

高中課綱爭議的歷程及教科書問題—以高中歷史為中心

●薛化元／國立政治大學台灣史研究所教授兼所長

壹、高中歷史課綱的爭議歷程

長期以來，我國教育內容有關台灣部分過少的現象，始終相當嚴重，在此狀況下自然更談不上以台灣主體性建構教育內容的問題。而在國民黨長期執政期間，歷經台灣本土派人士的爭取，台灣逐漸在國民教育內容中佔有一席之地，1994年在李登輝總統任內連戰擔任行政院長期間，教育部修正發布的「國民中學認識臺灣課程標準」，1997年國中認識台灣課程正式啟動。此一課程改革固然未完成以台灣主體性為中心建構的國民教育內容，但卻是改革重要的開始。當時部分仍然以「大中國意識」作為教育理念的民意代表，以及部分傳播媒體曾經大力批評。然而根據教育學重要的課程理論——「由近及遠，由具體而抽象」——此一課程改革無關意識形態，就具有正當性，而後來出任教育部長，參與「認識台灣」教科書編纂的杜正勝教授更以所謂的「同心圓理論」為此一課程辯護。就此而言，其所涉及的理論層次，實際仍然未涉及所謂國家認同或國家定位的爭議。因為，無論就受教育者認知能力發展的教育課程設計理論，乃至一般民主憲政國家對國民教育內容的基本規範切入，國民教育內容忽視受教育者「生於斯，長於斯」土地的歷史、地理、文化或風土人情，根本不是政治正不正確的問題，而是在教育理論根本不具正當性的問題。

2000年政黨輪替，「由近及遠，由具體而抽象」的課程理論尚未在高中歷史落實，2001年實施的九年一貫課程就先排除國中的「認識台灣」，歷史當然也不例外。不過，教育部另一方面也在進行新的高中課綱的草擬工作。

歷經部長更迭，在陳水扁總統的第二任，杜正勝擔任部長的教育部公布在2006年實施的「95暫綱」。由於台灣史獨立為高中歷史第一冊，加上增加過去課本完全沒有提到的攸關台灣發展的根本性問題，如國際條約與戰後台灣地位問題，引起一些支持舊有史觀人士的反彈。包括所謂「去中國化」及頌揚日本殖民統治，乃至所謂台獨史觀等等的批評，不一而足。如果台灣作為正常的主權國家，以台灣為主體進行歷史教育，將中國

史視為外國史，應該就像美國歷史教育教授英國史的態度類似，是正常國家的歷史教育。但是，前述的批評，對高中歷史的「95暫綱」而言，實在是超乎事實的「不虞之毀」或「不虞之譽」。

整體而言，負責草擬歷史「95暫綱」構想的委員會召集人張元，在政治立場上，本來就與台獨思想完全沒有關係，而是具有大中國文化認同的歷史學者。¹就其內容而言，實際上則是台灣有史以來課綱與前述教育學的課程理論最為貼近的調整而已。至於台灣史作為第一冊，還有一個重要考量，就是如果學生學習歷史，希望可以就近進行史蹟的考察，也必須以居住的台灣作為對象，才具有可行性。

雖然如此，歷史「95暫綱」對歷史教育理論而言，仍有進一步改良的空間。那就是基於歷史教育與現狀淵源的考量，有必要進行進一步做「略古詳今」的調整。而此一理想的落實，就是2008年完成的歷史「98課綱」。而此次微調課綱的爭議，基本上至少可以溯源至「98課綱」。

歷史的「98課綱」與其他科目一樣歷經課發會、各科分組課程審議會、課程審議會大會通過，而於2008年公布，將於2009年實施。可是由於2008年政黨再度輪替，馬英九執政的國民黨政府不能接受2008年上任前已經公告的課綱內容，加上當時有許多國文課程的支持者要求搶救國文教育，因而重新召開課程審議會大會進行審查，而在會議中由當時的教育部長鄭瑞城裁示，擱置了歷史和國文的98課綱，其他部分照案通過，而後教育部開始進行課綱的修訂工作，在歷史課綱的部分，除了專業的歷史研究者和教師之外，也加入了對歷史有興趣的哲學系教授王曉波。

在長達一年多的課綱修訂過程中，委員的意見不一致，雖然曾經動用表決也依然延宕，期間課綱的小組召集人甚至三度發生換人的狀況，可見過程中並不平順，最後才有高中歷史「101課綱」的出現。王曉波在2013年《海峽評論》指出「老實說，這個課綱是妥協的結果，站在個人的立場，雖不滿意但還能接受。」說明了歷史的「101課綱」，是經過他們努力調整的成果。相對地，不少歷史學者認為「101課綱」相較於「98課綱」已經出現往威權體制時代倒退的現象，也根據學術研究成果加以批評。想不到，歷史的「101課綱」不僅沒有朝向合乎學術專業的方向發展，2014年又出現了充滿爭議的「微調課綱」爭議。

貳、2014年微調課綱的程序與專業問題

教育部在「101課綱」草案發布後，就開始試圖介入，希望主導歷史課綱進一步朝向大中國本位的方向調整，並強將台灣歷史與中國歷史「結合」。但是，在中教司主導的會議上，雖然空降了新的「課綱」委員，但大多數的「課綱」委員、教科書審議委員，乃至部分教科書編撰者無法認同欠缺史實基礎的進一步的調整，擋下了第一波高中「101

課綱」的調整。

但是，由於審查通過的各個版本的歷史教科書仍然不如高層的理想，因而在2013年開始推動教科書的檢核工作時，歷史和公民成為主要的對象。縱使如此，檢核小組成員仍不滿意，根據3月8日鄭麗君委員臉書訊息表示：檢核小組是為了檢核教科書用詞，正式討論的提案也是在處理教科書檢核，卻突然有個臨時動議發動課綱微調，會議紀錄證實了課綱微調的發動是未經授權且逾越檢核小組職權的違法作為。

至於之後的微調作業更是爭議不斷。具體檢視此次所謂微調課綱，專業不受尊重，是一大問題。歷史第一冊至少「微調」了超過百分之三十六，竟然國內中央研究院及所有大學的歷史系所台灣史專業教師無人參與，負責主持的是經濟學者，負責說明「微調課綱」的是中文系的教授。在高中專業教師部分，教育部體制內負責蒐集各界對課程意見的高中學科中心課務檢討工作圈，以及歷史學科中心和公民與社會學科中心都沒有納入微調課綱小組中，意見也沒被採納。

至於程序上，問題更大。2014年立法院即將休會之際，正式傳出所謂「微調課綱」即將啟動，公聽會通知倉促，有的學科中心連正式公文都沒收到，有心參與的教師來不及報名，包括出版社在內，事先沒有收到準備被公聽的微調課綱內容，甚至到的公聽會場也沒有提供完整的課綱。行政作業更是迅雷不及掩耳，國教院則迅速地在1月24日舉行的「課發會」中，由「微調課綱」成員臨時提出報告，直接闖關。針對「課發會」是否通過「微調課綱」，當時就有與會成員提出質疑。據報導國教院事後提供給立法院教育委員會成員的決議內容，也沒有通過「微調課綱」。但是，在正常程序下，會議紀錄根本難以確認的狀況下，1月25日週末，教育部就召開課程綱要審議委員會分組會議，在主席裁示下，當時並沒有正式記票，委員們只是將書面意見交給主席。27日舉行的課程審議會大會也不理會之前會議的決議，以不記名的方式表決通過「微調課綱」。

由於過程跟資訊不公開，台灣人權促進會委請律師提起告訴，2015年2月12日台北高等行政法院針對台權會提起的資訊公開訴訟，判決教育部敗訴，並指出「課綱微調涉教育百年大計，影響師生及社會大眾甚鉅，應公開會議紀錄，使社會有知的權利及有檢驗監督的機會。」而在訴訟中揭露教育部相關會議的計票過程，也是問題重重。只是教育部一方面堅持上訴，一方面宣稱此一訴訟標的與「微調課綱」是否違法無涉，繼續推動「微調」後新版的高中歷史、公民教科書。教育部的態度並無法為反對黨及反對「微調課綱」的學者專家及高中教師所接受，而此一行政訴訟的判決，也凸顯了2014年教育部強推「微調課綱」的行政缺失。

在社會輿論持續關注「微調課綱」是否廢棄之際，被大家相對忽略的，以實施十二年國教，調整課程內容為名，從國小到高中新的領綱（課綱）的制訂工作正如火如荼的展開中。而且，從委員的組成，到相關的運作，也一樣沒有公開。因此關心「微調課

綱」之外，也不可忽視未來領綱（課綱）的制訂問題。

參、現行「微調課綱」問題的解決

既然，新的領綱（課綱）已經在草擬中，專業及制訂程序備受爭議的「微調課綱」是否應該繼續推動，也是必須面對的問題。基本上，在「微調課綱」之前，原本實施的101歷史課綱不過才實施三年，直到今天尚未教完一輪，原本為期六年的執照（公民科的執照也依然在有效期間），教育部卻在沒有法律或是行政命令的依據下，試圖強行撤廢，就是行政權的不當行使。因此，要求中止「微調課綱」的程序，本有其正當性，也是教育部應該思考的方向。

遺憾的是，直到目前為止，幾乎完全看不到教育部放棄「微調課綱」生效的跡象。而權益受損的出版社，在現實教科書審查機制的考量下，過去一年也幾乎沒有發生類似日本家永訴訟。

縱使如此，也不代表「微調課綱」就可以壟斷台灣的教育內容。根據《中華民國憲法》，在第十一章「中央與地方之權限」中，由中央立法並執行之或交由省縣執行的是「教育制度」，至於地方的教育權限則屬地方政府的自治權限，豈是中央可以行政命令逕行剝奪！台南市長賴清德更在2014年就直接擺明杯葛「微調課綱」，要求台南市所屬高中應該選用微調前的課本。2014年11月29日全台地方首長選舉，國民黨遭到嚴重的挫敗，擁有市立高中的六個直轄市，高雄、台南、台中、桃園四都是民進黨執政，一個是柯P當政的台北市，國民黨執政的只有新北市。如果在野黨派執政的地方聯手，如賴清德一般集體拒絕「微調課綱」的教科書，也有其依據。地方政府要求繼續使用執照應該繼續有效的教科書，本有其正當性，更何況「微調課綱」正當性及合法性都遭到批判、質疑。

因此，縱使教育部不顧反對，繼續強推「微調課綱」，至少也保留了「微調」前教科書繼續流通、使用的合法空間。至於升學考試，由於大考不考具爭議性的內容，三年後舉行的考試，不致影響學生的權益。因此，也不構成使用原有教科書的障礙。

歷史正在繼續發展，也記錄著政治人物的抉擇。無論是中央或是地方的決策官員，豈可輕忽？！

【註釋】

* 本文是以過去筆者撰寫的相關文章為基礎整理而成，也有不少論點得自朋友探究歷史課綱的意見，其中已經成文發表的部分，大多是以筆名發表在《極光電子報》，特表謝意。

1. 黃以敬報導，〈黃榮村：修課綱用專業 抗拒政治壓力〉，《自由時報》，2014年2月24日，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/756919>>（2015/4/12瀏覽）。◆