

■ 鄭 瑞 城

美國俄亥俄州立大學傳播博士。

曾任國立政治大學校長。

專業領域為傳播政策與法規、閱聽人分析、媒介社會學。

著作有《解構廣電媒體》、《組織傳播》、《透視傳播媒介》等。



「這兩天，把大家『關』在山上，針對社會重要的議題進行誠摯的論述與深入的討論，好像各門派在比畫文功」，這是一種良性的切磋和意見交換，鄭瑞城說他感受到、也找回了「知識份子的熱切心情。」鄭瑞城認為陽明山「閉門會議」很有意思，「在這個多元化的時代，每個人的專業都不同，我聽到了很多不同領域的真誠聲音和觀點，感受深、收穫多。」

鄭瑞城說，好長一段時間，台灣社會似乎少了一種「良知的聲音」，人們擔心，是不是知識分子消失了？但鄭瑞城的觀察是，在台灣社會由威權轉變到民主開放的過程中，「知識界有兩種心理，第一是，像『打倒萬年國會』這種目標明確而一致的重大議題沒有了，一時間讓人有拔劍四顧心茫茫的感覺，批判似乎暫時歇著了；其次，」鄭瑞城說，台灣畢竟還是個平和、溫情的社會，政黨輪替、新政府上任，很多人心裡也在想：「給他們一點時間吧。」就這樣，左等右等，幾年過去了，整個國家好像愈來愈亂，「大家心裡終究有了不安，覺得等待也應該有個期限，不能再不出聲了。」台灣第一次政黨輪替，給大家上了第一次課：更深刻體會良知的價值和期待的界限在那裡。

知識分子跟整個社會一樣，在台灣變動的過程中，自有其功課要做，因此「他所說的

話或許並不一定全是對的，但一定是他的真心話，是他真實的感受和觀點，」鄭瑞城說，真誠而具有反省力、學習能量的知識分子「是整個社會的資產。」

鄭瑞城認為，知識分子的關懷與參與不只限於表達意見，也透過實際行動幫助社會促進「公民社會」的實現，那是自主、自由力量的呈現，也是多元、多向量的交會。鄭瑞城從比較廣義的角度來定義公民社會，認為這是一種基於理性與開放的原則，以公共利益為行動前提的民間力量的呈現；這些實際作為也讓人對台灣發展的可能，有了更多期待。

「解嚴至今是台灣公民社會的發展期，」鄭瑞城指出，在這二〇年的時間裡，台灣社會一方面經歷著民主自由種種理念如何在實踐層次上更趨成熟的學習，另一方面，也運用在這過程中所釋放出來的自覺與能量，更多主動地介入、改造社會，「台灣公民社會的形成以及所關注的議題，已不限於政治領域，而呈現複合、多元的面貌；」對於公民社會如何促成、協助、監督「民主社會」與「理想社會」的形成與運作，「雖然還有很長的路要走，但畢竟我們是已經走在這條路上了，也看到了一些成績，」他認為，在這條道路上，知識分子有很多可以使力的地方；透著肯定的口氣，鄭瑞城說：「促進社會向前發展，知識分子責無旁貸。」

台灣的教育自由化與公民社會

——
鄭瑞城

壹、前言

教育政策及其執行一直是政府施政重要的環節，教育的成敗也一直是社會大眾最關心的議題之一。中國時報在「台灣希望」專題系列報導中，曾於二〇〇七年十一月初對民眾作問卷調查，問受訪者：「您擔心不擔心未來十年可能面臨這些問題？」。在調查所列的十二項社會問題中，對「教育改革失敗」表示擔心的有七四·一%，僅次於「社會治安惡化」的七六·六%，高於「經濟發展停滯」（六六·一%）、「族群對立嚴重」（四四·七%）和「國際地位孤立」（四四·五%）等其他十項問題；而對「教育改革失敗」表示不擔心的僅有一八·九%，較其他十一項均少。由此可見教育的重要性及其問題的嚴重性。

由於教育的重要性，它一直是社會發展與變遷的重要變項和指標，同時也深受社會

發展與變遷的滲透及影響。台灣在過去數十年中，社會發展與變遷至少有兩個明顯而主要的典式：由威權體制漸轉為民主體制和由政治宰制的社會漸轉為公民社會型。其中民主體制的成形應為更主宰的典式，因為公民社會的實現與否，是以民主體制的健全為前提要件。台灣總體社會可作如是觀；教育是社會的重要一環，必然與社會大情境產生迴照與對映的關係。

換言之，台灣教育體系的變革及其所延伸的問題，似可從民主體制成形所帶來的教育自由化及其與公民社會互動的關係中得其梗概，進而掌握問題的本質及其可能的解決構思。

貳、歷程與模式

一、教育自由化

台灣教育的自由化大致可以一九八七年解除戒嚴為分水嶺而化分成兩大階段。解嚴前屬威權體制的教育集權階段；解嚴後則為民主體制的教育漸進自由階段。在教育集權階段，教育重要政策大皆由中央釐定，程序由上而下。教育主軸強調三民主義思想教育、民族文化與精神教育、文武合一教育及培養經建人才教育。同時亦推動擴大教育機

會、擴充師資、改變學制及課程、獎勵學術研究及增進國際合作等相關政策。但這些政策基本上仍以強化主軸教育及穩定政權為主要考量。在這個階段，教育主要是做為國家宰制的工具和手段。

解嚴後所以稱之為教育漸進自由階段，是因為教育體系並未隨著政治民主化作較等速度的自由化反應，而是呈現漸進模式。這個漸進模式有兩個特性：一是由大專院校教育自由化為起始，再帶動、擴散到國民教育及中學教育等領域；二是就教育自由化相關的指標性政策來看，整體教育體系的自由化——不論大中小學，和其他非教育領域對照，都顯得較為遲緩漸進。事實上，教育自由化目前仍屬於進行式，而且可能是永遠的未來進行式。台灣教育的自由化從大專院校先行起動，其理不言自明，無庸贅述；而相較於其他領域，教育領域自由化腳步呈較遲緩漸進式，可能與教育領域傳統的保守性和政策成形的困難度和行政效率有關。

一九八七年解嚴，相隔約七、八年後的一九九四年，陳舊保守的大學法終才修正公佈。新的大學法規定公立大專院校長由官派改為遴選；取消部定共同科目和軍訓課必修等之規定，大學教育人事及課程的自由化踏出了重要的一步。一九九七年，公立大專院校由公務預算制改為校務基金制，教育的自由化由此延伸到財務部門。循著大專院校教育自由化的腳步，國中小學的自由化也逐漸開展。一九九六年，教師法正式通過各級學校合法

成立教師會、國小教科書開放；一九九九年，國中小學校長由官派改為遴選、中小學教師由行政機關派任改由學校教評會審議後聘任；二〇〇二年，國中教科書開放民編。

以上所舉是針對較具教育自由化指標性意義的政策而言；事實上解嚴到現在約二十年間，台灣的教育體系展現了自由化的活力，相繼推動了諸多重要的教育政策，如完全中學（一九九九年）、國中學力測驗（二〇〇一年）、九年一貫制及高中職社區化（二〇〇二年），以及邁向頂尖大學（二〇〇四年）和大學教學卓越計畫（二〇〇五年）等皆是。

二、公民社會

從十八世紀的A. Ferguson起，到十九世紀的G. Hegel和K. Mark以及二十世紀的A. Gramsci均是論述公民社會（civil society）理念的先行者，但對公民社會的解釋和共識不一。國內談公民社會的人不少，對公民社會的定義亦多歧異。有的採港廣義說，主張政治、市場外之任何形式的結社或個人，在肯認理性、尊嚴、寬容及公正原則下，而其作為具有公共性之意義者，皆屬公民社會之元素；採狹義說者則主張，必須以追求公共利益和實踐社會基本價值為主要目標的結社群體，方能視為公民社會的元素。不論廣義說或狹義說似均有其意義；我們在理論上可接受廣義說，在實務上則大致以狹義說所指的為主。

就公民社會在台灣的狀況而言，大致可分為三個不同時期：蛻伏期、萌發期和發展

期。蟄伏期（約含概一九五〇和一九六〇年代），在威權體制主宰下的台灣社會似無實質公民社會運作的空間。當時的民間結社以由西方移植過來，而以慈善救濟（如基督教兒童福利基金會、世界展望會等）或以聯誼俱樂部性質（如扶輪社、獅子會等）之社團為主；加上以鄉親聯誼為目的的各種同鄉會組合。當時並非沒有公民社會的元素存在，但礙於時空環境的限制，僅能以轉化的結社方式來表現，並且均無法持之以久，一九五〇年代的〈自由中國〉及一九六〇年代後期的〈大學雜誌〉即其顯例。

萌發期（約含概一九七〇和一九八〇年代），由於蟄伏期蓄積的民間力量、經濟發展形塑了中產階層和民主政治理念的擴散，台灣的公民社會在這個時期逐漸萌發出來。這個時期台灣的公民社會展現了四個主要徵象：（一）西方移植過來的社團繼續存在，但本土性的公民社會結社也大舉開展，目前台灣現有的本土性基金會中，大約有三分之二是在萌發期已先後設立的；（二）在蟄伏期以轉化的結社展現公民社會力量的方式，在這時期更見張舉，一九七五年創刊的〈台灣政論〉及一九七九年創辦的〈美麗島〉雜誌等為其顯例；（三）反體制、非正式性結社的社會運動風起雲湧，一九七七年的中壢事件、一九七九年的美麗島事件及一九八三年的公政會等均屬之；及（四）教育領域的實質公民社會運動也在這時期發端，一九八四至一九八七年間，從台大大新社事件、學生自發性組合的「自由之愛」運動和「大學法改革促進會」為其顯例。

第三時期發展期（約從一九八七年解嚴後至今），解嚴後歷經民主政治的調適期、台灣經濟發展的緩滯、民眾對生活素質的認知及政權轉移等因素，台灣公民社會在這時期呈現三個主要徵象：（一）公民社會所訴求的議題和目標多元化，環保、醫療、健保、宗教等非營利組織相繼出現或更形活躍；（二）正式與非正式公民社會的結社並行不悖，展現多元化，新的正式結社出現（如工會、教師會等），但非正式的、暫時性的、運動性的結合仍方興未艾（如一九九一年的「一〇〇〇行動聯盟」、一九九四年的「四一〇教改聯盟」等）；（三）有別於萌發期的公民社會，發展期的公民社會雖仍難脫以政治性標的為訴求者（其中不少是因政黨競爭和政治運作而起），但已非實質公民社會關注的惟一焦點，這時期的公民社會漸轉關注、投注到與生命、生活及社會共同福祉相關等議題。

參、問題與意涵

因為教育體系的重要性，其受政治力的干預和操控事屬必然；這在非民主的時空裡尤其顯然。台灣在戒嚴的威權體制時代，教育是遂行國家目的的工具和手段，所以教育的中央集權和不自由是一種必然。從過往的經驗，教育的自由化對個人、對教育、對社會均具有珍貴的正面意義，因此教育的自由化必須捍衛；而民主自由的政治體制更因

而必須捍衛，因為民主體制是教育自由化的前提要件。但即使在民主體制、公民社會充沛活躍的社會裡，並不保證教育必然就會自由化，因為任何教育政策和舉措最終仍是要靠政治力去解決，要靠行政權去遂行，無法單靠公民社會的力量來保證、維繫教育自由化。因此政治、行政的素質才是教育自由化所欲追求的標的和品質的最終保證，這也就是為甚麼在戒嚴時期仍會出現具有品質的教育政策和措施，如延攬海外傑出人才、延長國教和擴充學校等；以及為甚麼在幾乎沒有任何公民社會壓力及運作的情況下，教育行政主管機構仍然能主動推動許多良好的教育政策，如改革國中小教師聘任制、國中編班正常化制度和推動教育評鑑制度等。

談論台灣教育的自由化，可以確認的是教育自由化已有明顯的進展，但台灣的教育自由化了嗎？還有那些問題應該注意？第一、數十年來，升學主義主宰整個教育體系，淹沒個人個性和選擇，背離尊嚴和平等原則，教育被單元思維和價值主宰和綁架，何自由可言？第二、學校和學生遽增，教育經費資源不增反降，各級各校經費不足，不易施展，影響教育品質；更有甚者，經費配置產生「大者強者（如大學、公立、都會）相對多，小者弱者（小學、私立、鄉村）相對少」，而有有些狀況是付出多的反而分享較少、較差的資源和待遇（如公私立大學學生之間）；另外，學校會審制度依舊傳統保守，缺乏彈性，令人耗時費事。如此資源不足、機會不平等而資源運用又缺乏彈性，

實有違自由之真義。第三、因礙於國際政治情勢，台灣的國際活動空間受限，連帶影響各級學校國際活動及交流的空間，教師、行政人員和學生損失成長和學習的機會和可能性。第四、因為地方及社區性政治人物、建商、廠商、書商以及家長的個別或串聯介入、干預學校的人事任免、財務預算運用，甚至於涉及學生分數、編班等事項，使得各級學校（尤指中小學）的自主性和自由化打了折扣。第五、政黨輪替後，執政黨藉實踐台灣主體性政策及轉形正義之名，仍有行意識形態治教育之實，而過程欠缺民主應有的正當作為，有損教育自由化。第六、在戒嚴時期，教育政策的制定過程大多不符民主正當程序，自不待贅言。最近這幾年，雖已注入公民參與、徵詢和討論的意念和作為，但大多流於表象、形式和急切，不符民主自由的程序原則和風範。

教育自由化有待精進之處頗多，而如前所述，就這方面而言，政治、行政的素質扮演著關鍵性角色，但公民社會的角色和影響力也絕對值得期待。翻開台灣歷史的扉頁，在台灣民主自由化的進程中，公民社會扮演了關鍵性的作用，也由此帶出教育自由化的契機。從教育領域來觀察，如果歷史可以借鏡，則公民社會在教育自由化過程至少可扮演促動者和協助者兩種角色。先談促動者角色，台灣社區大學的成形、發展和教育基本法的制定，都是同在一九九四年由民間結社、聯盟主動倡議，草擬計畫草案和法律草案，並歷經結合其他社團、媒體宣傳、街頭遊行和尋求立法委員合作等艱辛過程，終在一九九八

至一九九九年間促成社區大學開辦和教育基本法的公佈施行。類此促動者角色的例子不在少數，例如人本基金會於二〇〇〇一年主動所作的各校體罰調查報告及二〇〇〇三年的各縣市升學編班調查報告，對教育政策均產生正向而決定性的影響。可見公民社會如果選對議題、運用方法得當，而且持之以恆，常能對教育的自由化產生很大的影響力。

公民社會更常扮演的是協助者的角色，其形式和方式多元，角色大小不一。接受行政委託，草擬教育發展、改革重要報告書，如一九九六年的〈教育改革總諮議報告書〉、二〇〇〇三年的〈高等教育宏觀規劃報告書〉等；參與重要教育會議，提出議案並促成決議，如教科書開放、綜合高中及高中職多元入學等方案，均是在一九九四年全國教育會議提出並做成決議的方案；另外，參與教育相關事務的討論、諮詢，如參加公聽會、諮詢會等，或協助教育政策的推動或執行，如參加學校訪視、評鑑等。其例不勝枚舉，在在均能發揮公民社會正向的角色與功能。

在民主社會中由於公民社會的發展及多元化的取向，必然會產生一些問題；教育領域亦不例外。教育領域有一個較獨特的問題是：各級學校（尤其是公立學校）在政府與公民社會之間究應如何定位？在臺灣歷史沿革中，學校自認也被認知為政府的延伸，是和公民社會相對居於疏離、獨立的地位。這種看法有其法理觀點，如這個觀點成立，則學校是行政的一部分，在教育自由化的過程中，它一方面是公民社會運作的對象；另

一方面，學校既屬行政，又是教育自由化的主體，則學校在道德上必須更具有主動面對責任的概念，而公民社會也更須積極地對學校進行課責作為。但從另個角度來看，學校又是社會裡較單純且具理想性的機制，是社會進展重要的啓動器和發動機。台灣民主的進展，尤其是公民社會的推展，學校及其成員無疑的扮演了舉足輕重的角色，是故學校（尤其是主管階層）必須學習從傳統的角色走出來，以公民社會一員的身份，為教育自由化及社會的民主化，盡更大的力量。

這個獨特問題之外，教育領域的公民社會和其他領域一樣，可能存在一般性的共同問題。這些問題包括：民間結社團體為達成特定目的常須與政府、政治密合（如教科書開放、訂定教育基本法等例），甚至暫結為一體，如此還可稱為公民社會？結社團體作為之目的非為公益，而僅為少數人——甚至於個人私益（如透過家長會壓力編入好班），則如何認定其為公民社會？結社團體之間常產生利益衝突（如教師會與家長會對罷教權的立場相左），如何作解釋？這些問題和公民社會如何界定及民主多元社會的本質有關（當然其中也參雜了一些基本人性），那麼既是定義和本質的問題，恐怕很難完全消解排除，我們大概需以長期而非短期作為做為我們觀察的基點，並持續訴求公民社會的理想和倫理，更重要的是，期待民主社會和公民社會的相互監督和制衡的特質能更加彰顯和發揮。除此之外，其他任何過度積極的矯正動作均可能無濟於事，有時還會損傷民主自由的意涵和本質。

肆、代結語

教育是社會非常重要的一環，也是社會大眾最關心的議題之一。教育自由化一方面是社會發展與變遷的重要指標，另一方面則深受社會發展與變遷的滲透及影響。台灣在解嚴前的威權體制時代屬教育集權階段，在這個階段，教育體系主要是做為國家宰制的工具和手段，鮮少自由空間。解嚴後，由於教育體系的傳統與保守性，其自由化的程度及速度，較之於社會其他部門，仍顯得較為遲緩。

台灣教育自由化過程中，在一九八〇年代以前，公民社會所扮演的角色微乎其微；約從一九八〇年代中開始，公民社會的力量才漸次展現，如台大大新社事件、自由之愛運動及大學法改革促進會組成等，但基本上仍是大環境發展與變遷的附屬產物。直至一九八七年解嚴後，尤其是一九九〇年代起，較具獨立、自主性格的公民社會，才更實質地扮演教育自由化的催化角色。

公民社會在台灣民主自由化過程中具有關鍵性作用，也由此帶出教育自由化的契機；而在教育自由化過程中，公民社會通常藉由促動者或協助者角色以促進教育的自由化。在促動者角色中，公民社會主動選擇議題、運用各式各樣途徑和方法，以達成教育自由化的特定標的，如教育基本法的制定和社區大學的建制等均是。另一方面，公民社會經

由行政委託研擬教育改革報告書、或在重要會議提出教育發展議案、或參加公聽會、諮詢會、或參與學校訪視、評鑑等多元方式，以達成教育自由化的協助者角色。

台灣的教育自由化在社會民主及公民社會力量的催化下，已有明顯的進展，但由於升學主流價值的籠罩、教育經費資源不足、國際活動交流空間受限、地方性政治干預、意識形態介入及決策程序未臻制度化等因素，致使台灣教育自由化受阻受創。欲求台灣教育自由化有更大進展，則發展、建構更堅實的民主體制為主要途徑；亦即以更民主來治民主過程產生的弊病。同時，公民社會必須盡量降低有損公民社會本質及相互間利益衝突磨損的諸種作為；而更重要的是，教育體系的各級學校及其成員，必須學習從傳統角色走出來，積極扮演公民社會的角色，而非站在公民社會的對立面，如此社會的民主體制及教育自由化才有可能取得更堅實的進展。

參考書目

- 李柄南主編 社會學—多元、正義、民主與科技風險。台北市：台灣大學國家發展研究所，2007。
- 林天佑等 教育政治學。台北市：心理，2004。
- 蕭新煌 台灣社會文化典範的轉移。台北縣新店市：立緒文化，2002。
- 顧肅 自由主義基本理念。台北縣新店市：左岸文化，2006。