況相近。另外，兼具教學與研究雙重功能的佛學教育機構尚有：悟因法師創設之香光尼眾佛學院（1984年，嘉義）、如學法師創設的法光佛教文化研究所（1989年，台北），但兩機構的學制則歷經多次改變，目前尚處於轉型階段，此與未適應政府教育政策之改變有關。

1990年代台灣進入全面的自由化與民主化的階段，教育部也順應時代潮流，對宗教教育的限制逐步放寬，准許各大學設立宗教研究科系；2003年，通過「私校法修正案」，准許宗教團體設立頒授正式學位的宗教研修學院，等於給予前述之神學院及佛學院的學制與一般大學學制獲得平等之待遇，對傳統型的宗教教育有莫大助益，若神、佛學院能申請而通過宗教研修學院之設立門檻，則其在學學生就可獲得

正式學位，對未來之深造及就業，均和一般大學學生取得平等的立足點。⁴

在此無法對個別神、佛學院的教育宗旨、歷史沿革、教學內容等一一詳述，只做綜合性論述。傳統型的宗教教育自然以學習與研究本傳統的宗教教義與修行為主，台灣的神、佛學院之共同教學主軸都是以宗教經典文獻之研讀為主，由於經典為宗教神職人員與信徒立身處世、教化大眾之言行準則的依據，有其神聖性，故經典研究為核心課程，在神學院便有分論《聖經》各章節的課程；佛學院有分論《大藏經》各部的課程；另一類重要課程則為經典語言，基督教的神學院以希伯來文、希臘文為主，天主教則加上拉丁文；佛教則有梵文、巴利文與藏文，為了能獲得經典原始意涵之理解，體會該宗教傳統初傳之神聖經驗，神、佛學院之學生均必須在原典語文上下許多功夫；第三類課程則較不一致，主要為與各自宗派有關之宗教儀式、修行、傳道或戒律等相關實踐性課程，這部分因宗派的差異性較大，同一宗教內部並無一致的課程設計，茲不贅述。除了佛教與基督宗教之外，台灣其他宗教團體，包括歷史悠久的傳統宗教：道教、伊斯蘭教，或者發展較有基礎的新興宗教：一貫道、天帝教等，雖然在所屬宗教道場有專供內部神職人員或針對一般信眾的講經說法或修行之課程，但卻因各種主、客觀環境，迄今尚未成立獨立之宗教教育機構。

肆、現代型宗教教育制度之發展

台灣宗教教育的發展與轉型可謂相當曲折，傳統型宗教教育的艱辛經營過程已如前述，而將宗教教育納入現代的高等教育體制，形成現代型的宗教教育，更是歷經千迴百折。在西方的高等教育制度，宗教研究作為一個獨立學門，與其他社會科學，如：人類學、社會學、心理學等均興起於同時，約當十九、二十世紀之交。自此以後，西方的宗教教育便分成傳統型之神學院及現代型的大學宗教研究系所的雙元制度。

但是經過 100 多年的演變，兩種類型的宗教教育在西方學術建制已具有互補與分工合作的關係，並未有壁壘分明的現象，主要原因在於西方的現代大學教育本身即淵源於中古時代的神學教育，近代文藝復興至啟蒙運動的人本主義思潮之衝擊，促成西方教育體制的世俗化，神學教育與世俗教育分途發展，但歷經三、四世紀的演變，神學教育必須適應現代社會的轉型與需求，故兩者又逐漸整合，所以這兩類型宗教教育可說是歷經由合到分、又從分到合的過程。

以美國大學教育而論，哈佛、普林斯頓、哥倫比亞等常春藤大學，均有歷史

⁴ 對此一宗教教育政策上重大轉變具有指標意義的研究報告，參見鄭興第（1990）；瞿海源等（1995）。

悠久之神學院，其學制與其他學院並無太大不同，但這些學校在人文學院內仍有宗教研究系所或學程，這兩種學位雖然名稱不同，但兩者的修習課程卻有部分重疊，宗教研究系所的學生可自由到神學院學習，反之亦然，所以即使神學院學生也可能修習基督宗教以外的其他宗教課程，這種整合關係和西方自由主義神學思潮有關。⁵

但台灣在 1990 年以前，將宗教研究視為專門的學術領域及獨立學科的觀念尚未出現，許多新興學科固已納入高等教育體制，但唯獨探究人類最古老智慧的宗教研究卻始終被排除在正式學術機構之外，其原因甚多，但歸根究底實因信仰主義與科學主義的對立與極化所致，至今尚餘波蕩漾。

在五四運動以後的華人知識分子主流思潮傾向較為排他性的科學主義，造成科學地研究宗教信仰之不可能，而自由人文主義又幾乎被窄化為是世俗主義和反宗教主義，使傳統人文學科亦將宗教加以邊緣化。

殊不知科學研究的發展有其極限，今日西方學界大多力主信仰與理性之調和，科學實證方法的講究不應喪失心靈價值及對科學方法本身的批判（傅偉勳，1986；蔡彥仁，1994；沈清松，2000）。台灣過去幾十年的教育政策固守科學主義的教條，並使教育服務於經濟發展，宗教信仰以掃除迷信之由被壓抑，也就難登學術殿堂，故 1980 年代以前，台灣宗教教育的命脈乃由傳統型的神學院和佛學院所維繫，直到 1988 年教育部首次核准輔仁大學成立宗教學研究所後，宗教教育才正式納入高等教育建制，使台灣的宗教教育邁向另一波轉型階段。

1990 年代，台灣的宗教教育開始朝傳統型與現代型雙元體制同步發展的階段，後者在台灣社會邁向自由化與民主化過程衝擊到教育政策之後，開始於大學院校生根，紛紛成立宗教研究系所，除輔仁大學碩士班早於 1990 年之外，其餘設有宗教系所的大學都是在 1990 年以後才成立，分別為：公立大學，僅有政治大學（碩士班，2000 年；博士班，2007 年）1 所；基督教背景的私立大學，依設立時間次序為：真理大學（學士班，1996 年；碩士班，2000 年）、中原大學（碩士班，2000 年）、東海大學（碩士班，2001 年），長榮大學（學士班，2007 年）；輔仁大學為天主教大學，除先前的碩士班外，又增設學士班（1992 年）及博士班（2003 年）；佛教背景的有：玄奘大學（學士班，2000 年；碩士班，1997 年）、慈濟大學（碩士班，2000 年）、南華大學（碩士班，2001 年）與佛光大學（學士班，2002 年；碩士班，2001 年）；若再加上華梵大學的東方人文思想研究所（碩士班，1994 年，以佛學與中國傳統為主），與宗教研究相關者合計有 11 所大學，除政治大學 1 所公立外，基督宗

⁵ 西方之神學研究與宗教研究的關係，可參閱李秋零（譯）（1999）：神學教育與人文教育的關係，可參閱現代高等教育的經典著作 Newman（1986）。

教與佛教背景的大學各 5 所，與傳統型的宗教教育一樣，是基督宗教與佛教平分秋色的局面。

何以在短短約 10 年內，宗教研究系所成長如此迅速？顯然長期以來台灣宗教界蘊蓄著促成宗教教育納入高等教育體制的強大能量，但礙於教育政策上的限制而無法如願，當政府政策鬆綁之後，就蔚為水到渠成之勢，從這個現象也可證明，台灣宗教界國際化的步伐還快過政府當局。以作者任教於幾所公、私立大學宗教系所及參與校際交流的經驗而論，這 11 所大學並非都是要發展現代型的宗教教育，即不以特定宗教傳統為主，而是對宗教採取客觀學術探究途徑的教育方針，部分系所仍強調單一宗教傳統之研究或信仰主義的傳統型取向。這是因為長期以來神、佛學院的學位不受教育當局承認，既然已開放了大學設立宗教科系，故部分宗教團體則採取變通辦法，在本身所辦大學成立宗教系所，將傳統型的宗教課程納入，雖無神、佛學院之名，但有神、佛學院的特色與精神。

不過，這種情形在 2003 年宗教研修學院條款通過後，就有所改變了。宗教界長期以來爭取的宗教教育之平等地位終於實現，既然神、佛學院也可頒授正式學位，部分沒有意願發展現代型宗教教育但卻希望培養本身人才的宗教團體，便可設立傳統型的宗教研修學院，不必繞了一大圈，先成立大學，然後再設宗教科系。

總體而言，台灣宗教教育雖正式出現傳統與現代並存的雙元制，但尚處於發展的初期，一般信仰大眾倒還不一定能認同將宗教成為純粹學術領域的概念，故尚未出現西方大學的兩種體制逐漸從分到合的發展趨勢，但朝向宗教教育的多元化發展已是不可避免的大勢所趨了。

理論上，現代型宗教教育亦可能在中、小學階段即已開始實施，未必要在高等教育階段才能施行，世界各國中凡宗教傳統影響該國的政治、社會與文化越深的國家，越有可能在基礎教育階段即採行宗教教育，甚至單一宗教傳統的國家還可能僅實行傳統型宗教基礎教育，也就是只傳授與教導單一宗教信仰（瞿海源等，1995）。台灣目前只在大學實施之現代型宗教教育，能否在中、小學實施而不涉及特定宗教傳統的宗教知識教育或宗教德行教育，目前還是個教育界、學術界及宗教界之間熱烈爭辯的課題，其能否成立，牽涉到的主、客觀因素相當複雜，在此無法妄下定論。

值得一提的是，為了能夠超越個別宗教傳統與學科的畛域、整合全國宗教教育與學術研究資源，一群包含老、中、青三代的宗教學者決定籌設全國性宗教學會，於 1999 年經內政部核准後，「台灣宗教學會」正式成立，並於同年 4 月 18 日召開成立大會，於是各類宗教教育團體在全國性學會的架構下開始進行橫向聯繫，使台灣宗教教育有了整合與協調的機制，避免資源之重疊浪費，具有分工合作、互通有

無之效，「台灣宗教學會」也成為傳統型與現代型兩種宗教教育機構相互交流的主要平台。

伍、結語

本文將宗教教育分為傳統型與現代型，以便對台灣的宗教教育制度發展的歷史軌跡及現況做系統性分析。由於佛教及基督宗教為台灣信仰人數最多、資源最豐富、組織最大且最制度化的兩大宗教傳統，所以不論是興辦傳統型或者是現代型的宗教教育機構，兩教都形成分庭抗禮，兩者循相反的過程發展：佛教從本土化而走向全球化；基督宗教則為全球化而至本土化。然則直到 1980 年代為止，限於政府法令的限制，台灣的宗教教育均以傳統型為主，到 1990 年代，現代型的宗教教育才在高等教育體制發展，至今尚不滿 20 年，目前仍是兩種類型分頭並進、各自發展的局面，尚未見如西方宗教教育之整合趨勢。整體而言，台灣的宗教教育特色為：本土化有餘、國際化尚嫌不足、全球化則為萌芽初期；雖然具有多元主義的根基，但亦尚未成熟。

1970 年代，人類歷史進入第二波的全球化運動，以資本主義體制透過通訊傳播科技之無遠弗屆的影響力，推動了全球各國與區域間在經濟、政治與文化等各層面的相互影響、或為整合、或為衝突。宗教在這波全球化過程中扮演關鍵性的角色。西方國家的宗教，成為西方霸權向非西方世界擴張勢力的重要媒介；反之，非西方世界，特別是伊斯蘭世界，宗教成為反全球化、反西方霸權的主要力量。全球化的發展不但並未造成「地球村」的大同世界，反而是出現「文明衝突」，2001 年震驚世界的美國 911 事件便是其引爆點。全球各地的有識之士不約而同地主張，宗教既是促成衝突的原因，也是化解衝突的不二法門。

換言之，如果民族國家之間的對立與衝突可以被激進的宗教理念所動員，則對宗教信仰正確的理解、並透過宗教對話促進不同文明之間的交流，乃是避免國際衝突，維護世界和平的重要途徑。故採行多元主義的宗教教育，加強下一代對不同宗教傳統的知識，促進異文化瞭解，對未來人類文明的發展具有重要功能。

作者認為，多元主義的宗教教育應是傳統型及現代型攜手並進、相互合作的宗教教育，透過信仰主義與理性主義的調合，現代人才不會陷入偏激的宗教狂熱或虛無的唯物主義之兩種極端，從而建構身、心、靈平衡的文明社會。

作者儘量客觀論述台灣宗教教育的發展歷史與現況，不特別偏向特定宗教傳統或宗派的觀點，一切以宗教學為出發點，或許這種論述方式對以信仰主義為出發點的讀者看來，不盡然能完整呈現個別宗教傳統的精采處，但一方面台灣的宗教文化可說多元豐富，而且還是在變遷快速的轉型期，對其整體形貌之勾勒必會有所疏漏；

另一方面個人的視角必定仍有侷限，且在篇幅有限的情況下必須設定特定的準則來決定取材與論述的範圍，因此必然無法將對台灣宗教教育有貢獻的所有教團與機構均包含進來，其中疏漏不足處，還盼未來有更多學養豐富的學者做更具深度與廣度的探討。

參考文獻

- 中台神學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.ctts.org.tw/>
- 中華佛學研究所（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.chibs.edu.tw/>
- 中華佛學研究所（主編）（2002）。**台灣佛學院所教育年鑑第一輯**。台北市：作者。
- 中華信義神學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.cls.org.tw/>
- 中華福音神學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.ces.org.tw/>
- 內政部（主編）（2002）。**宗教論述專輯（四）：宗教教育及宗教資源分配運用**。台北市：作者。
- 台南神學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.ttcs.org.tw/>
- 台灣浸信神學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.tbtsf.org.tw/>
- 台灣神學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.taitheo.org.tw/>
- 台灣基督長老教會總會歷史委員會（1995）。**台灣基督長老教會百年史**。台南市：台灣基督長老教會。
- 玉山神學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.yushanth.org.tw/>
- 李秋零（譯）（1999）。Ebeling, Gerhard 著。**神學研究——一種百科全書式的定位**。香港：漢語基督教文化研究所。
- 李震（1993）。多瑪斯哲學與天主教的教育思想。**哲學與文化**，20（4），348-359
- 沈清松（2000）。有關宗教理論與宗教教育的三個哲學問題。**輔仁宗教研究**，1，3-24。
- 法光佛教文化研究所（2007）。2007年11月12日，取自 <http://fakuang.org.tw/>
- 香光尼衆佛學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.gaya.org.tw/hkbi/>
- 傅偉勳（1986）。宗教系所的設立與宗教研究——一個學術研究的新課題。載於**批判的繼承與創造的發展**（頁245-252）。台北市：東大。
- 圓光佛學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.ykzt.org.tw/>
- 楊素娥（譯）（2001）。Eliade, Mircea 著。**聖與俗——宗教的本質**。台北市：桂冠圖書。
- 輔仁大學神學院（2007）。2007年11月12日，取自 <http://www.catholic.org.tw/theology/>
- 蔡彥仁（1994）。中國宗教研究一定義、範疇與方法學芻議。**新史學**，5（4），125-139。

鄭興第（1990）。**如何輔導宗教教義研修機構之研究**。內政部專題委託研究報告。

台北市：國立政治大學三民主義研究所。

瞿海源等（1995）。**宗教教育之國際比較及政策研究**。教育部專題委託研究報告。

台北市：中央研究院社會學研究所。

Newman, J. H. (1986). *The idea of a university*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

教育資料與研究專刊

2007年12月 117-128頁

台灣生命教育的社會文化介面及其論述的 生產

余德慧*

摘要

本文旨在探討台灣文化對生命教育論述的生產行動。由於生命教育涉及經驗的滲透，因此，本文並不認為傳統大論述（如儒家、道家、釋家等）為唯一的生命教育論述的生產源頭，反而認為台灣的在地文化的許多質素可以產出富有精神生產的生命教育。本文提出幾個例證加以說明這些本土論述與現代化的西方論述之間如何彼此彌補、交織。

關鍵詞：生命教育、論述生產、台灣文化、跨文化交織

*余德慧，慈濟大學宗教與文化研究所教授兼所長

電子郵件：yeeder@mail.tcu.edu.tw

來稿日期：2007年10月29日；修訂日期：2007年11月19日；採用日期：2007年12月14日

Discourse Reproduction of Life Discipline in Taiwan

Der-Heuy Yee*

Abstract

This paper is to explore the discourse reproduction of life education in the context of Taiwanese culture. From its own experiences, a great part of Taiwanese tradition is constituted independent from Chinese culture. So the Chinese discourse would not be the only resources of life education discourse for Taiwan. From this consideration, the author argues that many aspects of Taiwanese local elements play a more important role in the discourse reproduction of life education. Four issues are raised here to prove that Taiwanese discourses inbreed with Western discourses during the process of modernization. They make the reproduction more fruitful.

Keywords: life education, discourse reproduction, Taiwanese culture, cross-acculturations

*Der-Heuy Yee, Professor, Graduate Institute of Religious & Cultural Studies, Tzu Chi University

E-mail: yeeder@mail.tcu.edu.tw

Manuscript received: October 29, 2007; Modified: November 19, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、如何看待台灣的生命理解

生命裡的深層意義不僅在於簡單的愛護生命、珍惜生命的口號，而是遍布在該社會的子民遇見真實生命的關卡如何反應之深層問題，例如，如果光從電視畫面來看死亡者家屬的哀傷與憤怒，也許可以注意到一種庶民社會的直接表達：哀傷的嚎叫、身體跌落地面，乃至於怨恨之聲不絕於耳，這些被電視記者選取的畫面是由社會公器與個人情感所共構而成，一方面社會公器恣意選取其刺激畫面並非沒有緣由，他們認為閱聽聞市場是接受這種激烈的表達，甚至會引起不忍之心，以提高收視率，換言之，媒體的判斷認為這些畫面是合社會市場的拍子，使我們不得不考察這樣的判斷當如何而來，另一方面，在某些時刻，哀傷的家屬確實悲傷逾恆，也不忌諱過度的表達，我們也該反思這樣的表達透露甚麼社會的訊息。這種共構出來的「不捨之心」常被拿來當作台灣社會對失落的反應。在精神科學界，這現象被化約為失落反應而忽略這些社會生活斷裂的本質：任何社會生活的遮蔽意識總以為如此的生活會一直持恆下去，但是生命開顯的真理卻是生命必朽，因此，許多社會都會發展自身文化的無常觀或者詮釋系統，也就是說，社會生活的斷裂，如癌症而停止工作、災難而破損家園等等，都成了生產生命觀論述的契機，人們是透過裂隙瞥見生命的底蘊，讓他發現自我對自身生命的誤識，而成就所謂生命的覺醒：我們習以為常、樂在其中的生活是可以安身立命的依靠，其實可能隨時都會失去。透過這誤識的醒覺，我們才能夠說，個體的生命教育才開始，人們才開始體認在這個生活實踐的現實裡，現實意識所經營的社會角色、這個「我」都只是相對的，那是此一時彼一時的東西，並非絕對的。

能夠將意識的自我、角色、地位相對化，意味著在世界與個體生命之間建立一種介面，而斷裂處境即是此介面的活化劑，當這活化被啟動之時，生命教育的生成活動或者動力過程才開始啟動。在這根本意義之下的生命教育就不是一般學校教育裡所謂的「生命教育課程」；前者顯然是經歷過生命過程、個體化過程的洗禮而進入的生命了覺過程，而後者往往針對未經人事歷練而尚未進入生命了覺的教育工作，兩者目標不同，發展機制也大不相同。本文所要論列的生命教育則指陳前者在台灣文化的脈絡之下的精神論述生產。因此，在此脈絡之下，我們才能反過來理解台灣的子民如何理解他們的生命過程。

有兩個生命教育的基本面必須在此先加以說明。

一、生命教育是經驗層面的獨異過程

生命教育絕非知識性灌輸，它與一般知識不同之處在於它的出身並非讓人在認知上獲得資訊或者在某些事情的處理態度上獲得某個角度的理解，而是它讓自身浸

淫在某種身心狀態的氛圍底下，形成一種人格生命的了然，這了然性來自生命的具體經驗，它的明白直接關連到我們無法意識到的陰暗面，也就是容格主張的「集體潛意識」，那是超乎個體白日意識能夠捕捉的範圍，直接拉到個體與渾然的母體（人類的出處，Chora）之間的關連，一方面它是透過個人的經驗與個體化的過程，在自身一路的機緣與際遇所獲得的奧秘生產，也就是容格（C. G. Jung, 1875-1961）所謂的「心靈煉金術」，透過自身的陰暗面（或隱晦面）與際遇經驗相互作用所取得的個體特殊性，一方面又與集體的大我（即大寫的他者 Other）發生關連，這就是文化的介面，例如台灣的地理環境炎熱多濕，使得農作物的成長必須與雜草一起奮鬥，使得台灣的農業文化必須辛苦地與蚊蟲奮鬥，這與華北的沙漠乾旱處境不同，也與溫帶的柔和牧草無緣，而使得台灣在發展人的特性時加上了這些粗礪的元素，融攝在集體的性格裡。

這兩方面的交互作用使得生命教育本身必須以生命的獨特方式，容受各種具體經驗，而獲得一種「心知肚明」卻無法完全明說的獨異過程（singular process），這種獨異經驗與一般「統計出來的知識」完全不同，許多教育知識以眾人的統計量推斷出來，這種知識主要運用在集體政策的施為，如社福政策、教育政策，因為統計性的知識不但遮蔽了生命的獨異，也完全否認這種獨異個體的經驗；通則式的知識無法從經驗裡滲透入生命，只能從外部去管理生命事件或社會組織，這種知識無益於生命教育。

二、一般知識或日常行事的認知本身存在著遮蔽性

生命哲學普遍承認一個有關生命存在的命題，亦即認為存有本身會受到世界的遮蔽，使得生命存有自身無法自行開顯，而遮蔽的主體被視為是「客體意識」，也就是透過對象化的把握，人才容易獲得知識與理解。相對的，存有自身卻是無法被客體化的意識所參悟，如若人生苦難的陰暗面並非僅能帶來悲慘的受苦，還能在積極的意義上參與心性的開顯，甚至為自我轉化的契機，就會成為海德格所提出以「畏」為開顯的轉化媒介。

這個論點在生命教育的發展上逐漸受到重視，最有名的例子是日本諾貝爾文學獎得主大江健三郎的作品（1995, 2005），他透過自己的殘障兒大江光的出生、成長，寫了一系列的小說，陳述自己的煎熬、領悟、轉化以及成長。另一個最著名的例子是神學家盧雲（Henri J. M. Nouwen, 1932-1996）透過一個重度智障的孩子而體會到神的存在（陳永財譯，1999），這種透過陰暗面與殘缺的過程而發展的精神領域已經被視為比正面精神（如慈悲、博愛）更富有教益，也更為深刻。在理論來說，榮格與超個體心理學都主張正面與陰暗面同等重要，並不需要只是一味鼓吹正面，避開陰暗面（Zweig & Abrams, 1991）。

居於此生命教育的特異性，使得我國在從事生命教育的論述生產無法仰賴抽象的概念，也無法完全能夠藉助西方文化的論述可竟其功，甚至深化生命教育的經驗層面，必須從當地社會的「自我描述」（周怡君譯，2004）為起點，特別是前述兩項命題說明生命教育並非「一步到位」的正面教育，而是透過我們無法辨識的過程，以曲折的方式取得個人體驗。換言之，生命教育並非依靠明顯的生命教育目標所能一步到位的，任何看起來富有「澈念」的宏論，其實可能無益於生命經驗的滲透，相反的，生命教育接受俗世的磨難，也接受非澈念的諸種愚思愚行，透過這些迂迴，人才能將經驗滲入生命，而不只是堂皇之言。因此，生命教育的深幽曲徑需從其出生地的歷練開始，而非引用遠距離他者文化的宏論。

貳、台灣社會作為生命處境的介面

文化脈絡的精神生產意味著：每個文化都會照著其子民的生命處境而生產一些有關觀照生命的智慧論述，據此，每個文化都會因此而生產其宗教信仰、生命信念。台灣社會有其地域性的發展，使得台灣子民對於生命的深沈意義也有其發展的脈絡，這脈絡的重要性不是被過度地被傳統視為理所當然，就是被現代思潮忽略過去，並沒有獲得適切的關注。對於台灣文化的生命價值論述的生產，大多依附在庶民世界的具體生活，殊少藉由抽象的論述而生產。台灣的文化開發史並不長，原住民的土著文化並沒有在台灣文化史上（有文字的歷史）留下深遠的影響，而漢文化則以儒家文化的方式從上而下，取得台灣文化的論述權與詮釋權，但是由於庶民識字不多，所以真正根植於台灣文化的則是道地的庶民文化，亦即通過聚落的實情發展出來的「蕃薯精神」，也就是傳統上被稱為小傳統的在地文化。這種緊緊貼著生活領域的在地文化必須以在地各種人文地理、聚落型態以及營生條件來經營生命的意義。這個觀點必須在討論何謂「生命教育」之前就要加以釐清，以便考察其本土契合性的程度（楊國樞、陸洛，2005）。

過去台灣教育界揭櫫的生命教育包含終極關懷與實踐、倫理的善與自省，以及人格統整與靈性發展三個主要面向，其中的內涵雖然涵蓋生命哲學、倫理學與人格養成，但是這只是範疇的設定，對文化的適性缺乏歷史性的考察，對於華人文化的性命之學如何延伸至現代的台灣社會缺乏，其中綿延、細密與紮根於文化的思維歷程，若是方便地擷取西方的思維，縱然獲得「似乎」富有啓示的教材，卻無法被自己的文化子民涵化，例如，在台灣出版界頗負盛名的生命教育的知名童書—普密尼（Roberto Piumini, 1947-）所著之《馬提與祖父》（張莉莉譯，1995），作者曾經與一群家長、教師討論這本書中關於親人死亡的可能想像，我們發現文化的隔閡甚大，家長無法理解何以該書作者以某種想像的相處來呈顯活著的人對亡者的思念；相同

的角度來看，華人對祖先崇拜所賦予的香火的想像，也是西方文化難以想像的部分。華人慎終追遠的懷念，讓生者與死者之間冥冥之中有個相繫之道；西方文化則以活者繼續向前、不受祖先羈絆的獨立觀照。我們並非要以在地文化之根作為唯一生命教育的依據，也同意將本土文化與現代西方文化相融合，以雙軌來運作：一方面與國際接軌，另一方面則深入文化適性，以在地可理解的方式進行深耕，但是更應考慮生命教育的深化問題。

於是，對於台灣文化的介面如何操作其子民對生命的認識，本文將做初步的釐清，一方面對台灣目前的生命教育做點尋根的工作，一方面也希望透過一些問題意識進行深化，例如，現實意識能夠指引生命超克？那些能夠把生命論述說得清楚的話語能夠具有生命超克的資質嗎？我們承認神隱經驗嗎？在深刻體會之中領會神的福祐？人如何感恩？這些表面是形上學、倫理學、道德的問題，卻必須從本土的根部去尋找自己立身的答案，而不是停留在抽象的思考層面。

這些問題意識並非孤立地存在，而是透過非常具體的日常行事而發生、轉圜、消解或成就文化習慣（Bourdieu, 1970），但由於問題意識必須具有生發的資質，即具有誘發人在行事間多向度的意義，換言之，這些問題意識若能獲得經驗層面的滲透，必須在各種多變的個人處境裡學得自身生命的意味。盧蕙馨（2004）發現，宗教社團會透過自身宗教的語言（如靜思語）而獲得自身的意會即為此例。

本文將透過問題意識的例證來評述台灣生命教育的論述生產的情況，包括論述的生產型態，以及在全球化脈絡下，台灣的生命論述可能的充足或不足之處，以瞻望未來台灣生命教育的論述生產。

例證一、我將如何成為善？

在充滿「自我實現」的西方個人主義論述下，現代台灣文化對善的論述一直有個比較隱藏的主軸，即「行善積陰德」的默行，台灣民眾對慈濟義工、鋪橋補路的行善團體以及對災難的捐款都以默然行善的主軸有關，這與現代主義的「自我實現」之間並非全然相合，前者建基在私己與公眾利益共合的集體性道德，後者則是我的心靈煉金術之過程。以馬斯洛（Abraham Maslow, 1908-1970）的「自我實現」模型來說，雖然「自我實現」的某些階層與集體主義有關，如歸屬感、自尊心，但是其意義與脈絡卻與華人的行善觀沒有關係，馬斯洛的「自我實現」其實是西方屬靈知識的通俗化，所側重的是個體發展的奧秘過程，因此，自我實現模型最核心的論述並非「需求階層論」，而是高峰經驗的奧秘感以及超越自我意識的貝塔意識（Beta-consciousness）的產生，這裡頭的核心部分幾乎為台灣論述者所忽略，甚至自我實現模式被大量應用在商業行銷的客層分析。台灣文化如此刻意避開心靈煉金術的個體

化生產並非偶然，這點我們將在例證二加以討論。

民間稱善的論述以民間宗教、人間佛教以及世俗化的因果報應論為主體，這論述的蔓延很廣，可說深入民心，甚至成為民間宗教的主要論述，但這民間稱善的行事卻與現代社會逐漸脫節，主要是現代化使得政府透過稅收施行社會福利政策，許多行善的措施被社福機構接手，只有在社福無法籠罩的細縫才出現行善之必要性。這方面正是台灣慈濟系統得以著力之處，慈濟志工透過積極的集體運作，總是能有效地濟助貧窮、協助弱老，而使志工本身獲得「自我激勵」的自發電力量（丁仁傑，2001）。證嚴法師領導慈濟的濟助活動時，試圖將積陰德的行善改變為公德，但此改變對局外人影響不大。

台灣人類學研究也發現（張珣，2002），台灣文化對福祐的活動有加強的現象，這可以從迎媽祖繞境的活動日益昌盛可見其端倪，每年七月的盂蘭盆會的活動也未曾稍減，甚至許多宗教團體以「堂」為匯集的網絡，由一、二位師父帶領修行，互相幫助（余安邦，2007）。這種互助型的「善」具有相當程度的社會性，與傳統社會的結構有密切的關連，因此，這種集體之善往往風行於鄉村地區，他們老幼婦孺一起出工造橋修路、準備路人的茶飲、歲末濟貧、冬夜守望等善事，以腳踏實地的方式種福田、蔭子孫。即使看起來層次不高，卻是最踏實的生命教育，在新聞報導中也可發現，台灣鄉間有許多中年人突然一改其游手好閒的惡習，努力在鄉間行善。這種默默的生命轉化正是台灣鄉土式的「二次誕生」。根據容格的觀察，中年蛻變是生命裡的重生，擺脫自我的習氣而朝向本心（或自性）的深度走去，是一個人一生一世最富有建設性的成長（Stein, 1998）。如果這生命過程僅僅被轉嫁到「好人好事」的十步芳草，可能低估了這些善行對生命轉化的意義。以服務事工來體現個人的生命轉變是台灣文化最普遍的形式，但卻未能獲得生命教育論述界應有的關注。

「善」與「善解」在華人文化脈絡是根深蒂固的存在，在宗教團體的施行方面也大力推展（如慈濟宗門），而在西方傳入的「共感」心理諮商術〔羅傑斯（C. Rogers, 1902-1987）個人中心治療（personal-centered therapy）〕也在台灣心輔界取得建基性的地位，兩股力量的交會原本應具有加成效果，但是前者的宗教實踐的經驗並未流入心理諮商界，而心理諮商界也未曾將共感的心理諮商注入生活實踐場域，由於兩者並未被匯流到一起，也看不出這兩股力量有交會的企圖，顯示台灣在整合東西方的「善」文化還有待努力。

例證二：個體化過程的奧秘生產

一般的宗教理論或智慧傳統並不認為現實意識可以逆轉生活軌道，亦即，即使所謂的「明智的意識」也不全然能夠帶領生命走向超克的路。若比較西方性靈文化（如

超個體心理學)與華人性靈文化的論述生產語言,東方說得隱晦,¹而西方則說得明白(如精神分析取向的理論都不認為現實意識具有自我逆轉的能力),但多數的文化論述卻都承認使潛意識(西方)或幽冥意識(東方)外顯化(explication)確有其價值,甚至將之視為某種心靈修通(work-through)的過程,或者將之視為「了覺」。

台灣的性靈文化並沒有西方覺者那麼富有認知思維或所謂「神智論」(theosophy),但是卻不能說缺乏西方所謂的個體化歷程。個體化歷程在長久的西方個體發展論述裡占有相當關鍵的地位,只是在台灣文化中一直是隱晦的論述,不若西方的長青哲學多有所論列。容格將個體化論述納入他的基本生命哲學的脈絡裡,他認為貫穿生命核心的本心(大寫的 Self)以多種原型的方式,錯綜複雜地影響著個體的發展,雖然我們從現實裡發展自我現實(ego reality),緊緊地以肉體感官經驗來建構自我,但這種自我卻一直遭受源頭(即本心)的影響,在不自覺之中朝著某個偏向,以致有自己的極限與強弱點,這種本心的原型不斷在潛移默化著自我,這即是容格心理學個體化的發展關鍵。這個體化的過程在華人文化裡過早地被社會化,因此心靈的個體化被外部化約為算命的占卜之術,透過身體的某些特徵,如掌紋、痣、面相、體型或透過外部的術數,如卦象、生辰八字、地理風水等特徵進行個體發展的預測,這些測命之術遮蔽了個體化的心靈的詭譎變化,也使華人文化的子民在心理論述保持著社會化的外殼。

但這並不意味著華人文化就將個體化的奧秘生產輕輕放過,相反的,在台灣的庶民社會卻有另一種發展。人類學家 Margaret Wolf (1992) 在她的農村婦女研究發現,當一個女人透過不凡的意象而意欲成為乩童,經常會遭遇各種阻礙,從她的詳細田野記錄我們可以發現乩童的出現其實可說是個體化極端表達,他們透過夢境「神人」的指點,學習將自我暫時遮蔽,讓玄冥意識自行作主,孵育其引導的意想系統(image system),讓意在他者的引導之下學習符籙、作法、吟唱、辦事技巧等。意想系統與創意想像(imaginative,如幻奇文學)或純想像(imaginary)不同,照蘇非的研究者亨利·柯賓的說法,意想系統既非現實亦非玄虛,而是在現實與懸虛間的中間界(卜倫,2001:166),也就是靈知宗教的「天使域」或「菩薩域」。為何這個界域如此被稱呼,或者為何這個界域被宗教界提出,乃因為這界域涉及生命超克肉體與俗世的第一個領域,在這界域裡,人們供奉的觀世音菩薩才出現聞聲救苦的可能,或者乩童的入乩才出現意義(葉鴻洲,2006)。

「天使域」,若以宗教學者貝格爾(Peter Berger)(高詩寧譯,2003)的界定,那是人對內心的混亂所採取的對治,被意想成的秩序。人的內心最大的混亂是那些無法被克服的死亡或噩夢,他們無法被意識平息,也無法被外在化,因而在這介於

¹如老子「知者不言,言者不知」,見《西升經》第一章。

現實與虛幻之間的地帶建立起一道神聖界域，裡頭有著可被人類理解的秩序，但是這秩序無法完全由外在的實證來支持，必須依靠人類自身的諸種虛構的能力，包括想像的、美學的以及合理性。但是，諸種這些力量並非只能透過具有針對性的理性所設想的目標以進行折返運動。例如，一個心疼自閉症的父母很可能不斷遭受他的孩子情緒表達的障礙而感到挫敗，但是在久經折磨之後已經不再期待的時候，他的自閉兒突然給他一個溫暖的擁抱而感到強力的激動。這種激動其實是蓄積在挫敗之中，「挫敗」經驗使得孩子的擁抱獲得深入生命的縱深之能，這是種非意向性的折返，超越現實意識的理性盤算；這種超越並非「刻意的」意想，而是經過現實與他者的交互往返，在此，「他者」作為一種「意想不到」的不在場或缺失而使得虛構本身（意想）的意向剛好被轉向了。一般的理性思維是「疼愛孩子而使孩子也回報其愛」的相互性（reciprocity），但是自閉兒的父母的一般理性思維卻一直挫敗，使父母不再以理性期待（回報模式）視之，當這挫敗成立後，孩子偶然的擁抱立刻將父母的心從挫敗中拉到更高的高度。這套心靈邏輯在民間信仰系統中被重置在「考驗」（或魔考）的概念下流傳下來，其邏輯是透過人們意想神祇的旨意來重新善解（reframing）自己所受到的折磨或苦難，嚴格來說，還是等待正向的結果做為期待，類似「善有善報，不是不報，時候未到」的正向心理學，是苦難中企盼希望（可能的烏托邦）的虛構，也是俗民社會可以接受的「心理撫慰術」。而「普薩域」、「媽祖域」、「關帝域」、「母娘域」等台灣文化所創發的烏托邦領域則是台灣子民的「希望哲學」（陳岸英，2001）。

表面上台灣的神聖界域被化約為通俗化的福祐，我們透過各種間接的證據發現，對某些宗教的信徒來說，卻隱然形成一條超克的路徑，例如台灣慈惠堂的訓身就是透過與母娘的心理感應而改變身體的經驗（許雅婷，2001），乩童透過附身發展身心靈的療癒（Kleinman, 1980）。

台灣的性靈文化散布在生活的各種面向，一般可見的現象或靈異事件只是性靈文化點綴在裙擺的裝飾，如嬰靈、鬼屋、找替身、穿紅衣紅鞋上吊等民間傳說。在民間宗教的靈知教義中，任何文化的靈知傳統往往是一種簡約的生命觀，但這些簡約的性質並非來自於民間的粗俗的生命觀，而是透過文化積澱層的演變。以台灣關帝君的信仰，大多會經歷靈驗的巫宗教的階段才轉向制式的祭祀宗教（蔡明偉，2007）。祭祀文化已經是性靈文化的外殼，徒然保存性靈的諸多可見的部分（如儀式、節慶、器物、傳說），卻取消其中活絡的介面。巫宗教是台灣的活性界面，就如同其他宗教信仰，其至樂狂迷（ecstasy）皆屬於活性介面，只是這至樂狂迷的出現，不是憑空在鼓聲、薰香、吟唱之間的儀式操演（參見shaman healing 相關文獻，Kleinman, 1987），而是人在苦難顛沛之間的殘酷在巫宗教的介入下獲得舒緩（余德慧，2006），因此乩童附身辦事有多向度的意義，一方面它是神聖界域的中界，另

一方面也是個體化的奧秘生產，更是社會苦難的撫慰者。

例證三：死亡的精神生產

死亡是人類無法直面的非意識，任何客體化的意識都無法靠近死亡，因此，人類的客體化意識衍生了許多造作意識來處理死亡（Yee et al., 2007），而這些造作意識並非無益，而是透過烏托邦的希望（Bloch, 1988）給自己一種精神的力量。台灣的性靈文化即在這基礎底下所出現的精神生產。儘管人們對死亡有諸多的造作聯想，而這些聯想所涉及的意義多少含有豐富的文化療癒因子。例如，每年農曆七月的鬼月節慶、每年農曆三月的媽祖繞境以及無數的民俗活動，如搶孤、破城、乩童辦事、牽亡等，這些活動雖然並非直探生死，但卻是典型的障蔽主體（opaque subjectivity）利用中介的媒介調節，使用各種歷史象徵、符號、文本等喻明系統，反覆去勾調節中介與死亡相關的情事，許多宗教詮釋學者都注意到，這些反覆的儀式、文本、象徵等喻明系統都以虛構的方式獲得某種啓示（Klemm & Schweiker, 1993），這種啓示既安全又保守，雖然不似嚴厲的修行者那樣的澈問生死，卻是以一般人可以接受的論調來安撫心靈。例如，多年來作者在安寧照顧做陪伴的研究，臨終病人最不願意聽的話是被人勸說「要放下」，因為「放下」一詞被人以語言的方式說出，不但不是提醒病人應當放下，反而產生一種譴責意識，彷彿病人死到臨頭還在世牽掛。另外，面對死亡，傳統社會依照宗教教誨而有諸種圓滿善終的說詞，如淨土佛門的「一念往生」或倫理明訓的「圓滿」論，以致於出現一些強迫式的儀式行爲。例如，家屬爲了讓老人家能夠在死前見到孫子，以插管的維生系統來苦撐時間，以致未死身已臭，或者念佛機的電子聲音過度吵雜而使臨終者身心受苦，或者將臨終幻覺視爲魔障，百般要加以驅離。

1980年代，西方傳入死亡學的論述，以西方宗教的特性提出有關愛與尊嚴的素質進入台灣生死學的論述，一時之間，臨終護持的專書大量湧現，其中西藏度亡的論述融合西方文化的愛與尊嚴，成爲台灣相當重要的論述主流，包括相關的質素如慈悲喜捨、柔軟心性以及靈魂論述等各方面的書籍相繼出現，使台灣的臨終精神生產逐漸出現異於傳統的局面。在這些論述的背後卻依然呈現一個精神貧乏的隱憂，由於台灣在1990年代跟著全球化的腳步進入消費世代，使得某些消費世代的陷阱，如成爲消費芻狗的卡奴現象、精品的狂熱以及欲樂消費取向的深化，使得生命的表象工業崛起，美容、整形、美食、轟趴、網路電玩、Kuso、情色媒體等工業結合媒體而成就台灣文化的表象，將生命核心質素進一步地掩埋在冷清的病房、老人院、悲苦家庭以及山區角落掙扎著，也就如海德格感嘆的「神祇隱退的年代」來臨，死亡的精神生產也明顯地後退。精神生產的問題意識愈來愈少人光顧，成爲台灣生命教育未來的隱憂。

參、結語

分析台灣生命教育的論述生產，主要是從論述的產地，即本土文化為基礎，透過該文化的現代化歷程所帶來的外來影響，本文分析兩者的交織互涉，試圖釐清台灣生命教育是否有能力繼續維持下去。雖然本文僅就幾個例證來分析生命教育的生產，但也足以發現現代社會的生命教育本身的特性在於其雜交性，當地文化與他者強勢文化之間雖有其差異不相容之處，但是透過差異論述卻可以獲得多角度、多層次的論述生產。從這些例證的分析，本文認為台灣的生命教育無論從本地文化生產或輸入的優勢他者文化生產，皆有其片面性，繼續保持兩者的差異生產將有利於後現代台灣的生命體驗，唯一的隱憂在於表象文化在消費世代的過度隆起，造成生命質素的深埋。

參考文獻

- 丁仁傑（2001）。當代台灣社會中的宗教浮現：以社會分化過程為焦點所做的初步考察。《台灣社會研究》，41，205-270。
- 王中忱（譯）（2005）。大江健三郎著。個人的體驗。北京市：燕山。
- 余安邦（2007，12月）。台灣本土宗教網絡療癒的創生、斷裂與修補：自我技藝、自我消融與生存美學。論文發表於中央研究院民族學研究所舉辦之第三屆「本土心理與文化療癒研究」學術討論會，台北市。
- 余德慧（2006）。台灣巫宗教的心靈療癒。台北市：心靈工坊。
- 周怡君（譯）（2004）。Niklas Luhmann 著。社會的宗教。台北市：商周。
- 高師寧（譯）（2003）。P. L. Berger 著。天使的傳言。北京市：中國人民大學。
- 張秀琪（譯）（1999）。大江健三郎著。靜靜的生活。台北市：時報文化。
- 張珣（2002）。祭祀圈研究的反省與後祭祀圈時代的來臨。《國立台灣大學考古人類學刊》，58，78-111。
- 張莉莉（譯）（1995）。Roberto Piumini 著。馬提與祖父。台北市：格林。
- 許雅婷（2001）。母娘與祂的兒女—慈惠石壁部堂宗教人的經驗世界。國立東華大學族群關係與文化研究所碩士論文，未發表，花蓮縣。
- 陳永財（譯）（1999）。Henri J. M. Nouwen 著。亞當：神的愛子。香港：基道。
- 陳岸英（2001）。不該遺忘的希望—恩斯特·布洛赫烏托邦哲學述評。北京大學哲學研究所博士論文，未出版，北京市。
- 楊國樞、陸洛（2005）。社會取向自我實現者與個人取向自我實現者的心理特徵：概念分析與實徵衡鑑。《本土心理學研究》，23，71-143。

- 葉鴻洲 (2006)。一個傳統農村家庭的人神關係。國立東華大學族群關係與文化研究所碩士論文，未發表，花蓮縣。
- 蔡明偉 (2007)。被顯赫的神威—宜蘭礁溪協天廟關帝信仰的宗教實踐與自我生產。國立東華大學族群關係與文化研究所碩士論文，未發表，花蓮縣。
- 盧蕙馨 (2004)。宗教敘事的培力 (empowerment) — 慈濟「善書」的形成分析。新世紀宗教研究，2 (4)，1-69。
- 蕭羨一 (譯) (2003)。P. L. Berger 著。神聖的帷幕。台北市：商周。
- Bourdieu, P. (1992). *The logic of practice*. California: Stanford University Press.
- Kleinman, A. (1987). Anthropology and psychiatry: The role of culture in cross-cultural research on illness. *British Journal of Psychiatry*, 151, 447-454.
- Kleinman, A. (1980). *Patients and healers in the context of culture: An exploration of the borderland between anthropology, medicine, and Psychiatry Berkeley*. California: University of California Press.
- Klemm, D. & Schweiker, W. (1993). Meanings in texts and actions: Questioning Paul Ricoeur. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- Stein, M. (1998). *Transformation: Emergence of the self*. College Station: Texas A&M University Press.
- Wolf, M. (1992). A thrice told tale: Feminism, postmodernism & ethnographic responsibility. California: Stanford University Press.
- Yee, D. H. et al. (2007). Social betterment in the realm of practical ethics in Taiwanese society — in search of a missing link. *Journal of Tzu-Chi Humanity*, 1-17.
- Zweig, C. & Abrams, J. (Eds.) (1991). *Meeting the shadow: The hidden power of the dark side of human nature*. New York: Putman Book.

教育資料與研究專刊

2007年12月 129-142頁

台灣高級人才培育的省思： 政府與企業的角色

張火燦* 許宏明**

摘要

高級人才係指擁有「專科」以上學歷的人員，我國高級人才培育體系主要由高等教育、政府職業訓練及企業訓練等三方面所構成。然而以上三方面的人才培育均面臨不同的問題，因此本研究從總體觀點，分別針對三個主要培育體系提出因應對策。高等教育未來因應對策：（一）慎研高等教育中長期發展計畫以因應產業需求；（二）推動高等教育資源整合配合產業發展有特色科系；（三）加強高等教育國際化建立國際人才平台；（四）加強產學合作縮短就業落差；（五）強化高等教育評鑑制度以提昇教育品質。政府部門職業訓練未來的因應對策：（一）開發顧客導向課程；（二）協助弱勢族群辦理職訓以擴大勞動力來源；（三）建立國家能力標準並推動人才培育認證制度；（四）建立職訓評鑑機制以提高職訓品質；（五）整合全國職業訓練資源。企業高級人才培育未來的因應對策：（一）開設企業大學；（二）建立以能力為主的培訓體系著重高級人才能力管理；（三）建立以台灣母公司為主體的培育中心及完整的培育體系。然而三個體系之間同時具有垂直整合關係及水平整合關係並非各自獨立運作，需加以整合方能培養出符合國家經濟發展所需的高級人才。

關鍵詞：高級人才培育、高等教育、政府職業訓練、教育訓練

*張火燦，國立彰化師範大學人力資源管理研究所教授

**許宏明，國立彰化師範大學人力資源管理研究所博士生

電子郵件：changht@cc.ncue.edu.tw；shm@mail.ttvs.ntct.edu.tw

來稿日期：2007年11月14日；修訂日期：2007年11月22日；採用日期：2007年12月14日

The Roles of Government and Business in the Education and Training of Talents in Taiwan

Huo-Tsan Chang* Hung-Ming Hsu**

Abstract

The talent is here understood as a person who graduates from junior college and above. Hence, the system of talent education and training consists of higher education, governmental vocational training, and business training. However, each kind of education has different problems, and therefore, needs different approaches. This article proposes suggestions of macro perspectives to deal with these problems. For higher education, one needs to (a) draft the middle and long term plan responding to industrial and social needs, (b) integrate the resources of higher education and make the departments more competitive, (c) strengthen internationalization of higher education and establish an exchange interface of international talents, (d) reinforce the cooperation between industry and academia, and (e) strengthen the system of evaluation of education to enhance the quality of education. For vocational training, one needs to (a) develop customer-oriented curriculums, (b) offer training for unemployed and poor groups to increase the workforce, (c) establish national standards of competency and form a system of accreditation for talent education and training, (d) establish a system of evaluation of training to enhance the quality of training, and (e) integrate all national vocational training resources. For business training, one needs to (a) build business universities, (b) establish the competency-based training systems, and (c) set up a training center for parent companies in Taiwan.

Keywords: talent education, higher education, vocational training, education and training

*Huo-Tsan Chang, Professor, Graduate Institute of Human Resource Management National Changhua University of Education

**Hung-Ming Hsu, Doctoral student, Graduate Institute of Human Resource Management National Changhua University of Education

E-mail: changht@cc.ncue.edu.tw; shm@mail.ttvs.ntct.edu.tw

Manuscript received: November 14, 2007; Modified: November 22, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、緒論

近年來由於知識經濟快速發展，在以知識為競爭基礎下，人力資源已成為經濟成長的主要動能，因此建構優質人力資源乃重要的基磐工作，再加上受到國際化的衝擊，各國產業結構面臨快速轉型或升級，為人力資源的供給系統帶來嚴厲的考驗，各國普遍認同，人力資源的開發為經濟成長、發展的主要關鍵動能因素。如同 Michaels、Helen 與 Axelrod (2001) 在《人才的戰爭》(the war for talent) 一書中提到，因為結構的力量，人才的戰爭有兩個深遠的涵意：一、權力已經從公司轉移到個人；二、高級人才的管理與培育已成為創造企業競爭優勢的重要來源。因此為提升競爭力，世界各國都致力於高級人才培育與培訓政策的規劃與推動，例如韓國與新加坡，於近年來均提出國家教育與訓練計劃，主動積極地開發人力資源，而我國亦同處於產業轉型關鍵期，急需高級人才以支援產業轉型所需，因此未來如何及時培育及延攬產業發展所需之高級人才，以促進科技創新及產業加值發展，實屬刻不容緩（行政院經建會，2006）。

高級人才係指擁有「專科」以上學歷的人員，我國高級人才培育體系主要由高等教育、政府職業訓練及企業訓練等三方面所構成，其所扮演的角色並不相同，一般而言，「高等教育體系」主要培育產業專業／技術人才為主，培育時間較長，故與產業轉型所需人才有時間落差（行政院經建會，2006）；「政府職業訓練體系」所扮演的角色，根據《職業訓練法》第3條的立法精神，職業訓練主要針對未就業國民所實施之職前訓練，及配合企業針對已就業國民實施之短期在職訓練，除了前述的經濟性功能外，職業訓練仍俱有提升弱勢族群就業能力，排除就業障礙之社會性功能；「企業訓練體系」擔負著培育企業內高級人力以提升組織績效的角色（黃同圳、許宏明，1996；陳珈樺，2000；余俊杰，2001）。

然而高等教育目前主要面臨著數量過度擴張、人口出生率下降、失業率提高及國際化不足等問題；政府職業訓練則面臨課程內容未符合產業界實務需求、訓練資源未能有效整合、職訓品質評鑑機制仍待持續強化、弱勢族群等特定對象參訓不足等問題；至於企業高級人才培育也存在各階層主管支持不夠、用而不訓、人才培育未能與其他人力資源管理功能結合及缺乏完善的教育訓練體系與評鑑機制等問題。先前的研究主要都是從個體的角度「單方面」探討高級人才培育之問題，未來如何整合三個主要培育體系的資源，以提供量足質精的高級人才，供產業發展所需，是值得努力的課題。因此本研究擬從總體角度探討我國人才培育的問題，希望達成以下兩個目的：（一）分別從高等教育體系、政府職業訓練體系及企業訓練體系等三方面，分析我國目前高級人才培育所面臨的問題。（二）根據前述問題分析，擬訂因應對策，做為相關單位進行人力培育之參考。

貳、高等教育人才培育現況問題分析

台灣高等教育的範疇包括：大學、獨立學院及專科學校的教育，主要功能是研究、教學及服務，而其發展則深受政治、經濟、社會、文化等四方面的影響（陳伯璋、蓋浙生，2005），然而我國高等教育目前主要面臨以下四個問題：

一、高等教育數量擴增但人口出生率逐年下降

我國教育改革於 1996 年起廣設大專院校以爲解決升學壓力。就學校數而言，根據教育部統計處（2007）的統計資料，近 10 年高等教育學校總校數成長率 19.7%、每年受教育的學生總人數成長率 43.5%，由此可看出近 10 年台灣高等教育數量的過度擴張（張芳全，2006；羅綸新，2007）。然而同期間我國每年人口出生數成長率爲 37.3%（內政部戶政司，2007），因此近 10 年高等教育不斷擴張的同時，人口出生率卻不斷遞減，因此未來 10 年高等教育招生將面臨極大的挑戰（羅綸新，2007）。

二、高等教育國際化程度不足

根據蕭霖（2006）的觀點，高等教育國際化是使高等教育的教學、研究與服務等功能趨於國際性而減少國家中心。其目的有二：（一）是高等教育服務輸出的競爭；（二）是高等教育的區域合作，採取教學品質認證制度，齊一國家間的教育水準。以我國目前的情形來看，應處於後者的情況爲主。而國際化活動包含：（一）師生跨國之間流動；（二）高等教育課程國際化；（三）國際間的研究聯繫以及開放式學習計畫；（四）國際間高等教育資格互相認可。以第一項「師生跨國」之間的流動而言，我國爲教育服務的「入超國家」（蕭霖，2006），來台的留學生約有 65% 來自亞洲，可看國際化程度確實不足。另外若以國際化最基本的工具英文能力而言，根據英國文化協會（2007）統計，2006 年國際英語測試（International English Language Testing System, IELTS），台灣在 20 個報考人數較多的國家中，排名第 17 名，落後日本、韓國，也比不上越南、巴基斯坦、泰國。同樣在 2005—2006 年亞洲新托福台灣排名第 22（托福網站，2007）。顯示台灣的英文程度仍有待提升。

三、教育教策及目標不明確

教育發展策略的規劃宜採用由下而上的決策機制，在議題導引下，運用各種管道匯集基層教師、學生家長、社會專業人士，特別是教育專業社群等教育政策利害關係人的意見，例如美國的「規劃教育評鑑理事會」（Project Planning Accreditation Board, PPAB），這些行政體系外的組織是制定過程中的智庫，如此針對議題做出客觀分析與深化瞭解，方能使教育政策切合實際需要（湯堯，2005）。我國高等教

育缺乏一貫政策和明確的目標，也是各大專校院所面臨的困境之一，尤其近年來一旦高等教育主管變動，則政策亦隨之變動，如此缺乏明確的教育政策，有礙高等教育的發展（陳維昭，2007）。教育理念的核心價值應是教育政策基本的命題，例如美國教育部成立以來就揭示的兩大核心價值：確保教育機會均等與促進教育卓越。因此以台灣的教育問題來講，應將教育理念歸納出幾項核心價值，例如「追求效能」、「提升水準」等言簡意賅的訴求，以建構教育政策的價值澄清（湯堯，2005）。

四、高等教育人才供給充足但失業率提高勞動參與率降低

依據學者 Trow（1973）的論點及教育部統計，我國高等教育人口數占 18 至 21 歲年齡的比例在 1999 年時已達 33%，進入所謂的「大眾期」（引自陳維昭，2007），近年來每年高等教育畢業人數約 32 萬人左右，人才供給充足。但是根據中華民國統計資訊網（2007）資料顯示，高等教育程度的勞動者失業率首度於 2002 年開始超過 4%，近兩年更出現高等教育程度勞動者失業率高於全國平均失業率的異於往常現象。根據趙文璋（2007）的研究發現及古典學派勞動市場供需理論，高等教育供應人力的速度較產業升級為快，超過了技術創新能吸納的範圍，以致出現「高學歷、高失業率」的現象。再就「勞動參與率」而論，近 10 年來大學（含）以上程度的勞動參與率（平均約 60%）低於高中職學歷者的勞動參與率（62.4%）（中華民國統計資訊網，2007）。如此相對低度的人力運用，主要原因與高等教育擴增，學子延遲進入勞動市場有密切關係，也凸顯出從高等教育到就業的轉銜落差等整體性人才培育的問題。

參、政府部門高級人才職業訓練現況問題分析

職業訓練主要由政府運用自有之場地、師資、設備、教材進行訓練，就整體政府單位提供的訓練量而言，職訓局約占 68%，訓練對象以不特定社會大眾為主，經濟部約占 22%，對象為高階的專業人員，另外的 10% 是其他部會（例如教育部、青輔會、原民會及退輔會）依其特定對象需求辦理，長期以來有下列幾項基本問題（職訓局公訓組，2004；陳益民，2006、2007；游明鑫，2007；勞委會職訓局，2007b）：

（一）總體課程缺乏策略布局且研發不足：較少辦理新興技術技能之培訓課程，且課程內容未符合產業界實務運作所需；（二）特定對象參訓與就業尚待促進：根據中華民國統計資訊網（2007）資料顯示，近 10 年來全國平均勞動參與率僅 57.7%，若勞動力供給不足，要達到 2015 年經濟發展願景第一階段 3 年衝刺計畫之各級產業國內生產毛額（gross domestic product, GDP）成長目標確實有困難（行政院經建會，2006），因此提升特定對象的勞動參與率，以增加我國整體勞動力為刻不容緩的事，

特別是青年、身心障礙者、中高齡失業者、原住民等；（三）職訓品質評鑑機制仍待持續強化：在多元競爭的訓練市場環境中，建立品質保證的指標，落實職訓評鑑機制，有助於企業主與勞工瞭解訓練成效，並督促培訓單位提升訓練品質；（四）訓練資源未有效整合：過度重視政府設立之職訓中心，對於學校以外民間訓練資源較少接觸與合作，此外政府與民間訓練單位所在區域開辦的訓練職類乃至於政府各部會間訓練資源亦未予以整合；（五）政府職業訓練經費投入比例偏低：我國政府職訓經費投入支出僅占國內生產毛額的 0.04%，與其他國家比較偏低，再加上中小企業對人才培育意願不高，長期將我國企業國際競爭力造成不良影響。

肆、企業高級人才培育現況問題分析

現今企業界均能體認到高級人才培育的重要性。因為傳統的高等教育體系所培育的人才，未能完全符合企業界的需要，因此企業界乃自己建立高級人才培育系統，擔負起人才培育的工作，使員工具備知識與技能以勝任工作要求。然而根據作者研究顯示（張火燦，2006），企業進行高級人才培育時普遍存在以下五個問題：一、各階層主管支持不夠：各階層主管通常認為人才培育是人力資源單位的事，以致影響訓練工作的推動。然而根據實證研究顯示，高階主管的高度支持對人才培育有極高的重要性（溫金豐，1993；黃同圳、許宏明，1996；Faris, 1983）；二、用而不訓：隨著產業外移及離職率的提高，及專業、管理人才挖角與跳槽的情形不斷，以致不重視人才培育的工作；三、人才培育未能與其他人力資源管理功能結合：人才培育應與其他人力資源管理功能結合，否則易形成訓而不用、大才小用或是超過資格（over-qualified）者，以致在晉陞、薪酬上沒有實質幫助，根據研究顯示，這些人常會不安於位，離職率高於一般人，如此對組織與個人都會產生負面影響；四、員工受訓意願不高：由於受訓後常不易獲得學以致用的機會，而且晉陞或薪資上未必有實質幫助，有時也需付出訓練的代價，或造成生活上不便，因此受訓意願較低。根據政治大學商學院中小企業研訓中心 2006 年調查顯示，員工參加教育訓練的意願不高，多數處於被動態度且尚未建立終身學習的心態（經濟部，2007）；五、缺乏完善的教育訓練體系與評鑑機制：國內企業普遍沒有完善的教育訓練體系，尤其中小型企業受限於組織的特性，無法像大型企業有計劃的培育人才，但基本的訓練方針仍不可缺少，因為根據實證研究顯示，完整的教育訓練實施辦法、教育訓練計劃對組織績效有正向影響效果（黃同圳、許宏明，1996；余俊杰，2001）。此外對於訓練績效的評鑑多數的企業傾向於訓練結束後對受訓學員感受或反應層面的評鑑，此種評鑑方式對人才培育欠缺積極的意義，根據相關學者的看法，教育訓練的評鑑應採用系統評鑑模式（勞委會職訓局，2007b；Snyder, Raben & Farr, 1980; Brinkerhoff,

1988; Bushnell, 1990)，若僅注意實施後的結果評鑑，將錯失防患問題發生的機會。

伍、高級人才培育未來的因應對策

經由前述章節，從高等教育、政府部門職業訓練及企業高級人才培育等三方面探討我國高級人才培育的現況問題分析之後，本單元將針對前述的問題，擬訂因應對策，以作為未來政府及企業培育人才的參考。

一、高等教育未來的因應對策

(一) 慎研高等教育中長期發展計畫以因應產業需求

近年來，我國經濟結構已有顯著改變，為因應知識經濟發展需要，急需調整教育產出的結構，改進大學系所的組合，推動整合性學程。雖然大學教育目標是多元的，但是高級人才的培育與運用，仍必須要從國家建設整體發展考量，始能人盡其才（楊國賜，2001）。從人力需求的觀點而言，今後的就業機會主要是在高度工業化的技術密集、資本密集與服務業，配合我國未來經濟發展的「兩兆（半導體、影像顯示）」「雙星（數位內容、生物科技）」及資訊服務、通訊等六大科技產業，高等教育未來的中長期科系設置可以從這方面加以規劃，以建構符合產業需求的人才培育體系。

(二) 推動高等教育資源整合配合產業以發展有特色科系

我國近年來高等教育擴張迅速，每所學校都朝向綜合大學擴充，若考量未來少子化的趨勢，此情形將形成資源浪費與功能重疊，加上國際化的衝擊及教育資源有限的情況，勢必使高等教育結構重組（蔡秀英，2000）。因此建議教育部能適度管制大學增設或調整院所學位學程，鼓勵大學合併以發展精緻有特色的大學院校及科系，如早期嘉義師範學院與嘉義農專合併為嘉義大學就是成功的案例。

(三) 加強高等教育國際化建構國際高級人才平台

加強大學國際化程度，是發展知識經濟的基礎，故如何促進高等教育國際化，已成為各國重視的課題（洪梅菁，2006；張芳全，2006），一所大學要能真正國際化，並吸引外國留學生，最重要的是要有相當程度的國際學術水準（陳維昭，2007）。本文建議具體可用的策略如下：1.提升學生的語言能力；2.鼓勵各大學普遍開設全英語授課之課程；3.鼓勵學生積極參加國際競賽；4.擴大雙向交流，吸引外國學生、教授到台灣就讀或教學；5.各大學應該自行編列推動國際化的基本預算，並成立推動國際交流與合作的專責單位（楊國賜，2001）。

(四) 加強產學合作縮短就業落差

其具體做法除落實職訓局現有「產學訓合作模式」及教育部「產學攜手計畫」

之外，建議仍可朝以下的方向努力：1.鼓勵學校認養企業，定期駐廠進行企業諮詢、診斷，以建立如同Ferris等人（1999）所提的企業—大學伙伴關係（business-university partnership）；2.企業師資與學校師資互相交流，以提升雙方之績效；3.建議教育部將產學合作的成果列為教授升等的評鑑指標之一，以使教學研究成果能與實務結合。經由推動產學合作減少與產業落差，各學校亦能建立良好的企業人脈，協助畢業生順利就業，以提高勞動參與率並降低失業率。

（五）強化高等教育評鑑制度以提升教育品質

高等教育的評鑑若以美國的「認可模式」而言，涵蓋以下三種主要形式：機構認可、專業認可及學程認可（戴曉霞，2005）；若以歐洲的「一般模式」而言，其評鑑包括以下四個階段（Brennan & Shah, 2000）：1.設立國家級評鑑機構；2.進行自我評鑑；3.進行外部評鑑；4.提出外部評鑑報告書。而評鑑內容應涵蓋：機構功能、教育品質、研究成果等（戴曉霞，2005）。評鑑的主要目的在促使機構不斷地改善，且確認達成目標的程度，同時在符合既定的標準下，對大眾提出品質的保證。因此本文建議未來應推動成立國家級專業評鑑機構，評鑑的內容應根據高等教育的主要功能兼重教學、研究與服務，同時將評鑑結果以量化的方式呈現並確實公布，以利將評鑑結果，做為改進辦學績效及學生學習成效，乃至於進退場機制之依據。除了被動的評鑑外，各校亦應自行引進國際品質認證制度，例如可申請「國際高等商管學院聯盟」（The Association to Advance Collegiate Schools of Business, AACSB）之國際評鑑認證。建議教育部可根據評鑑、認證成果，核撥各大學發展特色的經費，以提升教育品質。

二、政府部門職業訓練未來的因應對策

政府部門職業訓練除了扮演人才培育機構之角色外，更扮演著培訓政策制訂、資源整合、培訓成效評鑑等積極性角色，茲根據前述有關職訓現況問題分析，擬定下列未來的因應對策：

（一）開發顧客導向課程

以顧客實務導向的職訓課程為主體，建立專家課程審查制度，使課程內容兼具理論與實用，並由企業界提供一半以上的師資，使學習內容更接近工作現場所需之能力，另外配合我國未來經濟發展的兩兆雙星及資訊服務、通訊等六大科技產業發展之規劃，課程內容亦應與產業發展趨勢結合，以培育具有前瞻性的高級人才，達到支援策略性產業發展之效果；亦可與高等教育結合，開設有學分、學位的課程，以提高受訓意願。

（二）協助弱勢族群（中小企業或個人）辦理職訓以擴大勞動力來源

根據經濟部（2007）統計，我國中小企業占整體企業家數的 97.8%，雇用就業

人數占總就業人數近 77%，但因受限於人力物力財力，本身無法辦理人才培育課程，因此若能由政府相關單位協助辦理專業技術人員訓練，並開設符合高等教育學分課程，必能提升人力素質及中小企業國際競爭力。另外針對失業身心障礙人士、原住民等弱勢族群辦理職業訓練，根據產業人才投資方案（勞委會職訓局，2007a）結合國內大專院校、職訓機構及相關專業團體，開設有學分之課程並給予訓練費用之補助，必能增加勞動力來源，如此的人才培育兼具經濟性功能與社會性功能之深層意義。

（三）建立國家能力標準並推動高級人才培育認證制度

所謂國家能力標準（National Competency Standards）是列出在某一職業下，業者所需具備由國家認可之知識與技術的程度（李誠、辛炳隆，2005；行政院經建會，2007）。推動能力標準及認證制度的目的，就是強調未來人才的培育工作，將著重檢視學習者的學習成果，未來主要推動方向如下：1.推動建立國家能力標準，並建立職業訓練、人才培育認證制度和就業結合的機制；2.引進國際認證制度，配合高級人才培育，辦理相關專業認證（例如專案管理認證、生產製造認證、及軟體設計認證）。

（四）建立職訓評鑑機制以提高職訓品質

針對「中大型」企業推動國家訓練品質計畫（Taiwan TrainQuali System，TTQS）（勞委會職訓局，2007b），以普及國際標準組織（ISO10015）之評鑑機制，對於取得認證之機構，採取定期複檢的方式，以確保培訓的品質，並將訓練品質的評鑑以量化的方式呈現。以國家訓練品質計畫而言，將訓練成果評鑑之多元性和完整性，以六層次三階段呈現，所謂三階段是採系統性評鑑投入、過程、產出的觀點，針對以上階段分別聚焦於投入階段的資源充分性評鑑、過程有效性之反應評鑑、以及訓練結束後之學習評鑑、行為評鑑、成果評鑑及組織擴散效果評鑑，如此系統性評鑑方能提高訓練品質。

（五）整合全國職業訓練資源

為培育高級人才，建議由職訓局統一整合訓練資源，首先將職訓局所屬的六個職業訓練中心整合，調整為全國性職業訓練研究發展及推廣中心，各分區中心依區域產業發展需求建立自己的特色，例如中區職訓中心可成立精密製造學院。整合後的全國職訓中心扮演著資源整合者、規劃購買者、績效評鑑者、及諮詢推介者等四種角色（陳益民，2006）；其次對於其他政府部會各自舉辦的職業訓練，統一由全國性職業訓練研究發展及推廣中心舉辦，使訓練資源整合及共享，進而達到辦理職訓的規模經濟效果。

三、企業高級人才培育未來的因應對策

除前述高等教育及政府部門職業訓練之外，企業界也體認到傳統教育所培育的

人才，未能符合本身的需求，因而自行建立人才培育體系來擔負員工培育的工作，以彌補傳統教育與訓練的不足，根據作者的研究，針對企業高級人才培育提出幾項對策，以供企業未來進行人才培育之參考。

（一）開設企業大學

企業針對實際需求，設立企業大學（例如麥當勞漢堡大學、Motorola 大學），開設從專科到博士級的學分課程，並聘任俱有實務經驗的師資，學分等級鑑定可類似美國全國性的龐斯組織（National Program on Noncollegiate Sponsored Instruction）（National PONSI, 2007）來評定課程的等級和學分數，當員工取得學分後可作為升遷、或未來攻讀學位時抵免學分之用，美國目前已超過 1,500 間學院或大學願意考慮根據美國全國性的龐斯組織的學分而授予大學到博位學位不等的學分。在我國企業大學推動的初期，學分的認可，可由教育部成立評鑑小組，根據學生入學資格、師資、上課時間負責學分等級的審核，此種學分在員工未來攻讀學位時可予與承認，當能提高學習意願，培養更多高級人才。前述除現場實際授課之外，另可結合學習數位化或採用遠距教學的方式辦理，因資訊科技可改變訓練執行與服務方式，使學習更有成效（游玉梅，2000）。

（二）建立以能力（職能）為主的培訓體系著重高級人才能力管理

配合政府部門推動能力標準，據以建立以能力為主的培訓體系，目的是提供企業內高級人才有效的學習目標，使其生涯發展與企業發展相結合。因為企業的層級不同，從事的工作任務也不相同，所需的能力自然不同，欲建立以能力為基礎的高級人才培育，宜從企業願景、核心價值與經營策略著手，然後根據組織層級，由上而下逐級分析層級的能力，如此各層級的能力才能落實於組織層級中，並顯現其策略性價值。根據組織能力層級建立專業能力階梯（competency ladder），所謂能力階梯係指員工在組織中能力發展的進階，強調的是個人，依員工個人所擁有的能力來晉陞（張火燦，2004）。根據 Risher（2002）、Younger 與 Sandholtz（1997）的觀點，能力階梯由低而高可分成學習者、貢獻者、專家、事業夥伴、及全球事業夥伴等五個階段。每個階段代表員工須擁有不同的能力，及對企業有不同程度的價值與貢獻，愈往上貢獻愈多，因此員工能力階梯的建立，可作為培訓各能力階梯人才的基礎。

（三）建立以台灣母公司為主體的培育中心及完整的培育體系

隨著許多企業至東南亞或中國大陸設廠，建議企業應將營運總部留在台灣。Sparrow、Brewster 與 Harris（2004）指出，多國籍企業核心能力的整合包含組織人力資源的能力、關鍵技術與卓越的高階管理團隊心智模型等三者的結合，方能創造企業的競爭優勢。因此針對高級核心技術人才的培育與管理即成為創造企業競爭優勢的所在，故企業界應建立以台灣母公司為主體的培育中心及培育體系，針對核心能力

(core competency) 加以培訓，從企業內高級專業技術人才、小團隊再逐漸推展到部門，乃至於整體企業加以培訓，方能使企業的能力與培育體系環環相扣，並能適時給予子公司核心技術支援，以提高企業經營綜效。

陸、結論

我國高級人才培育體系主要由高等教育、政府職業訓練及企業訓練等三方面所構成，雖然三者彼此角色、功能並不相同，但具有互補性。高級人才培育過程中主要面臨人力供給過多、人才培育與產業無法結合、職訓局所辦理課程不符學員與產業需求、企業界辦理的專業技術課程深度不夠、人才培育品質認證制度未臻完善等問題。因此本文從總體觀點，分別針對三種高級人才培育體系提出因應對策。然而三個體系須加整合，並非各自獨立運作，且三者同時具有垂直整合關係及水平整合關係。

就垂直整合關係而言，高等教育、政府職業訓練與企業訓練在整體高級人才培育的過程，經由本文所提出的因應對策，使三者的關係更能緊密的結合。在高等教育體系中加強產學合作、鼓勵企業與大學建立夥伴關係，即是為了要減少高等教育的應屆畢業生就業落差；因應重點產業需求發展有特色的科系，使高等教育培育的人才能符合企業所需；屬於海島型的經濟體系的台灣，企業國際化的經營模式是必然的道路，若能加強高等教育的國際化，必能培養符合未來企業國際化所需的高級人才；然而隨著高等教育失業率提高，因應高學歷、高失業率的現象，對於擁有高等教育學歷失業的人員，若能經由政府職業訓練提供企業界所需的實務導向的課程，並在訓練結束後，協助受訓學員參加相關專業認證，應能輔導其順利回到勞動市場。

就水平整合關係而言，高等教育與政府職業訓練、企業訓練與政府職業訓練、高等教育與企業訓練，彼此間也同時具有水平整合關係，而政府的職業訓練在此關係中具有關鍵性之中介角色。因為政府職業訓練主要針對未就業國民所實施之職前訓練，及配合企業針對已就業國民實施之短期在職訓練，因此政府職業訓練若能開發顧客導向課程，即能彌補高等教育與就業落差之缺口，若與高等教育結合開設有學分、學位的課程，更能提高受訓意願；同時針對已就業國民實施之在職訓練，將能增加企業的高級人才的職場能力；透過國家能力標準的建立，亦有助於企業建立以能力為主的培訓體系，進行高級人才能力管理；建立職訓評鑑機制，協助企業推動「國家訓練品質計劃」，將使高級人才培育品質的評鑑更能以量化的方式呈現，以說服企業主願意投資於人才培育的工作；此外中小企業自行辦理人才培育的意願較低，若能透過政府職業訓練加以協助，必能提升中小企業人力素質；另外協助失業的弱勢族群辦理職訓，並輔導其就業，對於企業界的勞動力供給亦有不少的助力；

最後就高等教育與企業訓練的關係而言，企業針對實際需求設立企業大學，開設有學分的課程，經由專業機構認證後，此種學分在員工未來有意進入高等教育體系攻讀學位時可予以承認，當能提高學習意願，培養更多高級人才。綜合上述，未來環境變動將迅速且劇烈，然而環境改變，政策也要隨之改變，因此各人才培育體系應分別檢視各自所面對的問題，並針對本文所提出的對策加以整合實施，期能提高我國高級人才素質，進而提升國家競爭力。

參考文獻

- 中華民國統計資訊網 (2007)。2007年9月30日，取自 <http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=17144&ctNode=517>
- 內政部戶政司 (2007)。2007年10月7日，取自 <http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st20-7.xls>
- 托福網站 (2007)。2007年8月22日，取自 <http://www.toefl.org>
- 行政院經建會 (2006)。**2015年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫 (2007—2009年)**。台北市：作者。
- 行政院經建會 (2007)。**因應就業市場發展新趨勢，推動職能標準及認照制度以培訓優質人才**。2007年10月1日，取自 <http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0000912&key=&ex=%20&ic=&cd=>
- 余俊杰 (2001)。**連鎖體系教育訓練制度與企業經營績效之相關性研究**。大葉大學工業工程研究所碩士論文，未出版，彰化縣。
- 李誠、辛炳隆 (2005, 10月)。**人力資本投資與核心職能開發新思維**。論文發表於勞委會職訓局中彰投區就業服務中心舉辦之「2005年中台灣人力資源」研討會，台中市。
- 洪梅菁 (2006)。**高等教育走向國際化之行銷策略研究**。大葉大學國際企業管理學系碩士論文，未出版，彰化縣。
- 英國文化協會 (2007)。2007年8月22日，取自 <http://www.britishcouncil.org.tw>
- 張火燦 (2004)。能力本位人力資源管理的建構。載於中華人力資源管理協會 (主編)，**2004人力資源管理年鑑** (頁19-26)。台北市：中華人力資源管理協會。
- 張火燦 (2006)。**策略性人力資源管理**。台北市：揚智。
- 張芳全 (2006)。1994年以降之台灣教育改革分析。**教育資料與研究**，68，221-240。
- 教育部統計處 (2007)。2007年9月25日，取自 http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/STATISTICS/index.php
- 陳伯璋、蓋浙生 (2005)。**新世紀高等教育政策與行政**。台北市：高等教育。

- 陳珈樺（2000）。員工教育訓練資訊系統的設計、發展及成效之評估。國立中央大學人力資源管理研究所碩士論文，未出版，桃園縣。
- 陳益民（2006）。台灣職業訓練回顧與展望。台北市：勞委會職訓局。
- 陳益民（2007，6月）。因應產業人力需求的職訓策略與產學訓合作措施。論文發表於國立台北科技大學技術及職業教育研究所舉辦之「2007 技職教育永續發展」學術研討會，台北市。
- 陳維昭（2007）。台灣高等教育的困境與因應。台北市：台大出版中心。
- 勞委會職訓局（2007a）。2007 產業人才投資方案。2007年9月22日，取自 <http://www.career.com.tw/training/planning.asp>
- 勞委會職訓局（2007b）。國家訓練品質計畫。2007年9月22日，取自 <http://training.evta.gov.tw/ttqs/>
- 游玉梅（2000）。訓練部門再造工程。人事月刊，26（6），33-54。
- 游明鑫（2007）。就業安全施政探討：我國職業訓練現況與發展之課題。台北市：國家文官培訓所。
- 湯堯（2005）。大學學問大 改善高等教育的 27 計。台北市：天下遠見。
- 黃同圳、許宏明（1996）。高科技產業的教育訓練制度與組織績效之相關性研究。科技管理學刊，1（1），57-83。
- 楊國賜（2001）。大學教育政策白皮書。台北市：教育部。
- 溫金豐（1993）。企業教育訓練實施與績效之研究—由外在環境、組織特性及經營策略三方面探討。國立中山大學企業管理研究所碩士論文，未出版，高雄市。
- 經濟部（2007）。2007 中小企業白皮書。2007年10月30日，取自 <http://www.moeasmea.gov.tw/mp.asp?mp=1>
- 趙文璋（2007）。國內失業率攀升現象成因及政府因應對策。2007年8月17日，取自 <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sa62.htm>
- 蔡秀英（2000）。我國高等教育整併模式研究。中原大學企業管理研究所碩士論文，未出版，桃園縣。
- 蕭霖（2006）。大學國際化指標建構與運用之研究。台北市：國立教育資料館。
- 戴曉霞（2005）。大學評鑑的興起、模式與問題。載於陳伯璋、蓋浙生（主編），新世紀高等教育政策與行政（頁 545-558）。台北市：高等教育。
- 職訓局公訓組（2004）。區域運籌中心SWOT分析報告。台北市：勞委會職訓局。
- 羅綸新（2007）。台灣少子化現象對高等教育之衝擊與挑戰。教育資料與研究，74，133-150。
- Brennan, J. & Shah, T. (2000). *Managing quality in higher education: An international perspective on institutional assessment and change*. Buckingham: Open University.

- Brinkerhoff, R. (1988). An integrated evaluation model for HRD. *Training and Development Journal*, 42(2), 66-68.
- Bushnell, D. S. (1990). Input, process, output: A model for evaluating training. *Training and Development Journal*, 44(3), 41-43.
- Faris, J. P. (1983). Employee training: The state of the practice. *Training and Development Journal*, 37(11), 85-93.
- Ferris, G. R., Hochwarter, W. A., Buckley, M. R., Harrell-Cook, G. & Frink, D. D. (1999). Human resource management: Some new directions. *Journal of Management*, 25(3), 385-415.
- Michaels, E., Handfield-Jones, H. & Axelrod, B. (2001). *The war for talent*. USA.: Harvard Business School.
- National Program on Noncollegiate Sponsored Instruction, National PONSI* (2007). Retrieved October 25, 2007, from http://www.nationalponsi.org/About_National_PONSI.htm
- Risher, H. (2002). Planning a "next generation" salary system. *Compensation & Benefits Review*, 34(4), 13-23.
- Snyder, R. A., Raben, C. S. & Farr, J. L. (1980). A model for the systemic evaluation human resource development programs. *Academy of Management Review*, 5(3), 431-444.
- Sparrow, P., Brewster, C. & Harris, H. (2004). *Globalizing human resource management*. London: Routledge.
- Younger, J. & Sandholtz, K. (1997). Helping R & D professionals build successful careers. *Research Technology Management*, 40(6), 23-28.

教育資料與研究專刊

2007年12月 143-156頁

台灣超越識讀與文本的媒體公民參與： 從邊緣抗爭到主流教育

陳慧蓉*

摘要

以教育部 2002 年出版的《媒體素養教育政策白皮書》為基礎，本文以脈絡性的方法（contextual approach）將台灣的媒體識讀/素養教育重新放入台灣近代的社會、文化、與政經脈絡中檢視，探討台灣在媒體識讀教育承接的歷史辨證方向，以及在文化及政治上與目前媒體素養教育政策相映出的連接點。要改革台灣目前的媒體環境，除了媒體公領域的拓展，也必須讓媒體組織經營的資訊更為透明化，培養在政經制度上具有批判性思考的公民，透過參與的公民關係建立，讓政治的民主化更進一步推展到媒體的民主化。

關鍵詞：媒體識讀、脈絡化、文本意義、公民參與

*陳慧蓉，文化大學新聞學系助理教授

電子郵件：hc8677@yahoo.com

來稿日期：2007年11月16日；修訂日期：2007年11月20日；採用日期：2007年12月14日

Citizen Participation Beyond Media Literacy and Text under a Taiwanese Contest: From Marginal Resistance to Mainstream Education

Huey-Rong Chen*

Abstract

This paper uses a contextual approach to understand Taiwan's media literacy education movement and policy as a meaningful continuity of this island's long time struggle for both civil democracy and its cultural identity as a distinctive but an ethnic plural, multi-cultural collectivity. Under the highlights of two contexts, the context of communication process and the more in-depth context of political economy and history, the media literacy polity of Taiwan as a specific locality and collectivity can signify the dialectical historical trajectory the policy both originated and will project. In the case of Taiwanese media literacy movement and policy, the on-going achievement and obstacles to overcome will be to re-vigorate its cultural heterogeneity and the on-going media democracy that will hopefully develop into an alternative model of a more public-oriented media with less ideological manipulation, commercialism and market concentration.

Keywords: media literacy, contextualization, textual meanings, citizen participation

*Huey-Rong Chen, Assistant Professor, Department of Journalism, Culture University

E-mail: hc8677@yahoo.com

Manuscript received: November 16, 2007; Modified: November 20, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、導言

有別於 1998 年在《傳播學期刊》(Journal of Communication) 三月號的《媒體識讀專刊》上，學者們對於當時美國的媒體識讀 (media literacy) 教育在重點及範圍，應該擴及對媒體的政經批判與增強民眾在媒體政經結構改革上的政治參與力，還是止於文本批判的爭論，2002 年十月我國教育部發表的《媒體素養教育政策白皮書》中，即明顯的以「釋放」(liberating) 與「賦權」(empowerment)，及希望個人透過媒體識讀教育「運用媒體來溝通表達和獲取改善社會的能力」(教育部，2002：2)，將台灣的媒體識讀教育定位於超越辨識媒體文本進而達到社會參與的公民行動教育。

相較於美國自 1948 年開始關注媒體的公共性特質與責任 (Murray, 1995; Vande Berg et al., 2004)，乃至於 1990 年代後期是否將媒體識讀 (literacy) 與媒體行動主義 (activism) (Hobbs, 1996, 1998; Lewis & Jhally, 1998) 分開的辯論，台灣的媒體素養教育政策在二十一世紀初便一次到位。然而不論是理解一國的媒體識讀教育在意識的形成與起源，依循一路走來的軌跡所提出的改革方向，培養能夠近用 (access)、分析、生產資訊以能為社會改善達成特定結果的公民 (Firestone, 2004; Vande Berg et al., 2004)，甚至希望進一步教育出能思考進而參與媒體改革的公民，都需要將媒體識讀的政策與理念重新放於脈絡 (context) 之中檢視。因為，正如 Justin Lewis 與 Sut Jhally (1998: 111) 在回應美國媒體識讀教育當初意欲隔離識讀與社會行動的切割時指出：「……媒體識讀因此不是有關理解 (comprehension) 的問題：而是這個理解的形式 (form) 與範圍 (scope) 為何」。要讓學生培養對於媒體乃至於整個媒體環境批判與參與改革的政治能力，就必須將媒體識讀重新放入社會環境與社會影響中的範圍來探討 (Lewis & Jhally, 1998)。

本文將以脈絡性的方法 (contextual approach) 將台灣的媒體識讀/素養教育重新放入台灣近代的社會、文化、與政經脈絡中檢視，探討台灣在媒體識讀教育承接的歷史辨證方向，以及在文化及政治上與目前媒體素養教育政策相映出的連接點。

貳、政經/傳播脈絡與國民/公民身分

1998 年 Lewis 與 Jhally 提出非以文本為識讀中心 (text-centered approach)，而是將媒體與其文本置於政經結構中瞭解的脈絡化 (contextual approach) 訴求。這個訴求最直接的呼籲，便是要求當時的美國識讀教育學者 Hobbs (1996) 對政治不可迴避，必須正視媒體識讀在民主教育上的重要性。而如果要在識讀教育中激發學生

們的政治批判思維，就必須將媒體文本置於政經與傳播脈絡下，才能讓學生瞭解媒體文本的意義與這個意義背後所負載的操作與意識型態：

我們想要強調的是，以媒體文本在其產製與訊息接收的脈絡下開展其意義的脈絡化方法（contextual approach），與專注於內文分析的方法，在取徑上的差異。這當然不是要貶低內文分析（textual analysis）的重要性。畢竟，再現的重要議題是在文本的層面表現出來，而一個精緻的內文分析可以告訴我們有關製碼與解碼的訊息。然而，不將內文的分析置於文本被產製與被理解的制度、文化、與經濟情況之中，其結果必然有限。（Hall, 1994）

簡而言之，媒體識讀非僅訊息分析，而是瞭解並察覺為何這些訊息會在此出現。知道它們是被製造的，甚至於在技術上它們如何被製作，並不重要。要瞭解當代媒體的重要性，我們必須知道為何它們被製造，在什麼樣的限制與情況下被製造，被誰製造。（Lewis & Jhally, 1998: 111）

所謂的「脈絡」被 Lewis 與 Jhally 分為兩個互相呼應的層面：其一是文化研究由傳播過程發展而來的文化生產循環模式（the circuit of culture）（du Gay et al., 1997: 3）由規範、生產、再現、消費/閱聽、而至認同的循環過程，其二則為範圍更廣，層次更為深遠的社會/經濟/政治脈絡。在文中，Lewis 與 Jhally（1998）從 Raymond Williams（1977）對早期工業社會英國勞工階級閱讀與書寫能力的研究中，指出文本與被解讀的關連放在社會與政經脈絡下審視，常可以發現是一種權力與控制的社會/政治關係。

早期的英國勞工只被教育閱讀能力，並不被鼓勵書寫，這使得這些勞工可以閱讀並遵循教條或政令，但是卻無法表達自己的意見或為自己的利益發聲（Williams, 1977; Lewis & Jhally, 1998: 111）。文本的被理解與閱讀一旦置於社會與政經脈絡之下，各社群以其傳播溝通行為與能力就可以反映出其對當時社會政策的參與能力及限制，也反映出國民/公民權利在一國境之內的平等與否，以及這個國家的政治文化透過其傳播與教育政策，反映在民主參與上的開放性與選擇性：誰被賦與權力表達意見參與公共議題討論成為公民，誰被限制，命定成只能被告知與遵守的人民。

一、從傳播脈絡到政經脈絡的文本行動：「言文合一」的傳播公民權爭取

統治者以媒體的文本呈現及民眾的媒體識讀能力做為統治與權力分層（stratification）或隔離特定群體於公領域的手段，在台灣的歷史研究中也有類似的發現。分析日治時期，至 1920 年之前，殖民政府御用報紙《台灣日日新報》（以下簡稱《台日》）。

《台日》之後在二戰時與其他五家報紙合併為《台灣新報》，二戰後由國民政府接收成為《台灣新生報》，見王天濱，2002）中的語言使用，學者發現在溝通與新聞傳播上，《台日》對當時的漢人以語言的「二元構造」與「言文不一致」區隔，使得台灣人即使在物理與閱讀上可以達到「近用」，但卻巧妙的被這兩種文字設計的機關隔離在「公共」的「討論」之外（李承機，2004：205-212）。

「二元構造」指的是《台日》在文字上所呈現的日本欄與漢文欄兩種語言並存的表現方式。光以文本的文字使用本身來看，《台日》確實在溝通上對漢人除了確實達到政令宣導的目的，一方面也在漢文欄中讓台灣人知道日本本土的新聞。然而，李承機（2004）一將當時御用的《台日》漢文欄與民間刊物《新台灣》的漢文欄做比較，即發現《台日》漢文欄並沒有翻譯日本本土的新聞評論，也沒有設讀者投書版面給漢文使用者，但是《新台灣》月刊卻有這兩個部分（李承機，2004：206-207），因此在《台日》的媒體文本設計上，即使台灣人在經濟與語言上有能力可以「近用」，卻無法參與。

「言文不一致」在語言使用上對讀者的公共參與區隔更為精細與分層。《台日》日文版在新聞與記事上偏向「口語體」，但在評論文章上則明顯偏向「文章體」，然而當時在日本本土內早已為了邁向現代國家而在新聞寫作上採用「言文一致」的作法，以便傳播在媒體/訊息發送者（sender）與公眾/訊息接收者（receiver）之間的溝通更為平等而有效。《台日》在台灣所用的「言文不一致」設計使得即使台灣人已經具備日文能力，甚或是在台日人要與評論相呼應或是發表意見，都會被這些巧妙的「機關」清楚的隔離在公共議題的討論之外（李承機，2004：209-212），在日、台新聞文字使用上的這個差別，則更明顯的具體化殖民地人民相對殖民者母國公民在公共與國家事務參與權利上的差別。

李承機（2004）的研究顯示，一旦我們將媒體文本置於第一層的傳播脈絡，然後再將此組合置於更深層的政經社會與歷史脈絡來看，媒體所呈現的不再僅是其文本意義—何者被故意忽略省去、何者被挑選放大至意指的過程中製造出傳播效果（Barthes, 1964），而是更背後的意識型態與政經操作：誰被挑選成為對話的對象？誰被規定/暗示可以在媒體上發聲？誰被規定/暗示不可以在媒體上發聲（Herman & Chomsky, 1988）？是誰製造出這樣的傳播形態與社會參與方式？他們的目的為何？

二、媒體產業及政經結構脈絡下的文本：瞭解文化與政治的權力意指

即使美國媒體識讀中心（Center for Media Literacy）在 2003 的識讀設計課程上已經跨越 1998 年的爭論超越文本，在課程的五項關鍵問題第一問即是「誰製造這

個訊息？」(Who created this message?)以用來開發學生們認知「媒體訊息皆為建構」「訊息之後的作者(authorship)為誰？」(Center for Media Literacy, 2003; Thoman & Jolls, 2004)這些文本之後的傳播脈絡性問題，但是這樣的詢問通常只單薄的回溯到製造媒體訊息/文本最直接的創意團隊或「作者」(Thoman & Jolls, 2004: 25)，卻無法將傳播過程的問題更進一步置於政經社會脈絡下問出：是誰製造出這樣的傳播型態與社會參與的方式？誰是媒體的最終權力者？這樣的傳播型態可以讓這些人獲得何種利益？我們是否有其他的傳播型態可供選擇等，這訊息背後的結構性權力問題。

在我國 2002 年的《媒體素養教育政策白皮書》中可以發現這些政經社會脈絡性的問題。教育部在該白皮書中聲明：在媒體素養方面，應培養國民在洞察媒體資訊時可以瞭解「媒體訊息內容、思辨媒體再現、反思閱聽人的意義、分析媒體組織、影響及近用媒體」五項(教育部，2002：14-15)。而在分析媒體組織的部分，除了媒體外部的政經結構(公共媒體與商業媒體的差別，資訊私有化的影響)與媒體內部守門程序與文本呈現的關係，在「檢視媒體組織所有權如何影響文本選擇與組合」上(教育部，2002：14)，則跨越單純的「作者」(authorship)，直接點出媒體所有權與傳播內容的關係，將傳播中訊息在特定媒體組織中被產製的過程納入整個傳送者(sender)部分，推入更深一層的政經脈絡來檢視。相較美國媒體識讀中心以「訊息」本身做為整個識讀的起點與基礎，再由個人與媒體互動的經驗與反思，將思考與感覺連接到閱聽人自身以外的其他社群(Thoman & Jolls, 2004)，台灣的媒體識讀教育在設計與理念上似乎更為全面與強調公民對媒體近用的主動性及媒體改革的參與性。

相對美國在媒體識讀教育上更激進與迫切的策略，在二十一世紀初的台灣出現並不令人驚訝。以台灣這個新興的民主國家(1987年才脫離長達39年的戒嚴並解除報禁)，回溯其1895到1945年的被殖民史，以及在媒體言論自由上一直到1999年才廢止長達41年的第5次《出版法》修正案，台灣的主流媒體在公共意識上，並不如歐、美、英、及日本等已經開始實施媒體識讀的國家一般，對於媒體在現代國家公民社會中所應盡的責任與服務，在經由各自的歷史中與其公民社會磨合之後，有相當的共識，並受到各公民社會與政府相當程度的監督(Vande Berg et al., 2004)。

然而，相較於台灣主流媒體在公民社會的瞭解與責任意識的養成，以及與公民社會磨合的時間並不充裕，台灣主流媒體的商業主義(commercialism)卻有其悠久的歷史(Lee, 1992)，而2006年一月成立的國家通訊委員會則在政黨比例下產生，逼迫希望獨立於政府(state)與市場之外而與公民社會(civil society)相連結的傳播公領域(public sphere)面對政黨力量再次妥協。下文將討論台灣在公

民運動透過媒體以及之後的媒體公民運動裡，如何逐漸辯證出台灣媒體識讀教育的重點。

參、邊緣的抗爭與霸權的流動：文化與政治的識讀

台灣的公民運動透過媒體而發聲、組織、自我教育、進而要求進入決策或是擁有政治參與權利，最早可追溯至日治時期，《台灣青年》月刊的創立以及其改名之後終於逐漸達成台籍人士創立日報心願的《台灣（新）民報》（1920—1944年）。在新聞史對報紙在政治與經濟上的影響及文化意義的研究上發現，以「一日」為產品生命循環周期的日報，不僅為了經濟上新聞工業的市場生存及有效性（Sommerville, 1996），更重要的是日報的發行對於人們的時間感知開始有了結構性的同質性轉變：在同一個傳播範圍之內，人們對於「同時性」（simultaneity）的感受來自於客觀時間（例：時鐘、日曆）的確實存在，與事件發生於客觀時間上的巧合（temporal coincidence），而不是預測（prefiguring）與實現（fulfillment）的關係（Anderson, 1986: 30）。

在西方，至十七世紀印刷科技的發明結合日報的發行後，讓共同體的想像與經驗在「同時性」之下逐漸形成。新聞以客觀性時間 24 小時週期性的生產與出版，在文化上改變人們對時間的態度，進而讓新聞傳播成為有意義的政治與經濟型態：人們可以以 24 小時為單位，追蹤、關心、討論、甚至應對事件的發展（Conboy, 2004）。1932 年 1 月 9 日終於獲得台灣總督府同意得以發行日刊的《台灣民報》改名為《台灣新民報》（洪桂己，1958；引自王天濱，2002）。身為當時「台灣人唯一言論機關」的《民報》，在創刊 12 年之後可以在制度與特性上使其刊物正式以「一日」的發行生命週期，成為台灣人在日治時期得以以現代生活節奏進入公共討論的政治與文化實踐。

一、從文字到政治識讀的本土性與普世性

除了成為日報，讓其讀者可以經由每日的閱讀、討論、及意見發表使公共議題的參與及關心變成一種日常實踐，《民報》對當時台灣人在政治及文化上經由媒體「解放」（liberating）及「賦權」（empowerment）最重要的貢獻仍在於其「文本的選擇與組合」以當時被殖民者（台籍漢人）的主體位置發聲，並且在當時殖民政府以日文欄有評論、漢文欄則無；日文欄的評論部分以文章體書寫，記事部分則以口語體書寫以隔離台灣人參與公共討論的「重層結構」，《民報》試圖以「文言合一」的方式將傳播上媒體發送者與訊息接收者的對等關係建立（李承機，2004），以達到公民議題上新聞評論撰寫與意見表達在文字理解度上平等

的雙向溝通。

《民報》在當時連結中國的白話文運動以與日本的「同化政策」採取相對抗的民族戰略位置，然而，《民報》也很快發現，要達到在新聞傳播上的文言合一，中國的白話文已無法完全的在台灣被使用，以語言在時代中與時俱進的生命力與流動性，台灣當時的口語已融合了日本語法與譬喻，台灣本土的用法與語氣，以及中國的普通話，這樣的融合在《民報》上形成了新的文體—台灣白話文（李承機，2004）。

以本土語或地方語（the vernacular），相對官方語言，做為公共傳播的媒介，很容易便會從文字上的識讀（literacy）解放轉為政治上的識讀（political literacy）解放，而至賦權。十六世紀初馬丁路德違反天主教會禁令將拉丁文聖經翻譯為歐洲地方語德文，憾動古代語言拉丁文的文化權威，也將聖經的詮釋權由過去教會與政治菁英所捍衛把持的情況，釋放到人民的日常生活討論當中（Anderson, 1986）。一旦擁有特權的宗教知識與詮釋權，被釋放到更廣大與多層面的人口及其日常生活，也就是宗教識讀加速而起飛至政治識讀的層面，而加速其改變的，常是文化本土化的開展。

《民報》在文化與語言上的發展，以及在政治覺醒及動員上面對當時的殖民政府，形成並要求加入公共討論的連結，恰是媒體識讀與政治識讀上相互作用與暗示下的相生過程。由此可見，在任何領域上的識讀，不管是宗教或媒體，伴隨而來的一定是政治上的識讀使民眾開始擴大公共討論層面而至擴大公共參與的方向，也就是民主化的前進，而這個民主化前進的過程也必須伴隨文化本土化的發展。

在這裡，文化的本土化發展並不全然以民族情感與認同政治做為考量，以實用（pragmatic）的方向來看，文化本土化一方面對過去的威權與中心做出挑戰要求釋放其權力，一方面卻也加速識讀（literacy）普及的速度，因為知識的獲得與理解不再是必須隔絕或是否定自身群體的生活經驗的學習過程，而是學習如何將新舊異來文化與知識，置入本身已有的文化與生活中思考辯證，把過去被邊緣化、民俗化、點綴化的本土（the vernacular），重新以最可以貼切表達其意識與情感的語言，理性而有系統的敘述出其思考辯證的過程，成為可受公眾討論與互動的意見。

二、從黨政到市場：霸權的流動與公共的必需

台灣本土文化的發展，也常與媒體與人民發聲權的管制，以及政治的民主化與否息息相關。一直到 1987 年解除戒嚴，國民政府有近 40 年的時間在台灣以對內鎮壓所有非國語（non-Mandarin）媒體，對外審查管制國際文化產品進入的方式，

全面控制台灣的文化層面（Chen, 1998）。其結果是，任何與其相競爭的文化認同建構都被否決，而台灣文化習俗、歷史、語言、與歌曲的表達，也在大眾媒體上被邊緣化、被嘲弄、或被查禁（Huang, 1993）。1976年著名的《廣電法》第19、20條通過，嚴格限制台灣語言在廣播電視媒體上的使用，其中包括每天夜間的台語時段不可超過30分鐘，中午時間不可超過10分鐘，以及歌唱節目每次播出不可超過2首台語歌曲等，台語節目被限制到只剩不到總節目時間的10%（Huang, 1993）。而在當時政府控管下的台視、中視、華視3家無線電視台（分別隸屬台灣省政府、中國國民黨、國防部）卻是集權主義下，文化霸權與商業主義微妙而尷尬的結合。

在Lee, Chin-Chuan於1992年研究當時台灣民眾以及「黨外」，如何以私接共同天線「第四台」的方法突破當時政府的發聲封鎖與傳播上的政治參與時，對當時的老三台如何在保守中國文化意識型態控治下，卻希望在台灣以商業主義的手法經營以獲得利潤，有以下的觀察：

這三家電視台是國家的絕對傳聲筒。為了服務中國意識型態這個偉大目標，這三家電視台一直有意識的壓制台灣本土文化及語言。但是媒體在意識型態上的僵硬卻與其商業操作極不相容。身為大眾傳播媒體，它必須回應喜愛本土化的市場需求，但是身為意識型態的工具，它卻必須鎮壓本土主義。這樣的矛盾就反映在它提供的粗俗而利益導向的娛樂，但內容卻又充滿保守意識型態來服務在當時文化政治現況中的既得利益者，這樣的併置。（Lee, 1992: 3-4）

這樣的經營手法使得台灣本土文化在大眾媒體（電視）上不僅其多元性被消殘殆盡，在被挑選的本土文化表現當中，也多以低俗的方式取悅當時保守意識型態現況。

1980年代開始，民眾以架設共同天線的方式，一方面改善收視，一方面業者也開始偷偷為共同天線戶播放影帶以收取費用。這些影帶除了大量為政府所禁，來自日本的摔角比賽、卡通、大河劇等，也有當時反對黨的立院質詢與自行拍攝的示威遊行影帶。有別於當時政府所掌控的三家合法電視台（台視、中視、華視），民間稱呼非法的共同天線業者為「第四台」（Lee, 1992; Chen, 1998）。但是Lee, Chin-Chuan（1992）也指出，雖然「第四台」對當時政府獨占電視頻道而展現的「顛覆」（subversive）姿態，使得當時為反對黨的民進黨透過第四台的模式成立「民主電視台」，但是數目並不多，影響也並不大。

在當時40家「第四台」中只有3家在政治上提出反對聲音，而這些「民主電視台」的經營也不成功，主要原因在於節目表很不穩定，除了示威遊行的畫面與反對

黨（民進黨）政治人物演說的冗長畫面之外，並無法提供任何優質的節目或是電視這個媒體所需要的活潑或是刺激性素材（Lee, 1992）。這些現象並不令人訝異，在國際傳播上相對第一世界缺乏資金、技術與資源的第三世界常被發現無法以自製節目填滿頻道的放映時段，因而造成了必須向第一世界或文化工業強國購買節目播放的不平衡依賴（Strabhaa, 1991）。

但 Lee（1992）也指出，這樣單調同質性（monotonous homogeneity）的節目到最後除了政治上的忠心支持者之外，範圍更大的公眾也終究對這樣的內容失去了興趣。相對日治時期文化協會及《民報》，將文化本土與政治上的反對運動一起整合成公民運動及台灣人覺醒運動的主要內涵，在 1990 年代黨外組成民進黨之後，透過電視的政治反對運動，明顯的與文化分離。

在主流電視以商業主義掛帥與國府意識型態的雙重打壓，與反對黨（民進黨）明顯以政治發聲及目的，做為顛覆及抵抗當時受到黨國獨占的媒體生態的前提，本土文化似乎受到兩方政黨的遺棄。但事實是，台灣本土語言在 1990 年代後期開始逐漸在許多場合成為必要且政治正確的發聲，台灣研究與台灣文學開始得以在各校與各個學科中被重視的科目，1993 年《廣電法》第 19、20 條廢除之後，以河洛（Holo）語為主的台灣鄉土劇開始在商業電視台成為收視率的常勝軍。政治從八〇年代開始之後的逐漸開放與當時社會及政治反對運動不斷衝撞，要求在政治、文化、與市場的開放是主要原因。

政治上的戒嚴在 1987 年解除，1988 年廢除長達 28 年的報禁，1993 年《廣電法》第 19、20 條廢除，同年國民政府廢除對日本影像、音樂、等所有文化商品的禁令，1995 年有線電視法在行政院通過，而教育部則一直要到 1997 年，才在族群社團及教育者的不斷請願下，在國小課程中排入每週 1 小時的母語課程（Huang, 2000）。

1999 年以「事前審查」與行政機關不經司法審判，即可對報刊警告、罰鍰、定期停止發行及撤消登記等處份權力來箝制台灣的新聞與言論自由的「第五次出版法修正案」，在實施比戒嚴法更久的 41 年之後廢止，三年之後，2002 年教育部出版《媒體素養教育政策白皮書》，2003 年轉譯文化多元精神的《語言平等法草案》由教育部移轉至行政院文建會成為《國家語言發展法草案》。2007 年，在 1998 年公視成立 9 年之後，原民台與客家台正式加入公廣集團，台灣兩個最主要的本土少數文化及族群成為台灣公民社會在文化與生活上認同的重要內涵之一，民主之後所解放出的本土多元化，在意識與政策上似乎已然成為台灣文化發展的主流方向。

然而已經長久存在於台灣媒體文化中的絕對商業主義，卻是國民政府黨國權力式微，國家逐漸民主化之後，將媒體植根於台灣公民社會的最大阻礙。以有

線電視來說，除了當時很少數被反對運動用來突破政治封鎖以發聲的地方電視台，其他皆以獲利為最主要的目標。1995年當行政院終於通過《有線電視法》，大公司及財團已經占領這塊大餅，將過去這個大眾與市場聯合，突破黨國以大眾媒體為其意識型態工具對傳播資源進行獨占的另類媒體，變成市場操作下的商品（Su, 1999）。

因此，如何在節目的製作與播放上可以儘量降低成本，獲取最大利益，成為許多電視台與媒體在經營上的最主要目標。而過去檢查與控制新聞界的黨國體制，在民主化後，則以市場審查（market censorship）這種更精緻的新聞市場管理/經營（news management）來控制政黨與媒體的關係（Chen, 1998）。媒體成為少數人在政治與商業營利上的工具，而非成為公民社會中公眾意見交流以參與公共政策討論及制定的公領域平台，因而從過去由政府控制流動至市場的操作中，繼續存在。

台灣當代的媒體文本因此必須要在這樣的脈絡下被分析檢視其意義，而台灣媒體文本意義的理解，更必須在「為何它們被製造，在什麼樣的限制與情況下被製造，被誰製造」（Lewis & Jhally, 1998: 111），這些問題下被思考，而要將台灣媒體拉至公民社會，成為公領域的一部分，識讀教育又可提供哪些與台灣歷史與政經脈絡在民主化、本土化與多元文化方向的連接點？

肆、結論：以媒體經營的資訊透明教育批判性思考的參與公民

在《媒體素養教育政策白皮書》中，同樣的也將台灣目前的媒體亂像指向商業主義與媒體公共論述空間的不足。在白皮書中學者們及教育部提出「釋放」與「賦權」，讓民眾與學生可以從解讀媒體訊息而至近用媒體，參與資訊生產並監督媒體（教育部，2002）。

這樣的教育動線：由識讀、近用、生產、至監督，在試圖從公民部分的資訊生產直接改變媒體生態的同時，一方面似乎重覆過去台灣在媒體與政治改革上以自行創辦刊物發聲來突破封鎖，但卻無法直接影響主流媒體態度的運動方式，一方面訊息的生產在很大的部分牽涉到數位落差與物質資源的問題，很有可能不僅無法達到識讀教育上試圖達到的平等目標，還有可能會造成公民社會發聲上的權力不均（Lewis & Jhally, 1998）。

以教育「批判性思考的公民」為目標，而不是需要更深層社會平等做為基礎的「公民訊息生產者」，或是消極的「聰明消費者」，或許是可以直接監督媒體，在公領域的運作中促使台灣主流媒體在商業主義與工具化心態下做出改變的連接點。以目前在台灣政治或是商業力量常透過市場機制運作，要瞭解媒體文本的意義與訊息的篩選就需要知道媒體的擁有者為何人？其資金來源為何？為何這個媒

體會如此處理訊息等有關媒體組織與其製造之訊息相關的問題。然而，超越文本至政經脈絡，批判性思考的公民可以更進一步的提出對台灣媒體制度與運作的批評與思考是否有更好的媒體制度。一旦將自己定位為公民這樣的政治體（political being）而非消費者，與他人及媒體的關係即建立在「參與」的行為，而非「買賣」的行為之上（Elliot, 1982）。

因此，即使自資源上無法自己製造媒體訊息，參與資訊生產，卻可以有相關的媒體政經知識與瞭解，在公領域中參與討論，讓自己的聲音在公領域中形成堅實而具體的意見，進而參與政府在媒體政策上的決策過程，從政治上重新掌握自己參與媒體改革的權力，透過政治的民主化驅動媒體的民主化，而這一切的運作除了回歸到哈伯瑪斯（Jürgen Habermas, 1929-）促進公眾對話（public conversation）的願望，與白皮書中對媒體公領域的擴展，還需要媒體經營在資訊上更進一步的透明化。

參考文獻

- 文建會（2003）。預行公告「國家語言發展法草案」。2007年11月20日，取自 http://www.cca.gov.tw/app/autocue/declare/culture_declare_template.jsp?declare_id=1170386245768
- 王天濱（2002）。**台灣新聞傳播史**。台北市：亞太。
- 世紀中國（2002）。**台灣媒體改革運動 80 年—1921—2002**。2007年10月20日，取自 <http://www3.nccu.edu.tw/~jsfeng/80yearsofmediareform2002.doc>
- 李承機（2004）。殖民地台灣媒體使用語言的重層結構—「民族主義」與「近代性」的分裂。載於若林正丈、吳密察（主編），**跨界的台灣史研究：與東亞的交錯**（頁 201-239）。台北市：播種者。
- 洪桂己（1958）。**台灣報業史的研究**。國立政治大學新聞研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 教育部（2002）。**媒體素養教育政策白皮書**。2007年11月20日，取自 <http://www.mediaed.nccu.edu.tw/MLpolicy.pdf>
- 黃宣範（1993）。**語言、社會、與族群意識**。台北市：文鶴。
- Anderson, B. (1986). *Imagined communities*. London: Verso.
- Barthes, R. (1964). *Elements of semiology*. London: Cape.
- Center for Media Literacy (2003). *CML media lit kit: A framework for learning and teaching in a media age*. Retrieved October 10, 2007, from <http://www.medialit.org>

- Chen, Sheue Yun (1998). State, media and democracy in Taiwan. *Media, Culture & Society*, 20(1), 11-29.
- Conboy, M. (2004). *Journalism: A critical history*. London: Sage.
- du Gay, P., Hall, S., Jones, L., Mackay, H. & Negus, K. (1997). *Doing cultural studies: The story of the sony walkman*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Elliot, P. (1982). Intellectuals, The "Information Society" and the disappearance of the public sphere, *Media, culture and society*, 4(3), 244-246. London: Academic Press.
- Firestone, C. M. (2004). Forward, *the report of the Aspen national leadership conference on media literacy*. Retrieved October 20, 2007, from http://medialit.org/reading_room/pdf/358_AspenFrwd_Firestone.pdf
- Hall, S. (1994). Reflection upon the encoding/decoding model: An interview with Stuart Hall. In J. Cruz & J. Lewis (Eds.), *Viewing, reading, listening: Audiences and cultural reception* (pp.253-274). Boulder, Colorado: Westview.
- Herman, E. S. & Chomsky, N. (1988). *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. New York: Pantheon.
- Hobbs, R. (1996). Media literacy, media activism. *Telemedium: The Journal of Media Literacy*, 42(3), 16-32.
- Hobbs, R. (1998). The seven great debates in the media literacy movement. *Journal of Communication*, 48(1), 16-32.
- Lee, Chin-Chuan (1992, June). *Subverting state control for television: The state and cable technology in Taiwan*. Paper presented at WACC (World Association for Christian Communication) conference on the right to communicate: How the concept is understood and practiced in Chinese societies, Hong Kong.
- Lewis, J. & Jhally, S. (1998). The struggle over media literacy. *Journal Communication*, 48(1), 109-120.
- Murray, J. P. (1995). Children and television violence. *Kansas Journal of Law & Public Policy*, 4(3), 7-14.
- Sommerville, C. J. (1996). *The news revolution in England: Cultural dynamics of daily information*. New York: Oxford University Press.
- Su, Y. L. (1999). *Romantic fiction and imaginary reality: Reading Japanese trendy drama socially*. Unpublished manuscript, National Cheng-Chi University, Taiwan.
- Thoman, E. & Jolls, T. (2004). Media literacy—A national priority for a changing world. *American Behavioral Scientist*, 48, 18-29

Vande B., Leah R., Wenner, L. A. & Gronbeck, B. E. (2004). Media literacy and television criticism: Enabling an informed and engaged citizenry. *American Behavioral Scientist*, 48, 219-228.

Williams, R. (1977). *Marxism and literature*. New York: Columbia University Press.

教育資料與研究專刊

2007年12月 157-174頁

提升台灣大學生英語文能力的政策與策略

張武昌*

摘要

在全球化的趨勢下，英語在國際社會的重要性已無庸置疑，因此政府也將培養國人良好英語能力列為施政重點，教育部將全國英語教學向下延伸至小學三年級，亦是配合政策的具體措施，也造成國內「全民拼英語」的奇特現象。台灣在國際性的英語能力檢定測驗的表現不理想，因此有必要仔細審視我國高教階段相關的英語政策及現況，以瞭解大學畢業生英語文能力不如預期之原因並謀積極改進之道。本文旨在探討有效提升我國大學生英文能力之策略與措施。首就行政院「挑戰2008：國家發展重點計畫」中與英語教育政策相關的各項策略與措施擇要說明，再引用教育部高教司與技職司所提供的相關資料，說明我國高教階段提升英語文能力所採行的相關措施。其次檢視大學英語文教育影響最直接的「推動全民英檢」措施，並在採取這項措施的一般性綜合大學與技職校院中舉例說明其具體作法及所遭遇之困難。此外，由於並非國內所有大學皆採取這項措施，故也選取具代表性的學校，簡要說明其替代方案。最後以台灣師範大學為例，簡要說明該校「大學英語文課程模式之建構與實踐」計畫的各分項計畫重點、執行成效及所遭遇之困難，並提出本文的結論與建議。

關鍵詞：英語教學、高教英語教育、英語能力檢定測驗、全民英檢、畢業門檻

*張武昌，國立台灣師範大學英語學系教授兼文學院院長

電子郵件：t22044@ntnu.edu.tw

來稿日期：2007年10月29日；修訂日期：2007年11月22日；採用日期：2007年12月14日

Promoting English Proficiency at Colleges and Universities in Taiwan: Policies and Strategies

Wu-Chang Vincent Chang

Abstract

As English is becoming the global language of communication in all major fields today, the promotion of every citizen's English proficiency is now top priority to ensure Taiwan's competitiveness in the global arena. Policies regarding this issue have been formulated and implemented by the Ministry of Education, and beginning August 2005, official English instruction now starts from third grade. It is no exaggeration to say that English learning has become a "national sport" on this island. In view of the unsatisfactory performance of Taiwanese college/university graduates' performance in standardized English proficiency tests such as TOEFL and IELTS, this paper first examines the policies and strategies which have been taken by the government to promote students' English proficiency at the college/university level. It then focuses on the hotly debated policy of imposing an English proficiency exit requirement for college/university graduates. This policy, however, is not a panacea. Citing a 4-year research project at National Taiwan Normal University as an example, the author argues that promoting college/university graduates' English proficiency in fact involves balanced coordination of a multitude of factors such as the innovation of the curriculum, recruitment of competent English language instructors, careful selection of textbooks, effective use of multimedia resources, as well as valid and reliable tools of assessment.

Keywords: English language teaching, college English education, English language proficiency test, general English proficiency test, exit requirement

¹Vincent-Wuchang Chang, Professor, Department of English; Dean, College of Liberal Arts, National Taiwan Normal University

E-mail: t22044@ntnu.edu.tw

Manuscript received: October 29, 2007; Modified: November 22, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、前言

在全球化與國際化的潮流下，英語的重要性與日俱增，因此，培養國民良好的英語能力，以強化我國在國際上的競爭力，成了政府施政的重要課題之一。行政院人事行政局將公務人員能否通過英語能力檢定考試納入升遷考量的措施，雖然引起不少的爭議且實質的效益也有待觀察，但這個作法的目的就是配合政策，期望國人的英語文能力能得以有效提升。此外，爲了呼應民意及亞洲各國英語學習往下扎根的趨勢，教育部也從 2005 年八月起，將全國的英語教學向下延伸，從小學三年級開始學習英語，希望能爲台灣的英語教育奠定紮實的基礎。但在這種「全民拼英語」的氛圍之下，台灣在國際性英語能力檢定考試的表現卻又普遍不理想，令人深感憂慮！根據美國托福網站所公布的新托福成績調查結果，在 28 個亞洲國家當中，台灣的排名爲倒數第 4，輸給香港、大陸和南韓，只贏過墊底的日本（引自陳園淳、柯俊丞，2007）。

英國文化協會在今（2007）年八月公布的 2006 年 IELTS 成績，台灣在參與該項考試人數最多的 20 國中，排名 17，落後香港、日本、韓國，僅以小幅度領先中國大陸。這些數據雖不能代表台灣英語教學成效的全貌，但國人在國際性的英語能力檢定測驗表現不如預期乃是不爭的事實（英國文化協會，2007）。如眾所周知的，英語文能力的提升牽涉到許多的因素，例如師資、教材、學習時數、動機與興趣、學習資源、城鄉差距、家長社經背景及關注程度等等，而英語學習的成效事實上也絕非一蹴可及。

此外，台灣各階段的教育也都存在著英語學習的雙峰現象，要全面地提升國人的英語文能力委實也不容易（張武昌，2003；張武昌等，2004；張武昌等，2005；周碩貴，2005；張武昌，2006；張武昌等，2007）。因此，若期許國人日後在國際性的英語能力檢定測驗能有較爲理想的表現，除了積極檢討改進我國高教階段之前的英語文教育，並努力弭平英語學習的雙峰現象外，也應該檢視我國大學英語文教育的現況及相關的高教階段英語政策，以深入探討大學畢業生英語文能力不如預期之原因並謀積極改進之道。

目前國內高等教育分爲一般性的綜合大學和技職體系的科技大學與技術學院。進入一般大學後，學生所面對的英文學習情況通常是：每週上課的節數減少了（少則僅有 2 節），昔日高中老師緊迫釘人的壓力也沒有了，更好的是只要忍耐一下，熬過了必修的「大學英文」，以後就「海闊天空，任我遨遊」了。抱持這種心態的大學生，通常缺乏積極學習英文的動力，可以預期的是：很快地，這類學生就把高中苦讀學習得來的老本耗用殆盡，4 年下來，英文的程度竟然比高中畢業時更差的大學生，也不在少數。

根據教育推廣協會在 2003 年發表的「大專院校學生英語能力現況調查統計報告」指出：高達 32.2% 的受測大學生托福成績在 410 分以下，相當於國三程度，其中甚至有 8.8% 的大學生低於 350 分，等於英語初學者程度；只有 1.1% 的受測大學生和 1.5% 的研究生托福在 608 分以上，明確顯示台灣的大學英文教育仍有很大的改進空間（黃慧敏，2003）。

近年來科技大學與技術學院數量倍增，但其學生仍以高職畢業生為主，英語文程度普遍不理想，進入科技大學或技術學院就讀後，英語文學習有力不從心、無法應付課程需求之感（游毓玲等，2000；周碩貴，2002）。教育部技職司自 2001 年起，連續三年委託財團法人語言訓練與測驗中心，以全民英檢初級（國中畢業程度）之通過標準，抽測技職學生英語程度，通過率僅分別為 15.8%、14.9%、18.1%（徐昌慧，2005）。此外，前立委程振隆在 2005 年 10 月 26 日召開的「68 萬技職大學生，有 65 萬沒有國中程度」記者會中，展示某私立科技大學大一新生英數檢測結果，其中有學生將「現在幾點鐘？」譯成「What is watch？」甚至有學生將其譯成「Now o'clock？」，這些實例都顯示提升技職體系學生英語文能力的迫切性（林弘展，2005）。

本文旨在探討如何有效提升我國大學生英文能力之相關策略與措施，以下各節先簡要說明我國高教階段英語教育相關之政策與策略，再檢視目前引起相當多討論的「英語能力檢定與畢業門檻」議題，接著以台灣師範大學為例，列舉提升大學生英語文能力之策略與具體措施，最後一節則為結論與建議。

貳、高教階段英語教育相關政策與策略

國內近年來與「英語教育政策」相關的各項策略與措施，與行政院於 2002 年 5 月 31 日核定的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」關係最為密切。在為期 6 年且涵蓋 10 大重點投資計畫中，第一項即為教育部負責整合的「E 世代人才培育計畫」。在此人才培育計畫中，與英語教育直接相關者為「營造國際化生活環境，提升全民英語能力」方案，其主要目標為：

- 一、平衡城鄉英語教育資源；
- 二、大專院校教學國際化；
- 三、推動英語與國際文化學習。政府為達成這些目標，採行「營造英語生活環境」、「推動全民英檢」、「強化英語師資」、「促進大專院校國際化」等四項具體措施，並制定相關法規政策，以改善我國語言學習環境。

以下簡要說明這四項措施：

一、營造英語生活環境

這項措施涵蓋「落實建置國際化生活服務平台」、「建構外籍人士生活服務網路」、「加強雙語環境整合建置」、「政府與民間網站雙語化」、「製播英語廣播節目」、「推動中央法規英譯」、「養成應用英語及翻譯專業人才」、「建立服務機制提供諮詢輔導」及「擴大社會參與加強宣導觀摩」等九項策略，由行政院研考會負責推動，期望藉由英語化的生活環境一方面對內增進國人的英語能力，另一方面則對於促使外籍人士來台居住與工作提供更大的誘因。

二、推動全民英檢

政府於 2004 年起積極推動這項措施，鼓勵國人參加全民英檢，除了整合各種測驗的標準外，更推動使其成為教師基本能力檢定、企業用人資格，並鼓勵大專院校將通過英語檢定列入評量標準並開設英語學程。

三、強化英語師資

這項措施包含以下具體作法：遴選績優英語教師組成「海外英文研習團」至英語系國家短期進修英語課程、並訂定鼓勵優良英語教師至偏遠地區服務相關辦法，藉由教師在職進修、鼓勵本地優良老師下鄉服務、引進外籍教師協助等方案，一同提升外語師資之數量與品質；此外，並積極改善學校英語硬體設施、鼓勵大學生下鄉輔助教學、舉辦學生暑期英語營隊等。

四、促進大專院校國際化

這項措施旨在促使高等教育與國際接軌，提升我國大專院校競爭力，以躋身世界之列。具體作法為先從落實大學校園中英雙語化國際親善環境做起，改善我國校園中的雙語環境、提供多語化生活服務，以方便國外人士來我國就學及交流。此外，政府也推動「研究型大學整合計畫」、「提升大學國際競爭力計畫」、「國際研究生學程」、「雙聯學制」等措施，鼓勵大專院校採跨校性的方式整合人才與資源、設立國際學校、開設英語學程、研究具有前瞻性、尖端性、競爭力之主題、交換學生及教授、促成國內國外大專院校學術合作，提供修讀雙學位之措施等國際交流合作，提升我國整體學術研究水準與教育品質、培育全方位語言人才及專業研究人才，營造有利於大學發展的國際交流與合作環境。

以上簡要說明「E 世代人才培育計畫」中「營造國際化生活環境，提升全民英語能力」方案的整體措施與策略。下面就一般體系與技職體系說明我國高教階段提升英語文能力相關的措施，資料引用自教育部高教司與技職司於 2006 年十一月在作

者主持之「英語教育政策諮詢會議」的相關文件。

一、一般體系高等教育提升英語文能力之相關措施

近年來，高教司除研擬計畫提升大學國際競爭力外，也於各項會議中宣導鼓勵各校加強學生英語等外語能力，且在各項大學評鑑中訂定國際化程度、學生英語等外語能力項目指標作為評核依據。以下為高教司提供之八項提升英語文能力的具體措施：

(一) 訂定促進大學校院國際化相關補助規定，鼓勵大學校院依自身需求訂定提升國際化程度相關計畫，其中包含提升各項外語能力教學改進之方案。

(二) 訂定大學校務評鑑應採行之國際化指標，其中質性指標包含評鑑各校提升學生外語能力之相關措施、要求學生通過英檢或相關考試之規定、學生通過情形、推動及改善英語或外語授課相關措施與成效（含聘任外籍教授任課情形）；量化指標則包含全校開設全英語授課課程之比例、全校學生通過相當於中級英檢等級考試之比例、外籍教師比例等。

(三) 鼓勵各校開設全英語授課課程或學程，且安排不同的英語能力補救或進階課程，以提升學生學習興趣及英語實質能力。

(四) 鼓勵各校辦理各種英語學習促進活動，營造雙語學習環境，包括各類英語文競賽活動、設置線上語言教室，並每年定期辦理大學校院英語演講比賽等。

(五) 鼓勵學校與國外大學建立姊妹校，定期交換教授及學生，促使學生產生並增強學習英語的機會與興趣。

(六) 鼓勵各校進行學術研究國際交流，藉由各校辦理國際學術合作計畫或國際研討會之機會，使學生藉由參與國際性學術交流提升其外語能力。

(七) 定期調查公私立大學校院學生英語檢定通過數據，並將大學校院學生英語檢定通過成效（比率）列入政策訂定參考。

(八) 為提升大學英語及多樣性外語教學，設立北區大學外文中心，整合各地區多樣性外語教育資源，滿足各大學外語人才培育之教學資源需求。

高教司針對 2006 年提升英語文能力相關措施之實施成效檢討如下：

(一) 大學校務評鑑國際化指標

依 2006 年大學校務評鑑執行成果報告，一般大學校院皆已積極實施全校性之英語能力畢業資格檢定政策，並推動「鼓勵參加校外英檢」及「補救性之校內自辦英檢或進階課程」之兩階段制度，砥礪學生強化英語素質，顯現對英語教學改進之積極態度。

(二) 北區大學外文中心

預計建立 22 種語文之線上非同步課程網路教學平台，已完成錄製 7 種語言線上

非同步課程，目前進階級英語線上課程已於錄製階段中，俟錄製完成後即可開放全國各大專校院提出使用申請。

(三) 鼓勵各校自主訂定門檻

1. 計 25 校已訂定全校性進階級英檢畢業門檻。
2. 計 19 校個別系所已自主訂定進階級英檢畢業門檻。

(四) 英語授課學程開設情形

依 2006 年六月底，共 30 校已開設 115 個全英語授課學程（系所），各校並持續規劃設立中。

(五) 英語演講比賽

為提供學生切磋交流英語語文能力機會，教育部每年均舉辦「全國大專校院英語即席演講比賽」。2005 年英語演講比賽特邀中央廣播電台共同主辦，並透過央廣網站（請參考 <http://www.rti.org.tw>）的實況直播賽程。

(六) 大學校院雙語環境建置

自 2002 年底起至 2005 年止，國立大學校院已有 26 所完成校內標示雙語化，雙語化標示完成率達 97.8%；私立大學校院計 35 所，完成率亦達 90% 以上。

二、技職體系高等教育英語提升英語文能力之相關措施

技職司為強化技專校院學生英語能力，近年來努力規劃辦理多項具體措施，期望藉由建構多元的學習網絡、提供豐富的教學資源，以提升學生的學習興趣，進而導引自我學習，逐步彰顯學習成就。為達成此目標，技職司除每年舉辦全國性之英語能力競賽活動外，更於 2003 年起執行提升學生外語能力（主要為英語）之專案計畫。此外，為落實語言學習網絡之建構，並提供多元且活潑的學習資訊，自 2005 年起也擬訂多項配套計畫。現階段積極推動以下六項：「提升技專校院學生外語能力專案補助要點」、「成立北、中、南三區技專校院英語教學資源中心」、「辦理暑期技專校院師生全英語歡樂列車活動」、「辦理全國性全方位英語競賽」、「建置各校雙語環境（網站）」及「編撰專業情境式核心英語課程教材」。

以下簡要說明技職司各項提升英語文能力的具體措施與執行概況：

(一) 訂定「提升技專校院學生外語能力專案補助要點」

依據本要點，每校得申請一件計畫，補助額度以新台幣 200 萬元為限；補助重點包括外語檢測學習課程、補救教學計畫、推動外語教學改進方案及教學實驗計畫、辦理全外語營計畫、引進外籍師資及配套計畫、外籍生英語授課學程開設及配套計畫等。此外，為提升計畫執行效益，將與施政相關政策的配合程度也納入計畫審查要項，例如各校的英檢通過情形、雙語環境建置狀況、前一年度計畫執行成效等。

（二）建置「技專校院區域英語教學資源中心」

為整合各區域英語教學軟、硬體資源，具體協助各技專校院提升英語教學師資及學習品質，於2005年成立三區英語教學資源中心：北區（國立台灣科技大學）、中區（國立雲林科技大學）、南區（文藻外語學院），其功能任務包括：在機制上，建構區域內各項教學資源（師資、圖書、設備等）分享機制；在師資上，提供教材教法研發及分享，開辦師資培訓課程及活動；在學生服務上，提供英語檢測、競賽、學習營等活動，並建置「英語學習資源網站」，提供師生相關研究、實務資訊及線上課程等資料。此外，由三中心輪流編輯發行教師版和學生版電子報，以符應e化時代的學習需求。

（三）辦理「暑期技專校院師生全英語歡樂列車活動」

由於國內英語教學一向以讀、寫為重，學生學習英語多年後，在聽、說的表現多不如預期，而其主因可能是全英語環境或刺激的不足，故在2005年特別規劃「歡樂英語列車」全英語夏令營活動，目的在充實教師英語教學實務能力、強化學生學習興趣、重拾學習信心、引導學生繼續自我學習、提升英語能力為辦理目標。

（四）辦理「技專校院全方位英語能力競賽」

有鑑於歷來相關英語競賽大致皆以演講、辯論、朗讀推動等為主要模式，對於技專校院的學生未必完全合適，因此近年來推動「全方位英語能力競賽」，參賽學校可自定主題，以改編故事、電影或自編劇本，進行英文戲曲短劇演出。這種新模式旨在吸引更多學生參與，期能激發師生以生動活潑的方式，並結合創意企畫及多媒體應用，提升學生的學習興趣，達成語言使用的最基本溝通目的。

（五）建置「技專校院雙語環境及網站」

1. 雙語環境

依據行政院優質英語生活環境評核獎勵要點，定期調查各校執行狀況；目前已達初步績效目標，日後要持續追蹤執行的品質以及英語網站的建置。此外，針對行政院優質英語生活環境評核獎勵要點考評結果表現傑出者，也將其列入外語計畫申請案審查之加權加分，藉以激勵各校積極提升雙語環境。

2. 雙語網站

初期已研擬辦理網站評核，針對績優網站酌予鼓勵，日後會將執行情形逐步列為相關計畫之申請門檻。此外，目前已完成依各校不同資源條件、狀況所訂定之英語網站建置標準，分為一般型與進階型二種，正廣徵各校修正意見。

（六）專業情境式核心英語課程教材之編撰

在務實致用的前提下，以「專業英語」（English for specific purposes, ESP）的概念，委請南台科技大學發展專業情境式核心英語課程教材，讓技職體系的學生熟

悉與其專業情境有關的英語語彙及用法。本項計畫預定分三年編撰 16 種專業學群的教材，第一年是機械、商管、餐旅、農業、設計，第二年是動力機械、電機電子、化工、護理與保育、食品、藝術，第三年是醫事與藥理、土木與建築、海事、水產、家政。每學群包含五部分：對話情境（背景）說明、對話、單字與片語、各項教學活動、相關網站或資訊。

參、英語能力檢定與畢業門檻

上述提升大學生英語文能力之相關策略與措施中，最受各界重視且對大學英語文教育影響最直接者莫過於政府於 2004 年起積極進行的「推動全民英檢」措施。這項措施規定一般大學生畢業前，必須通過一定等級的英語文能力檢定。以國內自行研發的「全民英檢」為基準，目標訂在「中級」，各大學的通過率是 2005 年須達到 30%，2006 年為 40%，2007 年則為 50%。技職體系畢業生的目標則訂在「初級」，通過率也是 2005 年須達到 30%，2006 年為 40%，2007 年則為 50%。由於這個措施實質上是一種畢業門檻，攸關學生權益，也因此引起適法性的爭議（教育部，2002）。針對此質疑，教育部部長民意信箱於 2005 年 7 月 25 日提出以下說明：

本部鼓勵公私立大學校院加強培養學生英語能力，輔導學生積極參加英語檢測，培育學生充實的語文能力，但基於尊重各校課程自主，乃由各校可自行依其校務發展、系所需求、課程規劃及學生資質，開設英語課程或訂定英語能力檢測標準或制定英檢畢業門檻，以提升學生擁有英語聽、說、讀、寫之基礎能力，藉以提升學生外語能力以利於國內、外深造進修，進而促進學生之國際視野與全球觀。（匿名，2005）

高教司科長馬湘萍也進一步表示：根據大學法第 25 條及 22 條規定，大學得訂定畢業條件及學則，要求學生通過英語檢測，也在規範之內。她引用大法官釋字第 380 解釋：「大學之必修課程，除法律有明文規定外，其訂定亦應符合上開大學自治之原則」，認為大學自訂英語檢定為畢業門檻，並非違法（教育部高教司，2007）。

根據上述高教司於 2006 年所彙整的資料，在該年十一月止全國已有 25 校訂定全校性進階級（相當於全民英檢中級）英檢畢業門檻，19 校個別系所自主訂定進階級英檢畢業門檻。

國立台灣大學是國內公立大學中首先訂定英檢畢業門檻的學校，所定的英檢門檻也相對較高，規定自 2002 年入學修習學士學位的學生，於大一學年結束時，得統一參加全民英檢中高級初試，作為課程能力分班之用。初試通過者（或已通過其

它同等級的英語能力檢定，如電腦托福 213 分（含）以上、國際英語測試（IELTS）6 級（含）以上、外語能力測驗（FLPT）之英語測驗筆試各分項成績 70 分（含）以上、英國劍橋大學中等英文認證（FCE）B 級（含）以上等者）得以免修進階英語課程。未通過者可以選擇在畢業前繼續參加檢定，或加修 2 學期、零學分且為必修的非同步網路教學課程，通過全部課程者，始得畢業。根據國立台灣大學《2005—2008 教育施政主軸執行計畫報告》，截至 2004 年底，共有 7,322 人參加全民英檢中高級初試測試，但僅有 2,616 人通過（國立台灣大學，2006）。換言之，以全國頂尖高中畢業生就讀的台大而言，每年仍有相當多學生無法達到全民英檢中高級初試的畢業門檻。

在技職體系方面，文藻外語學院是該體系中對英語教育最為重視且有顯著成效的學校，早在 2002 年初就規定該校當年入學的新生，必須達到各系所規定的英語文檢定門檻才能畢業：例如，日四技英文系的畢業生，新制電腦托福的成績需達 237 分，應用華語文系的畢業生成績需達 213 分，夜四技英文系的畢業生成績也是 213 分；這個畢業門檻的實施對於提升該校畢業生的英語文能力的確發揮一定的效應。

但是整體而言，由於技職體系學生的英語文能力大都不甚理想，故針對列為重點的「推動全民英檢」措施，政府僅能希望該體系畢業生通過全民英檢初級（或其它同等級的英語能力檢定）的人數在 2007 年能夠達到一定的比例（即 50%），而技職司也僅能在各校每年申請「提升外語能力專案」時，將該校學生英檢通過率列為是否給予補助的評鑑要項之一。

當然，並非所有技職體系大學校院皆採用通過全民英檢初級為畢業門檻。國立高雄第一科技大學自 2006 年起，針對該校應用英語系的畢業生就訂定了必須通過相當於全民英檢中級的門檻；為了幫助學生符合這個規定，該校還特別在四年級上學期增設一門零學分必修的「英語能力檢定」課程。

國立屏東科技大學則將畢業門檻設定為通過全民英檢初級或中級（或其它同等級的英語能力檢定）；此外，校方也在大四開設零學分的必修「英文實務」課程，已通過檢定的學生則可抵修。為了確保學生的權益但又希望能兼顧校方的規定，甚至有以下的補救措施：「畢業過後，還未通過，則在暑假開設暑期班，『再加強一次，讓學生畢業』」。但根據該校 2006 年 12 月 8 日「英文實務」課程實施問題會議記錄，「四技四年級學生約 1,589 人，目前尚需通過英檢人數約 1,000 人至 1,100 人左右」，可見要在技職體系落實英檢畢業門檻，仍有許多困難需要克服。

根據聯合報 2004 年 3 月 11 日（張錦弘，2004）的報導，針對各校現行英語能力檢定的要求，多數大學生認為「還算是合理的規定」；事實上許多國立大學的學

生早在高中畢業前即通過全民英檢中級檢定，這個規定對他們並無影響；但也有部份學生指出，要求通過中高級程度的檢定的確有些難度，然而若能藉此激勵自己努力提升英語文程度，對個人未來就業或出國進修都有用處，所以並不排斥。相對的，也有學生認為學校強制要求所有學生通過全民英語檢定並不合理，因為英語檢定測驗的費用都不便宜，而此規定只會增加現階段必須承擔高學費壓力學生在更大的經濟負擔；也有學生認為這個規定「沒有意義」，主張學生英語文能力好不好、是否符合要求，只要透過課堂考核評量就可以達到目的。當然，這種主張的前提是在大學教授英語文課程的教師在英語教學與測驗評量都具有一定的專業素養，但從上述報導可以看出大學生對於將通過英語檢定當作畢業門檻的意見仍相當分歧。

事實上國內也有大學未設立英檢畢業門檻，國立清華大學就是個例子。該校不另設英檢門檻，直接依大一新生學測或指考的英文成績作為基準，後段學生得加修 2 學分的「基礎英文」，前 1% 學生則免修「大一英文」，直接跳級上 4 學分的進階英文。此外，為加強學生英文能力，把「大一英文」學分數從 6 學分提高為 8 學分，更成立「寫作中心」，邀請駐校作家開課改善學生英文作文能力。同樣地，銘傳大學對非應用外語系的學生也沒有訂定英語畢業門檻，但校方規定從大一到大四都有必修的英文課程，若有任一課程未能通過，就不能畢業，這種作法在功能上也等同畢業門檻。

元智大學也未設立英語畢業門檻，但在簡章中言明，各系 1/4 課程用英語上課，以達成該校既定的「雙語大學」目標（張錦弘，2006）。根據報導，元智大學將於 2007 年九月起對大一新生實施「通識英語營隊化」政策，跳脫傳統大一上、下學期各 3 學分英文課程的方式，將「大一通識英語」必修 6 學分的修習改成 6 梯次營隊，每一梯次進行每周 3 小時連續 6 周的「營隊化最優訓練」，每營隊不超過 30 人，不及格學員就淘汰，等下一梯次再來。該校並保證學生大學畢業時，英文程度可達托福 220 分水準（元智大學電子報，2007）。元智大學這種創新的作法，是否能達到既定的目標仍有待觀察，但也可看出各校對於提升大學生英語文能力的想法與措施仍有相當差異，將學生是否通過英語檢定當作畢業門檻絕不是唯一可行之道。

肆、提升大學生英語文能力之具體措施：以台灣師範大學為例

台灣師大深切體認英語的重要性，歷任校長也極為重視學生英語文能力的提升。但由於本校學生來源較為多元，有來自高職的工教與工技系學生，也有以美術、音樂或體育資優入學的學生，英語文能力與其他學院有程度的落差，故在訂定全校統一英檢門檻上遭遇相當多待解決問題。

作者擔任英語系主任時與施玉惠共同成立規劃小組，與教學組同仁多次會議研商後得到以下共識：改進大學英語文教育，必須從課程改革、測驗評量的規劃、網路多媒體的運用、以及教師專業成長等彼此密切連結的四個面向著手，方能有效提升學生的學習成效。以這個模式為基礎，並配合教育部「提升大學基礎教育計畫」，英語系在 2001 年提出一個四年期（2001 年九月至 2005 年八月）的「大學英語文課程模式之建構與實踐」計畫，並獲得教育部經費補助，得以進行一系列的英語教學創新改革。這個計畫包含四個分項計畫，分別就：

- 一、課程之革新；
- 二、測驗評量之規劃；
- 三、多媒體語言教學資源中心之建置與；
- 四、教師之專業成長四個面向，整體改進台灣師大英語文教育。

分項計畫「一」的重點為設計規劃不同層次的課程、能力編班、研究擬定教學內容與方法，分項計畫「二」至「四」則針對分項計畫「一」之課程改革方案及實施過程提供必要的支援。四個分項計畫彼此關係密切並相互支援。

「大學英語文課程模式之建構與實踐」計畫中，各項課程的改革及教學活動的創新在第三年（2003 年）時達到高峰，以下擇要說明該年度所進行的各分項計畫重點及執行成效：

一、課程之革新

分項計畫一在 2003 年的四大工作主軸如下：

- （一）實施大一英語文適性教學，採能力分班及教材分級教學，並評估其學習成效；
- （二）開設不同之補救教學課程，幫助低成就學生及需要課業協助的學生學習；
- （三）開設進階英文課程，並以問卷調查瞭解學生對進階課程的滿意度；
- （四）調查國內開設專業英文及學術英文之學校，瞭解其面臨之問題，並評估未來開設相關科目之可能性。

經過英語系同仁的共同努力，也實際達成下列成效：

- （一）配合測驗評量組之分析，將新生分為四個等級，每班 25 — 35 人，實施小班且教材分級之適性教學。教學活動兼重聽、說、讀、寫四種語言能力的培養，並落實多元評量的理念；
- （二）在補救教學課程方面，先進行問卷調查學生對課程內容的需求，並據以開設「發音練習」、「聽力練習」各一班，「口語練習」兩班；
- （三）進階英文課程方面，根據前一學年期末大一學生需求的調查結果，規劃「互動式閱讀」、「段落寫作」、「情境式聽力練習」及「英語口語表達」等四門

課程，以進一步加強學生在閱讀、寫作、聽力、口語等方面的訓練；

(四) 在專業英文及學術英文課程內容調查與評估方面，同仁以資料蒐集及訪談的方式，調查國內 8 所（包括台灣大學、政治大學、東海大學等）已試辦且較具規模的學校，並抽樣訪談 4 位有此經驗之大學教授，針對課程設計理念、實施方式、成效與困難等面向廣泛蒐集相關的資訊。

二、測驗評量之規劃

分項計畫二在 2003 年的四項工作主軸如下：

(一) 支援課程組，設計、製作分級測驗口說與聽力試題，於新生入學時予以施測並評定成績，作為分班之依據；

(二) 分析新生入學的英文能力分級測驗結果，以作為改進下年度分級測驗之參考；

(三) 檢視多元評量實施成效；

(四) 研究能力分級合理、公平的成績計算方式。

測驗評量組的同仁在 2003 年實際達成以下之成效：

(一) 分析大一新生分級測驗結果，並配合大學入學考試之閱讀、寫作成績，將新生分為高級、中高級、中初級、初級四種等級；

(二) 將四類不同等級的班級在學年結束時（2004 年六月）所施測的英語文能力檢定中各項能力測驗的平均答對率做一個交叉比對，結果顯示，程度越高的班級，在聽、說、讀、寫四項能力測驗上的成績也越高；高級、中高級、中初級和初級班級之各項測驗平均成績差異均達顯著水準；

(三) 蒐集彙整參與計畫教師上、下學期的課程大綱和教學概況，並透過個別訪談瞭解其評量方式。調查結果顯示，所有教師的評量內容都能涵蓋到聽、說、讀、寫四種技巧，絕大多數的班級皆兼採形成性評量與總結性評量，且參與計畫的教師皆努力落實多元評量；

(四) 為了讓學期成績能夠真正反映出學生的英語能力，經過多次討論後訂定以下的評分原則：若無特殊情況，高級班的學生成績應落在 80—95 分之間；中級班的學生應在 70—85 分之間；初級班的學生應在 60—75 分之間。

三、多媒體語言教學資源中心之建置

建置多媒體語言教學資源中心最主要的目的就是提供大一學生一個能夠自主學習的環境，以彌補每週僅有 2 小時課程之不足。分項計畫三在 2003 年的工作主軸除了繼續擴充軟、硬體的設備外，還根據前年度所做的師生使用調查報告，提供參與計畫師生更優質的服務。

以下為多媒體語言教學資源中心在該年度實際達成的成效：

(一) 軟體方面，除維護現有軟體的正常運作外，還增購能從網路做口語發音練習的 MyET (www.myet.com.tw)，以作為學生課後口語練習的輔助；同時並進一步評估學生使用網路軟體的可行性，以作為日後增購其他以網路為主的語言學習軟體之參考。

(二) 硬體方面，除了增加中心電腦的記憶體外，並將課程伺服器搬至中心，以便師生更快速、便捷地使用中心的學習軟體及網站。

(三) 服務方面，擴大開放的時間以使參與計畫的師生有充裕的時間使用中心的資源；鼓勵學生利用中午時段到中心的諮詢區與美籍教師交談，以增進英語會話與相關的溝通技巧，或與諮詢員討論學習上的相關問題。此外，也積極在網站上蒐集線上測驗題目，提供學生於課餘時間自行上網練習。為提供師生更好的服務品質，資源中心也完成學生針對中心語言學習軟體的評鑑及蒐集全校語言教師及學生使用中心後之改進建議。

四、教師之專業成長

由於大學學術自主，無統一的課程綱要與能力指標可供依循，故多數大學英語文課程之內容與教學方法都由任課教師自定；不少教師雖在專業學術上研究有成，卻缺乏課程設計與教學方法的新觀念，以致於教學品質參差不齊，甚至導致學生抱怨大學英文課程內容乏味、不實用、教學方式也傳統無趣。有鑑於此，分項計畫(四)的主要任務在於協助參與計畫的教師精進其英語教學的專業，以達成提升大學英語文教學品質的目標。以下為教師專業成長分項計畫在 2003 年實際達成的成效：

(一) 舉辦 13 場演講及工作坊，內容以實務導向，涵蓋了行動研究實例分享(1 場)、教學活動設計(2 場)、電腦及多媒體輔助教學(2 場)、網頁製作工作坊(8 場)。

(二) 與多媒體語言教學資源中心合作，將演講、工作坊及座談會內容錄音並作成摘要；此外，並拍攝大一英文教學活動錄影帶，供教師日後參考。

(三) 協助將參與計畫的 18 位教師組成 4 組合作成長團體，推動同組教師定期聚會，以協調課程活動，並分享教學心得。

(四) 舉辦 2 次教學成果發表會和 5 次跨組會議，提供教師相互觀摩、分享經驗之機會，並增進學校相關行政主管對本計畫英語文課程相關改革與創新措施的瞭解。

(五) 針對參與計畫的教師於上學期期末進行 1 次問卷調查，並於下學期期末進行深度訪談，以瞭解教師對自己教學和整個計畫的看法。

(六) 蒐集參與計畫教師的教學過程記錄和心得，並集結成冊；此外，並彙整教師在問卷和訪談中所提出的建議，提供相關小組作為擬定新工作方案之參考。

為期四年的「大學英語文課程模式之建構與實踐」計畫（國立台灣師範大學，2004），在英語系全體同仁的共同努力下，達成了多項的預期目標，也有效地提升了學生對英語文的學習興趣與動機。但在計畫執行的過程中也面臨了以下的困境：

1. 在一大一共同英文方面，學生對於小班適性教學的課程設計，有頗高的評價且認為能有效提升學習成效；

2. 在學習內容上，也認為語言知識之傳授與語言技能之練習比例適中；

3. 在學習動機、信心與整體進步上，則以初級班和高級班的學生有較高的評價；但教師普遍認為每週 2 節的教學時數過少，很難協助學生迅速提升其聽、說、讀、寫四項技能，並期許未來能增加上課教學時數。

4. 在補救教學方面，雖然學生對所開設的課程給予高度肯定，但因上課時間得安排在中午，相當程度地影響學生的出席率。

5. 在進階英文方面之問卷分析結果顯示，開設課程的內容及教學活動獲得學生普遍的肯定，但仍須在修習學生人數的差異性（四門進階英文課程各班人數不等，少至 12 人，多至 50 人）及課程之適當開設年級等議題進一步探討。

6. 在專業英文與學術英文方面顯示，目前國內已開設這類課程之學校面臨了不少的問題，在學生對專業知識汲取部分似乎有較多負面的效應；

7. 至於以英語文進行教學方面，對於提升學生的英語文能力是否有所助益，學生的反應則正反兩面皆有；雖然多媒體語言教學資源中心所提供的各項服務皆獲得師生的肯定，但整體的使用率仍不十分理想，有待更有效地宣傳與推廣。

8. 在教師專業成長方面，參與計畫之同仁在研究、教學及服務的多重壓力下，仍將有限的空閒時間聆聽本計畫所舉辦的演講也積極參與相關的工作坊，更組成合作成長團體，投入相當多的時間與心力，令人感佩。

雖然國內大學層級之英語文教師省思成長研究仍相當匱乏，但研究團隊的部分同仁已從計畫的執行過程中開始進行相關的行動研究，雖然只是一個起步，但期望有更多本系同仁及國內大學英語文教育領域的學者與教師，也共同進行相關的行動研究，並有豐碩的研究成果提供各界參考。

伍、結論與建議

在全球化的推波助瀾下，英語在國際社會的重要性已無庸置疑。但從台灣在各種標準化的國際性英語能力檢定測驗的整體表現，國人的英語文能力在國際比較上

明顯落後，的確仍有相當大的改進空間。有鑑於此，政府也在「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中責成教育部推動「營造國際化生活環境，提升全民英語能力」方案，希望透過「營造英語生活環境」、「推動全民英檢」、「強化英語師資」、「促進大專院校國際化」四項具體措施，積極改善我國語言學習環境，以提升國民的英語文能力，確保國家的競爭力。各大學校院為配合政府的政策，也規劃許多提升學生的英語文能力具體的措施：除了設定英檢門檻外，也投入大筆經費延聘外籍學者、鼓勵本國籍教授以英語授課、廣招外籍學生、建制雙語化標示，並透過與國外大學建立姊妹校的機制，定期交換教授及交換學生，以營造有利英語學習環境，但這些措施的具體成效仍有待進一步評估。同樣地，各技專校院每年也依據「提升技專校院學生外語能力補助要點」向技職司提出申請案，希望能獲得經費補助；在計畫書中也列舉了諸如「英語學習護照」、「英文自學中心」、「英語咖啡角落」、「英檢輔導」、「英語營」、「英語戲劇及演講競賽」等提升學生英語文學習的動機與興趣的具體措施。但過去幾年來獲得補助學校所採取的措施究竟達成多少成效？學生整體的英文程度又提升了多少？技職司除了每年投入龐大的經費外，應該建立嚴謹的考評機制，並實地訪察，具體檢驗各校的成效。

至於目前政府列為重點的「推動全民英檢」措施，在激勵大學生英語文學習的動機方面應能發揮一定的作用，但對於英語文程度日趨兩極化的國內大學生而言，畢業前必須具備「全民英檢」中級的能力事實上仍是一項艱鉅的挑戰。根據主辦「全民英檢」的台大語言訓練測驗中心在 2007 年 8 月 20 日公布的本年度第二次中級測驗初試成績統計報告，參加該次考試的考生中有 9,500 人具有國內大學學歷，但通過初試（含聽力測驗與閱讀測驗）的人數僅有 3,343 人，通過率為 35.2%。事實上，以英檢作為大學畢業門檻，或可加強學生之外在學習動機（extrinsic motivation），但通過「全民英檢」中級或初級的測驗，絕不完全等同於具備學術或職場所需的英語文應用能力。大學生英語文能力的提升，牽涉下列眾多因素：教學時數、師資品質與專業成長、教學軟、硬體的建置等；但更重要的仍是落實課程改革，並依學生的程度進行能力分級與適性教學，以有效地提升其自發性的內在動機（intrinsic motivation），增強其不斷自我提升的學習動力，方能達到事半功倍之效。

參考文獻

元智大學電子報（2007，7 月 23 日）。元智大學實施「通識英語營隊化」保證托福 220 分。**元智大學電子報**，466。2007 年 11 月 30 日，取自 http://www.yzu.edu.tw/e_news/466/1topic01.htm

- 周碩貴 (2002)。科技大學學生英文字彙量與閱讀補救教學研究。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告 (1/2) (NSC 91-2411-H-224-008)。台南縣：台南科技大學應用外語系科。
- 周碩貴 (2005)。技職校院英語教學之困境與突破。**教育研究月刊**，138，86-94。
- 林弘展 (2005，10月26日)。技職生程度差？學權會砲轟程振隆清雲科大成箭靶。**東森新聞報**。2007年9月3日，取自 http://bcc.yuntech.edu.tw/news/newshow.asp?news_id=74
- 施玉惠、張武昌等 (2005)。大學英語文課程模式之建構與實踐。教育部第一梯次「提升大學基礎教育計畫」執行報告。台北市：國立台灣師範大學。
- 英國文化協會 (2007，8月21日)。英語能力將是未來求職者競爭的致勝關鍵英國文化協會邀您體驗優質英語教學。**英國文化協會新聞稿**。
- 徐昌慧 (2005，5月)。教育部提升技專校院學生英語能力具體措施。論文發表於和春技術學院應用英文系舉辦之「語言能力檢定與教學研討會」，高雄縣。
- 匿名 (2005，7月25日)。關於大專院校自行規定通過全民英檢才可畢業。發表於 <http://tw.knowledge.yahoo.com/question/?qid=1205072501981>
- 國立台灣大學 (2006)。「邁向頂尖大學計畫」計畫書。台北市：作者。
- 國立台灣師範大學 (2004)。第一梯次「提升大學基礎教育計畫」九十二年度計畫執行報告大學英語文課程模式之建構與實踐。台北市：作者。
- 張武昌 (2003)。我國的國中英語教育。**人文及社會學科教學通訊**，14 (2)，113-130。
- 張武昌 (2006)。台灣的英語教育：現況與省思。**教育資料與研究**，69，129-144。
- 張武昌、周中天、陳純音、葉錫南、林正昌、許月貴 (2004)。國民中學學生基本學力測驗英語雙峰現象暨改進措施。教育部委託專案研究報告 (F0037623)。台北市：教育部。
- 張武昌、陳秋蘭、葉錫南、朱惠美 (2005)。中小學英語科課程綱要評估與發展研究。教育部委託專案研究報告。台北市：教育部。
- 張武昌、陳秋蘭、葉錫南、林正昌等 (2007)。教育部「提升我國國中英語教學有效模式之研究」結案報告。教育部委託專案研究報告。台北市：教育部。
- 張錦弘 (2004，3月11日)。英檢 交大照台大設門檻。**聯合報**，B8版。
- 張錦弘 (2006，2月4日)。元智 1/4 課程 用英語上課 朝雙語大學邁進 清華電機系必修都是用英語 10 多所大學設英檢畢業門檻。**聯合報**，C4版。
- 教育部 (2002)。**挑戰 2008 — 國家發展重點計畫**。2007年9月3日，取自 http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU9082001/e2008/index.htm

- 教育部高教司（2007，11月15日）。**提升高等教育競爭力**。2007，11月30日，取自 http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU8354001/2003/discuss/205.htm
- 陳園淳、柯俊丞（2007，8月23日）。新托福增口說測驗學生多數拿不到一半分數。**東森新聞報**。2007年9月3日，取自 <http://www.ettoday.com/2007/08/23/327-2146093.htm>
- 游毓玲、蔡佳怡、莊雯琪、郭金芳、盧惠瑛（2000）。技職校院學生英語學習困難介入方案實驗—以雲林科技大學機械系一年級學生為例。載於黃自來等（編），**第九屆中華民國英語文教學國際研討會論文集**（頁640-649）。台北市：文鶴。
- 黃慧敏（2003，11月6日）。三成大學生英語托福成績相當國中程度。**中央社**。2007年9月3日，取自 <http://ejee.ncu.edu.tw/committe/lowproficiency.htm>

教育資料與研究專刊

2007年12月 175-186頁

台灣中小學科學與數學教育的回顧與展望

羅綸新*

摘要

本文以台灣各期科學與數學教育之課程目標作為主軸，探討台灣科學與數學教育之脈絡以及未來之發展。本文以1945年開始談台灣的科學教育，其間經過初創的過程，至1969年九年國民教育確立中小學學制後，科學與數學教育的改革與課程的演進分為：改革初階期（1969—1980年）、理論奠基期（1980—1992年）、教育革新期（1994—2000年）及九年一貫課程期（2001年—）等四個重大期程。而未來台灣的科學教育將朝向：強化科學教育的理論、重視學生所習得的基本能力、調和人文與科學教育、十二年一貫科學教育及終身學習科學教育等五大趨勢發展。

關鍵詞：科學教育、數學教育、課程標準

*羅綸新，國立台灣海洋大學教育研究所教授兼所長

電子郵件：lol@mail.ntou.edu.tw

來稿日期：2007年10月22日；修訂日期：2007年11月5日；採用日期：2007年12月14日

The Retrospect and Prospect of Science and Mathematics Education for the Elementary and High Schools in Taiwan

Lwun-Syin Lwo*

Abstract

The purpose of this paper is to exanimate the contexts and the development of science and mathematics education for the elementary and high schools in Taiwan based on the contents of curriculum. The basic infrastructure of science and mathematics education was built up between 1945 and 1969. After that, four phrases have been developed: reformation period (1969-1980), theoretical foundation period (1980-1992), revolution period (1994-2000) and grade 1-9 consistent curriculum period (2001-till now). Furthermore, the science and mathematics education will keep going on 5 trends: (a) to upgrade the science and mathematics learning theory, (b) to promote student basic learning performance, (c) to harmonize humanity concerns and science learning, (d) to formulate the grade 1-12 consistent science and mathematics curriculum, (e) to keep a life-long science and mathematics learning for all.

Keywords: science education, mathematics education, curriculum standards

*Lwun-Syin Lwo, Professor & Director, Graduate Institute of Education, National Taiwan Ocean University
E-mail address: lol@mail.ntou.edu.tw
Manuscript received: October 22, 2007; Modified: November 5, 2007; Accepted: December 14, 2007

壹、緒論

人類生活在自然環境下，觀察自然，對許多自然現象產生好奇不解，以致進行探索與研究各種現象變化的道理，於是產生科學（歐陽鍾仁，1987）。當科學本身作為一種科學研究的對象之時候，學者之間有兩種基本不同的看法：一是從知識論的觀點出發，另一是以科學的人文和社會面作立論起點。從知識論的觀點而言，科學是一種關於研究的規則或者知識體系，為一種「純科學」、「為知識的知識」的事。因此，科學的目的是為了著累積知識，並且擴大人類知識的領域。這種論點自然將科學視為一種中性而免於價值判斷（value free）的研究活動。相反的，從人文社會面來探討，科學是一種人類研究的活動，科學的人文社會觀者認為科學在某一定程度上是與價值判斷相連繫的，例如，科學研究的動機、影響等。因此，有必要分析科學的人文社會因素，包含科學對於人文社會環境的影響及人文因素對於科學研究本身的影響（李南雄，1971；魏明通，1997）。

科學教育亦復如此，每個階段的科學教育在不同的哲學思想引領下，也會勾勒出不同的科學教育理念。台灣的科學教育從 1945 年台灣光復後開始推動，當時科學教育的理念與目標主要仿西方的脈絡，故早期亦在為科學而科學，為求知識而知識的背景下求富國強兵式的科學教育，著重科學知識的傳授及教學，後來發現科學所衍生的整體自然及人文生態之變化，故至 1970 年代開始隨著世界各先進國家的腳步，感於科學與技術的進步，改善了人類生活的品質，但是卻也因為人類的不當使用科學與技術，例如核武、化學藥劑、污染等，而嚴重的造成環境的破壞，給人類社會帶來許多的問題，甚至於對人類的生存造成空前的危機。因為科學、技術的研究發展所帶來對於人類社會所造成的衝擊及科學、技術與社會（Science-Technology-Society, STS）三者之間發生交互作用時，科學教育工作者需以更謙卑與負責的態度，改變過去科學萬能的心態，對科學與數學教育作出正確的決定並採取適切的行為。這些人文社會因素的受到重視及風行，在歐美國家開始傳播至世界各地，台灣亦不例外，發軔於 1970 年代，更在 1980 年代後成為我國科學與數學教育的主軸概念及核心價值。

本文以台灣各期科學與數學教育之課程目標為主軸，討論台灣科學與數學教育之脈絡及未來之發展，從而瞭解其與人文社會間的交互影響。

貳、台灣中小學科學與數學教育發展的回顧

台灣中小學的科學與數學教育從 1945 年開始推動，1958 年頒定「發展中等學校科學教育大綱」，1960 年開始推動全國中小學科學教育展覽會，也成立科學教育輔

導團。1968年制定國民中學暫行課程標準，在科學教育方面已開始注意到中小學課程應連貫的精神，教材方面大抵採取英美科學教材之精華。1969年，全面推行九年國民教育，此後九年國民教育及高級中等學校及高等職業學校學制確立，台灣的學制就沒有太大變化，其間科學與數學教育可分成下列四個重要時期：

一、科學與數學教育改革初階期（1969—1980年）

適逢世界各先進國家受美俄太空競賽白熱化之影響，大力推動科學教育之際，台灣也處於經濟起飛階段，展開科學教育變革的契機。自1969年至1980年間我國的中小學科學教育由「科學發展指導委員會」主導實施科學教育與科學人才之培育，擬定十二年之科學教育長期計畫，並分三期進行。陸續推動中小學科學課程與教材之實驗、師資培育、充實設備、及評量等實施具體策略以及推展社會大眾科學教育等工作。1974年台灣省政府公布「台灣省加強高級中學科學教育實施要點」，1975年公布「台灣省加強發展科學教育實施方案」設定發展科學教育長程目標、中程方針、及長程措施等。此期，國家科學發展委員會更明確訂出我國科學教育目標為：「一為增強國家力量，二為替國民創造更多財富，提高國民生活水準。」因此，發展科學教育的目標，不僅在普及科學教育、充實教育內涵；並且也配合國家經濟、國防和社會建設需要，培育科學與技術人才（台灣省政府教育廳，1991）。

教育部於1972年七月成立「國民中小學科學教育實驗研究指導委員會」，訂定國民中小學科學教育實驗研究計畫，並委託台灣省國民學校教師研習會執行。在指導委員會指導下成立研究小組及編輯小組。除師法「美國科學促進會」（American Association for the Advancement of Science, AAAS）、「基本科學研究」（Elementary Science Study, ESS）及「科學課程改進研究」（Science Curriculum Improvement Study, SCIS）等科學教育課程的資料並進行這些課程及我國當時自然科學教材的比較研究、設計及編輯我國中小學自然科學實驗教材及教師手冊。在經過幾所學校實驗後，繼續修訂教材及教師手冊以及製作教具。在1975年三月教育部正式成立國民中小學自然科課程標準委員會進行修訂中小學自然科課程標準，並於次年8月7日公告，自1979年全面實施。該次改革增加自然科教學時間，教材的編輯也強調以學生為中心，同時強調由科學活動發展科學概念與培養科學態度，並期能從做中學，教學評量則加強學習行為目標與實作測驗，兼顧形成性評量與總結性評量（莊嘉坤，1997）。

1975年是我國國民小學科學與數學教育標準化非常重要的一年，該年分別公告了「國小自然科學課程標準」、「國小數學課程標準」等重要文件；「國民小學自然科學教育目標」在於指導兒童接近自然，瞭解其周圍環境，增進科學知能與科學情趣，熟練科學方法，以養成具有科學素養的國民，為達上述目標，必須使兒童能

夠：（一）主動探究自然現象及其周圍的事物，養成隨時發現問題，探究問題，及自行解決問題的習慣以及正確的科學態度。（二）經由學習活動過程，瞭解有關物質、能量、與生物等的基本科學概念。（三）在學習活動中獲得觀察、實驗等科學方法，藉以啓發其獨立思考與創造發明能力。（四）應用科學方法、科學概念及科學態度於日常生活中。

至於「國民小學數學教育的總目標」在於輔導兒童從日常生活經驗中，獲得有關數學的知識，進而培養有效運用數學方法，以提升實際解決問題的態度和能力，主要目標為：（一）養成數、量、形的正確觀念，進而考慮其形成的需要與功能。（二）學習數、量、形的基本知識理，獲得基本技能，進而有效地提高在生活上的實踐能力。（三）能運用數、量、形之間的相互關係、及使用適當的數學語言，進而解決日常生活中有關的問題。（四）養成從數學觀點考慮日常事象的趣與習慣，進而運用數學知識與方法，發展其推理、組合、創造的能力（台灣省政府教育廳，1991）。此階段課程的實施在於透過有價值且有興趣的科學教學和活動，適應學童身心各階段的特徵，力求切合兒童學習能力，使學童獲得成為具有科學素養的國民所必須的科學概念、科學過程技能和科學態度；教學方法上多給兒童思考、嘗試、談論、假設、求證、發現、發表等機會，並注意培養自行解決問題的學習和能力。

二、科學與數學教育理論奠基期（1980—1992年）

教育部於1980年訂定「中小學科學教育中程計畫」，此為第一期之計畫至會計年度1986年為止。此計畫含科學師資訓練、教學方法之改進、儀器設備之充實、科學活動之舉辦與資料提供、課程實驗及教材之改進等五項重點工作。因為該類工作既繁重又非一蹴可及，欲達成全面性提升科學教育素質仍有待努力。故乃有第二期中程計畫之提出，自1987至1992年涵蓋另外六個會計年度。這段期間對國民中學的科學與數學教育著力甚深，也奠下台灣科學與數學教育之基礎。

1983年公布國民中學數學課程標準，其目標為：（一）引導學生認識數學的功用，以提高學習的興趣。（二）輔導學生獲得數、量、形的基本知識與技能。（三）培養學生運用數學方法，解決日常生活中數量問題的習慣與能力。（四）培養學生思考、推理的基本能力。（五）配合教育輔導，鑑別與試探學生數學的能力。1985年公布國民中學自然科課程標準，依生物、理化、地球科學等分列其課程目標，同時也就選修之各科訂有課程目標。生物課程標準的目標為：（一）引導學生以積極主動的態度，探究生物及其生存環境的關係，進而培育其樂於接近自然與愛護生物的情操。（二）培養學生以科學方法及科學態度審視有關生物方面的觀察、實驗，並由觀察及實驗，啓發學生獨立思考、推理判斷及創造能力，期能應用於日常生活，美化人生。（三）使學生認識周遭生物，瞭解其基本構造、功能、生命現象及生物

生活的特徵。(四)使學生瞭解生命延續、生物演化、生物及生態系與人生的關係。理化課程標準的目標有三：(一)增進學生科學知能，培養科學興趣，以養成具有科學素養的國民。(二)使學生明瞭學習理化的目的在認識物質和能量的世界，改善人類生活。(三)輔導學生學習理化的基本知識，熟練科學方法，培養科學態度，以應用於日常生活，並做為繼續學習自然科學的基礎。地球科學課程標準的目標為：(一)增進學生地球科學知能，培養科學興趣以養成具有科學素養的同學。(二)使學生認識日常接觸之地球環境。(三)使學生瞭解地球科學與人生之關係。(四)使學生瞭解地球科學之基本概念。

高級中學科學課程標準亦於1983年公布，含數學科課程標準、基礎地球科學、基礎生物、基礎理化、物理(一)(二)課程標準、化學(一)(二)課程標準、生物(一)(二)課程標準、地球科學(一)(二)課程標準等。這些基礎科學大多延續國民中學科學教育的基礎，輔導學生獲得最低限度的基本科學概念，各科進階(一)與(二)的課程以高一為基礎，進一步強化學生對該科學學習，並奠定研究高深學術與學習科學專門知識之基礎。高級職業學校之科學課程亦在1983年公布，含數學、物理及化學等科目之教學目標及實施方式等課程標準(台灣省政府教育廳，1991)。此階段對於中等學校的自然科學及數學教育基礎有了詳盡的規劃，對於促進我國科學教育扎根工作奠下良好的基礎。使中等學校的科學教育有了具體的依據及得到較為充足的經費及設備。行政院國家科學委員會亦於1982年改為科學教育發展處，負責全國科學教育研究發展之策劃、推動與協調。

三、科學與數學教育革新期(1994—2000年)

我國政府為了推動教育革新，於1989年召開全國教育會議，會中許多專家學者提出國內國中小學的科學課程太過艱難，也漸漸脫離日常生活與實用的範圍，教育部著手對中小學的課程做適切的修訂。1994年進行全國第九次國民小學課程標準修訂，明訂國民中小科學教育的總目標，在於指導學生接近自然，瞭解人與其周圍的環境和諧共存之重要，增進科學知能與科學情趣，熟練科學方法，以養成具有科學素養的國民。因此，重新審視及修訂國民中學及高中職的課程標準，並公布國民中學數學課程，其目標為：(一)引導學生認識數學在生活中的功用，以提高學習的興趣。(二)輔導學生獲得數、量、形的基本知識與技能，以提升數學素養。(三)培養學生運用數學方法解決問題的習慣與能力。(四)啓發學生思考、推理與創造的能力。(五)培養學生主動學習的態度及欣賞數學的能力。

1994年「國民中學自然科課程標準」依生物、理化、地球科學等分列其課程目標，同時也就選修之各科訂有課程的目標。生物課程目標為：(一)經由學習活動，使學生認識生物，瞭解其構造、功能及生命現象的基本原理，並體認生命與人類福

祉的關係。(二)在學習活動中,培養學生觀察、推理、實驗等科學方法,藉以啓發獨立思考與創造能力,並應用於日常生活中問題之解決。(三)引導學生以積極主動的態度,探究生物及其與自然環境間的關係,進而培養親近自然、愛護環境與尊重生命的情操。理化課程目標為:(一)繼續國民小學自然課程,增進學生對物質和能量世界的瞭解,以建立理化基本知識與概念,養成具有科學素養的國民。

(二)藉由生活化的實驗活動,培養學生科學興趣,熟練實驗方法,養成科學態度,以增進解決問題,適應變遷的能力。(三)經由對日常生活現象與問題的探討,以體認自然的奧妙,認識科技發展對人類生活和環境的影響,養成獨立思考,探求真理的習慣,培育尊重別人、愛護環境、積極樂觀的態度。地球科學課程目標為:

(一)使學生認識日常接觸的地球環境,進而瞭解地球科學的基本概念。(二)使學生知道地球上各種自然變動現象,及其對人類生活的重大影響。(三)使學生珍惜地球有限資源,並重視天然災害之防治。(四)使學生體認人與自然和諧共存的必要及維護地球環境的責任。至於選修科目中還包括數學、理化、地球科學等課程均另訂目標,除了再進一步增強學生瞭解各科之知識與技能,並以增進各學科之素養,進而啓發學生思考、推理與創造的能力(教育部,1994)。

1995年十月修訂發布之高級中學課程標準實施要點中,數學課程目標為:(一)引導學生瞭解數學的內容、方法與精神,培養學生用數學方法思考問題的素養與能力。(二)增進學生的基本數學能力,奠定學習相關學科的基礎。(三)提供學生在實際生活與未來生涯所需的數學知能。(四)培養學生欣賞數學內涵簡明有效及結構嚴謹優美的特質。基礎物理課程目標為:

(一)銜接國民中學理化必修教材,增進學生對物理學基礎的認識,引導學生應用科學方法以解決問題並培養良好的科學態度。(二)介紹物理學知識在日常生活上的應用,藉以激發學生學習科學的興趣,並使學生明瞭基礎科學的研究,導致技術的革新和發明,進而密切影響人類生活和社會的進展。基礎化學課程目標為:

(一)藉由生活化的教學內容與實驗活動,瞭解化學與環境、科技、人生的相關性,認識自然界的多元性和一致性,以及化學帶給人類與地球的影響。(二)培養化學興趣,熟悉科學方法,增進個人解決問題、自我學習、推理思考、表達溝通之能力,以適應社會變遷,成為具有科學素養的國民。基礎生物課程標準包含總目標及重點目標,總目標為:

(一)培養現代國民所應具備的生命科學基本素養,以瞭解人類居住的環境及扮演的角色。(二)探索生命科學的基本知識,建立生命科學的現代觀,以解決日常生活中所遇到的問題。

(三)培養學生對生命科學的興趣,瞭解生命的奧秘,鑑賞現代生物科學的成就與進展,並瞭解其與人文科學的關係。基礎地球科學課程標準包含總目標及重點目標。

該總目標如下:(一)激發學習地球科學之意願與關切珍惜地球環境之意識。

(二)認識地球科學有關地質、海洋、氣象、天文等重要基本概念,以增進探討該

類學科之興趣與學習基礎。(三)瞭解地球科學有關觀察、分析、推論、歸納與處理判斷問題之方法，以提升學生解決問題之能力。另外，物質科學還分為物理篇、化學篇、地球科學等三篇及生命科學等進階課程，也分別訂定目標，主要皆在國民中學理化必修教材和高一基礎教材的基礎上，進一步介紹各科的基本知識，使學生經由日常生活中有關科學與科技應用實例的介紹，體認科學的發展對人類生活和環境的影響及其重要性，啟發學生科學創造和應用的潛在能力(教育部，1995)。相較於以往之目標，修訂後的國民中學及高中、職課程目標更重視學生學習動機與興趣、問題解決能力與習慣、獨立思考及創造力等，同時也關心日常生活周遭環境及愛護自然生態環境等問題。

推動國家各級科學教育的重要問題是科學師資的培育。幾次科學教育改革的重要項目均提及科學教師的培育及在職進修的改革。的確，科學教師是中小學科學教育發展成敗的關鍵，科學教師不但在科學知能及教學方法上應有充足的準備及隨時更新與創新新知，才能啟發學生、導引學生，以紮實科學教育深厚的基礎。以往中小學科教師資是師大及師院設有數理教育學系培養，但自1994年「師資培育法」通過立法後，打破中小學師資一元化制度，多元化的中小學科學師資培育成為趨勢；中小學科學師資來源不再侷限於各師院數理教育系的畢業生，一般大學院校理工科畢業生亦成為中小學科學師資之另一來源。這在科學教育的推動上可謂為一個重大變革。

三、科學與數學教育九年一貫課程期(2001年一)

因應來自民間、學者教育改革的呼聲，及國家社會在資訊時代的快速變遷等需要，從1997年起至1998年間教育部即開始研訂國民中小學課程的共同架構、學習領域、授課時數等「國民教育九年一貫課程總綱」。接著再制訂各學習領域的課程綱要，確定各學習領域的教學目標，及實施要點等，並於2000年九月公告暫行綱要，選取134所學校試教。2001年開始自一、四、七年級實施，於3年內完成全面實施。這次新課程改革主要以降低全國一致性的規範及限制，給各地區及學校較大的自主空間；國小與國中課程內涵一貫；且減少授課時數以便各校能有足夠彈性設計學校本位課程。這次課程改革中科學教育區分為「自然與生活科技」及「數學」兩個學習領域。自然與生活科技將自然、科學、技術三者一脈相連，前後貫通，形成四點基本認識(魏明通，2005)：

- (一) 自然與生活科技之學習應為國民教育必要的基本課程。
- (二) 自然與生活科技之學習應以探究和實作的方式來進行，強調手腦並用、活動導向、設計與製作兼顧知能與態度並重。
- (三) 自然與生活科技之學習應該重視培養國民的科學與技術的精神及素養。
- (四) 自然與生活科技之學習應以學習者的活動為主體，重視開放架構和專題

本位的方法。

九年一貫課程關於自然與生活科技領域課程目標為：（一）培養探索科學的興趣與熱忱，並養成主動學習的習慣。（二）學習科學與技術的探究方法和基本知能，並能應用所學於當前和未來的生活。（三）培養愛護環境、珍惜資源及尊重生命的態度。（四）培養與人溝通表達、團隊合作及和諧相處的能力。（五）培養獨立思考、解決問題的能力，並激發開展潛能。（六）察覺和試探人與科技的互動關係。

數學領域的總體目標為：（一）培養學生的演算能力、抽象能力、推論能力及溝通能力。（二）學習應用問題的解題方法。（三）奠定下一階段的數學基礎。（四）培養欣賞數學的態度及能力。除了總目標外，各階段亦分別訂有分段目標，其中國民小學階段的目標為：（五）第一階段（一至三年級）能掌握數、量、形的概念。（六）在第二階段（四至五年級）能熟練非負整數的四則與混合計算，培養流暢的數字感。（七）在小學畢業前，能熟練小數與分數的四則計算；能利用常用數量關係，解決日常生活的問題；能認識簡單幾何形體的幾何性質、並理解其面積與體積公式；能報讀簡單統計圖形並理解其概念。國民中學階段的目標則為：（八）能理解坐標的表示，並熟練代數的運算及數的四則運算。（九）能理解三角形及圓的基本幾何性質，並學習簡單的幾何推理。（十）能理解統計、機率的意義，並認識各種簡易統計方法（教育部，2001）。

至於高中及高職九五暫行綱要及九八課程綱要的修訂辦法，「自然領域」一年級包括「基礎物理」、「基礎化學」、「基礎生物」、「基礎地球科學」四科，每科各修習二學分；二年級包括「物理」、「化學」、「生物」、「地球與環境」四科，「物理」、「化學」每學期各三學分，「生物」、「地球與環境」每學期各二學分，學生在上述四個科目中每學期至少選習 2 至 3 學分。「數學」、「社會」與「自然」領域之必修部分以學科基本知識、技能為主，注重通識及對人文、生命、與自然的關懷，俾有助於提升終身學習之能力與興趣。2006 年高級中學課程綱要與 2009 年的課程綱要相較，除高一基礎科學不變外，高二及高三課程名稱、教學目標等都不相同。

此次修訂之普通高級中學必修科目「數學」課程目標為：（一）引導學生瞭解數學的內容、意義及方法。（二）培養學生以數學思考問題，分析問題，解決問題的能力。（三）提供學生在實際生活和學習相關學科方面所需的數學知能。（四）培養學生欣賞數學內涵中以簡御繁的精神和結構嚴謹完美的特質。普通高級中學必修科目「生物」課程欲達成之目標如下：（一）經由探討生物體的構造與機能，瞭解生命現象的奧秘及生物學與人生的關係，以培養現代國民應具備的基本生物學素養，以及對現代生物學進展與成就的鑑賞。（二）經由對生物的生長、生命的維持及生命的延續等之瞭解，激發學生對生物學的興趣，培養尊重生命、鑑賞生命的情

操。(三)培養觀察、推理及理性思辨能力，開發創造潛能，應用於解決日常生活中所遭遇的問題。另外，普通高級中學「物理」「化學」「地球與環境」等選修科目欲達成之目標為繼續高中一年級基礎科學教育，進而奠定學習各科專門知能之基礎。

此階段的課程改革是歷年來最巨大的一次，課程及教學重視學生基本能力以培養專門學力，目的在提升各級各類中小學課程綱要間之一貫性，並以「學生主體」、「國民素質」、「課程統整連貫」之核心理念，訂定12歲、15歲、18歲學生一般能力及領域（學科）能力，並重視各年齡各項能力之銜接。

參、台灣中小學科學與數學教育未來的展望

回顧過去、展望未來，台灣科學與數學教育歷經多次變革，除與時俱進追求與世界同步外，也漸發展出屬於本土課程的特色，並融入歷史人文社會脈絡的課程及教學。以下分析未來的發展趨勢：

一、強化科學與數學教育的理論

台灣的科學與數學教育理論這些年來漸漸有以認知、建構、學生中心取代以往編序、知識及教師為中心之教學理論。這也是八〇年代以來世界各國的科學課程朝向因應社會的需要、解決日常問題、認知心理學以及學生的學習特性等發展出來的。認知心理學是當代心理學者及教育思潮的主流，雖然其對學習投入大量的關注，只是近幾年的事，但在探討影響科學概念學習及概念改變的因素方面，已使我們對學習本質的瞭解有革命性的進展。此理論已然蔚為極重要的學術領域。從人類的歷史來看，文化的發展、文明的設計與科學的推動，無一不涉及人類認知與心智的運作，而未來更是個「腦力」與「科技」競爭的時代。在自然科學教學方面，我們應瞭解學生主動積極的角色、學生所擁有的知識和經驗的重要性、以及學生在學習科學時可能遭遇的認知困難等等（鄭昭明，2006）。因此，教師們對於每個教學單元都應事前擬定周詳教學計畫，包括評估學生原有知識及學生學習興趣，同時針對學生原有的知識和預期學習的成果安排合適的教學活動、乃至於評估學生學習後概念的改變等。

二、重視學生所習得的基本能力

呼應教育部的十二年國教計畫之學生基本能力與學科能力原則，中小學學生應具備能力包含一般能力及領域（學科）能力，兩者間應相互呼應、彼此支持。各階段各類課程綱要均應適切納入中小學學生應具備能力。這些基本的的能力包括：（一）

瞭解自我與發展潛能；（二）欣賞、表現與創造；（三）生涯規劃與終身學習；（四）表達、溝通與分享；（五）尊重、關懷與團隊合作；（六）文化學習與國際瞭解；（七）規劃、組織與實踐；（八）運用科技與資訊；（九）主動探索與研究；（十）獨立思考與解決問題。有人謂之為能「帶著走」的能力，但是科技時代裡各種能力均可能是國民適應生活問題所需，即所謂基本的或帶得走的能力，其對不同的人或不同階段的人也可能有不同的解釋。

三、調和人文與科學教育

科學與人文學科雖各據守善的知識領域，但是科學與人文社群因缺乏溝通而造成藩籬，進而形成雙方認知上的歧異，甚至互相排斥，此乃因為過分專業化所造成的結果（羅仁權，2001）。未來宜打破學習領域界限，彈性調整學科及教學節數，實施大單元或統整主題式的教學。教科書內容除了包含學科知識與技能之外，也要能反應當前社會關注的主要議題，例如資訊教育、環境教育、兩性教育、人權教育、生涯發展教育、家政教育及海洋教育等。在於培養具備人本情懷、統整能力、民主素養、鄉土與國際意識，以及能終身學習之健全國民。

四、十二年一貫科學教育

世界主要國家為貫徹以學生為主體的理念與提升國家競爭力，紛紛強化中小學課程連貫與統整，並建置中小學一貫課程體系，因此科學與數學教育的縱向與橫向銜接及連貫就顯得格外重要（李坤崇，2002）。教育部於2003年公布並逐期實施國民中小學、高中職的課程，以強化課程的縱向連貫與橫向統整，九年一貫課程更進一步向十二年國民教育方向推進，遂於2007年開始修訂九年一貫課程綱要及高中高職課程，並將於2009年完成，並全面實施。

五、終身學習科學教育

「活到老、學到老」自古流傳，終身教育觀念已有一段歷史。聯合國教育科學文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）於1963年開始將終身教育列為國際會議的議題，法國教育家Paul Lengrand認為過去數百年來，人類習慣視前半生為學習，後半生為勞動的思想是不科學的，主張教育應該是從生到死的繼續過程，因此應建立一個整體性的教育制度，方便任何年齡的人士能在需要時學習（引自崔寶峰，2001）。現代化、資訊化、變動劇烈化之社會的教育，要培養具有獨立思考、批判能力、適應能力及具主動性的「人」。因此學的概念在教育過程中比教的概念更為重要，教師之輔助及引導的角色亦比傳統的傳

授角色更重要。終身教育強調教育制度要保障任何年齡的人在需要時均有學習機會，並強調家庭、學校及社會教育之相關性及整合性，科學教育的未來將是每位國民無論何時、何地、何種年齡均能自我學習，接受或學習科學新知。

參考文獻

- 台灣省政府教育廳（1991）。**台灣教育發展史料彙編科學教育篇**。台中市：台中圖書館。
- 李坤崇（2002）。**新舊課程銜接手冊**。台北市：教育部。
- 崔寶峰（2001，11月）。**終身教育、終身學習及學習社會的國際觀念發展**。論文發表於新加坡成人教育協會、澳門大學校外課程及特別計劃中心、澳門成人教育協會合辦之「2001年國際終身學習研討會暨亞太終身學習論壇」，澳門。
- 教育部（1994）。**國民中學課程標準**。台北市：作者。
- 教育部（1995）。**高級中學課程標準**。台北市：作者。
- 教育部（2001）。**國民中小學九年一貫課程暫行綱要**。台北市：作者。
- 莊嘉坤（1997）。**科學教育面面觀**。屏東市：國立屏東師範學院。
- 歐陽鍾仁（1987）。**科學教育概論**。台北市：五南。
- 鄭昭明（2006）。**認知心理學：理論與實踐**。台北市：桂冠。
- 魏明通（1997）。**科學教育**。台北市：五南。
- 魏明通（2005）。我國科學教育的回顧與展望，**教育資料與研究**，64，1-18。
- 羅仁權（2001，6月）。**知識經濟時代高等教育的趨勢**。論文發表於台灣大學舉辦之「高等教育與知識經濟」學術研討會議，台北市。

教育資料與研究 (專刊)

教
育
資
料
與
研
究

發行者：國立教育資料館

發行人：王世英

發行地址：台北市大安區(106)和平東路一段179號8樓

電話：02-2351-9090-125

傳真：02-2357-9595

網址：www.nioerar.edu.tw

電子信箱：bimonthly@mail.nioerar.edu.tw

2007年12月31日出刊(本刊同時登載於國立教育資料館網站，網址為：

<http://pubs.nioerar.edu.tw/periodical/periodical.jsp>)

編輯委員會

召集人：王世英

編輯委員：吳明清／吳清山／周佳蓉／周玟玲／林天祐／林威志／邱美虹／段慧瑩

張玉成／郭世琪／陳文團／黃炳煌／溫明麗／劉春榮／劉美慧／歐用生

謝雅惠／魏明通／羅綸新(依姓氏筆劃順序排序)

總編輯：溫明麗

編輯小組：吳美清(召集人)／王秉倫／王清標／張雲龍／連之瑜／廖晉瑩

本期執行編輯：王清標

助理編輯：羅天豪

稿件傳送：<http://bimonthly.nioerar.edu.tw/index.faces>

地址：台北市大安區(106)和平東路一段179號8樓

電話：02-2351-9090-113 或 115

印刷者：晉富印刷有限公司

地址：台中市西區太原路一段206號

電話：04-2314-0788

定價：每期新台幣一二〇元(不含郵資，訂閱費詳如劃撥單)

訂閱辦法：

1. 利用郵政劃撥儲金訂購

帳號：14001708

戶名：有限責任國立教育資料館員工消費合作社

2. 展售門市

教育部員工消費合作社

地址：台北市中山南路5號 電話：02-2356-6054

五南文化廣場

地址：台中市中山路6號 電話：04-2226-0330

網址：<http://www.wunanbooks.com.tw>

出版登記：行政院新聞台誌字第一一四二二號

中華郵政北台字第5187號執照登記為雜誌類交寄

GPN：2008300024

ISSN：1024 - 3058

◎版權所有，轉載請依本館著作授權利用作業要點辦理◎



牽手關台灣 加入聯合國

Bimonthly Journal of Educational Resources and Research

Published Bimonthly by: National Institute of Educational Resources and Reserch

Publisher: Shih-Ying Wang

Address: 8F, No.179, Section 1, Heping East Road, Taipei, Taiwan

Tel: +886-2-2351-9090-125

Fax: +886-2-2357-9595

Website: <http://www.nioerar.edu.tw>

E-mail: bimonthly@mail.nioerar.edu.tw

Chair: Shih Ying Wang

General Editor: Sophia Ming-Lee Wen

Executive Editors: Yun-Lung Chang / Chih-Ying Liao / Chih-Yu Lien

Pin-Lun Wang / Ching-Piao Wang / Mei-Ching Wu

Assistant Editor: Tien-Hao Lo

Editorial Board: Yu-Cherng Chang / Yun-Lung Chang / Mei-Hung Chiu / Chia-Jung Chou

Mei-Ling Chou / Hui-Ying Duan / Ping-Huang Huang

Shih-Chi Kuo / Chun-Rong Liu / Mei-Huei Liu / Tien-Yu Lin / Wei-Jhih Lin

Lwun-Syin Lwo / Yung-Sheng Ou / Ya-Hui Shieh / Van-Doan Tran

Sophia Ming-Lee Wen / Ming-Tong Wey / Ching-Shan Wu

Mei-Ching Wu / Ming-Ching Wu

Submitting Manuscripts:

Please see website, as follows:<http://bimonthly.nioerar.edu.tw/index.faces>

Printed by Jen Fu Printing Co., Ltd.

Address: Jen Fu Printing Co., Ltd. No. 206. Tai Yen Rd., Sec. 1 Taichung City, Taiwan

Tel: +886-4-23140788

Subscription rates: NT \$120(one volume, postage excluded)

Retailers

Ministry of Education

Address: No.5, Jhong-shan S. Rd., Taipei, Taiwan, R.O.C

Tel: +886-2-23566054

WU-NAN BOOKS CO. LTD. R.O.C Government Publications.

Address: No.6, Jhong-shan Rd, Central District, Taichung(400), Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-4-22260330

Date Published: December 31, 2007

Bimonthly Journal of Educational Resources
and Research (Special Issue)

《教育資料與研究》雙月刊編輯委員會

Bimonthly Journal of Educational Resources and Research Editorial Board

- 總編輯：溫明麗，國立台灣師範大學教育學系教授
General Editor: Sophia Ming-Lee Wen (Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University)
- 召集人：王世英，國立教育資料館館長
Chair: Shih-Ying Wang (Director General, National Institute of Education Resources and Research)
- 編輯小組：吳美清（召集人）/王秉倫/王清標/張雲龍/連之瑜/廖晉瑩
Executive Editors: Mei-Ching Wu / Pin-Lun Wang / Ching-Piao Wang / Yun-Lung Chang / Chih-Yu Lien
Chin-Ying Liao
- 助理編輯：羅天豪，國立台灣師範大學教育學系博士候選人
Assistant Editor: Tien-Hao Lo (Doctoral Candidate, Department of Education, National Taiwan Normal University)
- 編審委員：（依姓氏筆劃順序排序）
Editorial Board：（By surname）
- 吳明清，淡江大學教育政策與領導研究所教授兼所長
Ming-Ching Wu (Professor & Director, Graduate Institute of Educational Policy and Leadership, Tamkang University)
- 吳清山，台北市立教育大學教育行政與評鑑研究所教授
Ching-Shan Wu (Professor, Graduate School of Educational Administration and Evaluation, Taipei Municipal University of Education)
- 林天祐，台北市立教育大學教育行政與評鑑研究所教授
Tien-Yu Lin (Professor, Graduate School of Educational Administration and Evaluation, Taipei Municipal University of Education)
- 邱美虹，國立台灣師範大學科學教育研究所教授
Mei-Hung Chiu (Professor, Graduate Institute of Science Education, National Taiwan Normal University)
- 段慧瑩，國立台北護理學院嬰幼兒保育系副教授兼師資培育中心主任
Hui-Ying Duan (Director of Center of Teacher Education, Associate Professor of Department of Infant and Child Care, National Taipei College of Nursing)
- 張玉成，東海大學附屬高級中學校長
Yu-Cherng Chang (Principal, The Affiliated High School of Tunghai University)
- 陳文團，國立台灣大學哲學系教授
Van-Doan Tran (Professor, Department of Philosophy, National Taiwan University)
- 黃炳煌，國立政治大學教育學系兼任教授
Ping-Huang Huang (Adjunct Professor, Department of Education National Chengchi University)
- 劉春榮，台北市立教育大學教育行政與評鑑研究所教授兼所長
Chun-Rong Liu (Professor & Director, Graduate School of Educational Administration and Evaluation, Taipei Municipal University of Education)
- 劉美慧，國立台灣師範大學教育學系教授
Mei-Huei Liu (Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University)
- 歐用生，大同大學講座教授
Yung-Sheng Ou (Chair Professor, Tatung University)
- 魏明通，國立台灣師範大學化學系名譽教授
Ming-Tong Wey (Professor Emeritus, Department of Chemistry, National Taiwan Normal University)
- 羅綸新，國立台灣海洋大學教育研究所教授兼所長
Lwun-Syin Lwo (Professor & Director, Graduate Institute of Education, National Taiwan Ocean University)



國立教育資料館 編印

Educational Resources and Research
Special Issue

ISSN 1024-3058



9 770102 430586

GPN:2008300024

定價：新台幣 120 元