

從教科書編審制度變遷看臺灣教育改革

王素芸

政治大學

本文回顧臺灣自民國七十八年迄今中小學教科書編審制度變遷的軌跡。在這段期間內，由統編制度遽變為全面民編的審定制度，其後又引發反動修正。從教科書編審制度的變遷中，可以觀察到臺灣近年教育改革存在速度快、規模大、實效未彰，以及趨避衝突等現象。但若追問誰應為教育改革負責，首先應釐清教育改革是否為社會亂象的根源，再則應體認每個人對教育改革均直接或間接負有責任。當教育改革過程被界定為各方勢力的衝突時，為免制度被推向非所欲的方向，應能有力且及時地形成制衡勢力。而每一個階段的教育改革都有其貢獻。後繼的改革勢力除揭棄原則之外，亦應對問題的解決提出具體的行動方案。

關鍵詞：教科書、審定制度、教育改革

壹、前言

隨著教育發展的活絡，我國教科書編審制度在近年來有頗為明顯的變遷。今日回顧之，其變遷的動因、過程、實效、影響，以及新近的再檢討聲浪、可能的迷思與限制等，都值得詳加檢視評析。由於教科書編審制度是臺灣整體教育改革發展中的一環，藉由教科書編審制度變遷過程與結果的討論，也可以某種程度地觀照臺灣整體教育改革發展的若干現象。因此，本文除了回顧臺灣近年來教科書編審制度變遷的軌跡之外，亦將由此議題出發，進一步與臺灣近年來的教育改革發展做一連結，提出個人對臺灣近年教育改革發展的若干觀察心得，以及對特定爭議問題的看法。

貳、臺灣地區教科書編審制度變遷的軌跡

一、歷史軌跡

教科書編審制度是指教科書編寫權利與出版管制相關的制度設計，主要區分為統編制度、統編審定併行制、審定制、選定制、以及自由制等。臺灣地區中小學教科書的編審制度，在光復及政府播遷來臺初期屬於統編審定併行制。民國五十七年，隨著九年國民義務教育的推展，國中小教科書改為全面統編制度，由國立編譯館統一編輯出版，原先出版教科書的民間業者被全面排除於國中小教科書行列之外，轉以成立聯合印行處之方式依比例給予分紅補償。

統編制度維持運作二十年左右。至民國七十八年，才又逐漸開放國小、國中的藝能、活動、選修類科教科書，讓民間出版業者參與編輯出版，回到統編審定併行制。不久之後，國民教育法第八條修訂，規定「國小及國中之教科圖書，由教育部審定或必要時得編定之，教科圖書審定委員會由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成。教師代表不得少於三分之一，其組織辦法由教育部定之」。其後，配合八十二年修訂公佈之課程標準使用的新版國小教科書，遂於民國八十五年起，逐年

王素芸，政治大學教育學系講師。

通訊作者：王素芸，116臺北市文山區指南路二段64號，政治大學教育學系。E-mail：kao601217@yahoo.com.tw

本文曾發表於民國92年11月19-20日於東吳大學文學院舉辦之《多元教改對現今社會之影響》研討會，感謝回應人臺北市螢橋國民中學徐效恭校長對本篇論文之指正。

全面改為審定制度；至於國中教科書，則持續維持統編審定併行制，聯考相關科目維持統編，其餘類科則開放民間編輯出版。

新課程推動不久，學界認為新課程已無法適應時代需求，因此自民國八十七年左右，開始著手國民教育九年一貫課程的研訂。紛擾之中，九年一貫課程於九十學年度起正式由國小一年級開始推動，分四年跳躍式的逐步全面推動，相關教科書也就配合課程的革新而全面改換新版本。國小部分延續八十五學年度以來一直實施的審定制度，國中部分則陸續於三年內全面由原本的統編審定併行制，改為審定制度，換言之，待九年一貫課程全面推動後，國中小教科書即進入全面審定制度的狀態。審定制度概念下，政府可以選擇與民間業者立於同等地位編輯出版教科書，也可以選擇完全退出，而政府實際選擇的是完全退出此一途徑。

高中教科書部分，除國、公、史、地等科目實施統編制度外，其餘科目向來均採統編審定併行制度。惟至八十七學年度起，配合高中新課程標準的實施，亦比照國中小模式，逐年全面改採審定制度。高職教科書則較為特殊，政府向來均採審定制度，所有科目均由民間編輯出版，政府部門僅僅負責民間業者編輯版本的審查工作而已。

二、原因分析

整體觀之，臺灣自七十年代末期以來，教科書編審制度的走向，其基調明顯且一致的是朝向審定制度在發展，而且選擇全面由民間業者負責教科書的編輯出版，政府部門完全退出，本身僅擔負教科書的審查工作。在這樣的發展趨勢中，過去統編時代與教科書關係密切的兩個政府組織——國立編譯館及臺灣書店，存在地位受到衝擊。其中國立編譯館被規劃將併入國家教育研究院，臺灣書店則取消原本民營化的規劃，轉而於九十二年年底裁併。

教科書之所以改採審定制度，與時代思潮背景有密切的關係。在政治解嚴之後，民主開放、自由

多元、自主選擇等成為臺灣主流的價值觀念。政府統編的教科書當然就顯得與這樣的價值觀念扞格不入，經常被指為無法符應時代潮流、無法適應地方需求、一言堂阻礙多元發展、使得教育受政治因素操縱，以及既編又審有球員兼裁判之嫌等；此外，過去統編版本的教科書，經常留給人錯誤疏漏、意識型態、學術導向等的不良印象，直接間接也成為改革的攻擊標靶。相對的，開放民間參與教科書編輯出版，社會咸信可以打破以上缺點，並且能夠吸納民間資源參與，倍增社會整體投注於發展課程教材的資金，在市場競爭機制下，更能刺激教科書水準的提升。當然，在這些教育取向考量的理由背後，也存在著有相當的政治權力、商業利益的推動力量。

教科書編審制度在上述時代思潮、歷史記憶、教育考量、政治權力、以及商業利益的多重因素促動下，加上國中聯考科目教科書暫時維持統編，因此審定制度的推動面臨的抗拒阻力並不大，制度轉變尚稱順利，算是近年來教育變革中相當徹底且明顯可見的事例之一。

三、變遷後的週邊效應

改採審定制度之後，教科書開始出現了若干不同以往的面貌，也帶動了若干週邊效應。雖然幾番競爭之後，市場變成寡佔局面，未如預期的出現百家爭鳴，但是相對於過去僅此一家、完全獨佔的單調感，也確實是有所不同；民間版本的教科書不再只是侷限於書面的教科書，週邊的服務也逐漸建立成形。而學校教育人員對教科書的概念漸漸有所轉移與提升，開始會以套裝觀念看待教科書、開始接觸教科書評選相關知能等。此外，教科書審定制度也帶動了教科書相關研究的欣欣向榮，有關教科書制度、審查、選用、市場現況、評鑑規準建構的學位論文、調查研究、一般論述，或教科書評鑑報告等大量出現，以九十、九十一、九十二年國內以教科書為主題之學位論文為例，就有八十七篇之多，

相關研究可謂蔚為一股風潮，堪稱一時顯學。

不過，審定制度的實施也不全然是一片美好榮景，除了實施過程中官方與業者對於推動時程、試用制度、審查過程與結果、定價議價等迭有爭議之外，也出現許多未盡理想或反動的聲音。歸納「重建教育宣言」（黃光國，民92）中「四、一綱多本的教科書」與「七、補習班的蓬勃發展」等段落文字的批評，審定制下的教科書出現以下問題：1.教科書未經試用，內容錯誤百出；2.教科書商促銷手段百出；3.學校採購教科書弊端不斷；4.教科書售價高昂，家長負擔沉重；5.書商從參考書回收教科書成本與獲利；6.學生依賴補習班綜合多版本教科書等。

以上提到的其實都還只是一些外在週邊的問題，更值得觀察檢討的問題尚包括：教科書未能做到實質多元化、審查設計與過程疏漏不當、教育人員缺乏教科書評選相關知能、使用習慣未有改變、版本統整銜接相對鬆散，以及供應穩定性潛藏危機等等。

由於教科書相關的缺失陸陸續續浮現，民眾以及教育人員對審定制度開始出現新的反動，甚至出現回復統編的聲音。民國九十一年間，立法院教育委員會通過決議要求教育部立即勒令民間業者退出國中小教科書市場，此議當然引發業者強烈反彈，並聲稱將要要求國家賠償，因此並未被教育部實際採行。不過，原本已經完全退出教科書編輯的國立編譯館功能地位重獲肯定，被要求重新返回編輯行列，預計民國九十四年將重新推出數學學習領域與自然與生活科技學習領域的教科書。

綜觀近年來臺灣地區教科書編審制度的變遷，短短十幾年之間，出現著諸多的反動、再反動，推拉之間，軌跡曲折交錯。若以電視連續劇劇情發展譬喻之，堪稱劇力萬鈞、高潮迭起；而未來的發展也是值得持續加以關注。

參、管窺臺灣教育改革的若干現象

從教科書編審制度變遷的軌跡中，個人認為可以看出臺灣教育改革存在的若干值得深入探討的現象，包括速率快、規模大、實效未彰、以及趨避衝突等，以下分別論述之。

一、急急如律令

臺灣的教科書編審制度，在九年國民義務教育實施之後，一直到政治解嚴前後，二十幾年間持續維持統編制度，極為保守安定。但是，民國七十八年之後，從統編制度轉變為統編審定併行制，不久旋即進入全面審定制，相對於過去的保守安定，整個教科書制度的變遷顯得極為快速。

觀看臺灣近年來的教育改革，被認為變動過於快速的措施尚有許多，例如國小課程標準，從民國六十四年版沿用近二十年，八十二年才有所修訂更新，但是八十二年版尚未完全逐年實施完畢，就已經著手展開國民教育九年一貫課程的規劃研訂，變動速率之快，前所未見。而九年一貫課程急著於四年內推動完畢，而非規劃以九年時間逐年漸進推動，更是制度變遷速率急遽的典型「代表作」。其他還包括有高等教育機會快速擴充，專科學院紛紛升格為大學，甚至已經出現教育機會供過於求的現象；以及各大學紛紛獲准開設教育學程，培育中小學師資，被認為開放過速、供過於求，導致流浪教師問題（陳果真，民89；徐明珠，民92）；此外，由於許多制度規劃欠周詳，或受到民意代表或利益團體的施壓，教育制度迭朝令夕改現象，因此許多人感覺教育改革讓他們眼花撩亂、適應不良，也有人戲稱「教改像月亮，初一十五不一樣」。

理論上，制度的推行以漸進模式為理想。但是，就實際層面而言，卻未必真正容許漸進式的改革。臺灣近年來教育改革的速度，一方面反映著時代急速變遷，知識半衰期縮短的現象，另方面也某種程度地突顯臺灣政治社會的急躁性格。在政治局

勢與權力基礎不穩定的狀態下，當政者急著展現政績，人們急著檢視政府的成績單，理念推動者也急欲抓住時機落實理念之推動，因此造就了速效型的政策風格。穩紮穩打的政策風格，在臺灣的政治社會環境中，恐怕是叫好不叫座、極為不討好的行事風格。

任誰都知道，一個政策或制度需要經過深思熟慮與仔細評估，確定適切可行後始得正式推動。問題是，如何判定政策或制度的討論已經達到或未達到深思熟慮、仔細評估的要求？以社會大眾達到意見上的共識？還是有其他明確的判準？怎樣才又叫做共識呢？時間快慢緩急，往往是極其主觀的見解。同樣的討論進度與成果，不同立場者就會有截然不同的詮釋與解讀。推動者或支持者傾向認為討論已經充分、異見已充分考量、試驗評估已完成、時機已經成熟；反對者卻認為利害關係人參與不足、意見未被充分考量、共識未達成、決策過程倉促冒進、相關配套未盡完善等，仍有再討論研議、規劃設計、試驗評估之必要，因此抨擊推動者是拿學生當作「實驗的白老鼠」（周祝瑛，民92）。可見，主觀立場對於時間快慢緩急見解之歧異。當然，這種爭議最後通常就是由獲得較佳權力地位者，來決定是否應該終止討論、開始付諸嘗試，抑或是暫緩實施、繼續研議。

更進一步言之，制度推動者經常是熱切的改革者，熱切的改革者傾向於積極樂觀，這些人或許也意識到社會上對議題未必達到相當的共識，但他們經常會選擇讓政策或制度上路，造成既成事實或熟飯局面，促使猶豫觀望者跟著動起來。這種積極樂觀在反對者眼中，卻是不可原諒的盲動躁進。這兩種思考，其實都各有其道理。如果制度推動類似一種學習或發展的話，那麼證諸心理學，對於人類認知學習或道德發展，不同學者就分別有不同的主張。Bruner主張認知學習可以適當加速，Kohlberg的道德認知發展主張以較高的道德認知刺激兒童提

升其認知思考，這觀點即類似制度推動者慣有的心理；但是Piaget則認為不能逾越階段層次，這和反對者抱持的觀點相類似。哪一派的理論才對？迄今其實並無定論。

有趣的是，前一波的教育改革所突顯的急躁性格，在新一波的教育改革中也隱然流露。新一波教育改革基於「以免臺灣教育繼續『向下沉淪』」的使命感，認定前一波教育改革已然失敗、已然產生「亂象」，因此迫不及待地要起來加以改革。這種心態，和前一波教育改革看待更早期教育的態度，似乎並無二致。若是同意教育效益通常需要若干年後方得以展現觀見或檢討評估，那麼新一波教育改革者經常批評的學生數理語文程度下降、新課程實施成效低落等，其實也是缺乏長期實證的調查研究，僅就目前的外顯現象與輿論印象即下結論，姑且不論其推論正確與否，至少不難看出同樣的躁進性格。

二、乾坤大挪移

教科書編審制度由原本的統編制度，轉變到審定制度，其實中間還有統編審定併行制可以考量；教科書從由全部政府主編，轉變到全部民間編輯，其實中間還可以選擇維持部編版本共同存在於市場。然而，這些中間選項都被認為民主開放不徹底、被認為與民爭利、被質疑球員兼裁判，因此都被否決。

理論上，制度的推行也可以考慮採取微調模式，微調模式或稱涓滴工程，走的是溫和的、修正的、中間的、中庸的路線。但是臺灣前一波的教育改革，往往選擇走的乾坤大挪移式的典範變革，究其原因，可能是企圖走出與傳統相當程度不同的路線，這現象與前述臺灣政治社會的特殊生態依然有關。當政者為展現政績、提供民眾檢驗成績單，其施政作為務求創新，規模務求可觀。這種性格其實也不止於政府主政者，臺灣一般民間主事者亦復如

此，典型可見的例如建築物要興建 101 世界第一高樓，辦活動要辦破金氏世界紀錄的活動等等，潛在流露的無非是好大喜功的個性。

較大幅度的變革規模，對於改革有時候是必要的。因為較大幅度的變革規模所展現出來的嶄新氣象，所預期能發揮的效益，往往容易引發人們的好奇、甚至期待，也容易激發相關人員的動力。吳清山（民 87）即指出，改革必須具有一定的複雜性，能被認為是有理想、有抱負的，方容易被接納與實行。

制度變革選擇典範轉移的另一項原因，在於反動者的特質。對於既有制度感到不滿意者，程度通常是有所區別的。僅僅輕微不滿者，通常不會有積極的改革訴求；會有積極改革作為的，多半是那些對既有制度極度不滿的反動者。這類反動者往往不是單純理性上的不滿，經常也牽連到情感的成分，其訴求的也不會是既有制度的局部調整，而是典範轉移的大規模變動。

不過，這種典範轉移的大規模教育變革作為，由於牽動的諸多環節無法銜接與配合轉變，因此幾乎註定在實施不久之後，很容易地就引發再反動。就教科書而言，距離九十學年度國小全面審定制度完成、九十一學年度國中開始實施全面審定制度，不到兩年的時間，反對教科書審定制度、要求國立編譯館重新投入教科書編輯行列的聲音就已經浮現，甚至民意代表或若干民眾還訴求恢復統編，明顯地可以看到再反動的勢力已經興起。

三、本質實未變

雖然前面說到教科書編審制度的變革速率十分急切、變動幅度亦頗為劇烈，但是進一步深究之，這些變革往往僅是顯現在形式面，至於實質面，無論是過程或結果，其實並沒有獲得預期應有的改善。

審定制度實施之後，教科書除了可見版本多樣化、印刷更加精美、服務益加週到等這些外在形式

的改善之外，其餘層面其實與過去相去不遠。在編寫取向上，以往統編的教科書被認為無法適應滿足地方需求、無法適應不同程度學生個別差異，但是民間編輯出版的審定本教科書，在商業利益的最高指導原則下，依然以全臺灣所有區域、所有程度學生適用為導向進行編輯，沒有任何一家版本能夠做到所謂的區隔設計，結果只不過徒然多出幾個民間統編本而已；在編輯體例上，審定版本的教科書與統編後期的教科書相比較，很難讓人能夠具體說出有何明顯的不同；在版本選擇與使用習慣上，儘管市場上版本多樣，但是絕大多數學校各科仍然僅選用單一版本，照本宣教，能廣泛參考融入其他未選用版本者、能顧及學校本位做調整者，實在鳳毛麟角；但是，若是考試測驗相關科目，學生與家長卻又不脫過去不放心的心態，企圖讀遍所有教科書版本。這些與教科書實質內涵、實質設計、實質使用有關的事項，其實都沒有太大的改變。

此外，教科書編審制度的轉變需要一些配合措施才能真正落實，獲取審定制度的優點，具體言之，即必須有適當的教科書審查與選用機制，方能確保市面上流通的教科書品質達到一定水準，以及確保學校選用的教科書能適配學校的特性與需求。不過，目前的教科書審查卻備受批評，特別是審查通過的教科書仍被發現有錯誤疏漏，最受社會關注。教科書要避免錯誤疏漏，實驗試用或許是解決途徑之一，但是開放初期曾有的實驗試用設計，卻被書商藉此綁樁而被取消。個人認為，教科書審查更重要的問題在於審查時間短促，審查人員多為忙碌不堪分身乏術的學者專家或教師來業餘兼任等，這些問題不調整改善，教科書錯誤疏漏依舊難免層出不窮。至於學校選擇教科書的狀況更是難臻理想，姑且不論涉及利益輸送的違法情事，許多學校選擇教科書多半無法根據應有的原則與程序來適切評選使用版本，書商一些遊走法律邊緣的銷售行為，更使學校教科書的選用遭到扭曲傷害。從這個角度來看，配套作為未能理想，結果制度的變革反

而增添了许多過去沒有的問題。

制度的變革，往往需要人們投注較以往為多的時間心力於改革事務所帶來的新增工作負荷上，並且要去克服改革帶來的諸多不適應。但是綜上觀之，教科書編審制度在形式上有著急速且巨大的變革，但是在實質層面上卻未能見到預期的效益，反而增添了许多新的問題。這種換湯不換藥、甚至賠了夫人又折兵的局面，很容易地就呈現先熱後冷、先盛後衰的現象，很難激發人們願意繼續付出改革所需的額外努力，也很難再能支持改革的正當性。當改革動力消沉之後，保守勢力或另一股改革勢力就隨之抬頭。

四、魚與熊掌兼欲得

任何制度的選擇或設計鮮少能夠集各方的大成，形成完美無瑕的理想制度，因為不同制度之間往往存在不可妥協的矛盾。因此，比較務實的看法是，選擇某一制度，除了透過若干配套作為稍微緩和其缺點外，更重要的是要去容忍、接受它的缺點，同時也要改變自己的態度與做法去適應它。

同樣的，教科書編審制度無論採取統編或審定，均各有其優點、缺點或限制。當選擇了審定制度之後，既然享受其可能帶來的優點，就必須連帶容忍或接受其可能帶來的缺點與責任，例如教育部門要知道教科書商品化後對教育可能產生的污染，教師要負起評選教科書的職責義務、要設法解決版本銜接統整問題，家長要忍受教科書售價的大幅提高，對考試測驗不放心的教師、家長或學生，甚至要承擔版本多樣化之後更重的學習負荷等等。

教科書開放之初，人們多半只看見本身可以擁有選擇教科書的權力，可以提升自己的專業自主權，因此傾向支持與樂意接受；至於權力背後接踵而來的職責，或者選擇此一方案後相對必須面臨的問題，在此時並未被充分考量。即使有少數人提出警訊，也是淹沒在一片贊成聲浪中，根本顯得微不足道。但是，在推行一段時間後，人們開始發現新

措施帶來的負荷、執行的困難、負面效應的浮現，以及缺乏明顯的實質效益，因此對於新制度的歡迎，就開始產生鬆動，甚至會有回歸統編制度的極端反動聲音出現。

這樣的心態反映出典型的趨避衝突（同時就兩項制度而言，則是雙趨衝突），人們既希望教科書能多元發展，卻又害怕版本多樣化後的種種問題。同樣的，在其他教育事務上，也是如此。既希望減輕孩子升學壓力，又害怕孩子考不上理想學校；既希望發展孩子多元興趣與潛能，卻又希望入學以聯考為單管道；既期望新制度帶來從前沒有的效益，卻又忘不了過去舊有制度美好的一面。此種矛盾衝突的箇中癥結，個人認為是人們尚未能建立抉擇與負責的觀念，總是期望魚與熊掌能夠得兼，「既要馬兒跑，又要馬兒不吃草」，在要求「賦權」的同時，並未能自我要求相對「增能」（或認為增能是別人該安排提供的），一旦被要求「增能」或發現所選擇事項出現負面效應時，卻又單純直率地期望以回到原點來因應。制度改革在這樣的心態下，將是很難克服障礙而獲取實質效益的。

肆、誰來為臺灣教育改革負責

電視一則茶品廣告，劇中主管再三的厲聲問道：「這麼大的錯誤，是誰做決定的？」正當眾人莫不謹守言多必失、明哲保身、沉默是金的古訓時，一位小職員貿然起身答道：「是你做決定的。」一時之間，震驚全場。最近，臺灣社會上也興起一股風潮，在追問「這麼大的錯誤，是誰做決定的？」企圖找出特定的人來為教育改革負責、為社會亂象負責。

要追究誰該負責，前提是有特定的人把特定的事情給搞砸了。但是，臺灣目前在社會問題、教育問題、教育改革問題上，許多現象與原因之間、手段與目的之間、問題與責任之間的連結，卻是很值得探討的。

一、都是教育惹的禍？

誠如本次研討會主題「多元教改對現今社會之影響」與子題之一「多元教育改革與社會亂象之關聯」，雖然未必有先入為主地認定其間必然關係的本意，但是往往無意間傳遞給眾人的訊息就是：教育改革是社會亂象之根源，必須為社會亂象負責。類似的現象，亦即大眾經常將一些社會亂象歸因於所謂「教育失敗」，在過去業已經常可以見聞。

教育或教育改革，或許有其未能理想之處，有其未能發揮積極功能的地方，但是要將社會亂象歸因給教育或教育改革，讓它們來背負這沉重的黑鍋，實在有欠公平。例如，近年來大學生失業率攀高、貧富差距擴大，這到底是教育問題？經濟問題？還是政治問題？學童有自殺意念的比例升高、臺大學生跳樓自殺，這到底是教育改革失敗的問題？還是父母家庭汲汲營營經濟的問題？還是富裕社會人們缺乏挫折容忍力的問題？不知道，但是教育不會是唯一的原因，甚至不會是主要的原因。

教育概論或教育哲學相關的教科書在討論教育功能時，總是會提到教育能夠引領社會的進步發展。但是事實上，相對於其他如政治、經濟、社會、文化、媒體，甚至於軍事、宗教等等，教育基本上是一種傾向於柔性的勢力，一種相對較為保守的力量，尤其我們的教育部其實是功能僅侷限於學校部門的「學校教育部」，力量難以施展到非學校領域的其他領域裡。這種弱勢、保守、又侷限的教育，幾乎都是追著社會的變遷發展而跑，很少真正能夠發揮所謂引領社會進步發展的功能。換個角度來看，則這樣弱勢、保守、侷限的教育豈能為社會亂象負責？又豈會是社會亂象的根源？若說教育或教育改革未能引領社會往正向發展，或許還有幾分道理；若說要教育或社會亂象負責，這實在是太「抬舉」了教育可能的角色地位。

面對社會大眾、甚至是教育相關人士對於教育、教育改革的指責時，吾人實在應該先去釐清這些指控在現象與原因之間是否有堅強的、實證的論據。即使問題確實出現在教育或教育改革層面，也

要進一步探討問題的根源究竟是制度的問題、抑或是人謀不臧的問題。歸因判斷錯誤，再多波的教育改革也無濟於事。

二、誰讓臺灣的教改被捉弄？

承續誰該為教育改革負責的話題，邇來有書題為「誰捉弄了臺灣教改」（周祝瑛，民92），對臺灣近年來的教育改革提出批判，轟動一時。

在民主開放的社會中，制度的成敗責任界線就會變得很模糊，因為可以與聞制度政策的人不再只是少數政府官員或主事者，其他人民理論上也不被拒絕有與聞制度的機會與管道，對制度或政策有異見或訴求時，甚至訴諸例如示威遊行等激烈手段來表達，某種程度內都是被接受的，因為民主開放的社會基本上是期望透過各方勢力相互制衡，來形成較為妥適的制度或政策的。問題重點在於相關制度政策不直接牽涉自己時，或尚未形成定案時，或制度政策尚未產生弊端時，一般人能否隨時關注特定的公共事務議題。

最基層的教育也許可以、也應該免除政治的干擾，但是包含教科書編審制度在內的所有教育制度，在制度、政策層面上卻極其明顯的是各方勢力爭逐的結果。所謂的各方勢力，牽涉到的可能泛及政黨、經濟、官民等等，但是個人認為，臺灣教育改革中最主要的勢力衝突，應該是學派之爭。行政部門推動的教育政策，無論是教科書的開放、建構式數學、或多元入學方案等等，背後全部都有一群學術界人士以及基層教師倡議或肯定支持。相對的，後來提出異議的，也往往是另一批學術界人士及基層教師。當制度的改革被界定是不同學派的勢力爭逐時，如何能夠讓本身的理念形成足以推動或抗衡的勢力，就成為最務實、最重要的關鍵。

教育制度的訂定者不是神，而都是一些智慧與你我相去不遠的平凡人，因此思慮總有不周之處。熱切積極的教育改革者，即使是學術人物，通常都會變成主觀很強的人，尤其是取得權力施展的位置

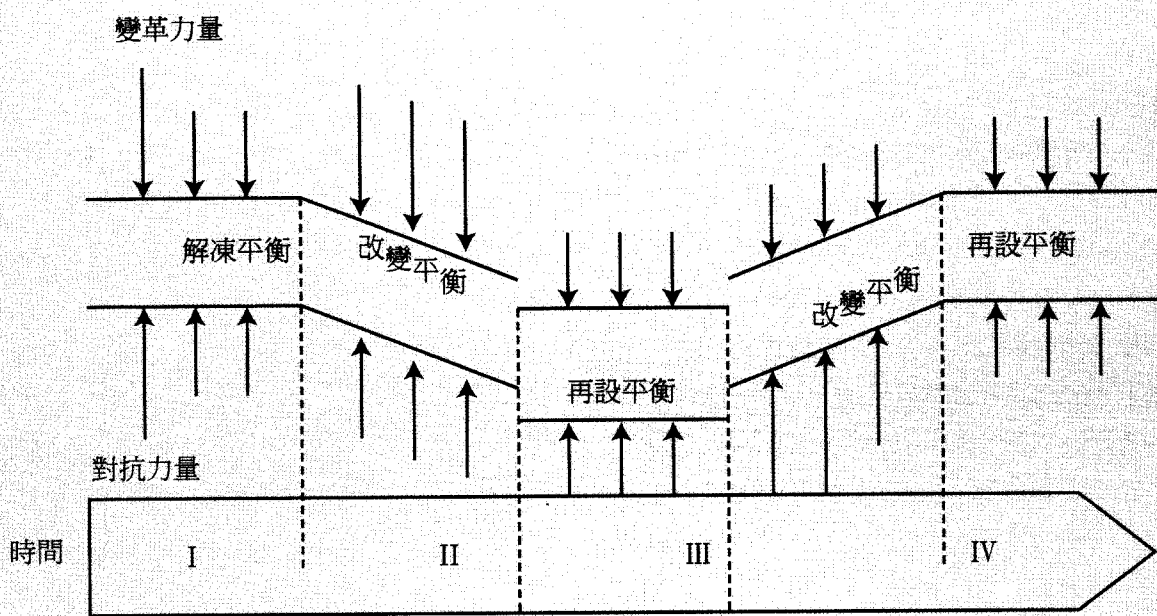
或管道時，爲了務求其認爲「好」的理念或措施之實踐，很容易就會摒除異見，很容易傾向樂觀，很容易缺乏等待的耐心，甚至很容易壓迫他人，相信營造既成情境可以引導人員改變。外界觀之，就會產生「權力的腐化」、「權力的傲慢」之類的印象。然而，期待掌權者不要腐化、不要傲慢，或者期待規劃者與決策者是全然「價值中立」的客觀理性人，似乎是過份浪漫的期待。真正務實的作爲是能夠主動出現制衡的勢力（而非期待對方在其內部建立），當某種主觀提出時，不同的主觀能夠出現，而且必須是有力且及時地出現，相互激盪、折衝，才能形成一個妥協的做法出來。

圖一呈現的是 Lewin 提出的勢力範圍分析圖，圖中可以看出制度變革中，不同勢力消長與制度變革動向間的關係。造成制度變遷的關鍵因素，從圖中可以明顯看出的是「勢力的大小」，勢力大的自然能夠將制度推往其所欲的方向。值得注意的是，勢力的大小未必與人數成比例，少數派若是動機強烈、行動積極、尋求結盟、或獲得奧援，影響力往

往遠大於無作爲的多數派。造成制度變遷的另一個關鍵因素、在圖中比較無法直接看出的則是勢力作用的「時間點」，錯失了作用的時間點，其影響力勢必降低，甚至無作用。例如圖中對抗力量錯失第二階段，到在第四階段才大幅開展，制度變遷的軌跡就呈現相當程度的曲折了。

如果從這樣的觀點出發，那麼質問誰該爲教育改革問題負責者，似乎也該自問，對於目前批判問題與現象：爲何當初未能有所洞見？當初若有洞見，爲何不能及時提出？當初若曾經提出，爲何不能激發支持、形成抗衡勢力？換言之，在問「誰捉弄了臺灣教改」的同時，或許還要再問上一句「誰讓臺灣的教改被捉弄」。未能有力且及時地產生制衡勢力，使局面被推向非所欲的方向，「放任」教育改革被少數的人「捉弄」的你我這些人，豈又完全沒有責任？俗諺說「千金難買早知道」，種種事後的批評，雖非毫無價值，但卻不適宜咄咄逼人地要別人爲局勢負責。

三、正反合的過程



圖一 勢力範圍分析圖
(修改自：秦夢群，民87，605頁)

綜觀臺灣教科書編審制度、乃至於教育改革的變遷過程，並不適合以鐘擺現象說明，因為後續的改革並非回到原點；若以「正反合」的演進過程類比之，則更為恰當。依此觀點，若以解嚴前的教育為「正」，那麼前一波教育改革扮演的是「反」的過程，而最近新一波的教育改革或許則是「合」的過程。

正如先前所述，人類並非全然的理性，因此「反」的過程經常是一種探底的過程。制度從急速劇烈的變革，到警覺負面效應的存在，正如跌深觸底之後的反彈，而後回頭修正，取得暫時平衡的修正做法。此種「反」的過程，代價不小，但卻也必須承認其價值性。具體言之，其價值表現於將原先的「正」加以解構，亦即做到「破」的功夫，並且為其後「合」的過程提供參照點，這往往讓「合」的結果可以獲得相對較長期的穩定。因此，每一個階段的教育改革，應該均有其特殊的貢獻。教育上任何的發展都是延續性的，後續的教育改革都是立基於先前的基礎上，任何一次的改革作為都不應期望切斷臍帶，割裂與過去的關聯，否定過去的一切。

伍、結論

透過教科書編審制度從統編，到審定，到回頭修正的變遷軌跡，可以窺見臺灣近年教育改革存在速度快、規模大、實效未彰、以及趨避衝突等現象。這些現象對於教育的發展雖非理想，但是從正反合的變遷過程觀之，或許是無奈卻必經的歷程。在社會上出現追究社會亂象根源的同時，應先釐清教育或教育改革是否確為問題的主要根源。更進一步的，吾人必須體認，在民主開放社會中，每個人對於教育改革均直接或間接負有責任，教育制度與政策的制訂是各方勢力衝突爭逐的過程。因此，對於教育有所理念、欲求有所作為者，必須能夠有力且及時地形成制衡勢力，方能將教育政策導向所欲的大道，或者至少避免教育制度被推向非所欲的方

向。

江山代有才人出，每個世代都會有一些不滿意於現狀、懷抱著崇高理想的人挺身而出，企圖改正眼前的缺失。教育的實施亦然，不斷地會有改革者、再改革者、再再改革者出現。這種局面雖然予人紛亂的感覺，但是它不正也像是春秋戰國時代學術林立、衝突激盪，而成為中國少有的思想黃金時代一般，有著難能可貴的正面價值嗎？

其實觀諸歷史，理念的倡導基本上都不成問題的，因為理念通常都是高層次的、原則性的敘述，多半都是顛撲不破、無懈可擊的，通常都是目前共識的一些核心價值。證諸過去的「教育改革諮議報告書」，乃至於最近的「重建教育宣言」，各自所做的原則性訴求，任誰都難以論說其不是，甚至不同言說者之間，見解也是彼此互通、大同小異的。但是，從這些核心價值、原則訴求所衍生出來的週邊執行方案，則往往是言人人殊，甚至矛盾對立的。而且具體行動方案牽涉的是諸多實務細節，漏洞必多，再加上遭逢若干誤解或抗拒，往往就要折扣與變質，批評也就紛至沓來。推動制度或政策真正的挑戰其實在於這裡。若僅僅提出原則性的訴求，來比較批評他人的具體行動方案，正如以上駟對下駟，拿香蕉比芭樂，不但有欠公允，對於教育問題的解決也並無太大的助益。今日，當後繼的教育改革勢力已然浮現時，除了見其揭櫫原則之外，吾人亦引頸盼望其對問題的解決提出具體的行動方案來。

參考文獻

- 吳清山（民87）。學校效能研究（二版）。臺北市：五南圖書出版公司。
- 吳武典（民92.12.27）。師資培育秩序亟待重整。聯合報。民92年1月30日，取自 <http://archive.udn.com/2003/12/27/NEWS/NATIONAL/NAT4/1758964.shtml>
- 周祝瑛（民92）。誰捉弄了臺灣教改。臺北市：心理出版社。
- 秦夢群（民87）。教育行政——理論部分（二版）。臺北

市：五南圖書出版公司。

徐明珠（民92）。教職難求，流浪教師滿街走。藍天戰報，58。民92年1月30日，取自<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-B-092-059.htm>

黃光國（民92）。重建教育宣言。民92年1月30日，取自<http://www.highqualityeducation.com/>

陳果真（民89）。搶救國小師資荒：並多管齊下解決教師調動、流浪教師問題。師說，148，4-8頁。

初稿收件：民國92年11月26日

完成修正：民國93年2月10日

正式接受：民國93年3月23日■

Discussion of Taiwan Educational Reform from Transition of Primary and Secondary Schools' Textbooks Publication and Screening Structures

Su-Yun Wang

Chengchi University

This paper reviews the transition of primary and secondary schools' textbooks publication structures in Taiwan since 1989. Within this period of time, the publication of textbooks had transited from being edited fully by the government to 100% non-governmental edition. However, the government will edit the textbooks for certain subjects again. From the transition of the textbooks publication, we can observe that the Education Reform in Taiwan is facing problems of speeding, large scale, lack of substantial results, and approach-avoidance conflict. Some may ask who should be responsible for the education reform, in answering this question, we must first clarify whether the reform of education is the source for society disorderliness, and understanding that everyone is having direct or indirect responsibility to the education reform. If the process of education reform was defined as the conflict between many reformers, in order to prevent the policy from being pushed to an undesired direction, there must exist an adversarial powers that can exert powerfully and timely. Every stages of the education reform contribute something. Succeeding reformer should bring up solid solutions to the problem raised in addition to address the principles.

Keywords: textbook, educational reform