

高級中學教科書審定制實施成效檢討

高級中學教科書審定制 實施成效之研究

沈姍姍／國立新竹師範學院初等教育系教授
本研究計畫主持人

周淑卿／國立臺北師範學院課程與教學研究所副教授
本研究協同主持人

摘要

高級中學教科書於民國八十八年全面開放為審定制，本研究主要在探討高中實施教科書審定制的成效、問題及其影響因素，並了解學校選用教科書的狀況，以進一步研提審定制之改進建議。

本研究主要採問卷調查與意見座談方式進行。在問卷調查方面乃分別針對行政人員與教師進行意見調查。行政人員部分進行全國各公私立高中普查，教師部分則自全國各高中隨機抽樣進行調查。意見座談方面乃針對審查者、出版社與編輯者、教師與行政人員分別進行三場座談會。

依據文獻分析、問卷調查與意見座談的結果，本研究獲得如下之結論：

一、學校選用狀況：大多數學校已訂立選用程序，並由全體教師參與選用過程，教師為教科用書的主要決定者。

二、實施成效方面

- (一) 教科用書品質已有所提昇
- (二) 教學資源與教學的相關服務增加
- (三) 教師在課程上的專業自主權增加
- (四) 行政人員與教師多認同審定制之實施

三、實施問題方面

- (一) 審查尺度與標準有所爭議
- (二) 各科教材綱要給予教科書編輯的約束不一
- (三) 編輯時間倉促，可能影響品質
- (四) 教師對教科書的選用能力有待

加強

(五) 教科書的選用備受升學考試影響

(六) 學生課業壓力增加

(七) 學生負擔教科書費用的壓力大幅增加

基於研究所得，本研究研提以下建議：

一、審查方式方面

(一) 近程應重新檢討審查意見的呈現方式，使之更為具體明確，並在審查原則上容許更大的編輯彈性。

(二) 近程內應增加編審雙方的正式溝通機會，以解決部分爭議的審查內容或結果。

(三) 針對實際需要，重新研訂審查委員中學者專家與高中教師之合適比例。

二、編者與出版社方面

(一) 建立編輯團隊，長期從事教材研發工作。

(二) 教科書內容可以不同程度學生為對象，而非限於中等程度學生。未來行政主管機關可考慮對編輯多種層次教材的出版社給予獎勵。

三、學校選用方面

(一) 提供加強教師選用教科書知能的進修研習機會，提昇教師的教科書選用能力。

(二) 近程內規劃由行政主管機關贊助各地區定期舉辦教科書博覽

會，以提供選用者充分的資訊。

四、課程標準與基本學力測驗方面

(一) 未來修訂高級中學課程標準時，必須與國民中學課程相互銜接，以免造成教科書難度落差太大，導致學生學習的困擾。

(二) 大考中心應儘快研擬基本學力測驗方向，以免高中教師與學生遍讀各家版本，增加教與學的負擔。

五、長程而言，宜視客觀條件之成熟狀況，由審定制朝向自由制努力。

關鍵字：審定制、教科書審查、教科書選用

壹、研究緣起

民國四十二年，中央政府為加強民族精神教育，將高級中學國文、歷史、地理、公民等四科教科用書統一由教育部「標準本教科書編印委員會」（其後改由國立編譯館）編輯。歷經數次課程標準修訂，至民國八十四年十月，高中課程標準修正發布之初，仍維持國文、歷史、地理、公民、三民主義等五科由國立編譯館編輯，軍訓由教育部軍訓處編輯，其餘科目則採審定制，開放由各民間出版社編輯後送國立編譯館審定。嗣後，隨著國內教改的鬆綁腳步推進，學校對教師專業自主權的要求升高，國小教科書率

先於八十五學年起全面開放。國中與高中考量升學聯考問題，未敢驟爾全面開放。民國八十六年六月，教育部始宣布，高級中學教科用書自八十八學年度起全面開放為審定制。

教科書審定制乃是由各出版商或作者自行編輯教科書，經審查機構審查合格後，再由學校教師選用。審查的目的在於基本品質的把關，而不在評定各版本的高下；是在指出教科書中不當之處，使其更臻理想（黃政傑，民87）。而實際的教科書評選權力則在教師手中。其功能，一則藉由編輯出版的多元化，提供師生更多的教材選擇；二則藉市場競爭，提昇教科書編輯與出版水準；三則帶動教材研究的風氣；四則增加民間參與教育的機會；五則藉由教師對教科書的選擇，有利於教師專業自主權的發揮（藍順德，民87）。然而，審定制率先在國小全面實施以來，已出現不少弊端或爭議，諸如應由哪一個機構、依何種標準負責審查工作，方為合理；出版商為競逐銷量，以贈送教具為名行賄賂之實；教師未具備充分的教材評鑑能力，以致未能選用最適用的教科書；審查者未能尊重編者對教材的詮釋方式，而對教科書內容造成另一種形式的箝制。

一般而言，高級中學較之國中小學教師，師資素質較為整齊，在課程與教學方面的自主性亦較強，但是否得免於前述之問題，尚未可知。高中

與國中教科書制度設計的考慮，另一項影響重大的因素則是升學聯考的問題。高中教科書全面開放最令人爭議的一點即是，多個版本將會加重高中學生準備聯考的負擔——過去只要熟讀統編本，日後卻要面對眾多版本，無所是從。對於高中教師而言，教科書的開放究竟增加了課程與教學的自主空間，抑或增加了負擔？審定制是否為高中教育帶來了多元化的發展？本研究擬對高中教科書審定制實施後的成效作深入探究。

貳、研究目的

- 一、探討高中實施教科書審定制的背景與問題。
- 二、探討高中教科書審定制實施成效的影響因素。
- 三、了解高中教科書選用的現況。
- 四、研提改進高中教科書審定制之建議。

參、研究方法

本研究主要以問卷調查法配合座談會進行；擬針對全國各公私立高中教師、學生、家長進行分層隨機抽樣調查，以了解受訪者對教科書審定制實施後相關問題的感受與看法。此外，輔以座談，邀集高中教科書審查單位、審查者、相關領域學者、教科書編輯出版者以及高中現職教師，提供意見。

肆、結論

本研究經過文獻探討、問卷調查與三次座談會的資料分析與整理，歸納成以下的結論。

一、教科書選用現況

(一) 88學年度學校各科選用情況

目前各科各版本的各校選用率，在國文科及文化基本教材以「翰林」選用率最高；英文科以「遠東」的選用率最高；三民主義以「南一」的選用率最高；歷史科以「大同資訊」選用率最高；地理科、基礎物理科、基礎化學科、基礎生物科、基礎地球科學、家政科、生活科技科以「龍騰」的選用率為最高；體育科以「未用教科書」所占的比率為最高；軍訓科以「幼獅」的選用率為最高；音樂科及美術科則以「華興」的選用率最高。

其次，從學期選用率的變化情形而言，選用率居第一的出版社皆於上下學期中保持優勢，未有變動，且大部分學科其選用率有升高之勢。

(二) 影響學校選用教科書版本的因素

高達97.3%的填答者認為教科書的品質是影響學校選用教科書版本的最首要因素，其次為附屬教學資源、出版社提

供售後服務、教科書市場的占有率、教科書編輯者、出版社規模、家長建議等。

且此一選用因素的考量不因學校別（公立與私立）及任教地區（北部、中部、南部、東部與離島）而有差異。

(三) 學校所訂定的選用辦法及程序

目前訂有教科書選用辦法的學校占92.9%，顯示大部分學校皆已訂定選用辦法。

一般而言，學校常採用的選用程序依次為「提供教師樣書——教師研讀、討論——教師共同議決——教學研究會決定」與「提供教師樣書——教師研讀、討論——教師共同議決——教學研究會決定——校長（含學校行政人員）決定」。且學校的公私立別或所在地區，對學校選用的程序並未有顯著的影響與差異。

(四) 學校高一教科書的使用情況

目前學校高一教科書的使用以同一學科各班級使用相同版本的教科書居多，占94.7%；至於某些學科各班級使用相同版本，某些學科各班級使用不同版本教科書則占5.3%。

(五) 學校完成教科書的選用時間

另外，學校完成教科書選用的時間以前一學期完成居多（80.5%），開學前寒暑假完成



者次之（19.5%），開學當週才完成選用的情形則未發生。

二、審定制之實施成效

（一）教科用書品質有所提昇

67.7%的教師認為教科書審定制相較於統編制是利多於弊，多數教師認為自從實施此一制度以來，教科書及教師手冊品質已見提昇。教師認為教科用書在教科書方面的改善最大（57.7%）、教師手冊次之（26.8%）、學生習作再次之（15.5%）。且教科用書改善的具體成果表現在教科用書內容設計及排版印刷方面。

此外，受試教師亦多認為審定制對教科書內容的多元化、活潑化有所助益。顯示實施審定制以來，教科書市場百家爭鳴，不同編輯理念得以適度展現，而透過審查機制，也對教科用書內容有所監督，使得教科書制度在由統編制過渡到審定制之初，在教科書內容與形式上均較統編本有所進步。

（二）教學資源與相關服務增加

在開放各校自主選用教科書的制度之下，出版社在市場競爭壓力下，多能積極提供相關資源與資訊給學校教師，期能提高行銷成績。例如，提供補充教材、教學媒體（如錄影

帶、光碟、唱片及投影片）、測驗卷、題庫光碟等。此外，並加強售後服務，適時進行教師使用意見調查，作為修訂之參考。而為了爭取教師對出版社之認同，亦視需要為各地區辦理課程與教學知能的研討會，有助於教師進修。凡此，皆為審定制之下的附加益處。

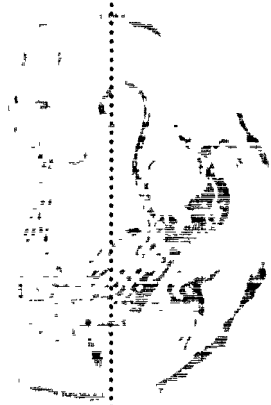
（三）增進教師在課程上的專業自主

教師們表示：在選用教科書時，影響作決定的最重要人物為同任教科目的教師（87.8%）、學生（6.3%）次之、其他（4.6%）。其他方面的意見則有：自己決定、教科書編者、他校之同科教師等。此外，除少部分教師外，多數的教師一致認為：其對於學校教科書的選用，享有高度的自主（80%）。

大多數學校訂有教科書選用程序（92%），且由全體專任教師參與（89.4%）之比率相當高。問卷調查顯示，80%的教師認為自己在教科書選用權上享有高度自主；有將近90%的受試教師認為在選用程序中教師握有最大的決定權。凡此皆顯示教師對於教材的選擇擁有相當大的自主權。

（四）行政人員及教師多認同審定制

由調查結果顯示，多數行



政人員及教師均肯定實施審定制以後，有助於提昇教師專業自主權與教學，以及學生的學習興趣與成效。而認為教科書內容的多元化、活潑化以及品質均已提昇的比例尤其為高(均超過九成)。顯示此一制度對於教師的教學與學生的學習均有正面提昇之意義，而教科書本身品質的提昇程度，更是受到肯定。

三、審定制產生之問題

(一) 審查尺度與標準有所爭議

在三次意見座談會中，編、審、用三方對於審查方式提出了諸多問題，尤其審查尺度問題討論最多。在審查過程中經常出現編者與審查者意見不合的狀況，編者亦常抱怨審查者有時過於堅持某些「仁智之見」的觀點，或者對不同出版社要求尺度不一，而引起異議。雖然目前的審查採合議制，但審查的寬嚴尺度仍是爭議之源，而當面溝通的管道不足，也使得編者與審查者之間存在著一道藩籬。

(二) 各科教材綱要給予教科書編輯的約束不一

由於高級中學課程標準的各學科教材綱要彈性不一，有巨細靡遺者，亦有點到為止者，因而影響各科教科書的編

輯方向。例如，綱要細膩之學科可能各版本之間差異不大，審定本亦形同統編本；反之則各版本之間編輯方向差距頗大。這些問題，對審查者及選用者皆造成困擾。高中目前又缺乏能力指標，使得高中教師不知應該教授哪些內容才是適度而合理的課程。

(三) 編輯時間倉促，可能影響品質

根據出版社所反映的意見，除了第一冊準備時間較充裕外，其他冊次只有半年的時間可供編寫送審。在時間的壓力之下，可能影響教科書的應有水準。揆其原因，應是八十四年修訂公布高級中學課程標準時，仍維持部分統編，部分開放的原則。至八十六年六月，教育部宣布高級中學教科用書自八十八學年度起全面開放。在國文、公民、歷史、地理等科目方面，出版社作業時間相對地減少，因此編輯時間顯得相當倉促。第二冊之後各冊的編輯時間被壓縮得相當緊迫。此外，出版社在送審時間的壓力下，無法作長期的課程發展，也可能影響編輯水準。

(四) 教師對教科書的選用能力待加強

目前各學校雖多授權由各科專任教師選用教科書，但在



時間有限的情况下，教師又缺乏選用教科書的經驗，對於如何判斷教科書的良窳感到力不從心。許多教師受出版社提供補充教材與教學媒體吸引，而選擇該版本。但是若要從課程理念與教學活動設計等方向作深入分析，又沒有足夠時間或充分的課程評鑑知能。在市場機制下，選用者若未能充分發揮其品質管制功能，將是審定制中的一大弱點。

(五) 教科書選用備受升學考試影響

教師在選用教科書程序中所考慮的條件為何？根據教師的意見顯示；以適合學生程度（97.4%）為最大條件考量，內容豐富及新穎（91.7%）次之，輔助教材與教具（89.5%）再次之。

多數教師希望能配合學生程度選用教科書(97.4%)，但是所遭遇到的困難卻又以升學考試影響為最多(73%)。顯然，理想與現實仍有一段相當大的距離需要克服。

一般而言，教師最大的疑慮就是能否在一綱多本的現況之下，教導學生應付統一的升學考試。因此，會擔心自己採用的是否為「主流版本」？能否協助學生順利通過未來升學考試？因而有些教師會有跟著

多數學校採用相同版本的想法。本研究調查顯示，上學期教科書占有率第一的版本在下學期多保持第一，且占有率有升高的現象，應可說明這個想法之存在。

另一方面，目前大學入學考試中心正在研發的各學科考試題目，由於大家尚無共識，許多教師參考明星學校所採用的教科書，或採用兩個版本教學，以加強學生實力。在座談會中亦有學校人員及出版社表示，出版社為爭取顧客，亦費心蒐集其他版本內容，編成補充教材，以免除師生必須同時購買多種版本的困擾。由此可見多數師生對於未來基本學力測驗的憂慮。

(六) 學生課業壓力增加

由於上述現象而採用與明星學校相同版本教科書或採用二種版本教科書教學的學校，會有教師期望在課餘時間加強學生的練習或補救教學，以免學生課業跟不上。事實上，高級中學教科用書實施審定制以後，學生最大的困擾就是課業壓力增加(33.6%)。除了前述原因外，各版本內容豐富且教師有時會補充不同版本教科書之內容也是原因之一。而部分學校在學期交替時，改用不同版

本教科書，導致學生學習不連貫，也會增加學生課業壓力。

(七) 學生負擔教科書費用大幅增加

教科書改採審定制以後，一則因前述原因而使用多種版本，二則因為審定本教科書為求美觀，在紙張與印刷上成本較高，使書價普遍升高。學生購書費用明顯增加，因而加重了家庭經濟負擔。推測其原因，除了教科書售價普遍提高以外，附帶購買的相關手冊、習作本等，大幅增加了學生的購書費用。而部分學科甚至有配套的補充教材與測驗卷等，如果教師也採用的話，真是所費不貲。

伍、建議

我國實施高中教科用書審定制以後，教科書內容逐漸朝向多元化，品質亦有所提升，實施之初略有小成。唯在此一變革中，編輯、審查、選用等環節上仍有諸多待克服的問題。本研究依據文獻分析、問卷調查及座談會結果，對審查方式、編者與出版者、學校選用、教師教學以及課程標準等方面，提出近程與長程之建議。

一、審查方式方面

- (一) 近程應重新檢討審查意見的呈現方式，使之更為具體明確，並在審查原則上容許更大的編輯彈性。

目前編輯者在接獲審查意見要求修正時，有時因為審查意見不夠明確具體，以致必須作某種程度的猜測，也因而未能充分針對審查所發現的問題作修正。在文書往返之際徒然浪費寶貴時間。此外，編審雙方經常為某些取材內容或編輯的觀點有所衝突。在本研究幾次座談會中，編審雙方均有代表認為，審查者應在不妨礙學習效果與教育目的的大原則下，放寬對編輯內容的「約束」，讓編者有更大的發揮空間，以免審查者變成「影子作者」。在日本的審定經驗中，此一問題亦引起編審雙方重大爭議。在第三次臨時教育審議會報告中，亦提出日本對教科書的審查，要把握大原則與大方向，以便為編者保留更大的編寫空間，創造多元化的前景。

- (二) 近程內應增加編審雙方的正式溝通機會，以解決部分爭議的審查內容或結果。

目前編者可在審查過程中以書面形式表達意見，而在審查結果為「不通過」時，可與審查者進行面對面溝通。然而審查過程中的爭議問題往往並非文字溝通所能解決；等到審查結果通知時，也延誤了許多時間。有時編者為了及早通過



以便上市發行，可能不再與編者作意見溝通，而一味遵照審查意見修改。此種情況亦非審查者所樂見。所以應增加審查過程中的正式溝通機會，以便編審雙方就爭議問題作進一步討論，一則化解爭議，二則增加相互理解，三則有利於編輯品質的再提昇。

- (三) 針對實際需要，重新研訂審查委員當中學者專家及高中教師合適之比例。

高中各科目因性質不同，所需要之學者專家人數差異頗大。近期內應徵詢各科審查委員會成員看法，將各科學者專家與現任教師的比例作適當調整，以更符合實際運作上的需要。

二、編者與出版社方面

- (一) 建立編輯團隊，長期從事教材研發工作。

目前民間出版的教科書迫於審定制開放匆促，準備時間不足，以致教科書多是「編製」出來，而不是「發展」出來的。長期而言，可能嚴重影響品質。出版社若有長遠之圖，宜慎選編輯成員，長期合作，有計畫地進行教材研究發展，以確立出版信譽。

- (二) 教科書內容可以不同程度學生為對象，而非限於中等程度學

生。未來行政主管機關可考慮對編輯多種層次教材的出版社給予獎勵。

教科書編輯者目前為考慮市場占有率，多設定中等程度學生可閱讀之程度進行編輯。然而高中學生在許多科目上的程度差異甚大，未必皆適於使用中等程度教材。為鼓勵編者針對不同程度學生編輯不同層次教材，未來國立編譯館可訂定獎勵辦法，促使出版社願意出版不同等級的教科書。

三、學校選用方面

- (一) 提供加強教師選用教科書知能的進修研習機會，提昇教師的教科書選用能力。

教師選用教科書的權力雖增加，但專業知能不足，使得選用的眼光多停留在附屬教材與資源。若欲使審定本教科書不致產生劣幣驅良幣的後果，首應加強選用者的專業能力，讓教師們針對教科書內容的設計進行評選。因此，教育部方面應有計畫培訓種子教師，或對全國高中教師辦理相關研習活動。

- (二) 近程內規劃由行政主管機關贊助各地區定期舉辦教科書博覽會，以提供選用者充分的資訊。

目前出版社應學校要求須

送樣書至各校備選，往往必須耗費相當經費。國外實施審定制或選定制的國家多有舉辦教科書博覽會的慣例。在此大會中，出版社可介紹自己的編輯理念、特色與相關產品；亦可進行示範教學，展現教學設計的想法。教師可藉由此博覽會更深入了解各版本教科書之內涵，亦可與其他學校教師交換意見，獲得更多選用方面的背景知識。出版社亦可節省宣傳所須耗費之人力、物力。

四、課程標準與基本學力測驗方面

(一) 未來修訂高級中學課程標準時，必須與國民中學課程相互銜接，以免造成教科書難度落差太大，導致學生學習的困擾。

問卷調查顯示，教師認為實施教科書審定制後，首應加強的配合措施是大學入學基本學科能力測驗的效度，其次才是民間或政府進行教科書的評鑑，教師選用教科書知能的加強。可見一般教師對此問題之關切。

目前國中教科書力求簡化，但高中課程標準並未簡化，以致高中教科書難度與國中相差太大，造成高一學生不適應，教師亦須挪出較多時間進行補救教學。未來應同步修

訂國中與高中課程標準或建立一貫的能力指標，使教科書內容及難度具有較佳之銜接性。

(二) 大考中心應儘快研擬基本學力測驗方向，以免高中教師與學生遍讀各家版本，增加教與學的負擔。

目前審定制對高中師生最大的困擾在於必須使用多種版本教科書以應付未來的基本學力測驗。為使高中的教學回復正常軌道，大考中心宜儘快研擬適切方案，並公布題型示例，以免高中師生無所適從，遍用各種版本，徒增困擾。

五、整體教科書制度方面

目前的審定制是由統編制邁向自由化的一個機制，在目前編輯程度尚未達一定水準，教師選用教材能力尚待加強的狀況下，審定制在品質的維持上有其積極的功能。為使選用更有所據，在近程工作上可以建立教科書的評鑑機制，由具專業評選知能的學者專家與教師共同評鑑教科書，提供學校教師選擇參考。未來待客觀條件成熟時，我國的教科書制度可朝向選定制發展，則評鑑機制也在之前的過程中逐漸成熟，則可適時輔助選定制的建立。

