

各國學校教育如何面對政治中立？

【教育制度及政策研究中心研究員 蔡進雄】

壹、前言

2024 年 11 月的美國總統與國會大選過後，俄亥俄州德拉瓦郡歐蘭坦奇·奧蘭治高中（Olentangy Orange High School）的校長 Monica Asher 發了一封信給教職員，卻讓自己陷入進退兩難的處境，並引起學校領導人該如何維持政治中立的爭議（駐芝加哥辦事處教育組，2024）。Asher 在信中說明大選結果如何讓她感到憂心，彷彿世界已變得混亂不堪。儘管並未指名道姓，但讀過信的人都猜得出她對川普（Donald Trump）當選的結果感到非常失望。Asher 指出在政治立場分歧的環境中，教職員可能會覺得無法與觀點相異的同事一起工作，只是「我必須誠實地說，我不確定要怎麼告訴你們如何前進，我能說的是，我會和大家在一起，而且我的價值觀沒有改變。」電子郵件寄出後，Asher 隔天便被歐蘭坦奇學區（Olentangy School District, OSD）要求休帶薪行政假，她的信也在網路社群平台上被廣泛分享（駐芝加哥辦事處教育組，2024）。

Asher 是因為違反員工道德規範而受處分，學校董事會在選前已明確要求所有教職員不得利用職務之便從事政治、政黨或宗教活動。這不是 2024 年首例學校領導人因公開表達個人政治立場而引起爭議的事件。德州檢察總長 Ken Paxton 在 2024 年 3 月時起訴了七個學區，原因是部分行政人員在初選前違法參與競選活動（駐芝加哥辦事處教育組，2024）。即使 Asher 已返回工作崗位，這起事件仍然餘波蕩漾。各方專家持續討論公立學校教職員應以什麼方式、在多大程度上能公開對政治議題發表意見？在分裂的政治環境中，學區和學校領導人應如何區分個人意見與政治言論間的界線？（駐芝加哥辦事處教育組，2024）。

由前述案例可知，在先進國家美國仍存在學校教育人員政治中立之問題，而我國《教育基本法》第 6 條規定「教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動。主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或活動。」但仍有可討論的空間，例如教師言論自由與教育中立。換言之，教育人員如何政治中立？如何行政中立？（熊忠勇，2018），亦待釐清與相關規範。基於此，本文旨在探討各國學校教育如何面對政治中立相關課題，以供國內學校教育及教育政策發展之參考。

貳、各國校教育如何面對政治中立？

以下從公布學校政治公平指引、禁止明顯配戴屬於宗教或政治的表徵物品、高中生假日或課後參加校外政治活動事先向學校提出申請、學校領導人如何面對政治中立與保護師生取得平衡、多數教師同意課堂公開討論國家政策方針、重新思考大學是否需採取政治中立等闡明各國學校教育如何面對政治中立的相關做法與政策。

一、公布學校政治公平指引

英國教育部（Department for Education, DfE）於 2022 年 2 月公告學校政治公平指引（political impartiality in schools），提供學校教學相關政治公平議題之合法參考。此項指引除適用於公立學校外，當地政府機關及學校相關執行領導者亦屬於指引的針對對象。政治公平指引開宗明義說明，學童在學校接觸的政治公平議題將對於他們的學習與成長有很大影響，學校應該透過適當的教學跟引導，培養主動參與的公民，能抒發己見同時尊重異己（駐英國代表處教育組，2022）。

關於如何進行政治公平教育，政治公平指引中提出了六項說明。首先，教師要能辨別政治議題。因不同的群體有不同的政治傾向，所以牽涉政治性議題，教師在教學時就必須以平衡觀點的方式授課，教師不能偏向特定的政治立場。第二，在平衡教學的過程中，教師必須掌握學生能理解不同的觀點。比方說在教學文藝復興及科學革命時，政治平等相關的合法義務等議題則不需要納入教學內容。第三，學校必須進行適合年齡層的教學。如果學生無法理解政治層面的衝突概念時，教師應限縮僅教導無政治性的事實呈現，也不應帶入政治性討論。第四，在選擇教材時，教師必須謹慎小心，尤其在引用外部機構的資源作為教材時，因外部教材可能充滿著特定團體的偏狹立場。第五，關於政治敏感議題，英國教育部並無針對議題選取的限制，但教育單位應注意在教學過程中納入尊重和平等。最後，關於表達個人意見，政府並無限制教師及教育單位發表個人意見，但須注意在表達個人意見時，是否具有偏狹的意見，所以在確保個人意見是平衡與中立之前，教師及教育單位應避免傳達個人政治意見給學生，學校領導者應該要能針對此項類似的情形予以評斷（駐英國代表處教育組，2022）。

二、禁止明顯配戴屬於宗教或政治的表徵物品

政府要禁止校園內出現宗教及政治表徵，獲得法國不同黨派的支持。絕大多數

國會代表希望以法律「明白禁止明顯配戴任何屬於宗教或政治的表徵物品」，不過和政府訂有契約的私立學校不在此限，法院判例承認他們得具有自己的特質，這也讓部分神職人員感到放心（駐法國代表處教育組，2002）。

法國國會同時也希望在禁止明顯配戴任何宗教表徵物品時，也要有配套措施，例如教職人員必須接受世俗教育訓練、從小學起就接受世俗教育以及散發教育指南等（駐法國代表處教育組，2002）。

三、解除高中生假日或課後參加校外政治活動，限制教師參與政治活動

隨著 2016 年日本選舉權年齡降低為 18 歲以上，日本文部科學省（教育部）於 2015 年 9 月發佈政治教育相關通知。根據該通知，對於遲遲無法定案的高中生參與選舉、政治活動等相關議題，原則上解除校外活動的限制（駐日本代表處教育組，2015a）。日本政府希望教職員積極地與學生討論現階段的政治議題，但嚴格要求「教職員避免發表自己的主張及立場」（駐日本代表處教育組，2015a）。

新通知中指出，「尊重」有選舉權的學生參與校外的選舉活動；但是對於特定思想、政策、支持或反對某政黨則是「非無條件許可」。校內的活動分為：（1）禁止在課堂或社團活動中實施有關政治及選舉活動。（2）只要是在校園內即使是放學後或是假日，均禁止造成學校管理或影響其他學生學習等活動（駐日本代表處教育組，2015a）。另一方面，課後或假日於校外的活動則視為是學生的自發性行為，但政府可以禁止任何有可能違法、暴力或造成學生對立等影響學生課業活動（駐日本代表處教育組，2015a）。該通知也特別提到為配合主權者教育，教職員需積極與學生探討如選舉等「實際的政治」，但因教育基本法政治中立的規定，要求「教職員應避免宣揚個人主張，應保持中立的政治立場指導學生」（駐日本代表處教育組，2015a）。

關於高中生參加示威運動等政治活動一事，日本文部科學省再次於 2016 年 1 月表示認可高中生在假日或課後參加校外政治活動時，事先讓學生向學校提出申請之制度（臺北駐大阪經濟文化辦事處派駐人員，2016）。日本高中生的政治活動因 1969 年舊文部省的規定而受到規範。由於選舉權年齡調降至 18 歲，文科省於 2015 年 10 月改變方針，發布允許高中生參加校外政治活動之通知。為回答各自治體的疑問，進一步製作關於此規定的說明 Q&A（臺北駐大阪經濟文化辦事處派駐人員，2016）。

根據此 Q&A，針對能否將假日或課後的校外政治活動實行成申請制的問題上，

是交給各學校自行做適當判斷，以不禁止為方針。再者，為了顧慮學生們的安全或避免學生過於專注於政治活動而影響學業等情況，在學生指導上狀況掌握是有必要的（臺北駐大阪經濟文化辦事處派駐人員，2016）。此外，在 Q & A 裡顯示設立禁止包含假日或課後在校內的政治活動等校規「並非不適當」，因為學校是為了教育活動而有的設施，不是為了政治或其他私人目的（臺北駐大阪經濟文化辦事處派駐人員，2016）。

總括說來，日本政府為配合選舉權年齡下修，並透過學校教育提升年輕人對政治的關心程度，故必須加強「主權者教育」（駐日本代表處教育組，2015b）。雖然教育應培養受教者適宜的民主政治態度和價值，包含使其知覺可透過參與公共事務之決策過程來掌握自己的生活等（董秀蘭，1995）。但是，為避免學生的投票行動受到教師的意見影響，且避免學校成為政治鬥爭的場合，日本政府也提出限制高中教師參加政治活動的概念（駐日本代表處教育組，2015b）。

四、學校領導人避免顯示特定政治立場或不談政治

在政治傾向兩極化的環境中，學校領導人很難平衡美國憲法第一修正案賦予的言論自由與學區規範的限制，同時也對教職員和學生提供支持（駐芝加哥辦事處教育組，2024）。美國非營利組織「教育法律協會」（Education Law Association）的前執行董事 Tom Hutton 表示，在激烈的選舉過程中，候選人常會發表讓學校領導人無法置身事外的言論，這時需要一些政治智慧來妥善處理。校長可以試著安撫人心，但須避免顯示特定立場，讓教職員、家長和學生可以安心。即使不是大選年，學校領導人也可能因言論涉及政治而面臨批評（駐芝加哥辦事處教育組，2024）。

美國部分學校領導人會在評論敏感議題前，先向州教育廳或學區尋求明確的指導以免引起爭議或衝突。然而，學區事實上很難制定涵蓋所有情況的指導方針，社交媒體易扭曲事實的特性也讓制定規範變得更加困難（駐芝加哥辦事處教育組，2024）。因此，州教育廳和學區傾向在政治氣氛緊張的時期，會提醒教職員別讓個人想法影響專業角色，應設法和不同立場的社群保持良好關係，或是不談政治，重申學校正面的價值觀（駐芝加哥辦事處教育組，2024）。

五、多數教師同意課堂開放討論國家政策方針

美國教育週刊研究中心曾在 2016 年的選舉過後，作過一項問卷調查，對於川普一些爭議性強的政策，如移民、同性戀、雙性戀、性別轉換者權益等涉及種族、宗教、性別的議題，調查在課堂討論時教師們的想法及如何應變（駐洛杉磯辦事處教育組，2017）。有超過半數 55% 的教師表明並不畏懼課堂時事的討論，但的確還有 28 % 的教師表示自己會避免在課堂上和學生討論時事，少部份的教師對敏感性話題如移民、宗教及性向等議題，採取閉口不談的策略，認為與所教的課程如閱讀、寫作和數學都無關，而且把成年人的問題帶入小孩的世界，反而會引起他們更大的焦慮不安（駐洛杉磯辦事處教育組，2017）。

此外，還有的教師反映擔心自己沒能力掌控好課堂的討論氣氛，或無意間透露出自己的政治傾向，引起學生或家長的反彈（駐洛杉磯辦事處教育組，2017）。70% 的教師認同課堂應該開放討論國家的政策和方針，這才是一個民主國家的風範。79 % 的教師認為人種和種族區別的課堂討論非常重要，減少種族隔閡。75% 的教師認為有必要讓學生知道國家的移民政策和走向，消除學生心中的疑慮（駐洛杉磯辦事處教育組，2017）。

六、頒布政治教育課綱

奧地利聯邦教育部於 2015 年頒布了性教育以及政治教育課綱兩個科目的新版教學綱要。奧地利聯邦教育部表示，現行的性教育以及政治教育課綱是在上世紀 70 年代時訂定的，幾十年來幾乎沒有什麼變動，已經不符合 21 世紀的需求（駐奧地利代表處教育組，2015）。性教育新綱要的主要目標是創造現代化的性教育教學環境，使兒童以及少年能更負責任地與他人互動，並強化自己身體的主權意識（駐奧地利代表處教育組，2015）。

政治教育方面，教學目標是培養並支持年輕人在社會上找到立足點，積極參與生活環境的事務。奧地利公民年滿 16 歲就有選舉權，所以教育少年成為合格的公民是學校無可推卸的責任。在新的課綱規定下，政治課成為一項必修課程模組，在第 6 學年起在歷史暨社會學領域教授（駐奧地利代表處教育組，2015）。

七、重新思考大學是否需採取政治中立

美國大學是一個「僅為了偉大的教學及研究目的建立的社群」。這是一個「中立」的地方，但並非因為「缺乏勇氣，也不是出於冷漠或麻木不仁」，而是因為「尊重研

究自由及重視多元觀點」。它「獨立於政治追求和壓力」之外，從而持續「挑戰著社會價值觀、政策、制度和實踐」。因此，大學是一個在偏見、不平等和自私的海洋中無私學習的孤島（駐芝加哥辦事處教育組，2022）。可惜現實並非如此，現今這樣的烏托邦並不存在（駐芝加哥辦事處教育組，2022）。

已故的高等教育界領導者 William Bowen 曾明確「反對大學在政治、經濟、社會等外部問題上採取立場或行動」。但儘管如此，他也承認在某些情況下，「大學作為一個高等教育機構，在針對校務以外的議題上發言也是適當、甚至是必要的」，尤其是「涉及與大學教育目標直接相關的問題」（駐芝加哥辦事處教育組，2022）。

如果有人認為高等教育的目的不僅限於「教學和研究」，還包括為「公民參與公民生活」做準備，那麼身為有巨大特權及影響力的大學機構，必須考慮如何及何時採取行動（駐芝加哥辦事處教育組，2022）。儘管 Bowen 認為，在外部問題上，大學表示中立有助於「保護大學的內部學術自由免受外部干擾」，但這或許適用於 1978 年當他寫下這些話時。到了現今，外界的干擾正從四面八方湧入大學（駐芝加哥辦事處教育組，2022）。大學可能想置身於政治之外，但政治正在向大學湧來。每個學校領導者及每個大學機構，都需要重新思考「中立」，在這個兩極分化嚴重的時代，是否是一個現實的選擇（駐芝加哥辦事處教育組，2022）。

參、結語

政治影響教育層面甚大，在美國調查結果甚至顯示，2023 年有四分之一的美國大學申請者，基於有關大學所在州的政黨政治取向而決定不申請。由於黨派政治，有大量保守派及自由派從不考慮申請與自己政治理念不同的學府（駐美國代表處教育組，2023）。政治影響對大學的申請傾向，政治也影響著各級學校教育，爰此教育領導人及教師面對諸多尖銳性的政治議題，如何拿捏妥當適切，進而發揮學校教育功能，成為必須學習的重要課題。

學術與教育工作者的反省與批判，也是監督政府、促進公民社會進步的重要力量，然而此並不代表，教師得濫用教育權利恣意發表政治言論（林聖凱，2020）。本文在爬梳相關資料資訊從公布學校政治公平指引、禁止明顯配戴屬於宗教或政治的表徵物品、高中生假日或課後參加校外政治活動事先向學校提出申請、學校領導人避免顯示特定政治立場、多數教師同意課堂公開討論國家政策方針、重新思考大學

是否需採取政治中立等，闡明各國學校教育如何面對政治中立的相關理念、做法與政策等，以供國內教育政策及各級學校教育之參考。

參考文獻

林聖凱（2020）。公立學校教師講學自由與行政中立之探討：以雄中老師使用候選人布偶擦拭黑板為例。**學生事務與輔導**，59（2），30-42。

教育基本法（2013 修正）。**教育部主管法規查詢系統**。

<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008468>

董秀蘭（1995）。政治教育的課程內容—高中階段的探討。**公民訓育學報**，4，375-386。

熊忠勇（2018）。再談政治中立還是行政中立？過去的選擇與未來的發展。**文官制度季刊**，10（1），93-120。

臺北駐大阪經濟文化辦事處派駐人員（2016）。高中生參加示威或集會等政治活動時，須向學校提出申請之制度，日本文科省同意。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1842219

駐日本代表處教育組（2015a）。日本高中生課後參與政治活動。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1836722

駐日本代表處教育組（2015b）。日本執政黨提案確保高中教師的政治中立。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1833741

駐法國代表處教育組（2002）。法國政府禁止校園出現宗教政治表徵，國會調查小組支持政府立法。**國家教育研究院臺灣教育研究資訊網**。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1160329

駐芝加哥辦事處教育組（2022）。大學應該採取政治立場嗎？**國家教育研究院臺灣**

教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2059532

駐芝加哥辦事處教育組（2024）。美國學校領導人如何在政治中立與保護師生的職責間取得平衡？國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2067422

駐洛杉磯辦事處教育組（2017）。教師勇於面對政治性議題，不畏引起課堂的分化。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1957294

駐美國代表處教育組（2023）。25%美國大學申請者不申請政治理念相左的州內學府。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2063262

駐英國代表處教育組（2022）。英國教育部頒布學校新政治公平指引（Political impartiality in schools）。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2059551

駐奧地利代表處教育組（2015）。奧地利聯邦教育部頒布新版性教育與政治教育的基本課程綱要。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1833735