

臺灣教育政策與政治關係分析之研究

黃玉玲¹、劉鎮寧²

美和科技大學企業管理系專任講師¹

國立屏東大學教育行政研究所所長²

摘要

在人類社會中，教育和政治應該分屬兩個不同的概念，西方哲學家康得在《論教育》一書中曾說：「人類最艱難的工程，唯政治與教育二事。」，無論從東、西方，從歷史的進程乃至當今現實的生活中，教育與政治兩者卻一直脫離不了密切而微妙的關係。在臺灣的教育歷程中，教育與政治社會環境的變遷也息息相關，不同的政治統治者，同樣的，都可看出企圖以政治手段操控或干預教育的痕跡，教育甚至成為被用來鞏固政權最好也最高尚的手段。政治與教育的影響是交互的、也是廣泛的，政府對於教育在社會上的作用及政局的穩定等，都有非常大的影響。本文以縱貫面的歷史探究，探討臺灣自日本統治時期起，不同的政治背景環境下，影響臺灣教育發展的政策演進，其背景脈絡與對臺灣社會的影響。

關鍵詞：教育政策、政治、教育與政治

Analysis of the relationship between Taiwan's education policy and politics

Yu-Ling Huang¹ 、 Jen-Ning Liou²

Lecturer, Department of Business Administration, Meiho University¹
Associate Professor, Nation Pingtung University Graduate Institute of Educational
Administration²

Abstract

In human society, education and politics should belong to two different concepts. In his book on education, the western philosopher Conrad once said, "the most difficult project for human beings is politics and education. However, no matter from the east or the west, from the historical process or even today's real life, education and politics have always been closely and delicately related. In Taiwan's educational history, education is closely related to the changes in the political and social environment. Different political rulers, similarly, can see traces of attempts to manipulate or interfere with education by political means, which has even become the best and most esotic means of consolidating power. The influence of politics and education is interactive and extensive. The government has a great influence on the role of education in society and the stability of the political situation. This article uses a longitudinal historical inquiry to explore the policy evolution of Taiwan's educational development under different political backgrounds since the Japanese rule, its background and its influence on Taiwanese society.

Keywords: education policy, politics, education and politics

壹、緒論

“The whole purpose of education is to turn mirrors into windows.”

– Sydney J. Harris

在人類社會中，教育和政治應該分屬兩個不同的概念，西方哲學家康得在《論教育》一書中曾說：「人類最艱難的工程，唯政治與教育二事」。且從歷史的進程乃至現今的社會，無論是東、西方，教育與政治兩者一直脫離不了密切而微妙的關係。在臺灣的教育歷程中，教育與政治社會環境的變遷也息息相關，不同的政治統治者，同樣的，都可看出企圖以政治手段操控或干預教育的痕跡，教育甚至成為被用來鞏固政權最好也最高尚的手段。

據此觀之，歷史上也常見政治體制掌控教育政策的制訂、執行及發展，在自由民主的社會中，教育政策的形成則可能受到壓力團體、利益團體、政黨屬性及民眾的遊說、甚至是示威及遊行等影響，這些都是教育政策受到政治行為影響的一環(張芳全，2004)。林志成(2012)更認為政黨、政治、民意機關與壓力團體的意見不但會影響教育政策，而且是影響教育政策的主要力量。王錦雀(2001)也指出，分析臺灣政治發展的歷程，其實相當程度的透露出臺灣教育改革歷程之概況。羊憶蓉(1994)亦認為，教育對塑造人民思想、態度及行為的影響及功效很大，政府多以教育的政策、內容及方法等途徑，作為培養公民及促進政治發展的重要工具。由此可見，在臺灣，政治對教育政策有很大的影響。

綜上可知，本研究以「臺灣教育政策與政治關係分析之研究為題」，進行兩者之間的探究分析。本文首先探討教育政策與政治的關係；接著，從歷史縱貫面的角度，探討臺灣自日本統治時期起，不同的政治背景環境下，影響臺灣教育發展的政策演進，其背景脈絡及其對臺灣社會的影響；最後，綜以結語。

貳、教育政策與政治

教育政策係指政府部門為解決某項教育問題或滿足某項公眾的教育需求，決定如何做的政策行動，以及該行動對公眾產生的影響，其重要內涵包括：教育政策是由政府機關所制定；制訂教育政策的目的是在於解決教育問題及滿足公眾的教育

需求；教育政策包括政府作為及如何作為的政策行動；教育政策必須考量其所產生的結果及其對公眾的影響(吳政達，2008：17)。因此，教育政策的制定攸關國家的發展，臺灣所制定的九年國民義務教育、十二年國民基本教育的政策、以及在2003年公布實施的九年一貫課程綱要總綱、2019年正式推動的十二年國民基本教育課程綱要總綱，就是最佳的例證。

另一方面，從教育、經濟發展與政治民主的關聯性研究中可知，教育發展對於政治民主有正面貢獻，而政治民主也可以促進教育發展；各國教育發展受政治民主影響，而政治民主再影響了教育發展(張芳全，2012)。簡言之，教育與政治其實是無法擺脫並且相互影響的關係。Wilber(1973)更直指，政治在決定各級政府的教育政策方面已經顯得非常重要，可以更廣泛參與與確認政策目標，但有些人認為教育應該和政治分開，但只要是人類，特別是有選舉機制的社會，這都是不切實際也不可行的。

質言之，教育政策的制定就是一種政治行為，在教育政策制定的過程中，政治環境的影響無所不在、也無處不在，主要透過四個面向涉入其中：對教育政策目標的影響；對教育政策制定方式的影響；對教育政策制定品質與效率的影響；對教育政策方案選擇的影響(袁振國，2010：37)。張芳全(2004：196)更指出受到政治因素影響下的臺灣教育政策所出現的隱憂，例如：政黨對立下的教育政策過於意識型態、未尊重政策專業、以及政見考量、選票壓力下的短視近利，太多的口號政策及口水政策，都是好的教育政策無法真正執行的主因。

綜上所述，政治與教育的影響是交互的、也是廣泛的，儘管政治是管理眾人之事，是社會價值及資源的分配或重分配的重要機制，但只要是少數掌握權力者為大多數人的權益作出決定時，隱藏了虛假意識、操弄權力，某部分的教育事務就極有可能成為一種手段，此一結果對國家、社會的發展與學習者的學習權益與品質的保障，並無助益。

參、不同時期臺灣教育發展的政策演進

在清朝時期，臺灣除設府學、縣學外，民間教育機構主要分為三類：社學、義學與私塾(書房、民學)，以滿足一般鄉民子弟的基本識字、讀書、算學或參加科舉

考試的需求，更擔負教化民心的責任(鄭吳富，2006)，基本上，在此階段官方的學校教育制度並沒有嚴格的執行，教育體制也是混亂無章的。

臺灣教育史的新紀元，始於 1895 年日本占有臺灣後，臺灣總督府參考日本明治維新所建立的新學制，正式將近代西式教育制度引進臺灣(吳文星，2019)。臺灣正式學校的開始，便始於日本殖民時，當時逐步且有系統地廢除書院、社學、義學和私塾等，並且提昇「公學校」的就學率(王錦雀，2002)。

以下將探討臺灣自日治時期起，在不同的政治背景之下，將之劃分為日治時期、戰後國民政府時期、自由民主轉型時期及自由民主化時期等四個時期，期間教育政策的演變及發展(如表 1)：

表 1 不同時期的政治背景下臺灣教育政策的發展及演進

時期	日治時期	戰後國民政府時期	自由民主轉型時期	自由民主化時期
	治臺之初	戰後政權移轉	威權政治轉開放，醞釀教育大改革	教育政策大革新
政治背景	同化教育和差別教育	國民政府遷台	臺灣首次的教育改革大遊行	政治凌駕專業、教改問題屢見不顯
	發布及修正「臺灣教育令」	順應世界潮流及經濟社會發展		政治轉型後的政黨輪替
	皇民化政策	國際情勢丕變，反對運動與改革聲浪漸起		

資料來源：研究者自行整理

一、日治時期

日本統治臺灣五十年期間，建立了近代西式新教育制度，開啟臺灣近代教育的新紀元，臺灣正式學校的開始，也始於日本殖民臺灣之時(王錦雀，2002)。有國內學者將日本統治臺灣時期之臺灣教育，大致以教育令的發佈和修正做為區分的標準劃分為五個時期，本研究則依當時政治環境背景及推行之重大政策，致改變社會風氣及教育方針，劃分為四個重要階段，說明如下：

(一) 治臺之初

日本統治臺灣初期，總督府尚無暇顧及教育，對教育採消極及放任的無方針主義教育政策（李園會，1994），即教育隨著環境的實際需要，隨時制訂施政方針。日本人視教育為安撫臺灣人民最主要的手段，國語（日語）傳習所與公學校成為最早的教育機關，以教授日語為主，主要目的是教會臺灣人懂得使用日語，在最短時間內達到同化臺灣殖民之目的（曾素秋，2006），為開發殖民教育的初步。

(二) 同化教育和差別教育

總督府於臺灣各地以同化為主要目的，普設公學校推行日語，普及日語的主要理由在於同化臺灣人民（李建興，2009）。另一方面總督府非常清楚若過於重視殖民地教育，可能使被殖民者覺醒，造成殖民統治上的困擾。此時期採日本人和臺灣人分別接受兩個不同的教育系統，日本人的教育機構有初等普通教育、高等普通教育、師範教育三種，臺灣人的教育機構有初等普通教育、高等普通教育、實業教育及師範教育四種，程度都低於日本人的教育機構，修業年限也較短，臺灣人除了以普及日語為目的的初等普通教育外，實業教育則是以培養低階層技術員為主（李園會，2005），為開發臺灣資源，進行人才訓練的機構。

(三) 發布及修正「臺灣教育令」

1919年發布「臺灣教育令」，有系統的建立了屬於臺灣人的教育制度，但相較於日本人就讀的學校，不僅程度偏低且修業年限都較短，使得教育機會產生嚴重不平等的現象，也逐漸引起臺灣人不滿。另一方面，受到第一次世界大戰後其它殖民地影響，臺灣也開始各種民族運動與政治運動，因此，日本的殖民統治政策也不得不隨之做適當的改變。遂於1922年頒布修正「臺灣教育令」，落實日本本土延長主義及同化主義統治政策（李園會，2005），不再依種族不同區分教育機構，只有初等學校階段以日語是否為常用語作為區別的依據，徹底實施日臺共學的單軌制型態學制，不過實施共學制，臺灣人和日本人一起競爭，實際上對臺灣考生仍存在多方的限制，反而更保障了日本人的支配地位（矢內原忠雄，周憲文譯本，1985；引自王錦雀，2002）。

(四) 皇民化政策

為使臺灣人民也具有日本國民的愛國心及犧牲精神，因此，1937年起，臺灣

全面提倡「皇民化運動」，教育目標旨在「鍊成皇國民」。在皇民化運動中，小學校裡也大力推行皇民化教育，不准學童講自己的母語，一律要用「國語」(日語)交談(李筱峰、劉峰松，1996)。

1941年頒布「國民學校令」，規定小、公學校一律改稱「國民學校」，徹底廢除日、臺人的區別，規定國民學校必須遵守皇國之道，培養對皇國忠誠馴良的國民，徹底強化同化政策，隔年起實施臺灣志願兵制度。

1943年開始實施六年國民義務教育制度，起因日本戰力吃緊，意圖動員臺灣人力而加速「皇民化」政策使然，義務教育的實施只不過是戰爭時期人力動員的一環(許佩賢，2003)，但也對臺灣的義務教育奠定了基礎，對往後臺灣義務教育的發展有重要的貢獻(郭添財、王明凱，2009)。

總結日本在臺灣殖民期間的教育政策有極為明顯的四種不平：(一)歧視性的教育制度；(二)皇民化的教育不平等內容；(三)對臺灣民間興學之壓迫；(四)配合南洋軍事政策之教育措施(潘扶德，2015)。日本在臺灣殖民期間的教育政策，在日本殖民政治意識型態指導之下，發揮得淋漓盡致。

二、戰後國民政府時期

二戰結束後，國民政府接收各級學校，又在國民政府遷台後，教育措施主要在恢復中華文化及實現三民主義的政治責任。而臺灣人民的生活水準提升後，教育水準也相對提高，技職教育開始扮演輔助國家經濟的重要角色。此時期，從二戰結束到臺灣解除戒嚴之前，本研究依當時政治及經濟環境背景下，所推行的重要教育政策，依序劃分為戰後政權移轉、國民政府遷台、順應世界潮流及經濟社會發展、國際情勢丕變，反對運動與改革聲浪漸起等四個重要階段，分別說明如下：

(一) 戰後政權移轉

1945年二戰結束，臺灣從日本統治政權轉移至中國統治，學校制度改革列為首要施政工作。教育「中國化」及根絕被日本殖民後的「奴化」思想，具體措施包括：教科書使用國定本或審定本並推行國語運動等，致力推行國語，培養民族文化，清除日本文化，並增進教育機會均等，尤以大中國意識做為教育的主軸(湯梅英，2016)，並透過國語文、歷史和三民主義的教學，來培養民族精神和愛國精神(許智香，2006)。

光復初期，國民政府接收日治時期的各級學校，此時日籍教師相繼遣返母國，遭遇教師的銜接出現大斷層之窘境，國民政府體悟到教育是百年大業，決定「教育第一，師範優先」(蔡元隆、張淑媚、黃雅芳，2014)，政府擴充師範學校，然師資培育在政治主導下，其培育與進用教師過程，也成為「良師興國」的政治社會化價值(邱維誠，2013)

1947年2月28日發生二二八事件，此事件後，各級學校禁用日語，日常用語盡量以國語交談，全面禁講日語，禁用日語唱片(湯梅英，2016)。

(二) 國民政府遷台

1949年大陸淪陷後政府遷台，臺灣無時不處在國內外危難之境，國民政府於5月宣布戒嚴，臺灣成為「反共復國的基地」，教育措施以闡揚三民主義、發揚民族精神，培養民族文化為重要方針；各級學校全面推動國語、禁說方言，強調忠黨愛國、效忠領袖和反共思想的教育(湯梅英，2016)。

蔣介石總統曾指示今後救國之道，應從教育著手，首要工作就是滌除「皇民化」教育，實施「祖國化」教育，施政方針在於實施三民主義教育，恢復中華民族文化，將原有的日本殖民教育調整為中國教育制度，達成教育機會的均等(徐南號，1993；郭添財、王明凱，2009)。他強調：要復國建國就必須改造教育，改造教育的重要做法包括恢復師道、樹立師表、以「民主」、「科學」、「救國」為口號、確立教育制度、端正教育風氣、恢復固有道德、發揚傳統精神，確實實現三民主義的救國教育(潘扶德，2015)。「反共復國」順理成章的落實於各學制的教材中，教科書中將「反共抗俄」意識納入教材中，從小學的國語、社會，到中學的歷史、地理，高中三民主義及公民科的教學，無論是課文或老師授課，都不斷強調其重要性(騰邑文化編輯部，2013)。除了教材內容以外，各級學校內外的反共抗俄、復國建國等標語、學校內的整體環境、演講比賽、作文比賽活動，無不充斥著這些政治思想，教育文化緊緊跟隨著政治意識而行。

1952年3月29日蔣介石總統提出成立中國青年反共救國團，希望透過救國團的組織，掌握中學以上青年學生的政治意識型態(蔡元隆等人，2014)，成立後主導了全國國中、高中及大專校院的軍訓教育及課程。成立中國青年反共救國團象徵了將教育全面政治化，對臺灣教育界產生了長遠的影響。

1953 年完成耕者有其田土地改革，農民生活或改善，相對提高了孩童的就學率，1956 年實施學齡兒童強迫入學，未依規定入學的孩童家庭，則採取勸告、警告或罰鍰等措施(徐南號，1993；郭添財、王明凱，2009)。

(三) 順應世界潮流及經濟社會發展

為順應世界各國延長國民教育的趨勢、國家教育條件的日漸成熟、政治及國防建設的需要(吳清山，2018)，另一方面，至 1967 年，臺灣國小學齡兒童入學率已達 97.5%(陳漢中，2019)，1967 年 8 月 15 日，總統公布〈九年國民教育實施條例〉，臺灣自 1968 年起實施延長國民教育為九年。

九年義務教育實施後，配合大量國中畢業生升學需要，以及經濟發展政策，技職教育進入成長期，也解決了社會及經濟建設人力之需求，政府並致力於調整高中及高職學生的比例(吳文星，2019)，大學校院及專科學校也大量設立，並積極鼓勵私人興學，至 1972 年底，已有大學 23 所，專科學校 76 所，惟此階段仍屬威權統治的政經體制，整體發展仍是國家化、一元化的規劃(吳清山，2008)，務實致用的技職教育，在此階段國家經濟發展過程中，扮演著重要且關鍵的角色。

(四) 國際情勢丕變，反對運動與改革聲浪漸起

1971 年臺灣退出聯合國，頓時國共在國際間角色互換，自此臺灣在國際舞台逐漸失利，引發大學生的愛國意識，大學教授及知識分子皆起而提出不少諫言，而引發如「保釣運動」、「臺大哲學系事件」等事件，反對運動於焉而生，並在 1980 年代蓬勃發展，長期處在戒嚴高壓政治環境之下的臺灣人民，由教育背景較高的知識份子開始帶頭，反對運動的衝擊，校園風氣也開始產生變化(徐武軍，2013)。

國民政府遷台初期歷經統治者及政治理念的轉變，也遭遇師資不足的窘境，在政府實施耕者有其田後，人民的生活獲得改善，學齡兒童入學率大幅增加，政府順應國際趨勢延長國民教育為九年，也促使人民整體教育水平的提升。1970 年代臺灣在國際間的地位丕變，知識分子對國際資訊的接收，大學教授與大學生反對政府政策及改革之聲浪逐漸升高，臺灣也進入民主轉型時期。

周祝瑛(2019)曾提及延長國民教育年限為九年為臺灣帶來許多正面影響，包含促進社會經濟繁榮、增加教育機會的均等、建立的學區制度減少學生通勤之苦、五育均衡發展降低只重智育的偏差、減少國小學生惡補情況並且改善教學的正常化

等影響，也讓臺灣的教育發展進程進入另一個里程碑。

三、自由民主化轉型時期

解嚴後，臺灣人民對政治及教育現況的不滿，也醞釀了教育的大改革，也出現了臺灣教育史上第一次的大遊行，此時間劃分為兩個重要階段，分別說明如下：

(一) 威權政治轉開放，醞釀教育大改革

長期的戒嚴，使得教育政策始終停留在國家化及一元化，甚至已明顯政黨化及威權化的濃厚色彩，1980年代初期，大學校園民主開始萌芽，臺灣的政治環境氛圍已開始在校園中悄悄產生變化。

1987年，解除實施超過38年的戒嚴令，威權政治走入歷史，迎向民主社會，隨後，解除報禁、媒體開放、多元意見的鳴放，一黨不再獨大，政黨政治形成，臺灣於是逐漸進入民主且多元價值的社會。此時期，政治體制已逐漸轉型，民眾思想逐漸開放多元，言論自由化，民心急於求變，興起「教育改革、鬆綁」的聲浪，形成一股改革風潮及脫離政府對教育活動不當管制的教育民主化聲音開始出現。

然而，解嚴之初的教育民主化過程其實並不順利，張惠博(2017)提出包含以下不力因素：1.民眾對於教育意見較多且分歧，難做有效的彙整，無助於教育事務的推動。2.人民與政府尚未建立互信，溝通管道尚未通暢，徒耗時間且效果有限。3.教育及相關法令之修訂過程受到各界意見批評，成效不如預期。4.政治力及強烈的對立意識，各有立場，導致無法建立教育良好的新風貌。4.部分教師仍持傳統思維墨守成規，抗拒改變及新教材教法，甚至輕忽教育的價值。

吳清山(2008:19)也提出政治解嚴以後，教育改革運動對教育發展的正面及負面影響如下：

1. 正面影響：教育逐步走向民主、多元與開放，法令修正反映時代需求，弱勢族群教育受到重視，本土教育逐漸受重視，教師和家長參與校務影響力漸增，中小學班級人數降低，學生受教權益受到重視。
2. 負面影響：校園亂象漸起，例如教師會與家長會力量介入校務，溝通協調不善所引發的校園運作機制問題，以及政治干擾教育，教育改革是否成為政治角力的手段，而非單純的教育改革。

(二) 臺灣首次的教育改革大遊行

解嚴之後，關心教育的民間團體紛紛成立，並提出各種教育改革理念，「教師人權促進會」、「人本教育基金會」及「主婦聯盟」等較知名的團體皆在此時其成立，在之後的教育改革運動中都可見到這些團體的參與(王錦雀，2001；騰邑文化編輯部，2013)。

1994年，由民間團體組成的教育改革團體，發起首次大規模對教育改革的「410教改大遊行」活動，這是臺灣有史以來，第一次從小學到大學全面要求教育改革的遊行，教改組織與民眾以「為下一代而走」而走上街頭，並向政府提出包括：制定教育基本法、推動教育現代化、廣設高中大學及落實小班小校等四大改革訴求(騰邑文化編輯部，2013；蔡元隆等人，2014；方志華、李琪明、劉秀嫻、陳延興，2015；李建興，2016)。前兩者希望推動將傳統僵化的教育體制鬆綁，而後兩者則希望進行教育環境結構的徹底改造。

410教改大遊行反映出臺灣人民對教育改革強烈的渴望，政府也做出了正面回應，教育部歷經7次全國教育會議後，於同年成立行政院「教育改革審議委員會」，由中央研究院院長李遠哲先生擔任召集人，28位委員包括學術、教育、行政、文化等各界代表，於1996年完成《教育改革總諮議報告書》，提出教育鬆綁、帶好每個學生、暢通升學管道、提升教育品質及建立終身學習等建議，作為教育改革的基本方針(教育部，2018)。410教改大遊行被視為是臺灣教育改革的起點，所提出的四大訴求也成為之後教育改革的核心目標(騰邑文化編輯部，2013)。

前教育部長郭為藩曾歸納臺灣教育改革運動形成的原因，包含僵硬的教育制度、民眾權利意識抬頭、教育自由化的趨勢、泛政治化深入校園、校園安全等因素(李建興，2016)。

教育是國家建設不可或缺的一環，它攸關著政治趨勢的轉變以及整個國家民族教育的發展。解嚴之後，國家教育政策的發展方針逐漸由保守轉為開放，從中央教育集權邁入了地方教育分權(潘扶德，2014)。「為下一代而走」的教改大遊行之後，政府積極回應民間團體的一連串教改政策，在朝野共同努力下，也為臺灣教育政策開啟了全新的風貌。

四、自由民主時期

政治的開放與教育政策的革新，在自由民主時期開始大鳴大放，教育大力改革

後，產生的亂象也隨之而來，在自由民主時期的教育政策，是否受政治操控或是需要政治的輔助使之更好？本時期從教育政策大革新、教改後的亂象及政黨輪替等重要階段，來探討自由民主時期的教育政策與政治的關係。

(一) 教育政策大革新

1990 年代起，民間教改團體開始透過遊說立法委員、運用壓力團體、遊行抗議等方式訴求立法院對教育法令的變革(李建興，2016：287)，教育改革對於臺灣教育影響最大者，莫過於教育相關法令的制訂和修正。

1993 年由 17 位立法委員提出的「教育基本法草案」，及行政院教育改革審議委員會亦提出制定「教育基本法」之建議，經過長期的推動、討論、歷經郭為藩、吳京及林清江等三任教育部長的規劃及多方的努力，立法院終於在 1999 年三讀通過被稱為教育憲法的「教育基本法」，此法案主要展現教育決策民主化、教育方式多元化、教育權力分權化及教育作為中立化等精神(吳清山、林天祐，1999)，正式為臺灣教育界開啟了嶄新的一頁。

1994 年修正公布「大學法」，確立大學自治及二階段校長遴選；同年公布「師資培育法」，師資由師範院校背負政治目的單獨培養的一元化封閉模式，改為多元化及自由化，並將計畫式培育改為儲備制；1995 年公布「教師法」，明訂教師的權利、義務與任用，使教師的權益獲得更明確的保障；1998 年行政院針對教改，通過「教育改革行動方案」的 12 項實施計畫，在國民教育、幼稚教育、師資培育、技職教育、高等教育、終身教育、弱勢學生教育及暢通升學管道等多項政策，同時展開各項改革，不論在政策或法令上，都逐步在實現教改的理念。

(二) 政治凌駕專業、教改問題屢見不顯

解嚴之前，臺灣教育政策長期受政治所支配。然而，解嚴以後的教育改革運動，此種情形卻未必消除，部分民間教育改革團體仍有濃厚明顯的政治立場(如臺灣教師聯盟主張台獨訴求)，以借助推動教改達到其政治目的，這樣的教育改革，無法避免的紛爭不斷，對教育改革也產生不良的影響(吳清山，2008：23)。

臺灣基層教師在此波教育改革行動中，應該都深切的感受到了很難有管道參與教育問題及改革方案之討論，教師被認為是保守、被動、並且不具社會改革形象的角色，而是一種公共服務的「工具」(李奉儒，2003)，部分原因是教師不受教育改

革領導者所信任，再者教師也被認為在教育體系中是既得利益者，普遍不支持教改，導致在教學現場的基層教師，被隔離在教改論述的形成過程之外，甚至成為被改革的對象(許誌庭，2005)，教師於是在這場教育改革中被動的缺席。臺灣教育改革的動力雖部份來自民間的教改團體，但背後的主導力量卻仍然是政治霸權的轉化與運用(溫明麗，1999；引自王錦雀，2001)。教育改革有眾多議題與教師息息相關，教育改革不能只是依賴改革者的熱忱主導，更需要基層教師以其自身教學實踐智慧的反思並共同參與改革，共同努力提出與創造更好的教育政策與環境。

由於政治凌駕於專業之上、違背專業規律、外行領導內行等原因，1996 年的教改不但未能緩和臺灣教育領域的各種矛盾，反而成為社會動盪、朝野鬥爭的重要引爆點(李永賢、趙會可，2006)。2003 年，由黃光國、秦夢群、周祝瑛等學者，共同發表《教改萬言書》，教育改革的立意及初衷是好的，但學者批評當初推動教改的相關人員沒有掌握問題核心及缺乏對國內教育生態真正的理解，最大的癥結點是企圖以政治手段，動用政府的行政力量來強行推動教育改革(蔡元隆等，2014)。

《教改萬言書》提出了 13 項教改 10 年的亂象，這些都仍然記憶猶新，包括：自願就學方案、建構式數學、九年一貫課程、一綱多本、多元入學方案、師資培育與流浪教師、廢除高職²、廣設高中大學、教授治校、等。這些政策都是耳熟能詳新聞媒體經常出現的爭議話題，甚至是延續至今越滾越大的教育燙手山芋，例如流浪教師問題、未推估生育率及少子女化問題而廣設大學後所衍生大學退場的問題等。

周祝瑛(2003)在教改歷經 10 年之後，對教育改革應調整步伐，也提出：1.終結教改亂象、2.回歸教育本質、3.屏除文化霸權、4.發展公共論壇、5.確保程序正當、6.注重環境結構因素、7.鼓勵教師成長、8.追求優質教育、9.建立回饋評量機制及 10.保障弱勢群體等 10 點呼籲。這些呼籲在教改 20 餘年後的今日，仍然是臺灣教育主管單位，部分尚未做到而該持續努力的。

(三) 政治轉型後的政黨輪替

2000 年臺灣總統選舉由民主進步黨獲得勝選，臺灣歷經首次政黨輪替，民主政治正式邁入更為成熟的兩黨政治，但自 2000 年至今，已歷經超過 10 任教育部長，任期最短的教育部長在 2018 年時僅上任約 3 個月即下台，同年發生臺灣最高

學府臺灣大學歷經超過 1 年沒有校長的窘境，教育在民主自由的臺灣，儼然成為兩黨政治角力的舞台之一。

此外，依據臺灣 1999 年所公布的教育基本法第 11 條規定：「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律定之。」，就此展開我國延長國民教育的依據，過程中被兩黨政治人物拿來成為選舉的政見，歷任政府也以操作政治議題的模式宣傳 12 年國教，終於在一片爭議聲中，於 2014 年起正式啟動 12 年國民基本教育，過程中歷經超過 10 任教育部長，前後亦長達 15 年。

「12 年國民基本教育」的後三年高級中等教育，最後依「高級中等教育法」規定，以免試入學為主，由學生依其性向、興趣及能力入學，並依一定條件免學費方式辦理。不同於「9 年國民義務教育」受到「國民教育法」、「強迫入學條例」的規範（免試、免學費、學區制、強迫入學），「12 年國民基本教育」的實施內容一再轉變，免學費的口號最後變成有條件的免學費、以免試為名但還是要「會考」及採計「會考」成績、超額比序項目更是媒體炒翻天、而家長對「明星學校」的光環眷戀及名牌迷思，最終還是讓「12 年國民基本教育」無法以最初理想的面貌現身。

(四)綜合評析

根據商業週刊(2014)的報導，教改 20 年，臺灣培育出流浪教師超過 10 萬人，大學畢業生從 25 萬人暴增至 116 萬人，技職教育體系崩壞導致學用落差，也看到論文造假的大學教授……等亂象。在此期間，教改工作者、出版社、補教業者、政客、教師及家長團體等多方拉扯角力下，教改政策似乎無法依當初的理想進行，卻改出了一場臺灣的「教育災難」。

遠見雜誌則是在 2015 年 8 月公布「教改 20 年，基層教師意見大調查」的調查結果，有 67.5%的教師認為臺灣教育現況比 20 年前差，葉丙成(2015)點出了教改後的窘境包含了：1. 1995 年《師資培育法》修正通過後，各大學院校紛紛開設教育學程，儲備教師人數急速增加，導致流浪教師的社會現象；2. 「廣設高中大學」政策，大學從 1996 年的 67 間，到 2014 年已暴增到 156 家，而專科學校紛紛改制技術學院後，又改名科技大學，也逐漸失去了技職教育體系的特色；3. 教科書改為一綱多本，學生補充教材不減反增，孩子的課業負擔非但未如願減輕，反而更加沉重等，這些並沒有讓臺灣的教育環境變得更好。

從上述的報導可知，從不同的立場檢視教育政策、實施的情形與待解決的問題，都即有可能落入見仁見智的狀況。但不可諱言的，政治力的介入過深，仍然是教育最根本的問題，無論是執政黨或在野黨，都想操控教育，以致無法理性探討教育問題，教育政策的穩定性和延續性更是難以維持(黃昆輝，2018)。但平心而論，在自由民主時期這個階段的教育改革，並非一無是處，但相關報導用教改 10 年亂象稱之，係值得加以省思；亦即；在當時社會環境的快速變遷下，公民參與的行動力積極展現在公共政策的論述中，在此同時，為政者也試圖從不同的途徑進行教育上的改革。但這些措施在效益的展現上，仍不敵國際政治、經濟與科技的高速發展，再加上民眾對教育抱持更高度的期待，導致教育政策的推動飽受批評。因此，從事後論的觀點進行省思，實應考慮當時的時空環境，以及教育政策改革過程中受到不當因素的介入，不宜將錯誤都置於教育改革的相關工作。尤其教育政策受到質疑與批評時，並不代表在不同時期的教育行政人員，不想將教育推向更理想的境界。

肆、結語

綜合以上所述，臺灣的教育發展歷程中，日治時期的差別教育、同化教育及皇民化教育，到國民政府遷台後的大中國意識、反共復國及忠黨愛國的教育，教育主要的目的在配合國家的發展主軸及經濟社會的發展，負載著教化民心的任務，以鞏固政權的穩定，此二時期，教育還能有維繫政治制度及為國家服務的正面功能，也看出在政治面前，教育扮演被動與跟隨者的角色。

臺灣在解嚴之後，進入民主轉型時期，揮別權威、迎向自由民主的氛圍下，政治不再一黨獨大，教育也跟上改革風潮，1994 年由民間團體帶頭發起的「410 教改大遊行」是臺灣教育改革的起點，繼而促使臺灣教育相關重要法令的制訂和修正，而 1999 年教育基本法的制定，也成為臺灣邁向教育現代化的重要里程碑。

然而，選舉考量的民粹、對強大民意的妥協，逐漸讓理想化的教育政策制訂過程流於口水、口號與形式，教育淪為政黨或政治人物利益考量的角力鬥爭祭品，而無法獨立於政治之外。曾志朗曾指出：「無論是九年一貫或者多元入學，這些體制上的改革都不是教改的核心，它們都只是在建立一個『良善的教育環境架構』。教改的真正核心應該在於塑造學生的精神面貌，我們應該思考的是我們到底要『培育』出什麼樣的學生(引自周祝瑛，2003)。

時至今日，教育改革的議題仍然是各界關注及批評的焦點，但教育與政治之間似乎已陷入錯綜複雜的環節之中。就教育對政治的功能而言，本應是透過教育促進政治整合、促進民主、培養民主政治的領導人才。但實際上，政治意識形態與政治結構卻始終對教育制度與政策產生負面的影響（蔡榮貴，2002）。此一困境，或許就如同 Wirt and Kirst（1982）所言，不含政治性的教育是個神話。質言之，教育與政治之間所存在的弔詭現象，必須受到更大的關注與檢視，實不可出現不同政治型態下的教育制度與政策，使得教育被迫成為政治意圖下的工具。

總而言之，本文主要是從臺灣不同時期的政治發展與教育政策，進行兩者關係的初探，針對不同時期就上述兩者之間的相互影響關係，或分別從政治學、教育學的觀點進行更深入的探討，皆可做為未來進一步研究的題材。此外，對於教育政策的合法化過程，不論是教育行政機關在草擬階段的相關會議、民間團體的參與及主張、公聽會的辦理情形與正反意見的表述、行政院院會的討論到立法院的決議等過程，都應本於不違反個資前提下的資訊公開，讓關心教育事務的人能藉此機制有所了解。更重要的價值在於，不要再讓教育成為不當政治力的角力場域與操弄的工具。

參考文獻

- 方志華、李琪明、劉秀嫻、陳延興(2015)。臺灣 1949-2014 年品德教育沿革剖析及其對十二年國民基本教育之啟示。《教育實踐與研究》，28(2)，33-58。
- 王錦雀(2001)。國家在教育改革中的角色分析。《公民訓育學報》，11，149-178。
- 王錦雀(2002)。日本治台時期殖民與教育政策之演變。《公民訓育學報》，11，131-157。
- 羊憶蓉(1994)。《教育與國家發展：臺灣經驗》。臺北市：桂冠。
- 吳文星(2019)。《臺灣現代教育的發展》。擷取自
http://digiarch.sinica.edu.tw/content/subject/resource_content.jsp?oid=16797295&queryType=qc。
- 吳政達(2008)。《教育政策分析：概念、方法與應用》。臺北市：高等教育。
- 吳清山(2008)。《解讀臺灣教育改革》。台北市：心理。
- 吳清山(2018)。近 50 年來國民教育發展之探究：九年國民教育與十二年國民基本教育政策之分析。《教育研究集刊》，64(4)，1-36。
- 吳清山、林天祐(1999)。教育基本法。《教育資料與研究》，30，68。
- 李永賢、趙會可(2006)。臺灣 10 年教改的問題、原因及對策。《河北師範大學學報》，8(2)，115-120。
- 李奉儒(2003)。P. Freire 的批判教學論對於教師實踐教育改革的啟示。《教育研究集刊》，49(3)，1-30。
- 李筱峰、劉峰松(1996)。《臺灣歷史閱覽》。臺北市：自立晚報。
- 李建興(2009)。日據時期台灣教育—幾項教育史實思維。擷取自
<https://www.npf.org.tw/2/6213>。
- 李建興(2016)。《臺灣教育發展史》。臺北市：遠見天下文化。
- 李園會(1994)。日本統治臺灣初期之教育政策。《國民教育研究集刊》，2，1-10。
- 李園會(2005)。《日據時期臺灣教育史》。臺南市：復文。
- 周祝瑛(2003)。台灣教育改革之研究。「民辦教育研討會」發表之論文，上海華東師範大學。
- 周祝瑛(2019)。9 年國教實施半世紀、帶來的好壞影響評析。擷取自
<https://forum.ettoday.net/news/1255254>。
- 林志成(2012)。臺灣教育政策之省思與前瞻。《教育研究月刊》，222，5-18。
- 邱維誠(2013)。臺灣師資培育政策的政治分析(1945-2011)。《師資培育與教師專業

發展期刊，6(2)，1-20。

- 徐武軍(2013)。臺灣教育世紀回顧：民國時期。新北市：零極限文化。
- 徐南號(1993)。臺灣教育史。臺北市：師大師苑。
- 袁振國(2010)。教育政策學。臺北市：高等教育。
- 商業週刊(2014)。政府好棒棒！20年了，竟然每個世代都有專屬的「教改災難」。擷取自
<https://www.businessweekly.com.tw/article.aspx?id=10587&type=Blog&p=1>。
- 張芳全(2004)。教育政策分析。臺北市：心理。
- 張芳全(2012)。教育、經濟發展與政治民主之關聯研究：跨時間數列的探索。教育研究與發展期刊，8(3)，123-163。
- 張惠博(2017)。解嚴後的教育改變知多少。擷取自
<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20170721/37722653/>。
- 教育部(2018)。重大教育政策發展歷程。擷取自
<http://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=7>。
- 許佩賢(2003)。日治末期臺灣的教育政策。臺灣史研究，20(1)，127-167。
- 許智香(2006)。壓抑年代下的教育。擷取自
<http://www.rhythmsmonthly.com/magazine/content/94/edu11.htm>。
- 許誌庭(2005)。教育改革論述的後設分析：“理性與進步”蘊義的批判。國民教育研究集刊，13，111-125。
- 郭添財、王明凱(2009)。戰後臺灣教育政策之歷史性分析。臺灣教育，660，38-43。
- 陳漢中(2019)。九年國民教育。擷取自
<http://cna.moc.gov.tw/Myphoto/catintro.asp?categoryid=50&cateid=3>。
- 湯梅英(2016)。臺灣公民教育的轉變歷程 (II)：戰後的變動與挑戰 (1945-1949)。臺灣人權學刊，3(4)，51-68。
- 黃昆輝(2018)。當前臺灣重大教育問題的診斷與對策。臺北市：五南。
- 曾素秋(2006)。日治時期台灣國家認同教育政策之發展。朝陽學報，11，265-292。
- 葉丙成(2015)。思考台灣教育下個20年前，先看20年教改留下的5大問題。擷取自 <https://www.thenewslens.com/article/31759>。
- 潘扶德(2014)。毛高文面臨教育轉型革新發展課題之研究 (1987/1993)。教育理

論與實踐學刊，30，97-118。

潘扶德(2015)。政府遷臺初期高等教育的擴展與評述：1950至1959年。《學校行政雙月刊》，95，46-60。

蔡榮貴(2002)。教育的社會學基礎。輯於楊國賜主編，*新世紀的教育學概論*（第四章）。臺北市：學富文化。

蔡元隆、張淑媚、黃雅芳(2014)。《圖解臺灣教育史》。臺中市：五南圖書。

鄭吳富(2006)。清領至日治初期的臺灣啟蒙教育。擷取自
<http://www.rhythmsmonthly.com/magazine/content/94/edu10.htm>。

騰邑文化編輯部(2013)。《臺灣教育世紀回顧：民國時期》。新北市：零極限文化。

Wilber (1973). Policy and politics in education. *The School Review*, 82(1), 127-129.

Wirt, F. M., & Kirst, M. W. (1982). *School in conflict*. Berkeley: Mc Cutchan.