

務實修憲、國家安全與108課綱

台灣民眾黨

台灣民眾黨政策智庫

研究通訊

主題：務實修憲、國家安全與 108 課綱

目錄

2021 年務實的修憲.....	2
少數黨能在修憲中發揮的影響力.....	12
法式修憲.....	15
公民參與修憲的制度經濟學分析.....	18
108 課綱：高中教師的觀點.....	24
108 課綱對學習歷程、理工人才培育的衝擊.....	28
108 課綱的大學端錄取與因應.....	33
中共軍事與多元化威脅.....	36
地方裡的軍方，軍方裡的地方.....	38

2021 年務實的修憲

摘自 110 年 1 月 26 日智庫政策諮詢會議

講者：台北大學名譽教授 陳志華

壹 前言

修憲，應從爭議少、共識高的議題開始。目前，民眾黨智庫提出許多議題，其中降低公民(選舉)年齡為十八歲，以及考、監兩權(院)的改革，輿論討論多年，是適合此時提出的議題。謹就考監兩權(院)的改革，以及公民提修憲案提出淺見，並就教於各位。

修憲部分

傳統上的考試、監察機關，都是分散的 (DIFFUSED)，不是一體的 (FUSED)。各國，無論聯邦或單一國皆然。許多國家監察制度僅存在於州(省)以下的地方政府，頗為分散。

考試，長久以來，分為州縣、省、中央(禮部設置貢院，掌理考試)等層級分別考選人才。中央另有吏部掌人事行政。今天，如果行政院下設考銓機構(部或委員會)，並與人事行政總處一起調整，如此，與傳統體制相若。

監察，設置監察御史以來，中央與地方各有監察系統。中央也不是由一個單位行使監察權(御史、六部內設置給事中、通政司等)。以清代而言，地方督、撫等也行使監察權。體制科道之外，皇帝常將其家僕使役(胞衣、包衣)派到地方擔任收稅、鹽政任務，這些吏員即負有監察職務，「隨時查察，據實參奏」。如當稅差者，對地方辦理貢物時有無漁利得加以監督。相對的，地方具監察御史身分的督、撫對這些欽差也有監督權，對其執行任務情形密奏皇帝。¹

八十年代以來憲政改革，監察院的調查、審計、質問、糾正等職權一直引起立法院不同意見。世界各國多在國會、地方設置監察人員；日本檢察、行政機關、總理府以及國會，都行使一部分監察權，相當分散；波蘭、韓國等則與我國類似，監察與審計集中於一院。其次，五權與三權之改革，基本上不抵觸憲法規範存立之基礎，亦即，這一改革為憲法所容許，不抵牾五權憲法理論。

考試、監察兩權的改革醞釀多年。一般國家修憲或憲改，通常經歷多年。例如南非、波

¹ 黃麗君著，《化家為國：清代中期內務府的官僚體制》，台北市：台大出版中心，2020年，頁210-222。)在皇權集中、防範心態重的情況下，監察體系分散多元。

蘭、泰國等國大致耗時五至七年。我國七次修憲，自 1991 年至 2005 年計十四年，較之匈牙利最近一階段憲改(1989-2002)耗時十三年相若。²

以考試權的改革來說，一般認為考試委員之遴選，政治性高於專業性，政黨屬性是主導因素。同時，考試院與行政院人事行政總處並設的問題亟待解決³監察院雖然是受理人民申訴的重要管道，有一定功能，不必視為一無是處，把監察院當作打蟑螂的拖鞋⁴，然而今天的監察院因政治影響，已不再具獨立性⁵。

1951 年，西德國會通過「第一法律案」(為幾個邦調整區域)，因為節省公帑，延長議員任期至區域調整完畢為止，引起違憲爭議，有些邦因此提起訴訟。聯邦憲法法院宣告「第一法律案」違憲，蓋抵觸民主主義(人民投票權非有憲法依據不得限制或剝奪)、聯邦主義(各邦有自主組織立法權)，這兩項主義即是當時西德基本法的基本原則。⁶

我國大法官 499 號解釋，指出憲法條文中，有些「具有本質重要性，而為規範秩序存立之基礎的規定」，凡憲法條文與之衝突、抵觸者，都將產生違憲之效果。這些整部憲法存立之基礎，包括憲法第一條、第二條所揭櫫的民主共和國原則、國民主權原則，以及第二章保障人民權利原則、權力分立及制衡原則等。基於此，如為國民大會是否存在、三權或五權之選擇、內閣制或總統制(乃至換軌)等之改革，皆不至於超越修憲之界線⁷因此考試、監察兩權(院)之改革，應在修憲範圍(界限或限制)，不致違憲或抵觸憲法基本精神。⁸

論者指「具有本質重要性，而為規範秩序存立之基礎的規定」，究竟是我國大法官所創設，還是本來就已經存在？以後大法官解釋是否可以修正或廢棄此一界限？都有商榷之必要。⁹從以上案例觀察，499 號解釋，應係仿效德國理論，揭舉修憲之界線。

修憲界線，以寬嚴不同理論。因此修憲以「政治問題」(如我國以領土之範圍為政治問

² 張文貞，〈憲政改造的方式與程序〉，文見行政院研考會主編，《憲政方向盤》，第二篇，台北市：五南，2006 年，頁 15-54。

³ 蔡秀涓，〈考試院存廢問題探討〉，第七章，同上，頁 173-198。

⁴ 李復甸，〈打蟑螂的拖鞋---監察院〉，文收馬英九基金會主編，《臺灣與民主的距離》新北市：聯經，2019 年，頁 123-130。

⁵ 夏珍，〈三十年夢，民主：向後打轉〉，同上，頁 33-44。

⁶ 劉慶瑞，《比較憲法》，第 278-279 頁。

⁷ 許宗力，〈憲法違憲乎?:評釋字第 499 號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第 60 期 2000 年 5 月，頁 141-154。

⁸ 反對者有認為此號解釋破壞我國政府體制

⁹ 林子儀等編著，《憲法：權力分立》，台北市：新學林，2005 年，頁 98-99。

題)為界線的理论¹⁰。是較為中肯的觀點。

其三，獨立行使是關鍵。五權不必五院，但改革後，考、監兩權，不論隸屬哪機關，仍然獨立行使。

最後，兩權必須納入制衡體系，維持政府一體性。今天，考試、監察兩院與其他三權未形成制衡體系，以致兩院職權無力行使。民國一百年開始，司法權強勢，兩權受到衝擊情勢益加明顯。《法官法》制定公布，法官不再適用公務人員考績法。監察委員有意調查法官辦案，一〇九年引起司法院再修《法官法》，彈劾採雙軌制。)從79年261號解釋公布，89年499號解釋公布，至100年《法官法》制定公布，司法權不斷膨脹，考試監察兩權消退。

公民提出修憲案部分

美國憲法大師傑佛遜總統曾說，適時修憲，可以使憲法吸收新知。

依據增修條文第十二條，修憲案由立法院提出(四分之一提案、四分之三出席，出席委員四分之三之決議，公告半年，交由公民複決。有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之。)

憲法前言揭示，「國民大會受全體國民之付託」，制定本憲法，說明國民全體是制憲的權源，國民是行憲主體。八十八年修憲，所謂國大自肥案，有人建議以提交公民投票尋求補救(但當時尚未制定公投法)。可證機關修憲制度不免有侷限性，何況還有議員本身的缺失。公民提修憲案，直接參與修憲，應可保持憲法價值。美國26次修憲，多由各州議會批准，僅第21案由各州修憲大會批准。此舉的意義值得特別深思。之所以提議公民聯署修憲，理由及條件如次：

(一)理由：

公民提案台灣已邁入資訊社會、智慧城市(亞洲前五名)的時代。政治參與程度高、公民可以提出法規草案(行政程序法)。

實務上觀察，由公民提出修憲案，將成為世界各國的趨勢。有些國家，公民提修憲案，可以交付公投，也可以交付議會表決；有些國家，公民可以提修憲案，但決定權仍在議會。¹¹

依盧梭的理论，人民與政府間存有制衡關係(R. A. Leigh, “Liberty and Authority in Social Contract,” in Alan Ritter and Julia C. Bondanella, (eds.) Rousseau’s Political Writings. Translated by Julia C. Bondanella. New York: W. W. Norton &

¹⁰ 陳愛娥，〈大法官憲法解釋權之界限〉，《月旦法學雜誌》，42期，(1999年11月)，頁37-51。

¹¹ 參考民眾黨智庫資料

Company, 1989, pp. 232-244.) 議會與公民二者都應許提案修憲。由於公民不若議會專業，因此其提案有必要經過議會(修憲委員會)審查。

依盧梭社會契約論，主權下的人民會議，比較像憲法會議。政府或國會不是主權者，美國經過費城會議，制定憲法，即是盧梭社會契約的具體實現。¹² 公民團體介於議會與憲法會議之間，由公民提修憲案，符合憲法契約論與國民主權原則。因公投不受監督、制衡，因此應有配套措施：

(二)配套措施：

- 降低門檻
- 經中選會或立法院修憲委員會審查
- 並送司法院審查合憲性(比照省自治法，依憲法第 114 條之審查)

修憲公投，公民連署提修憲案有其必要。2020 年，有團體提出制憲公投，已經中選會否決。修憲應有不同考量。

過去，公投法立法前，行政院多次提出創制、複決法草案，都以省以下為行使區域。九十二年，公投法完成立法，允許全國性議題為公投議題，足見公投議題逐漸提升，人民提出修憲案，是必然發展的方向。

監察院應否有法律提案權，經大法官解釋¹³，允許提案。司法院法律提案權，遲至 175 號解釋(71 年 5 月公布)，方允許提出。其間，相距三十年。制度的信念，可以改變觀念。

今公投法修訂後，取消「雙二一」，卻規定兩年行使一次，矯枉過正，一樣是「鳥籠公投」。如果公民得以提修憲案，公投制度可以得到改善，反映各方意見。第七次修憲，由立法院提案，國民大會複決，相當程度從偏向政治菁英協商模式，轉向以人民為中心的模式¹⁴ 可以說，我國已邁向「公民憲法」之路。

貳、歷次修憲:的背景與爭議

攸關憲改的兩項創設性解釋

釋字第 261 號解釋(79 年 6 月 21 日公布):有認為係創設性解釋，如創設不分區代表，

¹² 陳思賢，《西洋政治思想史》，台北市:五南，2011 年，頁 382-289。J. S. McClelland, 彭淮棟譯，《西洋政治思想史》，台北市:商業週刊、城市文化，2000 年，頁 268。

¹³ 大法官解釋第 3 號，41 年 5 月公布

¹⁴ 葉俊榮，〈台灣 2005 憲改詮釋〉，文收許志雄等主編，《現代憲法的理論與現實》，台北市:元照，2007 年，頁 145-161。

命第一屆中央民代任期結束之時間，以及第二屆中央民代選舉等。有指摘這是違反「禁止訴外裁判原則」：解釋超出解釋聲請之訴求。解釋公布後，引起資深中央民代抗議。

499 號解釋(89 年 3 月 24 日公布):指八十八年第五次修憲未能公開透明，有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。亦即以議事程序而言，其瑕疵之存在已喪失其程序之正當性。再者，修憲之內容，如增修條文有關修改國民大會代表產生方式之規定，抵觸民主憲政之基本原則，違背自由民主之憲政秩序。此項修憲已違反修憲條文發生效力之基本規範，與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基礎，產生規範衝突，為自由民主憲政秩序所不許。故大法官宣告該次增修條文失其效力。

解釋文公布，學界有指此項解釋已逾越解釋者的立場，干預修憲機關權限。再者，修憲之界線應由政治協商或公投決定，不應由司法機關以解釋決定。否則司法機關動輒加以解釋，將使司法捲入政爭，而致司法政治化或政治司法化的質疑。¹⁵又，有指大法官受理 499 號聲請書，不受理部分立委聲請第七次修憲聲請解釋案，顯然矛盾。因為後者也與立法院職權行使有關，同時兩聲請案提出時，修憲皆已結束，為何前者得受理，後者不受理，有失公平。¹⁶雖然如此，論者仍肯定，社會與民意強大的壓力，常迫使大法官主觀意向得到依靠，方勇於介入修憲機關修憲的實質內容。是以第七次修憲結果聲請解釋案，與第五次修憲案不同，一則不受理一則受理並介入審查。

499 號解釋，大法官創設修憲的界限(民主共和國、國民主權等原則)。公布後，引起各界議論，有認為修憲即釋憲的界限，修憲不能被解釋推翻。有批評大法官以司法凌駕人民意志，創下釋憲否定制(修)憲權之惡例。嗣經國民大會提案，限制大法官不得為與憲法文義相反之解釋。之後則在第六次修憲，增修條文明定大法官除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。輿論稱此為「報復條款」。¹⁷

七次修憲的背景、影響

第一次修憲(1991):

依據釋字第 261 號解釋，並因應國是會議(79 年 6 月底至七月五日)的共識，賦予第二屆國代產生的法源，以選出國代進行修憲。

¹⁵ 參閱許智閔，《析論釋字第 499 號中修憲界限爭論之研究》，台大國發所碩士論文，2005 年，頁 283-286。

¹⁶ 李炳南、何輝慶、曾建元等著，《二〇〇五台灣憲改》，台北市:海峽學術，2008 年，頁 24-30。

¹⁷ 齊光裕，《中華民國憲政發展與修憲:一九四九年以來的變遷》，新北市:楊智文化，2016 年，頁 199-216。

第二次修憲(1992):

動員戡亂時期終止，臨時條款廢止，對中央政府做整體改革。如考試院與人事行政局並設，監察委員改由總統提名經國會同意任命，不再是經選舉產生的民意代表。惟總統選舉，應採委任直選或公民直選，爭議熾烈，相持不下，故懸而未決。

第三次修憲(1994):

確定總統由公民直選，行政院院長副署範圍縮小。總統提名經國會同意之人事案不需副署。1996年五月，總統與國代選舉，結果修憲國代，國民黨未達四分之三，於是必須與民進黨合作修憲，(有在野黨主席夜奔敵營之說)，修憲是兩大黨的權力遊戲的說詞甚囂塵上。

第四次修憲(1997):

因應國家發展會議(八十五年十二月下旬召開)22項共識，以及行政院院長由立法院行使同意權引發問題及爭議，於是廢除立法院閣揆任命同意權。又因省的面積及人口與中央政府所轄相差無幾，為防葉爾欽效應，於是有凍省之議。法國雙首長制、廢省，成為兩大黨的共識，並成為修憲議題。¹⁸黑金、地方勢力遂引進國會，影響深遠¹⁹立委與國大爭鬥至最高點，互相以垃圾、蟑螂對罵。修憲後次年，1998年一月宋省長請辭待命，國民黨內部分裂。總統選舉，遷就相對多數的主張，八十九年選舉國民黨讓出政權，陳水扁得漁翁之利。兩大黨間合謀，各有所圖，也初嘗苦果。22項共識，只有兩項真正落實。

第五次修憲(1999):

修憲以來，國民大會依機關修憲，設置議長，每年集會聽取總統國情報告，國大功能出乎國人期待。而總統由公民直選，國民大會功能頓失，國民大會改革為國民議會遭民進黨反對，嚴厲批評修憲的監察院院長王作榮辭職。蘇南成繼任國大議長，國民大會遂透過修憲，規定代表依據立委選舉後政黨得票比例產生，並自行延長任期以與立委同時改選。此舉引起社會震動，同聲撻伐。執政黨主導的憲政改革，評價再受貶抑。

第六次修憲(2000):

第五次修憲案通過後，主要政黨亦齊聲反對，未幾499號解釋公布，認為第五次修憲以議事程序而言，其瑕疵之存在已喪失其程序之正當性。再者，修憲之內容，如增修條文有關修改國民大會代表產生方式之規定，牴觸民主憲政之基本原則，違背自由民主之憲政秩序，(國大非諮詢機關，代表不宜依附立委選舉產生)。

此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範，與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基礎，產生規範衝突，為自由民主憲政秩序所不許。故大

¹⁸李登輝強調，凍省沒有人的因素，只有制度的考量(張慧英，《李登輝:1988-2000 執政十二年》，台北市:天下遠見，2000年，第二八二頁。) 凍省後，原來省議員紛紛參選立委(立委人數增至225人

¹⁹張慧英，同上，第七頁。

法官宣告該次增修條文失其效力。其實，國民大會自行延長任期，是為了讓國大虛級化，不料解釋公布，國代即以廢除大法官為報復，後來決定取消大法官比照法官的優遇。對此，兩大黨皆採取開放立場²⁰。

第七次修憲(2005):

499 號解釋公布後，國民大會旋即集會續行修憲，並自行縮減組織及功能。在民意趨勢及朝野共識下，國民大會更從任務型國大走入歷史，職權交由立法院行使，或交由公民投票複決。立法院成為單一國會，政府體制改變，憲政典範已然轉移。

國民大會經修憲凍結，主要原因是總統直選，國大重要功能失落；其次，八十八年修憲脫序，引起全民同聲指責，加速國大改革。雖然國代延任是為了自行改革為虛級組織，這已經不能被人民接受。重點是，499 號解釋點出，這項改革，無關中山先生的遺教或權能區分理論，而是政治現實、憲政發展之所趨。只須不抵觸憲法存立之基礎、國民主權、人權保障原則，憲法皆可修改，故稱修憲最小限度(或條件)界限說。是以考試、監察兩院之改革，經多年來社會各界討論，已形成一定共識，修憲時機相當成熟。

美國修憲至今 26 案，都出於一定背景，時機成熟。如內戰時期有三案：

第 13 案(1865)：廢除奴隸制度。

第 14 案(1868)：最高法院以平等保護原則，要求州改變種族隔離政策。

第 15 案(1870)：公民不因膚色、種族皆取得選舉權。

可知美國修憲也是循序漸進，不是一蹴可幾。其中第 19 案(1920)，准予婦女行使投票權。此案，距離第 15 案長達半個世紀，正值一次世界大戰後不久。值得注意的是，兩性平等權修憲案(ERA)歷時多年，至今仍未完成。1972 年國會提案後，迄今尚未達四分之三的州批准。

第 21 案，有關取消禁酒令(第 18 案)，如何決定，美國聯邦最高法院認為酒是一個適合由州制憲大會決定的議題。美國修憲第 21 案，廢除修憲第 18 案，一般認為符合盧梭的契約、全意志理論。

我國大法官以第 499 號解釋，推翻八十八年憲法增修條文，至今餘波盪漾。如當時可以採行公民投票，應該可以減免爭議。

我國修憲過程，大致包括學界專家諮詢、(兩大)政黨協商，然後提交修憲機關審議。第一次與第六次修憲，先後尚有大法官第 261 號與 499 號解釋主導。這與南非憲政改革過程須

²⁰ 謝政道，《中華民國修憲史》，台北市：楊智文化，2001 年，頁 428-429。

經憲法法院審查，有所不同。²¹

2021年我國修憲背景 執政黨已經表示，憲法第一章有關國旗、領土等不列入議題；18歲公民年齡，考試、監察兩院改革等可以列入。對此朝野多有共識，修憲的社會氛圍濃厚。政府過去四年來劇烈改革，牽動廣泛，又值疫情嚴峻，修憲似採守勢，議題單純化。

參、義大利的修憲觀—對憲法施行及修改的態度

1922年義大利法西斯政權興起，1848年以來的憲法被廢棄，二次戰後，為保障人民自由與福祉，制定新憲法。戰敗的義大利，參考其自由城市的傳統(故今天義大利重視區 Region)、法國議會制度、英國行政與立法的制衡，以及美國司法審查制度等，1947年制定憲法(Einaudi, Mario. "The Constitution of the Italian Republic," *The American Political Science Review*, Vol. 42 (Aug., 1948), pp. 661-676.)憲法呈現宏觀溫和型特質。

義大利憲法與我國憲法，制定與施行時間相當。以下概要觀察1990年之後義大利的憲法改革。²²

一、是剛性(rigid)憲法

為確保憲法崇高地位，維持政局穩定，成文憲法國家多採剛性憲法，其修改手續與法律有別，門檻較高。義大利憲法規定，修憲案必須經國會兩次通過而兩次會議須間隔三個月以上，第二次會議審議時，須獲兩院絕對多數通過²³國會通過重大議題，必須經國會兩院兩輪審議，其間間隔(公告)三個月以上。公投可以否決任何現行法規，公投必須由國會一院之五分之一議員或50萬公民或五個大區議會提出請求，過半數選民同意方為有效。(義大利憲法第138條。)

義大利憲法，係承襲1848年薩丁尼亞王國憲法而來，其修訂與普通法律一樣，俱由國會以過半數通過為之。當時係柔性憲法，今已改觀。

二、是成文憲法與應用的(applied)、活動的憲法

成文憲法，具有條文章節，白紙黑字便於遵守。應用憲法，係透過解釋，以及國會立法、憲法習慣、司法解釋等詮釋其意義。

活動的憲法(The living constitution.): 成文憲法是在操作上、觀察其意涵；憲法原則是由實際施行界定其意。有謂，憲法是法官口中的法律；憲法來自經驗，不是美學理論。對此，義大利多參考英、美憲法理論，相當宏觀。

²¹ 張文貞，〈憲政改造的方式與程序〉，文見行政院研考會主編，《憲政方向盤》，第二篇，台北市：五南，2006年，頁15-54。)如加入公民提案，修憲管道多元，功能可以補強。

²² 參考 Giulio M. Salerno, *Implementation and Revision of the Italian Constitution Since the 1990s*. *International Journal of Public Administration*, Vol. 34 (2011), pp. 114-122.

²³ 荊知仁，《憲法論衡》，台北市：東大，1991年，頁607。

三、法律在憲法上的地位之限制

義大利重視憲法法(有憲法位階或重要法律)，認為這是憲法不可或缺的部分。這些憲法法相當廣泛，包括：憲法改革程序、中央與地方關係、選舉權、性別平等有關法律。憲法第138條規定，憲法與憲法法之修訂，都依國會兩院同樣程序，可見義大利之重視法律，憲法法之修訂使憲法文義(text)與時俱進，並整合憲法原則與政府機構。其修憲關值得參考。法律不得抵觸憲法，否則無效，是否違憲，由大法官裁判解決。

憲法法院是整個法體系中「憲法順從(constitutional conformity)之保證人」。如同我國憲法第一七一條、一七二條規定，法律與命令不得與憲法抵觸，否則無效；法律與憲法有無抵觸發生疑義，由司法院解釋之。

四、憲法法院對憲法之角色

義大利在1887年之後，政府體制現代化，國會多數建立在多數決基礎。1922年至1942年，經過二十年法西斯政權統治，議會民主政體崩潰。二戰後解除軍備、割地賠款，1946年結束君主政體，制憲後，1948年一月一日憲法施行，開啟共和國時代。制憲會議的人士進而有鑑於威瑪憲法之失敗、法西斯蹂躪憲法尊嚴的慘痛教訓，以及美國憲法之影響，深感必須設立一個在普通法院之外的法院，以保障憲法的優越性，並賦予審查法律之權。於是1955年成立憲法法院²⁴ 憲法法院職權包括：監督與裁決法律、法令等的合憲性；裁決國家權力機關間、中央與地方間的權限爭議；審理對總統與部長的指控等案件。

義大利憲法法院主要功能在確保整個法系統的「憲法順從」，或與憲法一致性。

其一，行政依法裁量，不得逾越立法權。

其二，審查法律的合憲性。所稱法律包括憲法施行前已存在的法律。

第三，確保釋憲者的自主地位。憲法法院要求法官(法院)檢視立法文本(文義)與憲法的一致。因此法官在「過濾」憲法所許可的限制中，必須重建法律與憲法的一致性，而避免干預。

再者憲法解釋，效力等同憲法。後來的憲法解釋推翻先前的解釋，具有非常重大意義。我國釋字第31號解釋，被後來的261號推翻，確定第一屆中央民代的任期，以及第二屆起定期改選，更具有修憲意義。假如釋憲功能成功發揮，就會相當程度減輕修憲之需要。²⁵法國大革命後，1791年制定憲法，至1958年制定第五共和憲法，一共十三部憲法，政局不能如預期的穩定。美國制憲至今，只有一部憲法，透過修改、立法、解釋、習慣等使憲法得到

²⁴ 劉慶瑞，《比較憲法》第316頁。林子儀等編著，《憲法：權力分立》頁30。

²⁵ 美國第18修憲案，禁酒令，被第21案廢除。因此，行憲過程，修憲比制憲可取。荊知仁，《憲法論衡》，頁590。

成長。美國體制顯然較優異。

附錄：499 號解釋與修憲之界限，補充相關資料如次：

德國憲法學家卡爾·施密特(Carl Schmitt)，在其 1931 年的《憲法的守護者》一書中，提到司法權的本質界限。亦即，司法權仍須遵循法治國的界限。憲法法有疑義時，其內容的關鍵決定權乃是立法者 - 非司法者 - 之本質。

在權力區分下，也可以賦予法官依定程度的判斷自由，但只要司法者在國家法上的角色不變，就不能讓司法者侵入政治決定這項立法者的本質任務之中。法院之任務，在排除憲法法律(憲法法)內容中不明確之處，因此是在確定法律之內容，從而本質上屬於立法權，甚至是制憲權，而非司法權²⁶英文憲法類的著作中，常見修憲界線(boundary) 或界限、限度(limit)。德國有關修憲界限，有認為在 Carl Schmitt 之前，未出現過修憲的界限理論。至施密特始明白地將修憲之觀點理論化。²⁷憲法是一種契約，是由雙方或多方所決定的政治或法律。

²⁶ Carl Schmitt 卡爾·施密特，李君韜、蘇慧婕譯，《憲法的守護者》，新北市：左岸、遠足文化，2005 年，頁 75-101。

²⁷ 楊尚儒，〈Carl Schmitt 論公投及其限制；關於直接民主對代議制之挑戰所做的警告〉，文收臺灣政治學會，《臺灣政治學刊》，第 24 卷第一期，(2020 年 6 月)，頁 109-162。

少數黨能在修憲中發揮的影響力

摘錄自 2021 年 1 月 26 日政策智庫諮詢會議

講者：姚孟昌教授 輔仁大學學士後法律學系助理教授

修憲的四個問題

1. 中華民國現行憲法不管是 1947 年頒布的 175 條憲法，或是之後增修的 12 條條文是否有修改的必要？

若您認為現行憲法無修改的必要，只需透過法律條文修改或大法官釋憲就能解決目前的憲政問題，那麼對您而言憲改就是一個假議題。既然民眾黨無須為這次立法院的修憲成敗負擔責任，民眾黨的目標應該是如何引發民眾對於台灣憲政改造的關注與支持。若您認為憲法的確有修改之必要，那麼台灣民眾黨立院黨團既然為修憲委員會一份子，你們的修憲主張就非常重要。

2. 誰有權力變動中華民國憲法？

根據憲法第二條：中華民國之主權屬於國民全體，唯有人民才有修改憲法的權力。又根據憲法第三條：凡具有中華民國國籍者為中華民國國民，那麼誰能夠被定義為中華民國人民？這將是討論修憲時的先決問題。

3. 誰具有中華民國之國籍？

根據現行國籍法，出生時父親或母親為中華民國國民且沒有從未放棄國籍者為中華民國國民。據此，海外僑民是中華民國國民，中華人民共和國的 14 億人口也是中華民國國民。只是現行修憲條文區別有居住中華民國自由地區人民與非居住於自由地區的人民，前者才有就憲法修正案進行複決的權利。換言之，在憲法增修之後，憲法第三條「國民」概念已經變動。

4. 憲法修改程序？

啟動憲法修改程序須由立法委員必須要 1/4 人員提案，3/4 委員出席決議，出席委員 3/4 同意，修正案才能通過。通過之後憲法需要公告半年，全國人民進行複決投票，需要有投票權者過半同意，修憲案才能通過。

憲法保留原則與法律保留原則

憲法是人民與人民訂定的契約，用來形成政府與規範國家之用。憲法不同於一般法律。所謂的憲法保留原則，最典型例子就是涉及公民行使選舉權與被選舉權年齡下降的問題，既

然年齡規定在憲法之中，就不能透過法律進行變動。民眾黨黨團雖然已經就選罷法提出修正案，但仍無法取代或變更憲法第 130 條（中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。）因為法律不能牴觸憲法，因此憲法保留事項只能透過修憲才能變動。

人民對於修憲程序中的角色

人民在修憲程序中的究竟是旁觀者，還是被動的決定者？當立法院沒有提出任何修正案時，是否人民就無法進行修憲？人民豈不能對憲法修改有所行動？我個人非常肯定台灣民眾黨主張人民在修憲過程中不應是旁觀者或被動回應者，人民理應在修憲法程序中扮演積極角色。當立法院無法執行人民的修憲意志或怠惰行使職權時，人民應該要有權利去啟動修憲。否則憲法第十七條（人民有選舉、罷免、創制、複決）形同具文。

在當前修憲程序中，在野小黨跟人民一樣，皆被迫成為旁觀者或被動回應者。在立法院組成結構來看，只有民進黨與國民黨能夠提出修憲案。民眾黨、時代力量、台灣基進或無黨籍委員只能旁觀或被動參與。於是，修憲案之提出無法容納多元聲音或各方主張。更不用說在院會時，小黨的聲音勢必被兩黨所淹沒。若小黨無法在修憲階段充分表達意見，小黨勢將面對若不是為大黨修憲案背書就是必須退出修憲的兩難。小黨無法代表民意監督修憲程序，這是令人非常遺憾的事。

即使小黨想要結合民間力量，另外提出修憲案，在現行制度中也不可行。一來公投法已經限制人民提出新憲創制。人民甚至連敦促政府機關推動新憲的公投倡議也會為中選會所拒。例如，日前台灣制憲基金會曾以重大政策創制希望連署敦促蔡總統推動制定一部合乎台灣現狀的新憲法的公投案，竟然遭致被中選會無理駁回。台灣制憲法基金會的初衷是希望人民能對新憲形成共識，卻被行政官僚的顛預限制。在代議政體當中，黨團、機關有義務幫助人民凝聚共識，將人民所想所求化為政策與法律。每個政黨都代表民意。如果小黨的代議士對修憲法都只能旁觀，人民更是無奈。

我認為憲法修正案並非修憲委員會說了就算數，尚須經院會中 65 席立法委員同意才能通過。由此可知，在修憲過程中，沒有一黨能夠獨立修憲的。若兩個黨彼此搗亂，就永遠不可能修憲。執政黨一定要爭取在野政黨的支持。那麼，台灣民眾黨就應審慎思考，什麼樣的修憲案才值得台灣民眾黨支持。

負責任少數黨能夠在修憲過程創造的影響力

廢考監這個議題的確值得討論。憲法中有關考監兩院的條文早已經被修改過了。監察院原本是國會的一部分，在 1990 年代修憲後，監察院已經不再是國會的一部分。我們知道民主憲政國家不用到五權，只是五權如何併入三權，權力分立制衡機制要怎麼設計，這將會是

未來修憲的重要問題。

雖然台灣民眾黨在這次修憲程序中無法獨力提出任何議案，與其被動參與、被迫背書，台灣民眾黨毋寧可以提出幾個問題質疑國民黨以及民進黨：

請教民進黨：

1. 這次的修憲是要修增修條文還是就憲法本文直接修改？

若不修改中華民國憲法本文，修改憲法增修條文恰當？因為按照世界各國修法領域，增修條文通常用來增補本文不足之處，而非用來凍結本文規定。

2. 民進黨若認為制憲不可行，修憲是共識。那麼你們的修憲到底要修到什麼程度？

請教國民黨：

3. 你們主張的修憲是要回到憲法本文修改，還是繼續就增修條文進行增修？若認為制憲不可行，修憲是共識。那麼你們的修憲到底要修到什麼程度？

4. 如何確保修憲程序公開透明與充分討論且能納入各界意見？

5. 修憲程序該如何監督？若修憲案順利在立法院通過，就必須將爭取超過 965 萬選民的同意票。

6. 若要催動 965 萬選民的同意票，各位真的認為現有的修憲提案能激發人民的熱情參與以及積極同意？

法式修憲

摘自台灣民眾黨智庫諮詢會議

講者：廖達琪 中山大學政治研究所特聘教授

修憲門檻-台灣最難

台灣的憲法是否一定要在現在修憲呢！？對於我來說這是一個大哉問。修憲在台灣為政治大戲，使得實質上修憲內容好壞和未來方向的改動，人民是相對無感的，多為接受訊息、動員和觀看政黨攻防居多。目前我是支持修憲的，而在修憲議題上，民眾黨要如何去與國民黨和小黨合作，相當重要。畢竟現在修憲門檻相當高，需要四分之三的立法委員加上合格選民的一半同意票，才能通過修憲。

如何修憲-法式修憲

我長期於修憲問題上研究，也曾親自訪問法國了解修憲問題。而法式修憲制度為「雙軌制」修憲，在制度設計上相當高明。法國制度在一般議題的討論上，多於國會解決即可，如果是像台灣一樣的憲法體制，眾多議題會使得人民難以深度了解各個議題，進而去做出正確的判斷。因此，透過法國制度，瑣碎和範圍較小的議題，可透過國會內進行表決，以此提升效率和降低人民的負擔。而法國國會只需經五分之三的同意的（約高於一般法國法案修訂的二分之一高），就能成功修憲，不需經過人民公投即可成立。

如何修憲—法式修憲

雙軌修憲，也就是修憲成功的門檻有兩軌：

- 經過國會五分之三的同意的，不需經過人民公投即可成立；
- 不一定經國會多數同意，但須經人民公投，獲出席投票的相對多數人民支持才算通過。

但哪一項修憲案要付諸公投，則是交由總統決定。

而「雙軌制」的一軌是直接送進法國國會進行表決，另一軌則是直接進到人民公投來進行表決。而法國憲法規定，人民公投只需要獲得出席投票的「相對多數」人民支持就能通過，而非台灣修憲門檻所規定的「超過二分之一合格選民」。換句話說，如果法國公投今日只有4成的出席投票率，那只需超過2成以上的同意票，就能成功通過。但是，哪一個議題要進入到人民公投或是國會進行決定，權力則在法國總統身上。

因此總統能決定，哪些議題要進入國會，哪些議題要直接由人民公投。確實，法國這個

制度如果引進台灣，確實會在台灣社會引起風波。但是，我們現在也沒有給中華民國總統如此大的權力，難道總統權力不大嗎？所以即便你不給總統這個權利，總統權力依然巨大。但是，如果給予總統這個責任，那代表總統必須要對每個修憲案負責，不像現今中華民國總統不需在修憲案上負責。根據法國歷史來看，由法國總統決定要公投的議題，都為重大議題，像是：將法國總統的任期由 7 年改到 5 年。多數重大改變的議題都為人民公投，而瑣碎議題則由國會表決，因此以歷史角度來看，是可行的。

擴大政治參與

應該要修改「選制」，推動德國的「聯立制」²⁸，這樣民眾黨 11% 的政黨得票率於國會裡就會擁有總席次的 11%（約 13 席（+8），目前為 5 席）。這樣就能按照政黨得票比例來分配不分區立委的席次，而此法案也需要於其他黨的合作來推動此修憲案。另外，應該要擴大不分區席次至 73 席（現為 34 席）。因為如果要提倡政黨理念，一定要靠不分區立委去倡議，畢竟區域立委還要顧及地方選民的議題和支持度。因此不分區立委更能增加政黨的力量及理念宣傳。此外，政黨能分配席次的得票門檻 5% 應該下調至 3.5%，雖然這會造成「小黨林立」的問題，但目前台灣較不用去擔心此問題，反倒要思考台灣要如何從眾多意見中「折衝樽俎」，找尋最大共識。雖然意見眾多會耗費不少時間，但民主本來就是「浪費時間的必要」，正需要各方意見的協商和討論。而 18 歲投票權上（現為 20 歲）的修憲案，則是這次最有可能通過的修憲案，各黨共識相對高，且國民黨也不敢阻擋。

修憲程序的調整上，台灣可以學習瑞士的做法，給予人民提案權，拉長提案、連署、討論的時間，使得人民有足夠時間去了解、提出議題。制度上，瑞士分為「創制」及「複決」案：前者是公民的立法提案權，有類代議士所為；後者是針對代議士通過的法案，由人民決定是否發動複決。以瑞士做法而言，國會通過的任何新法，都先公告 100 天，視有無 5 萬人連署要求複決而定，如無才生效。這機制讓國會各黨較願協商，以產生最大共識。至於創制，瑞士是憲法層級才行使，但也因此大小事都可入憲，台灣可斟酌國情而設計。（瑞士做法可參考後圖）

²⁸ 「聯立制」分配名額：各政黨總當選名額，以全國總應選名額依各政黨在第二張投政黨名單的得票比率分配，扣除該黨在選舉區已得議席，其差額再由政黨比例代表名額中補足。

擴大政治參與

4. 瑞士公投介紹

- 公投要先分**創制**及**複決案**:前者是公民的立法提案權,有類代議士所為;後者是針對代議士通過的法案,由人民決定是否發動複決。以瑞士做法而言,國會通過的任何新法,都先公告100天,視有無5萬人連署要求複決而定,如無才生效。這機制讓國會各黨較願協商,產生最大共識。至於**創制**,瑞士是**憲法**層級才行使,但也因此大小事都可入憲,台灣可斟酌國情而設計。
- 公投要以由下而上,養成由人民發動的方式為要,並能對決策有影響:**瑞士經驗特別強調主政者最好不要主動推動政治性議題,且不具決策實質影響力的公投**;這樣操作易引發民粹,不是建立穩健民主的路徑。
- 公投要留足夠時間給社會討論:我們這次在公投成10案後,剩下不到1個月的時間,而瑞士一個創制案有足夠連署成案後,平均尚需52個月左右才進入投票。

參考:廖達琪, 1071022, 〈學瑞士, 公投才能轉大人〉, 中國時報。
<https://www.chinatimes.com/opinion/20181022003745-262105?chdtv>

公投設計上,公投應該要有由下而上的制度,養成由人民發動的方式為要,並能對決策有影響:瑞士經驗特別強調主政者最好不要主動推動政治性議題,且不具決策實質影響力的公投;這樣操作易引發民粹,不是建立穩健民主的路徑。公投要留足夠時間給社會討論:我們這次在公投成10案後,剩下不到1個月的時間,而瑞士一個創制案有足夠連署成案後,平均尚需52個月左右才進入投票。

瑞士公投完整介紹:²⁹

擴大政治參與

4. 瑞士公投介紹

- 公投可盡量減少行政干預,但可增加與立法部門對話:瑞士的聯邦政府對公投通常給予**低密度審查**,盡量協助其成案;而人民**創制案成立後,還會交國會討論決定是否提「對案」**。如提,人民可思考是否撤案,或兩案並立,交付人民表決;如兩案都過,但內容彼此矛盾,可以得票多的出線。
- 公投可先開放**通訊投票**,甚或**e-voting**:**瑞士近9成係通訊投, e-voting**則在部分州推動。台灣對通訊投票甚多疑慮,或可先從公投推動,因為敏感度或權力的牽動性比起候選人應是弱多了。
- 公投可以不綁大選:瑞士是脫勾的,且一年排4次並預先排定,現已排至2037年,或因有通訊投票等,不綁大選的投票率平均也有4成。
- 公投可以不設通過門檻:瑞士是沒有的,只要有相對多數即可(**憲法創制還要加上過半的州同意**),我們好不容易從1/2選舉人降至現在1/4,但也要將近500萬人同意且超過不同意者才算通過,難度還是有的!

參考:廖達琪, 1071022, 〈學瑞士, 公投才能轉大人〉, 中國時報。
<https://www.chinatimes.com/opinion/20181022003745-262105?chdtv>

²⁹ 參考自廖達琪投書 <https://www.chinatimes.com/opinion/20181022003745-262105?chdtv>

公民參與修憲的制度經濟學分析

摘自台灣民眾黨智庫諮詢會議

講者：吳宗憲 國立台南大學行政管理系教授

此次報告大綱有三個重點，將由制度經濟學的角度分析公民參與和修憲。講者將此分為三大重點進行討論，分別為：「有效率的憲法是怎麼樣的？」、「選擇修憲還是制憲？」和「要如何促進公民參與修憲？」。

有效率的憲法是怎麼樣的？ - 配置效率 VS 調適效率

下圖為現在養雞的方式，「巴特利籠」³¹養雞方式。目前多數雞農仍以此方式為主。此方法之所以盛行，是因為2、30年前，台灣人相當需要蛋白質，且當時台灣能使用的土地龐大、人口不多，因此能快速提供蛋白質，增加產量。



配置效率 VS 調適效率

- 創立新制度可強化當代的資源配置效率
(制度創立->組織創建->產生知識->學習知識->產生利潤->路徑依賴)
- 制度因路徑依賴得以影響下世代的行動
- 當代具配置效率的制度，未必有調適效率
- 能使制度彈性化的制度才符合調適效率

上述方式以2、30年前的土地、市場、人口數量、市場經濟的情況來看，是相當有效率的。可是由現今狀況看，這個方式已經非常沒有效率，之所以如此，是因為禽流感盛行的問題，禽流感現今會如此嚴重，正是因為雞農將雞密集的眷養在一起，使得如果一隻雞生病了，那其他隻雞也有相當高的機會受到感染。那雞農為了要預防此種狀況的發生，大多利用預防性的抗生素去減少此種情況的發生，因此我們的雞吃了許多的抗生素，使得最後這些抗生素將會回到人的身體和土地當中。

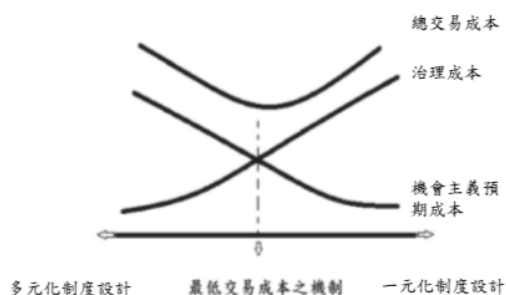
³¹ 註：「巴特利籠」養雞法參考資料：<https://smctw.tw/4562/>

而之所以提上述這件事，是因為當年符合配置效率的一種做法，在沒有經過時間的調整下，使得此方法非常沒有調適效率，而時間逐漸拉長，將會有「路經依賴」的問題，使得現有制度會有延續性，影響到下個世代的行動和變化。到了現在應該要淘汰的制度，由於過去的配置效率，因此難以廢除。現今的方式，是利用人工標章做標示，使得消費者可以自行選擇要「放牧」還是「巴特利籠」養殖方式下的產品。

如何決定制度的彈性程度

在第7次修憲，憲法門檻過高難以修改，即便符合當年的配置效率，其門檻過高使得難以應對未來所發生的事情。我們應該思考，制度要設計成「一元性」難以改變的？還是要設計成相對有彈性能變化的？對此有三個原則應該去思考：一、當初制度是在妥善思考後所制定的，還是在政治角力後所得出的結果。如果是非理性的思考所做出的結果，使得這個制度無法如我們希望隨著時代被調整，因為正是因為當年修憲並未思考清楚，造成現今憲法難以調整。二、環境如果變遷巨大，這個制度應該要設計的比較彈性。三、如果我們在適用這個法律的時候，常常溢出這個規範，那這個法律更應該要能更有彈性的去修正。而上述是利用制度經濟學的角度去做探討。

如何決定制度的彈性程度？



- 建立制度時是政治互動的結果，而非理性思考，則制度必須具彈性 (資產特定性原則)
 - 環境變遷大，就必須更具彈性 (不確定性原則)
 - 現實如果常常溢出制度規範，則必須擁有彈性 (交易頻率原則)
- Williamson, O. E. (1975, 1985).

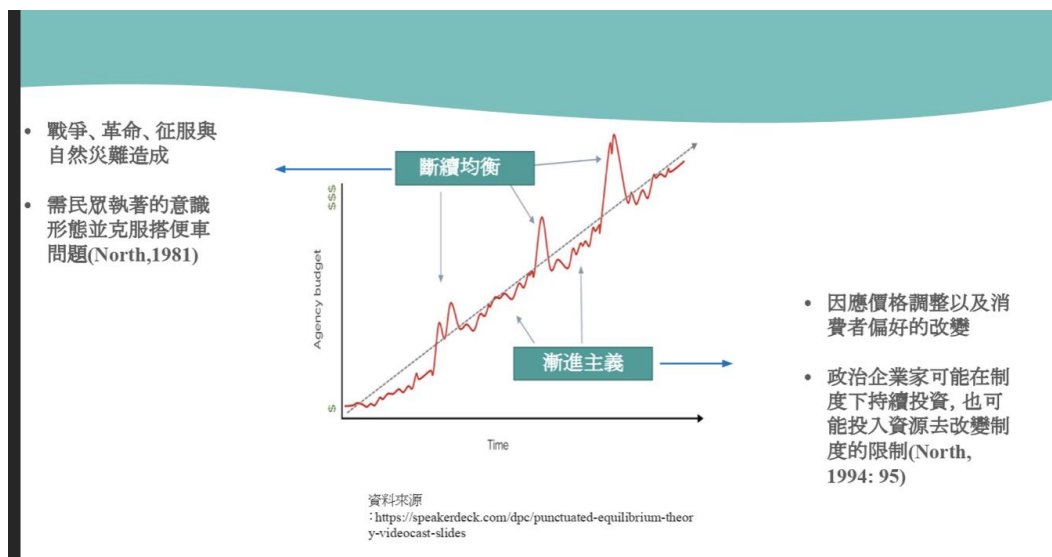
憲法於我國第7次修憲後因門檻過高導致難以進行修正，但是由於現今社會變遷巨大，使得憲法無法跟上現實社會的應用，近年議題像是：公平經濟、土地正義、環境變遷、氣候變遷.....等等影響巨大，但由於憲法的難以修正，使得人民難以在這些議題上使力。因此現今的憲法調適效率，可以說是趨近於零。而我們現今的憲法正需要調適效率，由於憲法為過去「高度政治」的產物，並未思考完整，使得其難以修改。且現今社會變遷的巨大，迫使許多議題都希望能透過憲法的變動來解決上述的問題。總結來說，除了兩岸議題外，其他議題都希望能有彈性的憲法去做應用。因此，我們應該要去思考憲法調適效率的問題。此外，台灣時常在適用憲法時，常常需要制憲，顯現出我國憲法不合時宜。我們憲法在修憲的過程裡，非常需要調適效率，而憲法在調適效率的探討下，最應該做的就是「降低修憲門檻」和「降低公民權年齡」。如果公民權的年齡能下調，也能讓議題或價值的實踐上能相對全面且符合各個世代的利益。降低修改門檻上，只要能降低修改門檻，我是沒有意見的，

修憲還是制憲好？

制度經濟學的角度來看，制度的改變有兩個面向。一個為變動相當大的「斷續均衡」，另一個是變動幅度較小的「漸進主義」。而漸進主義裡的變動通常是由於政治企業家在當代的小幅度變動（人民偏好、價格變動.....等變化）底下，做出的調整，進而造成制度的改變。而大多數的變化或調整都是屬於漸進主義的形式。而制憲則為斷續均衡此種相當大的改變，多發生在戰爭、革命、征服與自然災難所造成，且需要民眾執著的意識形態並克服「搭便車問題」，如此，民眾才願意去投入、參與。

目前台灣的修憲問題上，具有內生的動力。執政黨目前面臨新世代挑戰（議題、價值），而隨著執政時間一拉長，面臨到的新世代議題也會增加。並且，反對黨也互相競爭著新世代的代表性。因此無論是執政黨或是反對黨，都希望憲法能做一定程度的修正來應對目前新世代的挑戰和變遷。而修憲可以採取多階段執行策略，第一階段應先處理「調適均衡」（修憲門檻、公民權年齡）的問題。再來才是政府體制還有國家主權的問題，因為這些問題可能會卡住，使得我們的「絕對多數」形成不了，因此，調適均衡的問題應該先行解決。

制憲上，並非不可能，但是需要借助外力的引發（國際環境的變化、意識形態的變動、經濟狀況的變化），這種變化如果非常巨大，可能使得我們的民眾，願意將權力交給執政者，成為類似於緊急命令下的產物。要到此種程度，我國才較有可能有制憲的可能。我國制憲目前難度相當高，其原因有四：



一、我國目前意見相當分歧，制憲的難度相當高，因為維持現狀的多數民眾和國民黨可能會發動反制。

二、程序的爭議可能會更先於議題爭議，因為修憲是有既定的程序的，但制憲則沒有，因此程序上就有可能出現問題。

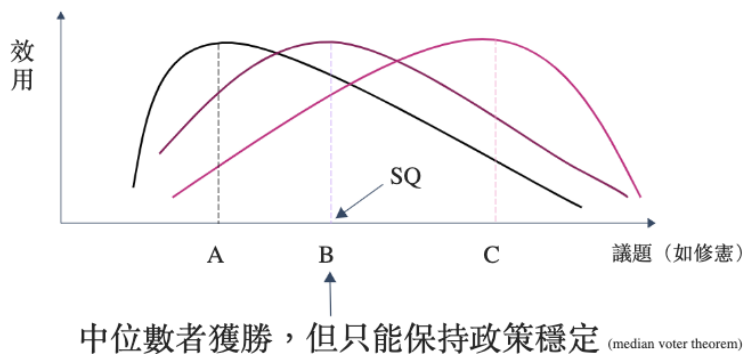
三、行憲比制憲更為困難，因為人民已經習慣舊有憲法。

四、制憲的公意志 (Public Will)，要決定哪些議題要放入討論議題，是非常不容易達成。

要如何促進公民參與修憲

由兩個面向來作分析，一、透過修憲創造超越門檻的政治結盟，如果光提出修憲這個議題蠻有困難的，因為政治學的中位數理論來看，大部分人民是選擇站在中間立場的，對於修不修改的感受不是那麼深刻。那如果要修，我們必須要讓中間民眾朝右邊移動。

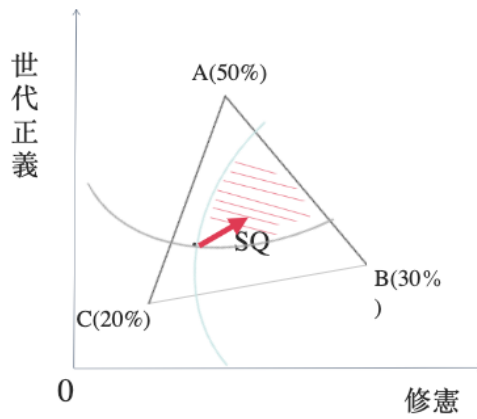
修憲須創造超越門檻的政治結盟



二、那要如何促使人民從中間朝右邊移動呢？根據制度經濟學理論，應該要多制定出個面向，在兩個面向中，把少數去定義出來，就有個對抗的基礎，這樣在做策略聯盟相對簡單。

根據下圖來看，A人相對較多（50%），所以正常情況下不會與進行B結盟，可是在此情況下願意與B結盟（30%）是因為只要未來政策方向比現況（SQ）更靠近A，A就認為此政策方向對A有利，所以A願意與B進行結盟。對於B來說，只要政策方向能讓現狀（SQ）向右靠（修憲），對B也有好處，因此A與B是能找到共同利益且可以合作的交集（紅線區塊，往右上角移動），「有少數的對抗，才有多數的凝聚」。

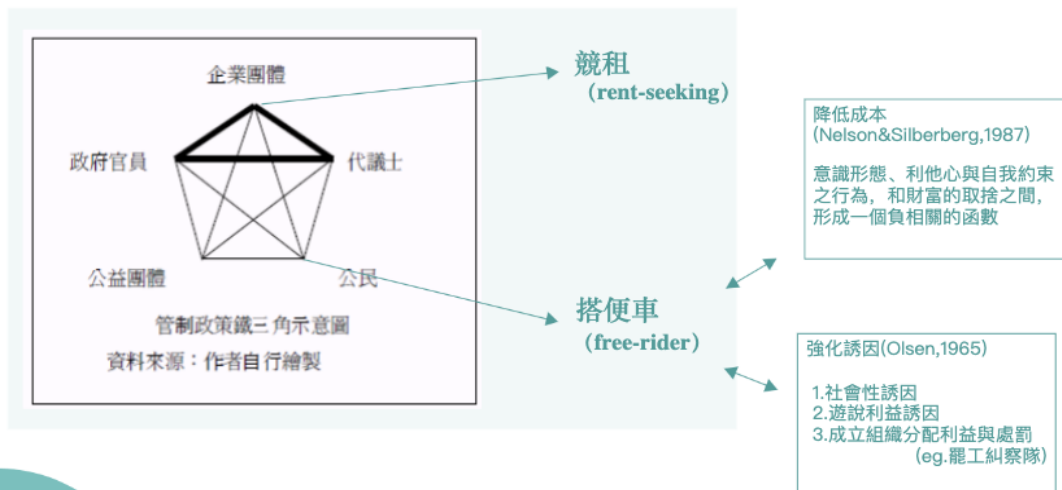
透過雙面向議題結盟出政策多數



資料來源：改寫自Riker, W. H. 1986.

修憲行為本身是非常不理性的，因為耗費時間和資源巨大（投票、了解議題.....等），使得人民都有搭便車的心態。如果要克服搭便車的問題則有兩個方法：一、降低公民參與成本，像是：降低意識形態表達的物理成本，因此人們更願意去表達。二、強化公民誘因，像是：社會性誘因（朋友互相邀約）、遊說利益誘因（如果這件事做好了，對受益人有什麼好處）、成立組織分配利益與處罰（像是：罷工糾察隊）。

克服集體行動邏輯



對促進民眾參與修憲的建議

以上是以制度經濟學的理論觀察，進而促進民眾對於修憲的參與。總結上述內容給予 4 點建議：

- 一、盤點所有議題交集處之各種利害關係人支持比例。
- 二、創造修憲能同時涉及之新價值，以定義出少數，已提出修憲新價值來凝聚出多數。
- 三、降低公民集體行動之成本（公投綁大選、社群網路、網路互動式問答遊戲³²）。
- 四、提高不配合之成本（不利處境與憲法之連結）。

對促進民眾參與修憲的建議

- 盤點所有議題(及議題交集處)之各種利害關係人支持比例
- 創造修憲能同時涉及之新價值，以定義出少數
- 以提出修憲新價值來凝聚出多數
- 降低公民集體行動之成本
(eg. 公投綁大選、社交網路、英雄遊戲<https://exam.redesigninfo.cc>)
- 提高不配合之成本
(eg. 不利處境與憲法之連結)



³² 網頁互動小遊戲：《臺灣認知大考驗》 <https://exam.redesigninfo.cc>

108 課綱：高中教師的觀點

摘自 2021 年 2 月 5 日政策智庫諮詢會議

講者：普通高中教師們

高中教師甲

108 課綱的問題

身為一名公民科教師，課綱條目是用提問的方式，對老師而言無所適從，而且也因此導致各家教科書出版社自己排列組合教學內容，造成深淺差異性很大，有的版本寫很多，有的版本寫很少。這樣的後果就是老師不是被單一版本綁架，就是焦慮的老師花很多時間把各版本收集完整，並且花很多時間為學生補充，卻無助解決問題。

在新課綱教科書的審查上，被要求必須跨越社會、政治、法律、經濟等學科領域，造成許多知識體系被切割或破碎。有別於過往一個學期上一個領域，同一冊必須橫跨不同領域，學理上很牽強，因為大部分的公民老師學習背景各異，要這樣串連很難，並導致聯合模擬考規劃困難。

大考公告素養題型增加

素養題題目難度增加，不只造成學生學習的負擔或直接放棄學習，也增加教師在出題的負擔。例如自從本學期開始，台北市的學校教師須繳交段考素養題存入大考中心題庫。

大考中心素養題規劃混亂，公告題型與課文審查標準不一：例如：外部性成本的圖形在任何一家版本都沒有出現，但卻出現在公告題型中。雖然只有 1 題，只要有這種問題出現，都會增加教師教學壓力與學生負擔，造成不安。

最後就是考試方式改變：由於未來改採卷卡合一，電腦閱卷，因此造成學校必須花錢買設備或軟體（據說還只有一家廠商有製作能力）來處理。目前，由於各校經費不足，因此各校僅能先採取部分科目先試做；但試做期間，必須將學校油印室封閉，因此對其他科造成排擠效應。

從一個高中老師的觀點而言，我們明顯感受到課綱的規劃、課本的撰寫到大考中心命題不是同一套人馬，訊息有落差導致學生和老師都很恐慌，無所適從。

探究與實作

針對「探究與實作」課程，各校均須提出課程計畫並送審查。目前課程計畫已經審查至 110 學年度，但其實大多數的學校現在才剛開始第一次執行，執行時難免因學校活動或校外人士無法配合等而須變動。若想要調整 109 或 110 計畫，理論上也必須等到 108 執行完畢，但審查的時間上並不一定可以配合。

再者，每年每屆學生情況不同、需求不同，不一定都適用預先擬定的計畫內容。探究與實作每一堂課的課程計畫要寫滿 18 週，而且被要求詳細接近於簡案。老師們往往擔心寫了

計畫趕不上變化（因為要預先寫到下學期的計畫），而且被要求計畫與實際教學內容不能有差異。我們高中老師實際詢問課程計畫審查委員，委員一方面表示教學現場可以微調，另一方面卻又會查核計畫書內容與現場實際教學有無差異，這兩者之間非常矛盾。

探究與實作為 2 學分，若是採一學期 2 學分的開課方式，在成績計算與補考時較不會有問題；但若開課是上下學期各一學分，成果報告又訂在下學期末再繳交時，針對上學期的成績如何評比與是否要安排補考，在教學現場造成困擾。

憑良心而言，「探究與實作」實在太多了！光社會科三科就要三個報告，老師和學生怎麼吃得消？每個學生想要探究的主題各不相同，這些變數是老師無法進行事先備課的，老師常常要配合學生的探究，不斷搜集與研讀各種資料，這對許多沒有寫過論文的老師而言，是非常大的挑戰。另一方面，由於課綱時數減少，許多學校面臨老師人力過剩問題；但另一方面，也有許多學校早就控管教師人數，因此，這段時間的教師人力調度對各科都造成很多的問題。

最後，「探究與實作」牽涉社會不平等的問題。因為教育經費的不足和分配不均，許多老師借不到需要的機器，教室和設備也不夠。然而，學校有義務提供所有教學需要的設備，因為一定有學生沒有手機、電腦或網路。

學習歷程檔案

根據學習歷程檔案系統的設計，每個學生每學年可上傳 6 件檔案。但由於每個學生作業形式差異很大，因此檔案的大小的差異也很大。一個檔案限制 2MB，實在太小了，學生必須花很多時間處理壓縮檔案的問題。

此外，學生多數依賴教師的作業。大多數的學生其實無法自己決定要上傳什麼檔案，原因在於學生對於自己未來的大學科系其實並不是真的很了解。或許，只能等到高三，學生最後才能選擇。但老師更不好意思讓學生太差的報告上傳，只好一直退件，對學生和老師負擔太重。

高中教師乙

108 課綱的諸多設計立意良善，希望讓學生適性發展，不要被統一規格。以部定課程而言，有「加深加廣課程」的設計，訂有領域選修課綱，以協助學生銜接不同進路的大學教育；有「多元選修」，提供更個別化與差異化之適性課程，如通識應用、職業試探、大學預修等。以校訂課程而言，可以開設「校訂必修」，提供學校發展校本特色課程，以跨領域，知識統整應用類型之課程為主；有「補強性選修」，提供適性與差異化教學，確保學生基本學力；更有「彈性學習」，制度化保障自主學習時間。

具體建議：

針對 108 課綱，既有的教學制度也要改革才跟得上腳步。我的建議如下：

降低每班學生人數：

公立高中每班 35 人，私立學校每班 45 人。

降低教師授課基本鐘點：

108 課綱實施後，以高中社會科專任教師為例，每週基本鐘點 16 節，若加上超鐘點，將增為 21 至 25 節，若再加上還有輔導課或彈性學習授課時數，每週達到 23 至 30 節。老師已經嚴重過勞。

因應 108 課綱實施，因應各類多元選修課程，教師授課科目增加 1 至 5 種課程。以目前每一位老師平均的授課時數，根本不足以應付新增龐大的備課需求。根據上述，教育部應該鬆綁員額不足以因應教師員額需求，因為那只是之前不確定 108 課綱前暫時凍結不聘的員額。

提高兼任行政教師職務加給

前導計畫、優質化、領航計畫各類計畫推動，執行、核銷工作量大增。

108 課綱老師必須自行開設多元選修及彈性學習等課程，但後端的排課、安排特色教室、分數統整、營隊安排都造成工作量大增。對兼任行政職的教師有如火上加油，導致年年上演「行政大逃亡」！

持續以專案方式給予多元課程支持：108 課綱上綱的過程中，教育單位以各類計畫如前導計畫、優質化、領航計畫等來支持教師開設多元課程，如邀請專家學者或與大學教授共同授課等等，但目前相關經費正逐年減少中，建議未來能持續的以專案方式給予多元課程相關的經費支持。

制度化的鼓勵大學端與高中合作：教授入校與高中職合作課程、專題講座。推動校際合作，如簽訂「合作協定」，如協助寒暑假營隊、提供教師增能。

高中教師丙

108 課綱上路以前，原本上課只要照本宣科就好。現在對課程內容的內容要求提升了，除了輔導課、多元選修以外，現在還要處理學習歷程。再加上有探究與實作的報告，需要與學生大量討論。以前同樣的時數，我只要照本宣科，現在同樣的時數，我需要討論、額外備課，負擔多好幾倍。

大小校老師數量的差異、公立學校資源的差異都要考慮進去。都市的學校資源比較多，可以同一堂課有兩位教師協助。但偏鄉學校恐怕毫無能力是負擔這些事情。例如，我們有開專題製作，目的就是要產出一篇小論文，要找到研究方向。專題產出小論文對大學生都不容易，更遑論高中生。我的學校是兩位老師協同，但中南部往往都是一個老師負荷二、三十份報告，不是只有看完而已，還要給予建議。協同需要經費資源。現在有很多課談不同職涯，會變成許多課程要高一學生就要決定未來方向，並且製作一份報告。對於許多對於未來迷惘的學生來說，很困難。

解決升學焦慮，越多元只會越焦慮。

多元歷程的目的要處理的是合理的文化資本流動，讓不同階級的人可以獲取相同文化資本，以及彌補文化資本差距。學習歷程強調檔案真實性與學生的自主性，但是學習歷程對學生仍然會造成下列的困擾。

- 新課綱分數學 A 和數學 B（較易，高三就不用上數學），但很多學生在志向還不明，會先選困難的數學 A。建議可以有資源輔導幫助學生在國中提早思考。
- 小班比較能顧及學生品質（數 A 數 B 拆班授課實證經驗）
- 資源落差
- 自主學習學生背景造成落差，有些學生沒有網路，或是線上課程要錢
- 營隊很難報名又很貴

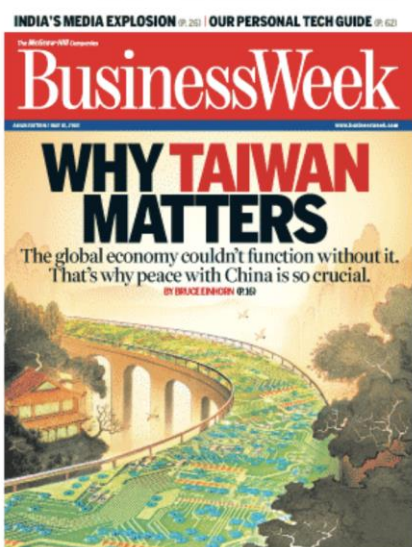
學習歷程檔案

- 頻繁上傳，會造成志向不明的學生累又慌忙。
- 規定每學期上傳，限定修過的課。高一如果沒傳，之後不能補，會讓學生疲於上傳資料。

108 課綱對學習歷程、理工人才培育的衝擊

摘自 2021 年 2 月 5 日智庫政策諮詢會議
講者:張耀文 台灣大學電機資訊學院院長

台灣為何如此重要呢?



May 16, 2005

The New York Times
Pound for Pound, Taiwan Is the Most Important Place in the World
Its excellence in the computer chip market puts it at the center of the battle for global technological supremacy.

By Ruchir Sharma
Mr. Sharma is the chief global strategist at Morgan Stanley Investment Management and the author of "The Ten Rules of Successful Nations."

Dec. 14, 2020, 9:47 a.m. ET

Dec. 14, 2020

台灣也不要妄自菲薄 - 紐約時報報導台灣為世界上最重要的地方 美中對抗 (半導體)

近年來，美中除了有貿易戰外，在科技上的對抗也十分劇烈。華為由於川普 4 年的執政的政策影響下，許多科技設備、國外 5G 投資、半導體設計、設備等都被美國掐住。而這個階段下，美中貿易戰完全是科技，一塊是半導體的設備，而另一塊為半導體的設計。

美中對抗 (半導體)

天下 台積電向美靠攏，美國最致命的一擊，分析師：華為氣數已盡，台積電可全身而退

TechCrunch 失去它華為就癱瘓！帶你認識美國的制裁王牌：EDA 產業

自由時報 華為避過海思總應用別家 IC 設計廠？中國政府大買 EDA 軟體 重演台灣半導體之痛！中國挖角美 EDA 設備大廠高層

EE Times c. Johnson: "The Best and Brightest Worldwide" (4/6/2015): "The best engineering minds on the planet compete each year in the ACM's ISPD design contest, which was won this year by the National Taiwan University."

矽盾: 台灣的鎮國之寶

2 2 1 1
半導體 IC設計 封測 晶圓製造

2019 台灣半導體產值: 全球第 2 位 佔 17% (新台幣2.66兆元)

無晶圓廠IC設計產值: 全球第 2 位, 佔 17% (6.7千億元)

封測: 全球第1, 佔 56% (4.9千億)

晶圓製造: 全球第1, 佔 72% (1.3兆)

台大：EDA 全球獨佔鰲頭，台灣學術業強大，幫助產業界發展

台灣產業界之所以如此強大，能有這麼強競爭力的商品，正是因為我們擁有非常強的學術界。而學術界應該要進步，這樣才能帶動整個產業。如果你沒有很強的學術界，是不可能去成就這個產業的。而台大正好就是這塊領域的佼佼者，這個時候家長如果把台灣的小孩送去香港、新加坡、大陸是搞不清楚狀況的。你只要有能力能把你的小孩送進台大電機資訊學院，我們老師們一定會努力把學生留在台灣。當然，如果是去美國留學，我們祝福且樂觀其成。

台灣高階人才短缺困境

根據《經濟學人》(Economists)的報導，台灣在2021年於46個先進國家中，人才流失最為嚴重。而這個問題台灣過去幾年開始就時常在面對，那這個得確就是現在為什麼台積電一直呼籲政府要培養和投資在此領域的眾多學生。

他國經驗：日本寬鬆教育(2012年廢止)。

日本寬鬆世代(ゆとり世代)是指1987年之後出生的世代，此世代學生受到2002年開始推行的「寬鬆教育」影響，旨在培養學生的思維能力和知識運用能力，將中學生必須學習的內容減少三成，以減輕學生的負擔。然而，在寬鬆教育下，普遍認為學生的

學習能力下降，學習態度不夠端正，畢業後於職場上突顯各種問題，競爭力都不及以前的世代。因此，在2012年即廢止。

教改需要固本精進

新課綱大幅降低數學與自然必修，恐重蹈日本寬鬆教育之誤，工程科技的素養需要以知識為基礎。但是，台灣數理強大，不該放棄，不要將來拿不回來的時候，才再後悔。當全球都在推「理工」(Science, Technology, Engineering, Math; STEM)時，因此，台灣也應該要重視。

他國經驗:日本寬鬆教育

日本寬鬆世代(ゆとり世代)指1987年之後出生的世代，此世代就學受到2002年開始推行的「寬鬆教育」影響，旨在培養學生的思維能力和知識運用能力，將中學生必須學習的內容減少三成，以減輕學生的負擔。於2012年廢止!!

在寬鬆教育下，普遍認為學生的學習能力下降，學習態度不夠端正，畢業後於職場上突顯各種問題，競爭力都不及以前的世代

中華/台灣棒球國家隊快樂來源是打敗菲律賓嗎?

我的演算法學生說負擔一門底三門，收穫滿滿;「倒打史丹佛的演算法一個太平洋!!」 (史丹佛研究生在其FB的評語)

快樂不是學習的目的。而是在學習的過程中感到快樂。學習的快樂來自於內在動機，不是擺爛

高雄教育局長范異綠：快樂學習要學什麼呢？要給學生高遠的目標
作者：羅子天下 2018-03-31

基本功 vs. 應用導向 (花拳繡腿?)



施敏院士(快閃記憶體發明人)
“要注重數學物理基本功，可用一輩子”



李家同/提倡工業0.0學問和技術力求精進!
“在各種工業基礎技術和學問上，都要做得非常好”

“During my undergraduate study at NTU, the **solid training on mathematics and physics** was critical for my research career.”
(Chang, IEEE D&T, 2017)

教改需固本精進



鳥鴉的建言

新課綱大幅降低數學與自然必修，恐重蹈日本寬鬆教育之誤，工程科技的素養需要以知識為基礎!!

全素養導向教育？多元才是王道！

很多領域（理工等）得先有扎實的理论知識才有資格談素養。國教重在培養學生學習樂趣、興趣和奠定扎實的基礎，但是「花拳繡腿」的應用式學習不能持久。長期下來恐怕會害了學生。而我擔憂未來學生可能會講話過於冗長，無法立即切入重點，沒有數理「簡潔之美」(E=MC²)。此外，如果只重應用，而看輕理論的學習，可能會影響學生和台灣整體的國際競爭力。而 108 課綱理想相當遠

大，但是否「接地氣」呢？實際教育場所是否能良好接軌老師和學生，應用上能否和紙上談的一樣成功呢？

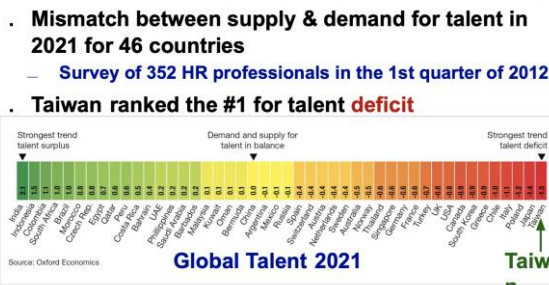
基本功 v.s 應用導向

快閃記憶體發明人施敏院士曾經說過：「要注重數學物理基本功，可用一輩子」。李家同也曾經表示過：「在各種工業基礎技術和學問上，都要做得非常好」。上述兩位頂尖學者的發言，顯示出基本功的重要性，而連這些工業專家都一再呼籲的基本功和理論，台灣教育更不能因為要強調「應用」，而忘記了基本功的重要性。

學系歷程：高中學習與價值被扭曲

學習歷程不宜綁考招，至少高一和開課上軌道前不要，要循序漸進地進行，且要考慮到學生剛進高中的適應性。此外，當時教育部「強採 18 學群科目」被廢止的教訓叫不醒嗎？應要從先前的經驗學習且檢討。並且，學習歷程的真實性和系統檔案的大小限制，使得上傳資料有可能會扭曲學習的成果展現，有可能不但害了考生，還有可能害到教授。另外，現今 108 課綱可能造成開課不足的問題，使得學生選不到任何課或是無法選到有興趣的課程。因

台灣的高階人才短缺困境



全素養導向教育？多元才是王道!!

- 很多領域(理工等)得先有扎實的理论知識才有資格談素養!!
- 國教重在培養學生學習樂趣/興趣和奠定扎實的基礎，花拳繡腿應用式的學習不能持久，恐會害了學生
- 我擔憂將來學生講話冗長，無法立即切入重點
 - 數理簡潔之美? Sharp?? E=MC² 與選答無關的資訊，考生自動跳過!
- 重應用，輕理論學習? 犧牲學生和台灣競爭力!!

理想遠大，但接地氣嗎??

教改 風傳媒 2023.05.21 狗嗎?

觀點投書：高二生心聲——所謂素養，辜負了多少認真念書的人

此我認為，教育部的資源應該要多投資在課程內容上，幫助學生有更多且更好的課程可以做選擇，進而提升學生的學習素質和資源。

此外，每個教授對於學習歷程的「經驗評價」可能各有不同，畢竟教育部是難以控制教授的觀感的，而這也使得在觀看學習歷程的評價上，恐怕會有「主觀問題」。並且，111 年起新型考招難與 108 課綱做出連動，因為 X 考科（像學測）、自然科（物、化、生、地）

考試內容太少，使得台灣的理、工、醫、農競爭力下降，那未來像台積電、聯發科.....等公司的人才來源可能會不穩定。因此，我國教育政策應該要有「系統性的思考」，這樣才能使得課綱和考招的連動更加完善且進步。另外，我國現行考招則有三大問題應該去解決及思考：一、高三學習完整性遭到破壞，由於學測在高三寒假，而申請入學在四月，使得大部分學生難以專心高三的課程，使得在高三課程的學習上，績效相對差強人意。二、「賭博式考招」，此問題造成學生痛苦，甚至「出走」。因為可填選的志願有限，使得許多學生因為不滿意申請入學的結果，參加名額超少的指考被迫放棄個人申請被錄取的資格。三、某些大學用不當的招生伎倆，去破壞考招的公平正義，使得學生在選校上更加困難，造成落榜率增加。

明顯卻視而不見的問題 (Elephant in the room)

我們先來看一個明顯卻被招聯會和教育部視而不見的問題，稱為房裡的大象 (Elephant in the Room)。近年重考比率飆高，今年學測重考比例為 13.5%、指考更高達 26.9%。且休學比率逐年提高，今年高達約 13.4%。而這飆高的重考率是招聯會召集人清大校長賀陳弘最大的「政績」之一。

那為何會飆高呢？李家同教授認為，最大的原因仍是只能填 6 個志願。我的觀點是：近年申請入學學測鑑別度降低，加上學生只能填 6 個志願且指考入學名額變少，造成考生分發結果不如所願。特別是頂尖的學生越容易不滿學測的申請結果，而投入名額極少的指考，造成指考結果不如願。今年有七成學生參加指考，雄中和南一中等明星高中皆超過六成，顯示出上述問題的嚴重性及確切性。而解決之道是增加學測鑑別度、指考名額、志願數（或僅對過篩學系數設限）。而當年民國 95 年申請入學約占據 20% 名額，可填 6 個志願。但現已達約 52.2%，明顯增加。

問題根源：招聯會召集人把原共識高且較好的方案翻盤

「考完後招」、「考完後招」被招聯會召集人強行翻盤為「考招考招」（考試、招生分發、考試、招生分發）。考完後招（5 月開始各項考試後，再招生分發）：教育部 23 次考招會議和大考中心 4 次公聽會（84%+79% 支持一次分發）。而召集人於 106 年違反招聯會組織規章第 11 條和程序正義，沒有經教務長工作會議，不理會臺大行文要求開會討論，以招聯會首次的通訊投票強行通過其 0223「考招考招」方案，激起首次 252 所高中反彈，造成考招亂象不斷。



「考完後招」搭配「多元同步最優分發」解決亂象

現在顯然較佳的方案為考完後招生，搭配上「多元同步最優分發」方案，能解決高三學習完整性、賭博式考招、甄試衝堂.....等問題。並且，多元同步最優分發能使學生依其選擇參加繁星入學、學測申請或指考，依其有資格的第一志願錄取。

Elephant in the Room 明顯卻視而不見的問題!!

- 近年重考比率飆高，今年學測比例高達**13.5%**，指考**26.9%**
- 休學比率逐年飆高，今年**13.4%**

聯合報
指考/今年非應屆考生近27%創新高 自然組比率高
2020/07/17 10:54 聯合報 / 社會第5版



自由時報 2020/04/27
史上新高 13.38%大專生休退學
大學招聯會前表示，十二年國教新課綱及——大學考招制度等也會影響學生志願，相信未來可減低志願不合的休退學問題。



教育的核心價值

教育政策不能空有理想而不接「地氣」。應該要尊重學生的選擇權益來改善考招制度，而不是限制學生的選擇權來達到招生的目的。此外，招聯會限制學生的選擇權和違反公平正義，早已產生賭博性考招亂象，造成學生痛苦、社會紛亂、台灣受害。舉例來說：根據教育部資料顯示，107學年度有2142位高中生選擇出國留學，側面驗證上述的問題。而頂大作為領航學校。有責任和義務開創更符合公平正義的制度來選才育才。大家應該要合作招好學生打「國際盃」，提升台灣未來的競爭力，勿以伎倆限制學生

選擇的權益，逼學生出走!

給主事者的建議

當今考招有三害：廣設大學、少子化、招聯會/教育部，執政當局應要了解考招制度對於高教人才培育的深刻影響。高教官員要有多年大學現場經驗(學日本)，或由學界借調(如科技部)，更應該具備國際視野和經驗(非僅韓國/中國)。招聯會和教育部應該要用科學和邏輯處理考招問題，而招聯會「待人」要有正直誠信、做事要有程序正義、研究。

108 課綱的大學端錄取與因應

摘自 2021 年 2 月 5 日智庫政策諮詢會議

講者:潘宗億教授 - 東華大學歷史系副教授

重大問題應該最先解決

在 108 課綱上路前，教育部已經在 2017 年開始因應 108 課綱在大學端做招生專業化的準備，所以對於 108 課綱實施以後的招生準備工作已初步在許多種自學校試行。今日諮詢會議所聽到的和大學端在 108 課綱上看到的相關問題是一樣的，「高的生師比」及「低的教師員額」。而與上述類似的問題在全國及各階層的教育機構都是一樣。去年年底教育部頒布了一個新修訂的「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」，顯示出目前教育現場的生師比標準與教學環境並不會比以前更好。而我們曾經寫過一個名為「高生師比，低員額」的陳情信給蔡總統，因為這個是台灣教學現場面臨到最大的問題，而這個生師比「頸箍咒」則是來自教育部本身，若無法改善，高中端老師的狀況恐怕也很難改善。

而在 108 課綱這個作法出現以前，我們東華歷史系就已經在推動與傳統歷史系不一樣的課程訓練，強調應用與實作，例如口述歷史、影視史學、紀錄片製作、史蹟與文資保存等。過去我們歷史系傳統的教學，主要都是讓學生以撰寫論文為主。但從 10 年前開始，我們在過去的基礎上，已經進一步開始培養學生多元表述歷史的能力，包含歷史小說、戲劇展演、遊戲設計.....等等。而上述這些歷史相關實作與創作，也能在 108 課綱中所規劃的高中端探究與實作課程進行運用，而且我們大學招生個人申請管道的備審材料，也歡迎類似的作品。

投入資源是否足夠？

在諮詢會議的前段，幾位高中老師有提到「探究與實作」對老師的業務量壓力是非常大的，所以關鍵點就是，如果要推動素養教育，就是要投入大量資源，像是：人力、設備、教材、課程經費。舉例來說：今天如果我要帶學生校外參訪，勢必要有經費，不可能讓學生或老師出全部費用，更不用說教學現場老師們需要投入多少心力。其他諸如歷史小說、戲劇展演、遊戲設計等等創新課程，當然也需要更多經費與老師時間的投入。而且在新時代之下，要訓練能面對新社會的學生及人才，如果國家投入文教的預算仍然是現今這個樣子，那我們不知道，現在理想這麼高的 108 課綱在教育現場能執行多久或有效執行呢？針對大學端的高生師比、低員額問題，教育部高教司都表示他們有在做，但教育並非「有在做」這幾個字能解決的。但今天之後，希望高委員能「直搗黃龍」透過教育部去解決，去與相對高階的官員對談，如果這些主要問題都沒解決，那今日談的問題都非常無解。

而「高生師比」的問題不只是在高中端，大學也是。以東華大學為例，東華大學號稱東部的研究型大學，但現在東華歷史系的專任教授在過去曾經最多有 14 個，但逐年下來隨著退休或離職，由於遇缺不補的人事擱節規定，到目前也只剩 9 個專任教師，而根據現在教育部的規定，一系一所就是 (7+2) 個教授，相對於我當初於美國明尼蘇達唸書時一個系所

五、六十個教授來看，就顯現出台灣投入資源的問題。

東華歷史系的學習歷程和申請舉例

但今天我來主要不是要抱怨大學端的問題，今日來最重要的責任就是要回應高中老師在學習歷程方面的疑慮。今日聽了很多高中老師講到加深、加廣及探究實作的問題，而如果要利用學生能用一種「自主學習」的方式來訓練，那就如上一段所說的，政府相關機構需要投入更多的資源。但我蠻好奇的，在做加深、加廣、探究與實作，讓學生採取表現的形式有哪些？如果是小論文的話，一人一組的話，一定會做得相當痛苦，老師也得花費更多的時間與心力。假設是目前我常看到的以「3人1組」的方式，我們大學端老師在作備審評分就不知道要怎麼評分，畢竟3個人不一定都會報名歷史系，且分工狀況也無從得知。根據我們內部討論後，仍將此作品的評分當作那位學生的成績，畢竟無法分析出這個學生在組別內的工作狀況。但是，其實只要學生一來面試，就能看出他實際參與的程度，並呈現他是否有認真準備、能力是否充足。當然了，面試老師也要認真去審視學生的備審資料，且面試也盡量要以單獨面試的方式去進行且給學生足夠的時間闡述他們的想法。像我們歷史系就是使用單獨且具有足夠時間的面試方式來面試學生。

為了讓大學端在招生階段能順利，在個人申請備審文件上，主要表現在自傳、申請動機與代表作。我們知道高中端的老師跟學生都非常辛苦，但不要寫一篇自傳和申請動機是符合全部科系的，這樣是沒有用的。我們希望是看到你的熱情和興趣，像是人生中經歷的特殊經驗、成長的心路歷程，要展現出你對此領域的熱情和過去堆疊起來的具體事蹟或成果。最後，就是你的「代表作」，用來呈現你對特定領域的學習動機、熱情與投入程度；一件就夠了，我們只看一件！但我知道，許多高中老師提到，由於許多學生在高中階段仍然不知道未來要做什麼，所以大量累積各種學習歷程檔案，為的就是能讓書審老師能從網路上看到學生做的所有成績。可以從這裡看出，新時代的學生，可能也要在學習上做出調整。而這也是我看到的主要問題之一，不過時間有限，今天就先不深入去談。

過去教育部曾經請大學端，讓東華大學等大學當種子學校，做「招生專業化」，將每一項成績都設立「尺規量表」。舉面試為例，面試可能分為組織、語彙、具體事證、核心觀點等四大能力，而在此規則下，每一項能力都會有評分的標準範圍去打分數。如果未來學生對成績有意見，老師能講得出原因去回應。因此在學習歷程的部分，我們在挑選想要的學生時，都會強調要有這個特點，也就是大學端和高中端要有一定的「連結」，比如我東華大學歷史系想要或訓練的人才，要表現在學生的「代表作」裡，畢竟東華大學歷史系的學生，大部分的畢業後不會留在歷史這個領域，所以我們希望讓學生在學校時，學生能夠以他的長處及性向，去採取某種擅長的形式去闡述他對於歷史的書寫及觀點。

因此，根據教育部的規定，如果你規定這麼多項評分標準，那每一項都要有評量尺規的情況下，對大學老師在看書審資料時，他身上要拿「計算機」在旁邊打成績。雖然教育部希望藉由這個方式，使得招生整個程序能更客觀，但實際上是不是會如此，我們無從得知。最

後，這就會反映到各位老師的工作量上。

素養導向教育對資源的需求更具挑戰性

而我覺得應該讓學生自我發揮，找出他自己的方向和道路，畢竟每個學生都不一樣，有些學生擅長口說，有些學生擅長書寫。而我們歷史系之所以一定要面試，就是希望評量學生時，能不只看書審資料，也能透過面試讓學生用不同的方式去證明自己的能力。每個老師都有自己的兒女，在做審查書審資料這件事情上，我們都會認真去看待這件事情，像我都還會做筆記，方便面試的進行。而根據目前教育部現行規定，我們東華歷史今年的「個人申請」書審成績佔 30%、學測 30%，面試佔 40%，我上面說的就是面試占比最高的原因。而針對目前教育現場的教學問題，我認為在面臨新的時代下，其實很多學科基本資訊學生都能自己查到了，新時代的老師要學著逐漸「放下」一些東西，不一定要帶給學生非常多的資訊，畢竟現今大部分的資訊於網路都能查到，老師的重心應該放在設計以素養為導向的課程引導學生學習，但我也知道實施創新的素養教育，以現在的教育環境和資源來說挑戰性非常高，需要老師們燃燒小宇宙。所以，問題又回到教育部對於教育資源的投入。

中共軍事與多元化威脅

摘自：2021年2月23日 政策智庫諮詢會議

講者：張延廷中華民國空軍中將，現任國立清華大學榮譽講座教授

簡介美中二國軍事結盟與軍備現況

近年來，面對中、美兩大國家於經濟、外交、軍事等方面衝突的白熱化，國家安全的問題首當其衝。國安的問題牽涉外在的戰略環境，從地緣的角度來看，台灣佔據了重要的戰略位置，像是一般所熟知的「第一島鏈」，對於美方而言具有防堵中方軍事力量擴張的功用。除了地緣的條件，戰略環境亦需考量到當今的國際情勢，主要包括區域的軍事結盟以及軍備的投入與策略。面對當今由中、美兩強主導的國際秩序，有其必要理解美中二國當前軍事結盟與軍備投入的現況。

美國印太戰略與圍堵中國

在區域的結盟方面，美國積極拉攏與中國關係緊張之國家。以近年來與中國密集發生領土糾紛的印度為例，川普時期即傾力支持與協助印度的崛起，達到聯合制衡中國勢力之目的，此即美國「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)之目的。戰略反映在軍事的作為上，包括頻繁地與日本、印度、中東國家、北非國家進行聯合軍演，與西太平洋國家締結共同防禦條約(見圖1)，以此警示中方。比如美日「富士毒蛇21.2演習」，抑或美國在關島展開的「對抗北方2021」演習皆可謂美方圍堵中方的具體事證。相關的軍事行動雖為川普執政時期的「政績」，然根據張延廷的推測，拜登政府仍可能延續川普時期的外交與軍事方針，包括「印太戰略」等抗中政策。

圖1、與美國締結共同防禦條約之印太國家



中方提出一帶一路旨在突破美方封鎖

另一方面，面對美國的圍堵，中國政府則延續並強化與「一帶一路」(The Belt and Road Initiative, 簡稱B&R)國家之間的合作關係，以經濟作為為利誘與控制的手段，攏絡陸路/海路絲綢之路的國家(見圖2)。同時地，中國也極力爭取其在亞太地區礁島的主權

(永興礁、永暑礁等)，甚至駐軍與進行建設工程，如儲存設施、跑道及雷達等，以此突破美

方的島鏈封鎖。

圖 2、「一帶一路」國家分佈



中國軍備發展狀況

觀照兩國的軍備的投入，根據斯德哥爾摩國際和平研究所（SIPRI）的統計，2019年美國的國防支出為世界第一（7320億美元）、中國為第二（2610億美元）。其中，中國的軍備於近幾年內有顯著的提升，表現在核彈、東風飛彈載具系統、戰機（殲-20、轟-20、空警-600等）、航艦（遼寧號、山東號）、無人機（WJ700等）、衛星系統（北斗）

等戰力的數量與品質上，進而升高對台國安的威脅與我國的國防成本。這些軍備的發展不僅來自於中國於國防支出的大量投入，其技術亦來自於對美國軍備的模仿（即俗稱的「逆向工程」，例子包括殲-20、轟-20等）。此外，中國也透過商業採購、併購取得軍民兩用技術，以及積極延攬他國人才或獎勵海歸的國民投身於軍事的科研領域。

中共戰機騷擾造成的成本

中國近來於距台不到500公里的浙江省衢州機場正式部署殲-20戰機，並於去年九月首次展開對台之騷擾與恫嚇。光是去年，解放軍騷擾台灣西南空域超過380架次。我方為了因應殲-20等精銳戰力，須動員數倍的戰力進行攔截、驅趕，像是去年台灣已派遣空中戰巡共4132架次，耗資甚巨。單以升空來說，台灣於去年度耗費41億台幣開銷（約1.42億美金）。另外，除了經濟成本的升高，中方經常性的軍機騷擾也可能使台灣付出更多且無形的社會成本。擾台現象的頻頻出現，長期以來可能造成台灣社會對於現象的麻痺，從而降低對中方挑釁與威脅與敏銳度，變相地有利於中方發動臨時性的大規模突襲戰爭。

台灣的戰力防護與保存

最後，台灣社會最為在意的，無非是針對當前情勢與我國軍事能力的憂心：面對中方日益增高的軍事力量，台灣的軍備能量是否足以保全台灣？以及因應將來可能到來的戰爭，台灣則有哪些保存戰力的方式？針對第一個問題，從中方的角度來說，發動戰爭的前提為是解放軍必須有信心攻下台灣50%的戰力，否則不會輕易發動戰爭。再者，發動的代價極其高昂，可能高達2兆美金，因此高度衝突的可能性在當前並不高。至於第二個問題，台灣首要完備的部分應是機動性以及防護的能力。尤其後者，唯有軍事基地的防護扎實，才能確保戰力的完全發揮。

地方裡的軍方，軍方裡的地方

摘自：2021年2月23日 政策智庫諮詢會議

講者：張競 現任中華戰略學會研究員

國防策略，除了傳統的國防戰略、資安相關，亦牽涉社會的脈動。意思是，軍方並非與民間社會毫無關聯、交流。事實上，在許多方面，軍隊與民間在經濟、社會上是重疊或相互支持的。因此，對於軍隊與地方關係的認識，有助於政黨與其建立關係，甚至反映在民意的基礎上，像是政治選票。

軍方在地方上的據點，包括榮民服務處、軍醫院、清溪之友（後備服務）、軍人之友社和反情報總隊等。上述單位在地理上可能接近民間，或是成為地方日常生活的一環，因而與地方上的社區或是鄰近的產業互動密切，甚至成為互補的關係。舉戰機或船艦失事為例，軍方可能委請民間的打撈業者，參與協助失事的零件或殘骸的打撈。

人口的組成與結構有助於我們認識一個地方。國軍與地方最為密切的社區型態莫過於眷村，這些社區多半與國民黨密切相關，也是國民黨的民意基礎來源和主要的政治動員對象之一。除了典型的眷村社區，原民部落與國軍的關係也同樣緊密。雖然族群的人口結構上，原民部落與外省眷村係兩種完全不同的社會群體，但在職業人口的結構上，兩者從事軍職的人口則高於其他的地方，因此在生活上，這些地方的日常或社交活動可能深受國軍影響，其同質性可能也較其他地方高。

雖然眷村、部落等地與國軍、國民黨之間的認同、關係較為穩固，但並不全然就是鐵板一塊。比如民進黨籍的劉世芳、高閔琳，兩人除了其身後的家族關係和在眷村上的人脈勢力，更重要的在於兩人藉由提供相對於國民黨更好的選民服務，使當地的投票民意轉向。另外像左營、右昌過去都是藍營的選票基礎，但現今卻皆轉向綠營。亦即，地方的民意仍然可能透過選民服務來影響與動搖眷民的選舉意向，不再受限於傳統的政治認同。

那麼在經營上，民眾黨可以如何作為？以鄰近的台北內湖為例，由於當地設有三軍醫院等軍事相關機構，以及參照去年甫開幕的國防部直營幼稚園，可大略推論這些人口可能居住或生活於當地。站在黨政的角度，這些固定的工作人口同時也是顯見、明確的民意來源對象。在作為上，民眾黨可以思考有哪些特定的節日或時間，拜見這些潛在的選民。比如兒童節，國防部直營幼稚園可能舉辦相關的親子活動，民眾黨可試圖在這些場合營造親切的互動，加深或轉化這些家長選民的政黨觀感。

選民服務除了需要協助地方民眾排除民生問題、提供資訊外，於地方民眾建立人脈關係亦同然重要。婚喪喜慶的拜會同然重要，除了能較為廣泛接觸到地方上的各式民眾，政治人物亦能藉由該場合提供政治服務，帶予選民深刻的印象。

對應到選舉，政見的檔次並非重點。如果是以獲取選票為目的，應將重點擺在政見能不能貼近地方。比如向選民保證收購或收割，讓人民聽起來感覺在經濟上實質受益。換言之，政見必須讓選民或民眾感受到是能夠解決其民生問題與滿足其所需。

社會對於軍方的不尊重是目前的社會隱憂。由國防事務內容複雜，甚至內部隔行如隔山，因此包括政治人物在內的多數人對國防事務有偏頗的誤解。因此，政黨在面對國防的態度上，應保持「虛心求教」態度，並且積極參與地方上的節慶或事務。

綜上所述，政黨在經地方時需留意當地的軍隊民意與民生課題，並由此著手，像是當前社會對於軍方的不信任與誤解，便是政黨可以思考與著力的課題之一。相較於戰略環境、資訊安全等層面，地方與軍事的關係或許並不與國安的議題直接相關。然而，地方與軍方彼此的信任，可能間接地影響到軍方對地方的動員能力，以及民眾對於國防、國安的認知。總的而言，台灣現行的政治是政治體制與政治文化的結合。對於政治文化的認識，舉凡地方政治、地方文化等，將有助於國防或國軍事務「接地」於台灣的民間社會。

台灣民眾黨政策智庫研究通訊 第八期

中華民國 109 年 5 月創刊

中華民國 110 年 5 月出版

發行人：柯文哲

總顧問：林嘉誠

總編輯：張其祿

副總編輯：孫智麗

監督：陳建璋

主編：徐文路

執行編輯：黃仲綸

文字編輯：林祐生、王昱鈞

美術編輯：黃仲綸

編務行政：王如意

地址：106 台北市大安區忠孝東路四段 142 號 12 樓-8

信箱：contact@tpp.org.tw

統一編號：76345124

戶名：台灣民眾黨

電話：02-27520806

傳真：02-87713492

網址：<https://www.tpp.org.tw>

眾 台灣民眾黨
TAIWAN PEOPLE'S PARTY