

## 評課綱研修審議的政治性

黃政傑

臺灣教育評論學會理事長  
靜宜大學教育研究所終身榮譽教授

### 一、前言

2019 課綱研修審議的爭議之處很多，其中之高中歷史課綱本年度開始實施，批評聲浪仍未止息。2020 年 1 月總統大選及立委選舉，候選人競爭活動如火如荼，每個候選人都端出政策牛肉，尤其是總統選舉，不但有後援會，還有政見研擬小組做為智庫，社會各界也利用選前機會，提出教育政策建言，要求候選人背書，這類思維和行動隨著選戰日趨白熱化，愈來愈強烈，顯示教育與政治掛鉤乃不得不然，政治成為教育改變希望之所寄。本文以社會領域課程綱要（簡稱社會領綱）的歷史課程為例，扼要說明其特色，分析各界批評，討論其中之政治性問題，並提出建議。

### 二、歷史新課綱的特色

歷史是中小學社會領綱的一部分，社會領綱草案於 2017 年 7 月由國家教育研究院（簡稱國教院）公布，並於 2018 年 9 月經高級中等以下課程審議會（簡稱課審會）審議通過，教育部於 2019 年 10 月 26 日發布。社會領綱之高中歷史變革，必修由 8 學分減為 6 學分，中國史的比重降低，傳統朝代編年史的設計改為區域史型態，以主題方式呈現並融入東亞史。高中歷史課綱規劃的選修課程為「族群、性別與國家的歷史」、「科技環境與藝術的歷史」、「探究及實作」等科目。國教院指出，歷史課綱特色包括國、高中課程明顯區隔，國中採長時段通史設計，高中以專題呈現，中國史不採編年史並改放在東亞史，以避免政治爭議，更重視培養學生的思辨、解決現實生活問題等素養（自由時報，2018.9.16；聯合報，2017.7.4）。國教院也指出歷史新課綱以人民、學生、臺灣為主體的觀點出發，略古詳今，重點放在臺灣近五百年的脈絡，連結學生的生活經驗與社會現狀，並設計探究與實作課程。臺灣史重點，放在如何認識過去，包括原住民族、移民社會及現代國家形塑，討論臺澎金馬如何成為一體及追求自治與民主的軌跡。

### 三、對歷史課綱的批評與相關單位的回應

#### （一）批評

社會領域課綱之歷史科遭到許多批評。中國國臺辦發言人指出（新頭殼，2018.8.15）：

民進黨當局上臺以來，破壞兩岸關係政治基礎，支援縱容形形色色的「臺獨」分裂活動。……強行修改高中歷史課綱並將中國史納入東亞史，就是在教育領域推行「去中國化」、「台獨」分裂行徑的又一實證。不僅荼毒臺灣年輕一代，更進一步破壞兩岸關係，加劇兩岸對抗。

前國民黨青年團總團長以「修改課綱，才能打倒臺獨文化霸權」一文投書媒體。他指出新課綱下，黃帝唐虞夏商的歷史優先性已被降低（呂馨煒，2019.11.2）：

中華民國的歷史更被拆成「臺灣史」跟「中國史」兩個部分教授，若學生沒有接收教科書以外的知識或獨立自主的意識，殊難理解中華民國是自民國元年迄今一脈相承，主權及於全中國大陸的國家，擁有五千年的悠久歷史。在地理課本上，臺灣跟中國更是徹底被拆成兩個國家教授……。

他更指出執政黨透過操作社會文化的方式，將其臺獨世界觀以「多元」之名成為主流社會規範，正是臺獨所塑造的「文化霸權」，他要求藍營選民與國民黨支持者再起身捍衛國家、修改課綱，以免全體臺灣人民承擔「獨果」。

包前總統馬英九、中國國民黨立委、歷史教育新三自運動協會（主張歷史自己救、自己寫、自己教）等，都出面反對依照 108 課綱審定的高中歷史教科書提及的「臺灣地位未定論」。新課綱歷史時數減少、教材刪減及採主題式編寫也受到關注，中華語文教育促進協會秘書長指出，中小學各階段的歷史都有問題，高中的中國史碎片式的嵌入東亞史，本國史地位微不足道，無法培養對國家的認同與榮耀感，其中「臺灣主權未定論」的內容，不知要把將把中華民國青年帶往何處（段心儀，2019.8.7）。

不滿新學期高一歷史課本充滿「臺灣地位未定論」，以多元文化或海洋文化之名矮化中華文化主體地位，專家學者發起「新三自運動」（中時電子報，2019.8.27）。他們認為，108 年出版歷史教科書中充滿「天然獨」內容，更有很多不符臺灣史的論述，強行灌輸學生心靈，呼籲大家必須撥亂反正，捍衛民族大義。他們指出，目前的課本在民族上去中國化，以南島語系取代中華民族，甚至以血源 DNA 否定臺灣人與中國人的關係，再以海洋民族取代亞洲大陸的中華民族，課本也直接否定 1943 年的《開羅宣言》及《波茨坦宣言》，造成下列後果（ET Today 新聞雲，2019.8.30）：

中華民國在臺灣的治理完全失去合法性；以多元文化的臺灣，取代以中華文化為主流的歷史事實，完全漠視兩岸的地緣與歷史關係，

進而粗魯地推動去中華文化中心論，試圖把中華文化對臺灣的文化絕對影響力，等同於東洋、西洋和其他外來文化。

在批評之外，歷史教育新三自運動協會呼籲總統參選人，必須表達是否同意 108 年違反歷史事實的臺灣史？若當選 2020 年的總統，是否比照蔡英文政府的作法，廢除 108 年歷史教科書？國民黨總統參選人韓國瑜夫人李佳芬代夫出訪菲律賓，在海外造勢場合上說：「韓如果當選，一定會做勤政愛民的政府，更保證一定會把課綱修回來。」（自由時報，2019.10.28）。

## （二）相關單位的回應

國教院指出 108 新課綱與歷史教科書兼顧品質與多元，並未去中國化。教育部澄清說，108 課綱經過嚴謹研修及專業多元公開透明的審議過程，且是依法發布。歷史科於課綱研修過程中，廣泛諮詢學者專家及第一線教師意見，他們普遍認為中華文化納入「多元文化」中，完整呈現臺灣不同時期不同族群帶來的多元文化發展。教育部具體說明 108 新課綱歷史課程採「分域」設計，可突破過往單一區域的歷史學習（ET Today 新聞雲，2019.8.30）：

高中更採專題式教學，讓學生思考各區域歷史間的關聯與互動，鼓勵學生進行歷史議題的探究，在紛雜多元的論點中，本於歷史事實與證據，提出自己的觀點，並能與不同意見相互對話，從而建立自己的認同，臺灣史、中國史、世界史比重份量與過往相當，唯課程設計更朝向以學生為主體而設計。

教育部長在行政院院會報告「108 課綱實施與配套措施」時說，臺灣史、中國史與世界史的規劃而言，乃是以學生為主體，培養學生思考臺灣、中國與世界彼此互動的關聯性，讓他們更多元探索和思辨，無關乎去中國化（風傳媒，2019.8.8）。

關於臺灣地位問題，臺澎國際法法理建國黨等獨派認為「臺灣地位未定論」才是歷史事實，他們說（TVBS，2019.11.6）：

依據新課綱編定的高中一年級歷史教科書，有 6 個版本都提到「臺灣地位未定論」，但又說「中日和約」確認將臺灣歸還中華民國，內容自相矛盾。……臺灣人在血統上不是中國人，不論是「開羅宣言」還是「中日和約」，都沒有將臺灣交還給中華民國。國教院基於「內容正確的審查原則」，應立即改錯，刪除這些錯誤內容。

教育部指出各版本教科書均能依據課綱規定，透過條約、宣言或公報的解讀或詮釋，並陳述多元觀點或主張，讓學生理解臺灣當前國際地位和處境的歷史背景。教育部強調，教科書的審查，只要其內容未違反課綱規定、不牴觸國家法律，且未有正確性疑慮的話，都會尊重其題材選擇與內容的多元呈現（風傳媒，2019.8.8）。

#### 四、問題討論與建議

2019 年新課綱研修審議到實施過程中，最受注目的爭議是高中歷史，先歷經 2015 年課綱微調之爭議，連高中生都出面反對，稱微調課綱為黑箱課綱。2016 年民進黨執政，先廢除微調課綱的實施，重新啟動新課綱社會領域課綱草案之規劃，送課審會審議後順利通過。

不過新課綱之歷史爭議，在課綱開始實施以來並未終止，各界批評的焦點導向新編歷史教科書內容，並與 2020 年 1 月的總統選舉掛鉤，向候選人喊話，顯示社會課綱（尤其是歷史）研修審議具有很強烈的政治性。從課綱修訂的歷史來看，課綱的政治性展現在兩個方面，一是課綱內的政治內容，二是課綱修訂的政治過程，前者像是公民與社會的政府、政黨、道德、倫理，地理中的領土疆域，歷史中的 228 事件、臺灣中國和世界之定位等。社會民主化之後，多數政治內容都可以充分討論建立共識，惟獨國家定位十分困難，以至在課綱究應如何設計，時時出現爭執。

以本次歷史課綱的批評來看，主要仍是中國主體或臺灣主體的問題，若為中國主體，就會把臺灣納為中國（在此是指中華民國）的一部分，教歷史可從臺灣史出發，進到中國史，再到世界史。若為臺灣主體，則會先教臺灣史，進到東亞史，中國史為東亞史之重要成分，探討過往以來中國與東亞的交流互動關係，再進到世界史，探討整個世界尤其是東亞世界之外的歷史發展。2019 新課綱採取的是臺灣主體模式，但因為共識尚未充分形成，因而主張中國主體者便不斷批評反對，並要求修訂。

為了讓主張的政治內容納入課綱，各方會動用政治過程來爭取。所謂政治過程是指關心課綱的人，為了讓自己的主張被接納，所採取的爭取手段，這包含結盟、遊說、抗爭、投書、發表聲明、舉辦論壇、辦記者會、利益交換等等，爭取過程中可能動員學生、教師、家長、校長、學者專長、立法委員、監察委員、機關團體、外國勢力來遊說或施壓，甚至向總統或其他政府官員陳情，尤其是在大選前，要求候選人納入競選政見，或者承諾改革。當然，政治過程不單出現在課綱政治內容的修訂，非政治內容的修訂也都存在，例如議題融入的政治過程亦十分明顯。

很多人不喜歡政治內容和政治過程，他們甚至十分厭惡，避之唯恐不及，當然不會去參與討論。不過政治有關的價值、信念、符號、制度、組織、人員和運作也是課綱的重要內容，中小學生必須認識和學習。接觸及理解政治過程，可了解其中的利害關係人及其關心的利益、權力、互動、影響、價值及其所運用的政治過程，進而知所因應。政治過程會有很多爭議和衝突、多元價值和主張，需要正式和非正式的溝通協調程序，以形成課綱研修審議的最後決定，促進後續課綱落實實施。政治是人類生活的一部分，沒有人能夠脫離它，與其嫌棄它，不如去接觸、理解、討論、接納或回應。在課綱研修審議時，讓各種政治價值和主張大鳴大放，促成各方對話，但仍應以學生學習和社會發展需求和利益為核心，當焦點對了以後，共識就能夠建立。基於此，茲提出下列建議，做為未來課綱研修審議之參考。

1. 檢視現行課綱研修審議機制，建立更有助於利害關係人交流溝通的課綱修訂決策程序，建立適合的法制並嚴格遵守。
2. 依課綱修訂組織和人員的資格條件及組成辦法，切實遴選具備專長、客觀及具有代表性和能承諾參與的修訂成員。
3. 探究課綱修訂的重要爭議問題，了解其中的政治性，認識各種不同的主張，及其倡議者、利害關係人及其政治過程。
4. 修訂草案的研擬宜更有效地蒐集利害關係人的意見，提出回應。
5. 對政治議題或非政治議題，課綱修訂宜視之為待決問題力求兼顧各方主張和價值，多面並陳，讓學習者學習批判反省及解決問題。
6. 對於爭議性的議題，教科書編審宜兩面並陳或多元並陳，讓學生能接觸各方觀點，學習如何分析判斷。
7. 教師教學上，需要學習如何教爭議性的歷史及其它議題，採取證據本位方式，讓學生蒐集和分析相關資料，依證據進行論辯。在問題討論中，教師也要培養學生的溝通協調能力及相互尊重的態度。
8. 社會各界關注課綱，不宜為追求自己的利益，在課綱中插旗或樹立山頭，而宜以學生為學習主體，為學生著想，讓學生熱愛學習及終身學習。

## 五、結語

本文探討課綱研修審議的政治性，以社會領綱的歷史課程為例，分析其修訂特色，檢視各界的批評和國教院及教育部的回應，討論其中之關鍵問題，提出改

進建言。本文指出課綱的政治性包含政治內容和政治過程，在政治解嚴後的課綱修訂中一直存在很大爭議，預期短期內仍不可能解決，期待教育上包含課綱修訂、教科書編審及教師教學等，切勿採取灌輸方式，相反地宜持著比較開放的心態，讓各種合憲合法的不同觀點，在課程教學中讓學生有機會討論和反省。未來課綱研修審議爭議性議題的各種決策，也要重視其中的政治過程，切實進行討論溝通和協調，才能建立共識。

### 參考文獻

- ET Today 新聞雲（2019.8.30）。**108 課綱歷史科被批充滿「天然獨」**，國教院澄清未去中國化。取自 <https://www.ettoday.net/news/20190830/1524714.htm#ixzz64B9g9HFP>
- TVBS（2019.11.6）。**獨派憂歷史教材落統戰口實**。國教院：多元並陳。取自 <https://news.tvbs.com.tw/politics/1229746>
- 中時電子報（2019.8.27）。**歷史教育「新三自運動」再發出檄文！周五邀總統候選人表態**。取自 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20190828000595-260114?chdtv>
- 自由時報（2018.9.16）。**12 年國教社會領綱 課審通過**。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1232443>
- 自由時報（2019.10.28）。**網怒批李佳芬「干政」 意外釣出楊秋興「13 字」砲轟**。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2959438>
- 呂馨煒（2019.11.2）。**觀點投書：修改課綱，才能打倒臺獨文化霸權**。風傳媒。取自 <https://www.storm.mg/article/1880631>
- 段心儀（2019.8.7）。**108 課綱教成沒根的一代**。中時電子報。取自 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20190807000735-260109?chdtv>
- 風傳媒（2019.8.8）。**去中國化與文言文比率並非考量！潘文忠：12 年國教課綱重點在核心素養**。取自 <https://www.storm.mg/article/1571686>
- 教育部（2018.10.26）。**十二年國民基本教育課程綱要 國民中小學暨普通型高級中等學校：社會領域**。取自 [https://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/41/pta\\_18535\\_6408773\\_60398.pdf](https://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/41/pta_18535_6408773_60398.pdf)

- 新頭殼（2018.8.15）。臺灣修改高中歷史課綱 國臺辦說嘴：倒行逆施 數典忘祖。取自 <https://newtalk.tw/news/view/2018-08-15/135397>
- 聯合報（2017.7.4）。高中歷史課綱重大變革 中國史內容縮減。取自 <https://udn.com/news/story/6885/2562051>

