

## 論憲法多元價值對教科書編審之規範作用

曾大千 陳炫任

多元文化國乃我國憲法明文規定的國家目標條款，遂而課予國家立法、行政、司法皆應積極促進並維護多元文化之義務；而個體間的文化背景差異，又係形成不同價值觀的重要基礎，故憲法所稱「肯定多元文化」，自可視為「尊重多元價值」之體現。基於憲法最高性的法治國基本原則，前揭明文即能透過實定法之位階拘束效果，而對包括教科書審定在內的所有國家權力形成法律強制作用。為釐清憲法多元價值對教科書編審之可能規範，本文透過文獻探討與法理論述，首先探究多元文化國之憲法誠命，並基於此一概念衡酌國家審定教科書之正當性，進而歸納分析我國教科書編審的多元價值要求。據此，本文認為教科書審定具有憲法正當性，惟應配合社會發展漸次調整，且須保留編者論述餘地以落實版本多元之目的；另一方面，教科書編輯亦應尊重多元文化，以確保學習內容之價值多元。

關鍵詞：多元文化、教科書審定、價值中立

收件：2016年2月19日；修改：2016年6月14日；接受：2016年10月28日

## **The Prescribing Functions of Multicultural Values in the Constitution on Textbooks Review and Approval**

Dah-Chian Tseng    Hsuan-Jen Chen

Being a multicultural country is a goal enshrined in the Constitution. This implies the importance of promoting diversity, whether in the areas of legislation, administration, or justice. As individual differences in cultural backgrounds form different values, affirming diversity in the Constitution can be regarded as valuing multicultural values. The Constitution of our country was founded on liberalism; therefore, it values multicultural perspectives. As the supreme document over the land, it impacts all national power, including the textbook review and approval system. To clarify the prescribing functions of multicultural values in the Constitution, this paper employs literature review as it explores the implications of being a multicultural country as set forth in the Constitution. Based on such a view, it also examines the legitimacy of the national textbook review and approval system and analyzes the multicultural values in textbook editing and review. It concludes that the textbook review and approval system has legitimacy in the Constitution, but it needs to be modified as society develops. It should also allow editors to develop their discourse to enable the existence of different versions. Additionally, textbook editors should respect multiculturalism to ensure the diversity of learning content.

Keywords: multicultural, textbook review and approval, value-neutral

Received: February 19, 2016; Revised: June 14, 2016; Accepted: October 28, 2016

---

Dah-Chian Tseng, Researcher, Research Center for Educational System and Policy, National Academy for Educational Research.

Hsuan-Jen Chen, Associate Professor, Language Center, National Chiayi University, E-mail: [hjc@mail.ncyu.edu.tw](mailto:hjc@mail.ncyu.edu.tw)

## 壹、緒論

2015年7月，部分高中生因反對「課綱微調」而集結至教育部抗議，甚至演變出夜襲教育部、衝進部長室、占領教育部等脫序行爲（〈課綱微調爭議，到底在吵什麼〉，2015）；<sup>1</sup>爲解決相關爭議，最後行政院乃做成「新舊版本教科書併行、有爭議部分不考、針對爭議部分立刻檢討」等處理原則（唐筱恬、李明賢，2015）。姑且不論前揭爭議事件或抗爭過程是否存在政治操弄，當國家訂定的課程綱要（以下或簡稱課綱）內涵未能廣納不同觀點，甚至欲以單一價值限縮教科書編審自由時，即可能遭致非議並有違反教育中立原則之虞。因此，國家若能以憲法多元價值爲行爲基準，而在制度上藉由組織程序設計，儘量納入不同背景的組織成員及設定聽證程序，除可消極避免因恣意而失之偏頗外，並可積極納入具有多元文化內涵之社會最大共識，俾將更有助於積極實現《教育基本法》（2013）教育中立原則之意旨（第6條參照）。

事實上，《中華民國憲法增修條文》（2005）（以下簡稱憲法增修條文）第10條第11項有關「國家肯定多元文化」之內容，應可視爲憲法明文揭示，並課予國家權力運作應以建構多元文化國爲義務的憲法誠命；惟基於自由權利及平等、民主、社會國、共和國等意旨所共同描繪之我國憲法圖像，其具體實踐亦本以建構多元文化社會爲必然取向（曾大千、陳炫任，2013）。換言之，以自由主義爲基礎的我國憲法體系內涵，本即具有「價值多元」理念，故其並非前揭增修條文所由生，而應反向將此一條款視爲憲法價值多元主義之體現（李惠宗，2000）。且就一般常理而論，個體間的文化背景差異乃是形成不同價值觀的重要基礎，故「肯定多元文化」實與「尊重多元價值」相互契合，因此本文在語用上亦不嚴格區分「多元文化」與「多元價值」二詞。

<sup>1</sup> 教育部於2014年2月10日修正發布普通高級中學國文、歷史、地理、公民與社會等科目課程綱要部分內容，並適用於2015年入學之高一新生。

而教育事務之作用，除本以促進人民對不同國家、族群、性別、宗教、文化具有多元瞭解與關懷為目的（教育基本法第 2 條第 2 項參照）；在實施上，亦唯有基於價值多元之教育理念，方能使主、客觀條件殊異的不同個體，均有追求自我實現之機會（第 3 條參照）。換言之，植基於價值多元主義下的教育環境，將有助於促使學生獲致自我實現，且當學生成為具備多元文化素養之未來公民後，亦能進一步持續建構尊重多元價值的社會環境，而使教育實施與社會發展之間得以呈現良性循環。

在現代國家投注大量公共資源所興辦的中小學學校教育中，除人員編制外，要屬設備（硬體設施）及課程（教育內容）兩項最具關鍵（國民教育法【國教法】，2016）（第 8 條、第 8-1 條），（高級中等教育法【高中法】，2016）（第 4 條第 4 項、第 43 條）。其中，「課程」與前揭憲法價值多元主義之實踐，更是具有密切關聯；若專就中小學教育階段而論，其具體範疇除課綱此一國家課程準據外，位居課程鏈（curriculum chain）中的教科書，因係所需課程（needed curriculum）與所欲課程（desired curriculum）之具體展現，故乃同樣具有規範課程（prescribed curriculum）之地位（Venezky, 1992）。對於工作內容相對繁雜的中小學教師而言，一本符合國家課程規範的教科書，不但已是教學上最重要而便利的工具，實質上甚至足以取代國定課程（Biemer, 1992）；若是師生在教學過程中普遍高度依賴教科書，則更將使教科書產生有如國家經典文獻般的深遠影響（Mikk, 2000）。以我國而言，當教科書制度由統編走向審定後，其版本的多元化當屬自然之理；惟因個別學生通常僅會使用單一版本教科書，故除非所有版本的教科書內容均能具備價值多元性，否則對學生而言仍將了無實益。

就此對照我國中小學實務及課程與教科書法制運作現況（曾大千，2011a），若欲實現前揭以價值多元教育環境協助學生自我實現，進而藉其多元文化素養持續開展多元價值社會之良性循環，我國憲法所蘊含的多元價值理念，勢須對教科書編審妥適發揮正向影響。而在臺灣現行教

科書編審制度下，為解析並釐清憲法多元價值所應、所能之規範作用與方式，本文將透過文獻探討與法理論述，首先探究多元文化國之憲法誠命，進而基於此等概念衡酌國家審定教科書之正當性；據此，除歸納我國現行教科書編審規範中的多元價值要求，以分析教科書「審定」環節之應有分際外，更欲基於「學生學習內容之價值多元」此一上位目的，證成此等價值要求對於教科書「編輯」亦應具有規範作用，並綜以提出結論俾供未來制度運作之參考。

## 貳、多元文化國之憲法誠命與國家 審定教科書之正當性

當論及多元文化相關概念時，自應回歸所謂「文化」之既有意涵。就字義理解觀察，文化係指人類在歷史發展過程中所創造的總體成果，並具體包括宗教、道德、藝術、科學等各方面（教育部，2015）；換言之，文化乃是一種對於生活型態與歷程的動態理解，且因不同時期之文化均有其獨特內涵，致使文化本身即具備多元面貌與意涵。又隨著社會愈趨開放，多元文化所指涉的範疇亦須隨之逐漸擴展，而不應僅限縮於族群、性別、階級等相關面向的多元（劉美慧，2011）。在《中華民國憲法》（1947）（以下簡稱憲法本文）中，有關教育事務之直接規範，其最顯而易見者乃第 158 條所宣示的「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能」；觀其意涵，實可推知制憲者係將教育視為文化之一部分，並期透過提供人民優質教育環境及創造學術、藝術活動的良好條件，以涵養國家精神文明暨持續促進文化發展（董保城，1997）。

一如前述，憲法增修條文第 10 條第 11 項有關「國家肯定多元文化」之明文規定，確可視為我國憲法明文保障多元文化國的直接依據；惟即使憲法並無此等明文，亦可透過憲法既有文化基本權所型塑的客觀法功

能，間接推導出憲法對於多元文化國之保障（許育典，2013）。又基於憲法最高性的法治國基本原則，此一明文條款將有利於透過實定法之位階拘束效果（憲法本文第 171 條、第 172 條參照），而對包括教科書審定在內的所有國家權力形成法律強制作用。換言之，多元文化國做為我國憲法明文規定的國家目標條款，乃課予國家立法、行政、司法皆應積極促進與維護多元文化，並以之建構「多元文化國」的憲法誠命，至於憲法「價值多元主義」則為此一具體表徵之精神內涵。就學習主體而言，只有在一個尊重多元文化的社會中，個體的價值選擇才不會受到社會優位文化價值所壓抑，並方得以積極開展進而提高獲致自我實現的機會（許育典，2008）。

故在服膺多元文化國之憲法誠命的現代法治國家中，立法者於制定法律時，即應考量不同種族、性別、宗教信仰、社會階層、政黨傾向等各類多元族群之文化觀點，而不得制定偏頗或具有歧視性之法律；行政機關在此憲法誠命的拘束下，基於執行法律所為之相關措施，即使形式上合法，亦不得僅以其自身價值觀做為決定依據，而造成打壓不同價值觀族群的實質結果（許育典，2008）。至於國家在此誠命下，所應恪守並用以維護社會多元價值的平等原則、中立原則與寬容原則（許育典，2005；曾大千、陳炫任，2013），則除可做為檢視公法行為之判準，亦可透過教育過程使之成為多元文化國的公民基本素養。執此對照本文主旨，則除國家所採行的教科書制度，須先通過憲法多元文化國誠命之檢驗；當國家決意採取審定制度並通過相關檢驗後，其相應配置的形式規範與實質審查措施，亦均至少不得妨礙基於憲法多元價值所欲建構的多元文化國。

就當前各國教科書制度而言，大致可區分為統編制、審定制與自由制三種基本類型（鄧鈞文，2001；蘇俊斌，2002）。其中，統編制即由國家訂定課程準據並專有編印教科書統一供應學校使用之權限；審定制則係出版業者依國定課程編輯教科書，於經政府專責單位審查通過後核准

提供學校採用。至於採行自由制者，雖或亦訂有國家課程，惟教科書主要均由出版業者參照編輯並逕供學校使用；若教育權責單位（學區或地方當局）於學校選用前，另以評鑑或認可等方式介入開列書單，則可稱之為選定制或認可制（單文經、黃逸恆，2007；藍順德，2002）。循此分類，我國當前的中小學教科書制度係屬典型之審定制（國教法第 8 條、第 8-2 條及高中法第 43 條、第 48 條、第 49 條參照）。

即使僅依一般常理而論，在前述統編、審定、自由等三種基本教科書制度類型中，其教科書版本與內容之多元性，由高而低應均為自由制、審定制與統編制。回顧臺灣自 1895~1989 年期間，除 1945 年迄 1968 年係統編、審定併行外，我國中小學教科書大致均以統編制為主；<sup>2</sup>就此相對於 1989 年起逐步開放，並至 2002 年全面採行審定之教科書制度，整體上可謂符合趨向多元的發展歷程（藍順德，2005）。因此，我國現行教科書審定制度，或雖無法通過嚴格的合憲性檢驗（許育典、凌赫，2007）；惟本文認為，基於前揭多元文化係屬一種對於生活型態的動態理解歷程之相對觀點，當前制度既已呈現多元發展趨向，法理上即應著重其鉅觀動態面向，而較為「寬容」地予以合憲評價，並同時明確指引其持續發展之方向。此等同時關照社會發展現實的法律釋義取徑，或許更能正向落實逐步開放的軌跡，也才更符合憲法多元文化國誠命之精神與意旨。

就我國憲法具體規範而論，教科書審定制度最直接涉及者，乃是憲法本文第 11 條所保障的人民基本權利（言論、講學、著作及出版自由）；惟法治國對人民各項權利之保障均非絕對而漫無限制，故憲法本文第 23 條亦有「各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制」之明文。換言之，國家在一定實質及形式要件的前提下，自得以符合法律保留原則之方式，針對人民相關權利或其作用內涵予以必要限制。準此，中小學教科書因攸關學生教育之內容與品質，基於增進「維持中小學教育質

<sup>2</sup> 惟針對職業學校部分，歷來則大致均為審定制。

量」以保障人民教育基本權此一重大公共利益，國家應得透過法律規範中小學教科書須經審定方得提供學校選用，故現行教科書審定制應屬符合比例原則<sup>3</sup>項下的適當性子原則（吳信華，1999；謝世憲，1994）。

此外，當國家試圖採行行政措施以達成公益目的時，若有數個適當措施可供選擇，比例原則項下之必要性子原則乃課以國家有採行對人民權益侵害最小之措施的義務；因此，國家對於人民基本權利的干涉或限制，即使已合乎憲法揭示之目的，但仍須檢討下列三項問題（李惠宗，2001）：一、達成相同目的之手段，是否存在數種？二、前項各種不同之手段，對於人民基本權利將分別產生如何之限制？三、最後決定選擇之手段，是否為所有可能手段中侵害最小者？

如前所述，就本文所探討的教科書制度而言，國家除採行審定制外，亦至少另可選擇更具自由取向的選定制；且如此為之，似對人民（教科書出版業者及其編者）的出版自由及言論自由將形成較小侵害。惟相對於審定制係屬出版前之行政介入措施（事前審查），選定制雖採出版後的審查模式，然亦可能在教科書選用過程要求刪除部分內容（楊智傑，2011）。事實上，我國現行教科書審定制，並未規範教科書不得在「送審前出版」，然就教科書係以「受學校選用」為實益標的之層面觀察，顯無業者會畫蛇添足地在送審前先行出版；且若將「出版」此一時點改以「採用」代之，則無論審定制或選定制，即均該當「事前」審查。

故本文認為，採取教科書審定制並不必然會對人民權益形成較大侵害，<sup>4</sup>其侵害幅度之關鍵應在於要求修正之判準為何？質言之，我國現行制度運作若能謹守「符合課綱、內容正確」兩項審查標準（曾大千，

<sup>3</sup> 相對於其他法治原則之內涵而言，比例原則在我國實定法上的地位可謂相當明確；其精神不但可見諸憲法本文第23條之意旨，制定《行政程序法》（1999）時，更藉由第7條的具體架構內容，將適當性（採取之方法應有助於目的之達成）、必要性（有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者）、合比例性（採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡）等比例原則的三個通說要素（子原則）直接予以法典化。

<sup>4</sup> 就教科書出版業者的觀點而言，審查後再行出版的風險與成本應會低於出版後再行審查之程序設計，在我國現行制度下業經審定之教科書，至少可避免或至少大幅降低選用端對其內容之質疑。

2011b)，則自能符合必要性原則之要求；否則，即便改採選定制，然在選用過程卻大肆審查並要求修正內容，<sup>5</sup>則不但必須承擔較審定制更多之社會成本，對於教科書出版業者及其編者的基本權利亦恐形成更大侵害。此外，無論是審定制或選定制，其所限制者均僅該等書籍行銷至學校做為教科書之權益，而非其出版自由；進一步而言，除非國家放任不管，<sup>6</sup>否則教科書審定制會相對限制出版業者之行銷自由及其編者之部分言論自由，惟在前揭要件下，此一制度仍應具有憲法正當性。

截至目前，我國尚無針對教科書審定制合憲與否之憲法解釋，惟與我國採取相同制度且有類似發展歷程的日本，則透過漫長而廣為人知的家永三郎教科書訴訟，經其最高法院確認國家審定制教科書「並未侵犯教育自由和表現自由，故不違反憲法及教育基本法」之合憲判決（許育銘，2006），此對我國現行教科書審定制，應亦具有若干參考價值。然而，為避免審定制對教科書內容進行事前審查所可能存在的基本權侵害，未來隨著社會相關條件之逐步成熟，若能參採選定制或自由制之精神漸次調整，當能更進一步契合憲法所欲達成的理想目標。在此之前，針對中小學經依法定程序（國教法第 8-2 條第 2 項、高中法第 49 條參照），確認並無適當教科書可供選用時，即可使其在一定要件（如具明理由並經主管機關核備）下，允許學校另行選用他人（如他縣市、他校或出版業者等）所編輯之符合課綱的非審定制教材為教科書；現行《國民教育法施行細則》（2016）第 10 條第 1 項<sup>7</sup>及《高級中等教育法施行細則》（2013）第 8 條<sup>8</sup>相關規定，除無法防止僅於「形式上」自編（補充）教材的規避行為，且不但對教育專業、因材施教與多元發展等面向均無促進之功，

<sup>5</sup> 此際，其更需分別面對不同選用單位（現行規定為個別學校）之審查，而非審定制下的國家單一機關；而在社會條件愈不成熟的情況下，教科書出版業者及其編者的權益恐亦將更無保障。

<sup>6</sup> 惟若真採放任制，則恐因無法有助於前揭既有目的之達成，而不符合適當性原則。

<sup>7</sup> 國民中小學應依本法規定選用教科圖書，如無適當教科圖書可供選用時，得由直轄市、縣（市）主管教育行政機關或學校依本法第 8 條規定之課程綱要編輯教材。

<sup>8</sup> 高級中等學校除依本法公開選用審定或編定之教科用書外，得依課程綱要及其實施之有關規定，自編補充教材。

甚至可能產生反向抑制的副作用（曾大千，2011a），而有儘速調整之必要。

## 參、教科書編審相關規範中之多元價值內涵

循前所述，教科書審定制度雖有其憲法正當性，惟除形式上須符合法律保留原則，實質運作亦不得違反比例原則相關內涵。此外，基於憲法價值多元主義及其多元文化國誠命，國家審定教科書所依據的相關規範，亦須有積極促進社會尊重多元價值之作用，或至少應在消極面向足以防止出現反多元之現象。質言之，當多元文化訴求已然成爲法律既有內涵，則在依法行政原則的作用下，國家審定教科書之權力運作過程與結果，自然即可確保其能促進（或至少不妨礙）多元價值之發展。反之，若審定辦法、課綱及相關法律等直接規範缺乏此等內涵，則僅有仰賴教科書實際編審者（如出版業者及其編者與審定機關及其審查人）直接上承《教育基本法》甚至憲法多元價值之意旨；惟若如此，則其又須以此等人員已然具備多元文化之公民素養爲前提。據此，以下將依與教科書審定實務運作之直接關連性，逆推檢視相關規範中的多元價值內涵。

### 一、審定辦法與課程綱要

我國與教科書審定最直接相關之現行法，不外乎爲《高級中等學校教科用書審定辦法》（2014）與《國民小學及國民中學教科圖書審定辦法》（2012）二者（以下分別簡稱高中審定辦法、國中小審定辦法）；然因渠乃偏重審定程序之規定，故較難就此窺見有關促進教科書價值多元發展的實質內涵。惟相對於全面審定之舊有規範，現行法均賦予教育部另行公告審定科目或審定範圍、名稱、編輯冊數及習作種類（均爲第2條第2項參照）；就此推論，現行法至少就部分科目或範圍之教科書，已留予豁免國家審定而得採行自由制的發展空間。此外，有關教科書之實質審

查依據，則均僅明定「依課程綱要審查」（均為第 7 條參照）。

因此，課綱乃係編審教科書之具體依據，而其中涉及各科目（領域）的共通事項則又以總綱進行規範；故凡涉及教科書之價值多元內涵，主要應可見諸總綱相關內容。茲經檢視現行《普通高級中學課程綱要總綱》（2010）、《職業學校群科課程綱要總綱》（2008）、《國民中小學九年一貫課程綱要總綱》（2008）及將自 107 學年度起實施的《十二年國民基本教育課程綱要總綱》（2014）<sup>9</sup>分別整理歸納如下。

#### （一）普通高級中學課程綱要總綱

總綱實施通則之教材編選項下，明定應將「生命教育、性別平等教育、法治教育、人權教育、海洋教育、環境教育、永續發展、多元文化及消費者保護教育」等材料，適度融入相關科目教材之編選。故理論上，國家審定教科書時，即得檢視其內容是否具備「多元文化」相關概念；惟因其需融入之面向極其廣泛，編、審雙方恐均難以面面俱到。

#### （二）職業學校群科課程綱要總綱

較之前揭普高課綱針對「教材」的規範方式，職校課綱則於總綱實施通則中之課程設計（非「教材編選」）項下，明示各科目「教學或活動」應融入「海洋教育、生命教育、生活教育、多元文化、性別平等、人權教育、道德教育、憲政與法治、全國法規資料庫、輔導知能、情緒管理、挫折容忍、永續發展、環保教育、消費者保護、醫藥常識、職業安全衛生、災害防救」等更多之「社會關切議題」。就此，「多元文化」雖亦明列其中，惟除與之並列之名目更顯繁雜外；觀其規範意旨，亦似僅需實際教學活動具備相關議題內涵即可，至於教科書內容則或無此必要。

<sup>9</sup> 2014 年 11 月 28 日教育部臺教授國部字第 1030135678A 號令：訂定「十二年國民基本教育課程綱要總綱」，並自 107 學年度，依照不同教育階段（國民小學、國民中學及高級中等學校一年級起）逐年實施。

### (三) 國民中小學九年一貫課程綱要總綱

相對於高級中等教育階段，國民中小學課綱就多元文化之相關規範內涵，即較為明確。首先，在基本理念的五項基本內涵中，除於「人本情懷」項下揭示瞭解自我、尊重與欣賞他人及不同文化，「民主素養」項下復含括自我表達、獨立思考、與人溝通、包容異己、團隊合作、社會服務、負責守法等內涵。其次，在課程目標部分，除首揭「國民中小學之課程理念應……尊重個性發展，激發個人潛能；涵詠民主素養，尊重多元文化價值；……」外，在所列舉的 10 項課程具體目標與所對應的基本能力中，亦至少有 2 項（5.發展尊重他人、關懷社會、增進團隊合作；6.促進文化學習與國際瞭解）與多元文化素養密切相關。最後，在實施要點之課程計畫項下，亦明示應於各領域課程教學中，妥善規劃融入「性別平等、環境、資訊、家政、人權、生涯發展、海洋」等七大議題。

### (四) 十二年國民基本教育課程綱要總綱

又較之前揭國民中小學課綱，十二年國教課綱中有關「多元文化」的規範內涵，則更是顯而易見；其除於基本理念及課程目標（涵育公民責任項目）均有「尊重多元文化與族群差異」之揭示外，在將課程核心素養<sup>10</sup>區分為三大面向、九大項目的整體架構中，亦具體強調學習者需要學習處理社會的多元性。而就表 1 所示社會參與面向中「多元文化與國際理解」項目的「素養內涵」觀之，確有諸多涉及多元文化或多元價值之相關內涵。

另其實施要點，除課程發展項下亦有類似國民中小學課綱之明文宣示「課程設計應適切融入性別平等、人權、環境、海洋、品德、生命、

<sup>10</sup> 依課綱文本所陳，為落實十二年國教之課程理念與目標，乃以「核心素養」做為課程發展主軸，並藉此連貫各教育階段及統整各學習領域或科目；在理念上，核心素養係指一個人為適應現在生活及面對未來挑戰，所應具備的知識、能力與態度，故強調學習不宜以學科知識及技能為限，而應關注學習與生活的結合，透過實踐力行彰顯學習者的全人發展。在做法上，則期待透過各學習階段、各課程類型的規劃，並結合領域綱要的研修，以將其落實於課程、教學與評量之中。

表 1 十二年國民基本教育各教育階段核心素養內涵

面向	項目	項目說明	具體內涵		
			國民小學教育	國民中學教育	高級中等教育
社會參與	多元文化與國際理解	具備自我文化認同的信念，並尊重與欣賞多元文化，積極關心全球議題及國際情勢，且能順應時代脈動與社會需要，發展國際理解、多元文化價值觀與世界和平的胸懷。	具備理解與關心本土與國際事務的素養，並認識與包容文化的多元性。	具備敏察和接納多元文化的涵養，關心本土與國際事務，並尊重與欣賞差異。	在堅定自我文化價值的同時，又能尊重欣賞多元文化，具備國際化視野，並主動關心全球議題或國際情勢，具備國際移動力。

資料來源：十二年國民基本教育課程綱要總綱（2014）。

法治、科技、資訊、能源、安全、防災、家庭教育、生涯規劃、多元文化、閱讀素養、戶外教育、國際教育、原住民族教育等議題」外，在教學資源項下的「教科用書選用」中，更直接規定「各級各類學校相關課程及教材，應採多元文化觀點，並納入性別平等與各族群歷史文化及價值觀，以增進族群間之瞭解與尊重」，且於教師專業發展項下之「教師專業發展實施內涵」，亦明示教師應充實多元文化基本知能，以提升對不同文化背景學生之教學與輔導能力。

循此，乃可確認多元文化及多元價值不但已為中小學課綱所普遍肯認，且隨著《十二年國民基本教育課程綱要》之實施，其重要性亦將更行顯著；故位居課程鏈中的教科書，自應呼應此等基本理念並積極促進課程目標之實現，以培養學生具備現代公民所應擁有的多元文化素養。

## 二、直接上位法律

所謂教科書編審規範之直接上位法律，當首推國教法與高中法；渠

於 2016 年 6 月 1 日修正公布後，除仍保留由教育部常設課程研究發展機構訂定課綱之原則，亦同時開放其他教育機構、學校、法人及團體提出課綱草案併案審議，並明示課綱之研究、發展、審議及其實施，應秉持尊重族群多元、性別平等、公開透明、超越黨派之原則（高中法第 43 條參照、國教法第 8 條第 2 項準用）。又對照《國民中小學九年一貫課程綱要總綱》實施要點於「教材編輯、審查及選用」項下首揭「教科書的編輯，宜以專業為基礎」之規定，前揭二法之課程審議會因係由政府機關代表及非政府代表（含教育專家學者、教師組織成員、校長組織成員、家長組織成員、其他教育相關之非政府組織成員及學生代表等）組成（高中法第 43-1 條參照），故顯兼具民主參與屬性。

又針對教科書部分，兩項法律除均為審定制設定法律依據外，並明定由各學校公開選用；所不同者，乃高中法已就審定事務具體授權中央主管機關訂定法規命令，惟國教法雖明定應以委員會方式審定教科書，並逕行設定組成之必要代表及教師最低比例，但就教科書審定之實質運作，卻連最基本的概括授權條款仍付之闕如（高中法第 48 條、第 49 條及國教法第 8-2 條參照）。

而相對於高中法及國教法之以審定及其組織、程序為規範重點，《原住民族教育法》（2014）及《性別平等教育法》（2013）則進一步針對教材內涵之多元觀點有所規範。其中，前者明定「各級各類學校相關課程及教材，應採多元文化觀點，並納入原住民各族歷史文化及價值觀」，以增進族群間之瞭解及尊重（第 20 條）；後者則規定「教材內容應平衡反映不同性別之歷史貢獻及生活經驗，並呈現多元之性別觀點」（第 18 條後段），而課予教科書編、審雙方均須謹守的法律義務。惟基於多元文化或多元價值之廣域性，此等透過相關特別法的片段性規範，亦實有難以普遍貫徹憲法多元文化國誠命之憾；就此，則僅能繼續向上尋繹教育基準法律之有關意旨。

### 三、教育基準法律

《教育基本法》除透過促進人民對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，而在預設之教育目的中，具有貫徹憲法肯定多元文化、尊重多元價值之內涵（第 2 條參照）；且宣示人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等（第 4 條前段），並指示教育應本有教無類、因材施教之原則，致力開發個人潛能，培養群性，以協助個人追求自我實現（第 3 條）。凡此，均為肯認教育主體的多元性與教育應尊重多元價值之體現；故基於整體教育作用環節的教科書，亦自當在肯定多元文化、尊重多元價值的理念下，協助教育目的之實現。

除前揭促進多元文化之正向規範外，《教育基本法》在教育中立條款中，亦明文列舉學校不得為「特定政治團體與宗教信仰」從事宣傳或活動之原則（第 6 條）。事實上，就國家中立之一般概念而言，除政治與宗教外，學校亦應不得為特定種族、性別、階級、地域等各種族群從事宣傳；惟若基於傳統發展歷程，致使某一特定族群成為社會弱勢（如原住民族、女性、基層農工、偏鄉住民等），則國家即有採取符合平等原則之積極差別待遇的正當性。相對於此，基於共同理念或信仰所自由形成的政治或宗教團體，則顯無適用之餘地；<sup>11</sup>循此以觀，本文前揭國家所應恪守並用以維護社會多元價值的平等、中立、寬容三項基本原則（許育典，2005；曾大千、陳炫任，2013），於平等、中立二者間，實具有相互補充甚或相互吸收之作用。

而除《教育基本法》外，我國因於 2009 年 4 月 22 日制定公布《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（2009），

<sup>11</sup> 就另一個角度而言，政治理念與宗教信仰二者，無寧是最缺乏理性對話空間的兩種社會意識型態，此與必須大量仰賴理性思辯與合理論證的教育過程，在本質上實亦難以相容。

使得聯合國(1966a, 1966b)《公民權利和政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)與《經濟、社會、文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)兩公約所揭示保障人權之規定,<sup>12</sup>自此具有我國國內法律之效力(第2條)。此外,由於本法第8條明定「各級政府機關應依兩公約規定之內容,檢討所主管之法令及行政措施,有不符兩公約規定者,應於本法施行後二年內,完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進」,從而使兩公約之相關規定,得以更進一步具備基準法地位;<sup>13</sup>與此雷同,2014年6月4日制定公布之《兒童權利公約施行法》(2014)亦有類似條款(第2條、第9條)。因此,ICESCR及《兒童權利公約》(Convention on the Rights of the Child, CRC)(聯合國,1989)中涉及教育事項的規範內容,亦應視為本文所稱之教育基準法律。

具體而言,ICESCR於第13條首揭「人人有受教育之權利」,並規定教育應鼓勵個性與尊嚴的充分發展、加強對人權和基本自由的尊重,並應使所有人都能有效參與自由社會,以「促進各民族、種族、人種或宗教團體間之瞭解、容忍與友誼」;CRC第29條就兒童教育之目標,除規定應培養兒童有尊重與自己文明迥異之其他文明的觀念,亦應培養兒童能以理解、和平、寬容之精神,與不同性別及其他種族、國民、宗教團體等人民友好共處。對照而言,此等內涵除與我國憲法之多元文化國誠命完全契合外,亦與前揭《教育基本法》所宣示之教育目的極為一致;故有關教科書審定此一行政措施,自當有循此意旨切實履行的法律義務。

最後,基於國民主權理念之憲法,其首要特質乃是「保障基本人權的根本法」與「國家的最高法規範」(許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍,2008);至於現代憲政秩序之基礎,則又可概分為「民主原

<sup>12</sup> 此兩公約與聯合國1948年《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights, UDHR),一般被併稱為「國際人權憲章」(International Bill of Human Rights)。

<sup>13</sup> 一如《教育基本法》第16條規定:「本法施行後,應依本法之規定,修正、廢止或制(訂)定相關教育法令」。

則」與「法治原則」二者（蔡宗珍，2000）。其中，民主原則之核心內涵，乃在藉由制度設計，使人民的各種不同意見均能充分表達並獲得相互尊重，進而以全體人民之意志作為行使國家公權力的正當性基礎（法治斌、董保城，2014）；因此，唯有在自由民主憲政秩序的健全基礎上，國家才有能力發展並維護多元文化。而為維護民主憲政基礎，學校教育當以培養學生自主判斷能力為首務，亦即務使未來公民在社會上具有自我承擔、自我負責的生活智慧。因此，學校教育必須輔助學生理解社會多元情境，使其發展客觀批判周遭事務之能力，以藉此涵育共同生活意識與協力精進的使命感。故教科書自應引介具代表性之各種思潮，而不得對學生傳達單一意識型態，以使學生在自由民主的學習氛圍下，擁有獨立批判探究之餘地。

進一步而言，學校是學習與人共同生活與認識民主政治的最重要場所；故有關自由憲政的精神與民主法治的意義，本應藉由學校教育讓學生清楚瞭解，使其能運用尊重、包容來面對民主社會中之衝突，進而能實踐、服從於法治國的法制運作，並努力、奮鬥於社會國的社會正義。而唯有在多元開放的學校情境中，學生才有可能充分瞭解自由民主的真義與價值，當民主法治遭逢威脅之際，也才能發揮為保護民主憲政秩序而挺身奮鬥的市民勇氣。為了培育具有市民勇氣的時代公民，學校教育自應履行其以人的自我實現為核心的教育任務，並讓每個人在學校教育過程中，均能學習成為獨立自主、具批判力且充滿責任意識的未來公民（許育典，2013）。因此，為了協助並落實學生在整體生活中的自我實現，做為學校教育重要素材的教科書，自應揚棄教導學生服從單一價值的固有思維，而須代之以培養包容異見的心態與獨立批判的能力；就此，除藉由前揭相關規範所明確指引之多元價值外，編、審雙方更均應負有積極促成教科書內涵價值多元化的法定義務。

## 肆、憲法多元文化國誠命下之教科書編審

針對憲法多元文化國誠命對於教科書編、審之應有作用，本文乃將依據現行實務運作及前揭相關規範中的多元價值要求，並嘗試透過「二階雙層」模式逐一討論如下。

### 一、制度階段：教科書審定制度的多元價值檢視

如前所述，與教科書審定制度的基本權衝突，乃是憲法本文第 11 條所保障的言論自由，又建構多元文化國既為憲法誠命，則國家即有履行「肯定多元文化」等相關特定行為之憲法義務。又言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、形成公意、滿足人民知的權利與促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展所不可或缺，故國家應予以最大限度之保障（司法院，2000）（釋字第 509 號解釋）。循此，國家就中小學教科書之審定，若係要求須經（事前）審查方得出版，將在相當程度上存有違憲之虞；惟憲法對於言論自由亦非絕對之保障，立法者依憲法本文第 23 條比例原則之意旨，尚得以法律之明確規定予以適當限制（司法院，1996，2004，2006，2007）（釋字第 414 號解釋；第 577 號解釋；第 617 號解釋；第 623 號解釋）。

例如，相關言論若與國民健康有重大關聯，基於公共利益之維護，自應受較嚴格之規範，甚至得予以事前審查（釋字第 414 號解釋參照），或就特定資訊不為表述之自由有所限制（亦即規定應為特定資訊之表述）（釋字第 577 號解釋參照）。就此對照中小學教科書內容，除考量標的學生概屬身心未臻成熟之國民，且其直接攸關學生接受國民基本教育之內容與品質，故基於維持中小學教育品質、促進學生身心健全發展，以保障人民教育基本權此一重大公共利益，立法者自得衡酌憲法意旨，而以法律明確規定採行教科書審定制度的。惟相關措施及規範除應符合法律保留原則外，有關審定事項、內容、範圍、方式及整體教科書制度等，立法者與主管機關亦應配合社會發展狀況，適時衡酌並依比例原則予以

檢討調整或修正（釋字第 414 號解釋參照）。

此外，本文基於多元文化乃對生活型態的動態理解之觀點，肯認審定制在我國教科書制度整體脈絡中，係屬符合趨向多元價值之發展歷程，故至少應於現階段被評價為符合多元文化國憲法誠命之制度。惟亦基於多元文化的動態本質，在此一憲法誠命之方向指引下，我國未來的教科書制度，仍需隨時配合社會發展與相關條件之逐步成熟，漸次趨於更為開放且更能尊重多元價值的方向調整；事實上，前揭高中審定辦法與國中小審定辦法有關「另行公告審定科目或審定範圍、名稱、編輯冊數及習作種類」的規範內涵，即屬符應此等發展方向之例證。

## 二、行為階段：教科書審定行為之多元價值檢視

當教科書審定制通過憲法多元文化國誠命之檢驗並經立法實定後，行政機關即得依法執行教科書審定作業；而在多元文化國之憲法誠命下，行政機關（含輔助做成審查決定之委員會、審查人等，下同）於「依法」審定教科書時，除在形式上應具有合法依據外，更須在實質合法性上，恪遵平等、中立、寬容等用以維護社會多元價值的基本原則。又依前揭審定教科書之相關規範可知，「課程綱要」乃是我國目前進行教科書實質審查之唯一法定標準文件，惟其「規範」內容卻大量運用不確定法律概念，致使構成要件過度抽象，而留予審查者相當程度的引申空間與判斷餘地，並可能因此致使不同科目間甚至同一科目內之審查判定標準，存在不一致的現象（曾大千，2011b）。若此，國家審定行為將對不同版本教科書（出版業者）形成非必要之差別待遇，而明顯違反平等原則。

進一步而言，相對於過去明確規範教材內容的「課程標準」而言，「課程綱要」因較具彈性，故不免容易在規範內涵上出現不確定概念（如適度融入、適當結合、避免零碎知識、注意課程銜接與科目整合等）；事實上，此亦為較符合憲法多元文化國誠命意旨的規範方式。然而，行

政機關若依據審定辦法有關「依課程綱要審定教科用書」之明文進行嚴格審查，則恐任何一項不確定概念均可能導致教科書無法通過審查。就此，除透過行政機關予以進一步具體規範（曾大千，2011b），若能在教科書審查過程直接導入「寬容原則」，而將課綱之不確定概念歸諸教科書之「編寫（論述）餘地」（而非審查餘地），應有助於減少爭端並亦符合尊重多元價值的基本理念。

最後，除以課綱做為教科書審查之法定標準文件外，國家審定教科書既以維持教育品質為預設目的，故學科知識之正確性自屬無待法令明訂的審查依據；換言之，除明確違反課綱（含其上位相關法令）之強制規範者外，教科書無法通過審查的具體原因，應僅侷限於內容之正確性。本文認為，在依法行政及法明確性原則的要求下，除違反課綱及內容錯誤外之其他審查向度與內涵，均須藉由法定文件予以確認，否則即不宜以之為必要標準，甚而據此判定不予通過；此外，縱有修正意見，亦應敘明理由並保留對話空間，以藉此尊重多元價值暨符合法治國合理論證之原則。

### 三、教科書之版本多元與學習內容之價值多元

即使僅就教科書由統編走向審定之制度變革而言，教科書版本的多元化應本屬當然之理；然事實上，由於教科書編者迎合審查者偏好與選用者要求，致使審定本教科書日益趨同，而未能理性呈現審定制度本欲促成之教材設計與知識觀點的多元化（周淑卿，2008；鄧鈞文，2003）。故就教科書實質內容觀之，審定制度下的版本多元化，亦僅是一種假象（藍順德，2005）；若專就審查者觀點偏好部分而論，當是審定取代統編後，雖能在某種程度上節制國家權力的恣意施展，惟仍無法完全擺脫其干涉之痕跡（許育典，2011）。

以現行教科書審定運作實務持平而論，審查人之觀點偏好通常雖非審定機關所授意，惟當審定機關無力（或不宜）於事後檢正審查意見之

前提下，若又無法於事前建立客觀審查基準並遴聘具備多元文化素養之審查人，則自須由審定機關概括承受不適格審查人所為之主觀意見，進而該當前揭以國家權力不當干預教科書內容之批評。本文認為，在所謂客觀審查基準未能建立之前，<sup>14</sup>則應謹守「不違反課綱明確規範」及「無客觀知識上之錯誤」等兩項基本要件，除此以外的題材選擇、學習重點、內容難易、組織結構、活動設計、圖文表達、編輯體例及版面設計等向度，若其並未違反既有法令強制規定，原則上即應尊重教科書編者之形成自由及市場之選用機制，使藉由落實教科書版本多元以維護多元價值並立。此外，不論審查意見係屬「違反課綱」及「知識錯誤」之必要修正，抑或是其他非必要面向之建議事項，審查者均應具明理由，以保留編審雙方合理論證的空間。

基於憲法多元文化國誠命，國家雖得採行教科書審定制度，惟仍應適度尊重編者之形成自由以落實版本多元；又國家之所以採行審定制度，本係以維持中小學教育品質、促進學生身心健全發展，以保障人民教育基本權此一重大公共利益為本旨。因此，審定制度雖對教科書具有版本多元之直接促進作用（表層作用），惟其所欲達成之終極作用，乃係學生學習內容之價值多元（深層作用）；亦唯有如此，方足以理解並強化國家審定教科書之憲法正當性。<sup>15</sup>質言之，教科書審定除須實現前揭維持教育品質之行政目的，在多元文化國的憲法誠命下，從統編走向審定之教科書制度，亦負有維護多元觀點並存的基本任務。而經國家認證甚至參與最終內容形成過程的審定本教科書，其本質究與一般自由出版品有所差異，且因個別學生通常僅選用一種教科書版本，故各種版本教科書（之出版業者及編者）亦均負有傳達多元價值之憲法義務，而產

<sup>14</sup> 與其說客觀審查基準係「建立」而來，無寧視其為逐漸「發展」而成；自1989年起逐步開放、2002年全面採行審定制度之我國，似應由審定機關依據長年累積之實務經驗，嘗試提出符合社會多元價值的客觀審查基準並予以試行，而不宜仍僅仰賴會議共識過程形成審查意見，此於缺乏會議形式之審查機制部分（高中審定辦法第7條第1項參照），尤更具其迫切性。

<sup>15</sup> 否則，國家不如採自由制（甚或無須遵照課綱之放任制），豈不更有助於直接促進教科書之版本多元化。

生類似基本權第三人效力之實質效果（李惠宗，2012）。因此，就政治、宗教、性別、種族、階級、地區及其他各種常出現於教科書的意識型態（藍順德，2010），教科書即應基於維護社會多元價值，而在平等原則的指導下，對於不同群體、議題、觀點予以衡平性之內容敘述、呈現或處理。其中，針對特定政治團體或宗教信仰，更負有價值中立之法定義務（教育基本法第 6 條參照）；除須客觀、公正、無偏見地對待各種不同理論及價值觀，亦應能秉持寬容原則而予以尊重。

即以教科書中「日治」或「日據」用語之概念運用為例（陳鵬仁，2013），假設課綱明定以「日治」為標準用語，則因課綱具有國家法制作用內涵之地位，於其未遭宣告違憲或存在其他不具法律效力的前提下，若教科書採取同於課綱之「日治」用語，則應推定為合乎憲法多元價值之要求。反之，若教科書採取「日據」之非標準用語，則更應同時負有說明其與「日治」間概念差異之義務，及其為何選擇採用此一用語之理由；據此，審定機關即不得逕以其未使用課綱規範用語而要求修正，<sup>16</sup>惟就其相關陳述內容（包括未為說明）另得依據「知識正確性」面向進行檢視，或併同具理要求修正。換言之，基於憲法多元文化國誡命，審定機關應秉持價值中立及寬容原則，而不宜在未經合理論證的前提下，片面要求教科書呈現某種特定意識型態（如規定使用「日治」而一律不得出現「日據」用語），惟教科書編者亦不應因偏重某種特定價值，而刻意忽略多元價值之呈現。且就課綱所具有的指導性綱領之教育文件地位，本亦不宜以獨占性或排他性之內涵逕行規範，而應保留教科書編輯及教師教學的專業自主空間，方能在整體法制架構上，更有助於積極支持教科書之版本多元與學習內容之價值多元。

最後，有關中小學教科書中所應具備的多元價值內涵，雖可透過法制具體規範相關事項，惟若教科書編審人員及教師已然具備多元文化素養，則將更能獲致事半功倍的成效。然而，本文亦不贊同採取類似《原

<sup>16</sup> 除非課綱就此用語係屬強制且具排他性；惟若如此，則課綱本身即可能因不符憲法價值多元主義，而有違憲之虞。

住民族教育法》<sup>17</sup>、《性別平等教育法》<sup>18</sup>或《國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法》(2015)<sup>19</sup>的形式規範方式；事實上，即如「要成爲多元文化教師必先成爲多元文化人」之轉化歷程 (Nieto & Bode, 2012)，與其期望透過形式化課程培養，抑或直接遴聘所謂具備多元文化素養者擔任編審人員及教師，實不如人人自省是否具備多元文化素養，並於所屬場域投注心力，以逐漸營造尊重多元價值及鼓勵批判、反思與行動之整體環境。

## 伍、結論

基於自由權利及平等、民主、社會國、共和國等意旨所共同描繪的我國憲法圖像，本以建構多元文化社會爲具體實踐之必然取向；又依憲法本文既有文化基本權所型塑的客觀法功能，亦可間接推導出憲法對於多元文化國之保障。況且，憲法增修條文業已明定「國家肯定多元文化」，遂乃課予國家立法、行政、司法皆應積極促進及維護多元文化的義務，並據以建構「多元文化國」之憲法誠命；故屬國家權力運作範疇的教科書審定，自須服膺其制約。綜此，茲提出本文結論如下：

### 一、教科書審定具有憲法正當性，惟應配合社會發展漸次調整

現行教科書審定制度，對於編者的言論自由及業者的行銷自由，雖必然存在一定程度之限制；惟爲增進「維持中小學教育質量」以保障人民教育基本權此一重大公共利益，國家本得透過法律或其授權訂定之法

<sup>17</sup> 第 24 條第 1 項：原住民族教育師資應修習原住民族文化或多元文化教育課程，以增進教學之專業能力；……。

<sup>18</sup> 第 9 條：學校之性別平等教育委員會，……得聘「具性別平等意識」之教師代表、……。第 15 條：教職員工之職前教育、……之儲訓課程，應納入性別平等教育之內容；……教育專業課程，應有性別平等教育相關課程。

<sup>19</sup> 第 10 條第 3 項：國民中小學校長、主任之儲訓課程，應加強輔導專業、性別平等及多元文化等知能。

規命令，規範中小學教科書應經審定方得提供學校選用。而就目前教科書審定相關法制觀之，無論在形式上或實質上，均符合憲法比例原則之意旨，故現行教科書審定制度應具有憲法正當性。此外，回顧我國教科書制度由統編逐步開放審定的歷史脈絡，實屬有利於建構「多元文化國」之發展方向；而現行審定辦法已就部分科目或範圍之教科書保留免予審定的彈性空間，故未來隨著社會條件之逐步成熟，當可考慮漸次朝向自由制取向調整，以更進一步積極呼應憲法多元文化國誠命。現階段，則建議可調整《國民教育法施行細則》及《高級中等教育法施行細則》等相關規定，使中小學經依法定程序確認並無適當教科書可供選用時，即可在具備一定要件下，允許學校另行選用未經審定但符合課綱之其他教材為教科書，以逐步培養學校現場人員評鑑教科書之能力，並藉此促進教科書實質內容的多元發展。

## 二、教科書審定應保留編者論述餘地，以落實版本多元之目的

教科書審定制度雖具有憲法正當性，惟其審定行為除須依法行政且應符合比例原則外，基於憲法價值多元主義及其多元文化國誠命，國家審定教科書時所依據的相關規範，亦須具有積極促進社會尊重多元價值之作用，或至少應在消極面向足以防止出現反多元之現象。就與教科書審定最具直接關連的課綱觀之，多元文化及多元價值不但已獲普遍肯認，且隨著十二年國教之實施，未來更有愈受重視的發展趨勢；基於此等課程精神之教科書審查，即應秉持寬容原則，並將課綱中的不確定概念保留為編者之「論述餘地」。唯有如此，方能達成以審定取代統編所欲實現的版本多元化之目的，亦才可能實現《教育基本法》及 ICESCR、CRC 等教育基準法律所欲彰顯的尊重多元價值之理念。本文認為，現行教科書審定實務若能謹守「符合課綱、內容正確」兩項基準，則相對於採取「出版後審查」模式的選定制，此等在教科書出版前予以事先審查

的審定制，並不必然會對出版業者及其編者形成較程度的基本權侵害效果；藉此，除能使教科書審定行為進一步符合比例原則項下的必要性子原則外，教科書版本亦方能更有多元並陳的空間。

### 三、教科書編輯應尊重多元文化，以確保學習內容之價值多元

尊重多元文化及價值差異不但是憲法意旨，亦是課綱及相關上位法令的明確規範，故教科書之編輯內容即應基於維護多元價值，而針對不同群體、議題、觀點予以衡平敘述、呈現或處理；尤其是就政治課題或宗教信仰，更負有價值中立之法定義務。事實上，經國家審定並參與確認最終內容的教科書，應與一般出版品存在本質差異；且因個別學生通常僅會接觸到某一特定版本教科書，故若審定本教科書僅具有版本多元性，則對學生而言並無實益。換言之，唯有所有不同版本教科書，均能客觀、公正、無偏見地對待各種不同理論及價值觀，方能確保每位學生的教科書內容具有價值多元性。因此，憲法之多元文化國誠命，不但對教科書審定具有制約效果，其對教科書編輯面向亦將產生間接規範作用；當送審教科書之內容偏頗，而未能尊重多元文化或同時關照不同價值觀時，除因以偏概全故應受內容正確性之質疑外，亦應被判定明確違反課綱及其上位法令，並該當無法通過審查的行政處分。質言之，即如憲法多元文化誠命對於「教科書審定」此一國家權力作用之規範性，基於「學生學習內容之價值多元」此一上位目的，此等憲法價值要求對於「教科書編輯」面向亦具有同等規範效力。

## 參考文獻

- 十二年國民基本教育課程綱要總綱（2014）。
- 中華民國憲法（1947）。
- 中華民國憲法增修條文（2005）。
- 公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法（2009）。
- 司法院（1996）。大法官釋字第 414 號解釋。取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=414&TPage=1>
- 司法院（2000）。大法官釋字第 509 號解釋。取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=509&TPage=1>
- 司法院（2004）。大法官釋字第 577 號解釋。取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=577&TPage=1>
- 司法院（2006）。大法官釋字第 617 號解釋。取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=617&TPage=1>
- 司法院（2007）。大法官釋字第 623 號解釋。取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=623&TPage=1>
- 行政程序法（1999）。
- 吳信華（1999）。法治國家原則（三）：比例原則。月旦法學，52，2-3。
- 李惠宗（2000）。談憲法的價值體系：評釋字第 499 號解釋及第六次憲法增修條文。月旦法學，61，142-156。
- 李惠宗（2001）。論比例原則作為刑事立法的界限：大法官釋字第 517 號解釋評釋。臺灣本土法學，18，23-38。
- 李惠宗（2012）。憲法要義。臺北市：元照。
- 兒童權利公約施行法（2014）。
- 周淑卿（2008）。豈是「一本」能了？——教科書概念的重建。教科書研究，1（1），29-47。
- 性別平等教育法（2013）。
- 法治斌、董保城（2014）。憲法新論。臺北市：元照。
- 原住民族教育法（2014）。
- 唐筱恬、李明賢（2015，7月29日）。課綱微調風波，政院定調：新舊併行，爭議不考。中時電子報。取自 <http://www.chinatimes.com/newspapers/20150729001328-260102>
- 高級中等教育法（2016）。
- 高級中等教育法施行細則（2013）。
- 高級中等學校教科用書審定辦法（2014）。
- 國民小學及國民中學教科圖書審定辦法（2012）。
- 國民中小學九年一貫課程綱要總綱（2008）。

- 國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法（2015）。
- 國民教育法（2016）。
- 國民教育法施行細則（2016）。
- 教育基本法（2013）。
- 教育部（2015）。重編國語辭典修訂本。取自 <http://dict.revised.moe.edu.tw/cgi-bin/cbdic/gsweb.cgi?o=dcbdic&searchid=Z00000162152>
- 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍（2008）。現代憲法論。臺北市：元照。
- 許育典（2005）。教育憲法與教育改革。臺北市：五南。
- 許育典（2008）。多元文化國下通訊傳播自由的建構。東吳法律學報，20（1），1-60。
- 許育典（2011）。教科書選用程序的主體檢討：兼評臺北高等行政法院96年度訴字第03797號判決。月旦法學，188，221-233。
- 許育典（2013）。法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法。臺北市：元照。
- 許育典、凌赫（2007）。教科書審定制的合憲性探討。東吳法律學報，19（1），1-50。
- 許育銘（2006）。站列法庭的歷史學：家永三郎與日本教科書審定訴訟之研究。東華人文學報，9，251-282。
- 陳鵬仁（2013）。日治或日據，兩者皆有理。取自 <http://www.npf.org.tw/post/3/12504>
- 單文經、黃逸恆（2007）。澳門教科書政策及其影響。載於中華民國課程與教學學會（主編），教科書制度與影響（頁173-190）。臺北市：五南。
- 普通高級中學課程綱要總綱（2010）。
- 曾大千（2011a）。我國課程規範與教科書制度之法令分析。教育政策論壇，14（1），119-142。
- 曾大千（2011b）。我國教科書審定制度重編決議之法理分析。臺北市立教育大學學報：教育類，42（1），53-84。
- 曾大千、陳炫任（2013）。論多元文化教育之憲法基礎及其於我國原住民族法制之體現。教育與多元文化研究，9，71-104。
- 楊智傑（2011）。美國法院關於中小學課程與教科書制度之判決研究。憲政時代，37（2），129-176。
- 董保城（1997）。德國教育行政「法律保留」之探討：我國國民教育法修法芻見。載於董保城（主編），教育法與學術自由（頁217-247）。臺北市：元照。
- 劉美慧（2011）。多元文化教育研究的反思與前瞻。人文與社會科學簡訊，12（4），56-63。
- 蔡宗珍（2000）。論國民大會虛級化後立法院之憲政地位。月旦法學，61，51-61。
- 課綱微調爭議，到底在吵什麼（2015，7月24日）。聯合新聞網。取自 <http://theme>

udn.com/theme/story/7491/1076685-整理包／課綱微調爭議-到底在吵什麼？

鄧鈞文 (2001)。臺灣地區國民小學教科書市場機制運作之研究 (未出版之博士論文)。國立政治大學教育學系，臺北市。

鄧鈞文 (2003)。教科書自由化及其問題分析。課程與教學，6 (1)，27-41+165。

聯合國 (1966a)。公民權利和政治權利國際公約。取自 <http://www.un.org/chinese/hr/issue/ccpr.htm>

聯合國 (1966b)。經濟、社會和文化權利國際公約。取自 <http://www.un.org/chinese/hr/issue/esc.htm>

聯合國 (1989)。兒童權利公約。取自 <http://www.un.org/chinese/children/issue/crc.shtml>

謝世憲 (1994)。論公法上之比例原則。載於城仲模 (主編)，行政法之一般法律原則 (頁 117-137)。臺北市：三民。

職業學校群科課程綱要總綱 (2008)。

藍順德 (2002)。九年一貫課程教科書審定政策執行之研究 (未出版之博士論文)。國立政治大學教育學系，臺北市。

藍順德 (2005)。教科書政策與制度。臺北市：五南。

藍順德 (2010)。教科書意識型態：歷史回顧與實徵分析。臺北市：華騰。

蘇俊斌 (2002)。日本之教科書審定問題。教育政策論壇，5 (2)，137-147。

Biemer, L. B. (1992). The textbook controversy: The role of content. In J. G. Herlihy & M. T. Herlihy (Eds.), *The textbook controversy: Issues, aspects, and perspectives* (pp. 17-26). Norwood, NJ: Ablex.

Mikk, J. (2000). *Textbook: Research and writing*. New York, NY: Peter Lang.

Nieto, S., & Bode, P. (2012). *Affirming diversity: The sociopolitical context of multicultural education*. Boston, MA: Pearson Education.

Venezky, R. L. (1992). Textbooks in school and society. In P. W. Jackson (Ed.), *Handbook of research on curriculum: A project of the American Educational Research Association* (pp. 436-461). New York, NY: Maxwell Macmillan.