

政
治
學
報
第
七
期
70.12

我國民主公民的培育

呂亞力

二十世紀中葉以後，「民主政治」已成爲全世界大多數人嚮往的政治制度（註一），但是，真在實施民主的國家，爲數甚少（註二）。許多新興國家，甫告獨立時，均宣稱採行民主制，然而，絕大多數都不能維持其初衷，紛紛走上軍人或政黨獨裁的狹

註一：聯合國教科文組織（UNESCO）曾請一百位代表不同文化區域的學者表示其對民主政治的態度並予定義。大家的定義出入甚大，但對民主的嚮往則一。參閱 A. Naess and S. Rokkan, "Analytical Survey of Agreements and Disagreements," in Richard McKeon (ed.) Democracy in a World of Tension, (Chicago, 1951).

註二：關於實施民主之困難，可參閱 Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, Politics, Economics and Welfare (New York, 1963).

路（註三）。其故何在？有人頗重視經濟的條件，認為實行民主的國家，必須達某一標準的國民所得，否則民不聊生，民主政治就不易存在（註四）。也有些人着重社會的條件，指出實施民主的國家，人民對於集體生活的基本原則，必須具有共同的識見與信守；人種、部落、宗教、階級的分歧不宜過份尖銳，否則，國內各派之紛爭，不易調和，民主所賴的妥協，勢所不能，而為維護國家之統一，「強人」勢必脫穎而出，集大權於一身（註五）。更有些人強調文化的因素。根據他們的觀點，民主政治的基礎是建立在某種政治文化（如奧蒙所謂的「公民文化」）或人民的基本價值取向上的（註六）。這些文化的條件如不存在，民主政治決難維持或無法順利地運作。以上種種論說，均有相當的準確性。可是，都忽略了一項更重要、更基本的要素：即民主政治的維繫與發展，依賴民主公民。所謂民主公民，乃是指民主理論中所提示的優秀公民。此類優秀公民，具有以下的特徵：（一）對國事

註三：C. Welch and A.K. Smith, Military Role and Rule (North Scituate, Mass., 1974).

註四：見 S.M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy" American Political Science Review, Vol. 53, No. 1 (March, 1959), pp. 69-105.

註五：Ibid.

註六：參閱 Charles F. Cnudde and Deane E. Neubauer (eds.), Empirical Democratic Theory (Chicago 1969).

擁有充份的知識，並且能運用它來睿智地分析與選擇公共政策與公職人員；(二)對政治機構，包括政府具有正確的態度，由於此種態度，一方面能使政治有益於個人目標之達成；另一方面，能表現對於政治基本的信任與責任感；(三)對有效的政治參與具有觀念，並具有參與政務的意願與能力（註七）。當然，完全具備這些特徵的公民，恐怕在任何社會，都難找到。事實上，實證研究顯示即使在民主政治行之有素的國家，一般公民均不能達此標準（註八）。但是，毋庸否認地，倘若一國的公民極大多數遠離此標準，或根本無任何人接近此理想模式，則其民主政治的實踐必然會面臨嚴重的困難。新興國家實行民主政治成效不彰，缺乏民主公民，可能是主要原因（註九）。

由於民主公民對於民主政治的重要性，民主國家或以實行民主為目標的國家，無不重視民主公民之培育，即藉學校教育與社會教育等途徑，以灌輸公民們或未來的公民們關於政治與國事的知識。培養正確的態度，與孕育適當的價值與參與政治的興趣與

註七：見 G. Almond, Political Development (Boston, 1970) p. 154.

註八：參閱 Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld and William McPhee, Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign (Chicago, 1954), ch. 14; Lester Milbrath, Political Participation (Chicago, 1965), ch. 6.

註九：參閱 G. Almond, "Democracy and the New Nations," in Political Development (Boston, 1970), pp. 223-233.

抱負。

在學校與社會教育的過程中，國民義務教育的階段，尤為公民教育的重心，此一方面固然是由於未成年人的可塑性較高，另一方面則是由於在許多國家，高等教育仍屬少數人的專利（註一〇），而大多數及齡兒童與青少年，則都有接受義務教育之機會。

我國對於民主公民的培育，頗為留意，自小學至大學，旨在孕育良好公民的必修課程，為數頗多，諸如小學與中學階段的公民與道德、中學階段的童軍，中學與大學階段的三民主義，國父思想等課，其主要目的都是公民教育與訓練（註一一）。

若從一個個人的成長來看，這些課程自然都具重要性。但若從整個社會的立場視之，則國民中學的公民與道德課程似乎更具重要性。其理由有二，首先，考入大學者，多為少數精英，進入

註一〇：美國及齡兒童百分之九十接受義務教育至十七歲，其中百分之三十五左右進入大學，為現今世上唯一大學教育之機會已普遍及於全國人民之國家。在英國，勞工階級之子弟進大學者即使在今天也是甚小的比例。參閱 T. B. Bottomore, *Elites and Society* (London, 1964).

註一一：我們當然不是說這些課程不重視客觀知識的傳授，但其最主要目的顯然是公民訓練。我國教育界對公民訓練目標之不夠重視之一例是許多學校中，這些課程的教師皆非專業者，譬如教授公民課之教師可能是國文系或史地系畢業者，多年前，筆者曾服務一校，該課則人事室主任擔任。

高中就讀之機會也非許多人可獲得者，但接受國中教育則幾乎爲每位及齡者的權利（根據統計，我國及齡學童進入小學者爲百分之九十八，進入國中者則爲小學畢業生之百分之八十九），因此，國中階段的教育的影響自然比較高階段者普遍；其次，在塑造公民的諸項課程中，具有明確的政治內容者爲公民與道德。小學階段，兒童對抽象事物及觀念之理解力低，其所受的「政治」教育，往往是間接的，潛移默化的（註一二）。缺乏明確表明的政治性內涵；國中之童子軍課程。雖也被用來訓練未來的公民，但其重點也非政治性者。公民與道德課程雖然並不全部是政治性的內容，但往往具有相當比例明確的政治性題材。

基於以上理由，本文侷限於國中道德與公民課程之教學內容之分析，俾探討我國民主公民之培育。本文有兩項限制，必須予以說明，首先，所謂教學內容當然不限於教科書之記載，亦包括教師的闡述，但由於筆者並未週遍地參與觀察國中公民課的實地教學。故僅能以教科書爲探討的資料來源。此固爲本文的一項缺點，但由於教科書爲國中教學的主要題材，而且爲全國的標準題材，故此缺點應不算嚴重；其次，筆者未系統化地探測國中公民教育之成效，僅對此點作個人印象式地分析，而將探討重點置於國家領導者欲塑造的民主公民之形像，與欲灌輸之基本價值之描繪與剖析。此種靜態的剖析。自然不夠理想，但此爲筆者在有限

註一二：參閱 Fred Greenstein, Children and Politics (New Haven, 1965).

的時間與財力之限下，不得不採取的研究策略。

本文的資料，主要採自國民中學公民與道德課之教科書第一至第六冊，此套教科書係依照教育部民國六十一年十月公布之國民中學公民與道德課程標準編輯，於六十七年一月出第三版，各冊之教材重點為：1. 第一冊以「健全的個人」為範圍，達到「怎樣做一個好少年」的目標；2. 第二冊以「美滿的家庭」為範圍，達到「怎樣做一個好子弟」的目標；3. 第三冊以「完善的學校」為範圍，達到「怎樣做一個好學生」的目標；4. 第四冊以「進步的社會」為範圍，達到「怎樣做一個好社會份子」的目標；5. 第五冊以「富強的國家」為範圍，達到「怎樣做一個好國民」的目標；及6. 第六冊以「和平的世界」為範圍，達到「怎樣做一個世界好公民」的目標（註一三）。

本文擬首先對我國公民教育的基本方向作一剖析，此構成本文之第二節；然後，擬分析從「認知的增進」，「態度的培養」與「參政慾之啟發」三方面來探討國家領導者在民主公民之培育上企圖完成的具體目標，此各構成第三、第四及第五節，第六節為個人對於國中公民教育在塑造民主公民上的成就之管見，並對我國官方之民主公民培育提出批評與建議。

二

自整體以觀，我國國中道德與公民教材宣示的教學目標，主

註一三：也曾比較美國中小學的公民教科書。

要似乎有二：(一)是把中國固有倫理的「修身、齊家、治國、平天下」之理念，以適合現代社會之方式，灌輸給學童，俾陶鑄其為中國往聖所設想的「完美人格」；(二)是特別強調「民族精神」之培養與強化，所謂「民族精神」教育重點是讓青年熱愛國家，強烈地認同於民族，具有「犧牲小我，完成大我」的志節。

教學之主要目標既為以上二項，則直接關於民主的認知與價值之文字，篇幅不免嫌少。專門討論民主政治者僅一章（即第四冊的第二章，頁五至頁八），不過，內容涉及民主之價值或知識者，則較多。我們茲核計課本中，提及民主之篇幅，並計算其在全部課程中之比重如下。（見表一）

表一

年 級	民 主	全書(頁)
1	1	93
2	2	94
3	1	78
4	12	89
5	12	98
6	1	92

為比較起見，我們擬把另一主要主題：愛國與國族主義與民主兩者所佔之篇幅，核計如后。（見表二）

但是，有關民主之篇幅之偏低，並不表示我國對民主公民之培育不重視。側重愛國心與「犧牲小我」等價值的灌輸，在我國現階段的處境，確有必要，對於將來的復國建國大業，也有必要

表 二

年 級	愛 國	民主(頁)
1	6	1
2	5	2
3	3	1
4	12	12
5	31	12
6	9	1

。再說，愛國心與公德心之培養，在開發中國家，特別重要，間接有助於民主公民的培育。

三

古典民主理論家，特別強調公民的政治知識，對維護民主政制之重要性（註一四）。優秀的民主公民究竟需具備何種程度的政治知識，那類的政治知識？這些自然都是不易解答的問題，尤其前者。理論上，公民的政治知識當然愈充足愈好，但這是不可能的。事實上，在任何社會，擁有學者們或理論家們認為適量的

註一四：參照呂亞力與吳乃德編譯「民主理論選談」中第一部份古典理論之選文，尤其是巴克（Earnest Barker）之「民主為一項活動」（頁四五至五二）。民主理論選讀（高雄，民國六十八年元月出版）。

政治知識的人數，都不會太多（註一五）。一般人民政治知識貧乏的現象曾給予若干理論家如彌勒很大的「理論困境」：一方面，他力主公民們應普遍參政，認為唯有如此，民主的理想目標才能達到；另一方面，他又不得不支持他那時代對教育程度較低的階層之選舉權限制的成規。現代的民主理論家可避免類似的「困境」，並不是由於一般民衆的政治知識已普遍提高了，而是因為在大多數國家選舉權已擴及全民。但正因選舉權已擴及全民，在若干開發中國家，由於民衆政治知識之高度貧乏，選舉權的誤用是相當嚴重的（註一六）。即此一端，就足以證明公民們擁有某種程度的政治知識，確為維護民主政制必需的要件。

民主公民需要那類政治知識？奧蒙與佛巴（Gabriel Almond and Sidney Verba）在公民文化（Civic Culture）中，魯洵白（Lucian Pye）在政治文化與政治發展（Political Culture and Political Development）中，都曾對此提出其觀點（註一七）。大體而言，民主公民的政治知識應遍及政治體系的輸入

註一五：許多學者都會慨嘆一般民衆政治知識之貧乏，這不僅在開發中國家是如此，即使在英美諸國也是如此。參見 G. Almond and S. Verba, Civic Culture (Princeton, 1963):

註一六：見 S.P. Huntington and Joan Nelson, Socio-economic Change and Political Participation (Cambridge, Mass., 1976).

註一七：L. Pye and S. Verba (eds.) Political Culture and Political Development (Princeton, 1965)

項、輸出項及體系本身。就輸入項而論，應明瞭社會如何向體系提出需求與提供支持，需求與支持輸入系統之通道，及個人如何運用此等通道；就輸出項而論，應知道重要的政策與政府行政活動及其對社會及個人的影響：就系統本身而論，應懂得各種主要政治功能（如規則制訂、規則執行與規則裁判）（註一八）等如何履行，由何等結構履行，這些結構由那些政治角色組成，及此等角色的佔有者之素質如何等。當一位公民擁有此種週遍之知識，他才能理性地判斷政治事物，並有效地扮演其公民角色。

我國的國中道德與公民課程的教科書，提供的政治知識，可分為四類：(1)關於政治系統的結構與功能者，則有中央政府與地方政府組織與職權之描述，此為教科書提供的政治知識之最主要部份。在第四冊中，有專章討論地方政府與議會（第五章），對省（市）與縣（市）兩級的政治機構的組織與職權均有重點式描述。在第五冊中，有專章介紹中央政府的主要機構如總統府與五院（第七章）。並且有將近一頁的篇幅敘述國民大會（第六章後半）。(2)關於公民的權利與義務者。(3)關於國家當前的主要政策者，如國防、外交與十大建設等皆有專章說明（第五冊第九第十兩章）；(4)關於主要政治角色與人物者，主要的政治角色為總統與副總統，主要政治人物為國父與蔣公，對其思想（如三民主

註一八：參閱 G. Almond, "A Functional Approach to Comparative Politics,"

in G. Almond and J. Coleman (eds.) The Politics of Developing

Areas (Princeton, 1960), pp. 3-64.

義)與行誼均有較詳盡的描敘。

以國中學生的程度，所提供的政治知識，雖然不夠豐富，但也不能謂之過份不足，但其提供之方式，是否有助於學習者將來這方面的自我發展，俾其能獲得一個現代國家公民的政治認識，並影響其政治行爲，則爲最後一節擬討論之課題。

四

在民主公民的教育上，培養與強化「適當」的態度。是很重要的一環。有了「適當」的政治態度，公民們的政治行爲才能「適當」。什麼是「適當」的政治態度呢？要回答此問題，我們必須先瞭解什麼是「適當」的政治行爲。「適當」的政治行爲是有利於民主政治制度的維持與運作的行爲。有兩類政治行爲，非常不利於民主政治：一類是不軌行爲 (Anomic Behavior) 包括暴力，與以直接對抗 (direct Confrontation) 的方式遂行政治目標的行爲，此類行爲之普及，必定危及民主政制的繼續生存；另一類爲犬儒行爲 (Cyorical Behavior)，如對政治系統過份與長期的冷漠，疏隔等舉動，此類行爲如成爲全社會性的，民主政制的有效運作也甚困難。一個社會中，此兩類政治行爲的增加與普及，往往是由於兩種原因，一種原因是政治系統本身的失敗，如政府的重大政策失誤，政黨之嚴重官僚化與代表性低落，利益團體之過份偏狹與自私，民意溝通之困難等。由於此等失敗，通常政治行爲較理性，並符合民主規範的人也可能在要求結構性改革未遂的情形下，採取不軌的行動方式或退縮爲冷漠者或疏隔

(註一九)。另一種原因，則為人民平時即普遍地缺乏健全的政治態度，而且表現出另一些相反的態度。態度是內化的觀念與價值的外在表徵(註一九a)。故缺乏某些態度，嚴格說來。是由於未曾內化這些相關的觀念與價值(註二〇)。

有利於民主政制的維護與運作的紀念與價值。品類頗為繁多(註二一)。為說明方便起見，我們不妨把其分為若干直接政治性的(political)；與若干與政治有關(politically relevant)的。

註一九：關於政治疏隔者與冷漠者，參閱 M. Yinger, "Anomie, Alienation and Political Behavior," in J.N. Knutson (ed.), The Hand Book of Political Psychology (San Francisco, 1973).

註一九 a：我們認為態度與價值實為一體之兩面。態度源於內化的價值，態度以行動表示，則為行爲。

註二〇：也可能是「表裡不一致」——即某人已內化某項價值，按理其態度應符合該價值，但當他感到外界環境的壓力，便可能隱藏該項態度，或甚至表現出一種偽裝的態度，在不自由的社會，人們這種「表現不一致」的作風比較普遍。

註二一：參閱 Henry Mayo, An Introduction to Democratic Theory (New York, 1960), Harold D. Lasswell Democratic Character, in The Political Writings of Harold D. Lasswell (Glenoe, 1951), pp. 495-503; James W. Prothro and C.M. Grigg, "Fundamental Principles of Democracy" Journal of Politics, (1960), pp. 276-294.

(一)政治性的觀念與價值：任何政治系統，不論其為民主抑或非民主的，均須依賴其成員對該系統所代表之理想，追求之目標，具備某種程度的認同與贊成，否則該系統必不能獲得足夠的積極性支持，其繼續存在必然困難，尤其在該系統受外界環境之劇烈衝擊之際，更是如此。在民主的制度下，這種認同與贊成，必定要出於成員的內心，為理性抉擇的結果，因此系統理想與目標一定要與成員的個人理想與目標密切契合（註二二）。否則僅憑在公民教育的過程中，「灌輸」若干觀念與價值，絕難產生系統在所需的分散性支持（diffuse support）（註二三）。

然而，「灌輸」政治性的觀念與價值，也有其必要，尤其在一個民主傳統不足的開發中國家，更是如此。

所謂政治性觀念與價值，主要計三類：一類涉及個人與國家（或政治系統）的關係；另一類涉及系統理想與目標；另一類涉及對系統的環境之「適當」的認知與態度者。

在民主的政治系統中，個人與系統的關係應如何維繫，常常變成一個棘手的課題：政治哲學家、教育家，與政治領袖都

註二二：當然，系統可以說服成員們改變個人目標以適合系統目標，但這是有有限度的。民主制度並不企圖「改造」個人。

註二三：David Easton 把成員對系統的支持，分為分散性支持與個別性（Specific）兩類。所謂個別性支持，是指成員因政治系統的某一輸出項（政策或政府措施）獲利時提供之支持，分散性支持為成員因情感（愛國心，認同感）、信仰……等激起之支持。見 David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York, 1965), pp. 249-399.

甚注意此課題。在權威主義的系統（不論其為古式的君主專制抑或近代的極權獨裁），個人對系統的無保留的認同，對系統目標無條件的接受，對權威者絕對的效忠與服從是視為理所當然的，個人主義被當作自私或陰謀反抗的代名詞，決不被容認（註二四）。因此，在這類系統下，個人與系統的關係的問題，在理論的層次，已成為一個簡單不過的問題，它僅不過是一個實踐的問題。

相反地，在民主的系統，這個問題就要複雜多了。它不僅是一個實踐的問題，即如何去維持個人與系統的「適當」關係？也是一個理論的問題，即個人與系統的關係應該如何？民主理論家對此問題有兩個不同的答案，洛克·彌勒等個人主義的民主信徒，重視消極的自由，認為一個系統的成員，只要不危害別的成員，就有權利完全以自己的意志或方式生活，他有義務對系統作有限度的認同，支持與效忠（除非他有充份的理由反對系統的目標），但超過此限。他的貢獻與支持，是完全自願的。盧騷等軍權主義的民主信徒，則強調政治系統的道德性（集體的政治生活使個人變得更「文明」），主張成員對系統高度的認同，支持與效忠（註二五）。在今天，盧騷等的觀點已不為多數民主主義者所

註二四：在權威主義的系統中，尤以極權系統對個人主義的否定最為徹底。

參閱 L. Shapiro, Totalitarianism (New York, 1972), p. 119.

註二五：軍權主義的民主觀可能產生所謂「極權的民主」，見 J.L. Talmon,

The Origins of Totalitarian Democracy, (London, 1952).

接受。但是，極端的個人主義也被認為不合時代，而「個人尊嚴」「個人價值」則已成為民主國家珍視的精神遺產。

民主社會今日面臨的一個挑戰，是如何合系統的要求與成員個人人格的需求獲得適當的平衡，這不僅在公共政策上是一個急待處理的問題，在公民教育上，也不可忽視。民主社會，除非能教育其後代子孫一方面重視個人，具有自由人的自尊，另一方面能自發起效忠民主的系統，必要時對其作無私的貢獻，否則民主制度恐不能長存。過份強調個人的教育，培養不出為民主奮鬥的勇士，而過份着重系統的價值的教育，將使受教者忘記他生存的為一個民主的社會。

我國的公民教育，在個人與政治系統的關係上，特別重視的價值為「愛國」與「尊重羣體」，反對自私自利和絕端「個人主義」，茲舉數例如下：在第一冊中，有如各文字：1「一個好少年應該以我們國家的生命為自己的生命。」（頁二），並且以黃花崗烈士等為好少年的榜樣；2「勤勞的目的是為社會國家，而不是為一己私利。」（頁二）；3「每一個國民都應該把國家的命運，當作為自己的命運。」（頁六）；4「我們生活的目的，並不在增進自己的榮華富貴，而在增進社會與國家的整體利益。」（頁七十三）；5「一個好少年應該建立為羣體幸福努力的理想，現在更應該將這種理想化為報國的實際行動。」（頁七十五）。其他各冊中，也頗多類似的文句，如「把讀書與救國目的結合為一，就是模範學生的最高理想。」（第三冊頁七十一）。

我國此種特別重視「系統」或「羣體」的課程內容，表面看

來，似乎顯示對「個人主義」的澈底否定。這一看法，筆者認為是不正確的。一方面，我國的教科書作者們固然一再強調個人必須一切都為羣體，但同時也以頗明確的文字，告訴學生們我國的政治制度的性質。譬如在第五冊中，指出我國的政治制度是以民權主義為基礎建立的：「民權主義的本質，簡單說就是民主」，……「民權主義的目的，在求人民政治地位的平等，要排斥少數人壟斷政治的弊害，使人民直接參與政治」並且又指出「民權主義」就是要做到「主權在民」，「民為國主」，「國為民治」的境界（見頁七）。在現階段，我國公民教育偏重強調系統與羣體的重要性，與其說是由於輕視個人價值，倒不如說是出於對當前國家情勢與未來復國需要的認識，我們必須培養青少年為捍衛國家的勇士，才能維持中國的民主政治。

每一個政治系統，均有其理想與目標。欲理想與目標不致失落與遺忘，任何系統都必須把其轉化為成員們信守的價值與觀念，並藉公民教育的途徑，將它們傳遞予後代，使其「內化」為自己的理想與目標。譬如美國人重視其「美國的梦想」，也即把所謂「美國生活方式」讓全社會共享，其公民教育，常以美國夢想及它代表之價值如「機會平等」、「不可剝奪的權利」……等灌輸予學童。

我國國中道德與公民課教材，也頗強調「立國理想」與目標，並且甚重視體現這些理想與目標的價值之灌輸。根據此教材，我國的立國理想就是實現三民主義，「建成國家為人民所共有，政治為人民所共管，利益為人民所共享的民有、民治、民享的新

中國。」（第六冊，頁六），由於民族主義強調「倫理」，「恢復民族的固有道德與智能，發揚民族精神與文化」遂成爲當務之急。因此，青少年被教導去愛護我國的傳統，孔子、孟子被當作學習的榜樣，（另兩位被提到的古人爲岳飛與王陽明），中國的大家庭制度被認爲基本上健全，但有些微小瑕疵（如可能造成子弟的依賴性等），而小家庭制度則具有若干事實上優點，而基本上不甚理想的，因此需要折衷的「三代同堂」的改良式家庭。不過，民族主義並不鼓吹一味的復古，「學習歐美長處」「以期迎頭趕上」也是很重要的。所謂「歐美長處」是指什麼？教科書編者心目中的歐美長處似乎是指科技。貝多芬、愛迪生與華盛頓是被提出來供青少年模仿的外國名人，但華盛頓的值得模仿乃是由於他的誠實與愛國，貝多芬則爲其堅毅的精神不因其他因素，愛迪生則被當作勤學、重智的典型人物，培受推崇。

民權主義即是「民主」，其基本精神爲「自由與獨立，權利與義務」，它「不但使國民享有選舉權、罷免權、創制權、複決權，可以充份監督政府；而且政府也具有充份的能力，爲全體人民謀福利。」

民生主義的本質是「科學」。「因爲民生主義，是全要用科學的方法與科學的精神，來促進實行民生主義的各種設施」，而所謂「科學精神」，是「在求合理，求真實」，其方法，「乃在於澈底，在於精密」。

爲實現以上的立國理想，青少年必須被教誨愛國、愛種（因民族是根於「種性」），珍視民族傳統及若干固有的道德價值（

如尊敬師長等），勤勉好學與培養堅毅的志節。

所謂堅毅的志節，被認為是「增進羣體生活，開創繼起生命」所必須有的，其內涵為「富貴不能淫，貧賤不能移，威武不能屈。」也就是「忠勇」的表現。（誠實、服務、忠勇則為特別提出來的青少年三大美德。）

任何政治系統的生存與發展，都必須依賴其應付環境挑戰的能力來決定。此種能力之增強遂為謀求生存所需，系統成員的「充份」心理準備與對環境的「正確」認識，在某種程度內，可增強此能力。

我國當前最嚴重的挑戰，來自共黨，因此培植「反共」的態度與「仇共」的價值，遂成為公民教育的主題之一。在國中之道德與公民教材中，中共被描述為「最陰險狡詐的敵人」。（第五冊，頁三）「瘋狂、愚昧、反潮流，反人心、反人性」（同書，頁八十一）；其行為則有「破壞家庭的罪行」（第二冊頁三），「倒行逆施、屠殺異己，奴役人民，摧殘文化，使大陸同胞處於水深火熱之中」（第五冊頁三）「强行灌輸馬、列主義，傳播共產毒素思想」（第五冊頁八十一）。教材的作者並且嚴重地指出中共的作法，「將使我中華民族面臨亡國滅種的危機」。

(二)與政治有關的觀念與價值：民主政治體系的維持與運作，甚為依賴公民的一些雖不是直接地政治性，但與政治有關的價值與態度。一位研究者曾指出意大利南部，實行真正的民主之困難，主要由於人民的過重的家族本位觀念，及由此而產生的不信任

家族以外的份子，不能與家族以外的人合作的態度（註二六）。

我國的道德與公民教育，對基本的價值的培養，頗為注重。這些基本的與政治有關的價值，似乎可分成兩類來探究：一類涉及「公德」，我們的教育家甚強調公德，而所謂「公德」，是指個人應接受社會規範，服從傳統的約束，具有利他的精神，切忌自私，「服務與犧牲」是好公民的標幟。公德是達致和諧的人際關係的基礎：公民教育家們甚注意青少年羣育的培養，一再指出與人合作，與人團結的重要性，為期能與人合作與團結，必須講求容忍與守分，所謂容忍指對別別人的人格與行為採寬容的想法，所謂守分指一個人應盡其本份，作好自己被委任的職務，不要妄想非份之利。

另一類涉及私德，我們的教育家強調的私德計有忠勇（為理想犧牲自己）、仁愛、和平（不誤會、不猜疑）、有恆（不放棄目標，不終止奮鬥）、誠實與勤儉等。

以上所列的道德價值所薰陶成的「理想公民」，似乎是指一個在我們現狀的社會中，盡一己本份、守法、守規矩，與同事相處融洽，對上級尊重而能貫徹命令的人。這個人在必要時，能為國犧牲，平日則能不計個人得失地默默工作。

假如說，極端的個人主義者與缺乏社會良知者無法成為民主政治的維護人，則我們教育當局努力剷除此種個人主義與啟發社

註二六：參閱 Edward C. Banfield, The Moral Basis of a Backward Society, (New Yor, 1958).

會良知，當然是正確的。但是，這會不會「矯枉過正」呢？這是我們的最後一節中，欲探究的。

五

政治參與的慾望之啟發，是民主國家公民教育的重心之一，數數位美國學者對十國的公民教育之研究，顯示其「理想」公民之條件之一是願意投票；在其中、小學的公民教育中，都一再鼓勵與教誨學生們年長後應不忘參加投票（註二七）。其他方式的政治參與，民主國家的公民教育也積極鼓勵。

我國的國民中學公民教育中，對此也給予某種程度的注意。在關於人民的權利義務的章節，及政權與治權的專章中，均詳細說明選舉權的性質；並且也規定行使一次模擬式的選舉，作為輔導活動，但就整個課程之比重而言，似仍嫌不足，再說，其闡說政治參與的意義之價值方面，仍有值得商榷之處，此點將在最後一節中，作較詳細地討論。

六

我國現階段的民主公民的培育，成效究竟如何？由於缺乏大規模的系統化之實證研究，沒有任何人能作完全肯定的答案。一般對此課題關心的人士，有兩種截然不同的看法，有些人認為成

註二七：Judith Torney, et. al. Civic Education in Ten Countries (New York, 1975), p. 274.

效極為顯著，他們的理由是中華民國近三十年來政局高度穩定，一般人民對政府甚為支持，尤其民國六十七年十二月十六日美國與中共建交後，國人的表現，顯示大家對政治系統的認同與國家目標的擁護，而國人中，尤以青年的行爲，最足以證明公民教育的成功；而從青年對個人政治角色的認知來看，也證明民主公民培育的收效，因多年來，歷屆選舉，青年的投票率均甚高，參加競選者也相當多，在在顯示其正了解自己爲政治的主體，而不是客體。另有些人則不以上說爲然，他們認爲我國在民主公民的培育上，是不甚成功的。他們的理由是日前國內的知識青年，最大的願望是出國，一旦離開國門，就擬長居海外；而在國外留學的青年，甚多對民主政治缺乏瞭解與信念，甚易爲中共的統戰所惑。

以上兩種看法，雖然都有一些根據，但皆是偏頗的見解，而且都不免膚淺。

吾人欲較客觀地評估我國民主公民培育的成效，必須把現有的較可信的資料，作一個綜合的分析，現在國內的學術界雖然還不會對國中畢業的青年之民主認知、態度與對政治參與的看法，作普遍的深刻細緻的研討，但曾經有少數對大中學生的政治認知與態度的調查研究，雖然這些研究的抽樣大多頗小，研究的題材也較狹窄，但也產生一些頗有價值的發現（註二八）。

根據這些發現，我國大學生對於民主政治，存有不少觀念上的迷惘與誤解。艾普敦（S. Appleton）在一項對台灣地區高中學生的測驗中，要學生們就十四項政府的性質中，擇取三項其認爲「民主政治」最主要者，受測者特別重視「萬能政府」、「廉

潔的政府」，「強而有力的領導」……等，這與美國學生重視「法治」、「定期選舉」與「二個以上的政黨」是迥然不同的（註二九）。陳義彥的研究中，抽樣的百分之四十七認為「人治優於法治」，其他的研究也證明許多青年相信「天賦英明的領袖之

註二八：主要的研究計有：S. Appleton, "The Political Socialization of College Students on Taiwan," Asian Survey, Vol. 10 (Oct. 1970); S. Appleton, "Taiwanese and Mainlanders on Taiwan: A Survey of Student Attitude," China Quarterly (Oct.-Dec. 1970).

江炳倫：台灣地區人民政治文化與投票指向之調查研究，未出版，民國六十二年。

胡佛：我國大學生對民主與法治的態度，未出版，民國六十四年。

胡佛：人格特質與政治權力的價值取向，未出版，民國六十六年。

袁頌西：我國家庭政治化與少年政治功效意義之研究，「思與言」第十一卷，第五、六期，民國六十三年一月、三月。

陳義彥：台灣地區大學生政治社會化之研究，政治大學政治研究生博士論文，未出版，民國六十六年。

彭懷思：中華民國大學生政治支持，台灣大學政治研究所碩士論文，未出版，民國六十七年。

註二九：S. Appleton, "Regime Support Among Taiwan High School Students," Asian Survey, Vol. 13 (Aug. 1973) pp. 577.

判斷，較之民主過程的討論，更能為人民做更多的貢獻（註三〇）。

我國不少大中學生，對「法治」這一民主政治的基本觀念，也缺乏正確的認識，其所謂「法治」，是指人民應遵守政府規定的法律，而不是民主理論強調之政府之一切作為應不逾越法律，以免權力之濫用或膨脹。事實上，研究者發現多數大學生認為「為了應付緊急情況，政府行動逾越法律範圍也是值得寬容的。」（註三一）。

我國青年對民主政治的價值，雖然大體上是肯定的，但存有不少疑慮，其中最主要的疑慮是認為民主政治程序缺少效率（註三二）。

青年們對民主政治的認知既然不足，其對民主政制的態度也難免有不少值得商榷之處。根據學者們的研究，我國大中學生雖然口口聲聲表示贊成與擁護民主制度，但相當多的人仍舊心儀「開明專制」，這種心態一方面是民族主義的影響所致，基於民族感情，不肯承認「西方的」民主制度優於我國固有的政制，並把

註三〇：如 Richard Wilson, Learning to be Chinese (Cambridge, Mass., 1963)

胡佛「大學生民主，法治態度之研究」均有此發現。

註三一：胡佛在其「大學生民主、法治態度之研究」中發現大學生在理論上贊成民主，但在實踐上對其採保留的態度。

註三二：胡佛發現大學生對民主實踐採保留態度之主要理由為所謂「民主缺乏效率」。

我國往聖「民爲邦本」「民爲貴，君爲輕」等觀念誤認爲民主思想，把堯舜禪讓等傳說當作古代「民主」制度的典型等；另一方面是出於對現實的恐懼，許多青年都接受一種流行的看法，即我國當前的處境，不適合實行百折不回的民主政治，而一般人民的知識也不足以擔當民主公民的角色。由於對民主政治的矛盾情感——在理論上肯定其價值，而在實踐上又不免顧忌——，我國青年中，不少人對民主政治的態度是冷漠的，不積極的，有時沉溺於空談，而在行動方面，則顯得既乏衝勁，也缺堅毅（註三三）。

我國青年選民的投票率儘管很高，但這是否反映其對政治參與已具有優秀的民主公民應有之濃郁興趣與強烈動機，仍是頗難肯定的。根據國人的投票調查，農村居民的投票率往往遠超過都市居民，而都市居民中，知識青年的投票率是偏低的，我國農村選民投票行爲有相當程度的傳統取向，即其參與投票往往是由於親友，族人的「勸說」，基於「人情」之考慮的半自覺行爲。因此，其投票率似不能充份表示其對政治參與已萌生強烈的興趣與動機，由於我國的選舉研究還停留在初步階段，我們無法肯定地知悉年齡較大的農村選民與年青者在此點上有無顯著不同。但是，個人的印象是即使有差異，也不十分大。

關於選舉以外的政治參與方式，一般青年都不甚關心，任何敏銳的觀察者都不難發現我國知識青年對民主政治的注意，主要

註三三：這是筆者與研究中國青年對民主的態度之中外學者交換意見，大家普遍的印象。

是存在於理論層面的。

以上的討論，似乎顯示我國民主公民之培育未收效果；這也是不正確的，我們須知我國是一個數千年的專制古國，傳統的影響甚大，一般家庭都不免成爲防衛傳統價值的大本營，兒童在學校中接受的觀念與價值，都不免爲「家庭社會化」所沖淡；況且，學校中的教師，也是中國社會大環境薰陶的，其觀念與價值也受傳統的影響，例如，一位受現代民主教育觀念的教師可能原則上反對體罰，但在實際上，則由於傳統中國「棒頭出高徒」的意識驅使下，有時不免捶打學生，因爲傳統的力量甚大，我們欲依賴每週二、三小時的公民教學，來達到很顯著的成果，當然不甚可能，更何況在這公民教學的過程中，直接或間接涉及「民主公民之培育」的題材，比例實在不足。

在這種限制條件下，我們的民主公民之培育，是有些成效的。首先，青年與中年人相比，似乎更能在原則上肯定民主、人權、自由之價值，這點在若干調查中，均已證實（註三四）。其次，青年人的「權威人格」的傾向，一般均較中年人弱，對「人治」優於「法治」的成見之接受，也不及中年人普遍（註三五）；最後一點也值得一提，台灣地區的人民，普遍反共，爲不爭之事實；但青年人中（尤其知識青年），頗多理性的反共者，而中年

註三四：如江炳倫：台灣地區人民政治文化與投票指向之調查研究。

註三五：青年人中雖然仍有不少人具此成見，但人數已在減少中。

人中，則有不少自利或情緒的反共者（註三六）。

綜合以上，我們的結論是我國的民主公民之培育，不能算作一個徹底的失敗，但成效並不理想，待改進的地方是很多的。筆者擬從目標、方法、觀念各方面對我國的民主公民之培育提出批評，並作若干建議。

(一)目標：自國民中學的道德與公民教材來看，我國民主公民培育的目標，未能明確揭櫫。大體說來，我國毫無疑問是堅定地以民主政治為立國原則的；「民權主義」的本質為民主，乃是我們的教育家們諄諄教導學童們的，可是，除了這種原則性的肯定以外，教材中很少討論民主在實踐上的意義與價值的，甚至在批判共黨制度時，重點也是放在中共摧毀民族文化與家庭制度上，並不對其「極權」一點特別注意。相反地，教育家們似乎對民主可能產生的弊害表現出過份的擔心，因此一再強調擁護政治體系、行動不逾越法律等原則。當然，民主的弊害及濫用自由等權利可能產生的惡果，都是我們應警惕的，但過份強調它，或者在不對稱的情形下（即注意民主可能產生的弊害時，並不闡發民主政治的優點），容易使學生對民主政治的價值不敢肯定，或對其實

註三六：所謂自利的反共者乃指其反共完全是由於共黨統治損害其私利，或共黨侵害其自私，並不是基於原則，譬如若干大地主，這派人每易淪為主張以共黨之手段對付共黨與「同路人」；情緒的反共者乃指因共黨之主張或行為使其情緒上無法忍受而反共；理性的反共者指站在「自由民主」等原則，為堅持此等原則而反共之人。

踐的可能性，產生過多疑慮。我國大中學生，雖普遍支持民主政治之原則，但對其內涵的誤解與對其在我國全盤實行的可欲性與可能性的懷疑，與此恐不無關係。我們欲使青年們對民主有更正確的認知與更堅定的信仰，必須使國民中學的公民課程中，論及民主之章節，以更明確的措辭，肯定民主的價值，並且以更具體的方式，說明其優點，我們當然要指出濫用民主的情形，告誡學生們不要濫用，但更應指出獨裁的不當與弱點（註三七）。

（二）方法：再從教材中加以分析，我們發現我國的民主公民培育在實行民主的方法上，不夠注意。在關於民主政治的專章中，民主之價值獲得原則性肯定，其性質也經理論性剖陳，但對其實踐則缺乏說明，教材提供學生們的政治知識，皆是政權、治權的原則與政府的建制之描述……對於國民如何參與政事及民意的形成等……均甚少涉及。現行國中教材中提供的知識是需要的，而且素質也相當好，但並不充份，而且內容偏於政治體系的輸出項與結構面，不及於其輸入項，這不僅不利於學生對政治的興趣之成長，誤認政治為「高高在上，與普通人生活的關係不密切」，而且對學生成為民主公民之能力的培養，貢獻較小。許多國中學生，畢業後，就不再升學，對他們來說，除非能在國中階段，對政治產生一點興趣，否則以後恐不會主動地去獲取關於政治的知識，而現在教材中政治知識的提供方式，把政治「理論化」「訓練化」了，對於這些人未來自我的政治認識之成長，幫助不大。

註三七：對於「自由」也應以同樣的方式處理。

就態度與價值的培育而言，教材給人的印象是「不夠落實」與稍嫌偏頗。民主公民應具有的價值計有兩大類：一類涉及對系統的認同，支持與擁護的，由這類引發的態度與行為就是愛國、合羣、公而忘私……等；另一類涉及個人的意識、自我的肯定……，引發出的態度與行為就是政治參與的要求……。在教育民主公民時，這兩類價值應該平衡。從我國現有的國中道德與公民課教材視之，前一類受到相當大的關注，後一類則略為忽視，這種偏頗也許影響我國的大學青年，使其具有濃重的「精英主義」色彩（註三八）。另一個教材產生的印象是在培育價值與態度上，不夠落實，一方面似乎陳義過高；教材中一再訓勉學生們要「犧牲小我，完成大我」，「把自己的命運與國家的命運相結合」，但除了列舉革命先烈與國軍將士的例子外，又不曾說明此等崇高的價值如何在普通人的日常行為中，獲得實踐；民主政治是一種平實的政治，民主公民的愛國要在日常生活中，點點滴滴地表現，如此，在非常之時，才能出現「英雄」的行動。另一方面，教材甚少提及實踐民主生活方式，應具備的一些性格特質與價值，只有在第二冊關於家庭生活的章節中，提到「容忍」與「對別人意見之尊重」，及當自己不同意父母的觀點時，子弟應委婉陳述自己的看法……等。其他各冊中，曾強調合作的重要性，也可視為一種實踐的價值，但統盤來說，這類觀念與價值的灌輸不是教材的

註三八：所謂精英主義（elitism），指主張知識道德……等優越的人應該站在支配之地位，或甚至認為站在高位之人，必然知識與道德上較優越。

重點。

我國現行的國民中學道德與公民教科書對於民主公民的培育，恐不能產生預期的效果，另一原因是對於政治參與的興趣與技能的培養，着力不足。在歐美國家的公民教育中，鼓勵學生們將來成年後不忘投票是很着重的，以致學生們被詢以「何為良好的公民？」時，常常指出「經常投票」為其構成要件之一（註三九）。對其他種種政治參與的方式，公民教育也相當注重。在我國國中的道德公民課教材中，曾提及人民有選舉權，並對其內容作了說明，但這是在關於政權與治權的專章中，理論性的解說，在其他各章中，未見有任何鼓勵學生應參與公共事務之文字。在課程的輔導活動中，也僅有一次模範學生的模擬選舉，可視為與培養學生的政治參與能力和增進其參與興趣有關。諸如模擬競選，模擬議會，模擬的集體決策，討論共同事務……等項目，均未能

在課程的輔導活動中找到。

（三）觀念：欲使未來的公民們具有對民主政治正確的認識與態度，公民教育必須重視基本觀念的澄清與闡發。許多與民主政治關係密切的觀念，諸如法治、自由、個人主義、有限政府……都是少年們可以理解的；而且，由於許多學生，國中畢業後就不再升學，在國中的最後一年，使他們簡略地了解這些觀念是必要的，否則就很難使他們成為優良的民主公民（至多只能成為一個循規蹈矩的「良民」，但決不能成為一個模範的民主公民）。我國

註三九：Judith Torney, et. al., Civic Education in Ten Countries, p. 274.

國中道德與公民教材不重視基本觀念之澄清與闡發，這對民主公民的培育，必然是一個缺憾。

本文對我國培育民主公民的主要工具：國民中學道德與公民課的教科書，提出的批評，雖然相當嚴厲，但是，對於這套教材所蘊含的基本宗旨，主要的教學方向……等並無異議；對教材中與民主公民培育無關的部份，諸如涉及學生身心修養……者，也認為無懈可擊。因此，本文不應被視作對我國國中道德與公民課教材之價值的否定；而應看作一種改進民主公民培育的嘗試，以下的建議是本此精神而作的。

首先，我們建議民主公民的培育應列為學校教育的一個重心工作。我國既然在努力改進民主政治的實踐，並且以此來號召大陸人民爭取其權利，則學校教育應成為民主公民的培養過程，是理所當然的。欲達到此點，藉公民課或其他任何課程上討論民主政治仍嫌不足，我們必須將「民主」的精神灌入學校的生活、師生的關係、課外的活動……等各方面，如此，學生們耳濡目染，就更可能培養民主公民的操守與責任感。

其次，就現行的國民中學道德與公民教科書而言，我們認為①其各種內容所佔的篇幅，應該調整，譬如第六冊中，有專章討論國際禮節，涉及甚多細節，國中學生並無學習此等細節之絕對需要，相反地，這些篇幅應用來灌輸民主政治的實踐倫理價值，闡發民主的基本觀念；②實踐民主的輔導活動項目應當增加，以培養學生對政治參與的興趣、認知與技能。

最後，我們建議成立一個民主公民培育之研究委員會，集合

專門人才來研究如何改進與加強我國民主公民的栽培，使我國的未來公民都能積極地貢獻於國家的進步與民主政治的發展。

我們這幾項建議，也許是膚淺的，但是，却是以無比的嚴肅心情所作的。民主政治，已成為開發中國家人民一致慾求的政治制度，許多人把它膜拜為解決一切困難的萬靈神丹，更多的人對它缺乏正確的認識，不了解實踐民主所需花費的心血與犧牲，也不明白民主政治的發展，是需要時間與耐性的。這些人容易成為假民主之名的野心家的工具，也容易淪為非理性的政治行動者。由於這類無知可能導致的危險，不少學者甚至主張開發中國家應限制政治參與，阻遏過高的民主浪潮（註四〇），姑不論這些學者的看法是否正確，民主的浪潮是難阻遏的，政治參與的擴大，是開發中國家必然的趨勢。因此，與其阻遏其浪潮，限止人民的政治參與，倒不如因勢利導，使民主的潮流受理性的節制，人民參與的熱情，成為有利於社會發展的動力。欲作到此目的，公民教育是重要的手段，民主公民的培育是當務之急。

我國已是一個發展層次甚高的開發中國家，經濟快速成長，民智不斷提高，社會流動持續加劇，都市化與工業化的步伐越來越快，在這種情況下，人民參與政治的期望必然會大幅提升，我們下一代的青年不會如這一代般政治冷漠的，因此，我們必須教導他們民主的真諦，培養他們適當的實踐民主的態度與能力；不

註四〇：例如 Samuel Huntington. 見其 Political Order in Changing Societies, (New Haven, 1968).

然，他們的天真、無知與狂熱，必定會產生不利於國家政治發展的後果。

本文為筆者民國六十八年國科會補助研究報告改寫而成，謹向國科會致謝。

AN ABSTRACT

**A Study on the Moulding of Democratic
Citizenship in the Republic of China**

by

LU YA-LI

Following Almond and Verba, Thompson, etc. We assume that the successful functioning of a democratic system of government requires citizens imbued with democratic values and committed to democratic norms; and such values and norms are cultivated through the socialization process. In our country, the period of formal schooling is of vital importance in such socialization, particularly the junior high school years. During those years, a child is exposed to overt political socialization through civics courses for the first time in his life, therefore the impact is bound to be quite significant and lasting. And since for quite a large number of citizens, formal schooling ends with graduation of junior high school, the junior high school political socialization is of major importance for our society. This study attempts to analyze how our educators try to mould our citizens in order to make them fit for democratic citizenship and to evaluate the degree of success

of our education through an analysis of the standard civics textbooks of our junior high schools.