



臺灣教科書一綱一本到 多綱多本的發展

楊龍立/國立台北市立師範學院教育學系教授兼系主任

一、前言

臺灣教科書早年是一綱一本，即一套課程標準以及依此課程標準所編寫完成的一本教科書。這種型態的教科書政策，亦被指稱為一元、單調和封閉的政策。如果從臺灣光復的民國三十四年起檢視，真實五十多年來臺灣教科書政策，並非一直是一綱一本的型態。尤其是民國七十六年解除戒嚴以後，可以說教科書政策是持續且擴大的朝多元、多樣和開放的方向演進。發展到了民國九十二年，國內教科書政策又出現重大轉折，社會大眾及民意代表們，極力要求教育部及國立編譯館負責提供官方編輯的教科書，於是教科書政策是否走回頭路又成了討論的議題。在這篇短文裡企圖從根本來解決這個教育界面臨的難題，除了剖析教科書政策封閉或開放的理論，亦探討實務上面臨的困境，最後提倡教科書多綱多本的理念。

二、當前教科書政策的沿革

民國七十年代國內教科書仍處於一綱一本的狀態，隨著政治上解除戒嚴，教育上亦出現各種開放的討論和措施。教科書政策在民國五十七年推行九年義務教育時，將書商可自編的權力更改成由國立編譯館主編，形成了一綱一本的政策。到了民國七十八年政府公布「改進高中暨國民中小學教科用書編輯方式實施要點」，並自七十八年起開放與升學無關的科目計42科，由書商編輯及國立編譯館審查，自此我國教科書政策回到民國五十七年以前的，統編本和審定本雙軌並行制，即兼有一綱一本和一綱多本兩種政策的特色。

到了民國八十五年起，國小與國中依次將升學的科目也開放書商編輯，可以說教科書是全面性的兼有一綱一本和一綱多本兩種政策的特色。然而書商及民意代表仍不滿足，於是在壓力之下，教育部又決定不推出官方版本的教科書，以免被指責為「與民爭利」，自九十年起教科書可以說完全處於一綱多本的狀態。所謂「多本」，只是民間書商出版多本教科書，其中不包含官方版本教科書。到了九十二年，許多社會大眾、家長、教師及學生，對於

現行教科書的使用問題都持著反省批判的態度。於是風水輪流轉，在大家期盼與要求下，教育部又再次推出官方版本的教科書。再一次我國教科書成了全面性的兼有

一綱一本和一綱多本兩種政策的特色。數十年來教科書政策的特色轉變，如表一所示。

表一 教科書政策的特色轉變

時間	教科書政策特色
民國五十七年以前	偏向一綱多本的政策（審定本）
民國五十七年起	全面一綱一本的政策（官方版統編本）
民國七十八年起	兼有一綱一本和一綱多本兩種政策（升學科目不開放）
民國八十五年起	全面兼有一綱一本和一綱多本兩種政策（全部開放）
民國九十年起	僅有一綱多本政策（不允許官方版統編本存在）
民國九十二年起	兼有一綱一本和一綱多本兩種政策（少數科目有官方版）

三、當前教科書政策轉向的原委

民國八十三年起，許多人那種熱切盼望教科書開放的氣氛，何以至九十二年就不復存在，代之而起的是教科書一綱多本的政策被評價為弊病叢生。教育部出版發行的官方版教科書，不再被指責為與民爭利，反而鹹魚翻身的成了多人引頸企盼的解除苦痛良方。為什麼不到十年間國內對於教科書和教科書政策，會有如此重大的評價差異。其實教科書的本質問題，並沒有什麼不同，只不過臺灣地區教科書開放成一綱多本，而且還是不允許官方版統編本存在的狀態，在實際的推行狀況裡，出現了许多早先預想不到問題，迫使人們重估教科書開放的利弊得失。最後，是人們重新體認了過去教育部出版發行官方版教科書的一些優點和益處，於是不再執意排斥官方版教科書的存在價值。

當前教科書開放成一綱多本，而且還是不允許官方版統編本存在的狀態，出現了什麼重大問題呢？教科書的使用問題大體來說有下列數項：重量、價錢、內容錯誤、內容差異及升學效果等。以下分別簡述。

- (一)重量問題。各家書商為了爭取師生好感或吸引人們注意，同時也代表印刷品質精良，莫不用各種彩色印刷，而且紙質提升。尤其是設計了一些活動，有關的文件亦附錄於書後，這造成教科書的重量自民國八十五年以來，比過去要增加許多(楊龍立、江啟昱、陳茜如，民89)。整體來說，當各科教科書及學生習作本都比以往重，我們學生的健康也出現了令人憂心的情況。
- (二)價錢問題。各家書商為了爭取更好的利潤，莫不投入教科書市場爭食大餅。當教科書開發時，各家書商就投入了相當的資本，因此教科書的價錢也將反映書



商的成本。有些書商可以壓低教科書的價錢，不過卻在學生購買的習作本和參考用書上賺取利潤。甚至於各家書商為了爭取商機，贈送學校或教師一些教具甚至其他物品，這些成本都要從學生及家長身上賺回來。於是教科書開放後的書價以及學生和家長的購書支出，遠超過以往。這也造成了另一種民怨。

(三)內容錯誤。近幾年民意代表和一般大眾，關注教科書內容的正確性。雖然各家書商編輯的教科書上市前，都經過國立編譯館審查，但是依然被發現內容上有一些錯誤。於是人們追問審查的品質，除此之外更對教科書開放以後的教科書品質表示憂心。這種狀況亦造成人們對教科書開放政策的不滿，以及對於過去官方統編本教科書的懷念。

(四)內容差異。教科書開放的結果，必然是師生要面對不同內容的教科書。教科書內容差異情形，自然就成為大家關注的焦點。因為教導和學習的過程與結果，許多時候會受到教科書內容的影響，於是家長和師生們會在意與計較不同版本的內容差異。不論是學多還是學少，當大家顧慮到內容差異時，自然形成的趨勢就是最好教科書只有一種內容，如此一來不會出現換校的銜接性問題。同時也不會為了學多或學少，甚至於有學與沒學而感到徬徨不安。

(五)升學效果。其實教科書內容差異和不一致，最讓學生與家長不安的是，在學生升學時出現不公平的待遇。因為升學考

試若考了甲書商出版的教科書內容，並且是乙書商出版的教科書內所無者，形成了唸甲書商出版的教科書的學生佔了便宜。因此升學上的不同效果，不論其是否真的存在或是影響程度不大，最後都成為人們反對教科書開放的另一主因。

四、教科書多綱多本的本質

教科書一綱一本和一綱多本，甚至於多綱多本的政策，就其本質而言，是教科書內容應否允許有差異、能否管制學生學習內容、應否開放民間書商參與教科書編輯，以及官方是否不再編輯教科書等問題的綜合。具體來說是教科書內容管制以及編輯教科書商業行為，兩種核心因素所激盪糾葛而成的現象。尤其是官方是否編輯教科書，從民間書商角度來認知時，整個思考已不是內容優良與否，而是編輯教科書的商業利潤多寡的問題。但是編輯教科書的商業行為，並非官方編輯教科書的首要思考，因此我們將探討的重點放在能否管制教科書內容上。

(一)教科書本質特性。教科書又稱教科用書，指「教科」所用的書籍。教科即今人所稱之學科，就是課表上所列的科目，教師在教導時使用的教師指引與學生學習時用上的書籍就是教科書(Marsh, 1997)。教科書本質上就是具體的教材與教具，但它又與一般的教材與教具不同，因為它是帶有最多教育內容的一種教材或教具。因此教科書不適合將之視

為一般的教材與教具，而要視之為教育內容的具體呈現方式或媒介，尤其是教育內容主要的呈現方式或媒介。

今日對於教科書開放問題，有二種主張開放的立論，值得進一步探討。一是有人主張教科書不要都可以，它只是教學資源之一而已，因此只要多運用其他教學資源，教科書的重要性即下降，當然教科書也要開放才是。這論調的根本錯誤，是未能評價出教科書的真正價值。另一是有人主張不要受到教科書限制，要多用自編教材少用或不用教科書。然而事實上連美國這種國家的科學教育都被發現，百分之九十以上的教師在百分之九十以上的時間，都是運用教科書的(Yager, 1992)，試問我們又如何可能擺脫教科書呢？因此在中小學的教育現場，教科書開放的原因，不是因為它不重要可任意被其他教學資源取代，也不是因為教師可少用它故開放無妨，單純的只是教育內容決定權的開放與授權。例如，自編教材的改革理念，其實自編教材正是另一形式的教科書，顯示教科書並未被廢除。簡單的說，一些主張教科書開放的理由，並不成立，而且也誤解了教科書的本質特性。

(二)教科書官方版本利益問題。教科書的出版涉及政治和經濟上的考慮(Apple, 1989)，教科書開放與否對民間書商而言，更是涉及其經濟上的利益問題。龐大的中小學教科書市場，總額高達數十億元的商機，不開放時民間書商就無法

競逐。一旦開放民間書商參與編輯，民間書商又覺得官方版本教科書，形成了一種商業壓力。於是對民間書商來說，最好的情形就是不要存在官方版本教科書，如此一來所有商機皆為民間書商所共有。於是教科書官方版本首要問題，就是民間書商指控官方編輯教科書，是一種與民爭利的行為。似乎這是一個無解的困境，惟有觀念改變才能突破，公家單位作許多事，如金融、建築房產或各物品生產，可是民間從事相同事項時並未指責政府與民爭利。所以教科書也可以是官方版本和民間版本併存。加以官方版本教科書較缺乏售後服務，因此未必有民間書商的競爭力。故官方版本教科書可以存在，它的作用可以如同交通事業裡，不賺錢的公車路線由公家負責，一些學校需要低價教科書時，或是要確保教科書品質與供應上無虞時(陳明印，民86)，亦可由官方版本之介入來確保。因此教科書不僅要一綱多本，尤其是要有官方和民間的多本，而非僅有民間書商的多本。如此亦可使中小學校的教科書，不會出現民間書商全面的掌控或一家壟斷的局面。

(三)教科書官方版本政治問題。歷來教育學者尤其是反對中央集權制的人們，不贊成官方版本教科書，因為官方版本教科書代表了教育內容的一元化甚至集權化。臺灣的教科書開放亦具有解放政治控制的意義。只有官方版本教科書時，教科書容易成為官方政治力延伸的工具，



意識型態和利益問題成了人們批判的焦點。不過當教科書是官方版本和民間版本併存時，這個問題就稍為緩和些。然而各版本教科書仍要經過審查程序，以及使用單位的評鑑和選用，因此它依然反映了政治上的效應。我們區分教科書的政治介入情形由多至少，依次可以區別出六種狀況：

1. 只有官方版本。
2. 官方版本和民間版本併存，而且只有民間版本要審查。
3. 官方版本和民間版本併存，而且二者都要接受相同審查。
4. 有民間版本而且要接受審查，不過其中有官方支助開發者。
5. 完全民間自主開發的版本，但要接受審查。
6. 完全民間自主開發的版本，而且不必接受審查。

許多人支持的是第六種狀況，理由是一切由市場來決定，同時可防止政治宣傳的作為。不過第六種狀況若只由經濟面來肯定仍不易行，因為遇上政治面的考慮時，我們發現世界各國至今仍不多「完全開放」的教科書政策。基本的原因就是教育與政治的交互影響和相互關聯，使得教育根本不易從現實政治情境中獨立出來，教科書政策只是這種狀況的具體反映而已。

④教科書內容控制問題。教科書官方版本政治問題裡，有一個更基本的問題，那就是教科書內容控制問題。教科書內容應否控制，教科書內容能否控制，能控

制時又可控制到何種程度，是我們所關切的事項。教育上掌權者或對教育有相當期待者，莫不希望透過教育達成其所追求的目標，因此教科書內容往往被認為應加以控制。可是從師生互動、師生使用教科書以及師生運用各種的教育資源等來檢視，控制教科書內容只是控制文件上所呈現的內容，其餘教師的說明、解釋、詮釋和運用等，以及學生的注意、理解、認知和記憶等，都不易進行進一步的限定或管制。此外，學生和教師也非常關心教科書內容的充實性和可讀性(Chall & Conard, 1991; Marsh, 1997)。從極端一點的語言傳播與溝通詮釋角度來說，我們不可能利用語文與符號如實的傳達訊息給別人，因此轉化與詮釋就成了必要之舉(楊龍立，民91)。何福田(民86)指出，相同的綱要，教科書內容仍會因編者編入不同內容、語文使用不同及文字數量不同等差別，造成教科書內容的差異。尤其在九年一貫課程綱要裡，能力指標的敘述刻意不詳細，以便允許教師們或教科書編輯們有更多自主空間，歐用生(莊梅枝主編，民92)及藍順德(民91)都認為造成了教科書內容編輯上的困擾、含混和爭議。簡單的說，我們雖想要控制教科書內容，不過從學理和實務上來分析，這種想法並不可能實現，充其量只能做到教科書書面內容的同一，這現象在極權的政治情境裡也不例外。

五、結語：教科書多綱多本的理想

臺灣中小學教科書的現狀，經由前述的分析，我們知道表面上是一綱現象。然而經由大家各自詮釋課程綱要，加上九年一貫課程綱又要要求學校開發校本課程、各校自行決定彈性節數及教師可自編教材等，造成了多綱的事實。因此我國早已不是一綱而是進入多綱的多元狀態。今日教

科書除民間可編輯，政府單位亦可編輯，這也形成了一種真正多綱多本的現象。當然，這種多綱多本的狀態，也反映了我國社會的多元化發展到了相當的水準。從學理和實際效用上來檢視，多綱多本的教科書，對於教育活動及教育內容的開放有其莫大助益。至於測驗、銜接及升學考試上的困境，我們也要另尋他法來解決並調適。如果不得其法，今日教科書多綱多本的狀態，還是會倒退回到一綱一本的境地。

參考文獻

- 何福田（民86）。漫談國小教科書開放。刊於國立編譯館編。國民小學新課程教材論述專輯（頁129-130）。臺北：國立編譯館。
- 莊梅枝主編（民92）。歐用生教授教科書之旅。臺北。中華民國教材研究發展學會。
- 陳明印（民86）。國民小學教科書審定制的相關法令與重要內涵。刊於國立編譯館編。國民小學新課程教材論述專輯（頁124-128）。臺北：國立編譯館。
- 楊龍立（民91）。九年一貫課程的語言問題及改革困境。刊於臺南師院、課程與教學學會主辦，第六屆課程與教學論壇研討會論文集（20-1~20-13）。
- 楊龍立，江啟昱，陳茜如（民89）。國小自然科教科書（七八冊）評鑑。刊於歐用生黃政傑編，國小審定本教科書評鑑報告（四）。課程與教學學會。
- 藍順德（民92）。九年一貫課程教科書審定政策執行之研究。國立政治大學教育學系博士論文。
- Apple, M. (1989). The political economy of text publishing. In S. de Castell., A. Luke., & C. Luke. (eds.). Language, authority and criticism (pp. 155-169). London: The Falmer Press.
- Chall, J. S. & Conard, S. S. (1991). Should textbooks challenge students? N. Y.: Teachers College Press.
- Marsh, C. J. (1997). Planning, management and ideology. London: The Falmer Press.
- Yager, R. E. (1992). Viewpoint: what we did not learn from the 60s about science curriculum reform. Journal of Research in Science Teaching, 29 (8): 905-910.