

## 政治教育學科於歐陸之發展動向

教育制度及政策研究中心助理研究員 宋峻杰

2018 年 1 月 3 日，《公民投票法》（以下稱，新制《公投法》）相關修正條文經總統令發佈後，已於同年 1 月 5 日正式生效。此次新制《公投法》的規範重點除了將全國性公民投票的主管機關改為中央選舉委員會之外，亦大幅降低提案、連署及通過的基本門檻，確保公民參政的基本人權、增加民眾的政治參與度（政治中心，2018）。由於新制《公投法》第七條規定，除憲法另有規定外，凡中華民國國民，年滿 18 歲，且未受監護宣告者，均享有公民投票權。因此，中央選舉委員會於新制《公投法》尚未正式公布實施前的 2017 年 12 月，即曾公布新制《公投法》施行後預計將增加六十萬名投票公民的訊息（朱真楷、鄭舫、陳彥宇，2017）。顯見，我國目前的政治參與在新制已然跳脫《民法》上對於成年年齡 1 之規範，而期待有更多的年輕力量共同投入國家整體發展之建設工作當中。惟民主法治國家的建設與發展，尚需仰賴具備相當理性及判斷能力之人民支持，方較能朝向多數人所期許或是理想之路途前進。因此，如何透過學校教育協助全民能夠於年滿 18 歲以前具有相當程度的政治理性與民主素養，並培育其得以對政治現象進行較正確判斷的能力，乃為本文所關注處。

另一方面，近來在輿論當中，有論者謂：為抵禦我國在國際社會

中可能面臨之困境，建議我國應加強心防教育，並建立起類似德國之「民主自衛機制」的見解（鍾麗華，2018）。蓋「民主自衛機制」之建設與成效均仰賴於全民的政治理性和民主素養之良莠，政治教育學科的發展更是掌控其良莠之關鍵。因此德國之「民主自衛機制」若值得我國借鑑，則觀照該國政治教育學科的發展動向應有其必要。

國際教育訊息中與政治教育相關者，經整合後，確實也發現到歐陸當中的德國與奧地利在推動政治教育之作法上，可歸納出以下幾點特色：第一、以憲法規範政治教育的實施；第二、以政策推動政治教育之實踐；第三、以延長中學修業年數有利推動政治教育工作；第四、以獨立之必修課程模組加強政治教育教學。其相關細節部分茲整理與介紹如後文，以供相關部門參酌。

### 一、以憲法規範政治教育之實施

根據德國巴伐利亞邦憲法第一百三十一條的規定，民主及政治教育在該邦的

---

<sup>1</sup> 根據我國《民法》第十二條規定：「滿二十歲為成年」。同法第十三條規定：「滿七歲以上之未成人有限制行為能力」。因此依據新制《公投法》的規定，該法乃允許僅具限制行為能力之未成人得行使投票權，使其享有參政權的部分權利。

國小至高中校園中有非常明確的地位，其具體實踐反映在課程設計、課外活動和課堂教學等方面。

於課程設計方面，依據前述憲法規範，該邦政府將政治教育視為國小至高中階段一項跨越科目界限的總體教育任務（駐德國代表處教育組，2017b），因此民主與政治教育理念乃融入相關特定課程內容的設計當中。例如社會學科中的歷史、法律（國家的基本法、巴伐利亞邦憲法、基本人權、自由權、法律或社會人權、政治系統等）、與經濟，甚至是德文、地理、宗教和倫理道德等科目都涵蓋該等教育理念。同時，對於該等教育理念的實踐也表現在學校的課外活動方面。例如，推選全校學生代表和出版學生自治報刊等。

而在課堂教學的具體實踐方面，根據該邦憲法第八十四條第二章中有關教育與授課部分之規定，教師們必須在授課時不受自身政黨歸屬影響而進行立場中立的教學，教師與相關教育人員亦不得於在學校課堂活動或在校園空間內，進行任何政治宣傳。除此之外，參與該邦政治教育教學工作的合格專業教師們亦會根據 1976 年由德國政治教育學者共同於波依特爾斯巴赫鎮上舉行之政治教育會議所達成的「波依特爾斯巴赫共識」(Beutelsbacher Konsens)<sup>2</sup>，履行不得限制學生的自由言論意見、教師在課堂上必須針對政治學上最新的議題提出相關資訊，並引導學生對此進行討論等要求（駐德國代表處教育組，2017d）。

## 二、以政策推動政治教育之實踐

德國巴伐利亞邦的政治教育中心研擬特定之專案計畫支持各級學校推展政治教育的教學工作。例如參加「到邦政府學習」計畫的學校班級即能在邦政府內獲得直接的印象，了解其民主議會政治的運作方式，再加上民主研習營和學生專題討論會等活動的輔助，更能促進學生們對民主政治的深刻了解（駐德國代表處教育組，2017d）。

無獨有偶地，與德國毗鄰而居的奧地利政府亦以實施「政治教育行動日」的名義，宣傳政治教育工作的重要性。例如於 2015 年 4 月 23 日至 5 月 9 日，由奧地利聯邦教育部發起，與政治教育中心合作舉辦的「政治教育行動日」在該國全境內進行。活動以政治教育為主題，並在各地舉行演講和座談研討，各級學校亦皆被邀請參與。

<sup>2</sup> 德國巴登符騰堡邦的政治教育中心於 1976 年秋季與眾多的德國政治教育學者，在波依特爾斯巴赫（Beutelsbach）鎮上舉行的政治教育會議上達成的下列共識，作為學校實施政治教育的三大原則：1. 禁止洗腦原則：教師不得僅向學生灌輸某種或某幾種特定的政治理論，以避免妨礙學生養成獨立判斷的能力，且能培養學生成為成熟的自由民主社會公民；2. 思想自由原則：教師在政治教學時須提供學生有關各式互相對立，或具備爭議性的不同政治觀點資訊，並提供討論的可能性，以協助學生自由地發展個人政治取向與思想。教師不得以個人的想法與立場壓制學生；3. 以學生為取向的教學法：教師應教導學生如何針對社會上的政治情勢作出分析，並且鼓勵學生積極主動地參與政治活動的實踐過程，以及教導學生根據本身所關心的議題，尋求影響當前的政治情勢的資源和方式。

而該年度主題為「權力與授權」，內容除了配合國家施政重點之外（例如保護婦女不受暴力侵害），也將同年度之歐洲「發展年」的計畫內容融入。據資料指出，權力、統治、以及權力的分配乃是該年度研討的重心。奧國聯邦教育部即希望透過這項活動讓參與者深層思考當時世界上的相關爭議與課題，並與國際間類似的活動相呼應、如新聞自由日、5月5日反暴力與種族主義紀念日、或歐洲日等（駐奧地利代表處教育組，2015b）。

### 三、以延長中學修業年數有利推動政治教育工作

2018年，於德國巴伐利亞邦議會選舉時，即將有一群年滿18歲的學生成為投票人，因此在許多學生準備迎接人生中第一次履行參政權的同時，也引發高中、職校師生提出「校園裏傳達有關政治的知識太少」的看法。一名就讀於慕尼黑 Wilhelm Röntgen 實科中學十年級的學生 Celina 即認為：社會公民課對於學生的通識教育非常重要。而最好的社會公民課就是每個人都可以表達自己的想法，並且也聆聽他人的意見。該邦議會的綠黨議員亦提出社會公民課程時數應該加倍，至少從所有類型中學的八年級開始，每週兩小時，學生們應獲得更多參與政治的經驗之見解。巴伐利亞邦議會綠黨黨團主席 Margarete Bause 女士即提議：「例如藉由模擬遊戲可以讓學生了解更多政治運作的實務，在校內也應該利用某些民主規則讓學生獲得更多實際練習。應該讓學校成為一個實踐民主的環境，學生們不再只是被動聽課和抄寫老師在課堂上所講述的內容。」（駐德國代表處教育組，2017c）。

於上述輿論背景下，該邦議會在2017年春天通過最新教改決議，將使2004年秋天開始實施的八年制中學恢復成先前的九年制中學修業年數。該邦文教廳長 Dr. Ludwig Spaenle 於2017年7月亦向該邦文理中學的教育代表及社會各界呈現未來九年制文理中學的新課表，他強調「更多學習時間、更多數位化與政治教育、強化的核心科目與自然科學」將是未來巴伐利亞地區文理中學的基本學習重點，...。」（駐德國代表處教育組，2017a）。

### 四、以獨立之必修課程模組加強政治教育教學

此外值得關注的是，奧地利政府將政治教育列為獨立必修課程的作法。自1978年起，奧國的政治教育並非以一門獨立學科進行教學，而是以跨領域的方式在不同學科中合併教授。過去在奧國的政治教育教學主要是納入歷史、社會、法律等課程中，只有在少數職業學校會以個別的科目存在。不只是政治教育，其他如國家發展政策、男女平權、歐洲政策、衛生教育、跨文化學習、閱讀練習、媒體教育、性教育、環境教學、交通教育、消費者權益、以及經濟教育等主題也都未獨立列科授課，

而是融入在其他相關學科，進行教學（駐奧地利代表處教育組，2015a）。

但有鑑於法國學校發生多達七十起學生拒絕參加悼念恐怖攻擊死者靜默，甚至以身體語言支持恐怖行動等事件，遂促成奧國政府試圖效法法國作法，強化學校中政治教育的課程教學。奧國聯邦外交、歐盟暨族群融合部長 Kurz 即曾於 2015 年 1 月表示，政治課應該自中學起列為必修課程（駐奧地利代表處教育組，2015）。故自 2015/2016 學年起，奧國政府在「歷史與社會學」學科（未來可能更名為「歷史與政治學」）中加重政治教育的內容，以一個獨立之必修課程模組的形式，從中學二年級起（由小學起算第六學級）實施教學，以達成培養學生獨立思考與判斷社會上各類議題能力之教學目標（駐奧地利代表處教育組，2015c）。

### 參考文獻

- 政治中心(2018 年 1 月 4 日)。提案、連署門檻降低！「公投新法」5 日生效 台灣邁入公投元年。ETtoday 新聞雲。取自  
<https://www.ettoday.net/news/20180104/1085566.htm>
- 朱真楷、鄭舫、陳彥宇（2017 年 12 月 9 日）。公投下修至 18 歲 新增 60 萬票。中時電子報。取自 <http://www.chinatimes.com/newspapers/20171209001234-260118>
- 鍾麗華（2018 年 1 月 15 日）。學者：防中滲透 速建構民主自衛機制。自由時報電子報。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1168784>
- 駐德國代表處教育組（2017a）。德國巴伐利亞邦改變中學就讀總年數。國家教育研究院國際教育訊息電子報，136。取自  
[http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=136&content\\_no=6669](http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=136&content_no=6669)
- 駐德國代表處教育組（2017b）。到底什麼科目應該成為德國中、小學的必修課程？。國家教育研究院國際教育訊息電子報，123。取自  
[http://fepaper.naer.edu.tw/paper\\_view.php?edm\\_no=123&content\\_no=6214](http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=123&content_no=6214)
- 駐德國代表處教育組（2017c）。德國中學師生期許更多公民政治教育。國家教育研究院國際教育訊息電子報，122。取自  
[http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=122&content\\_no=6177](http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=122&content_no=6177)
- 駐德國代表處教育組（2017d）。德國巴伐利亞邦將校園視為民主教育的堅固堡壘。國家教育研究院國際教育訊息電子報，117。取自  
[http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=117&content\\_no=6010](http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=117&content_no=6010)
- 駐奧地利代表處教育組（2015a）。奧地利自下學期起，政治教育將成為必修課。國家教育研究院國際教育訊息電子報，78。取自

[http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=78&content\\_no=4369](http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=78&content_no=4369)

駐奧地利代表處教育組 (2015b)。奧地利聯邦教育部舉辦政治教育宣傳活動。國家教育研究院國際教育訊息電子報，75。取自

[http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=75&content\\_no=4228](http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=75&content_no=4228)

駐奧地利代表處教育組 (2015c)。奧地利族群融合部長呼籲將政治課列為必修課。國家教育研究院國際教育訊息電子報，69。取自

[http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=69&content\\_no=3822](http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=69&content_no=3822)