

社會學習領域教科書審查歷程之分析

歐用生、洪孟珠

【作者簡介】

歐用生，高雄縣人，吳鳳技術學院講座教授、國立台北師範學院名譽教授。

洪孟珠，南投縣人，國立台北師院課程與教學研究所碩士。國立台北師院實小教務主任、研究主任。

摘要

在各國的學校教室中，教科書是無所不在的，其影響力更是無遠弗屆，歷久不衰。即使進入了二十一世紀，教科書的重要依然如昔。而且教科書不僅是文化的產品，更是經濟的產品；教科書制度不僅是一種文化政策，更是經濟的、政治的政策。在我國教科書對教師、學生的控制更甚於其他國家，政治、經濟、文化、教育等各種勢力對教科書主導權的爭奪更是慘烈，但相關的研究並不多見。本文旨在探討「社會學習領域教科書之審查歷程」，試圖從審查過程中發現審查制度的爭議和問題，並提出建議，供教科書制度改進之參考。

關鍵詞彙：社會學習領域、教科書審查

Key Words: social studies textbook, textbook reviewing process

壹、前言

「教科書是學校教育的心臟，沒有教科書就沒有學校。」(Westbury, 1990)教科書是「支配性的教室資源」，甚至決定該學科 80% 課程內容 (Tanner, 1988)。在各國的學校教室中，教科書是無所不在的，其影響力更是無遠弗屆，歷久不衰。即使進入了二十一世紀，教科書的重要依然如昔：「教科書是教材的權威，是教學方案的心臟；沒有教科書就沒有學校，應該教什麼？要如何教？幾乎完全取決於教科書。」(Chambliss & Calfee, 1999)

而且教科書不僅是文化的產品，更是經濟的產品；教科書是政治經濟和文化的活動、爭論和妥協的結果，是由有真實的利益的、真實的人設計和出版的，受市場、資源和權力等政治、經濟勢力的影響。什麼被列入教科書中？什麼被排除於教科書之外？誰做決定？依據什麼做決定？這些爭論隱含於深層的政治經濟和文化的複雜的關係和歷史之中，所以，教科書制度不僅是一種文化政策，更是經濟的、政治的政策。(Apple, 1986; 1993; 2003)教科書的出版是資本市場中的商業行為，教科書是否能出版、能賣出、是否暢銷，不僅受制於不可見的經濟的手，更決定於可見的政治的手，而教科書的審查制度就是其中一隻可見的或不可見的手。(Apple, 1993; 歐用生, 2000)因此，要深入探討教科書的「政略和教科書出版的文化和市場，以了解：出版的政治經濟學如何產生特定的經濟的意識形態的要求？出版者如何回應公眾的需求？教科書審查和選用政策如何形成？委員會如何如何組成？如何運作？教科書生產的過程為何？依據什麼做決定？(Apple, 2003; Apple, Christian-Smith, 1991)如果能參與教科書審查歷程，深入探討這些問題，將能揭開教科書制度的神秘面紗，了解文化資本和正式知識或合法化知識的關係。

台灣小學和中學教科書分別於一九九六年和二〇〇一年全面開放審定，這是我國教科書政策上的重大轉變，為教科書市場帶來了一片混亂，引起了課程論述的爭議，其中教科書審查制度當然是最大的焦點。(曾美華, 2004; 歐用生, 2003)關於審查制度的論述偏於學理的探討，實徵性的研究則正在起步，如顧瑜君(2000)從編者的立場對現行的審查制度發出深沉的無奈：編者不想再編，審者審得無趣，用者被去技能化，形成「編審用三者集體與結構性的向下沉淪」；洪孟珠(2004)則從審查者的立場，探討審查委員會的運作，教科書的審查過程，及其中的權力關係。這些研究能解明教科書政策的複雜性，更能充實教科書研究或課程研究的方法和內容，亟待繼續加強。

筆者擔任九年一貫課程教科書審查委員會委員和主任委員，負責新教科書的審查工作，有機會深入教科書審查的歷程，能親身體驗教科書審查的過程和問題。本研究乃以社會學習領域第二階段（國小三四年級）教科書為例，利用文件分析、參與觀察和訪問等方法蒐集資料，研究者為教科書審定委員會成員之一，有機會直接參與觀察會議過程、蒐集「社會學習領域教科書審查」相關文獻資料，另以隨機當面晤談或由研究者先徵得受訪者同意依「訪談大綱」當面晤談，以錄音或速記方式進行，再綜合整理，以分析教科書審查歷程並檢討其問題。全文共分成四大部分：一、探究社會學習領域教科書審查歷程；二、分析影響社會學習領域教科書審查決策和品質的因素。三、綜合討論教科書審查制度和歷程的爭議和問題。四、提出建議，做為教科書制度改進之參考。

貳、社會學習領域教科書審查歷程

一、教科書審查委員會的組成及職責

九年一貫課程教科書審查作業主要依據下列法令或規定辦理（1）國民教育法第八條之二「國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定。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組成，教師代表不得少於三分之一；其組織由教育部訂定之。」（2）「國民小學及國民中學教科圖書審定辦法」，辦法中明定審定機關為教育部，必要時得將審定事項委託國立編譯館為之，為彰顯九年一貫課程之精神，並使編者得以發揮專業水準，特別規範審定時以學生課本為主，惟仍應檢附教師手冊、課程大綱及教材細目，以確實瞭解教學設計、活動內涵及編輯特色。（3）教育部訂定發布之「國民小學及國民中學教科圖書審定委員會組織運作要點」，要點中詳細規範委員會之組成、任務、聘期、審查方式、待遇等事項。

審查委員會是由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成，置主任委員一人，由教育部遴聘之；審定委員八人至十二人，經學術機關（構）、地方政府推薦，再由教育部遴聘之，審定委員教師代表不得少於三分之一，審定委員會得依各領域學習階段分別組成，為求審查之連貫性，前後階段間相同委員之比例，以不低於該階段委員之四分之一為原則。審查委員會主任委員和審查委員採聘期制，任滿得續予聘任。

審查委員會的主要任務為依據前述辦法、規定和課程綱要及各學習領域審查規範等審定教科圖書。審查委員會之審查採共識制，會議之決議，原則上不採表決方

式。

二、審查作業流程

九年一貫課程國民小學階段教科用書之審查，主要分為兩個階段，先由民間出版業者依據課程綱要編輯教科書，再由政府相關單位審查。審查程序為：(1)教科書編輯業者，將編輯完成書稿交由審查單位（國立編譯館）之行政人員，(2)該行政人員依行政程序將相關資料交審查委員會審查，(3)審查委員審查並填寫審查意見送交審查單位，(4)再由兩位主審委員將各委員提供書面資料加以彙整，(5)召開審查委員會討論審查意見內容，審查委員經由交換意見取得共識做成決議，(6)審查單位將審查結果通知教科書編輯業者，(7)教科書編輯業者請編輯團隊依審查意見直接進行修正，或提出申覆意見依約進行溝通會議，(8)審查結果若為「修正」，則由編輯團隊進行修正後再回審，由兩位主審委員進行複審，決定是否通過，若修正幅度太大則須再提審查會討論；若需進行溝通會議，則擇期由審查委員與編者面對面溝通，溝通會議後若判修正則依前述修正作業程序進行修正，若判「重編」，則出版社必須「重編」，再以新的編號送審；(唯同一編號之送審版本，限於審查會議經費支應，開會次數不得超過三次。)編審作業依上述循環重複進行，直到版本通過審查核發執照，審查作業終告完成，該教科書方可出版上市。

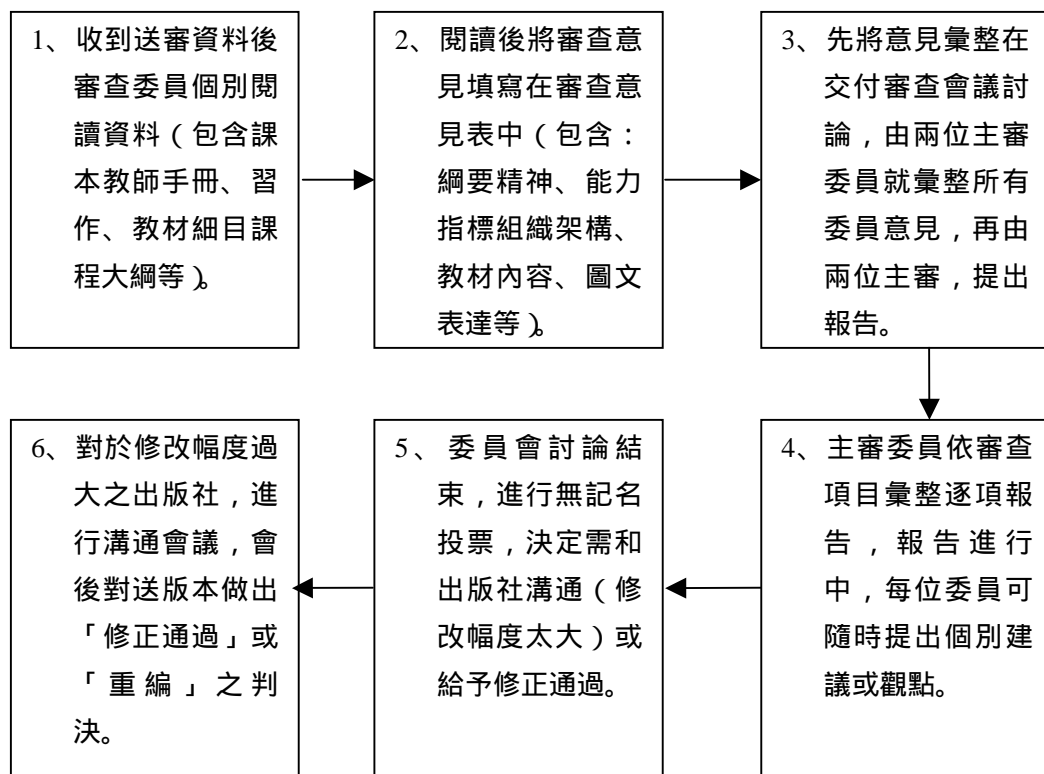
目前，九年一貫課程教科書審查工作，教育部委託國立編譯館辦理，所有的行政業務也都由該館負責。

三、社會學習領域教科書審查歷程

社會學習領域教科書審查委員會共有委員11人，其中教授6人，專長領域包含地理、歷史、公民、法律、課程與教學、社會學科等，行政人員1人，小學教師4人。審查委員會開始運作時，教育部除了提供前述的相關法令和規定外，並沒有提供一套審查的標準模式供審查委員會參考，因此審查委員對於整個教科書審查委員會之運作方式，和審查程序、內容和標準等，要先進行討論，尋求共識，尤其對教科書審查規準和對能力指標的解讀、詮釋，都有不同、甚至是對立的看法，因此審查委員會在運作之前，耗費相當多的時間進行討論，才逐漸確立了審查委員會的運作模式和討論的內容。

社會學習領域第二學習階段審查委員會，經幾次會議討論決議後，決定採用以下五個項目，做為審查教科書之重要規準：(一)九年一貫課程綱要精神及分階段能力指標。(二)組織架構。(三)教材內容。(四)圖文表達。(五)其他(包

含：習作、教師手冊、教材細目、版面設計）等五項「審查規準」進行教科書審查工作。並對整個教科書審查工作流程進行修訂，依圖一流程進行。



圖一、社會領域教科書審查流程

教科書審查以「學生課本」為主，審查項目包含：一、課程綱要精神與分階段能力指標：（一）課程綱要精神（二）能力指標；二、組織架構方面；三、教材內容方面；四、圖文表達方面：（一）文字方面（二）圖片方面（三）圖文方面；五、其他方面：（一）習作方面（二）教師手冊（三）教材細目等，並就教科書內容分頁提出「是否有錯別字」、「用語正確否」、「文句通順否」、「圖文是否相輔」、「使用族群文字是否恰當、正確」、「使用圖片是否有廣告之嫌」等建議。

從九年一貫課程暫行綱要社會學習領域的「能力指標」內涵中，可發現社會學習領域第二學習階段能力指標的重點學習範圍是在——家鄉（縣市鄉鎮），九年一貫課程社會學習領域課程綱要中訂定十條課程目標，再以分階段能力指標來區分各學習階段的課程目標，因此，社會學習領域第二學習階段教科書的主要內容應是以「縣

市鄉鎮」的家鄉為範疇，特別強調人、土地、歷史之間的互補，以「人」為中心、討論人群的組成、生活空間、生活方式的發展等，彼此相互連結，構成一套有關人的社會生活的基本知識，課程目標是否達成，需經由課程內容的設計，教材的安排編寫，對於主要學習範圍「家鄉」（縣市鄉鎮）的教材鋪陳，各版本教科書的內容，除了要符合社會學習領域「課程目標」之外，在整個教材內容的分布及組織架構方面，也應有恰當的安排。社會學習領域第二學習階段的能力指標，分別依出版社規劃之課程結構及教材內容設計安排在小學三、四年級（第一冊至第四冊）的社會學習領域教科書中，分冊送審，交由該學習階段審查委員會審查、檢視判定之。

以下，就初審會議討論情形，進行簡要分析：

（一）課程綱要方面之討論

1. 課程綱要精神

有關「課程綱要」方面，審查會討論重點，主要是針對送審版本是否符合課程綱要精神撰寫，社會學習領域第二學習階段的取材重點是「學校與社區」、「縣市鄉鎮」方面，所以審查面向，涵蓋社會學習領域課程綱要所列的十項「課程目標」，及課程內容的取材範圍。

2. 能力指標

審查委員會以送審版本在「編輯計畫書」-「社會領域三、四年級教材細目」中，所列出之相對應能力指標，是否符合課程綱要訂定之第二學習階段「能力指標」，適切的在教材內容達成，做為會議討論的依據，因能力指標解讀彈性大，編審之間也各有不同的詮釋及看法，因此，審查委員對於出版社列舉的能力指標大都不太堅持己見，只要有觸及相關能力指標內容或適切的以提問方式提醒師、生進行討論，都予以通過，有關六大議題融入社會學習領域之能力指標，除非選用無法顯現或毫無關連之能力指標，濫用情況嚴重，或為達成六大議題能力指標教材設計，造成教科書內容失去了「社會學習領域」的特色，審查委員會才會提出必要修改之建議。

（二）在組織架構方面之討論

在「組織架構方面」審查委員會強調，需加強各單元間主軸議題的明確度，要能顯現出單元設計內容所要表達的「核心概念」，單元間要加強教材內容的銜接性，在課文內容敘寫上，需條理分明、富有邏輯性、統整性的組織架構，使教師易於教學，方便學生閱讀，要顧及課文問題設計的深度及廣度，呈現方式要井然有序，不干擾兒童閱讀，另外，課文的標題需涵蓋課文內容，從字面上便可知道課文要學習的重點為何。這樣才能符合「組織架構方面」

這項規準予以通過。

(三) 教材內容方面之討論

在「教材內容方面」，審查重點在於教材內容的取材、鋪陳，是否是適切合宜，並重視課本上呈現的的每一個字，因教材中的每一個字都將直接映入學童的眼中，教材內容取材是否正確？使用文字、文句用語是否精確合宜？是否合於該學習階段兒童發展？是否合於普遍性原則？提問問題是否能和課文內容相呼應？等等諸多問題，都是審查歷程中，委員會關心討論的重點，教科書內容的「正確性」及「適切性」，都儘量以「教學者」與「學習者」的角度來看，包含每一段文字的敘寫或圖片的意義，是不是能讓學習者從「教科書」教材內容的安排上，學習到正確的知識，接收到一個完整的概念，都是審查的重點。

(四) 圖文表達方面

1. 文字方面

檢視文字的的使用是否合於語法，是否合於一般通俗用語，方便學生閱讀，遣辭用句是否會太難，不夠精確，或文句敘寫流暢否，對於該階段學生閱讀是否造成困難等，都是審查委員在閱讀學生課文內容時必要的工作。文字過於艱澀造成學生學習困難，不利於學生閱讀，就須調整修正，達到一定的準確度，才能給予通過。

2. 圖片方面

就兒童學習的角度言之，教科書上選用的圖片，及其擺放的位置、意義都是非常重要的，教科書上的圖片應有「圖以輔文」的效果，學生課文內容所附的圖片，無論是照片、手繪圖、地圖、航照圖等，均應有其存在的意義，圖片擺放的位置是否和課文內容相對應、圖片內容正確否、是否有不應出現之招牌或為特定人士、政黨廣告之嫌疑者，都是審查委員評議的重點。

3. 圖文搭配方面

教科書內容有關「圖文表達」的部分，審查委員會檢視課文中所附的圖，圖說是否和圖相符應，圖和課文內容是否具相關性、是否合宜及對學生學習意義在哪裡等方面提建議。

(五) 其他方面

有關「教師手冊」、「習作」及「版面設計」的問題，在這一次的教科書審查中並不列為必要之審查範圍，審查委員為了希望能提供更優質的教科書品質嘉惠師生，也會對於「教師手冊」、「習作」及「版面設計」部分提出建言，

提供出版社參考，而這一個部分在做出審查通過與否的決議中，與「修改幅度大小」是較無相關性的。

參、影響社會領域教科書審查決策、品質之分析

如前所述，教科書審查決定於可見的手，也決定於不可見的手，社會教科書的審查尤其複雜，更處處「銘刻著權力分配和社會控制的痕跡」（黃嘉雄，2000）。地理、歷史、社會等科學者對社會領域有典範之爭，學者專家和現場教師對教科書的性質有不同的看法，出版者和審查者有不同的立場，教育行政單位希望及早通過足夠的版本，供學校選擇。社會科是關國家歷史、傳統、地理、疆界等「官方知識」或「合法化知識」，字字敏感，句句爭議，過去「認識台灣」中的「日治時期」或「日據時期」，一字之差，就引起了黨爭和政爭，殷鑒不遠。因此在教科書審查過程中，政治、經濟、學術的權力運作，及其中的衝突、對立表露無遺，哪些是「可見的手」，哪些是「不可見的手」也昭然若揭。

以下從決策權力、會議品質和審查壓力等方面分析社會學習領域教科書審查的過程。

一、決策權力

（一）教科書審查委員會依法擁有最大的決策權，因此發揮較大的影響力

九年一貫課程教科書審查工作，雖由教育部訂定審定辦法及相關規範，除了聘任審查委員，及主要審查規範等原則是由教育部訂定外，審查委員會的實際運作模式及重要要的審查規準，均交付審查委員會全權處理，教科書審查版本通過與否得最大決策權，主要還是在審查委員會。無論是審查委員會的開會進行方式、審查討論方式、審查規準的訂定，決議通審否的方式、都掌握在十一位審查委員的手中，審查委員們需有足夠的共識和默契，按照程序，彼此形成審查規範上的共識，因此，審查委員被賦予最大的權力，也要承擔最大的責任。

（二）審查委員會採合議制，達成共識才做出決策

每一次的審查會議，會有兩位主審委員負責送審版本之意見彙整，及會議進行溝通討論之引導工作，由一位學科專家代表、一位基層教師代表，搭配擔

任之；在會議運作的過程中，審查委員之間，就自己的審查書面意見，提出說明，接受其他委員的質疑、提問，直到成員間達成共識，才納入「總評」意見中，最後，對送審教科書做出是否通過之判決。每個人的意見，在會議中是受尊重的，這是較不同於一般的刻版印象，審查會議的決策權，是掌握在學科專家或某些較強勢的行政人員代表手中，這應該是這一次九年一貫教科書審查，最大的收穫與成長吧！

（三）編輯群素養對審查決策具有影響力

教科書編寫得好不好，用不用心，會牽涉到審查委員在閱讀這一本教科書時所需耗費的精神和時間，也是決定這一冊教科書是否能通過審查的重要因素，一本教科書若沒有嚴謹的編輯團隊，按編輯計畫進行編輯，很容易讓人有整本課本看完了，卻看不出教材的「牛肉」在哪裡的慨歎？編輯人員在編審溝通會議上的表現，是否能將自己的編輯理念述說詳細？為自己編輯的教科書適度的表達意見，讓審查委員了解編輯之原意，及教材安排的未來構想等，對於審查委員在做出「重編」或「修正通過」的決議時也是有極大的影響力的。編輯人員的素養關係到教科書品質，而溝通會議的表現，也能讓審查委員看出編輯人員對自己編輯的教科書是否有信心？編輯人員的教育理念是否有所偏頗？若編輯人員過於強勢，堅持自己的理念，在言之成理的情況下，審查委員是樂見的，但若只為捍衛自己的觀點，執著於自我的理念，恐怕也會成為該版本教科書審查通過的絆腳石。

（四）基層教師在決策過程中的影響力不容忽視

這一次教科書審查委員會的組成，大大提高基層教師比例，希望增加教科書在教學上使用的可行性。一般人大抵會認為，基層教師雖參與審查工作應沒有什麼發言權，大部分應是大學教授的意見吧！但就筆者就近觀察發現，第二學習階段的社會學習領域教科書審查歷程中，不見得都是學科專家的聲音，基層教師也都能積極的將自己看到的問題面向，在會議中表達，甚至有所堅持，也同樣受到委員會相當的尊重，甚至成為審查會總評中很重要的建議。教育改革需要有熱誠的人來參與，教科書的全面開放審定，不但編輯人員聘用了許多基層教師，為教科書的適用性發聲，審查委員會也能尊重基層教師的聲音，讓基層教師要在決策過程中發揮影響力。

二、會議品質

教科審查是採委員制，共識決，團體決策必須利用會議溝通協調，達成共識，

為達成會議中大家都能參與討論，會議的議決能包含所有委員的意見，在會議中參與溝通，讓會議進行順暢及會議前相關準備工作都是非常重要的。以下分別針對行政支援、會議討論情形以及委員之間的溝通對話進行探討。

（一）行政支援

就審查工作而言，教科書的審查作業常常受到時間壓力和教科書上市時間的干擾，向國立編譯館反應，似乎也沒能得到正面的回應，全國性的課程綱要訂定，是教育部的工作，「課程綱要」又是整個教科書審查工作最高指導守則，教科書審查委員會的運作，似乎又是由國立編譯館負責；教科書審查工作面臨的困難，審查委員只能向負責這個學習階段領域的行政承辦人員反應，承辦人員的權責也只能聽聽委員的心聲，代為反應，成效似乎不太彰顯，因此，大部分的時候審查委員會只好由委員會取得共識，自己判斷，自己承擔責任，究竟教育部，給予審查委員的決策定位在哪裡呢？審查委員對於自己的決策權力究竟有多少把握呢？「在整個審查過程中審查人員對於自己的定位及和課程綱要制定者的關係是什麼？一直沒有定論，審查委員也擔心，如果綱要制定者的說法 and 審查委員的詮釋意見不同時，該依誰的說法才是呢？審查人員對於自己在教科書審查歷程中，所感受到的行政支援是不太充足的，尤其是面臨對於「課程綱要」和「能力指標」的詮釋不同時，介於「編輯者」和「綱要制定者」之間，更是尷尬，對於審查意見只能「點到為止」的無奈及當編、審對於「課程綱要」和「能力指標」的審查意見，和政府「綱要制定者」的說法、詮釋意見不同時，不知該依誰的說法為準，這樣的角色尷尬問題更是一直困擾著審查委員。在政府的行政支援方面，應審慎思考，提供更為明確的審查制度，明訂審查委員的權責；至於「課程綱要」及「能力指標」的模糊性、爭議性更應儘速成立專責單位進行基礎研究，將這兩個教科書審查最重要的依據，更具體、明確化，讓教科書審查工作能更順暢，減少爭議，減輕審查工作人員的壓力，讓審查工作更透明化，且更具公信力。

（二）審查會議

審查委員大都身兼數職，忙碌的工作過程中，對於會議的品質，及開會的時間次數是否滿意？而其中的重要關鍵因素又是什麼？審查委員除了在召開審查會議時，有見面的機會相互交換意見之外，其餘時間幾乎是各忙各的，根本沒有機會進一步對於審查工作有更多意見交流及溝通的機會，所以開會的次數、時間的長短，及會議品質就變得更為重要了，除了開會的時間要充足之外，更重要的是會議品質，送審的教科書編輯的優劣及編輯人員的學科

素養，都會影響會議中互動的對話品質，教科書編輯的品質優劣也會影響審查委員的心情，審查委員大都認為會議時間緊迫，溝通的機會似乎僅於召開會議時，所以會議的溝通就變得格外重要，而送審版本教科書編寫品質的優劣，也會是會議品質良莠的重要影響因素。編審溝通會議的成效和編審兩者間的學科素養及學術涵養是有極大的關係的，因此，由專職人員擔任編審教科書工作，對於整個教科書問題有深入長期研究，研究成員常有溝通機會，讓教科書編、審查有明確法定的權責，對於教科書編審工作應會有更大的成效及助益。

三、壓力來源

教科書的使用和學生學習，升學考試更是息息相關，教科書全面開放審定政策，一經發布實施，便引起社會各界關注的目光；審查工作在民間團體、立法委員、教師、學生、家長的高度期待下，如何克服制度的缺失、時間的限制下，為教科書品質把關，完成審查工作，提供多元版本的教科書供學校教師選用，審查委員的壓力不言可喻。

（一）審查委員自我期許高，工作壓力大

審查委員感受到最深刻的是，社會大眾，甚至專業編者、學者想法之間有極大的落差，而在自己在專業研究上，和參與教科書審查之間的時間分配的困難，也擔心如果不在自己的專業領域上好好研究，是否有能力擔任審查工作？再者，若遇到編輯團隊的素質不佳，編輯的教科書內容空泛、零散，會讓審查委員產生莫名的壓力，為教科書把關的使命感讓每一位審查者感受到很強烈的壓力。

（二）審查制度不健全，審查委員工作壓力大

教科書送審的時間沒有明確的規範，「重編」的次數也沒有沒有限制，換言之，出版社可以隨時將編輯完成的教科書送審，審查委員接到國立編譯館的通知，就必須要召開審查會議，儘量協助出版社，完成審查工作，讓出版社順利取得「審定執照」，來得及參加各縣市政府的教科書議價時間，提供學校選用；在出版商急著讓教科書上市，及政府政策至少要有三冊審定版教科書供學校選用的情況下，審查委員會不但要承受密集開會審查的壓力，還要為提供優質教科書品質的理想堅持把關，可說腹背受壓，苦不堪言。另教科書審查工作來自於「課程綱要」及「審查制度」所衍生的困擾與爭議，也造成審查者和編者之間的看法沒有據以協調的標準，使編、審制度有時無法完

美發揮。審查委員為避免「以審代編」干預教科書編輯，通常在意見的表述上，委婉的建議，有時甚至是模糊的評論，也會讓編者猜不透審查委員的用意，甚至誤解。這一次教科書審查的歷程中，各種不同身分代表的委員都同時感受到，因課程綱要精神和內涵的模糊不清，也使得在審查人員無法對自己的說法，提出一個足以說服自己或他人的情況下，「能力指標」更是落入隨編輯者各自表述的窘境；教科書審查制度的不明確、周延，使得審查過程中產生一些沒有定論的爭議，讓人更加憂心教科書審定的品質。

（三）審查時間不足，審查工作壓力大

審查工作最大的壓力來源是「時間」，因九年一貫課程暫行綱要公布的時間太晚，導致送審時間，無法按原先規劃的時間進行，使得整個審查程序顯得急促、匆忙，審查委員會為了要達成至少有三套教科書提供選用的目標，須在極短的時間內審查好幾套教科書，對教科書品質也比較沒有保障。教科書的審查工作和出版社送審的時間、送審版本編輯的品質息息相關，「時間」是每一位委員所需面對的壓力，委員都是兼職的，本來就無法專心致力於教科書審查工作，再加上書商不受送審時間規範，隨時想送就送，而審查委員卻需在「審定辦法」所規範的時間內完成審查工作，所以審查委員永遠都是在和時間競爭。在整個審查工作進行中，「和時間賽跑」幾乎是每一位委員心中的痛，有期許就有壓力，在審查過程中，每一位委員都希望，因自己的認真、投入，為教科書品質把關，提供優質的教科書供學校選用，奈何，在內在與外在壓力的衝突下，壓縮的時間，更成為教科書審查最難以處理的問題。

肆、教科書審查歷程的爭議和問題

以上敘述，顯現了社會學習領域教科書審查歷程與決策的問題，也顯露了教科書審查制度的盲點與爭議，宜進一步釐清，並尋求解決途徑，以下分別加以探討。

一、教科書全面開放審定，編輯人員倉促成軍，編輯團隊更換頻繁，教科書品質令人憂心

九年一貫課程教科書全面開放民間編輯，是民間出版業者第一次靠自己的力量，完成教科書的編輯工作，各家出版社為響應教改之理念，大力網羅教育界之優秀人才加入編輯團隊，但在一時之間，七大學習領域及生活課程，就需要有八個編輯團隊來進行教科書編輯，再加上這一次課程改革的實施時間並非是逐年實施，在

同一個學期中必須有三個學習階段的教科書要同時送審，一個學習階段同一個學習領域就可能有五至七家出版社聘請教科書編輯人員，如此一來，同一個時間內不同的教科書編輯工作，就須由一百多個編輯小組的人員來進行相關編輯工作，編輯人才何處尋？編輯人員素質如何？可想而知，就算是出版社有相當高的教育理想，願意為教育奉獻力量，亦要屈服於同時送審所需人員太多及人才難求的困境中。更何況，教科書編輯人員大多為正職之外的「兼職」人員，只能利用「正職工作之餘」，和「時間賽跑」來完成教科書編輯工作；工作壓力之大應不亞於審查工作，因此，編輯出的教科書常讓審查委員錯愕，姑且不論教科書組織架構、課程綱要精神的達成率，光是教科書內容的取材及教科書文句使用得流暢度、正確性都讓審查委員嘖嘖稱奇！難怪有委員認為，看到編輯團隊的素質不佳，會感莫名的壓力，有時一本教科書看完了，卻無法看出整冊教科書要傳達給教師學生的學習意涵及要培養能力是什麼？教材內容的空泛、零散，小朋友拿到的是空洞、充斥著圖片的教科書，常會讓人擔心這樣的教科書內容，是要培養出怎樣的孩子？這樣的教科書內容如何讓他通過？對於為教科書把關的工作常感受到很強烈的壓力。

而且有些出版社的編輯團隊時常在更換，新的團隊對於原來的教科書編輯計畫及編輯架構也不熟悉，而送審的編輯計畫書也沒有太大更動，在送審的溝通會議就會出現這樣的窘境；當有部分版本的編輯人員，對於自己編輯的教科書內容，無法提出理念的說明或問題回答時，就會一直以審查委員會的意見為意見，而忽略該版本的特色，這是非常可惜的事情，通常審查委員不會因編輯人員一味的附和，迎合審查委員的意見，審查委員就做出「修正通過」的決議，因為審查委員也會擔心，若編輯人員太依賴審查人員的意見，會讓外界產生「以審代編」的誤解；而且一味的以審查會的意見為依歸，最後又會出現我都照審查意見改了，為何仍無法通過審查的埋怨；而有部分編輯者以「堅持己見」的態度面對，不願意接納審查會的建議，在重覆的送審過程中，為了達成教科書最少要有三冊通過讓學校選用的原則下，教科書審查幾乎是以「最低標準」通過，九年一貫教科書品質真的令人憂心，因此，教科書評鑑工作就顯得更為重要了。

二、能力指標定義模糊，詮釋分歧

九年一貫課程教科書審查，編輯者及審查者所依據的最重要指引，就是「課程綱要」和能力指標，編輯者、審查者都是要依照課程綱要的理念來執行教科書編審工作，學校的課程設計、教學、評量、學科能力測驗、教師自編教材會議等等，都要依照「能力指標」的解讀來規劃的。但顯然「能力指標」在整個審查過程中，卻

是爭議最多，困擾最大的一個因素，但對於這兩個重要的審查依據，編輯群中就有許多不同的解讀，審查者之間也是各自表述，編審之間更常常各說各話，形成「能力各表」的分歧。所謂的「指標」是指 indicator，標準(standard)，還是目標(goal)？也沒有清楚界定，而且能力指標除要分階段外，還要對照九大主軸，應用上十分困難。編者對於「能力指標」不同的認知，編出的課文內容南轅北轍，因「能力指標」只要在「該學習階段」達成即可，因此，造成每家出版社所擷取的重點不同、內容不同，教學方式更是五花八門，有些教科書為了達成分段能力指標，是採依主題由三個作者分別敘寫的方式，最後，再將三個主題內容兜起來，成為一本教科書，因此，即使是在同一冊教科書中，也會因編輯者對能力指標的詮釋及敘寫的筆法與深度不同，而造成相當大的差異。因此在審查時對能力指標的討論相當費時，有時還是主任委員或強勢的教授強行做了決定！政府決策單位宜繼續釐清「能力指標」的定義，平息教科書編審的紛爭，讓教科書的編審有更明確的依循。

三、審查規準不明確，教科書審查容易產生爭議

教科書全面開放審定，各家出版商都希望在這一次的教科書市場開放中，爭奪一席之地，因此，教科書的「審查規準」就變得十分重要了，雖然在各學習階段的審查會議中，審查委員會都是依「國民小學及國民中學教科圖書審定辦法及相關規範」訂定「審查規準」，但就筆者參與審查會議觀察發現，各審查委員會所訂定的「審查規準」卻不盡相同的，例如：在民國九十一年六月八日召開的「國民中小學社會學習領域教科圖書審定委員會及送審這溝通會議」上，出版商對於「審查規準」提出諸多建議：1、編輯者認為「課程綱要」是「綱要」而非「標準」，應尊重編輯者，以達成「鬆綁」之美意。2、能力指標出現的次數，審查重點應只關注在該冊是否達成即可。3、審查者應從寬解釋「能力指標」，尊重編輯的理念。4、應明確訂定查規準，讓編輯者易於依循，儘量用「是不是」、「有沒有」、「符不符合」等明確規準，有關：「太難、太淺、太少、太多」等個人主觀判斷，請提「建議修改」即可。5、依教育部頒布九年一貫暫行綱要，社會學習領域第三學習階段重點為「家鄉台灣」，第四學習階段重點為「中國與世界」希望審查單位明確規範。6、對於「國民小學及國民中學教科圖書審定辦法及相關規範」彙編中提及「教材內容不能違反依據科學知識所能判斷的適切性」「教材內容不能違反依據倫理原則所能判斷的適切性」，較為抽象，教材編輯難以掌握等意見。

就審查規範的不明確，及產生的爭議，審查機關也提出以下決議：1、各書局編輯的教科書內容除非有重大瑕疵，或出現錯誤的概念，否則審查委員均會站在較寬

容的角度，讓編者發揮，協助各版本教科書順利出版，並獲得最好效果。2、除非必要，審查意見儘量少用「太難、太淺、太少、太多」等主觀意見。3、對於審查意見中的「必要修改」意見，是委員會要求編輯者一定要修改的；如列為「建議修改」意見，是希望教科書編的更好，而提供編者的多元參考意見，如果編者堅持不改，並敘明理由，審查委員也不會強求。4、有關能力指標的部分，不一定要在課本中達成在教師手冊或習作達成也可以，但能力指標在教材中呈現是否恰當？教材內容是否具啟發及引導作用，足以達能力指標，也是審查的重點之一。5、有的能力指標在一冊即可達成，有的能力指標則分散在好幾冊中完成，委員根據一冊實在難以判斷，需編者提供詳盡書面資料以利編、審之交流溝通。6、書局回覆意見應更清楚具體，如「照改」是如何改？「不能改」又是什麼理由，應詳細說明，以利溝通。7、建議編輯者針對綱要之「能力指標」進行分析，就指標的核心概念即達到能力的標準做清楚的整理，不但能避免指標重覆的部分，對編寫有所助益，也可以減少爭議。

從編者及審查者在有關「審查規準」的問題溝通上，可發現，兩者之間對於關「審查規準」的不明確，及模糊地帶，有諸多各自表述的情況，容易在教科書審查過程中產生的問題，在會議中爭議不休。另只審學生課本，教師手冊備查，習作可送可不送的情況下，編、審都認為這樣的審查規範，是不太恰當的，因為，有很多的教學活動要設計在教師手冊或學生習作才能達成某一項能力指標，如果不這樣做，有些教學活動無法在教科書中表現出來的，所以審查規範中只規範一定要送審「學生課本」，並沒有規範一定要送審「教師手冊」和「學生習作」，容易造成送審教科書通審後，出版商可能因市場考量，而將較具思考、行動力的教學活動或學生習作刪除，迎合部分教師或學生家長在指導上的「方便性」而改以較為封閉式的答案來完成，如此，將造成審查上的漏洞，這是因審查規準並未明確規範造成的遺憾。

四、教科書分階段分冊同時送審，教材內容縱向銜接有困難

第二學習階段和第四學習階段設立審查委員會時間，雖然是同時開始，但一直都是分開作業；也不曾因求「審查之連貫性」，而設立前後階段間之相同委員，在分階段送審的過程中，第二學習階段是先審四年級再審三年級，在教材編輯的先後順序安排上就會衍生許多的問題；而分階段的教科書是分冊送審，每一次送審只審單冊，這樣容易造成教科書審查時忽略了上下冊之間銜接的問題，而第二學習階段和第三學習階段之間也會有教材銜接和教材重覆的問題，有些出版社因重編次數多，可能在別家出版社都在送審第二冊時，他們還在送審重編未通過的教科書，這樣的作業方式，不但在各學習階段沒有設置前後階段間之相同委員，互通訊息，檢

視教材之連貫性，同一學習階段又以分冊送審方式進行，送審時又無法提供其他階段，或同一學習階段以審查之數冊教科書參考，對於前後冊或階段教材之連貫性是有疑義的，有可能造成「九年一貫教科書審查，分階段分冊送審，九年無法一貫」的窘境。

五、教科書未進行實驗和試用，教科書「發展」有名無實

「課程實驗」與「教科書」試用是課程發展中不可或缺的一環，所謂「板橋模式」的特色，就是教科書先在學校進行實驗，經評鑑後加以修訂，這才是真正的「課程發展」。但是在小學教科書開放初期，部分有理念的出版者選定若干小學進行實驗，卻遭同行猜忌，被宣染為「假實驗試教之名，進行教科書市場綁樁之實」，引起軒然大波。學術研究被政治權力和經濟利益聯手踐踏，令人痛心！至此「實驗」和「試教」成為禁忌，教育部也沒有把「實驗報告」未列為審查標準之一，事實上有些出版社為了節省經費，更連想都沒想到要「實驗」和「試教」。教科書開放制讓教科書從「發展」的路子走向「編輯」的老路，教科書發展不完全即上市，教科書品質更令人憂心，在未來教科書申請重新送審或需更換執照時，國立編譯館或可建立一套機制，讓出版業者能重新重視教科書需經「實驗」和「試教」的歷程，請出版社做出第一階段教科書使用報告，送進審查委員會做為重新送審參考，而不能一味以市場考量為主，影響教科書品質。

六、先審四年級再審三年級，教材銜接有問題

此次，教科書審查工作，並非依該學習階段之年級先後順序編寫，以第二學習階段為例，先審查四年級（第三、四冊），再審查三年級（第一、二冊），每一家出版社都是採每一冊都單獨送審的策略，審查委員無法同時看到同一學習階段的教科書版本，因這一次第二學習階段送審版本的使用年級次序顛倒，先編學習難度較高的四年級教材，再編三年級，如此，極易造成「能力指標」的編寫，若無法在送審的四年級這一冊中完成（能力標的達成不限於單冊中完成），則必須在三年級的教科書中完成，可能會有教材安排難易或無法放進相關教材，產生格格不入的問題；在一切仍混沌未明的情況下，審查委員也只能「期待」編輯者，在下一冊送審本中編入相關教材達成，造成審查上的死角，另一個問題是，就算出版社想將未完全達成的能力指標，安排在後面編寫的冊別中達成，也可能因教材內容的單元主題設計和預計納入之「能力指標」毫無關聯，而無法納入該項能力指標於編擬的教材中，出現「能力指標」疏漏無法解決的窘境；在送審的過程中，出版社亦可能因編輯團

隊換人，或參酌審查委員會之建議，而調整其編輯計畫書，使得某些能力指標因而「被疏漏」或幾乎「無法達成」的狀況。

第二學習階段教科書先審四年級教材再審三年級，審查年級順序顛倒，編輯者必須有十分的把握，在能力指標的選取上，分布情形要能於預定的教材內容中完成，否則，將出現先編四年級，再回頭編三年級的時候，所疏漏或有未完全達成的能力指標，無法放入教材中的問題，以上種種問題，恐怕是政府在安排課程實施年級時，建議不要依年級逐年實施的政策提議者，始料所未及的吧！

七、只審「學生課本」，不審其他資料，造成審查漏洞

國民小學及國民中學教科圖書審定辦法，第二條所稱「教科圖書」是指依教育部發布之國民中小學九年一貫課程綱要所編輯之「學生課本」，因此審查委員會只審查「學生課本」，而不審查教師手冊、學生習作，尤其是出版社的「課程大綱、教材架構、教材細目」。第二學習階段審查委員會允許能力指標可以在「學生習作」或「教師手冊」達成，不一定是在「課本」達成。有些出版社透過「學生習作」的問題設計及「教師手冊」的教學活動設計，來達成部分課程綱要精神和能力指標。有時出版社為了教科書市場上的需求，將「學生習作」中較為開放的問題改成封閉性問題，使某些能力指標因此而遺漏了，因此，宜將「學生習作」及「教師手冊」納入審查規範。

同時出版者在編輯教科書時雖都擬定了課程大綱、教材架構和教材細目，課程架構更動頻繁，細目不斷翻修，而變得支離破碎。編輯群在擬定該領域 1-9 年級之課程大綱及編輯計畫時，應有更周延、充分的考量，該學習階段應達成之各項能力指標分布情形，安排是否妥適，課程銜接是否合宜；另應給予審查委員有充分的時間，針對出版社提供的「課程大綱、教材架構、教材細目」進行討論審核，和出版社進行對話，確定編輯理念、課程大綱及教材架構可行，再進行教材內容之編審工作，以免在編審進行中，邊修邊改，牽動整個九年一貫課程架構，甚至遺漏或擾亂了出版社在整個「編輯計畫」中，有關能力指標的分布安排。

八、送審時間沒有規定，審查時間嚴重不足

九年一貫課程的實施，原先預定給編輯者及審查者一年的時間，來編、審教科書，但因課程綱要公布的時間較晚，無法在這一方面給予較明確的規範，出版社可以隨時將編輯完成的教科書送到審查委員會，審查委員接到國立編譯館的通知，就必須要召開審查會議，使得審查委員會常要在短短的一個月內，連續召開好幾次審

查會議，審查委員無法有較長的時間好好的看一冊教科書，且若送審版本一直被判「重編」，除了造成行政作業的困擾外，對審查委員而言，也是十分辛苦的，為了要達成至少有三套教科書提供選用的目標，須在極短的時間內閱讀審查好幾套教科書，對教科書品質也比較沒有保障，良好的教科書品質，除了要有優質的編輯團隊，給予充裕的時間發展、撰寫教材，更應讓審查委員有足夠的時間審慎閱讀，提供較為專業客觀的見解，目前，教科書審查時間嚴重不足，至少每二星期要完成一冊教科書審查工作，在接近學校選用教科書的時間，又時常會有送審版本激增的情況，若審查委員手中同時有二至三冊教科書，而且都急著要通審上市，這樣的編輯成果，加上審查時間的嚴重不足，審查工作的壓力，實非外人能解，而肩負著為教科書品質把關的任務，審查工作的辛酸真是點滴在心頭啊！

伍、建議

本研究分析社會學習領域第二學習階段教科書審查歷程，發現潛存於歷程中的問題，而且這些問題都與整個審查制度有關，茲依據研究結果，提出下列建議，藉供參考。

一、設立專職教科書審查人員，有系統進行教科書審查工作

目前負責教科書審查工作的審查委員會係非常設機構，委員均是臨時聘任的，每一位審查委員本身的工作量已經相當繁重，實在很難要求每一位委員都能全力投入審查工作；況且審查委員會在教科書審查工作，告一段落後即宣布解散，期間並未針對教科書審查歷程中，諸如：「審查規準是否適切」、「能力指標詮釋不同應如何處理」、「九年一貫課程階段間銜接的配套策略」等許多重要而關鍵的問題再加強深入研究討論，有時明知是非常重要的觀念問題，但常因擔心審查時間不夠用而作罷，失去了深入討論釐清問題的契機，十分可惜。

若能成立專責之教科書審查工作，聘請專職人員，有系統的進行九年一貫課程教科書審查工作，將能夠解決教科書審查歷程中，將能解決在教科書審查中所面臨的諸多問題。

二、釐清「能力指標」的模糊及爭議

「能力指標」是教科書審查的重要依據，但社會學習領域的能力指標過於模糊，如果採較開放的「創造性模糊」的觀點，任由編、審、教學者之間各自解讀詮釋，

易造成教科書編審或教學者、使用者、被評量者，有不知應如何解讀能力指標的困擾，在此情況下進行「教科書審查」工作會有諸多爭議處！「能力指標」的內容雖然已經過修訂，但對於大多數的使用者而言，疑義仍未釐清，似應加強宣導，儘速釐清，使得「能力指標」真正發揮效用，讓他成為教科書審查最高指導原則的身分更為明確，幫助教科書審查工作更為順暢可行。

三、加強各階段委員會的溝通，解決教材銜接問題

「國民中學及國民小學教科圖書審定委員會組織運作要點」明定審查會審定委員會，得依各領域學習階段分別組成。為求審查之連貫性，前後階段間相同委員之比例，以不低於該階段委員之四分之一為原則。但是，從教科書審查工作開展至今，各學習階段並未設置前後階段間相同委員，對於教科書內容前後階段之間的連貫性，必然會產生一些未可知的模糊地帶，再加上部分版本教科書編輯團隊，更動頻繁，同一版本，在部分階段內容上仍有重複的情形，況且，有關能力指標的部分，不一定要在課本中達成，在教師手冊或學生習作中達成也可以，而有的能力指標在一冊即可達成，有的能力指標則分散在好幾冊中完成，根據一冊實在難以判斷，因此，國立編譯館應儘量克服困難，設置縱向銜接委員，做為縱向課程銜接之意見提供者，使教科書內容較符合九年一貫課程精神。

四、落實教科書評鑑工作，提高教科書品質

提升教科書品質，是大家共同的責任，每個人都應為教科書的進步盡一份心力；教科書的多元化，也使得教科書問題備受爭議，教科書既然是課程的一部分，它參與了知識合法化的過程，決定了學生學習的內容，成為學校教育中決定知識、文化、信仰和道德非常重要的論證資料；因此，國家對於教科書的品質應加以把關，以保證學教科用書都能合乎最基本的原則與水準，除了要有健全的審查制度，訂定明確的審查規準之外，教科書的多元化需有效的教科書評鑑加以配合，才能保障教科書品質，國家對於審定通過的教科書應進行評鑑並公布評鑑結果，教科書業者也應在教科書發展的過程當中，進行相關評鑑工作，教科書上市發行後，更應進行總結性評鑑工作，提出檢討改進，建立教科書使用及評鑑回饋機制，不斷發展改良，以提供優質教科書為職志；學校教師在使用教科書時也應持續進行相關評鑑工作，提供編輯者修正，其他如教育學會、課程與教學學會、課程與教材發展學會及消費者文教基金會等民間機構也應加入教科書評鑑工作，並將結果公布給社會大眾知道，讓大家共同來關心教科書的品質，讓真正優質的教科書獲得肯定。

五、政府宜採取獎勵措施，促進教科書編輯專業化

良好的教科書品質，除了有賴審查人員專業的態度及專業的審查能力為教科書品質把關外，出版社能提供理想、有水準的教科書版本送審，似乎是為更重要的關鍵。長期以來，國內教科書政策採「統編制」，並未有針對教科書編輯人才之長期培訓計畫，使得參與教科書編輯人才受限，教科書開放審定以來，因教科書送審採一綱多本的制度，各書商卯盡全力，都想在教科書的市場上爭得一席之地，分一杯羹，以致倉卒成軍，狀況百出。為徹底解決這種困境政府相關單位除了設置教科書研究專責單位，建立健全審查制度之外，應採取各項措施，獎勵出版社積極培育教科書編輯人才，以提高教科書品質。

六、加強教師課程轉化及統整的專業能力

教師是教科書的主人，要有具備課程轉化和統整的能力，教師發揮協同合作精神，共同合作，研究社會學習領域課程綱要和能力指標，參酌各版本之社會學習領域教科書，轉化教學內容，並發展鄉土教學資源，充實、發展以學校為中心的家鄉、社區教學內容，以補充或銜接使用之教科書版本不足之內容並藉此提升教師課程設計和革新教學專業能力。

七、加強編、審、用三者的溝通與共識

教科書發展是合作的歷程，編輯、審查和使用三者應共同體認發展教科書的神聖使命，為編輯好的教科書、為造福學子而努力。但在教科書審查過程中，因編、審、用三者各具立場，權力不同，各有心結，甚至形成嚴重的對立，這絕非教科書制度之福。因此編、審、用三者，甚至是社會大眾，要有更多的對話平台，共同研討理想的教科書和教科書制度是什麼，理想的社會課程綱要和能力指標又如何等等，以發展理想的教科書。

八、加強教科書的研究

教科書是政治的產品，也是經濟的產品；教科書制度是文化制度，也是政治的、經濟的制度，是政治、經濟、社會和教育學術等各種權力和利益的競逐和爭奪的場域，其複雜性在我國教科書開放制中各種勢力的爭奪戰中表露無遺。這方面的相關研究不多，應繼續加強，尤其最近興起的論述分析、語意學分析和敘說、自傳、傳記研究等，更能解開教科書和教科書制度的「政略」和「文化」，為教科書再概念化，

十分期待有這方面的研究。

參考文獻

- 洪孟珠 (2004)。九年一貫社會學習領域教科書審查歷程之研究。國立台北師範學院課程與教學研究所碩士論文。未出版。
- 黃嘉雄 (2000)。台灣地區國民中小學教科書制度的現況與展望。載於中華民國教材發展學會編：教科書往何處去 - 教科書制度研討會論文集。台北：中華民國教材發展學會。
- 曾美華 (2004)。教科書開放制度之論述分析。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 歐用生 (2000)。課程改革。台北：師大書苑。
- 歐用生 (2003)。教科書之旅。台北：中華民國教材研究發展學會。
- 顧瑜君 (2000)。台灣教科書審查解析 - 以國民小學道德與健康科為例。載於中華民國教材發展學會編：教科書往何處去 - 教科書制度研討會論文集。台北：中華民國教材發展學會。
- Apple, M.W. (1986) *Teachers and texts*. New York : Routledge & Kegan Paul.
- Apple, M.W. (1993) .*Official knowledge-Democratic education in a conservative age*. New York : Routledge & Kegan Paul.
- Apple, M.W. (2003) *The state and the politics of knowledge*. New York : RoutledgeFalmer.
- Apple, M.W., L. K. Christian-Smith (1991) . *The politics of the textbook*. New York : Routledge & Kegan Paul.
- Chambliss, M. J., R. C. Calfee (1999) . *Textbooks for learning*. London : Blackwell.
- Tanner, D. (1988) The textbook controversies, in L.N. Tanner (Ed.): *Critical issues in curriculum*. (pp. 122-147) Chicago, Illinois : National Society for the Study of Education.
- Westbury, I. (1990) . Textbooks, textbook publishers, and the quality of schooling. In Elliott, D. L., A. Woodward (Eds.) . *Textbooks and schooling in the United States*. (pp. 1-22) Chicago, Illinois : National Society for the Study of Education.

The analysis of the reviewing process of the social studies textbooks

Yung-sheng Ou, Meng-Ju Hung

ABSTRACT

The purpose of this study is to explore the reviewing process of the social studies textbooks developed with the guideline provided by the national grade 1-9 curriculum, attempting to provide a comprehensive analysis through the actual reviewing system to understand the issues and problems confronted during the reviewing process when the publication of the textbooks was open to all interested parties. The learning stage under study was the second stage of the social studies. The authors would also like to explore the factors affecting the reviewing process. The methodology employed here were document analysis, participating observation, and interviewing.

Based upon research findings, this paper tried to provide several recommendations for the policy makers to improve the quality of social studies textbooks in the future.

Key Words: social studies textbook, textbook reviewing process