

民進黨八年執政：舊格局中的教育新境界

杜正勝（中研院院士、教育部前部長）

大綱

壹、我的立場

貳、政黨競爭思考的三問題

參、釋題與主旨

肆、二十年（1988-2008）的「台灣覺醒」

伍、去法西斯化／自由化

陸、本土化教育何以那麼困難？

柒、教育本土化是民心的趨向

捌、自由與本土並進

玖、高教與技職

拾、爭議、影響與教育宗旨

壹、我的立場

我一生從事學術研究與教學，這是我的本業，有機會加入民主進步黨執政團隊，參與台灣改造運動，純粹出於偶然的機緣；在我的生命主旋律上，不但是一段插曲，對民進黨而言，恐怕也是一種意外。

然而八年的公務生涯，四年在故宮博物院，四年在教育部，我付出最真誠的生命，追求台灣成為一個桃花源。這八年對台灣人民，我相信可以無愧；對民進黨，我不知道會不會令他們覺得後悔？

迄今為止，我仍然不是民進黨員，雖然上級幾度邀我入黨，我之所以婉拒，因為我認為主要為謀台灣人民更美好未來的目標一致，入不入黨都是次要的事。因為這種特殊身分，我今天才可能有更超然的立場來訴說民進黨執政時期的經驗和努力，也才可能獲取人民更高的信任吧。

民進黨從公元 2000 到 2008 執政八年，我主管教育的時間是其後半，雖然教育施政具有高度的延續性，很多實際作為早在前半已擬訂政策或是付諸施行，但這裡談的恐怕難免以我任內為主，印象比較深刻，也比較親切。即使只有短短四年，我也只能挑幾件比較重要或社會關心的政策概略說說，至於詳細內容，我早已寫成「教長四年紀」長篇文稿，準備留待歷史公斷。

在立場表述的最後，我還是要感謝陳總統水扁先生給我為台灣人民服務的機會，感謝他以及呂副以下歷任行政院長，依序包括游錫堃、謝長廷、蘇貞昌和張俊雄諸位先生對我的信任與包容，讓我實踐作為「國之大臣」的角色，謹守學者從政的初衷。當然也要感謝支持我的台灣人民，感謝他們對我的鼓勵，以及民進黨諸先進對我的體諒。

貳、政黨競爭思考的三問題

台灣政治已經進入政黨競爭時期，步趨民主國家的常態，但過去中文簡稱的「黨爭」，其語意含有負面的意味。中國歷史上凡出現黨爭的時代，歷史評價多是貶抑的，而且往往會偏袒一方，打擊另一邊。這是君主專制體制的文化意識，到民主時代，反而應該確立「黨爭」乃憲政體制運作的正常現象。

人類經過幾百年的實踐，我們不得不承認政黨政治是至今比較合乎人性，也比較合理的政治制度，所以政黨競爭應該鼓勵，與中國過去的黨爭不相干，完全是兩個世界的事。

凡是稍稍具備一點現代文明知識的人，都知道這麼淺顯的道理，本來不必再費唇舌；不過，我願意提醒民進黨以及台灣本土派人士，西方現代思維不容易了解中國人，要從中國的歷史文化才可能了解你的對手，包括此岸的或彼岸的。所以還是要參酌中國鬥爭史，才談得上「知己知彼」，而後可能「百戰百勝」。

當 2008 年中國國民黨重新取得政權後，教育方面立刻啟動歷史科課程綱要修訂，而且打出「撥亂反正」的口號。誰是亂？誰是正？其實這就是中國黨爭的思維方式和文化心態，完全不是現代民主體制該有的素養。

回到我們今天的教育施政主題上，在回顧執政經驗之前，有三個問題須先思考。一、民進黨執政八年的教育施政是順應歷史發展的主流？或是反動的逆流？其次，新政策對舊體制產生怎樣的改變？如何評價？第三，來自在野國民黨的爭議是屬於教育本質之爭？還是政治意識形態之爭？民進黨須對這三個問題有客觀的評估，才好擬訂未來的走向，台灣人民也要思考這三個問題，日後選舉投票時才可能有比較合理的抉擇。

參、釋題與主旨

俗話說：「十年樹木，百年樹人。」栽種樹木只要經過十年就可以看到它長大成蔭，但栽培一個人卻要經過百年才可能回收成效。其實人生不滿百，如何等待百年呢？這句話不外說，教育是無法急功、難求近利的工程，當然也含有真正人才的影響力不會及身而止的意思。可見「教育」這個領域在本質上具有較長的延續性，相對的，它也帶有較強的保守性，所以任何變革面臨的阻力和困難都比較大。

教育牽涉的方面廣泛，層次複雜，不是幾句變革空口號就能落實的。大家都知道，任何施政都要錢，教育無法立即看到投資的成果，易為人所忽略，憲法乃明定教育預算占政府總度支的若干比例。既談變革，當然會有新作為，如果國家的經濟不發展，財政收入不增加，便難落實新政策，這是教育與財經的關聯。

教育直接對象是人，不僅限於就學年齡的幼童到青少年之人口，他們的家庭以及未來可能有孩子的人，也都會關心教育政策及其衍生的問題。所以就行政而言，教育相對於內政、外交、國防等等部門，和人民的關係更全面，也更直接，任何風吹草動都可能引起關注。在民主社會，人民的關心便形成社會力量，教育變革如果不是站在大多數人的一邊，不與民意契合，注定非失敗不可。

推動人民或社會關切教育的因素雖然也可能很多樣，但價值觀肯定占有絕對的分量，換言之，即是文化因素在在左右教育的變革。這方面的文化或價值觀往往是隱藏的，無形的，但卻又無所不在的。對追求新國家的民進黨而言，教育變革的大敵是中國國民黨在台教育五、六十年的成果，除了政治顯性的對手外，也可能包含民進黨的支持者。所以社會、文化又牽涉政治層面，在台灣這個非正常國家，教育領域內政治影響所占的比重，比其他國家更甚，許多是屬於腦中心底的層次，不是表面看到的行政干與或政治宣傳。

這是我們在檢討執政八年的教育政策與作為，該有的基本認識，也是本文要在「舊格局」中談「新境界」的原因。

「新」「舊」該怎麼劃分？所謂「舊格局」是指二次大戰後中國國民黨統治台灣所建立的教育制度和養成的教育風氣，而「新境界」則回應會議主題就公元兩千年以後民進黨政府八年的教育政策和措施。不過從歷史觀察，台灣政治的新氣象當推始於李登輝出任總統，教育也不例外，李總統主政十二年所啟動的教育革新，為陳總統所繼承。其實民進黨執政的八年是在前面十二年的基礎上發展，既接收其成果，當然也承受它帶來的問題。

所以本文是從歷史觀察八年的教育新猷，上面說過了，我只能就後四年多談些，因為親身經歷，比較真切。

肆、二十年（1988-2008）的「台灣覺醒」

不論民進黨對李登輝採取什麼樣的態度，接納或切割？幾分接納，幾分切割？何時接納，何時切割？從台灣歷史的走向觀察，李登輝連同陳水扁這兩位台灣人當總統的時期，與前後的台灣都有本質性的差異。這是台灣現代史上非常突出的二十年，我稱之為「台灣覺醒」；如果未來沒有新局面出現，這二十年便可能流於「春夢」。

整體而言，台灣覺醒的內涵，體制上從專制到民主，行政上從集權到分權，人民的待遇從威權到人權，意識形態上則從中國主體到台灣主體。這是戒嚴時期多少人犧牲，換來能量，到九〇年代開花結果，是台灣歷史的主流，如果民進黨人對此潮流沒有深切的體驗，勇於堅持，恐怕很難為台灣人民所託付。

在教育領域，則形成兩大分野，也就是從法西斯化教育轉為自由化教育，從教育中國化轉為教育台灣（本土）化，而歷史實情則是法西斯化與中國化結為一體，自由化與本土化也並肩而行。

伍、去法西斯化／自由化

在國民黨進行的全面中國化教育中，中國文明被塑造成世界上最高成就的文明，中國的歷史是世界上最偉大的歷史。包括語言、文學、歷史、地理等與人格成長有關的知識，都以中國為主體，官方嚴格控制；而有關台灣的部分，則被限制在最小的篇幅內，甚至被全面禁止。在養成國家公民的中小學，台灣人讀不到有系統的台灣史，也不知道自己有文學、藝術，台灣人甚至被教育去鄙視自己的信仰文化。他們了解中國甚至比中國人還深入，但對台灣卻無所知；台灣人喪失其歷史記憶，也喪失自我認同。

為鞏固既得利益，國民黨在台灣實施長達三十八年（1949-1988）的戒嚴。教育的戒嚴無所不在，檢查對國民黨的忠誠度，控制自由的思想。高中到大學實施軍訓教育，派遣軍人進駐校園，至今我還不知道世界上有哪個國家是這樣做的。在此時期，國民黨所推動的法西斯教育與中國化教育結為一體，同時並進。

由於戒嚴法和兩蔣威權統治，1988 年以前，法西斯化／中國化教育的強烈與深入皆無庸置疑，隨著八〇年代政治控制的鬆脆，社會運動風起雲湧，一旦解嚴，教育文化界立刻有人提出反醒批判，而要求軍事教官退出校園的去法西斯化最為引人注目。但幾年下來，進入九〇年代，實際成果依然甚微；即使到公元 2000 年以後，法西斯化仍然有不同程度的遺留。

公元 2004 年七月，即我初上任後不到兩個月，我宣示解除髮禁，立即遭遇極大的質疑，國民黨與統派媒體的反對固在預料之中，一般家長也流露無比的憂心，深怕青少年頭髮留得長些，他（她）們變「壞」的可能性也就多些。此一現象即是上面說的，改革困難的文化因素，家長都是受過法西斯教育的人，即使他（她）們在理念上贊同自由化、民主化，但過去沈澱在心底的因子，仍然會伺機而動。但事實證明他（她）們是多慮了，現在有誰敢再要求回到戒嚴時期的學生髮式嗎？

統派人士把我的教育政策貼上「去中國化」的標籤，未免太抬舉我了，我沒有那麼大的能耐。事實上，我們的教育文化能否和中國或中國文化完全切割，是一個問題；堅持切割主張的人有沒有替代方案，又是一個問題；而台灣人是否做好準備，也是一個問題。

現實情況下，我們能作的不過減低一些中國成分，多加一些台灣成分而已，李登輝總統推動的國中「認識台灣」課程即是具體的展現，進一步如何扭轉中國主體而為台灣主體，還有很大的距離。民進黨執政時期，經歷無數鬥爭才通過的高中歷史課綱，依台灣、中國、世界三環架構設計，稍稍反映台灣主體教育的思維，但也只高中歷史一科而已，只占教育的一個小角落。

即使只是小角落，2008 年國民黨重新取得政權後便積極修訂高中歷史課綱，五年來已經部分完成修訂，據說還要再進一步擴大中國成分，我預計其終極目標就是回到戒嚴時期的「中國主體」。

陸、本土化教育何以那麼困難？

教育本土化原是教育學的本質，一由近及遠的教學理論，是各國教育的常規，可是在我們這個非正常國家卻被貼上政治標籤，尤其民進黨執政時期被污名化。

九〇年代初期，李登輝政府已經開始推動本土化工程，當時稱作鄉土教學，也真的只停留在鄉土的層次，還沒有涉及到國家。但 1997 年「認識台灣」課程登上講台前夕，統派立委與媒體掀起大規模的批判，就因為他們感受到「認識台灣」已升上國家層次了。當時我在學術界，因為參與教材主編，便成為他們的標靶。

台灣人想要多了解台灣自己的歷史、地理、文學、文化、藝術，即使在台灣人總統主政之下，仍然受到阻礙干擾。而一、兩年之後，教育部開始規劃九年一貫課程，以領域取代學科，「認識台灣」這門課便在這個更大的「改革」中消失，執行者卻是 2002 年的民進黨政府。

教育主體採取台灣或採取中國，將因政治情勢而隨之消長。

教育自由化是九〇年代以來當時朝野的共識，也是台灣社會的主流思潮，其力量之凝聚在 1994 年「四一〇」教改大遊行達到最高潮。大遊行提出四項主張：落實小班小校，廣設高中大學，推動教育現代化，制訂教育基本法。這些要求在公元 2000 年之前，有的已經開始實施，有的已經完成立法，反而是在此後，當時思慮不周的流弊一一浮現，民進黨政府於是擔負「教改」的惡名。

不過自由化的大原則似乎還沒有人敢正面挑戰，只是當時受命草擬「教育改革總諮詢報告書」的中央研究院院長李遠哲先生成為國民黨內閣的代罪羔羊，不時遭到泛藍統派的奚落。究其原因，既不干「自由」，也不干「教育」，而是在總統選舉時，他支持陳水扁之故。

總的來看，自由化是台灣人即使在戒嚴時期也從未放棄的目標，而本土化的普遍覺醒則是九〇年代才開始的新趨勢。以城市中產階級為主力的「四一〇」教改，加速催促自由化進程，但沒有碰觸本土化，包括李遠哲主持的「報告書」，我想這是當時自由派人士的基本立場，是非功過留待歷史裁決。

體制內推動教育本土化當然只有等待民進黨執政了，2002 年教育部成立本土教育委員會，就是這個委員會發現稍前教育部公佈的九年一貫施行配置，有關台灣的內容到小六就結束，國中三年課程的內容完全與台灣無關。這顯然是食「由近及遠」的教學原理而不化的結果，經過調整，前六年不能完全沒有中國和世界，後三年也不能完全沒有台灣。

到 2007 年教育部才將「本土教育」納為九年一貫課綱重大議題，但也只能是參考性的「重大議題」，無法納入規範性的課綱。由此可見即使民進黨執政，教育本土化依然難以落實，因為民進黨並沒有完全執政，而且這些年來台灣社會分裂成兩大陣營，參與課綱規劃的學者即使是本土派，也無法單憑己意而為。

在台灣，由近及遠的本土化教育不是教育問題，而是政治社會問題。政治沒解決，國家認同的教育永遠處於不確定狀態。

柒、教育本土化是民心的趨向

九〇年代台灣是一個有憧憬的社會，一股告別過去，開創未來的期待散布在各階層，台灣要走自己的路，而且有能力、有條件走自己的路。未來的憧憬是什麼？總結為自由、民主和人權，於是形成自由化的潮流。所以即使一向保守的教育界，面對這股自由化潮流，無人敢攖其鋒，事實上也沒有多少人會抱持反對或排斥的態度。

然而本土化卻不同。本土化雖然還不等於獨立建國，但在「鄉土—本土—獨立」的光譜中，它毋寧更靠近獨立一端。由於幾十年中國歷史文化的認同教育和國民黨的思想改造，一般民眾對於本土化即使不排斥，多少帶著持疑的眼光，抱著敬而遠之的態度，我們只要觀察「我是台灣人，或中國人，或兩者皆是」的問卷調查，而所謂「二者皆是」占相當高的比例，就可以理解本土化教育遭遇困境的原因。

上面民意調查的問卷，在戒嚴時期是不可能出現的，那時唯一的標準答案只有「我是中國人」，學校教育要教你做一個堂堂正正的中國人，晚到民進黨執政後期，小學生通用的筆記簿，封背還印著這句標語。

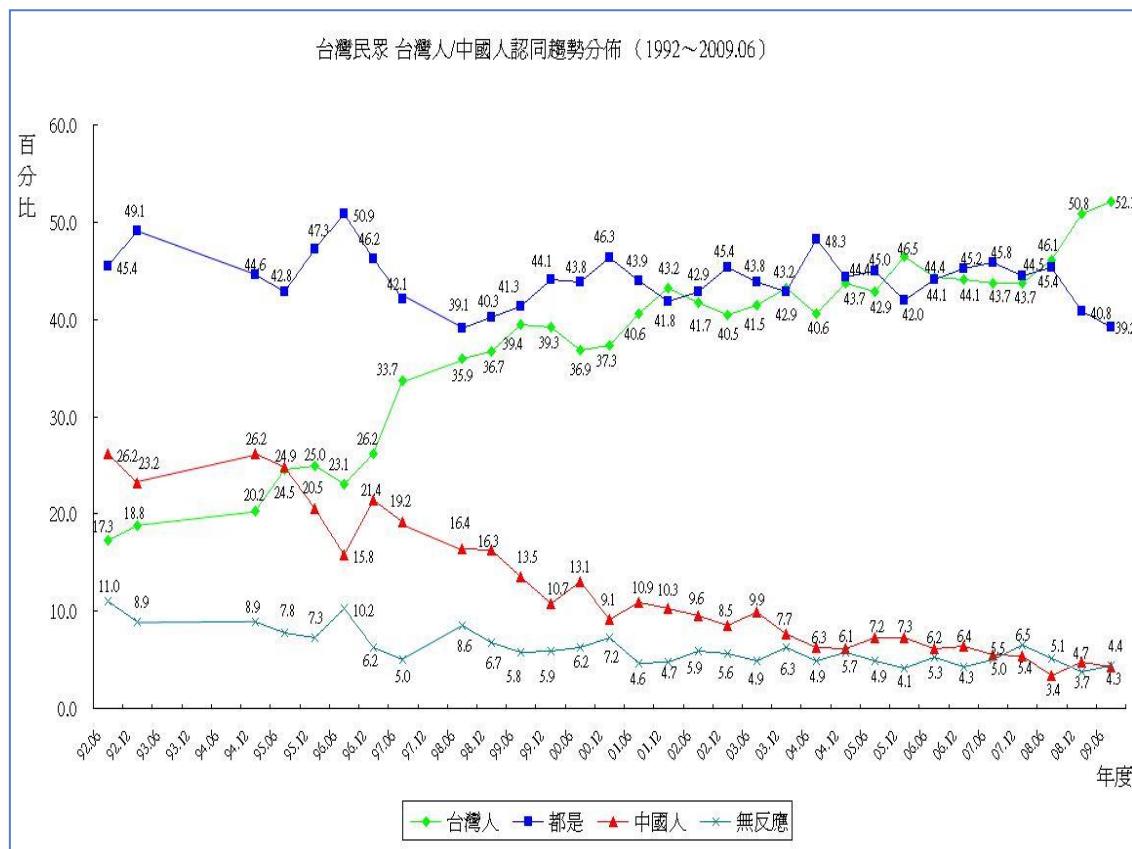
不過，九〇年代這個問題浮上檯面了，二十年來不斷有不同的調查機構公布他們的問卷資料，不同學者和政黨也有不同的判讀。縱觀大趨勢，不同立場者所得的結論基本是一致的，即「我是台灣人」的比例不斷攀升，「我是中國人」則如溜滑梯般下降；至於「我是台灣人，也是中國人」或「我是中國人，也是台灣人」的「兩者皆是」，則須要分析。

茲舉政大選研中心，1992、1996、2000、2008 和 2010 這五年的調查來看，九二年李登輝總統開始改造原來的大中國政府體制，九六年第一屆民選總統，兩千年民進黨取代統治台灣五十五年的國民黨，首度執政，零八年國民黨再度取得政權；至於 2010 年則檢測馬政府傾中政策後的台灣人認同。

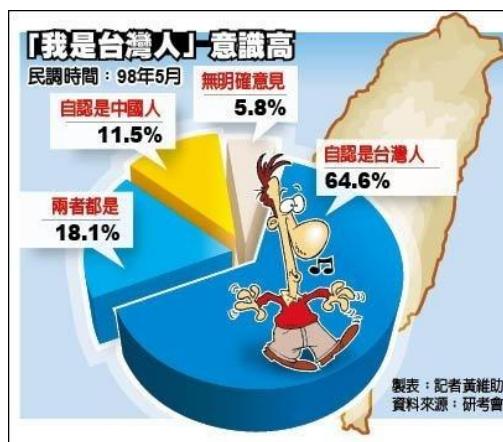
這五個時間點所呈現的數據，「我是台灣人」從 1992 年的百分之十七一路升高到 2010 年超過五十二，公元 2000 年躍升至百分之四十，八年後即使國民黨再度執政，台灣認同仍然繼續上升，到 2010 年傾中政策雖啟動多時，台灣認同依然不為所動，反而升高，超過百分之五十以上。相對的，中國認同則從百分之二十六往下掉到不足百分之四。這些數據列圖、表如下：

政大選研中心

	我是台灣人	我是中國人	兩者皆是
1992	17.6 %	26 %	49 %
1996	25 %	15 %	50 %
2000	40 %	9 %	46 %
2008	45 %	3.4 %	46 %
2010	52.4 %	3.8 %	40.4 %



如果我們比對 2009 年五月馬政府的行政院研考會「台灣人認同」的調查，政大選研中心「兩者皆是」的高比例便須再檢驗。研考會這次的民調，「自認是台灣人」者，占 64.6%，「自認是中國人」 11.5%，兩者都是 18.1%，無明確意 5.8%。中國認同偏低，可以不論，而「兩者皆是」則不到兩成，不及政大選研中心的一半。可見政大選研中心的調查，所謂「兩者皆是」，恐怕有一半是自認為台灣人的，大概問卷的題意不夠清楚之故。



再由另外一種民調來核對民心的趨向。台灣智庫委託精湛民意調查公司在 2011 年十月五、六兩日所作的調查，對象 20 歲青年，有效樣本 1,089 份，問祖國認同。認為台灣是祖國者占 89%，將近百分之九十，視中國大陸為祖國者只有 5.7%，不到百分之六。再問國家認定，向外人介紹「我的國家」說是台灣者 69%，將近百分之七十，說中華民國者只有 24%。而問卷沒有以中華人民共和國或中國做為選項，恐怕認為這根本是不存在的答案吧。

台灣智庫委託精湛民意調查公司

	選項	比例
	臺灣是祖國	89 %
	中國大陸是祖國	5.7 %
向外人介紹我的國家	臺灣	69 %
	中華民國	24 %

調查時間：2011/10/5-6

調查對象：20 歲青年

樣本數：1,089 份

我們的教育向來無法引領社會風潮，反而成為社會前進的絆腳石。但看看民心所向，教育當從中國主體改為台灣主體，還有什麼疑問呢？教育本土化原是教育學的基本原理，現實上也是人民的需求，卻被扭曲變形而污名化，台灣人眼睛真的雪亮嗎？

捌、自由與本土並進

民進黨執政這八年的教育政策，基本理念是自由化加上本土化，自由化繼續九〇年代朝、野與社會整體的努力成果，盡心盡力維護，予以深耕，有所發展。

行政上確立學校和教師本位，教學上則以學生為主體。民進黨執政時，適逢「九二一」大地震之後，遂乘機推動新校園運動，改造原先的營房式教室，使學生生活和學習的空間充滿優雅的美感而且人性化。另外生態環保的教育更加落實，這不只是環境的維護而已，無形中也在兒童心底種下愛鄉的種子。至於髮禁的開放，讓青少年更自主，更活潑，校園的確告別法西斯的氣氛。

大學自主是九〇以來社會的要求，大學校長的產出是重要的指標，原來由教育部派任，改為學校選出二至三位候選人送教育部甄選，到我任內進而全部授權學校決定。同時教育部也逐漸開放大學決定該校教師之升等。這兩方面都讓大學能切實自主，政治不再干與學術。

其次本土化的深化，民進黨政府特別重視多元族群語言、文化的傳承，各種本土語言教材的出版如雨後春筍，原住民語言包含各種方言，進階教材多達四十幾種，由原民會與教育部聯合出版。

各種民俗技藝也多以課外活動和社團的形式在校園中蓬勃發展。譬如游內閣推動的「一校一樂器」，培養國中小學的藝術氛圍。在我任內，完成「藝術教育白皮書」，作為未來學校藝術教學發展的藍圖。

台灣是海洋國家，但一向缺乏海洋教育，我卸任之前，完成「海洋教育白皮書」，和上述「藝術教育白皮書」一樣，都是教育部首創之舉。

玖、高教與技職

教育部主管全國教育，係就體制而言，凡重大政策和法令規章皆屬之，至於反映在預算的業務，則循中央與地方的權責劃分，九年國教的經費並不編列。自從二十世紀末精省之後，原省立高中職改為國立，隸屬於教育部中部辦公室。

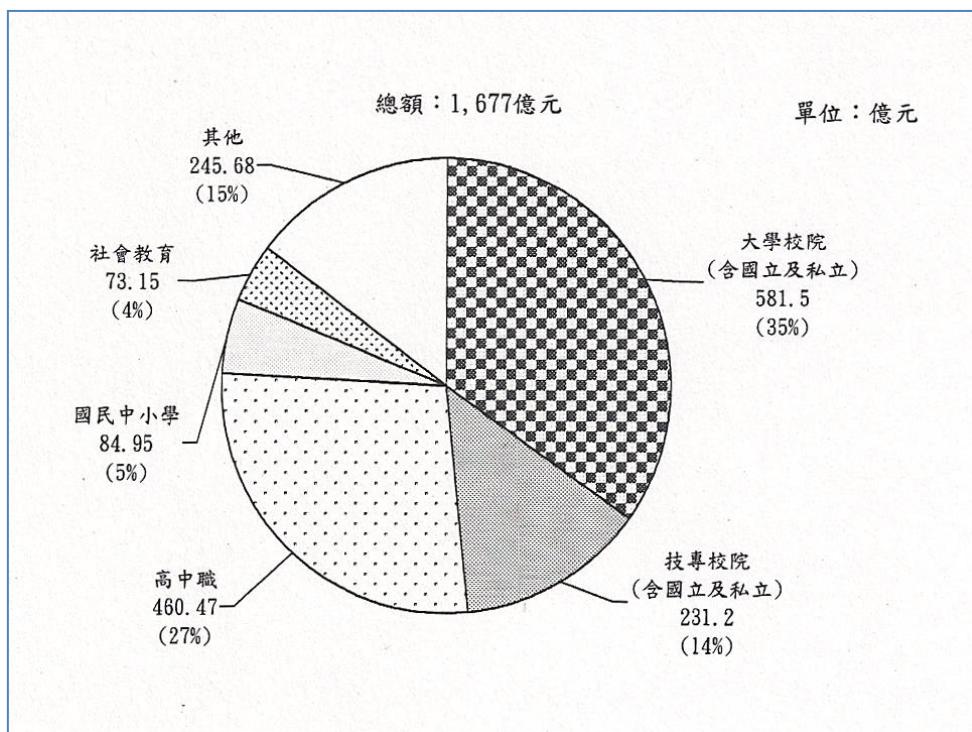
現在以 2008 年教育部預算大項條列如下，以見教育部的實際業務。

教育部 2008 年預算

單位：億元

項目	額度	比例
大學校院	581.5	35%
技專校院	231.2	14%
高中職	460.47	27%
國中小	84.95	5%
社會教育	73.15	4%
其他	245.68	15%
總額	1,677	

教育部 2008 年預算

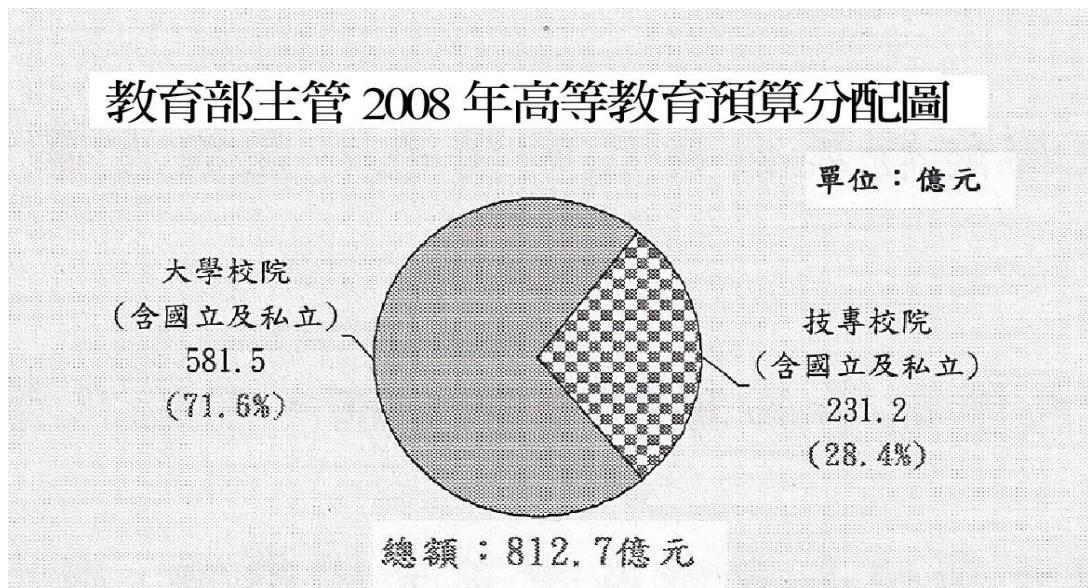


國中小經費主要編列在地方政府，教育部的經費只占百分之五而已。即使如此，政府的政策向來補助離島、原住民偏鄉，我則增加財政困難的農業縣。

高教經費分配到各大學，民進黨執政時先推動研究卓越計劃，所謂「五年五百億」，在 2005 年通過立法，我則增列教學卓越一年五十億，並規定凡研究卓越的學校也必需是教學卓越，強調大學不可只顧教授研究，作育英才才是大學的本務。

九〇年代以來，技職教育逐漸被忽略，高教經費，一般大學遠遠多於技專院校，我希望預算有所調整，但經過幾年的努力，只能作了小幅的修正。以 2008 年高教預算來說，二者比重如下：

	預算數	比重
大學校院	581.5 億	71.6 %
技專校院	231.2 億	28.4 %
總額	812.7 億	



一般大學和科技大學預算差距如此之大，與學校和學生數的多寡雖然有關，但單位學生的費用，一般大學是遠高於科技大學的。我的努力不盡理想，但一般都還肯定我任內的教育部是比較重視技職教育的。

拾、爭議、影響與教育宗旨

教育的爭議多屬於意識形態的領域，有人高唱教育不能帶有意識形態，宣揚這種觀念不是無知就是虛偽。即使民主國家，教育還是和意識形態息息相關，七〇年代以來的教育學家已經證實此說，不必深論。至於台灣的政客專貼別人意識形態的標籤，則是政治鬥爭的把戲，不足深論；不過，在台灣的奇特現象是：講本土算意識形態，講中國便不算，積非成是，群眾也信以為真，遂給民進黨帶來極大的困擾。

在我任內，教育爭議真是「罄竹難書」，連「罄竹難書」四個字也可以轟轟烈烈的爭議，台灣人如果連統派這套鬥爭把戲也看不清，以後還要繼續交學費呢！

我的「爭議」是數不完的，根源出於堅持本土教育，以課程綱要為主戰場，另外還有母語教學，歷史教科書，和國文課的文言白話比重。任何一點都有說不完的故事，留待「教長四年記」出版再說吧。

當然我也留下一些有長遠影響的政策，除上述開放髮禁之外，還有幾項比較引人注目：國中基測加考作文，大學指考將「公民與社會」列為選項，大學教學卓越計劃，大學入學繁星計劃，高中職優質化，教科書用語中性化，以及懸掛「自由廣場」的招牌。

不過我最感欣慰的還是在上任兩個月內所擬訂的教育宗旨，提出台灣核心價值的建立，揭橥「創意台灣、全球布局、培育各盡其才新國民」的教育目標，分為四大主軸，即現代國民、台灣主體、全球視野和社會關懷，並且擬訂施行細目。在此之前，台灣的教育宗旨基本上沿襲民國十八年（1929）的擬訂，那是國民黨訓政時期的教育宗旨，台灣教育之保守，其來有自，也是必然的。

我被封為最有爭議的教育部長，但在我任內四年，（這是自毛高文以下，七位部長最久任者，若包括2008年以降至今，算是十位了，）統派媒體，泛藍政客以及不贊同台灣主體的人士，都沒有針對我的教育宗旨提出具體的指教，我實在深感遺憾！

