

國民教育中的國家角色初探： 「以學生為主體」的省視

范信賢 / 臺灣省國民學校教師研習會助理研究員

壹、前言

一九九七年十月，在臺灣省國校教師研習會的安排下，我和國小「道德與健康」實驗課程的委員們，一起到中國大陸的廣州、杭州、南京和上海各地，就國小道德與健康的課程與當地的師範學校（院）教授們交換意見，並參觀當地國小的教學。在意見交流和參觀教學的過程中，對中國大陸的學校教育中，以集體主義的意識形態，把學童視為達成國家目的的工具的教育性格，留下深刻的印象。我清楚的記得，在一所大陸小學的牆上，斗大的字寫著：「做黨的好孩子」！再回頭省視台灣的情形，「教育鬆綁」和「人本教育」可說是近幾年民間教育改革運動的主軸；教育部也於民國八十七年九月公布了「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」，在其中亦強調「以學生為主體，以生活經驗為重心，培養現代國民所需的基本能力。」（教育部，1998）及發展「學校本位的課程」（游家政，1999）。事實上，教育改革的進行，可視為對「國家」在學校教育中所應扮演的角色的重新反省、批判。這幾年來，教育

改革或有不少的成果，亦遭受不少的反挫。這些反挫，究其根源，亦與國家權力介入學校教育以及由其所形塑的意識形態有密切的關連。因此，以「以學生為主體」的觀點，反省並探討國家角色和國民教育的關係，成為教育改革過程中不宜忽視的面向。

貳、國家在國民教育中的角色

一、國家權力介入國民教育

阿圖舍（Althusser，1972）認為學校乃是主要的「意識型態的國家機器」；葛蘭西（Gramsci，1971）也指出了學校教育是文化霸權建立和鞏固的重要途徑。這些觀點指出了國家建立和國家意識型態形塑的過程中，學校教育產生了關鍵性的影響和作用。

Green探討近代國家形成與國民教育發展的關係，認為國民教育體系是整個國家形成的一部分，國家的性質決定了教育系統的性質（羊憶蓉，1994：134）。

Ramírez and Boli-Bennett 研究1870年到1970年各國憲法中，發現憲



法中明訂國家有義務提供國民教育的個案從43個增為139個。如果以0—2為計分尺度，憲法中明訂教育是公民權利的平均計分在1870年至1970年間，從0.54上升到1.2；明訂教育是公民義務的平均計分從0.23上升為1.1（羊憶蓉，1994：135）。

這些研究顯示，國民教育成為國家的責任及國家權力介入國民教育，已是世界的一種趨勢。

從國民教育具有凝聚社會共識，鞏固國家統治合法性的功能上看，很容易理解國家何以需要介入國民教育體系。但是，國家介入國民教育的合法性，還必需建立在另外一個面向上：國家介入教育保障了個人的公民權利。針對這個面向，許多學者提出了不同的觀點加以解釋（Coleman，1968；Dewey，1944；Friedman，1982）：

（一）教育機會均等（equality of educational opportunity）：接受教育可以增加個人的知識和能力，成為個人向上社會流動的主要途徑，因此，教育體系是決定社會資源分配的重要機制。為了使社會成員都有公平的機會競爭社會資源，教育系統就不應該受個人把持，而應由國家介入教育體系以求公平的分配社會資源，

達成社會均等的要求。

（二）教育的「外部效果」（externality effect）：個人因為接受教育而產生的效益，並非完全收歸自己所有，也會對整個社會產生貢獻（提高生產力、社會安定…），這就是教育的外部效果。因為接受教育對整個社會有正面的助益，所以教育投資不能完全由個人負擔，需要國家的投資與介入。

（三）教育的「鄰居效果」（neighborhood effect）：民主而穩定的社會，需要大多數公民具備基本的知識、技能和某些價值觀，教育能幫助這些目標的實現。

因此，接受教育不只是個人受益，社會也因此而共同受益，所以國家需要介入教育體系。

二、國家介入國民教育的合理限際

依據上述的觀點，目前世界各國都以各種方式對國民教育體系內的規章、組織、學制、經費、課程、師資等施加影響，只是介入的程度與方式有所不同而已。但是，國家介入國民教育的合理限際何在？I.L. Kandel提出教育內在事項和外在事項的區分：國家對於國民教育的外在事項（如教育經費、設備、制度等），必須透過國

家權力的介入來執行；但是，對於教育的內在事項（如教材、教法、評量、學校經營等）則必須尊重教育專業自主性，排除國家權力的干涉（薛化元，1994：9）。

當然，內、外部事項的畫分並不能說是真正解決了國家介入教育事項權限的問題，因為二者是互相滲透、互相影響的。近年來，人民教育的權利意識逐漸抬頭，相對於「國家教育權」，有關「人民教育權」的討論逐漸受到重視。

「人民教育權」掌握主權在民的觀點，認為人本身一而非國家，即是教育的主體，人民自身應居於教育權的核心地位。在這種考慮下，教育的內部事項必須以教育的主體（學生）為中心，擴及其主要協助者（教師、家長、社區住民等）來加以考慮，尊重經由教育體制內部發展出來的專業自主性，而減少國家權力的介入。此外，教育的外部事項，在公平、效率的原則下，則應尊重人民自主的選擇機會，減少國家的干預與管制。

三、小結

綜合上述的觀點，國家介入國民教育有其需要，但是並非漫無限制的。

國家介入的方式與程度，必須從保障國民教育權的角度來考慮，也就是說，國家權利能夠使受教育者在公平的機會下完成其主體性時，它才能夠具有合法性的地位。國家對國民教育的介入，必須以「國民一學習者」的自我實現做為目的，而非以國家自身做為目的。

參、國家權力介入下的國民教育歷史沿革的觀察

關於學校教育的種種設計，都是特殊歷史條件下的產物，存在於特定的歷史脈絡中。這些特定歷史下的產物的某些性格，甚至會殘留、滲透到現代社會中，而成為學校教育的「深層結構」。所以，從歷史層面觀察國民教育在國家發展過程所扮演的角色和擔負的任務，有助我們釐清國家權力與國民教育的關係。

一、國民教育的概念與發展

在中、西過去漫長的時間裡，學校教育一直都是少數人或特定階級享有的權利。由國家來辦理國民教育，使其具有普及性、強迫性質，在西方各國乃是萌芽於十六世紀的宗教改革運動（張文美，1992：30）。馬丁路德



主張以聖經來代替教會的權威，透過聖經的研讀與了解，個人即可獲得上帝的救贖。不必透過教會的解釋而能閱讀聖經，必須掃除文盲，接受教育，這種教育甚至應該是普及的、強迫的。到了十八世紀，民主政治逐漸抬頭，民族國家逐漸形成，義務教育的推行被認為能培養國民基本知能和形成對國家的認同與團結，而有助於政治的穩定。工業革命後，勞工階級要求國家應提供均等的教育機會給其子女，再加上接受教育能提高生產技能，國民教育開始普遍化並成為國家的責任。

二、台灣早期的國民教育

台灣地區在1624年至1661年是荷、西殖民時期。荷蘭和西班牙人為了掌握經濟利益，減少漢人和原住民的反抗，荷、西政府派遣傳教士至原住民地區教授羅馬拼音，宣揚教義，企圖藉由宗教教化力量平撫人心（郭廷以，1954：31）。西元1661年，鄭成功渡海驅逐荷蘭人，經營台灣。1662年，陳永華奏請鄭經：「須擇地建立聖廟、設學校，以收人材。庶國有賢士，邦本自固，而世運日昌矣。」（盛清沂，1977：159）於是鄭經命令各社普設學校，八歲學童即可入學，教授

漢文之經史文章。各社的社學，可視為初等教育的機構。

西元1683年，清廷征服台灣，台灣正式納入清帝國的版圖。清政府在台灣各地府、縣，以政府公費設置學校教育民眾，稱為社學。到十八世紀初期，社學設置更為普遍。但是，自從1722年朱一貴之役後，各地社學逐漸廢弛，由官立、官民義捐或個人私設的義學興起。義學招收閭里幼童，不收束脩：「延有品行者為師，朔望宣講聖論十六條，以孝、悌、忠、信、禮、義、廉、恥八字轉移士習民風。」（盛清沂，1977：310）可見移風易俗、教撫台民為義學設立的主要目的。除此之外，各地也有鄉人私設學校，稱為民學或書房、書塾、學堂，以培植學童識字讀書，參加科舉考試。清代的社學、義學、民學都具有普及基本教育的性質。

三、台灣日據時期的國民教育

西元1895年，清廷被日本打敗，割讓台灣、澎湖。日本將台灣視為殖民地，教育措施主要目的在使台灣人民「皇民化」。1903年，時任民政長官的後藤新平曾召集台灣小學和公學校校長等人員指示：「本島統治之根基，在國語之普及與國民性之涵養；

故加速實施初等義務教育制度，強迫入學，根本上施以國化，為最緊要之事件。」（汪知亭，1978：45）日本據台初期，設置國語（日語）學校和傳習所，以實施日語訓練，不久改為六年制的小學校（收日童）、公學校（收台童）和蕃童教育所（收原住民）。西元1919年日本頒布「台灣教育令」，採取同化主義為教育施政方針，以教育台灣人為「忠良臣民」為宗旨，開始准許日、台子弟共學。1941年，台灣教育令進行修正，將小學校、公學校等都稱為國民學校。學校名稱雖然改變，但是實施的課程仍然大致依照日人、台胞、原住民的差別而區分為一、二、三號課程。1943年，台灣開始全面實施國民義務教育，較日本本國實施的時間晚了三十多年。

日本據台時期，雖然奠定了台灣國民教育的基礎，但是維持著差別待遇的教育體制，而教育的主要目的是「日本化」台灣兒童，以同化和控制台灣人民。

四、台灣光復後的國民教育

西元1945年，台灣光復。光復初期，在「中國化」教育政策下，積極推行國語，力除日據時期「日本化」

殖民教育之影響（葉憲峻，1993：108）。

1949年，國民政府遷台，而早於1948年國民政府即公布施行「動員戡亂時期臨時條款」，一直到1991年才宣布結束「動員戡亂時期」。戡亂對政府遷台後的國民教育政策的影響是直接而深遠的，其特色是以反共復國為首要，具體的表現就是民族精神教育的實施。瞿海源（1994）分析1966至1993年教育部歷年的施政報告，認為台灣教育的第一大問題是「威權性格」，而反應在教育政策上即是特別加強及不斷強調「民族精神教育」。

蔣中正總統在政府遷台後，檢討認為國民政府大陸失敗的主因在教育，而教育失敗的三大原因：第一是忽視國家觀念、民族思想、道德教育；第二是缺乏革命精神；第三是未能實現三民主義教育政策（歐用生，1990：182～183）。

因此，從教育部歷次頒佈的課程標準、全國教育會議和「生活教育實施方案」、「民族精神教育實施方案」的內容中得知，民族精神教育是光復後臺灣地區國民教育施政的重點。例如，教育部在1971年頒佈的「民族精神教育實施方案」中即言：「民族精神在教育中生根，屹立不搖，纔能使



全國人民深知體認『四維』『八德』之真諦，從而培養篤實踐履之優秀國民，成為堂堂正正忠勇愛國的國人，以國家的國魂為自己的靈魂，以民族的生命為自己的生命。」

民族精神教育成為遷台後台灣國民教育的文化霸權，它不僅成為學校教育的顯著課程，連學校的生活教育都須與之相結合，進而滲透到潛在課程中。

歐用生（1990：140～156）分析國小社會科教科書的內容，認為主要包含了六種意識型態：傳統導向，反共第一，國家至上，領袖崇拜，漢族中心，男性獨尊。這些意識型態，其實都和「民族精神教育」有很大的關係。「民族精神教育與軍訓、國父思想和歷史教育等等結合在一起，變成只是箝制思想、齊一行為的工具，與教育是啟發人的心思，開拓人的自由空間的理念根本就是背道而馳」（葉啟政，1994：569）的這種情形，一直到民國八十年代宣布結束「動員戡亂時期」，教育改革變成「全民運動」，「人本思想」、「教育鬆綁」、「以學生為主體」、「以學生生活經驗為中心」的思潮興起後，才逐漸的減緩。

五、小結

綜合各時期台灣國民教育的演進，荷、西時期是藉教育為傳教的工具，以鞏固其殖民地的政經利益。明鄭時期則重視生聚教訓，培養反清復明的中興人才。清廷治台時期則藉教育以移風易俗，灌輸忠君思想，防患動亂。日本據台時期，主要在藉由教育推動「皇民化」運動，使台灣人民「日本化」，以供其役用。台灣光復之後，國民政府為因應大陸上中共的威脅，著重民族精神教育，愛國建國教育。民族精神教育成為台灣國民教育中的文化霸權，教育中的個人，只是為其家庭、社會及國家而存在的個人。總而言之，經過三百多年的演變，台灣的國民教育一直帶有濃厚的政經色彩，「國家」一直是國民教育的主體。

肆、結語

蘇格拉底認為個人受教育最基本的目的是：認識自我、分析自我、考驗自我；換言之，就是發展自我（徐南號，1993：218）。然而，台灣四十多年來的國民教育，在國家權力的過度介入下，個人接受教育只是成為國家完成某些目標或利益的手段，個人

自身並不是目的；這就形成了國民教育體系的「工具」性格。蔣中正總統在民國57年頒發的革新教育事項中，即指出：「總之，教育事業，乃是百年樹人：為國家樹立千百年可大可久之基本事業。」台灣教育的百年樹「人」，其實不是指發展兒童的自我，真正的目的是為「國家」，「人」只是手段而已。而其結果，即是「為了國家的需要而犧牲了教育的原本面貌」（薛曉華，1996:65）。

在教育改革的浪潮下，如果台灣的教育體制仍具有一種「保守的惰性」，而其根源與國家權力的過度介入和控制不無關係。目前台灣的教育改革，指向的即是使受教者的人格發展與自我實現在學校教育過程中得以達成的期許。換言之，在現代社會的學校教育，有關教育的思考應該以「人學生」做為出發，有關的行動應該以「健全的人」做為指涉的主體。人是教育的主體，人即是教育的目的，不可以被當做達成國家或任何其他目的的手段。深切的省思並揚棄「國家威權」在教育體制中所累積下來的意識形態（如統一、控制、保守、遲滯、成人權威等），是落實「以學生為主體」的教育改革理念必需踏出的重要一步。

參考書目

- 羊憶蓉（1994）。教育與國家發展—台灣經驗。台北市：桂冠。
- 汪知亭（1968）。台灣教育史料新編。台北市：商務。
- 徐南號（1993）。台灣教育史之回顧與展望。收於徐南號主編，台灣教育史（頁211-236）。台北市：師大書苑。
- 張文美（1992）。台灣地區國民教育政策之研究。國立台灣大學三民主義研究所碩士論文。
- 教育部（1998）。國民教育階段九年一貫課程總綱綱要。未出版。
- 郭廷以（1954）。台灣史事概說。台北市：正中。
- 盛清沂（1978）。明鄭之復台、清代之治台。收於林衡道主編，台灣史（頁117-240；241-488）。台中市：臺灣省文獻委員會。
- 游家政（1999）。再造「國民教育九年一貫課程」的圖像—課程綱要的規劃構想與可能問題。收於國立教育資料館主辦，國立台北師範學院承辦，現代教育論壇（一）新世紀的新課程（頁2-22）。
- 葉啟政（1994）。評論「論評台灣教育問題」。收於台灣研究基金會策劃，台灣的教育改革（頁567-



571)。台北市：前衛。

葉憲峻（1993）。台灣初等教育之演進。收於徐南號主編，*台灣教育史*（頁85-132）。台北市：師大書苑。

薛化元（1994）。教育權的理論與爭議。收於薛化元、周志宏編著，*國民教育權的理論與實際*（頁1-3）。台北縣：稻鄉。

薛曉華（1996）。台灣民間教育改革運動：國家與社會的分析。台北市：前衛。

歐用生（1990）。我國國民小學社會科「潛在課程」分析。國立台灣師範大學教育研究所博士論文。

瞿海源（1994）。論評台灣教育問題。收於台灣研究基金會策劃，*台灣的教育改革*（頁540-566）。台北市：前衛。

Althusser, L.(1972). *Ideology and Ideology State Apparatuses*. In Cosin, B.R.(Eds.) *Education: Structure and Society*. England: Penguin Books Inc.

Coleman, J.(1965). 教育機會均等的概念。收於厲以賢主編（1992），*西方教育社會學文選*（頁251-265）。台北市：五南。

Dewey, J.(1944). 教育的社會功能。收於厲以賢主編（1992），*西方教育社會學文選*（頁123-131）。台北市：五南。

Friedman, M.(1982). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

Gramsci, A.(1971). *Selections from the Frison Notebooks*. New York: International Publishers.