



前瞻與期待：現代化公民教育的浮現

莊富源¹／國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系代理主任兼政治學研究所所長

摘要

自1990年開始民主轉型到2000年的首次政黨輪替迄今，臺灣業已進入到民主深化（democracy deepening）的鞏固時期，期間由於伴隨公民社會（civil society）思潮的形成及其價值取向的建構，我國公民教育的發展也產生了根本性的改變。質言之，在此之前，係為「國家的」公民教育（national civic education）；在此之後，則為「社會的」公民教育（social civic education），影響所及的，舉凡公民教育理念所涉的發展目標，公民資格（citizenship）的概念論述，公民生活的互動關係，參與決定的運作方式，以及學科教育的課程內涵等方面，顯然也隨之發生具體而微的變化。為此，本文除擬經由比較並詮釋「國家的」公民教育與「社會的」公民教育的差異之外，將進一步以前瞻性的觀點提出建言，闡明「社會的」公民教育的發展方向，包括：闡揚公民社會的價值取向，確立公民教育的學科典範，落實公民教育的課程內涵，推展多元文化的公民教育，以及強化公民的終身學習教育等是，藉以凝聚國人的共信與共識，從而促使現代化公民教育的浮現。

關鍵詞：民主深化、公民社會、國家的公民教育、社會的公民教育、公民資格

Abstract

Since democracy transition beginning in 1990 to the first political party alternation in 2000, Taiwan has been in the consolidated period of democracy deepening. By the formation of civil society thoughts and the establishment of its orientation, there is a profound change in the civic education in Taiwan. In other words, it was the "national" civic education before the alternation; however, it became "social" civic education thereafter. The influences of this transition of the concept of civic education are broad, such as the goal of development, the notion of citizenship, the interaction of citizen, the style of civil-participated decision making, the content of scholar education and so on. Hence, the main point of this essay is comparing the differences between national civic education and social civic education. Besides, there are also some suggestions provided in a foreseeing point of view to make sure the tendency of civic education development in the democracy deepening period, including expounding the orientation of civil society, establishing the paradigm of scholar education, putting civic education into practice, promoting multi-cultural civic education and enhancing lifetime learning. By all these changes, the belief and the thinking of commonwealth in Taiwan consolidate. Then the emerging of modernized civic education is something we can look forward to.

Keywords: democracy deepening, civil society, national civic education, social civic education, citizenship.

¹ 國立政治大學國家發展研究所法學博士，主要研究專長為公民教育、公民科教材教法、憲法及政治社會學。



一、前言

公民教育（civic education）係一種旨在培養現代健全公民的教育。然因公民教育的本質帶有很強的政治性格，從而會與時代的社會思潮和教育的目標取向發生極為密切的互動關係。連帶的，舉凡公民教育有關的體用作為，無論是在家庭、學校或社會等主要的場域上，隨即容易受到來自於政治與社會變遷力量的衝擊，以致產生根本性的變化，而有亟需創新與調適，藉以強化國家與社會永續發展的必要。

在我國，溯自一九八〇年代以來，公民教育即已伴隨世界第三波民主化運動自歐陸開始席捲全球而深受影響，尤其在歷經威權統治鬆動（1980~1990）、民主轉型（1990~2000），乃至當前民主深化時期（2000~迄今）的過程中，一路走來，由於受到民主化運動背後有關公民社會（civil society）思潮洗禮的結果，表現在公民教育理念所涉的發展目標，公民資格（citizenship）的概念論述，公民生活的互動關係，參與決定的運作方式，以及學科教育的課程內涵等方面的變革，則是更為明顯。

二、從「國家的」公民教育到「社會的」公民教育

有鑑於此，吾人可以將1990年開始民主轉型到2000年首次政黨輪替的十年間，視為是我國公民教育發展歷程的重要分水嶺。基本上，在此之前的威權統治時期，係為一種「國家的」公民教育（national civic education）；而在此之後的民主深化時期，則是一種「社會的」公民教育（social civic education）。至於這兩種不同邏輯思維模式的公民教育體制，在理念脈絡上，各有其不同的建構基礎與特質：

首先，「國家的」公民教育，指的

是國家統治機器透過文化霸權（cultural hegemony）的方式，用以傳遞主流價值和促進公民個人對國家認同的一種政治社會化過程。而此「由上而下」且一致化的運作機制，有時固然因於時空情境的迫切與考量，如戰亂時期或種族融合需要等，而必須採取的策略，但卻也容易因之變成「定於一尊」的意識形態作為，從而形塑出一種被動、消極和迷信權威的順民性格。事實上，在1990年以前的臺灣，由於受到戒嚴令和動員戡亂臨時條款的籠罩，公民教育遂逕自淪為威權統治下社會與政治控制的教化工具，尤其甚者的，即是執政者常為鞏固政權之便，變相將公民教育馴化為形塑一元化社會的御用之物。是以，此一時期的公民教育既失去其應有的主體性，同時也被異化成為「政治教育」、「愛國思想教育」、以及「政治社會化」的同義詞。

由此看來，「國家的」公民教育除充滿國家機器強力支配的政治性格之外，更帶有極為顯著的「工具主義」屬性，因此在國家與社會互動關係的聯結上，可謂是一種幾近於以「國家優先於社會」或「國家高於社會」論述為主的「臣民教育」或「順民教育」。

相對的，時序進入到當前民主深化時期的公民教育，基本上係以建立「理想而完善的公民社會」為其主要目標，並在結合公民資格的哲學基礎下，致力於培養公民主動積極、肯認差異，和具有理性溝通，以及思辨能力的一種教育過程，是謂之「社會的」公民教育。由此可見，「社會的」公民教育不僅強調受教者在參與公共事務的過程中，要能以民主、多元與開放的價值和標準，並藉由思辨倫理的理念與精神，兼籌並顧個人與社會、認同與差異、公領域與私領域的均衡和諧，更是貴乎培養一種和平、成熟、理性與自主人格的公民文化。抑有進者，「社會的」公民教育係在闡揚並實踐公民社會所需



的價值取向，包括：政治方面—在於鞏固民主化、法治化，建立穩健的憲政體制；經濟方面—在於落實自由化、國際化，邁向理性的經濟活動；社會方面—在於認知、包容多元化，充實理想的社會生活；文化方面—在於發揚本土化、在地化精神，豐富優質的公民文化；以及意識方面—在於養成正確的公民意識（莊富源，2007：84-100）。凡此，已然成為「社會的」公民教育所要加以關注與發展的重要課題。

綜上所述可知，「國家的」公民教育的運作機制係為一種「由上而下」的控制模式；而「社會的」公民教育則是一種「由下而上」的自發模式。由此，若進一步深入檢視過去臺灣的政治發展歷程則可以發現，一九九〇年代以前的威權統治時代，國家即長期一直處於強勢主導的一方，公民教育在國家機器透過文化霸權的操控下，早已淪為主政者遂行其威權統治的傳聲筒，以致國民在公領域的社會生活層次上，往往被剝奪其作為公民所需的自主權及抵抗權。迨一九九〇年代以後，由於伴隨公民社會思潮的興起及公民意識的普遍抬頭，就在威權統治崩潰解體後，而國家權力的絕對優勢也已不如往昔，公民及社會覺醒的自主力量於是乘勢展布契機，目的即是在於透過現代化公民教育的實踐，藉以邁向民主深化為職志的公民社會。

三、兩種公民教育理念的比較

至於有關「國家的」公民教育與「社會的」公民教育在理念上的差異，基本上則可以從下列五點來加以比較之：

（一）就公民教育的發展目標而言

「國家的」公民教育強調的是「培養理想而標準的好公民」，著重一元化、同質性高的公民資格養成教育。而「社會的」公民教育則是以「建構理想而完善的公民社會」

為最高理想，因此重視公民成長的概念、公民參與公共事務的能力，並能肯定、包容多元化社會中成員的個別差異，亦即異質性的呈現、接納與認同。

（二）就公民資格的概念論述而言

「國家的」公民教育強調公民共和主義的概念論述，認為公民的主體價值必須在追求、實踐「公共善」（common good）的過程中方得以展現，甚至為能達成國家的公共善，主張公民要具有保衛國家的勇氣、德行。由此審視黨國體制時期的公民資格養成的重點，其實無不充塞著「犧牲小我、完成大我」、「沒有國哪裡會有家」、「做個堂堂正正的中國人」、「反共必勝、建國必成」等有關德行面向上的主觀論述。反觀當前民主深化的鞏固時期，「社會的」公民教育強調的是以社群主義的「構成式生命共同體」與多元文化主義的「肯認多元文化及差異」、以及「保障特殊群體的權利」等主張作為公民主體價值及公民德行的主流論述。

（三）就公民生活的互動關係而言

「國家的」公民教育強調「國家優位於社會」或「國家高於社會」、以及「國家意志至上」的主張，是以認為國家應該要，也必須要主導、支配和獨占「公民教育」的詮釋權與發展權。相對的，「社會的」公民教育強調公民社會的主體性與實體性，因此舉凡「公民教育」的有關作為必須由各種社會力量的共同介入、參與，並且在和國家力量互動後做出最後的決定，而不能單方面交由國家主導或獨占公民教育的詮釋權、發展權。

（四）就參與決定的運作方式而言

「國家的」公民教育的參與決定是由官方透過政治權力，由「上而下」主導、形塑和界定後被加以認可的單一價值體系，如三民主義即是，並依此決定公民教育的發展模式。至於「社會的」公民教育的參與決定則是主張透過社會各界的主動參與，並採取由



「下而上」的方式，鼓勵社會力量的積極介入，和國家教育當局互動，所以是一種公民參與決定論的公民教育。

（五）就學科教育的課程內涵而言

「國家的」公民教育係以官方文化霸權下的單一意識形態為最高指導原則，致使體現在學科教育的課程內涵上，往往被異化並定位為「政治宣傳教育」、「愛國思想教育」、「道統傳承教育」、乃至「『法制』知識教育」等不一而足的稱謂。相反的，「社會的」公民教育則是以建構「理想而完善的公民社會」為制高點理念，因此在學科教育的課程架構上，係以「民主教育」、「法治教育」、「倫理道德教育」、「生活教育」等四者共同構成課程內涵的主軸。

四、現代化公民教育的浮現

茲綜合整理上述有關「社會的」公民教育的理念，進一步借箸代籌提出如下芻議，包括：闡揚公民社會的價值取向，確立公民教育的學科典範，落實公民教育的課程內涵，推展多元文化的公民教育，以及強化公民的終身學習教育等發展方向，藉以凝聚國人的共信與共識，從而促使現代化公民教育的浮現。

（一）闡揚公民社會的價值取向

現代化的公民教育，尤其在學校與社會教育的區塊上，貴在能以闡揚公民社會的價值取向為當務之急。基本上，公民教育在社會發展過程中，具有兩項重要任務：一是繼往，亦即在於傳遞與發揚傳統文化；一是開來，亦即在於促成既定的政治社會過程。然而，在過去，我國的公民教育在達成繼往的任務方面，雖是較具成效；唯獨在開來的任務方面，則是因不斷遭逢社會變遷的挑戰，其成效也就有待加強（張秀雄，1996：59-60）。而今由於公民社會思潮的洗禮與薰染，公民教育顯然已較能深切肯定並顧及

「健全的個人」、「進步的社會」到「富強的國家」等三者間均衡發展的重要性。凡此，皆有賴公民教育的積極實踐以邁向公民社會所標舉的「政治民主化（法治化）、經濟自由化（國際化）、社會多元化、文化本土化（在地化）、以及公民意識主體化」的價值取向，方有以致之。此亦即現代化公民教育最需關注與闡發的部分，也是最為迫切實踐的課題。

（二）確立公民教育的學科典範

長期以來，由於公民教育學本身並不被認定為是一門獨立的學科，甚至充其量僅係由人文及社會科學等相關學科整合而成的「泛學科」（pan-courses），而往往處在被邊緣化的情況下，以致失去應有的主體性，從而害及其學科典範化的發展，更遑論學科領域獨立地位的建立。因此，值此公民社會理念擅場的時代，首先應明確公民教育的學科典範定位，尤其是針對近來興起的「公民社會」（civil society）型公民教育學，在在需要強化學科典範運作時的內在基本要素，例如在公民教育的發展目標方面，就在致力改革「國家的」公民教育傾向於灌輸國家觀念與團體意識掛帥等缺點的同時，更要能構思朝向形塑公民社會的願景，並積極培養國人參與公共事務的意願與能力。又如在公民教育的課程內容方面，則可以加強鄉土教學與認識臺灣的歷史、地理及社會課程，也要能重視社會團結或紛歧的論題，諸如國家認同、省籍族群、原住民、性別、及弱勢團體等問題的思考與探討（陳文俊、黃志呈，2000：263）。

（三）落實公民教育的課程內涵

时序進入民主深化的鞏固時期，公民教育有關的課程內涵，基本上可以民主教育、法治教育、倫理道德教育、以及生活教育等四者，作為共同的建構主軸。至於落實公民教育課程內涵的方法與途徑，首先，即是加



強民主法治教育，奠定民主政治的基礎—自從1991年廢除動員戡亂時期條款以來，我國由於憲政的改革與民主的開放，從而加速社會變遷的結果，國人一時之間為能適應此種變局，致使各種非法暴力、違法亂紀、反民主、反法治的言行，層出不窮，在在顯示出國人的缺乏民主素養。因此，現代化公民教育的教學與活動，應加強推行民主法治教育，大家共同參與而人人有責，庶幾從根本上提昇國民的民主法治素養，裨益奠定民主政治的基礎。其次，即是實踐公民生活教育，提昇國民的道德水準—過去由於經濟的富裕及民主憲政的確立，而社會卻瀰漫著功利之風及奢華之氣，尤其是長久以來公民教育未能適時發揮淨化人心、導正社會風氣之功效，只知一味陳義過高，無法將道德知識及價值觀念經由日常生活加以實踐，並內化到公民個人的深層思想中，以致流於形式主義作祟，已是不爭的事實。因此，現代化的公民教育應能求其實踐於生活教育之中，並透過日常生活規範的實踐，希冀有所啟迪國人正確的價值觀，從而提昇國民的道德水準。

（四）推展多元文化的公民教育

不可諱言的，過去傳統的「國家的」公民教育內容，一向充滿著「漢族沙文主義」的強勢文化精神，迄今此種以「大中華意識」為主體的教育內容，顯然已不能相容於威權體制解體之後，甚至不能切合當前民主開放的多元社會之所需，不免屢遭弱勢族群的批判。事實上，任何社會中既有主體民族或主流團體所形成的主流文化，當然同時也會存在著少數民族或次級團體所形成的次級文化，進而共同構成一個多元文化面貌的公民社會。是以，針對公民社會多元文化所實施的教育，即謂之「多元文化教育」（multi-cultural education）。尤有進者，多元文化教育之所以受到矚目，在臺灣，還有其他的歷史脈絡因素的相互牽絆。一是政客們

為了政治的需要操弄族群，以致產生社會的動蕩，因此，尊重不同族群正是多元文化的教育目標；另一是高度資本主義化社會導致多元樣貌的結果，以及長期以來在自由主義者亟力倡導多元價值觀下，遂興起多元文化教育的主張（詹棟樑，1993：21-24）。

由此，為能維持當前臺灣社會五大族群的和諧和增進弱勢團體的福利，今後宜透過公民教育的途徑，推展公民多元文化教育，並且能以下列的政策導向為優先考量，包括：持續強化母語教學及族群平等，尊重並落實保存少數族群文化，積極保障弱勢團體及基本福祉，注重並身體力行兩性平等教育，加強多面向公民資格觀的養成教育。

（五）強化公民的終身學習教育

時序進入廿一世紀的初葉，全球化運動已是人類世界不可違逆的潮流，影響所及的，最近十多年來，有關公民「終身學習」（lifelong learning）行動觀念的培養也就逐漸成為「社會的」公民教育發展的主要趨勢之一。其中，與此相關者，莫過於以學校教育之外的社會教育（a society for education）最具代表性，也最為密切；唯長期以來，衡諸我國各級教育行政機關及社會教育機構，一般既無規劃與執行公民終身學習的專責單位及人員，更無統一規劃的政策及方針，縱然有之，公民終身學習通常亦僅零碎分散於各級社教機構所辦理的各項活動之中，不但無具體項目，亦缺乏整體規劃，活動內容更常限於少數幾項，不夠多樣化；至於實施方式則多限於課堂講學方式，而甚少運用團體動力，鼓勵互助合作、社區參與、民主領導、培養社區意識與團體共識等活動（張秀雄，1995a）。

因此，為能促進公民終身學習教育的需要，今後應從法令制度、社會教育體系、推廣補習教育、學術研究、乃至於大眾傳播等方面，透過整體的規劃，希冀俾能加強公民



的社會教育推動，從而充實並豐富作為公民所需的終身學習內涵（張秀雄，1995b：26）。

以上所述，雖是個人管見，容或難以一切中要義，唯若因而能拋磚引玉，以資激發各方學者專家願意提出更多更佳的針砭之道，則一個以闡揚公民社會理念為主軸的現代化公民教育將可因之浮現。

五、結語

長久以來，「國家的」公民教育一直被視為是形塑官方標準意識形態的機器及灌輸國人價值認知朝向一元化的必要途徑。是以，公民教育制度本身即帶有很強的人為主導因素，其影響力的最大來源，似乎不脫政府執政當局的介入操作，尤其是教育主管單位在配合主政者的主觀認定及透過學校教育管道和運作機制的情況下，任何公民教育的輸出結果，予人整體的刻板印象，始終難免

一種官式而有目的、強制而有組織、表面而有計畫、乃至於主觀而單一化的感覺。

然而，相較於當前民主深化的鞏固時期的「社會的」公民教育，則具有自然而非刻意、自動而非強迫、自主而非操縱、以及客觀而多元化的特性。至於如何以「建構理想而完善的公民社會」為公民教育的發展目標，並循由公民社會有關「政治民主（法治）化、經濟自由（國際）化、社會多元化、文化本土（在地）化、以及公民意識主體化」等五大價值取向的闡揚與實踐，而以建構「公民社會」型的學科教育典範做為共同的最高理想，積極致力於民主教育、法治教育、倫理道德教育、以及生活教育等四大課程內涵的落實，以及進一步有效推展「多元文化教育」的公民教育模式，從而充實及強化公民的終身學習教育的整體運作機制與功能，在前瞻與期待的過程中，相信將是我國今後邁向現代化公民教育最為重要的課題。

參考文獻

莊富源（2007）。《轉變中的學校公民教育》。高雄：復文圖書出版社。

張秀雄（1995a）。〈臺灣地區成人公民教育的問題與改進策略〉，載於《成人教育月刊》，第27期，頁35-41。

張秀雄（1995b）。〈世界觀導向的公民教育〉，載於《中等教育》，第46卷第6期，頁26-39。

張秀雄（1996）。〈我國公民教育的問題、對策與發展方向〉，載於《公民訓育學報》，第5輯，頁51-64。

陳文俊、黃志呈合著（2000）。〈臺灣中小學公民資質培育之內涵及其成效〉，收於國立臺灣師範大學公民訓育學系主編：《二十一世紀的公民與道德學術研討會論文集》，頁345-367。台北：國立臺灣師範大學公民訓育學系。

詹棟樑（1993）。〈多元文化教育理論與實際探討〉，收於中國教育學會主編：《多元文化教育》，頁21-46。台北：臺灣書局。