

高中課綱微調的關鍵問題： 臺灣史課程的爭議焦點

黃政傑

為實施十二年國教，教育部訂定十二年國教課程綱要（簡稱課綱），其機制為國家教育研究院成立課程研究發展會（簡稱課發會）負責研修，教育部成立課程審議會（簡稱課審會）進行審議。過程中，亦評估現行高中高職課綱的調整需求，透過這個機制進行微調。2014 年 1 月課審會審議通過高中國文和社會領域微調課綱，其中歷史科臺灣史的微調變成大調，引發軒然大波，各界質疑教育部假微調之名行大調之實，且程序未公開透明，激起一連串反黑箱課綱運動。本文分析該微調課綱的背景和反對意見，檢視教育部對微調過程的說明和對質疑的回應，探討爭議焦點和重要發展方向，最後提出結語。

關鍵字：高中課綱、課程修訂、課綱微調、臺灣史課程

作者現職：靜宜大學教育研究所講座教授

通訊作者：黃政傑，e-mail: jjhuang@pu.edu.tw

壹、前言

2014年1月教育部十二年國教課程審議會（簡稱課審會），審議通過《普通高中國文和社會領域微調課程綱要》（簡稱微調課綱），其中歷史科臺灣史的微調，引發軒然大波，各界質疑教育部假微調之名行大調之實。然教育部不顧反對，迅於2月20日公布該微調課綱，啟動相關教科書的修訂及審定程序，並訂於2015年8月起實施，爆發一連串反黑箱課綱運動，連高中生都跨校串聯反對。2015年8月上旬此一事件暫時落幕，該微調課綱如期實施，教育部另採新舊教科書併行、課綱爭議內容大學入學考試不考及大家共寫教科書三項政策。本文分析該課綱微調的背景和反對意見、教育部對微調過程的說明和對質疑的回應，探討爭議的焦點和重要發展方向，最後提出結語。

貳、課綱微調的背景和反對意見

2014年1月教育部通過高中國文及社會領域微調課綱，於2014年2月發布，訂自2015學年度實施。教育部進行該課綱微調的理由，是為順利接軌2014學年度十二年國民基本教育（簡稱十二年國教）的實施，並及時回應教育現場需求，而責成國家教育研究院（簡稱國教院）對高中課綱進行評估與檢視。國教院先於2012年11月進行高中數學及自然領域課綱微調，緊接著進行國文和社會領域微調。教育部認為，現行高中課綱於2010學年度開始實施，但國文及歷史兩科延到2012學年才施行，歷經三年，符合高中三年一輪可調整課綱的理念。社會矚目的課綱微調事件，主要爭議發生於2014年初，教育部以錯字勘誤、內容補正、符合憲法等檢核為由，組成十人檢核小組，針對高中國文與社會領域課綱進行微調，小組委員被質疑不具臺灣史專長，卻大調臺灣史課程內容（杜兆倫，2015）。

2014年1月23日，臺灣教師聯盟先發難，抗議課綱微調；2月5日，公民教師行動聯盟繼之。2月20日，臺灣永社認為前教育部長蔣偉寧在1月主持的課審會議程記錄中，寫下高中分組會議「同意」公民課綱微調，但據與會者會後轉述會議內容應是「不同意」微調，乃以此告發蔣偉寧偽造文書。台灣人權促進會（簡稱台權會）去函教育部與國教院，要求公開課審會議成員名單、完整會議及投票紀錄，遭到拒絕，提起訴願又遭拒，乃向行政法院提出訴訟。此外，民主進步黨（簡稱民進黨）亦陳請監察院調查；139位臺灣史及相關領域學者發起連署，發表「我們反對違背學術專業的微調課綱」的共同聲明。

2015年4月20日，將近40個民間團體組成「反黑箱課綱行動聯盟」，召開記者會反對被稱為「黑箱課綱」的2014課綱及十二年國教領綱，隨後各校高中生陸續加入反黑箱課綱行列（反黑箱課綱行動聯盟，2015）。此一反對運動，抗議高中社會領域微調課綱的資訊不透明、程序草率與內容爭議。該聯盟主要訴求有三：1.要求教育部撤回黑箱反專業的「微調」課綱；2.立即公開課綱微調與制定中的十二年國教領綱相關資訊；3.建立課綱審定的公共參與程序。

該聯盟提出該微調課綱在程序和內容上的問題。先是微調課綱的審議過程嚴重違反程序正義，認為教育部匆匆於兩日內舉辦三場公聽會，封殺基層參與空間；課審會分組會議審查採用「黑箱投票」，委員記名寫「投票單」未當場開票，事後由主席自行宣布通過；欠缺專家與公共參與，小組成員無任何臺灣史學者；教育部拒絕公開相關資訊供大眾檢視，法院已判其違法。在實質內容部分，教育部假微調之名大調特調，以臺灣史為例，教育部長辯解臺灣史課綱只微調23%，實際上，該課綱字數的更動高達60%以上，此外，內容修改嚴重違反課綱簡明、開放及不下結論的原則，且錯誤百出。

微調課綱到底修改了什麼內容呢？其要者為：發揚中國框架下的中華民國憲法、刪除教科書白色恐怖的內容、將「中國」改為「中國大陸」、將「荷西治臺」改為「荷西入臺」、將「鄭氏統治時期」改為「明鄭統治」、將「清代」改為「清廷」、將「日本統治時期」改為「日本殖民統治時期」、在日本統治時期中加入「中國五四運動及新文化運動對臺灣的影響」（何宇軒，2015；曾柏文，2014；顏利真，2014，頁104-105）。又刻意強化臺灣與中國的連結，例如說明「甲午戰爭後清朝面對的挑戰、變法運動與辛亥革命、以及臺灣與此變局的互動」；將原住民納入中國少數民族之中，以「第五十六族（高山族）」取代之；重拾「菲傭、外籍新娘」等歧視用語。其後的爭議還有「我國最高峰是喜馬拉雅山」、強調南京大屠殺、慰安婦的論述增加「被迫」兩字（南嘉生，2015），國土最西邊和最北邊在那裡、刪除臺灣地位未定論、增加臺灣屬於中華民國的說法、採用殖民和光復用詞，這些都出現很大爭議（立法院，2014a，頁248；陳翠蓮，2015）。

該聯盟指出根據微調課綱編寫的教科書尚未審定完成，舊版教科書執照仍在有效期間，應停止實施該微調課綱。要求中國國民黨（簡稱國民黨）主席和民進黨主席敦促教育部長撤回該課綱，並呼籲各縣市首長不分黨派拒絕無正當性的黑箱課綱。也要求教育部即刻公開制定中的十二年國教社會領域課綱相關資訊，依行政程序法召開程序嚴謹的聽證會，同時邀請教師、學生、家長及社會各相關團體共同參加領域課綱制定。

主題文章

臺灣建國黨與臺灣民族同盟召集本土社團，於 2015 年 6 月 16 日正式向臺北地方法院遞狀「聲請定暫時狀態假處分」，以阻止教育部強行實施霸凌臺灣史、去臺灣化而「違調」出來的「洗腦課綱」（臺灣建國黨等團體，2015）。

學生發起反黑箱課綱運動，跨校串聯，前往教育部抗議，要求教育部撤銷課綱微調，主張新課綱要多元、專業、連貫、客觀，又要公開透明並符合法律及民主程序（不滿未撤課綱微調，2015）。2015 年 7 月 13 日，學生集結在國教署大門，高喊「退回課綱」「拒絕密室晤談」等口號。7 月 23 日晚間，在教育部前抗議的學生團體成員及自由時報等 3 位記者，入侵教育部部長辦公室，共有 33 名成員遭警方逮捕。7 月 30 日，反課綱北區高校聯盟發言人林冠華疑因反黑箱課綱自殺身亡。7 月 31 日，反課綱學生聚集教育部前庭提出兩點訴求：1.撤銷 2014 課綱；2.教育部長吳思華下臺。8 月 4 日，立法院通過朝野協商結論，要求教育部依《高等中學教育法》第 43 條規定，立即啟動《高級中等以下學校課程審議會》進行課綱檢討；2015 學年度教科書由各學校自由選擇。至此，反黑箱課綱的緊張情勢，暫時平靜下來。

參、教育部的說明和回應

教育部不顧反對，強烈捍衛微調課綱的實施，並啟動教科書依微調課綱修訂送審的程序。各界反對課綱微調期間，教育部不斷說明課綱微調過程，回應各界質疑（國教署，2014a、2014b；普通高級中等學校，2015）。茲就教育部回應文件分析如下。

一、課綱微調過程

教育部面對外界對高中歷史課綱微調的批評，不斷強調課綱修訂過程嚴謹、課綱微調符合程序、課綱微調審議民主。首先，教育部指出歷來課綱修訂，都經過研發、審議機制和完備的行政程序後發布實施。2011 年 3 月國教院成立後，負責中小學課綱研修，教育部負責審議。

其次課綱微調程序是 2013 年 8 月 1 日，教育部函請國教院評估在數學、自然領域之外還有那些課綱需要微調，國教院即委託《普通高級中學課程課務發展工作圈》（簡稱工作圈）進行課程綱要檢視，經該工作圈邀集 17 個學科中心蒐集意見後，提出語文、社會、健康與體育等領域調整的需求。國教院後續邀請曾參與或現任課綱審議委員、教科書編者和審定委員等相關學科領域學者專家，組成《高級中等學校及國民中小學社會、語文領域檢核工作小組》（簡

稱檢核小組)，進行各該課程微調的統籌與規劃。教育部強調，檢核小組成員都是國文、歷史、地理、公民與社會等相關領域學者專家，具專業代表性，過程中召開 12 次會議並綜整工作圈的意見，依據符合憲法、配合變遷、精簡內容、內容補正四個原則，完成課綱微調草案。

其後，國教院於 2014 年 1 月 16 日至 17 日召開三場公聽會，並據以修正草案，經國教院《十二年國民基本教育課程研究發展會》(簡稱課發會)大會審查後報教育部。教育部為進行課綱審議，組成《十二年國民基本教育課程審議會》(簡稱課審會)，分審議大會及高中等 7 個分組。教育部依規定程序提交高中分組會審議，再送審議大會決議通過微調課綱。

高中分組會第 3 次會議於 2014 年 1 月 25 日召開，經在場委員 24 人表達同意微調，每位委員均具名以書面形式清楚表達對於各領域課綱是否需進行微調的看法，並採用共識決方式決議將課綱微調案，提送同年 1 月 27 日召開的第 5 次審議大會進行審議。審議大會在場委員 33 人表達同意微調，通過本次微調課綱。

教育部並指出，本次課綱微調相關程序業經監察委員調查，於 2014 年 7 月 22 日監察院調查竣事，程序依法尚無不符。

二、對各界批評的澄清

在各方批評之下，教育部不斷澄清說，此次課綱微調合法、合程序、合憲，調整後的課綱，貼近史實並提升臺灣地位，外界質疑與事實不符或純屬臆測(國教署，2014a、2014b)。外界質疑很多，微調內容部分，教育部大都有所說明，例如刪除二二八事件、刪除白色恐怖及原住民改成原住民族、我國最高峰為何等項。對程序部分的質疑，包含 2014 年 8 月前教育部逕自以行政命令臨時組成課審會；檢核工作小組非法定組織卻決定並主導課綱修正；僅以兩個月「由上而下」草率倉促定案調整課綱；課審會高中分組審議會不同意公民課綱微調，但教育部課審會議程登載其同意課綱微調；教育部微調課綱刻意跳過法規命令的程序要求，未將新課綱送至立法院依據《立法院職權行使法》第 60 條進行審查；課綱微調程序不當；課綱微調幅度過大；資訊未公開，教育部的回應如下(國教署，2014a、2014b)。

(一)《高級中等教育法》第 43 條有關課審會的規定於 2014 年 8 月 1 日施行前，課程綱要係適用《高級中學法》第 8 條規定，由教育部訂定，依《中央行政機關組織基準法》第 28 條規定，設任務編組，並依行政程序法訂定「十二年國民基本教育課程審議會組成及運作要點」，建立課審會的審議機制，其定

主題文章

位及運作於法有據。

(二) 依國教院組織法第 2 條、該院處務規程第 6 條規定，課程綱要的研究是國教院法定權責。該院依《中央行政機關組織基準法》第 28 條規定，視業務需要組成檢核小組處理相關事項，其定位及運作於法有據。又課綱微調經國教院課發會、教育部課審會之高中分組會及審議大會等規定程序審議通過。

(三) 本次課綱微調，自 2013 年 8 月 1 日啟動，至 2014 年 1 月 27 日完成審議程序，2 月發布，期間歷時半年，時間和工作可稱嚴謹。

(四) 高中分組審議會的召開及票決，決議將課綱微調案提送課審會審議大會審議，並無黑箱。課審會審議大會的召開及贊成微調人數均合法。

(五) 課程綱要或課程標準是教育專有名詞，屬教育專業的決定，以利及時因應教育思潮與社會變遷，且世界各主要國家多未以法規命令定位。教育部一貫將課程綱要定位為行使裁量權而訂頒的行政規則，不因執政者不同而有所改變。

(六) 本次課綱微調程序並無不法，如上述之課綱微調說明。

(七) 本次課綱微調並非大調，微調的重點在將主題順序改依時期編列，課綱各主題內容也配合前後調整，並無修正幅度過大的問題。

(八) 教育部依法作成或持有的會議紀錄，屬政府機關作成意思決定前的準備作業，依法得不予公開或提供。但考量其公開有助於社會大眾瞭解本次課綱微調的專業決定，教育部於 2014 年 2 月 27 日依申請，對外提供 2014 年 1 月 25 日高中分組會及 1 月 27 日課程審議會審議大會的會議紀錄（但委員名單及個別委員意見不予提供）。

肆、爭議問題

一、監察院關於微調課綱的調查報告

監察院（2014）回應民進黨的陳訴，組成專案小組調查教育部調整高中語文與社會領域課程綱要的過程是否適法妥適，是否中立客觀。調查意見有三：1.教育部本於修訂課程綱要的權責，依行政程序法第 159、160 條規定，進行本案微調作業，送行政院公報中心發布，其相關法制作業程序，尚難認有違反行政程序之處。2.本案之微調，分為「專業研發」與「審議」階段，課程研發

由國教院負責，再由教育部組成課審會進行審議和決議，程序依法尚無不符。3.本案之微調，其內容有無不妥，理應尊重相關專業審議委員會合議制決議的決定。

針對監察院的調查報告，前大法官許玉秀（2015）質疑，教育部是以監察院調查報告護身，是否為了迴避與檢舉人對質？調查報告必須亮出具體證據，卻沒有讓檢舉人與被檢舉人對質，如何查出具體證據？沒有具體證據的調查報告能夠護身嗎？教育部主張檢核小組是依據《中央機關行政基準法》第 28 條所設置，除非名稱就是重點，兼負決策之責，否則沒必要。該課綱微調程序多出一個檢核小組，是國教院提出推薦名單，經教育部核定，教育部自始介入檢核小組的遴選，這是政治介入專業嗎？檢核小組莫非不僅僅是國教院組成的幕僚單位，而其實也是教育部的審議成員？調查報告是在暗示什麼嗎？公聽會手冊不是把設置檢核小組的機關寫得很清楚嗎？檢核小組是教育部設置的，不是國教院設置的；檢核小組自己微調、自己評估、自己審定，這才是事實真相嗎？

二、臺北高等行政法院的判決

台權會於 2014 年 2 月 7 日，向教育部申請提供課審會相關會議紀錄及記名投票單，被教育部拒絕，以此舉違反《政府資訊公開法》提起行政訴訟（立法院，2015a，頁 321-322）。臺北高等行政法院認為教育部未衡酌不公開與公開的利益輕重，於 2015 年 2 月 12 日判決教育部應提供台權會閱覽、抄錄課程審會會議紀錄（含簽到表及記名投票單部分）。該判決送達後，教育部基於兩點理由提起上訴：1.為求審慎，有關政府資訊提供的界限，應由最高行政法院統一法律見解；2.本案臺北高等行政法院判決所揭示的公益衡量標準，容有再審酌的必要。

同時，教育部長提出三點說明，其一為該判決係針對資訊提供而非程序和內容，未認定課綱微調依據及過程有任何違法，教育部依法發布的課綱調整案仍合法有效。其二是學校應依法選用新版教科用書（立法院，2015a，頁 321-322）。各界對新版教科書內容若有不同見解，教育部已責成國教院，儘速建立知識庫，提供師生參考運用，希望透過主題式教學平臺，朝向全國教師一同編寫教科書的目標邁進。其三為 2015 學年度升學考試命題依據不受影響。本次課綱微調自 2015 年 8 月 1 日起從高一逐年實施，大學入學考試中心（簡稱大考中心）辦理的學科能力測驗及指定科目考試，以當屆學生入學年度所採行的課綱作為命題依據。

反對的立法委員認為全臺灣有 13 個縣市政府不採用微調課綱及其教科書版本，社會上還存有這麼大爭議與不同見解，一旦實施，就是在校園裡分裂族

主題文章

群，加上教育部針對程序問題仍在上訴，結果極可能輸，要求微調課綱暫緩上路（立法院，2015b，頁 358）。立委又指出，舊版教科書背面有教育部核發可用到 2018 年的執照，教育部沒有任何辦法或命令廢止這個執照，所以它依然是有效的。有些縣市要沿用舊有課綱，學校基於選書的權利選用舊版教科書，應該受到保護。教育部長回應說，課綱是行政規則，新的行政規則公布以後，它就取代舊的了。新課綱公布以後，應該按照新課綱修訂，修訂以後，原審訂執照效期不變，還是用到 2018 年。

立法院教育及文化委員會在詢答完畢後，作成三個決議，大要為（立法院，2015b）：1. 教育部應積極回應社會輿論，課綱擬定應該落實多元參與、由下而上及公開透明等原則，強化課綱審議程序，並應廣徵各界意見，以保障學生受教權益、尊重教師專業。2. 為支持並鼓勵基層教師與學校，在選擇教科書時回歸專業，建請教育部尊重各校選書權責，不應以任何方式強加干涉。3. 為保障學生受教權益、尊重教師專業，建請大考中心於三年後的學測與指考，應按照慣例避免有爭議的考題。

三、檢核小組的爭議

檢核小組的組織被質問最多。微調課綱的臺灣史變動最多，但一份該小組內部分工名單曝光，卻無任何臺灣史學者參與（林曉雲、彭顯鈞，2014）。除了誰參與外，外界關心的是小組委員如何挑選，特質為何，小組權責為何及如何運作。

教育部一直回應說，課綱微調的合憲、合法、合程序，實際上這正是各界質疑的焦點。中央研究院研究員張茂桂（立法院，2014b，頁 31-32）問到，由誰來做這次檢核和課綱調整的問題，目前只在媒體報導上看到。這些委員出線的過程為何？如何組織起來？是哪個專業、哪個政治立場？他說，根據已知名單，他們是促統派，就是要促成兩岸終極統一的學者及國民黨智庫的學者，包括前政務委員。成立檢核小組是教育部的法定職權，但是正式給它的任務和責任是什麼？原來的目的不是要真正地調整課綱，只是要檢核。他問這件事情是如何發生的？

臺大歷史系教授周婉窈指出檢核小組沒有臺灣史專家也沒有社會代表性，外行人來大改臺灣史課綱，結果當然慘不忍睹（立法院，2014b，頁 41）。她說，檢核小組把「原住民」改為「原住民族」，以為只改一個字沒什麼，結果「平埔族」就被改掉了。她也質問，高中歷史教科書審查小組召集人據說已由檢核小組委員取代，若然，這次外行人亂改臺灣史課綱，從「微調」到教科書審查已變成一條鞭。

立法委員鄭麗君（立法院，2014b，頁 56-57）指出微調的最大爭議來自於檢核小組。她說，自然與數學課綱調完後（2012 年 10 月至 2013 年 7 月），教育部要國教院評估課綱有無再調整的必要，並未授權直接進行課綱修改。國教院依據這樣的公文組成檢核小組，該小組 11 月 23 日開會的同時，國教院也正式委託宜蘭高中及臺師大兩位校長進行評估作業。負責評估的工作圈本來應從 2013 年 9 月進行到 2013 年 12 月 31 日，但評估工作尚未完成，國教院卻違反正常程序另行啟動檢核小組。

鄭麗君取得教育部檢核小組首次會議錄音，內中清楚說明成立檢核小組的目的是為了檢核教科書用詞，正式討論的提案也是在處理教科書檢核，但會中突然有個臨時動議要發動課綱微調，顯示該課綱微調是未經授權且逾越檢核小組職權的違法作為（立法院，2014a，頁 242-243；范捷茵，2014）。鄭麗君指出，普通高級中學國文及社會領域課程綱要微調公聽會手冊（頁 6）說，委請王曉波教授擔任召集人，籌組檢核小組進行統籌與規劃，但檢核小組十名委員中，有 4 位曾經在過去反對國中「認識臺灣」科目的教科書，有的是「中國統一聯盟」副主席、兩岸統合學會秘書長，有的是經濟系教授、政治系教授，沒有臺灣史專家。她質詢說，檢核小組沒有法源依據又無前例，其檢視評估工作 2014 年 12 月 31 日才結束，卻在 11 月 23 日發動國文及社會科課綱微調，違反程序正義，違反由下而上的慣例（立法院，2014b，頁 282-284）。鄭麗君簡述錄音帶中的開會過程如下（立法院，2014b，頁 282-284；2015a，頁 357）：

第一，國教院柯院長交付給原來檢核小組的任務是，請他們檢視所有教科書，然後提一份評估報告。第二，王曉波召集人請檢核小組要依據憲法，並口說如果抓緊憲法，部長、院長應該挺得住...。第三，這個小組有成員抱怨臺師大、政大都被收編了，沒有辦法找到年輕的歷史學者...。第四，最重要的是，朱雲鵬教授自己說他有個臨時動議（不是正式的議案），要進行課綱的檢視，提出課綱微調內容的建議，只憑一紙臨時動議來啟動這次社會課綱的調整。

鄭麗君接著指出，如果沒有公開透明的程序、沒有民主的參與原則，社會如何表達對於這課綱內容的意見？裡面有沒有個人目的？有沒有政治目的？她說，既然課綱微調不在檢核小組原先規劃的工作裡面，如此豈非公聽會手冊登載不實？在錄音內容裡，朱雲鵬問國教院院長可不可另外提出課綱微調臨時動議，院長還說由小組自己決定，然後教育部全部買單。鄭麗君質問依據那條法規或那個授權，可以臨時提案發動課綱微調？這樣的課綱微調當然自始無效。

四、資訊揭露程度

立委的發言顯示其要不到課綱微調資料而無法監督的感受，他們跟教育部要的資料，包括檢核小組開會的聯席會議紀錄、各科檢核小組的會議、檢視工作報告諮詢會議及三次公聽會相關會議紀錄、結論及簽到表，希望這所有資料能夠很清楚、具體地呈現，否則，無法嚴格監督。多位立委質詢表示（立法院，2014a，頁 240；2015b），教育部連會議紀錄也保密，不只是個別意見保密而已。例如，檢核小組第一次會議紀錄，全部是○○○，主席○○○、出席人員○○○、紀錄人員○○○、請假人員與列席人員全部都○○○。連這些都不敢公開，何況是內容。他們說台權會提出訴訟，要的是公開這些參與會議的人員和紀錄，他們批評，不公開就是因為課審會分組會議作弊，程序違法就沒有所謂的內容正當性。

批評者質疑，課綱微調去臺灣化、黑箱作業，檢核小組說可接受檢驗，為何不能詳細公布相關會議紀錄？他們認為教育部敗訴若堅持要上訴，訴訟期間，課綱應先暫緩實施（蘇元和，2015）。但教育部長表示，不公布會議紀錄中的委員姓名，是保障委員的發言權益，基於保護原則，委員名單都是在課綱確定後公告；至於高等行政法院判決要求資訊公開，與課綱微調內容無關，且行政程序合法，不影響微調後的課綱。

會議錄音能不能公布？教育部上訴最高行政法院的理由中說，除了保障機關本身免於公開尚未成熟的意思，也保障參與人員暢所欲言，無所瞻顧，以求決策周密，避免該資訊如予公開或提供，有礙該機關最後決定的作成並衍生後遺症（立法院，2015a）。這樣的考量其依據為「政府資訊公開法」第 18 條規定，為此教育部認為有必要由最高行政法院審慎思考，統一法律見解，以利各機關遵行。

但立委尤美女認為，依據《政府資訊公開法》，政府該主動公布的就要公布，或是政府本來不選擇公布但當其基於公益的原則被社會要求公布時就要公布，基於行政權對立法權負責，立法院要求的資料跟資訊要公布，這是政府資訊公開的精神（立法院，2015a，頁 362）。更何況課綱具有法律約束力，影響實質受教權跟人民的權利義務，沒有任何道理在黑箱裏作業，所以呼籲教育部回歸程序正義、回歸以人民參與為原則。

尤美女又說（立法院，2015a，頁 362），誰可成為課審會委員，其代表性為何，都要公開接受人民的監督。她指出，性別平等委員會也是教育部的委員會，其所有成員名單、開會紀錄及決議等，全都上網公告。另以環評為例，其牽涉的利益更大，可是環評委員名單、發言紀錄都會公開，而且還上網公告。

反觀課審會委員只能夠關起門來偷偷講話，做出結論也不需要對社會負責，這是不符程序正義的。她表示，現在判決和法律都明白規定，政府資訊是以公開為原則，不公開為例外，不公開的話，要有正當理由說明不公開的法益超過整個社會的法益，教育部擔心這些委員被騷擾和遊說不能說服社會各界。

五、合程序的辯解

教育部對合程序的辯解，還是無法止住外界的批評。張茂桂（立法院，2014b，頁 33）認為，教育部表示一切都是合程序，但所謂合程序有沒有達到保障民主的實質效益？公聽會不夠公開、非常倉卒、提供的資訊不足，未有正式草案提出來給與會的老師評論，合不合民主呢？至於審查過程，很多發言都看不到，只有看到投票結果，但投票結果也是有問題的，到現在教育部仍不說事情如何發生。他指出另一個問題是，審議分通過、不通過、修改後再審。為何這次的審議結論是「通過」，但仍然繼續在修呢？這個過程合乎民主嗎？到底根據什麼條件來審？根據舊的高中教育法，還是新的高級中等教育法？審查機制及發展機制明明是為了十二年國教在準備的，為什麼還可以審查一個過去的課綱微調呢？

鄭麗君（立法院，2015a）質詢時要求教育部應依判決暫緩實施微調課綱，也應該要資訊公開。她問教育部長，2014年1月25日高中分組會議如何投票，部長回答是由委員用書面方式寫下意見，召集人帶回去統計，統計結果就是結論。接著鄭麗君披露台權會在法庭上做成的紀錄（立法院，2015a，頁 366；2015b，頁 358）：

注意喔！審判長問教育部的律師說，你們帶回去統計後，尊重會議多數決，是不是算同意？教育部律師回答說是。好！審判長問，是不是沒明確表達反對的都被列入同意？教育部的律師說是；審判長又問，公民哪些部分應該要調整，結果是不是都被列入同意國文科微調？教育部律師也說是。

鄭麗君接著又質問，這種投票扭曲民主，明顯違反行政程序正義，竟然可說這是合法的。這就是黑箱，具有不能公開的三大弊端：「第一，議決的可否投票被改成意見書，寫了後，拿回家再統計；第二，議決後沒有當場公開；第三，把沒有意見當成同意；然後告訴我們，因為這次的判決和過去的判例不一樣，所以要上訴」（立法院，2015a，頁 366）。

六、課綱的法律定位

課綱到底是行政規則或法規命令，屬性不同要走的程序也不一樣，在此次

主題文章

課綱微調爭議中，也有不少討論。前教育部次長林淑貞說，教育部一直把課程綱要（以往稱為課程標準）當作行政規則（立法院，2014b，頁 22）。按現行課程綱要係依高級中學法第 8 條第 2 項規定訂定，其使用課程標準或綱要，係教育專業的習用名詞，自 1913 年始，歷年來頒布的各級學校課程規範文件，慣用課程標準、課程標準綱要或綱要用語，與《中央法規標準法》（1970 年 8 月 31 日制定公布）列為命令的綱要名稱並無關係。教育部認為課程綱要具有高度技術性、專業性，與一般法規有別。就教育專業趨勢言，世界各國為因應社會變遷改革課程，也多以行政規則定位。為尊重教師教學專業自主，不宜強化課綱的法律地位與拘束。本次課綱修訂依循先例，送行政院公報發布，依法無須送立法院審查。

前行政院法規會參事黃英霓，表達其對課程綱要法律地位的看法（立法院，2014b，頁 37-38）。對於法制部分，以往她要求各部會在訂定、修正或廢止法規時，一定要嚴守《中央法規標準法》、《行政程序法》或《法制作業規定》。她質問為何「課程綱要」要使用法規的名稱？使用了綱要或標準的名稱，但實際上卻不是法規。後來她思考，以實質內容來說，課程綱要屬於教育專業領域，政府機關不宜以公權力訂定強制性質的法規命令，而且它的內容大部分都是對教科書編輯者或學校教師等做指導性或建議性的規定，用詞大都不是法規用詞。以形式來說，課程綱要沒有條文格式，最後也沒有一條有關施行日期的規定，所以並不符合中央法規標準法的規定。後來，她只好例外同意，既然課綱不是法規命令，也就沒有遵守行政程序法中預告、發布程序的問題。

不過，在課綱微調爭議時，社會各界對課綱到底是行政規則或是法規命令，還是有不同見解；認定不同影響課綱決策程序，及課綱出現爭議時誰可介入處理的權責。劉靜怡（2015）主張課綱影響教科書商的出版自由、教師的學術自由和學生的學習權，本可解釋為對外發生效力的法規命令，教育部當初在未進行聽證與法規預告之際，即訂定此一影響重大的法規命令，在野黨可依立法院職權行使法第 60 條規定，由 15 名委員連署或附議，交付教育及文化委員會審查，並依同法第 62 條規定，通知教育部更正或廢止。

七、課綱微調的定義

從課綱所更改的部份來看，教育部說所謂的微調就是不變更各學科學分數、教師授課節數，也就是不更動總綱之意。但實際上教育部九年一貫課程微調動過總綱，而領綱大修應該也不是微調。

從調整程序看，微調的時機、發動者、原則和及過程如何，由上而下或由下而上，或者兩者均可？學科中心的調整意見與檢核小組的檢核未掛鉤，所謂

微調課綱曝光後，社會譁然，原本按正常程序檢討課綱的工作圈被晾一旁，檢核小組擴權，在會中提案自己改成微調，這些都被質疑。

從調整幅度看，常計算變動字數佔多少百分比，但究竟改多少才能算微調？東華大學歷史系教授陳進金談課綱，他說，臺灣史課綱微調前 1,937 字、微調後 2,404 字，看起來只多 500 字，但實際上新增 818 字、刪除 351 字，共修改 1,169 字，更動達 60.4%，這樣還叫微調（花孟璟，2015）？他說，「今天天氣很好」、「今天天氣很差」，字數一樣，算微調嗎？臺灣大學歷史系教授周婉窈質疑高中歷史課綱微調是大改，是假「微調」之名，行大改之實。

從課綱微調原則來看，高中數學及自然領域課綱微調，做了跨學科橫向協調加上各學科縱向連貫，刪減、調移與精簡等些微調整，由下而上，由學科中心蒐集意見作為依據，沒有出現爭議。但國文和社會領域，以社會未有共識的錯字勘誤、內容補正及符合憲法為原則，被外界看成黑箱。從微調原則來看，何為微調、何為大調，應該是很清楚的。

有的人認為只要有政治操作，就不是微調了（許又方，2015）。將「日本統治」改為「日本殖民統治」；「鄭氏統治」改為「明鄭統治」；「荷西治臺」改為「荷西入治」，以及在「慰安婦」前加上「被迫」兩字，在「日本統治」一詞中加上「殖民」兩字等等，政治用意明顯已凌駕歷史陳述之上，修改這些歷史陳述是當局認為其有問題、有爭議，但改動後引發的爭議更多，不能算是微調。

從微調課綱和原課綱的關係看，微調課綱能不能叫新課綱？被微調的課綱還在不在？微調課綱是否取代了原來的課綱？立委質疑根據原來高中歷史舊課綱印行的教科書有效使用期限是到 2017 年，如果新課綱會自然取代舊課綱的話，原本規定給按舊課綱編出來的教科書有效期程就沒有意義（立法院 2015b）。立委不贊成教育部長說新課綱自然有效，因為使用新課綱便應同時取代或廢止舊課綱，但是並沒有；立委認為稱為「微調」，是因為舊課綱尚在有效期間內，無法推翻，所以才用微調方式進行。

八、憲法與課綱

違反程序正義的課綱微調，連高中生都強烈反彈，教育部長吳思華在立法院承認程序不周延，逐漸將辯護重點轉移，強調課綱微調是為了「合憲」，還要大家勇敢面對多元史觀。其思維是，為了合憲，教科書中不可稱對岸為「中國」，改稱「中國大陸」，必須使用中華民國稱號、避免提到臺灣，政府當局極想透過教科書界定中華民國的統治地位和領土範圍。

主題文章

臺中科技大學教授李隆生同意教育部的點，認為憲法是國家的根本大法，所有的法律都不能違反憲法，憲法不是不能修改、法律不是不能修改，但沒更改前，大家都必須守法。他認為在此脈絡下，合憲、合法、合程序是必須遵守的，若有不同意見，可去修改憲法或法規（立法院，2014b，頁 37）。

張茂桂則持反對的觀點，他批評《中華民國憲法》不合時宜，在臺灣實施要藉增修條文，對於首都和固有疆域均未明訂，不論從它的訂定歷史或施行來看，它與臺灣公民是疏離且陌生的（張茂桂，2015）。他說，《中華民國憲法》在 1947 年公布之後，沒真正用過，臺灣人民實質上沒有參與，過去憲法被動員戰亂臨時條款凍結，要靠七次修憲才勉強取得在臺灣實施的可行性。

有關中華民國的領土爭議，學者指出大法官釋字 328 號解釋理由書已載明，「國家領土之範圍如何界定，純屬政治問題；其界定之行為，學理上稱之為統治行為」，對此重大政治問題，司法院不予解釋，卻強要歷史教科書擔起任務，實在荒唐（洪碧霞，2015；陳翠蓮，2015）。學者亦指出，根據中華民國憲法第四條：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」司法院大法官將「固有之疆域」翻譯為「既存國境」(Existing national boundaries)，即中國疆域應以憲法公布時的 1947 年為準，最遠也不得回溯 1911 年，當時臺澎主權早經「馬關條約」合法讓渡日本（雲程，2015）。

對部長所提多元史觀，學者也有意見。歷史學者陳翠蓮（2015）說，檢核小組成員謝大寧，明白表示歷史教育是政治認同的工具。她指出，目前所行的 2012 課綱即是王曉波等人所主導修訂，2014 課綱更是違反程序大調特調，2012 課綱是「中國中心」，2014 課綱微調則是「一個中國」，兩者同樣是灌輸大中國史觀、獨尊中華文化，未有「多元史觀」之實。她認為執政當局一面在統治行為上削弱中華民國，一面卻在歷史教育中強推「一中史觀」，顯然，「合憲」只是藉口。高中歷史教師洪碧霞（2015）認為，課綱問題是教育專業與憲法專業的問題，不是史觀問題。從教育專業上來看，為何微調課綱還在從政黨角度而非從學生角度來思考問題？對於敏感的「一中」政治問題，為何不審慎處理？至於課綱所規範的說明要點，是否應該將政治選擇保留更多元、更彈性，讓未來世代自己決定。

憲法與歷史的關係又如何？憲法不該主導歷史課綱嗎？臺灣史學者認為，檢核小組依據憲法整體更動歷史課綱是不對的，根據憲法可講憲政，但不可講過去的歷史事實，且每一段歷史都要強調中國與臺灣的關係很奇怪（林思宇·陳柏樺·陳怡臻，2015）。東華大學歷史系教授陳進金說，課綱回歸《中華民國憲法》，卻不符歷史事實，就叫「洗腦課綱」，讓歷史教育失去意義（何

哲欣，2015)。他說，憲法是後來設計的，歷史事實早就在那裡，如果憲法不符歷史事實就表示憲法有問題，應該修正，不能說歷史教育為了「合乎憲法」而扭曲，這叫「竄改歷史」，歷史教育變質為政治教育。政大歷史教授金仕起說，從來沒聽過課綱要「符合憲法」，把這當作微調理由，是要把歷史課綱納入「一個中國」底下（吳柏軒，2015）！他認為此觀念根本無法對中國人、蒙古人和臺灣本土原住民解釋清楚；拿法律來框架歷史，不但無法解決現行問題，包含轉型正義等，連帶也限制歷史了解、影響未來。

九、政治與課綱

張茂桂評析合憲問題時指出，真正的課綱微調理由可從看修改了什麼來反推，從而可明白看到背後的政治宣告，他說（立法院，2014b，頁 33-34）：

...不是改錯字，不是在改橫向的整合，不是為了教育的理由，而的的確確就是為了政治的理由。政治的理由只有一個，就是在我們的教育現場裡面去推行一中架構。這個一中架構就是所謂的憲法合憲的狀況，所以合憲其實是一個很中立的名詞，...其實不是不合憲的問題，因為憲法裡面沒有規定歷史的材料是什麼，...憲法沒有辦法規定中華文化就等於中華文化基本教材，所以這些都是假的，都是一種政治的宣告。

他分析，這個政治宣告是因為臺灣認同分裂。認同分裂在民間已經和解，不是特別嚴重，但促統派把臺灣社會不接受統一的核心原因，歸諸於特定政治人物及過去「去中華」的教育。乃在微調時加上了中華文化教育的材料，這個在公民課亦同，把國家認同問題當成兩岸的阻礙，政治目的是很清楚的。

立法委員何欣純質詢教育部長時指出（立法院，2015a，頁 343），部長說政治不應該干預教育專業，但課綱微調正是政治干預教育，是總統馬英九於2012年7月11日在國民黨中常會上交辦的。她說，當時有中常委建議刪除高中歷史教科書有皇民化、臺獨化等不宜的內容，馬英九深感認同，非常具體明白且強烈表示要積極改正內容，責成教育部儘快處理這個問題，當時的教育部部长蔣偉寧馬上著手進行，效率從來沒有這麼快過。

總統馬英九指示教育部進行課綱微調的事，有許多報導（倪鴻祥，2014；曾韋禎，2015）。馬總統對課綱微調的意志很堅定，他在臺大政治領袖營，回應學生認為檢核小組以及公聽會具有程序瑕疵，而建議暫緩實施課綱以弭平爭議；他以教育部還在上訴為由迴避質疑，並說課綱實質內容「頂多一百多項」問題，課綱實質內容佔比例超過一半沒法實施，才能暫緩（林曉雲，2015a）。

主題文章

各主要政黨都參與了課綱微調爭議的討論。國民黨中常會聽取教育部長吳思華報告「課綱微調爭議及後續處理情形」，黨主席朱立倫裁示，要教育部依據立法院朝野協商結論，立刻展開 12 年國教綱改寫，在教育中立法的基础或是未來訂定教育中立法的原则上，好好訂定課綱（王寓中，2015）。

台灣團結聯盟主席黃昆輝指出，微調課綱面臨著程序不法、檢核小組成員專業度不足，就算後來補齊程序，也無法改變課綱內容偏頗的事實（談新課綱，2015）。他認為，教育部應立即將有爭議的微調課綱暫緩施行，重新檢視其內容，避免學校選書陷入多綱多本的窘境。

民進黨主席蔡英文認為這次課綱爭議，高中生站出來了，令人感動；民進黨會很嚴肅面對、認真處理，揚言明年執政後就會改正微調課綱（楊濡嘉，2015）。未來民進黨若順利執政，課綱每年都可透過正當、透明程序檢討，邀請學者、專家、家長、學生一同討論改正。

中央研究院院士朱敬一（2015）釐清課綱與政治的關係，其立論更發人深省。他說，歷史課綱微調原則之一是合憲，認為憲法是立國的根本大法，由此衍生各種法律規章，做為人民生活的遵循，歷史課綱也要遵循憲法訂定，不得違背。課綱要接受中華民國這個國家，要依中華民國憲法行事，也就是說要培育順服中華民國憲政體制的國民，而不是要相反地教導學生改變國家。他認為這個說法必須是國家和憲法沒有爭議或沒有問題才行，否則國家和憲法無法進步。對此，他指出目前臺灣處境下如何思考這個問題（朱敬一，2015）：

雖然許多人都同意，現行憲法中固有疆域、地方制度等敘述，與臺澎金馬獨立治理七十年的事實不符，...問題也不是「修正或重訂一套憲法」那麼簡單。臺灣既要面對國際強權、兩岸局勢、南海爭端等外在環境，也要面對內部還不明朗的共識。也就是在這種情況下，多數人都主張在政治上要「維持現狀」。如果維持現狀廿年、卅年、四十年，當然就表示：我們期待現在...十七八歲的年輕人，將來有一天能夠解決我們現在解決不了的問題。

朱敬一進一步指出，面對憲法、統獨、臺灣走向等問題，不該以現在完美的憲法架構為下一代擘劃前景，相反地，應該用「維持現狀」的和緩方式，讓下一代有空間，替臺灣構思一幅更理想的政治未來。他認為「成功的教育要能培養下一代解決國家政治問題的能力，失敗的教育卻是把現在不完美的憲法框架、分歧而自以為是的史觀及政治人物的意識形態，以課綱灌輸學生，限縮其能力。」（朱敬一，2015）。

伍、重要發展方向

課綱微調的爭議顯示社會各界都介入了這個事件，參與者十分多元。這個事件顯示它是臺灣課程史上的最大爭議。雖然社會領域微調課綱終究如期自 2015 年 8 月 1 日起施行，但爭議還沒解決，包含監察院通過調查報告受質疑，法院判教育部敗訴但教育部又上訴，檢核小組及課審會審議的真相未明，課綱的法律定位待理清，微調程序違法與否的爭執尚待化解，課綱資訊揭露程度待確定，課綱合憲論及課綱與政治的關係待澄清等。茲以這些待決問題為基礎，來討論未來微調課綱研修審議程序相關的幾個重要方向。

一、處理微調課綱爭議的三個政策

自 2015 年 5 月起面對日漸延燒的民間和學生反黑箱課綱運動，教育部堅持課綱微調如期實施，另推出三項政策：新舊版教科書併行、課綱內容有爭議大考不考、一起寫教科書。立法院黨團協商、行政院院會的共同結論，是按照微調課綱施行，開放選用新舊版本教科書。外界認為這是兩綱多本。教育部解釋，照現行法規是一綱多本，只存在 2014 年公告的微調課綱。教育部說，舊教科書是用舊課綱寫出來的，為了維持行政系統和法律系統的穩定性，仍屬隱形有效，才用新舊教科書併行方式，讓學校選書更有自由度（陳至中，2015）。而何謂微調課綱，微調到何程度可以替代原本的課綱？或微調課綱不論幅度大小，都讓原課綱不適用，那和大調課綱有何差別？且課綱微調後教科書合格執照的有效期限如何處理？都需要釐清並在法規上明訂。

對於教育部的三項政策，外界猜測其用心。周婉窈認為教育部宣布要找老師來一起寫教材，可將檢核小組的反專業和特定史觀正當化（林曉雲，2015b），不過前兩項攸關學生權益，更受重視（子玉，2015）。新舊版本教科書併行，學生對臺灣史會有完全不同的認知，國家認同歸於何處？或者反黑箱課綱爭議會不會從街頭延燒回教室（馬說課綱「頂多 100 項問題」，2015）？等舊版教科書的執照期限一到，新舊併用不存在，就全面回歸新課綱，正如課綱微調的原意。學者擔心，臺灣史內容調整幅度高達六成，若有爭議就不考，是否會導致老師不教、學生不讀，讓多數臺灣史內容從歷史教學和學習中消失？

二、微調課綱再修訂的可能

當然這其中有變數存在。其一是 2016 年 1 月總統和立法委員選舉，若在野黨勝利，則可能啟動新一波高中歷史課綱（或語文和社會課綱）的修訂，把被改過去的再調回來。各界更擔心的是該微調課綱是否如法泡製，擴及國中小學的歷史課程，所以認為黑箱洗腦課綱還是應先撤銷（林曉雲，2015a）。另

主題文章

一個可能是，十二年國教課程各領域課綱正在修訂，若這個修訂合乎民主程序且能建立共識，則其中社會領域（包含歷史科）課綱或可化解爭議。

目前教育部已經公開表示十二年國教社會領域課綱將暫緩，立法院教育及文化委員會十分關注其修訂程序，教育部也信誓旦旦說會公開公正處理，負責研修的國教院課發會委員名單和紀錄已公開，包含委員同意公開逐字稿，因而國教院的研修機制應可取得社會信任。只是，未來其他研修審議程序，還有很多必須再檢討改進之處。

三、課綱微調檢討的後續

對於外界質疑的課綱微調程序黑箱，教育部雖然一直不承認真有其事，對於法院判決敗訴也提起上訴，但社會質疑是很大的教訓，加上高中生強烈反黑箱課綱，立法院在 2015 年 8 月朝野協商決議，期盼公開課綱資訊，檢討微調課綱，教育部召開課發會審議大會開始回應（立法院，2015c，頁 332-333）。教育部成立《高級中等學校歷史課綱專家諮詢小組》（簡稱專家小組），成員包含課程和歷史學者專家、高級中等學校歷史科教師及教育行政單位代表。後來教育部公布十七人專家小組名單，圈選過程不過問政黨背景，而是從專長、性別、區域來考量。統派及獨派立場鮮明的學者，均未納入此次專家小組（林志成，2015）。

審議大會還決議（立法院，2015c，頁 332-333），專家小組會議運作，除公布會議紀錄外，委員名單及個別委員發言摘要均須對外公開。同時，也建議該小組應考量全程網路直播或開放師生旁聽。專家小組的任務是，釐清歷史新舊課綱爭議點，建議後續歷史課綱研修方式與撰寫原則；建議歷史補充教材撰寫的指導原則；檢討微調課綱，建議歷史課綱審議程序及處理機制的指導性原則。學生代表未獲同意擔任專家小組委員，審議大會建議專家小組積極辦理學生座談會及公聽會，廣泛蒐集學生的意見。

資訊公開部份，審議大會決議自身公布會議紀錄及討論過程中委員發言摘要，除發言委員要求具名外，都以序號不具名方式呈現，不採全程網路直播。審議大會及分組審議會委員名單是否公開，將函詢委員意願後續處。

這當中有矛盾的是，課審會自己連委員名單都不能確定公開，卻決議其下的專家小組要一切公開。原來教育部說不排除學生代表加入課審會，但現在連專家小組都沒有學生代表（鍾佩芸，2015）。反課綱學生團體提出的 4 項訴求希望教育部回應：1.重組課審會成員；2.公布之前委員名單及會議紀錄，並承諾未來審議資訊及時公開；3.課審會須保障多元族群參與；4.課審會增列學生

代表席次（梁姍樺，2015）。立委批評社會期待課審會重組、公開、重審微調課綱三件事都跳票。再則，目前的改革方向只針對微調課綱的歷史科，實際上是課綱研修審議的整體機制都需要檢討。

四、國教院研修課綱的獨立性

課綱修訂看似課審會地位最高，然實際上課發會最重要，一切草案要在這裡完成，故而政治力介入的可能性總是存在。課發會委員指出，2014年1月24日國教院課發會開會，委員對微調課綱質疑不斷，最後達成課發會無權審查微調課綱、大多數委員反對微調及認為沒必要微調等共識，卻被扭曲為課發會同意微調課綱（林曉雲，2015c）。國教院採機構整併方式成立，研究與行政委辦事務多屬公共性及非營利性，且需配合國家教育發展提出政策建言；但既為教育部部屬機構，如何避免政治與行政干預，保有超然、獨立地位，由此次課綱微調過程觀之，確實是個問題。爭議中被討論的是核檢小組組成和運作、公聽會的辦理、課發會及其下各小組組成及研修審查程序等，都有待深入檢討及改進。改革之道，把國教院從部屬機構改為獨立法人或許是關鍵。

五、課綱相關法制的改進

整體檢討當前的課綱法制，成立合法的組織（包含課發會、課審會及其下編組）、遴聘適合的委員（立場極端者應排除）、依法定程序運作（需求評估、大調或微調的決策）、訂定修訂原則和審查規準、辦好公聽會及意見回應、採取合法決議方式、公開修訂相關資訊、建立爭議處理原則和程序，都很重要。不論課綱屬行政規則或法規命令，其研修審議的相關法制必須完備。目前課綱研修審議法制算是依《高級中等教育法》公布實施後初次使用，原來沒有考慮到政治介入課綱如何因應，所以下就破功（立法院，2014b，頁31-34），有待全面檢討修訂。課綱修訂委員名單最好能公開，打開課綱修訂的黑箱後，實際的爭議就能理性討論，民主決議。改正課綱法制的方法有急進和緩進之別，前者主張訂定中小學課綱研修審議特別條例，確保未來課綱的中立性，後者則主張在現況解決問題，如何採行仍有待評估。

面對撤黑箱課綱的指控，教育部長說他沒權撤課綱，實際上是有權發布就有權廢止（林曉雲，2015d）。知名律師指出，依據《中央法規標準法》第十九條及第廿二條規定，行政命令要停止適用或廢止，均由原來的發布機關為之，至於所定的「命令」，包括基於法律授權與基於法定職權所訂定的命令在內，課綱也適用。只是，未來課綱的發布、暫緩、檢討、重審及撤回宜建立完整機制。

主題文章

外界認為課綱的研修審議應符合公開透明、由下而上、專業治理、社會參與等原則，且課綱應簡化、柔性，指引大方向即可，讓教科書編者有更大自由，甚至可考慮廢除教科書審定制，值得參考（林曉雲，2015e）。課綱審議委員原可擔任教科用書審查小組召集人或委員，但像本次課綱微調有爭議，就被視為不可思議，是否該撤換亦宜斟酌。一位高中歷史教師指出五年內要教三個課綱，課綱變動頻繁，讓老師不知所措，顯示其中問題重重，浪費教育資源，且難以落實於教學（徐万晴，2015）。可見課綱大調和微調時機，該有具體可行的運作規範以資遵循，不可讓主管機關為所欲為。

陸、結語

教育部微調高中國文和社會領域課綱，該課綱公布前後引發社會關注，其中最重大的爭議是臺灣史部份，各界紛紛抗議，歷時超過一年八個月。這次課綱微調爭議顯示社會各界開始重視課綱，其中的討論可深化課程教學的探究和實務改革。本文以高中歷史課綱微調為重點，分析社會上反課綱微調運動的背景和意見，探討教育部對課綱微調的說明及對批評意見的回應，討論其中程序上存在的爭論焦點，包含監察院調查報告、臺北高等行政法院的判決、檢核小組的爭議、資訊揭露程度、合程序的辯解、課綱的法律定位、課綱微調的定義、憲法與課綱、政治與課綱等。接著討論教育在微調課綱實施後的三項政策、微調課綱再修訂的可能、課綱微調檢討的後續、國教院研修課綱的獨立性、課綱相關法制的改進及課綱的重要性等重大發展方向。

綜言之，本次課綱微調爭議主因，被視為政治介入課綱研修審議所致，現有的課綱研修審議機制不夠完善，有待未來儘速改善。本次微調課綱依教育部所訂時間施行，同時採取新舊教科書併用、爭議處不考及大家共寫教科書的政策，但課綱微調爭議並未終止，教育部繼續進行歷史課綱的檢討，十二年國教課綱社會領域尚待繼續研修，高中生如何參與課綱修訂有待觀察，社會各界仍會繼續監督。本事件顯示教科書編審、教師教學、學生學習及數位資訊對於歷史教育同等重要，在課綱修訂之外要同步提升，教育才能得到全面改進。期待主管機關和社會各界都能從本事件吸取教訓，積極解決課綱修訂的衝突，讓課綱更加完善。而本事件以高中臺灣史爭議為核心，實際上高中公民與社會、地理和國文三科，以及國中國小的語文與社會課綱實況和走向如何，亦有待探究和關注。

參考文獻

子玉 (2015, 7 月 22 日)。教育部長的专业與學術良心何在? **蘋果即時**。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150722/652923>

不滿未撤課綱微調 反課綱學生將升級抗議活動 (2015, 7 月 10 日)。 **蘋果即時**。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150710/645649/>

反黑箱課綱行動聯盟 (2015)。 **關於反黑箱課綱行動聯盟**。取自 https://www.facebook.com/%E5%8F%8D%E9%BB%91%E7%AE%B1%E8%AA%B2%E7%B6%B1%E8%A1%8C%E5%8B%95%E8%81%AF%E7%9B%9F-429607783867331/info/?tab=page_info

王寓中 (2015, 8 月 12 日)。朱立倫:要教部依協商結論 立刻改寫 12 年課綱。 **自由時報**。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1409948>

立法院 (2015b)。立法院第 8 屆第 7 會期教育及文化委員會第 10 次全體委員會議 (2015 年 5 月 6 日) 紀錄。 **立法院公報**, **104** (40), 329-394。取自 http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communic1/work/104/40/LCIDC01_1044001_00009.doc

立法院 (2014a)。立法院第 8 屆第 5 會期教育及文化委員會第 4 次全體委員會議 (2014 年 3 月 10 日) 紀錄。 **立法院公報**, **103** (17), 239-252。

立法院 (2014b)。立法院教育及文化委員會「高級中等學校課程綱要課程審議會組成及運作辦法」修訂暨「教育部調整 99 年普通高級中等學校國文及社會領域課程綱要變更之程序正義」公聽會 (2014 年 4 月 17 日) 紀錄。 **立法院公報**, **103** (29), 19-58。

立法院 (2015a)。立法院第 8 屆第 7 會期教育及文化委員會第 2 次全體委員會議 (2015 年 3 月 9 日) 紀錄。 **立法院公報**, **104** (17), 319-372。

立法院 (2015c)。立法院第 8 屆第 8 會期教育及文化委員會第 2 次全體委員會議 (2015 年 9 月 24 日) 紀錄。 **立法院公報**, **104** (62), 329-406。

朱敬一 (2015, 8 月 10 日)。課綱—是國家決定教育, 還是教育決定國家? **風傳媒**。取自 <http://www.storm.mg/article/60476>

何宇軒 (2015, 4 月 23 日)。【**懶人包**】課綱「微」調嗎? 取自

主題文章

<https://musou.tw/focuses/942>

何哲欣（2015，6月16日）。【更新】洪秀柱：《中華民國憲法》不容許台獨。
蘋果即時。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150616/629807/>

吳柏軒（2015，6月15日）。歷史課綱需合憲 學者批史無前例。**自由時報**。
取自 <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/889458>

杜兆倫（2015，7月31日）。「教科書印好了」 課綱不能暫緩 朝野協商破局。
風傳媒。取自 <http://www.storm.mg/article/59523>

林志成（2015，10月28日）。歷史課綱小組 17人名單出爐。**中時電子報**。取
自 <http://www.chinatimes.com/newspapers/20151028000436-260114>

林思宇·陳柏樺·陳怡臻（2015，8月11日）。課綱改很大 明星高中多選舊
版。**今周刊**·972。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150811/667248/>

林曉雲（2015a，7月9日）。微調課綱問題上百項 立委鄭麗君：一項都不應
該有。**自由時報**。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/13793>

林曉雲（2015b，6月17日）。教長喊話一起寫課綱 學者疾呼別中計。**自由時
報**。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/890068>

林曉雲（2015c，8月16日）。微調課綱不只黑箱 還搞突襲。**自由時報**。取
自 <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/907147>

林曉雲（2015d，7月26日）。教長自稱無權撤新課綱 台權會：有
權發布就有權廢。**自由時報**。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/901180>

林曉雲（2015e，8年16日b）。學者：課綱太人治 全因教育部長獨大。**自由
時報**。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/907148>

林曉雲、彭顯鈞（2014，2月26日）。課綱分工名單曝光 台灣史學者掛零。
自由時報。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/757512>

花孟璟（2015，6月11日）。「首都南京」？大學教授：想看馬英九回南京發
表元旦文告。**自由時報**。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/>

1346340

南嘉生 (2015, 6 月 18 日)。國土極點 看課綱教學生說謊。自由時報, 自由廣場。取自 <http://talk.ltn.com.tw/article/paper/890378>

洪碧霞 (2015, 8 月 10 日)。反課綱不是堅持台獨史觀, 而是教育與憲法的專業。蘋果即時。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150810/666716>

范捷茵 (2014, 4 月 17 日)。檢核小組太上皇? 學批課綱黑箱。台灣醒報。取自 <https://anntw.com/articles/20140417-pvYP>

倪鴻祥 (2014, 2 月 11 日)。馬英九力挺新課綱 親自主導應對策略。中國評論新聞網。取自 <http://dentamericu.cnm.tw/doc/1030/1/5/1/103015140.html?coluid=93&kindid=2910&docid=103015140>

徐万晴 (2015, 7 月 16 日)。人行五年 我要教三個課綱。蘋果即時。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150716/648564/>

馬說課綱「頂多 100 項問題」 民進黨籲別知錯不改 (2015, 7 月 8 日)。自由時報。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1373578>

國教署 (2014a, 2 月 12 日)。教育部課綱微調程序說明。教育部電子報。取自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=1088&Page=22571&wid=ddc91d2b-ace4-4e00-9531-fc7f63364719&Index=1>

國教署 (2014b, 4 年 17 日)。回應「高級中等學校課程綱要課程審議會組成及運作辦法修訂暨教育部調整 99 年普通高級中等學校國文及社會領域課程綱要變更之程序正義」公聽會意見。教育部電子報。取自 http://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=23243

張茂桂 (2015, 8 月 1 日)。回歸以未來世代為本位的教育本旨。天下, 眾生喧嘩·讀者投書。取自 <http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/3158>

梁姍樺 (2015, 8 年 28 日)。學生未納入課審會 反課綱學生 4 訴求抗議。風傳媒。取自 <http://www.storm.mg/article/63809>

許又方 (2015, 7 月 10 日)。一百多項還叫微調。自由時報, 自由廣場。取自 http://www.taiwandaily.net/gp2.aspx?_p=kSF1c9zU9HQICcSLj3lcEe0W8g/04K3n

主題文章

許玉秀（2015，9月10日）。【說教】監察院說不違法？有關103課綱。公視新聞議題中心。取自 <http://pnn.pts.org.tw/main/2015/09/10/%E3%80%90%E8%AA%AC%E6%95%99%E3%80%91%E7%9B%A3%E5%AF%9F%E9%99%A2%E8%AA%AA%E4%B8%8D%E9%81%95%E6%B3%95%EF%BC%9F%E6%9C%89%E9%97%9C103%E8%AA%B2%E7%B6%B1/>

陳至中（2015，8月7日）。重新公告101課綱？教育部：不能有2課綱。中央通訊社。取自 <http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201508065021-1.aspx>

陳翠蓮（2015，6月18日）。我們吞不下這樣的荒唐課綱。蘋果即時。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150618/630834/>

普通高級中等學校國文及社會領域課程綱要微調 Q&A（2015，5月15日）。取自 <http://www.sespa.org.tw/modules/news/article.php?storyid=128>

曾柏文（2014，1月29日）。歷史課綱到底改了什麼？— 新舊版本比較。取自 https://alberttzeng.wordpress.com/2014/01/29/history_curriculum_dispute/

曾韋禎（2015，8月7日）。寧丟政權 馬也要捍衛親中課綱。自由時報。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/904610>

雲程（2015，6月15日）。課綱回歸原始憲法？更荒謬！自由時報，投書。取自 <http://talk.ltn.com.tw/article/paper/889452>

楊濡嘉（2015，7月13日）。課綱問題 蔡英文：會嚴肅、認真處理。聯合新聞網。取自 <http://udn.com/news/story/1/1050173-%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%EF%BC%9A%E6%9C%83%E5%9A%B4%E8%82%85%E3%80%81%E8%AA%8D%E7%9C%9F%E8%99%95%E7%90%86%E8%AA%B2%E7%B6%B1%E5%95%8F%E9%A1%8C>

監察院（2014，7月22日）。教調字第 0040 號調查報告。取自 <http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdurl=./CyBsBox/CyBsR1.asp&ctNode=910>

臺灣建國黨等團體遞狀凍結「洗腦課綱」（2015，6月16日）。南方快報。取自 http://www.southnews.com.tw/polit/polit_00/14/03000.htm

劉靜怡（2015，7月10日）。課綱爭議下集體失能的台灣。蘋果即時。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150710/644727/>

談新課綱 黃昆輝：朱立倫是真傻還是呼攏？（2015，8月15日）。自由時報。

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1413640>

鍾佩芸（2015，8 年 21 日）。陳亭妃、鄭麗君等籲教部公開委員名單 否則不聘任。今日新聞。取自 <https://tw.news.yahoo.com/%E9%99%B3%E4%BA%AD%E5%A6%83-%E9%84%AD%E9%BA%97%E5%90%9B%E7%AD%89%E7%B1%B2%E6%95%99%E9%83%A8%E5%85%AC%E9%96%8B%E5%A7%94%E5%93%A1%E5%90%8D%E5%96%AE-%E5%90%A6%E5%89%87%E4%B8%8D%E8%81%98%E4%BB%BB-072353464.html>

顏利真（2014）。從課綱「微調」到「十二年國民基本教育課程綱要總綱（草案）」看馬政府的洗腦工程。新世紀智庫論壇，65，101-108。

蘇元和（2015，3 月 9 日）。違法課綱敗訴 吳思華仍強硬：8 月照常實施。民報，政治。取自 <http://www.peoplenews.tw/news/3fc04932-ac94-483d-a8f9-f7ffa2c4ba32>

The Key Issues in the Adjustment of Senior High School Curriculum: The Focus of the Controversy over Taiwan History Content

Jenq-Jye Hwang

In order to implement the 12-year national education system, the Ministry of Education (MOE) in Taiwan created a two-level mechanism to reconstruct curriculum for elementary and secondary schools: Curriculum Research and Development Committee under the National Institute of Education for writing curriculum guideline drafts, and the Curriculum Deliberation Council (CDC) of MOE for reviewing drafts and making the final decision. During the process, this mechanism was also applied to evaluate the adjustment needs of current high school curriculum. In January 2014, the CDC approved the adjustment of Chinese language and social studies curriculum guidelines for senior high schools, but it actually made a structural change for the curriculum of Taiwan history, which triggered violent disputes and ignited a series of protest movements against the so-called black-box operation. This paper not only analyzed the background and opposition of the movements, MOE's explanation of the adjustment process in response to the criticisms, but also discussed key issues in the adjustment as well as the possible development in the future.

Keywords: senior high school curriculum, curriculum revision, adjustment of curriculum guideline, Taiwan history curriculum

Jenq-Jye Hwang, Chair Professor, Graduate Institute of Education, Providence University.

Corresponding Author: Jenq-Jye Hwang, e-mail: jjhuang@pu.edu.tw