第二節　以〝政治〞為核心的公民教育

如果個體和群體間的衝突仍舊是公民教育的核心爭議，那麼透過論證個體自主性和社群共善的調和需採取以公民參與為媒介的〝政治〞觀念，以及藉由「公民科」的學科建構歷程之分析發現政府學作為這一個學科的核心主旨，則我們可以對「『公民科』作為一個獨立的學科」描繪出一個簡單的圖像：即「公民科」是一個有核心主旨且有範圍限制的學科，其實質內容或許會隨著時間以及政治社會文化的更替而有所調整，但它是一個以〝政治〞為核心的學科，探究公民身分、政府體制、公民與政府之間的關係則構成了這一個學科的基本內涵。「公民科」既然是以〝政治〞作為核心，則〝重返政治〞便是面對當前深陷於教育、心理、文化、道德、法律、政治、經濟、社會等八大人文社會科學叢林中的「公民科」，欲建構其學科理論基礎的關鍵。簡單來說，〝重返政治〞就是讓「公民科」回歸到以〝政治〞為建構其理論的基礎。

〝政治〞在這裡並不是單指政治學或是政治理論，〝政治〞在這裡乃是指一種生活方式，一種強調以公民身分參與在公共領域中的民主生活方式。根據這樣的界定，這裡的〝政治〞意涵乃是指涉公民身分的角色、政府體制的類型以及公民與政府之間的關係這三個要素。在一個標榜以自由民主憲政為其共同生活的社會脈絡裡，這種公民參與公共領域事務的生活方式不但能夠真正實踐作為一個公民的實質意義，也能夠有效地調和個體自主性和社群共善間的衝突和對立。但這種民主的生活方式在專制集權的國家則行不通，因此，在那些非民主的國家當中，雖然公民教育依舊是以政治為核心，但其政治的意涵和這裡的界定將是南轅北轍。故在這裡，筆者必須要特別指明的是，本文對於「公民科」學科理論基礎的論證乃是在一個以自由民主憲政為前提的基礎之上建構的，想要探討的是在這樣的前提底下，如果公民教育的實施是一個實現自由民主憲政理想的方式之一，那麼這個方式要如何運作才能事半功倍。又既然「公民科」是作為實踐公民教育

最主要的一個學科，過去由於這個核心主旨因為諸多的因素造成混淆與歧異導致公民教育的效果不彰，那麼釐清這個學科的核心主旨便有助於目標的達成。故筆者乃藉由理論上的論證，探索這個學科的核心主旨，並透過理論的洞見，企圖找到一條最直接通往其目標的路徑。

台灣社會長期以來對於公民教育的認知一直停留在像是〝公民道德就是公民教育〞、〝三民主義就是公民教育〞或是〝社會科學概論就是公民教育〞的含糊狀態，箇中的原由從第四章的分析中或可窺其梗概。前面的論述釐清了「公民科」的核心主旨後，接下來我們便要以此來說明「公民科」和其它相關概念之間的差異，釐清這些概念間的差異，可以幫助我們解釋許多當前台灣社會關於「公民科」這一個學科的誤解，或許也可以避免在建構其學科課程內容時陷入一種各自表述的混亂中。

在「公民科」設科前後，有關公民教育的相關文獻其大部分是將「公民科」這一學科理解為道德教育，且其課程內容也具有明顯的道德內涵。這一方面也許是因為受到我國傳統政治文化型態的影響；二方面也可能是因為我國從前中、小學課程中均有像是「修身科」等純粹屬於道德教育的科目，故在將「修身」一科改為「公民科」的過程中，〝道德教育即是公民教育〞這樣的認知自然會出現。然而只要稍微研究關於道德教育的核心主旨及內涵，即會發現道德教育的目的乃是在培養一個思想、行為、意志都朝向善的方向發展的人，而且這些善都是具有普遍的意義和價值，換言之，道德教育是在培養一個好人或是道德人，一個不論是在任何政治體制之下都依此價值而行為的人。然而，公民教育的目的卻是在培養一個能夠認同與支持特定政治體系的公民，換言之，是在訓練一個支持特定善的人或是社群的成員，故一個自由民主社會的公民教育之目的，即是要養成一個不論是在任何情境下都能夠認同並支持民主政治體制之價值的公民。雖然一個好人也許比較會願意承擔作為一個好公民的權利和義務，但至於一個好公民是否是一個好人，卻不是公民教育所直接關注的核心議題。有時一個好公民所被要求的

德性也許會和一個好人所欲追求的普遍善相衝突，例如好公民在戰場上需殺敵衛國，而一個好人卻有可能會堅持〝不可殺人〞的主張，故一個好人不見得會是一個好公民，即便一個好公民在自由民主的政治體系裡必須要達到最低的道德要求標準（Lord，1984：90；Yack，1993：262；Keyt，1995：10）。

至於〝三民主義就是公民教育〞的認知，則涉及到關於公民教育以及政治教育[54]之間的關係。蔡元培將公民教育劃歸為政治範疇的教育，認為此種教育乃是出於政府為完成政治上的某種目的，以教育為手段，並讓教育配合政治運作或成為政治的工具。民國十七年以後，因為抗戰建國的關係，公民教育的確成為被用以灌輸忠黨愛國的工具，且更明示以三民主義作為「公民科」這一學科的理論基礎，並將「公民科」改稱為「黨義」，而「黨義」一科的課程內容即是以三民主義的理論體系為主。這種將公民教育視為政黨宣傳工具的做法雖然在解嚴以後，尤其是民國八十四以後的「公民科」課程內容中幾乎完全消退，但公民教育和政黨灌輸之間的差異對台灣社會的人民而言並不太大。根據當前的研究，公民教育幾乎是和政治教育同義，公民教育被視為是一種政治教育。然而由於政治教育和公民教育不管在定位上或是功能上皆被賦予太多政治利益和現實的考量，加上台灣社會人民對於政治一直抱持的負面看法，使得公民教育不但因此被污名化，也造成了國人對於政治教育的誤解。

古德曼（Amy Gutmann）對於政治教育的界定或許有助於釐清我們對它的誤解。古德曼將（在一個民主社會裡的）政治教育界定為「培養參與在一個民主社會裡所需要的德性、知識和技能。換句話說，即培養公民能夠參與在有意識再製其社會的教育」（Gutmann，1987：287）。古德曼提出的〝有意識的社會再製〞之政治教育觀念，點出了我國長期以來將政治教育侷限於直接的〝社會再製〞或

[54].政治教育是使人民了解政治狀況，運用政治權力，參與政治組織，甚至改造政治現狀的一種教育。此種政治教育就其內容而分，可有一般的政治教育與專門的政治教育兩種。專門的政治教育，在養成政治的學術人才（政治學者）、政治的領導人才（政治家）及政治的技術人員（各種政治專家，如行政人員、司法人員）等，自不屬於公民教育的範圍（袁公爲，1942：21）。本文所指稱的政治教育乃是屬於一般政治教育的範疇。

是〝灌輸〞的盲點。事實上，政治教育在民主國家的思維下，通常是將其視為像是吉勒斯派（Judith A. Gillespie）所界定的：發展在政治領域的思考及行動的能力。吉勒斯派所謂的政治領域包括了所有各種涉及資源分配的政治（政黨、政府組織）或非政治（家庭、學校、工作場所）的活動場所，希冀公民透過探究問題的能力，思考各種可能的結果並做出理性的判斷（Gillespie，1981：4-5）。這種對於政治教育的詮釋基本上也符應了古德曼關於〝有意識的社會再製〞之理念。不論是古德曼、吉勒斯派或是我國研究公民教育的學者，都將公民教育劃歸於政治教育的範疇。由於我國在引進公民教育的當時，在政治上尚未完全落實民主制度，加上戒嚴時期的特殊政治環境背景，使得公民教育蒙上了特定的政黨色彩，公民教育被當作是一種政治工具，自然就偏離了自由民主的公民教育理念。公民教育雖然是一種政治教育，但在一個自由民主的社會裡，它絕非是某個政黨的政治教育或是某個政權的政治工具。

至於〝公民教育就是社會科學概論〞的說法，則牽涉到社會教育和公民教育範圍的界定問題。龔啟昌指出，因我國長期以來習慣將小自個人、家庭，大到國家、世界以及整個人類生活的內容都放進公民教育的範圍裡，故就涵蓋的內容而言，常讓人誤將公民教育視為社會教育（龔啟昌，1948：21）。因此，許多本屬於社會教育的問題就順理成章地被歸因到公民教育的職責上，致使公民教育莫名地成為社會問題的眾矢之的，也導致「公民科」淪為無所不包但卻沒有核心主旨或明確範圍的學科。美國早期研究公民教育的學者斯納籐（David Snedden）認為，教育的目的可分為體育教育、職業教育、文化教育和社會教育四種。而社會教育的目的乃在於使個人的體力、職業、能力、品格、氣質及精神都能適合於成為團體社會的一分子，並促進其發展。他認為社會教育包括道德教育（使個人成為家庭的、非政治性的團體中之一員）、公民教育（使個人適合於成為政治的及其它結社性的團體中之一員）和宗教教育（使個人適於與神靈有宗教關係者）（Snedden 著，陶履恭譯，1927：12-15）。對斯納籐而言，公民教育只是社會教

育的一部份，它和道德教育乃是分屬於社會教育的部分內容。他將公民教育視為是一種民主的教育，且主張須將公民教育的內容明訂出來，且須定出其範圍的限制並劃出公民教育和它種教育之間的界線，以防止因為教育名詞上的意義不確定而弱化了教育的功能（Snedden 著，陶履恭譯，1927：12）。

會有〝公民教育就是社會科學概論〞的認知還有另一個可能的因素，即是對於「公民科」和「社會科」（social studies）這兩個學科之間的界限劃分不清的問題。「公民科」這個學科在美國最初是被放在「社會科」裡施行的[55]。由於「社會科」這一個學科的內容本身又包含了「公民科」的學科內容，故有些學者認為，「公民科」實際上和「社會科」乃是同義複詞。這樣的說法使得這兩個學科名稱在我國常常被相互混用，有時用「社會科」來指稱「公民科」的內容，有時又用「公民科」來宣稱「社會科」的教育目的。

根據巴氏（James L. Barth）和施密特（S. Samuel Shermis）對於「社會科」目標的研究指出，早期最為大家所接受的「社會科」目標為公民資格教育（citizenship education），即認為「社會科」就是要去教育未來的公民使其適應未來社會的複雜問題（Barth ＆ Shermis，1980：1；Dynneson ＆ Gross，1982：229）。這個〝培養好的公民資格〞的「社會科」目標一直是這個學科的一個主要理想，尤其是在一次世界大戰後，「社會科的全國教育評鑑委員會」（the N.E.A Committee on the Social Studies）更將這個理想當作是一個規定（Zevin，1982：198）。因此，如果光從目標來看，「公民科」和「社會科」並沒有什麼不同，因為這兩個科目都是以養成良好的公民為其目標。但有共同的目標不代表其學科的內涵就會相同：譬如國文和英文兩個學科其共同的目標都是為了要培養學生的語文能力，但國文科的內涵是訓練學生對於本國語言文字的駕馭與使用；而英文科則是以培養英文這一外國語的使用為主。又像法律學、經濟學和數學等學科的共

[55].當時在美國被廣泛使用的「社會科」課程型態，即包含了一個在九年級的「公民科」課程以及一個在十二年級開設的「美國民主問題」的課程（Gross，2003：3）。

同目標之一都是為了要訓練清楚的邏輯思考能力，但這些學科其個別的內涵則相當不同。故〝養成良好的公民〞這樣的語句，在意涵上實在太過廣泛與抽象，我國義務教育階段的所有學科訓練其主要的目的之一都可以包含在這個語句的指涉範圍之內，故不論是「公民科」、「社會科」，或是其它的科目，如果光是以目標來區別學科之間的內涵，顯然會徒勞無功。

再就其學科起源而論，「社會科」這個詞是在美國 1880 和 1890 年間才開始被使用。其後一直到 1892 年，在美國麥迪遜的一個「歷史、政府和經濟學的教學」會議上，這些科目（歷史、政府和經濟學）才被以「社會科」這樣的名稱放在一起。直到 1916 年，美國「國家教育協會中等學校重組任務」的「社會科」委員會報告才給予這個詞在使用上的實質意涵。他們將「社會科」界定為：那些直接和人類社會的組織與發展，以及人做為一個社會團體的成員有關的教材。美國「國家教育協會」（National Education Association）在 1916 年建構了一個至今仍廣泛主宰中學「社會科」教學內涵的基本課程，這個課程的內涵即包括了「公民科」的內容，以及其它像是地理、美國歷史、歐洲歷史等內容。之後這個課程內涵雖然稍有改變，但到現在為止，許多中學的「社會科」課程內涵並未偏離 1916 年的這個課程模式多少（Zevin，1982：198）。換言之，「社會科」幾乎是包括了所有人文社會科學等領域的內容，而且強調每個領域都應該具有同樣的重要性，每個領域在課程中的質與量要平衡，並注重每個領域彼此間的關係，即科際整合的重要性。在台灣中等學校教育中，「社會科」乃是指「歷史科」、「地理科」和「公民科」這三個學科的總稱。

但「公民科」一開始並不包含在「社會科」內。美國最早的公民教育開始於十八世紀，1820 年代，當公立小學和中學設立後，「政治歷史」即是一個學校必設的標準科目，關於公民身分的議題乃是由「美國歷史」這個科目來負責教授（Gross，2003：3）。「公民科」之所以會在美國設立，最初是因為〝國民化〞的問題。由於美國是由多樣種族組織而成的國家，多元的族群文化差異所產生的社

會衝突，長期以來一直是美國社會的沉重問題，故欲教育各樣的族群，使其成為了解與認同美國文化的國民，則是美國社會當時所關懷的重點。隨後，「國家教育協會」即於 1915 年設立了一個特別的委員會，商討如何教育這些移民使其成為認同於美國文化的國民，了解這個國家的政治制度和民主的理念，「公民科」這一個學科就是在這個委員會中所商議出來的對策（任白濤，1924：8）。

其次，關於「公民科」（civics）的源流，也可以從《哥倫比亞百科全書》（Columbia Encyclopedia）中對於「公民科」一詞的解釋中看出：

> 「公民科」（civics）其最早乃稱爲〝公民政府〞（civil government），是專門處理公民和其社會及國家間關係的一個學問的分支。由於十九世紀末葉大量的移民湧入美國，經由「國家教育協會」和其它組織的影響，使得「公民科」成爲中學和大學裡的一個科目（Columbia Encyclopedia，2003：IXBcivics）。

這個關於「公民科」的研究也和「美國政治學會」所界定的意義相互呼應。「美國政治學會」在 1922 年指出，「公民科」（civics）的原始意義被理解為：研究美國政府和其相關事務的一個學科。「公民科」的核心主旨即為政府學，其目的乃在於使公民理解政府的組織、架構、功能以及和它相關事務的一個學科。但這並不是說「公民科」的課程內容只能侷限在政府的組織架構和功能上，其它和其相關的主題，像是公民和社會環境的關係、政府的財政、國家的經濟、公共政策、社會問題等等議題，都可包含在這個學科的範圍內，而學習這些主題的目的乃是為了要使公民了解政府存在的意義、目的、功能以及每個公民在這個政治體制中所扮演的角色（APSA，1922：116-117）。為了達成這個目的，除了核心的政府學內容以外，需輔以法律、經濟和社會等內容以助於其理解公民和國家間的關係並實踐公民的角色。換言之，「公民科」之所以包含道德、法律、經濟、社會、文化、、、等內容，其最初的目的乃是希冀透過這些社會科學的知識和概念來幫助公民們理解其和國家間的相互關係，並非為增進倫理學、法律學、經濟學、

社會學或是文化學、心理學、、、等人文社會科學等專業學科的基礎訓練。故雖然這些人文社會科學的知識和概念的確有助於進入社會科學等專門領域的研究，或者從課程原理的角度，以人文社會科學的學科分類作為「公民科」的課程架構有助於學生對於公民知識的學習，但卻不能倒果為因，將社會科學概論當作是公民教育，或是將社會科學基礎知識的學習當作是「公民科」的核心主旨。正如音樂課之所以談論作曲者的婚姻與愛情，只是想要藉由作曲者的生活遭遇以凸顯其曲式的風格或其作品的背景，其目的乃在於幫助理解作曲者及其作品，並非為了增進關於兩性學的專業知識。故〝公民教育就是社會科學概論〞這樣的認知，不但可能忽略了公民參與或是公民德性在「公民科」中和公民知識同等重要的角色，也可能無法解釋為什麼公民參與或是公民德性和這些社會科學知識同樣重要或是更為重要的理由。因此，關於〝公民教育就是社會科學概論〞或是〝「公民科」就是包括法律、政治、經濟、社會等社會科學內涵的學科〞這樣的論調，不但無法釐清為何「公民科」應該包括法律、政治、經濟、社會、教育、道德、心理和文化這八大領域的內容而非其它的內容，在實質上也可能會模糊掉「公民科」的核心主旨。

我國公民教育雖然早在民國十二年即已開始實施，但因社會文化與國家情勢等因素，使得公民教育和道德教育、政治教育及社會教育一直被混為一談。但透過理論上的洞見與概念上的分析，我們可以比較清楚的界定「公民科」這一個學科的核心主旨以及範圍。它雖然強調參與公共事務的公民德性，但它並不是一種道德教育；它是一種政治教育，但不是政黨教育或是宣傳某個政權正當性的教育工具；它需要社會科學相關的概念和知識作為參與和判斷公共事務的基礎，但它並不只是社會科學概論，社會科學基礎知識的學習也不是這個學科課程的核心主旨。簡單來說，它是一個以〝政治〞為核心的學科，其範圍包括公民身分、政府體制，以及公民與政府之間的關係。

由於不同的政治社群對於教育的主張並不相同，譬如，雖然同受儒家文化的

影響，但中國大陸和我國教育在「公民科」的內容上則有很大的差異。然而，即便是同一個政治社群，由於不同時期的社會狀況，其所關注的焦點也不盡相同：像是抗戰時期強調黨國教育、改革時期則主張愛國教育、解嚴後則強調民主法治教育，以及當前所主張的人權教育及性別平等教育。由此可見，「公民科」的內容並不一定具有普遍性。除不具有普遍性外，「公民科」的內容通常也被認為不具有客觀性。因為「公民科」的內涵往往會受到其政治社群的發展方向所影響，這和其它像是數學、物理、化學等自然科學的學科有很大的不同。這些自然科學的學科所教授的內容一般認為比較不會受到特定的社會和政治環境的影響，其所追求的是客觀的真理，或者至少是被證明為真的原理原則。因此，在一個自由民主的政治體系，或說在一個企圖深化民主的台灣社會內，當前「公民科」的具體目標可以說是養成一種參與公共事務的民主生活方式。

蓋爾斯敦（William Galston）將教育劃分為公民教育和哲學教育兩大類。他認為哲學教育是為了培養追求真理的傾向和理性探究的能力，它所追求的內容比較不會受到特定的政治或社會環境的影響。不但如此，它所探究的結果甚至極有可能會搖撼政治社群裡某些未經檢驗但卻早已根深蒂固的核心信念。像是自然科學、歷史的或是道德的學科則是屬於這種教育類型；而公民教育的目的並非是為了追求或是獲得真理，它的目的只在於陶冶社會成員的人格，使其能在所屬的政治社群中有效地實現個人的生命理想，並強化和支持其所屬的政治社群（Galston，1991：242）。正如梅博（R. Alan Mabe）所指出的，「公民科」最應該發展的是學生如何看待政治的真實性以及政治的可能性的能力。換言之，政治活動的真實性有其現實的限制，也有其理想的標準存在，在現實的政治世界中，這兩者之間一定存在著某種程度的差異。因此，「公民科」應教導學生如何理解事實與理想間的差距，並根據何種原則來思考判斷以形成負責任的決定，而非直接灌輸學生什麼才是〝正確〞的意見、應該做什麼以及該怎麼做（Mabe，1993：156）。瓦瑟（Michael Walzer）在關於「公民科」的課程計劃裡，不但提出應該

教導學生了解民主制度的形成以及其實踐的歷史，更應該引介民主政府的哲學基礎和政治理論，使學生具有比較與思考不同政府制度的機會，以發展理性選擇與判斷的學習（Walzer，1995：186）。

換言之，公民教育的實施方式與內涵並不具有普遍性與客觀性，在特定的政治體系之下，其公民教育的型態和內容將具有時代性與特殊性。故在一個標榜自由民主憲政體制的台灣社會內，「公民科」乃是以〝政治〞為核心主旨，用以探究關於公民的角色、政府的類型與功能，以及公民和政府關係間的一門學科。如果說個人和群體之間的衝突仍舊是公民教育的核心爭議，那麼養成一種參與公共事務的民主生活方式以調和個體自主性和社群共善間的衝突便是當前「公民科」的具體目標，而〝重返政治〞將是一條最直接通往這個目標的路徑。