

四個華人地區的公民教育： 中國大陸、台灣、香港和澳門*

謝均才

香港中文大學教育行政與政策學系

戰後五十多年，中國大陸、台灣、香港和澳門這四個華人地區均經歷了巨大的社會政治變化。這些社會政治變化又如何影響這些地區公民教育的面貌呢？本文將分別敘述戰後這四個華人地區的社會政治情況和公民教育，以及近年的變化。本文並會針對正規課程的提供、課程目標和範圍方面來分析這四地公民教育中國家民族教育和民主教育的元素。

引言：課程和社會控制

教育社會學最重要的識見，便是考查知識和權力，或課程和社會控制(social control)的關係。課程的本質就是一個「文化選擇」(selection of culture)的問題(陳伯璋, 1988; Whitty, 1985; Whitty & Young, 1976)。而社會控制原則及權力分配形式不單影響不同的教育體系，更決定了不同的教育內容和學校課程，以及反映和維持意識形態或文化霸權。故此課程內容，不可輕然視為中立無誤，反

* 本文初稿原發表於一九九八年二月十二日至十四日在香港舉行的「亞洲教育知識基礎的再建構國際研討會」國際學術會議。作者感謝與會者對論文提出批評和指正。此外，作者還要感謝劉雅詩小姐校閱初稿。本文素材乃取自筆者現正進行的一項名為「四個華人地區的政治教育的比較研究：中國大陸、台灣、香港和澳門」的研究計劃。該研究計劃蒙中文大學直接研究撥款(Direct Grant for Research)資助(ID 2020412)，特此鳴謝。

之我們應當對它隱蔽的意識形態、偏見和不合理的地方加以批判揭露(Apple, 1990; Whitty, 1985)。由此引申而言，官方課程作為被認許的學校知識，便是官方意識形態的展現。放在公民教育或政治教育的範疇，便是國家或政府在試圖製造怎樣一套的公民身份(citizenship)和國家理念。在近代民族國家林立的背景下，公民教育乃以國家民族教育和民主人權教育為其主要綱領(曾榮光，1994，1995)。近年華人地區推行公民教育的情況引起了廣泛的關注，本文集中檢討近年四個華人地區藉正規課程來推行公民教育的情況，並針對正規課程的提供、課程目標和範圍方面來分析國家民族教育和民主教育的元素。

戰後五十多年，中國大陸、台灣、香港和澳門這四個華人地區均經歷了巨大的社會政治變化。這些社會政治變化又如何影響這些地區公民教育的面貌呢？下文將分別敘述戰後這四個華人地區的社會政治情況和公民教育，以及其在近年的變化。

四十年代至八十年代初期四個華人地區的社會政治情況和公民教育

中國大陸

1949年中國共產黨取得政權，建立中華人民共和國，作為新生的社會主義國家，對內忙於肅清舊勢力、改造舊社會，對外則受到資本主義國家的包圍和封鎖，處於孤立和被敵視的國際環境，這種狀態在中蘇交惡後及中美建交前形勢更為嚴峻。

作為一個革命政權，中共試圖把教育作為建立和統治國家的工具，符合政治和經濟建設的目的，發展無產階級文化，灌輸共產主義政治思想，建立新的共產主義價值觀、信念和態度，為共產主義社會的政治和經濟服務，促進國家生產(姚若冰，1984)。

此外，教育在社會主義國家負有獨特的政治功能，不獨作為鞏固政權之用，同時往往以教育作政治動員，推動經濟建設或國家發

展。故在四十年代至七十年代一段長時期，中共特別突出教育的政治功能。確立教育為工農服務的方針，並作為鞏固與發展人民民主專政的鬥爭工具，對學生和教師進行思想改造或政治教育，故教育的政治色彩很濃厚。自51年開始的歷次政治運動，都要求教育界配合推行，並把群眾性的政治運動引入教育。在「以階級鬥爭為綱」的方針下，教育的「政治化」、「泛政治化」以至「激烈政治化」的特徵和海峽兩岸其他三地教育制度相比便更為明顯(盧中平、陳東升，1995; Sautman, 1991)。

誠如一些學者的觀察 (姚若冰，1984; Chen, 1981; Price, 1992)，在實際歷程中，教育政策在政治和經濟的兩個目標，或革命和漸進路線之間搖擺不定，最鮮明的便是紅專路線之爭，即以業務取向、學術取向來配合經濟發展的教育政策的路線，相對於以政治意識取向的革命性教育模式來促進政治革命和社會變革的路線。教育也隨著不同當權者的政治立場和不同時期國家政治經濟形勢而改變，交替出現，反覆不已。

從課程目標可見，大陸課程標榜馬列主義和毛澤東思想，鼓吹領袖崇拜；崇尚獨黨意識，對其他政治意識形態如資本主義、修正主義和帝國主義則表示敵意，突出馬列主義史觀(唯物史觀)來劃分和闡釋歷史階段和階級鬥爭推動歷史發展的作用；並積極鼓吹愛國主義或民族感情；宣揚國家政策和動員民眾的訊息。此外，還強調勞動生產，為人民服務，除了保留一些傳統道德外，還強調社會主義的道德價值 (黃光雄等，1994; Ferro, 1984; Kalupa, 1984; Ridley, Godwin, & Doolin, 1971)。

台灣

台灣在1945年光復後，旋即發生「二二八事件」。49年國民政府退守台灣後，總結其在大陸失敗的教訓為失卻主義的信仰、沒有思想的領導和在文教方針上的失敗，故進行了嚴密的社會思想文化控制和修補反共思想體系以維持統治。在社會控制方面，延續了48年頒

佈的《動員戡亂時期臨時條款》，在49年更頒佈戒嚴令，至87年共達38年之久。此時國家權力膨脹，民間力量薄弱。五十至七十年代初期，台灣處於美國圍堵共產主義的防衛圈中。六十年代以來，外交處於逆勢，被迫退出聯合國，並先後和日本及美國斷交，在國際舞台日益孤立（王振寰，1997；茅家琦，1988；陳奕麟，1997）。

在文教方針上，國民政府專門以三民主義和中國傳統文化來抗衡馬列主義和毛澤東思想。國民政府以中國傳統文化繼承者自居，並強調「主義、領袖、國家、責任和榮譽」五大信念。蔣介石檢討教育工作的失敗，歸咎為忽視了國家觀念、民族思想和道德教育，故此要整頓教育，強化對教育控制，並以台灣作為三民主義中華文化復興基地來反攻復國。有鑑於在學生運動和宣傳戰方面的失敗，故成立青年組織（救國團），進行控制，實行極權統治。在一黨專政和黨政軍合一的局面下，國民黨壟斷權力，並透過意識形態來合法化其統治，甚至出現軍方介入教育的情況。如教育部在1950年頒佈的《戡亂建國教育實施綱要》、52年的《戡亂時期高中以上學生精神軍事體格及技能訓練綱要》、53年的《生活教育方案》、68年蔣介石發表《革新教育》、以及70年的《復國建國教育綱領》。這些措施都在確立三民主義救國教育方針，其中具體措施包括：一、修訂課程標準與實行教科書編審制，如61年頒佈《實施修訂中小學課程標準》；二、繼續實行訓育制度以及恢復學生軍訓制度，如在52年修訂《訓育綱要》；三、在教育工作上和67年的「中華文化復興運動」相呼應，該運動以中國文化、三民主義和中華民國三位一體，使台灣成為中華文化的象徵。此外，在學校亦強制使用國語，禁制以地方語如閩南話、客家話或原住民語言來學習。

和大陸相似，台灣政府明確以教育促進政治目標，如見諸於憲法、課程標準綱要和教材，甚至出現「泛道德化」和「泛政治化」的情況，政治控制亦主導教育目標和內容，戒嚴前課程標準是密切配合當時「反共抗俄」的基本國策。教育的政治化不僅存在於歷史

和公民等科目，更遍及其他科目，一些術科如音樂、美術、體育，本來旨在陶冶身心，但也載負發揚民族意識、愛國主義及國民道德的責任。再加上非正規課程如救國團和軍訓教育等，學校教育乃具有強烈的灌輸忠誠愛國意識色彩。此外，中央教育部門主控教育組織制度、如師資培訓、課程安排和教科書編訂。由國立編譯館編訂教科書的標準本，並由教育部統一供應課本。教育行政呈中央集權狀態，和中國大陸相似，甚至教育的主導權也不在教育部門本身，而在其他非教育部門(如經濟建設計劃的人力規劃部門)或領袖。

迄八十年代變革前，依一些學者的分析(羊憶蓉，1994；徐雪霞，1994；陳敏華，1994；劉定霖，1989；戴寶村，1993；Fairbrother, 1997；Wilson, 1970)，課程仍強調復興文化民族精神、頌揚政治領袖和效忠服從，而法治、公民權利義務和政府組織制度的類目則有所增加。教科書「輕台灣而重中國」的模式也十分明顯，並表現強烈的「我族中心主義」和「大漢沙文主義」，如強調中華民族的成就，貶低非漢族文化，而政治焦點也很狹隘，集中在個人對政府和領袖的效忠，兼且傳統取向強烈，仍以維護傳統文化為主，反之現代取向薄弱。不過後來「反共復國」的主題亦不再過份強調，也減少了政治領袖的頌揚及效忠意識，雖然也強調民族主義，但減少了排外色彩和極端的國家民族觀念，也減少了反共詞藻。雖然仍然強調國家統一，但已改變調子，不再是反攻大陸，而是在三民主義自由、民主和均富的原則和台灣經驗模式下進行統一事業，並強調台灣社經狀況對比大陸的優勝之處。在對待傳統中國文化上也採取檢討和維新的態度，且也有提出檢討傳統習俗不適用於現代社會之處，增加介紹了現代化價值觀和社會變遷中的新興現象及觀念。且有更多內容是有關經濟課題、文教的題目也有增加，也有更多民主法律的題材，道德題材反而減省了一些。

香港

香港自1842年成為英國的殖民地，長期以來，政治權力集中在港

督、公務員和少數精英手上。直至第二次世界大戰以後至七十年代後期一段時間，香港社會政治情況是以專制的官僚政體、鬆散組織的華人移民社會和持續的經濟增長為特色，和此相對應的則是狹隘和子民式的政治文化(Lau, 1982; Lau & Kuan, 1988)。六十年代的兩次暴動，改變了香港的社會政治情況。殖民政府改變了統治手段，一定程度上逐漸開放和改革其政治架構，在社會經濟事務上也較以前扮演了更大角色。

自五十年代至八十年代中期，和香港政局相對應的是一個「非政治化」的教育體系 (Morris and Sweeting, 1992)。配合當時的社會政治情況，多年來香港的正式政治教育亦「邊緣化」起來 (曾榮光, 1984, 1994, 1995; 黃炳文, 1981, 1983; Lee, 1987; Morris 1992; Tsang, 1998; Wong, 1988)。作為一個殖民地，港英政府透過各式手段，諸如立法禁制教師和校方進行政治活動、以課程和審核教科書來控制學校科目和課程教材，以及頒佈官方通告和指引等直接行動，來對教育體系施行嚴格控制。香港政府對教育中的政治課題尤為敏感，並試圖加以控制防範。而政治教育也從未成為官方教育文件的明確教育目標。結果，政府成功地使教育「非政治化」。¹ 而此時期的政治教育也呈現「疏離」和「子民取向」的特色，使學生對其國家民族身份及本土政治產生疏離，並培養他們作為「子民」，而非「公民」。這種「非政治化」的特徵和海峽兩岸教育制度下的課程目標相比便更為明顯。有異於大陸、台灣兩地，本港的課程既無標榜主義教化，也沒有鼓吹領袖崇拜；同時也無崇尚獨黨意識，或對其他政治意識形態表示敵意；也沒有宣揚國家政策的訊息或積極鼓吹愛國主義或民族感情。

首先，雖然國家民族教育是政治或公民教育的核心，可是卻不適用於「疏離化」和「非政治化」的殖民地教育 (Altbach & Kelly, 1991; Carnoy, 1974)。香港多年來作為英國的殖民地，國家民族教育長期被忽視和排拒。本港學校一般不鼓勵學生認同其族群、本土文化（中國和本地社會）、或作為政治權威的中國政

府。大多數學校亦使用外語（英語），而非其母語（廣府話）來學習。本地中學課程內的中國文化和社會科目，亦充滿「非政治化」和「非國家化」的特色（Tsang, 1998）。政府一向警惕課程中民族主義和國家認同的傾向，故此在正規課程中也加以忽略。例如從中國文化和社會科目課程目標可見，都富有很強的文化認同和道德教育色彩，卻欠缺國家民族的認同。以中國文化科目為例，在四十和五十年代，港英政府便刻意利用課程內中國文化遺產來抗衡當時中國民族主義的影響，進而鞏固其在香港的統治（范國，1995；Luk, 1991）。直至八十年代，中國語文的教學目標也只局限在培養學生的語文能力，而非中國文化意識，更遑論國家民族觀念（連萬里，1993）。在1958至1972年間，1911至1949年的一段中國歷史甚至被刪除在中史課程之外（龐朗華，1987）。至於其他中學科目，直至七十年代早期，在經濟和公共事務（經公）、經濟、歷史和地理科目均鮮有中國社會和中華人民共和國的篇幅（張行健，1987；馮以浚、李子建，1987；Morris, 1988, 1992；Tsang, 1998）。這些課程也迴避諸如香港作為殖民地、香港和中國大陸的關係和聯繫，或是當代中國歷史等這些政治敏感的課題。例如初中社會科目的課程都迴避國家民族的認同和民族主義的內容，也模糊了學生的國家觀念和使他們和祖國疏離（謝均才，1997；Tse, 1997）。反之，課程標榜的是一種包容的「國際主義」，而非狹隘的民族主義和愛國主義或排他的本土觀；鼓吹文化認同，卻不是對兩岸政府的認同。課程在有關香港歷史方面，亦製造疏離感和失卻認同。直至1990年，才在歷史科課程加添香港歷史的部份。

再者，此時的政治教育亦屬於子民取向型，即所傳遞的「公民身份」是扭曲和片面的。反映在課程上是一種子民式的政治文化，著重行政輸出和政治體系，而非政治輸入和個人的權利和義務。²課程的內容以典型的政治傳遞取向式的政治教育為特徵，流露支持現行政治制度的信念和相當被動的公民形象。例如，當時的經公科

課程以傳遞事實性的政治知識和培養政治冷漠的公民為主，學生所接觸的政治題材亦只限於描述政府的結構和功能，和政府對解決各類社會經濟問題的貢獻。市民則被視為被動、服從和合作的人以及政府服務的接受者。直至1984年，會考經公科課程才大幅增加對政府系統的關注，特別是有關代表性和諮詢性的課題，與及法律制訂的原則(Curriculum Development Committee, 1984; Morris, 1992; Tsang, 1998)。可是即使後來的課程綱要作出修訂，其轉變的重點仍限於政府對本港社區所提供社會服務的努力和成就、和政治無關的決策、對社會服務的積極參與，以及協助政府處理社會問題，而非政治參與。其次，課程對政治題材的教授多被化約為政府制度結構及功能的描述，卻鮮有談及政治的實際運作。再者，經公科和社會科又鼓吹政府和市民建立和諧關係和培養學生對政府的認受和擁護。此外，也欠缺一種社會批判的意識，甚至迴避社會問題和社會衝突的課題。

至於民主教育方面，社會科目課程充其量只有簡略地介紹自由民主的理念，與及一些如諮詢和申訴不平等這些較被動形式的政治參與。課程目標雖然不乏加強他們的社會責任感及鼓勵社區參與以及提高分析能力，可是卻不是培養學生的政治和社會技能，而課程目標中對民主觀念，意識和技能的培養也著墨不多。社會科目課程牽涉的題材相當龐雜，而且都是偏向時事和公共事務(特別是經濟方面)的認識。課程儼然成爲一個大雜燴，當中不少題目是和政治教育無關，反之和政治教育比較密切的題材如民主、人權等政治觀念，以及有關政制等題目卻得不到較深入的介紹。故儘管課程也簡略包括香港的代議政制，可是卻未有進一步對學生灌輸民主意識。在政治理念方面，除了稍有提及言論和出版自由以及法治精神外，便沒有對諸如人權、民主、社會公正等重要政治理念和原理作任何介紹。而在公民權責方面，也偏重灌輸公民奉公守法，禮貌待人的意識，卻不是培養批評和監督政府以及進行政治參與的公民意識。

澳門

自1553年以來，葡萄牙對澳門的統治已有四百多年歷史。和香港相似，長期以來，政治權力集中在澳督、公務員和少數精英手上。此外，澳門過去長期以來並無立法機關，只大量地將葡萄牙法律引伸至澳門應用（余振，1994；余振、劉伯龍、吳德榮，1995）。第二次世界大戰以後至七十年代中期一段時間，社會政治情況是以專制的官僚政體及和此相對應的狹隘及子民式的政治文化為特色。

面對日益強大的中國政府和澳門極度依賴內地的情況，加上葡萄牙國力的衰弱，澳葡政府未能與之抗衡（元邦建、袁桂秀，1988）。

1966年的「一二·三事件」，改變了澳門的社會政治情況。該事件使澳葡政府癱瘓，失去有效的管治能力和自主性，並導致親台團體撤出澳門，其他團體也歸附於傳統親中社團。而傳統親中社團積極參與社會各種事務和影響政府政策實施，並形成一股與正規統治機構抗衡的社會力量。澳門街坊會原只以提供社會福利服務和組織文娛康樂活動為主，但自66年後便扮演一個比較特殊的政治和社會角色。故此，澳門社會勢力較為單一和集中，政治多元化的程度有限。而「一二·三事件」後，殖民政府也改變了統治手段，對中華人民共和國也表示了友好的態度，緩和了殖民政府和居民的矛盾。1974年葡萄牙國內軍人革命，推翻獨裁政權，建立多黨民主制，並宣佈放棄海外殖民地，在殖民地實行非殖民化，讓他們相繼獨立，並承認澳門為中國領土。此外，葡萄牙並賦與澳門更高的自主權，在澳門進行有限度的民主化改革，如在1976年頒佈《澳門組織章程》和成立立法會。79年中葡建交，並自此維持了良好關係。

澳門在政治上雖然為葡萄牙的殖民地，但在經濟和文化上卻仍依賴中國大陸和香港。而澳葡政府的財政政策，量入為出，在公共開支方面，教育的承擔很少，政府只顧葡裔居民的教育，忽視華民華文教育，澳葡政府對教育採取自由放任的不干預政策，沒有推行義務教育，也沒有資助教育及頒佈統一的教學大綱、課程要求和考

試制度，故此澳門出現多元化的學制和辦學形式，而主要以私校系統（教會和民間社團）為主來提供教育。在澳葡政府管治下，教育事業發展緩慢，至近年來才加快步伐，但義務教育仍未實現，78年後政府才對私校加以津貼（古鼎儀、馬慶堂，1994；陳欣欣，1993，1995；黃漢強，1991，1992）。此外，由於缺乏本地課程綱要，中小學各級教材主要由外地進口，故學生學習的內容不少是外地的事情，對澳門本身則缺乏認識和了解。而澳葡政府也一貫淡化公民教育。

八十年代以來四個華人地區公民教育的發展

中國大陸

毛澤東逝世及文革以後，中共政府拋棄以階級鬥爭為綱的方針，實行改革開放政策，以經濟建設為中心。思想政治教育工作的重點在撥亂反正、清理左傾錯誤，並確立教育為促進社會主義現代化建設的任務。在文教工作方面也放鬆了意識形態的控制。在課程方面，和以往相比，顯著地減少了對革命精神和階級鬥爭的強調，而增加了法律部分，和加強配合有關改革開放的建設發展目標。

可是自實行改革開放政策以來，引進西方市場經濟制度，再加上蘇聯和東歐共產政權的崩解形勢下，對學生思想產生嚴重的衝擊。中國政府也採取管制的措施，如反精神污染和反資產階級自由化運動，也同時加強了中小學的德育工作，堅持學校的社會主義性質、堅持以馬克思主義為指導思想、遵循黨關於社會主義精神文明的指導方針、繼而為振興中華、實現四化而努力。如88年下達《關於改革和加強中小學德育工作的通知》、《小學德育綱要》、《中學德育大綱》、《小學生日常行為規範》以及《中學生日常行為規範》等。而89年民運帶來的衝擊，使中共當局判定十年最大的失誤在教育方面，認為動亂充份暴露這個失誤的惡果，於是更要加強和改進中小學的思想品德和政治教育，特別是加強愛國主義教育，³如

94年《愛國主義教育實施綱要》，便以鄧小平建設有中國特色社會主義理論和黨的基本路線為指導，以利促進社會主義現代化建設、改革開放和祖國統一。目的為振奮民族精神，增強民族凝聚力、自尊心和自豪感，並鞏固和發展愛國統一戰線，此外，並堅持對外開放的原則。在主要內容上則包括中華民族悠久歷史與傳統文化、黨的基本路線及社會主義現代化建設成就、中國國情、社會主義民主和法制、國防及國家安全、民族團結、「和平統一、一國兩制」等。政府把實施愛國主義教育的重點放在青少年，並大力宣傳愛國先進典型，使之成為青少年崇敬學習的榜樣。又建立如升降國旗制度等的禮儀規範，來強化青少年的愛國主義情感和國家意識。

在改革開放政策下，當局面對的難題是如何堅持四項基本原則，反對和平演變，維持社會主義在意識形態上的主導地位，保持愛國主義、社會主義和集體主義為核心的價值觀，來抗衡拜金主義、享樂主義和個人主義，抵抗資本主義的侵蝕腐化，以及封建殘餘思想，並要改善黨風敗壞和社會風氣不良問題。另一方面，又要適應改革開放形勢的新要求，故此要推動社會主義精神文明建設，並加強思想政治工作，把德育貫穿整個教育過程。當局把愛國主義教育視為社會主義精神文明建設的基礎工程，以培養社會主義四有（有理想、有道德、有文化和有紀律）新人（中共研究雜誌社，1995；鄧毓浩，1996）。此外，中國作為多民族的國家，故高度警惕境內以及境外的敵對勢力、分離主義和獨立運動，並針對可能出現的台獨和藏獨問題，強調國家統一。

由此可見，政府加強在正規課程中民族主義和國家認同的傾向。以富有很強的國家民族文化認同和道德教育色彩來進行思想控制和解決統治危機問題，並繼續鼓動民眾去進行國家建設工作和執行其他國策。此外，為了抵抗資本主義的侵蝕腐化、精神污染和資產階級自由化思想，當局並重新提倡儒家思想價值和優秀傳統文化，來加強個人的國家責任意識和對集體的奉獻精神。但仍突出馬

列主義史觀(唯物史觀)來劃分和闡釋歷史階段，以及階級鬥爭推動歷史發展的作用。

總結而言，近年中國大陸公民教育的最大特色，是把愛國主義和愛社會主義及愛中國共產黨統一起來。愛國主義也成了熱愛祖國、社會主義、共產黨，擁護黨的基本路線和各項方針政策，參與現代化建設的等式。並強調國家統一，即使提及公民權利，仍然優先考慮國家和人民的利益，並重拾不少光榮的傳統中國文化價值觀念，甚至加入了一些排外元素。⁴

台灣

80年代以來台灣的政治民主化和社會多元化，使整個社會的權力結構發生變化。1988年解放黨禁和報禁，放鬆言論、觀光、出入境等限制，增加政治參與管道，選舉民意機構。從一黨獨大到多黨制，出現政黨政治。加上社會運動的湧現，對多元文化的關懷呼聲漸高，如對少數族群及弱勢團體的關注(吳密察、張炎憲，1993；若林正文，1994；徐正光、蕭新煌，1996；張炎憲，1993；陳其南，1992)。

而台灣政治轉型過程(政治自由化和民主化)則加速了教育的自由化過程和教育改革浪潮。從戒嚴走向憲政體制，由一黨獨大走向政黨競爭，政治民主化加強人民的權利意識，進一步要求教育的自由化和民主化，教育界人士及民間團體提出教育改革要求，而政府部門也作出回應。如新近之行政院教育改革審議委員會提出的《教育改革總諮議報告書》，將教育改革的重點放在教育現代化、教育鬆綁、尊重學習者主體性及專業工作者的自主權，並且淡化了意識形態的色彩。同時也確立以學科為本位的公民教育，但重點也不再局限於傳授傳統知識，而是擴展為培養學生的批判反省能力，並提升民主素養和社會參與的技能，以及加強人權觀念。此外，又放鬆教育管制，教科書出版和編寫由國定制改為審定制和選用制，甚至出現反省批判教科書的浪潮(石計生等，1993；吳密察、江文瑜，

1994)。此外，在課程上出現變動，如修訂課程，擴大教育目標。而教育理念也隨國策改變，更多的關注人權、本土和個人，並提升教育的自主性。甚至出現一定程度的「脫政治化」趨向，減輕了官方意識形態的直接灌輸，學校教育也反映了「本土化」和「國際化」的色彩，如課程加強對國際社區的介紹和鄉土教材。1996年陸續施行新修訂的國小和國中課程標準，增加了鄉土文化教學活動科目和認識台灣課程(黃政傑、李隆盛，1995)。

1987年以還台灣和中國大陸的關係續有改善，如開放讓民眾往訪大陸、加強兩岸在文化和經濟上的交流，以及結束對大陸的戰爭狀態。可是現今兩岸關係仍相當不明朗，敵對意識仍未消弭，台灣獨立問題使兩岸關係蒙上陰影。另一方面，台灣在外交處於逆勢，在國際舞台日益孤立，故也極力尋求獨立自主的國家和國際地位。

香港

非殖民化和回歸中國是影響香港自八十年代以來政治社會形勢的最重要因素。自八十年代中期以來的政治改革和《中英聯合聲明》的簽署，促發本港社區對「公民教育」的關注和需求(Bray & Lee, 1993; Morris & Sweeting, 1992; Postiglione, 1991; Wong, 1988)。在邁向代議民主制度的政治改革和中國「一國兩制」政策的確立下，公民教育亦被視為為香港未來公民提供必要的政治取向和能力，以準備未來的政治變遷。

面對轉變的社會政治環境和大眾對公民教育重要性的關注，香港政府亦調整其教育政策，從「非政治化」的立場轉向扮演較為積極的角色去推動公民教育。最明顯的便是1985年頒佈的《學校公民教育指引》(以下簡稱爲《指引》)(Curriculum Development Committee, 1985)。這份文件，涵蓋面闊，包羅從幼稚園，小學至中學，並勾劃出在各階段所要傳授的知識，態度和技能，並對教育者和教師就如何進行公民教育作出建議。

可是《指引》的內容和目標卻被批判爲「太空泛」，「保

守」，以及「非政治化」和「非國家民族化」（Lee, 1987；Leung, 1997）。公民教育應該成為推廣政治教育的手段，可是在《指引》中的政治教育本身卻被「非政治化」和「道德化」。85年頒佈的《指引》乃主要因應配合代議政制改革，且仍強調維持社會穩定和迴避主權回歸問題，對民主教育的態度也甚為曖昧。不單《指引》避談國家民族教育，在正規科目的課程中也加以忽略。更重要的是在學校推行的層面上更為強化了這種公民教育「非政治化」和「道德化」的趨勢（Leung, 1997）。

除了《指引》外，八十年代的公民教育推廣還伴隨著一系列的措施，包括主要社會科目課程的改革和修訂（連萬里，1993；Lee & Bray, 1995；Morris, 1988, 1992），與及在高中年級引進如政治及公共事務（GPA）和通識教育（Liberal Studies）的新科目（Lee & Bray, 1995）。96年又在小學設立常識科，取代和綜合過往的社會、科學及健教科目，並在98年頒佈獨立的初中公民科課程綱要。

公民教育的重要性亦在官方和公眾領域得到進一步鞏固，在1993年印行的官方冊子《香港學校教育的目標》，其中一項中心目標便是提高學生的社會、政治和公民意識（Education and Manpower Branch, 1993）。此外，1996年教育署亦刊行新的《公民教育指引》，比從前的《指引》賦與一個較完整的公民角色概念（Curriculum Development Committee, 1996）。96年的《指引》明確地以面對九七主權移交的社會政治變遷為目的，並明顯強調以培養學生的國家認同、歸屬感和愛國精神為目標。而在後過渡期，本港的社會和教育界就公民教育的取向也產生了激烈的爭論，特別在國家民族教育和民主民權教育的方針上。而在課程方面，新近的有關課程都盡量兼顧不同取向的內容，並加重對香港的政治發展和當代中國的認識，以及基本法的學習。一些課程如政治及公共事務和通識教育科，更重點突出政治學習。和過往的課程相比，近年的內容無疑顯著地變得「政治化」起來。可是晚近課本在描述上仍有甚多缺失和偏蔽（Lee, 1997），特別是在民主和公民觀念上仍相當保

守，在對中國的認同上也偏向文化而非政治方面，而有關香港政制的介紹也偏於描述，並迴避富爭議性的課題。

澳門

和香港相似，澳門亦面臨非殖民化和回歸中國的歷程。自八十年代以還，殖民政府一定程度上逐漸開放和改革其政治架構，在社會經濟事務上也扮演著更大角色(Lo, 1995)。1988年始澳葡政府並設法加強控制中小學，藉推行義務教育來強制實施教授葡語，唯私校力爭辦學自主，故遭到強烈反對而未成功。此外，澳葡政府在91年又頒佈《澳門教育制度法》，94年有《課程計劃教學大綱》及《小學、幼稚園、初中課程組織法》，97年又有《高中科目分組建議案》(高中課程綱要建議案)，唯很多措施卻因拖延而未有落實。在正規課程方面，自95/96學年先後制訂了小學和初中在公民教育和有關社會科目的課程大綱。

自87年簽署《中葡聯合聲明》，觸發澳門社區對「公民教育」的關注和需求(黃漢強, 1991)。公民教育也被提上議程。教育團體也陸續主辦和出版與公民教育有關的活動和教材。可是在教材和師資培訓方面均相當倚賴香港。

結論和討論：四個華人地區公民教育的再建構

迄今我們已經回顧了戰後這四個華人地區的社會政治情況和公民教育數十年的發展以及近年的變化。簡言之，五十年代至七十年代期間，中國大陸和台灣的公民教育，仿如鏡子之兩面，極為相似，都出現了「泛政治化」以至「激烈政治化」的特徵。兩地由於處於敵對局面，故此在文教政策上也開展了意識形態之戰，互相抗衡。故儘管兩岸政權在意識形態上對立，可是在統治模式上卻頗為相似，而在政治教育上標榜主義教化、鼓吹領袖崇拜、崇尚獨黨意識，對其他政治意識形態表示敵意、積極鼓吹愛國主義或民族感情和宣揚

國家政策的訊息等特徵則如出一轍。而中國大陸的教育狀況更因領導路線之爭而出現劇烈的鐘擺現象。

八十年代以來，台灣經歷了政治自由化和民主化、民間社會的勃發、本土獨立運動日熾，台灣社會政治轉型過程也帶動了教育改革浪潮，加速了教育的自由化和民主化過程，湧現著意識形態的紛爭和角力。而公民教育則出現「脫政治化」和「本土化」的情形。而在中國大陸，雖然政權統治的基本形態未有改變，但國家哲學已出現轉變，從毛澤東理想主義革命路線轉變為鄧小平的實用主義漸進建設路線，並以改革開放政策，經濟建設為中心來代替以往的階級鬥爭革命方針。可是在改革開放的新形勢下卻蘊含新的矛盾，既要維持統治，堅持四項基本原則，進行意識形態的修補和鞏固工作（這方面和五十和六十年代的台灣情形非常相似）。就此而言，雖然政治教育出現「非毛化」的現象，但卻並未完全「非政治化」，反之隨維持社會主義和共產黨的領導地位以及國策需要而「再政治化」起來，仍然賦與強烈的政治色彩和政治目標。並針對和平演變和抵抗資本主義的衝擊，以及維持國家統一完整。而保持愛國主義、社會主義和集體主義為核心的價值觀，加強思想政治教育工作乃成爲目前的最大特色。

和中國大陸和台灣的情況相反，五十年代至七十年代期間港澳地區的公民教育則出現了「非政治化」和「非國家化」的情況。和海峽兩岸涵蓋式和過度的政治教育不同，港英政府出於防範，或如澳葡政府出於無力，都使港澳地區出現貧乏的和疏離的政治教育形態。主權移交和回歸中國的安排不單改變了港澳地區的政治社會形勢，也使兩地公民教育「政治化」起來。前途問題喚起了兩地對「國民」和「公民」身份的關注。而從課程的內容來看，四地學校在民主教育方面的政治教育仍然缺乏，而港澳地區的國家民族教育則仍處於萌芽階段。

總結而言，四個華人地區的公民教育的基本格局，呈現和投射地緣政治現象，台港澳地區均深受大陸的影響。在未來歲月，對港

澳地區而言，會否出現大陸化的情況呢？或和大陸的政治教育出現趨同的情況？又或港澳地區能否在一國兩制的框架下，仍然保存和發展各自的自主性和多元化的特色？這將是值得社會和學界關注的重大實質和理論課題。至於台灣，在不統不獨的狀態下，究竟會發展出怎麼樣的一套公民教育來，也同樣值得關注。

註釋

1. 所謂「非政治化」(depoliticization)，包涵三個意思(Himmelstrand 1970, pp. 69-70)，其一是意識形態共識的發展；其二是將實際政治和意識形態陳述的功能分隔；其三是明顯的意識形態陳述的隱沒。
2. 根據Almond & Verba (1963)，政治文化是指某一政治體系內的規範、信念和價值。他們就政治輸入，輸出，系統和行動者自我的政治取向來區分地方，子民和參與式三種政治文化。
3. 在89年開展「三熱愛教育活動」(即愛中共、愛社會主義祖國和愛解放軍)，並發出《在中小學語文、歷史地理等科教學中加強思想政治教育和國情教育的文件》，以後並續有進一步發出加強中小學德育工作的文件和通知，如90年中共中央和國家教委先後下達文件，並開展以紀念鴉片戰爭為題的愛國主義教育，加強國情教育和嚴格在中小學升降國旗制度、91年制訂《中小學加強中國近代、現代史及國情教育的總體綱要》、92年的《全日制中學思想政治課教學大綱》、93年的《關於進一步加強中學時事教育的幾點意見》、頒發《小學德育綱要》、《關於運用優秀影視片在全國中小學開展愛國主義教育的通知》，94年的《愛國主義教育實施綱要》(中宣部)、95年的《關於進一步加強和改進中學思想政治課教學工作的意見》(國家教委)、96年的《全日制普通高級中學思想政治課課程標準(試行本)》以及97年的《小學思想品德課和初中思想政治課課程標準(試行本)》。
4. 近年中國大陸在課程編訂上也採取一網多本的模式，故此各地的課程在推行上也出現地域差異，唯暫不在本文討論之列。

參考文獻

中共研究雜誌社(1995)。《一九九五中共年報》。台北：中共研究雜誌

- 社。
- 元邦建、袁桂秀(1988)。《澳門史略》。香港：中流出版社。
- 王振寰(1997)。〈台灣的政治轉型：從威權體制過渡〉。載羅金義、王章偉合編，《奇跡背後：解構東亞現代化》(頁139-178)，香港：牛津大學出版社。
- 古鼎儀、馬慶堂編(1994)。《澳門教育——抉擇與自由》。澳門：澳門基金會。
- 石計生等著(1993)。《意識形態與台灣教科書》。台北：前衛。
- 羊憶蓉(1994)。《教育與國家發展：台灣經驗》。台北：桂冠圖書公司。
- 余振編(1994)。《澳門政治與公共政策初探：澳門大學中文公共行政課程部份學生論文集》。澳門：澳門基金會。
- 余振、劉伯龍、吳德榮(1993)。《澳門華人政治文化》。澳門：澳門基金會。
- 吳密察、江文瑜編(1994)。《體檢國小教科書》。台北：前衛。
- 吳密察、張炎憲(1993)。《建立臺灣的國民國家》。台北：前衛。
- 姚若冰(1984)。《中國教育(1949-1982)》。香港：華風書局。
- 范國(1995)。〈教育政策對香港中學中國語文教材的影響—五十年代之考察〉。載蕭炳基等編，《教育質素：不同卓識文匯集》(頁233-245)。香港：香港教育研究學會。
- 茅家琦(1988)。《台灣三十年(1949-1979)》。鄭州：河南人民出版社。
- 若林正丈(1994)。《台灣——分裂國家與民主化》。台北：月旦。
- 徐正光、蕭新煌主編(1996)。《臺灣的國家與社會》。台北：東大圖書公司。
- 徐雪霞(1994)。〈中學歷史教科書的歷史意識分析——以國初中本國史為例〉。載《教育研究資訊》，第2卷第3期，頁123-137。
- 張行健(1987)。〈戰後四十年來香港中學歷史科課程〉。載《教育學報》，第15卷第2期，頁76-82。
- 張炎憲(1993)。《創造台灣新文化》。台北：前衛。
- 扈中平、陳東升(1995)。《中國教育兩難問題》。長沙：湖南教育出版社。
- 連萬里(1993)。〈香港中學中國語文科課文中之「中國文化」要素研究〉。香港中文大學研究院教育學部文科教育碩士論文。
- 陳伯璋編著(1988)。《意識形態與教育》。台北：師大書苑。

- 陳其南(1992)。《公民國家意識與臺灣政治發展》。台北：允晨文化。
- 陳欣欣編(1993)。《澳門發展現況》。香港：廣角鏡出版社。
- 陳欣欣編(1995)。《澳門社會問題》。香港：廣角鏡出版社。
- 陳奕麟(1997)。〈從戰後台灣傳統文化的建構看現代國家的吊詭〉。載羅金義、王章偉合編，《奇跡背後：解構東亞現代化》(頁249-278)。香港：牛津大學出版社。
- 陳敏華(1994)。〈國中公民課程中政治意識形態傳遞之研究一個教室的實地觀察〉。台灣師範大學公民訓育研究所碩士論文。
- 曾榮光(1984)。〈香港政治教育的檢討與展望〉。載《信報財經月刊》，第8卷第5期，頁34-40。
- 曾榮光(1994)。〈非殖民化的公民教育一九七以後香港學校公民教育的構思〉。載《教育學報》，第22卷第2期，頁237-248。
- 曾榮光(1995)。〈民族教育與公民權責之間一過渡期香港公民教育議論〉。載《教育學報》，第23卷第2期，頁1-26。
- 馮以滋、李子建(1987)。〈戰後香港地理教育的發展〉。載《教育學報》，第15卷第2期，頁60-67。
- 黃光雄等(1994)。〈大陸小學社會科教育內容之研究〉。載《教育研究資訊》，第2卷第6期，頁57-80。
- 黃政傑、李隆盛編(1995)。《鄉土教育》。台北：漢文書店。
- 黃炳文(1981)。〈從比較觀點看香港戰後之經公科課程與公民教育〉。香港中文大學研究院教育學部碩士論文。
- 黃炳文(1983)。〈香港經公科炮製甚麼樣的香港公民？〉。載《明報月刊》，第18卷第12期，頁56-59。
- 黃漢強編(1991)。《澳門教育改革：研討會文集》。澳門：東亞大學澳門研究中心。
- 黃漢強編(1992)。《澳門公民教育》。澳門：澳門大學澳門研究中心。
- 劉定霖(1989)。〈政治意識形態與國民中學「公民與道德」教材之研究〉。台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 鄧毓浩(1996)。〈中國大陸的公民教育〉。載張秀雄主編，《各國公民教育》(頁441-478)。台北：師大書苑。
- 戴寶村(1993)。〈歷史教育與國家認同〉。載《國家認同學術研討會論文集》(頁115-138)。財團法人現代學術研究基金會。
- 謝均才(1997)。〈中學社會科目和公民教育〉。載《教育曙光》，第

- 38卷，頁10-14。
- 龐朗華(1987)。〈四十年來香港中學的中國歷史科課程〉。載《教育學報》，第15卷第2期，頁68-78。
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Altbach, P. G., & Kelly, G. P. (Eds.). (1991). *Education and the colonial experience* (2nd revised ed.). New York: Advent Books.
- Apple, M. W. (1990). *Ideology and curriculum* (2nd ed.). London: Routledge.
- Bray, M., & Lee, W. O. (1993). Education, democracy and colonial transition: The case of Hong Kong. *International Review of Education*, 39(6), 541-560.
- Carnoy, M. (1974). *Education as cultural imperialism*. New York: David McKay.
- Chen, T. H. E. (1981). *Chinese education since 1949: Academic & revolutionary models*. New York: Pergamon Press.
- Curriculum Development Committee. (1984). *Syllabus for economics and public affairs (forms I-III)*. Hong Kong: Government Printer.
- Curriculum Development Committee. (1985). *Guidelines on civic education in schools*. Hong Kong: Government Printer.
- Curriculum Development Council. (1996). *Guidelines on civic education in schools*. Hong Kong: Author.
- Education and Manpower Branch. (1993). *School education in Hong Kong: A statement of aims*. Hong Kong: Author.
- Fairbrother, G. P. (1997). *Citizenship education in a divided China, 1946-1996*. Conference paper presented in International Conference on Chinese Education, Hong Kong, Aug. 14-19, 1997.
- Ferro, M. (1984). *The use and abuse of history or how the past is taught*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Himmelstrand, U. (1970). Depoliticization and political involvement: A theoretical and empirical approach. In E. Alldart & S. Rokkan (Eds.), *Mass politics: Studies in political sociology* (chapter 3). New York: The Free Press.
- Kalupa, N. E. P. (1984). *The making of A Chinese citizen, post-Mao: Political socialization content in Chinese elementary language textbooks*. EDD dissertation, University of Georgia.
- Lau, S. K. (1982). *Society and politics in Hong Kong*. Hong Kong: The Chinese University Press.

- Lau, S. K., & Kuan, H. C. (1988). *The ethos of the Hong Kong Chinese*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Lee, S. M. (1987). Political education and civic education: The British perspective and Hong Kong perspective. *International Journal of Educational Development*, 7(4), 251–263.
- Lee, W. O. (1997). *Civic education in Hong Kong in political transition: A case study report for the IEA civic education study (first phase study)*. Keynote speech presented in International Conference on Chinese Education, Hong Kong, Aug. 14–19, 1997.
- Lee, W. O., & Bray, M. (1995). Education: Evolving patterns and challenges. In J. Y. S. Cheng & S. S. H. Lo (Eds.), *From colony to SAR: Hong Kong's challenges ahead* (pp. 357–378). Hong Kong: The Chinese University Press.
- Leung, S. W. (1997). *The making of an alienated generation: The political socialization of secondary school students in transitional Hong Kong*. Aldershot: Ashgate.
- Lo, S. H. (1995). *Political development in Macau*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Luk, B. H. K. (1991). Chinese culture in the Hong Kong curriculum: Heritage and colonialism. *Comparative Education Review*, 35(4), 650–668.
- Morris, P. (1988). The effect on the school curriculum of Hong Kong's return to Chinese sovereignty in 1997. *Journal of Curriculum Studies*, 20(6), 509–520.
- Morris, P. (1992). Preparing pupils as citizens of the special administrative region: Curriculum change and control during the transitional period. In *Curriculum development in Hong Kong* (2nd ed., pp. 120–143). Hong Kong: University of Hong Kong, Faculty of Education.
- Morris, P., & Sweeting, A. (1992). Education and politics: The case of Hong Kong from an historical perspective. In *Curriculum development in Hong Kong* (2nd ed., pp. 144–153). Hong Kong: University of Hong Kong, Faculty of Education.
- Postiglione, G. (1991). From capitalism to socialism? Hong Kong education within a transitional society. *Comparative Education Review*, 35(4), 627–649.
- Price, R. F. (1992). Moral-political education and modernization. In R. Hayhoe (Ed.), *Education and modernization: The Chinese experience* (pp. 211–237). Oxford: Pergamon.
- Ridley, C. P., Godwin, P. H. B., & Doolin, D. J. (1971). *The making of a*

- model citizen in Communist China*. Stanford: The Hoover Institution Press.
- Sautman, B. (1991). Politicization, hyperpoliticization, and depoliticization of Chinese education. *Comparative Education Review*, 35, 669–689.
- Tsang, W. K. (1998). Patronage, domestication, or empowerment? Citizenship development and citizenship education in Hong Kong. In O. Ichilov (Ed.), *Citizenship and citizenship education in a changing world* (pp. 221–253). London: Woburn Press.
- Tse, K. C. (1997). *The poverty of political education in Hong Kong secondary schools* (Occasional Paper). Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong Institute of Asian-Pacific Studies.
- Whitty, G. (1985). *Sociology and school knowledge: Curriculum theory, research and politics*. London: Methuen.
- Whitty, G., & Young, M. (Eds.). (1976). *Explorations in the politics of school knowledge*. Driffield: Nafferton Books.
- Wilson, R. W. (1970). *Learning to be Chinese: The political socialization of children in Taiwan*. Cambridge: MIT Press.
- Wong, H. W. (1988). *A study of Hong Kong secondary school civic education curriculum development (1984–1986)*. EdD dissertation, UCLA.

Civic Education in Four Chinese Societies: Chinese Mainland, Taiwan, Hong Kong, and Macau

TSE Kwan-choi

Abstract

The four Chinese societies across the Taiwan Straits (Chinese Mainland, Taiwan, Hong Kong, and Macau) have undergone significant social and political changes after the Second World War. How have these changes affected the shaping of civic education in these places? This article depicts the socio-political situations and civic education of the four places in the post-war era and their recent changes. It analyzes the elements of nationalistic education and democratic education by focussing on the provision, objectives, and scope of the formal curriculum relating to civic education in these places.