

驀然回首，公民教育仍在昏暗幽微處

湯梅英

台北市立大學教育系教授

Citizenship and Democracy in Schools: Diversity, Identity, Equality

Stroke on Trent: Trentham, 2000.

edited by Audrey Osler

ISBN-10: 1858562228

ISBN-13: 978-1858562223

人過中年，尤其每到歲末年初之際，總不免感嘆流年偷換，思苦憶甜地回想過往。就是在這樣的心情下，隨手翻閱這本英國學者 Audrey Osler 編著，2000 年出版的《學校的公民教育與民主：多元、認同與平等的議題》。書是 Osler 教授於 2004 年 4 月間來台，參加東吳大學與台北市立師範學院（現在的台北市立大學）合辦的人權教育國際研討會，與會期間 Osler 教授和我討論、分享的特別贈予，並在書扉頁上落款，鼓勵我對台灣人權教育之推動。

當時，台灣社會正經歷第一次政黨輪替之後，陳水扁總統爭取連任所引發「兩顆子彈」的激烈衝突。在藍綠對立、族群撕裂及國家認同的危機下，「民主」、「人權」猶如兀自飄盪在風中的旗幟。雖然，人權教育已列入國家課程綱要的重大議題，人權教育的推動也在各地學校逐漸開展，但是，正待發芽成長的人權教育幼苗，如何經得起政治海嘯的衝擊？

匆匆一晃十餘年，從 2006 年紅衫軍反貪腐到 2014 年太陽花學運及去年反高中課綱微調運動，我們看到公民社會力量的蓬勃生機，青年學子們也不再對社會和政治冷漠。他們運用網路科技表達意見、快速串連，展現有別於傳統政黨動員的強大力量。今年的總統大選，出現有史以來第一位女性總統，而歷經第三次政黨輪替的台灣也儼然成為華人社會甚至全球新興民主國家的指標。這

些社會運動和選舉活動似乎不再攪亂社會日常的運行軌道，而是實踐民主、人權和公民教育的絕佳素材。然而，實際上學校推動人權教育似乎少有進展，公民教育跳脫不了「上有政策，下有對策」的形式主義或是考試科目和命題範圍的枝微末節。如何在多元的社會中化解族群、性別的歧異，建立整體社會的共識與認同？如何使每一個社會成員享有平等的對待？在既有的教育體制下如何培育新世代的公民素養？如何擺脫國家掌控的公民教育？如何實踐民主？這些混沌難解的議題更加深公民社會與學校公民教育之間的鴻溝，不知所終。

驀然回首，重讀《學校的公民教育與民主：多元、認同與平等的議題》，是否能找到通透澄明的參照？

首先來談成書的背景。本書的書名《學校的公民教育與民主：多元、認同與平等的議題》及各篇章內容，係出自 1998-2000 年由英國「經濟、社會研究委員會」贊助舉辦的「學校公民教育與民主」系列研討會。為什麼會舉辦為期兩年的系列研討會呢？一方面，英國於 1998 年通過《人權法》（Human Rights Act），將歐洲人權公約國內法化。該法到 2000 年才生效，預期以兩年時間全面檢視英國國內法規，以符合歐洲人權公約規定，並對中央及地方各官方和民間組織機構人員實施人權訓練。另一方面，適逢「學校公民教育與民主教學」政府諮議小組（Government's Advisory Group on Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools）發表初期報告，藉此研討會成果提供諮議小組推動公民教育之參考。同時，諮議小組主席 Bernard Crick 亦受邀出席「人權教育網絡」所主辦的「學校人權與民主」教師研討會，加強政策制訂與教學實踐雙向對話的機制。

「學校公民教育與民主」系列研討會藉由學校教師、地方教育當局和非政府機構相關人士的參與，提供政策與教學實踐的對話平台，不僅希望藉此影響政府所擬定的行動方案，更奠定學校推動公民教育與民主實踐的基礎。《學校公民教育與民主：多元、認同、平等》作者群包括教師、校長及研究學者專家，長期與學生、家長和學校行政人員建立合作關係，對於中小學公民素養和民主教育皆有豐富經驗。本書選編的文章雖然多半聚焦於成功經驗的案例，但對於實施公民教育所面臨的挑戰與困難亦多有著墨。此外，除了英國、北愛爾蘭和

愛爾蘭共和國等地，也有來自歐洲、澳洲、日本和美國的學者專家參與研討會，提供各地學校推動公民教育及民主實踐的不同經驗，不僅豐富研討會的討論內涵，更增添本書比較、參照的國際觀點。因此，這本書不論觀念啟發或實務經驗，對於有志於推動公民教育的工作者皆有所助益。

這本書分為三部分，主要關注的問題是：在多元的社會中，各種差異所造成的不平等和衝突與日俱增，尤其，國家認同、種族衝突的問題更直接挑戰公民素養與民主教育的核心。如何建立具有共識的國家以及群體的認同，並能讓每一個社會成員充分享有平等的對待？本書先從多元文化的發展及人權相關的法律架構，重新審視公民教育的內涵；進一步探討推動公民教育實際面臨的種族衝突、認同與人權議題；最後，以各地學校推動公民教育的實例，說明公民素養與民主教育並非只是理論知識的學習，更重要的是，師生共同塑造校園民主，提供學生參與、體驗的學習機會，實際面對並解決各種歧視和不平等的問題。

大體而言，本書兼顧公民教育理論架構與教學實務的討論，各章節雖由不同作者執筆，但在編者設定關注議題的整合下，不致龐雜凌亂、散漫無章。以下針對《學校的公民教育與民主：多元、認同與平等的議題》結構和內容，粗略介紹如下：

第一部分有關公民教育的議題，總計三章，主要關懷是：在歐盟成員日亦增加，歐洲社會文化多元的脈絡下，英國學校如何推動公民教育以發展多元文化的視野。首章討論社會多元卻不平等的認同議題，Audrey Osler 和 Hugh Starkey 主張公民教育必須讓學生學習面對並挑戰種族主義，培養具有政治素養的公民特質。第二章作者 Sarah Spencer，以 1998 年通過的人權法為架構，討論學校推動公民教育的意涵，透過學生參與決策的生活經驗和衝突解決策略的學習，運用人權準則提升人權文化，主張人權是公民教育的核心。第三章則以聯合國兒童權利公約的法律架構，探討童年概念的演變以及對學校推動公民教育的影響，作者 Eugeen Verhellen 呼籲教師應正視兒童具有的公民參與權，而非視之為等候長大的未來公民。

第二部分探究種族、認同與人權的議題。Peter Figueroa 提出多元社會脈

絡下公民教育的重要元素，認為公民教育應與人權教育、多元文化教育和反種族主義相互連結，結合哲學、社會的分析與歷史的理解，並關注學校本身的特定文化。接下來的第五章，Michael Byram 和 Manuela Guilherme 探討人權和語言—文化的教與學之間的交互關係。結果顯示外國語言—文化教育對於人權和公民教育皆有顯著貢獻，外語教師也肩負重要責任。因此，他們認為公民素養不應侷限於國家、族群的認同，而提出擴及全球和國際認同的多元公民教育模式。第六章作者 Robin Richardson 則以種族平等的觀點，討論人權教育相關的爭議。最後，以 Audrey Osler 和 Hugh Starkey 執筆的第七章作結，兩位作者拉回到人權文化並聚焦全球人權文化的議題，討論人權和責任之間的關聯，以及因權利與責任所引發教學的挑戰，並提出以學校人權文化的發展作為評估參考。

第三部分以民主實踐為主軸，各章作者多為教學實務工作者，以實際經驗闡述學校如何培育兒童和青少年具有民主和公民素養。David Brown 以小學校長的經驗討論學校如何開展公民教育，並以「萌芽期」稱其任職學校推動公民教育的發展。第九章作者 Priscilla Alderson 以英國兩所環境不利的小學為例，說明學校結合師生和行政人員，共同面對並解決種族、性別等不利條件所帶來歧視和不公平的問題，進而形塑校園民主。Jeremy Cunningham 則以中學校長的觀點反省推動民主教育的各項措施，指出不論學生或教師在實踐民主的過程中都無法避免犯錯，因此，重要的不是防範失誤，而是學習面對與處理錯誤。Clive Harber 分享南非實踐民主的兩個案例，主張學校面對暴力並非完全束手無策，作者以實際案例闡明推動民主教育就是打擊暴力的有效措施。第十二章，Charlotte Carter 以一所男性中學為例，說明如何運用人權教育架構營造信賴的環境，培養學生的行動思考（thinking-in-action）策略，以改善衝突關係。她以學生自我反省的資料為證，強調即使在極為不利的環境，教師也可以和學生一同努力，幫助學生發展安全感、自我認知以及對人權的理解。

第十三章，Maud Blair 回到如何建構童年概念的主題，並討論童年概念與兒童逃離學校之間的關聯性。她認為英國對於黑人、男性學生的負面描述，直接、間接影響教育和刑法系統對於人權的保障。相對地，Mary John 則提出—

個民主實踐的正向模式，以印度西北部 Rajasthan 地區的兒童議會為例，說明民主實踐的行動經驗，確實讓兒童增能賦權成為負責任的社區成員。此模式不僅挑戰社區對兒童的既定觀點，更有效地化解性別、種性和年齡的各種歧視。

第十五、十六章，分別由 Ian Gittens 和 Sean Carolan 執筆，兩位作者聚焦於較廣的學校社群脈絡，分析學校主政者和家長對於民主實踐的潛在和實際貢獻。Gittens 討論黑人學校的主管，如何透過學校設施和學習機會的提供，鼓勵家長共同參與，注入不同觀點，以利學生公民素養的實踐。Carolan 的研究則強調人權和反種族主義教育對於公民教育的重要性，同時，也印證前述 Figueroa 所提公民教育結合多元文化、人權和反種族主義教育的成效。

最後一章作者 Lynn Davies 援引眾多國際案例，主張民主不僅需要國家機構的支持，更要發展強而有力的公民社會，她認為政府藉由學生代表、平等權和訴怨處理等立法機制，並不足以保障民主基本條件；設立審議式民主或爭議討論的架構，亦不夠完善。因此，建議政府積極規劃及立法推動民主教育，提供兒童實際參與政治的過程，透過實際體驗、學習的機會，培養公民社會所需的公民素養，才是最佳策略。

針對《學校公民教育與民主：多元、認同、平等》各篇章內容，以下提出幾點值得反思及借鏡的參考。

首先，公民的定義為何？公民素養有那些基本特質？這些都關乎公民教育的目的、內涵及實施。然而，所有的概念、定義都不是處於社會、文化脈絡分離的真空狀態。尤其，社會文化的多元、變動與日俱增，階級、族群、性別、宗教和世代等差異所造成的不平等及引發的衝突愈趨嚴峻，學校教育又怎能停滯在強調融合一體的同化、單一國族的認同，培養順從「公民」的過去？如果聖人再出、賢君再世或是超人拯救絕不可期待，那麼，無庸置疑地，生活在其中的成員就必須正視所處社會的問題。也就是說，在多元分歧的民主社會，如何面對多元差異？如何解決衝突？如何建立群體的共識和認同？如何讓每一個社會成員充分享有平等的對待？這些議題直接挑戰公民的概念，以及學校實施公民素養與民主教育的核心。本書提供的觀點是以重新審視公民素養與民主教育為首要之務，公民教育應超越國家和種族主義的狹隘，以普世價值的人權為

架構，結合人權教育、多元文化教育和反種族主義。實際上，此種寰宇一家、全球公民的概念也是近年台灣公民教育的發展趨勢。然而，如果只為國際接軌，以全球公民素養為目的，卻忽視台灣社會、文化的分析與歷史的理解，遠離學生經驗的公民教育，恐怕無助於民主實踐，更遑論解決社會多元差異衝突、認同與不平等的問題。

其次，本書指出公民教育列入國家課程的吊詭。一方面，國定課程代表官方知識，具有形式的合法性；另一方面，學習者卻是來自多元歧異的群體，那麼，誰有權力決定國家課程的目標與內容？如果以一種特定的國族和文化概念定義國家、詮釋歷史、決定課程，當然無法避免族群衝突和認同爭議。2015年抗議高中課綱微調的學生運動，不就是多元分歧的社會質疑國家課程正當性的例證。本書採取一種整全的觀點，認為國定課程可以提供公民教育的原則與指引，以聯合國兒童權利公約和人權法作為公民教育的架構，擺脫多元、認同的糾葛；實際教學方面，則關注學校和個人所屬的特定文化脈絡。也就是，兼顧實施公民教育的共通性和特殊性。

實際上，課程原本就是各種權力競逐的場域，具有一致性和強制性的國家課程，如果沒有擴大決策、民主參與和公開透明的過程，如何取得人民的信賴？即便政府只提供公民教育的原則與架構，如何避免國家的操控，國族主義式的認同？本書認為不僅要關注決策參與民主過程，更要發展強而有力的公民社會以及民主的教育機構。然而，如何透過學校和公民社會的力量主導公民素養和民主教育，避免國家的專斷？卻是實施公民教育經常忽略的重要課題。

再者，本書指出學校實施公民教育的癥結所在。學校猶如一個小型的社會，但是學生能否成為參與的成員？教育的主體究竟是學生？還是教師？如果學校並非民主的社群，如何期待培養公民素養與民主實踐？正如本書第三章作者 Eugeen Verhellen 的討論，一般成人和教師多認為兒童是等待長大的未來公民，所享有的公民參與權也只是未來式。這樣的兒童觀點，如何確保兒童所應享有的公民參與權？尊重兒童的主體性如何可能？本書多位作者特別關注童年概念的演變，研究顯示人們對於兒童的想法，實際影響教育和刑法系統對兒童權利的保障。因此，學校要落實公民教育，必須審視既定的童年概念，正視兒

童和青少年的公民參與權以及學習的主體性，學生與教師、行政人員平等尊重、共同參與，校園民主方有可期。

此外，本書提供各地學校推動公民教育的實際案例，說明如何運用人權教育的架構，營造互信尊重的校園民主環境。透過參與決策的實際體驗，以及衝突解決的學習策略，讓兒童增能賦權，理解權利與責任，學習運用人權準則面對生活所遭遇的歧視、排斥和不平等問題，並鼓勵青年學子在多元差異的社會脈絡，發展自信的認同感，成為公民社會的一份子。然而，這些案例所提供的教學模式和策略，是否放諸四海皆準？回顧台灣過去實施公民教育的經驗，多是由上而下的推動實施，不乏「上有政策，下有對策」的敷衍、「放煙火」式的應景熱鬧，或是一窩蜂的模仿複製。雖然，中央和地方設置制度化、系統性的教學輔導團，各地的中心學校、種子教師也發展許多教學模式和實際案例；但卻忽視學生的主體性及學校社群的特殊脈絡，欠缺草根式的自發自主性、民主的參與和決策過程，以及不斷自我檢視的反饋機制，不但難以累積實際經驗，校園民主也無法永續發展。

雖然舉世滔滔，全球政治、經濟和社會動盪不安，衝突對立無以復加，閱讀這本書卻帶給我確信，在昏暗幽微處瞥見光亮。畢竟民主、人權從來不曾以現世安穩的姿態出現。