

學生參與課程審議的理念溯源： 民主教育中的「學生權利」視角

薛雅慈（曉華）

淡江大學教育政策與領導研究所副教授兼所長

一、前言

臺灣教育史上第一次的「課審會審議大會」歷時 2 年 6 個月又 29 天，於 2019 年 6 月 22 日完成。教育部長潘文忠表示，自 2016 年底至 2019 年 6 月，總共 193 場次的課審大會，完成十二年國教課綱研發及審議的大工程。潘部長肯定「各分組及大會學生代表的參與，過程中用心且專業的提案與說明，這也證實青年學生參與課綱審議是可以做到的（許展溢，2019）。」潘文忠表示，「每一份課綱都是各領域課審委員多元的專業呈現，委員們也都不負國家賦予的角色，透過專業討論、推演並建立共識，客觀獨立地執行（許展溢，2019）。」「從這樣的審議機制裡面所創造的課綱，我有信心絕對禁得起考驗（許展溢，2019）。」「這次課綱，是一個啟動臺灣教育走向下一個階段非常重要的發展契機（許展溢，2019）。」以上從 2019 年 6 月課審完成的相關報導來看，教育部潘部長相當肯定整個課程審議的運作與功能性任務。然而，回顧這兩年半的課程審議，作者爬梳相關的評論，最大的爭議仍在「學生參與」課審機制，因此針對學生參與課審機制的合理性與合法性，本文在課審結束後再回顧檢討之，並從教育理念上最直接相關的「民主教育」論述及學習權相關論述探討析論之。

回顧整個課程審議制度，要回到 2016 年 5 月 17 日，立法院三讀通過的「高級中等教育法部分條文修正案」。其中【增訂】第四十三條之一（課程審議會之設置及組成委員）：

中央主管機關為審議課程綱要，應設課程審議會（以下簡稱課審會）；課審會分為審議大會及分組審議會。審議大會置委員四十一至四十九人，由政府機關代表與非政府代表組成。…非政府代表之審議大會委員，依下列程序產生之：一、由行政院就國內具教育專業之專家學者、教師組織成員、校長組織成員、家長組織成員、其他教育相關之非政府組織成員及學生代表，提名委員候選人，提交課審會委員審查會以過半數同意後，送請行政院院長聘任之。

至此，學生代表加入課程審議，正式於 2016 年 5 月有了法源依據。

2016 年 7 月 20 日，教育部發布全新的《高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法》。教育部為審議課程綱要，設高級中等以下學校課程審議會（以下簡稱課審會）。

課審會分為審議大會及分組審議會。前項分組審議會，得依各教育階段及特別類型教育，分為下列各組：

- 一、各教育階段：(一) 國民小學分組。(二) 國民中學分組。(三) 普通型及單科型高級中等學校分組。(四) 技術型及綜合型高級中等學校分組。
- 二、特別類型教育：(一) 特殊教育分組。(二) 體育分組。(三) 藝術才能分組。(四) 其他視特別類型教育課程綱要審議需要之分組。

在此運作辦法中，學生代表人數的規定如第四條到第七條：

第四條：「審議大會審議大會具非政府代表身分之委員為三十一人至三十七人；其組成方式及人數：學生代表四人。」

第六條：「第二條第二項第一款各教育階段四個分組審議會，各置委員四十三人；其組成方式及人數：學生代表二人或三人。」

第七條：「第二條第二項第二款特別類型教育分組審議會，各置委員二十三人；其組成方式及人數：學生代表為一人或二人。」

當時對於學生參與課程審議的評論，若干學者提出了疑慮。例如，阮瑋飴、范志文（2015）撰文對國中小學生參與提出了疑慮而指出，屬於教育專業事務，國中小學生可以擔任諮詢或是意見表達之角色，不宜實質擔任具課綱議案表決之委員角色。黃政傑於 2016 年五月針對課程審議的學生代表適宜性，做了以下的客觀的析論：「課綱的訂定必須針對學生學習需求及社會需求，但學生需求和社會需求如何得知，有很多方法，由學生擔任課審會代表來彰顯學生需求是一種方式，學生參加公聽會、座談會或研討會則是另外的方式，而調查學生需求做為課綱制定的參考無疑更為重要。課綱相關修訂條文在課審會納入學生代表擔任委員，當然會出現學生是否有能力審課綱的問題。由於修訂條文未指明學生的學校階段，或許可以用大學生或研究生代表之。若要堅持是高中生或國中小學生，高中生或許比較成熟，可參加討論，但國中小學生審課綱的能力則難以說服社會大眾。」教育部 2016 年 6 月 16 日由次長林騰蛟召開記者會，公布「高級中以下學校課程審議會組成及運作辦法」修正草案。教育部委託政大公行系助理教授莊國榮擔任法案小組召集人，對於法律明訂課審會納入的學生代表，莊國榮表示，「學生代表是反映學生的學習需求，因此學生代表以高中生以上較妥適，有些高中生雖然也熟悉課綱，但主要會是以大學生及研究生為主。至於課審會的學生代表委員，不會聘任國中小學生。」以上三位學者對於學生作。為課審委員的代表，一致的共識是可以接受高中以上學生來參與。然而，亦有學者反對高中學生代表加入課程審議的委員，例如劉源俊（2018）撰文直接反對高中學生代表加入課程審議，他認為，「課程審議制度最為一般詬病的是，這樣『位高權重』的委員會裡，居然有未成年的高中學生代表。他認為我國《民法》

明定『滿二十歲為成年。』；『滿七歲以上之未成年人，有限制行為能力。』，因此對於未成年的高中生應限制其行為能力。」。對此，作者贊同教育部所召開記者會的說明：「學生代表以高中生以上較妥適」。但對於劉源俊教授反對高中學生代表加入課程審議的看法，則無法苟同。畢竟世界上絕大多數包括英國、法國、德國等歐洲國家，在 70 年代即已下修成年年齡為 18 歲，日本也在 2018 年因應投票年齡下修，而修改民法訂定 18 歲為成年年齡，故相信近年來普遍成長於網路世代、接受普及教育的十八歲青年能夠充分自主、成為積極的社會公民已是國際社會普遍共識。更何況較多國家的定義與聯合國的兒童權利公約相同，兒童是指 18 歲以下的任何人，如果我們不相信 18 至 20 歲的青少年有自主表達意見及在民主社會溝通的能力，實過度呈現已成人為中心的成人主義，更無疑是顯示出反對者無法相信十二年國民基本教育給予學生的公民素養。

至於未滿 18 歲的高中生而言，高中生參與課程審議的合理性與否，本文試著從以下民主教育及相關學習權利的理念來探討之。

二、民主教育中的學生權利

民主教育大師杜威（John Dewey，1859~1952）在 100 年前所著《民主主義與教育》（Democracy and education）（1916 出版）一書，本書的用意在陳述民主社會的基本理念，及將此等理念應用在教育問題的探討上。杜威堅信一個理想的民主社會之能否具體地實現，實有賴於良好教育的實施，因此杜威是將民主視為目的，而將教育視為達成民主社會的手段（國立編譯館，2000）。

《民主主義與教育》一書中，提及教育的本質有：「教育即生活」、「教育即生長」、「教育即經驗的重組與改造」，這三者的概念是息息相關的，這些都構成杜威的教育本質論之內涵。「教育即生活」的意涵為，學校教育應與學生的生活經驗相連結，不能自外於社會生活而孤立自存。教育一詞含有「引導」、「生長」，與「發展」的歷程。教育促使個體由未成熟狀態趨向不斷成熟，這過程涵蓋了個體與環境的交互作用。而此生長的理想形成了一種概念，即教育是經驗不斷地重組與改造（Dewey, 1916）。」值得注意的是，這裡的重組與改造都是一種進行中的動態歷程。因此，杜威所倡導的經驗學習是一種動態歷程，強調的是學生主動的探索與發現，並經由這個動態的過程當中不斷地進步與成熟。杜威認為民主是一種生活方式，而參與生活是最直接的學習策略；民主社會中的學校正扮演著民主教育的重責大任，學校提供了一個真實社會環境，也是民主社會的雛型，它應該提供給每一個新社會的成員一種較為寬廣的生活空間（林玉体，2011）。綜上所述，學校教育是民主教育的重要場域，透過讓成員參與各種民主生活，從中進行經驗學習，乃是民主教育與學校教育的重要職責。

2005 年在柏林舉辦的世界民主教育會議中，一致同意以杜威為集大成的進步主義與民主教育，其中兩個中心支柱為：1.「學習者有權力自己決定要學什麼、如何學、何時學、在何處學、跟誰學習。」；2.「學習者在學習社群（學校）裡，享有互相尊重與同等的決定權。」（Democratic education, 2018）。此兩項支柱可看出對於「學習自主權」及「平等參與權」的宣示。民主教育的理想即在於，能夠培養出會思考和講道理的公民，進而培養出負責任的獨立個體。基於此，民主教育課程希望落實在教育中，強調的是尊重學習者的尊嚴、主體性和獨特性之概念，讓學習者對於自己的學習內容、學習方式與學習過程有主動參與的權利與責任，打破教育的傳統權力架構與關係，彼此因此能夠進行深入而有創造性的互動。簡言之，引用 AERO（Alternative Education Resources Organization 另類教育資源組織）：民主教育追求的是一種「學習者可以自由地安排自己的日常活動，並能夠在其中與成年人平等且民主地共同作決定的教育。」（APDEC, 2016）。

（一）學習自主權：學習中的自我決定與學習自由

關於學習權，聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，以下簡稱 UNESCO）在第四次的成人教育國際會議中將學習權納入基本權利之一，並且提出學習權的內涵（UNESCO,1985：67）。至此，學習權已是國際組織承認的基本人權，學習，更是在尋求自我實現中，位居於關鍵的地位。為了落實學習權，我國法律上亦有明文保障學習權的相關規定，例如我國《教育基本法》第一條：「為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制，特制定本法。」；《教育基本法》第八條第 2 項：「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。」法學者認為，學習權本身其包括「為達自我實現之自我決定」及「學習自由」的成分，例如許育典（2005：13、21）指出，學生的學習是為了使其成長的過程，以達到自我實現之目的，自我實現在於每位學生可以依其特性及能力，自我決定發揮生為人的最高價值。周志宏（2003：524、526）更提出：學習權應包括學習自由與受教育權兩方面，而學習自由的內涵是指可以自由選擇學習的方式、學習的內容、以及學習的場所等；至於受教育權的部分則是透過他人予以協助之學習。

由民主教育第一個支柱—學習者有權力自己決定要學什麼、如何學、何時學、在何處學、跟誰學習，綜合「學習權」中有關自我決定與學習自由的內涵來看，作者認為，高中以上學生透過法制實質參與課程內容上的審議，即是實踐民主教育的第一支柱及學習權中學習自由的落實。而透過民主法制上的合法程序設計與理性思辨，更是讓高中以上學生實際參與公民社會而親身經歷了真實的民主教育。

（二）平等參與權

民主教育中的平等參與權，可以從 1989 年聯合國大會正式通過，1990 年 9 月 2 日生效的《兒童權利公約》找到立論基礎。根據兒童少年權益促進網（2014）指出：近代兒童權利發展史上最重要的里程碑，也正是聯合國大會於 1989 年 11 月 20 日通過的兒童權利公約莫屬。這份公約除了是締約國最多、最具普世性的一份國際公約，更重要的是：它確立了一項具劃時代意義的人權標準—宣示兒童是權利的主體，而非國家、父母的附屬品。過去人們經常將兒童視為需要被保護或關注之客體的對待方式，在現代社會中已經不符合公約的規範標準。透過這份兒童權利公約，國際社會向兒童承諾會盡最大力量，保護兒童免於暴力傷害、保障其發聲的權利，並使每一位兒童皆有機會發展其潛能，並為將來的成年生活預做準備。

在《兒童權利公約》的基礎上，各國應採取立法及一切適當措施來確保兒童及少年在生存、發展、參與、受到保護等方面享有平等的權利；所有關於兒童之事務，均應以兒童最佳利益為考量。臺灣基於對這份公約所揭核心價值「兒童是權利的主體」之肯認，為保障兒童權利，於 2014 年 5 月 20 日由立法院正式通過《兒童權利公約施行法》，並於同年 11 月 20 日起正式施行。

陳玟樺、劉美慧（2018）從這份聯合國《兒童權利公約》反思我國學生參與課綱審查之重要課題，指出公約中與兒童參與課程審議的兩項內容：表意權（第 12、13 條）—兒童本有就與影響其本身之事物的表達意見的權利；與知情權（第 17 條）—兒童擁有透過各種媒介以尋求及接收資訊的權利。

聯合國《兒童權利公約》相關條文：

第 12 條

1. 締約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。
2. 據此，應特別給予兒童在對自己有影響之司法及行政程序中，能夠依照國家法律之程序規定，由其本人直接或透過代表或適當之組織，表達意見之機會。

第 13 條

1. 兒童應有自由表示意見之權利；此項權利應包括以言詞、書面或印刷、藝術形式或透過兒童所選擇之其他媒介，不受國境限制地尋求、接收與傳達各種資訊與思想之自由。
2. 該項權利之行使得予以限制，惟應以法律規定且以達到下列目的所必要者為限：

- (a) 為尊重他人之權利與名譽；或
- (b) 為保障國家安全、公共秩序、公共衛生與道德。

第 17 條

締約國體認大眾傳播媒體之重要功能，故應確保兒童可自國內與國際各種不同來源獲得資訊及資料，尤其是為提升兒童之社會、精神與道德福祉及其身心健康之資訊與資料。

綜上條文，兒童行使「表意權」並非僅「表達意見權利」而已，兒童需要以適合其年齡和能力的形式獲得與他們有關的一切問題的訊息—「知情權」，而國家應協助與保護學生能利用各種訊息傳遞和公開對話的權利。由此公約的條文內容來看，我國課程審議納入學生代表來表達意見並賦予正式委員職（參與投票的權利），即是實現其表意權；而在審議委員會中納入學生代表，參與分組審議會及課審大會，整體也是實現其對於課程審議知情的權利。

三、結語與展望：課審機制中與過程中民主教育的實踐與權利的彰顯

2016 年 6 月 18 日，教育部首度正式邀請 57 位高中以上學生，一起來討論學生代表如何參與 107 課綱的課程審議會（簡稱課審會）。經過長達四個多小時的討論，決定在 7 月中開放所有有興趣的學生參與組成一個遴選委員會，以公開透明方式，決定如何推選出有意願又有能力審課綱的學生代表。教育部長潘文忠指出，過去數十年來課綱的制訂，多由學者專家、由上而下主導，唯獨少了學生這一塊的聲音；因此在公民參與已成普世價值的今天，立法院三讀通過《高級中等教育法》第四十三條等修正條文，從此課審會必須納入學生代表，格外顯得意義非凡（親子天下，2016）。2019 年 6 月 23 日，歷經兩年六個多月的課審大會終於完成，教育部潘文忠部長特別對於學生參與課程審議表示肯定，潘文忠說：「其中，學生代表們和其他身份的委員一樣，用心做了非常多功課，認真參與每一場會議，這些年輕的面孔，有機會投入自己學習成長息息相關的議題，共同參與臺灣教育進步，他們的努力也向大家說明，年輕人是可以做到的。」

整體而言，課程審議制度納入學生代表，正式透過審議制度設計來實踐著民主教育的核心之一——公民的平等參與權。回顧民主教育的定義，諸如：

民主教育的擁護者相信，有效率的教育必須包含每一位學生在日常生活中的個人自我的決定權和民主過程中有意義的參與機會（ John Hiner ）

民主教育就是教師和學習者一起平等工作的教育（ David Gribble ）

一個民主學校就是學生在校內是自由公民，他們負責自己的教育生活，而

且參與或是准許參與直接或間接足以影響校內所有人的事情的決定。」
（Laura Stine）

「民主教育的基礎是尊重，容忍和愛」（Yakov Hecht）

從這些民主教育的宣示來看，臺灣 108 課綱的審議納入學生代表，正是透過法制訂定、分組審議、審議大會等民主機制的提供與制度運作，讓學生從國家政策制定的過程中練習表達、對話、溝通、伸張正義、保障權利等民主法治歷程。本文作者在這波課程審議中，曾經擔任普高分組審議委員兼召集人、以及課審大會委員，期間看到學生代表往往能理性平和地參與課程審議，並且在相關的議事規則民主程序上展現民主法治的知能與素養，往往令許多成人委員們刮目相看與尊重。民主社會中的民主與自由公民教育的真諦即在於，人們在面對衝突時能夠尋理性平和的管道，面對問題時能學習尊重、容忍與愛，整體教育政策過程正是一個民主社會，成人與兒童平等地參與公共政策，透過生活經驗不斷地重組與改造，不斷地學習成為民主社會的自由公民。

參考文獻

- 阮瑋飴、范志文(2015)。學生參與課綱審議之我見。**臺灣教育評論月刊**，5(10)，63-66。
- 兒童少年權益促進網（2014）。兒童權利公約的核心價值。取自 <https://www.cylaw.org.tw/about/crc/25/107>
- 周志宏（2003）。**教育法與教育改革**。臺北市：高等教育。
- 林玉体（2011）。**西洋教育思想史**。臺北市：三民書局。
- 國立編譯館（2000）。**教育大辭書**。臺北市：文景書局。
- 許育典（2005）。**教育憲法與教育改革**。臺北市：五南。
- 許展溢（2019）報導。**新課綱經2年多193次會議才審完。潘文忠：有信心絕對禁得起考驗**。取自 <https://www.ettoday.net/news/20190623/1473726.htm#ixzz65eDTiGyw>
- 教育部法規查詢系統（2016）。**高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法**。取自 <https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001251>

- 陳玟樺、劉美慧（2018）。從聯合國《兒童權利公約》反思我國學生參與課綱審查之重要課題。《當代教育研究季刊》，26（4），1-45。
- 黃政傑（2016）。評中小學課綱審議機制的修法方向。《臺灣教育評論月刊》，5（7），45-52。
- 劉源俊（2018）。論課程審議制度。《臺灣教育評論月刊》，7（1），157-162。
- 親子天下（2016）。學生審課綱—最難得的一堂公民課。取自 <https://flipedu.parenting.com.tw/article/2474>
- 聯合國兒童權利公約資訊網（2014）。兒童權利公約_中文版。取自 https://crc.sfaa.gov.tw/crc_front/index.php?action=content&uuid=1c9b5a5a-dfbc-4206-a205-4b6c2802aeb1
- APDEC (2016). Retrieved from <https://www.apdec2016.org/pages/18>
- Democratic education (2018). Retrieved from <http://www.idenetwork.org/index.php/taiwan-what-is-de>
- Dewey, J. (1938). *Experience and education*. NY: Macmillianco

