

我國中小學教科書編審制度的回顧與前瞻

藍順德／本館館長

近百年來，由於受到政治結構生態的一再更易，以及社會外在環境的急遽變遷，我國中小學教科書編審制度也反覆變化，這些演進的過程不僅代表我國百年來教育發展的軌跡，亦值得作為今後制定教科書政策的參考。本文試對我國中小學教科書編審制度作一簡單的回顧，並對未來教科書編審制度提出具體建言，以供關心教育改革各方人士參考。

壹、我國中小學教科書編審制度的回顧

我國新教育的開端，可追溯至光緒二十八年（1902）的倡議廢止科舉制度，而教科書則早自清同治光緒年間，基督教會設學堂傳教即開始出現。百年以來，我國歷經辛亥革命民國建立、軍閥割據、北伐統一、八年抗戰、政府遷臺、解除戒嚴等政治結構轉換之衝擊，外在社會環境又面臨由傳統

農業社會到工業社會、資訊社會的變遷，教育政策隨之一再變動，教科書編審制度也由放任制，而審定制，再到統編制，目前又朝向審定制的方向發展。有關我國過去教科書的編審制度，可分為七個時期，簡略說明如下：一、光緒二年（1876）至光緒三十一年（1905）——放任制，二、光緒三十一年至對日抗戰前（1938）——審定制為主，三、對日抗戰至政府遷臺（1949）——統編制為主，四、日本割據臺灣時期（1895-1945）——統編制，五、臺灣光復（1945）至民國五十七年（1968）——編審併行制，六、民國五十七年至民國七十八年（1989）——統編制，七、民國七十八年至今——逐步全面開放審定。（其中第四個時期，和第一、二、三個時期時間重疊，因當時日本在臺灣的教育制度和國內仍稍有差別，所以另予敘明。）（方稚芳，1992；司琦，1996；吳正牧，

1994；黃昆輝，1988；國立編譯館中小學教科用書編輯研究小組，1988；國立編譯館中小學教科書組，1994；國立編譯館中小學教科書組，1996；教育部，1934；教育部，1948；教育部，1957；教育部，1974；教育部，1984；教育部，1996）

茲將民國七十八年以來，中小學教科書逐步全面開放審定之情形略述於下：

為因應社會多元化、教育自由化之趨勢，落實課程改革、教師專業自主的理想，民國七十七年二月，第六次全國教育會議決議，建議中小學教科書之編輯，應考慮逐步開放為審定制。教育部乃於七十七年七月宣布，自七十八學年度起，開放國中藝能、活動科目教科書，由民間出版業者參與編輯，送經國立編譯館審查通過後發行（即採審定制）。七十九學年度開放國中選修科目為審定本，八十學年度開放國小藝能、活動科目為審定本。

民國八十二年，教育部修訂公布國民小學課程標準，原規畫之實施方式仍依過去統編本之方式，然而，自從解嚴以來，社會民主自由開放之思潮風起雲湧，民間業者、學者專家、民意代表均強烈要求政府應開放教科書由民間編輯，教育部為回應社會大眾的需求，經組成專案小組研議後，

於八十四年二月宣布，配合課程標準之實施，國小教科書自八十五學年度起逐年全面開放為審定制。

民國八十四年教師法公布後，基於教師要求專業自主之提升，教育部遂組成專案小組研議，並舉辦座談會廣泛徵詢意見後，亦決定高中教科書配合八十四年修正公布之新課程，自八十八學年度起逐年全面開放由民間編輯；當時，國中教科書部分因各界反映高中聯考仍然存在，為避免增加學生課業負擔，仍維持與聯考有關之科目由國立編譯館統一編輯，其餘科目則為審定本。

民國八十七年九月，教育部公布九年一貫課程總綱綱要，並宣布自九十學年度開始實施。此課程研議期間，對教育部是否仍需編輯一套部編本之教科書，各方仍有討論，惟衡諸九年一貫課程強調學校本位發展課程，賦予學校教師專業自主和責任，減少授課時數，保留地區、學校、班級彈性教學空間，更需要自由、彈性、多元的教科書配合，方能達成課程目標（藍順德，1999）；且因應當前社會自由民主、多元開放之情勢，中小學教科書全面開放由民間業者編輯發展，亦為必要，屆時勢將完成教育部全面開放中小學教科書成為審定制之政策目標。

貳、中小學教科書全面開放審定面臨的問題和因應策略

中小學教科書是否全面開放民間編輯，過去時有爭論，但對教科書開放後，是否需要予以審定，則似有共識。就我國現階段教育發展而言，由政府透過一定程序對民間所編輯之教科書予以審查，仍有其必要。黃政傑（1998）曾提出教科書審定的重要性有下列數項：一、國家對中小學教育必須善盡其責任；二、審定教科書是國家保護未成年青少年的重要環節；三、審定制度在維護和發揚學生所需的社會基本價值；四、希望透過審查監督課程標準到教科書的轉化；五、審定制度是教科書品質保障的中介，個人（1998）亦認為，在現階段配合課程改革將教科書編輯開放為審定制，有其更積極的意義和目的：一、提升教科書編輯水準，改進教科書品質；二、帶動教科書研究風氣，促進教材研究發展；三、協助學校教師對教科書先行篩選，共同發揮選用教科書的功能；四、發揮教師專業自主，增進教師教學知能；五、提供民間參與機會，廣納社會資源；六、導引社會認識教科書的意義，建立教科書在教學歷程中正確的地位。

綜觀我國中小學教科書編審制度的演進和目前施行情況，並審視我國未來課程改革的方向和趨勢，中小學

教科書全面開放為審定制後，將可能面臨下列各項問題。

一、中小學課程缺乏一貫統整，未考量編審作業

目前高中及國小教科書雖採審定制，然而其課程標準制定時均依統編本之架構設計，因為課程標準規定巨細彌遺，編者能夠發揮的空間並不多（曾哲明，1997），民間教科書編者時常抱怨他們編輯教科書時受到許多限制，尤其是課程標準的限制（黃政傑，1998）。國民教育九年一貫課程即將實施，然其討論過程似乎亦未重視未來教科書的編審作業，高中課程是否配合修訂則尚在研議。未來中小學課程發展應有整體規畫，事先考量教科書編審之配合措施，尤其應在必要的明確基準之外，儘量擴大教科書編者和學校教育人員的彈性空間。

二、課程之實施過於倉促，影響教科書編審作業

教科書之編輯應經編輯、審查、試用、修訂等完整程序，教科書之審查也需要經過委員會審查、修正、再審查等過程，教科書之編審均須一定之時間，其先前之準備工作，更須及早籌備規畫，以免在準備不及的情況下進行編、審工作，致影響教科書品質。

三、編審人才不足，缺乏有關教科書編審之研究

由於長期統編制的教科書政策，使參與教科書編輯的人才受到侷限，對教科書審查的研究亦形匱乏。自民國七十八年以來，從國中藝能科到國小、高中教科書的逐年開放審定，民間業者和審查單位同樣面臨編審人才難尋的困境。未來在全面開放為審定制後，課程必然更強調彈性、多元，賦予教科書編審人員更大的自主空間，過去以學科知識本位編輯教科書的人員，未來是否能迅速調整而適應，而過去從未參與教科書編審之學者專家和教師，可能也要花相當的時間了解與研究，才有可能做好教科書編審工作。

四、教科書審定、評鑑標準不易建立

過去，國立編譯館曾和學術單位合作，嘗試建立中、小學教科書審查標準（黃政傑，1994；黃政傑，1995；邱錦昌等，1997；陳昭地等，1997；黃政傑，1997），已有初步成果。目前國內許多學者都提出教科書評鑑標準（規）準（黃政傑，1987；曾火城，1993；歐用生、楊慧文，1998），更有民間學術團體進行教科書評鑑標準研究（國立臺北師範學院，1996），和對已開放審定之國小教科書進行評鑑（歐用生、黃政傑等，1997），這些努力均值得肯定。未來中小學教科書全面開放後，教科書將更呈多元發展，審查、評鑑標準的發展與建立，將相對困難，有

待進一步努力。

五、審查方式和作業程序仍有改進空間

自民國七十八年國立編譯館辦理國中藝能、活動科目教科書審查，八十五年教育部辦理國小教科書審查以來，有關審查方式和作業程序，經一再專案討論研議，並和民間出版業者座談，作業程序也曾數度修訂，其間國立編譯館並曾委託進行審定制度的專案研究（黃政傑，1994）。然而社會各界對審查制度仍多有爭議，諸如「二軍審一軍」、審查委員遴聘、審查過程「黑箱作業」、審查作業時間、送審冊數、有效期限等問題（方稚芳、楊國揚，1998；黃政傑，1998；陳明印，1996），意見仍諸多分歧。事實上編審立場不同，看法互有歧異，乃存在之事實，即將實施之九年一貫課程各領域綱要以分段基本能力指標方式呈現，教科書編輯人員依其各自專業背景對基本能力指標解讀，據以編輯教科書，審查人員也依其各自專業背景對基本能力指標解讀，據以進行審查作業，兩者專業背景或有不同，解讀即可能產生差異，共識不易建立，屆時產生對內容和審查結果的爭議，恐怕勢所難免。

面對未來教科書開放審定制可能發生的相關問題，個人謹對負責審查機構和民間編輯業者分別提出下列因應的對策，以供參考。

一、對負責審查機構之建議

(一)儘速成立中小學課程專責研發機構

課程改革是教育的核心，為配合社會急遽變動，未來課程改革仍應為教育長期發展的重要工作。過去我國一直未能設立專責之課程研發單位，因此課程制定過程中缺乏厚實的理論基礎。目前教育部正籌畫整併教育研究委員會、國立編譯館、國立教育資料館、臺灣省國民學校教師研習會等單位，成立國立教育研究院，並優先設立課程研究發展中心，此項計畫若能儘速完成，將可為我國未來課程改革奠定良好基礎。惟在教育研究院未成立前，教育部應立即著手高中課程之修訂，使之配合九年一貫課程，使中小學課程能統整發展。

(二)統整教科書審定組織

目前中小學教科書審查係由教育部委託國立編譯館或教育部臺灣省國民學校教師研習會辦理，不僅缺乏統整，學者和民間出版業者也有不同看法。黃政傑（1998）曾建議在教育部層級成立「中小學教科書審定委員會」，負責中小學教科書審定有關的決策、規畫、監督、評鑑和改進事宜；實際的教科書審查業務，則宜委由公私立之學術機構或學術團體

辦理，不失為可考慮的方式。

(三)課程之規畫與實施應考量教科書編審作業

課程教材是長期發展出來的，在實驗研究發展課程的過程中，必須同時考量教科書的編輯和審查作業，如此整體考量規畫，才有可能將完整的課程轉化為高品質的教科書，進而提高教學成效，達成課程目標。面對社會各界對九年一貫課程是否應於九十學年度如期實施之爭議，教育部已提出宣導、研習、實驗、教科書編輯與審定等十二項配合工作計畫（教育部，1999），惟就當前這些配合工作而言，教科書之編輯與審定尤具時間的緊迫性，編審作業的進行，必須先有確切的實施時程和方式，以利教科書編審工作之進行。

(四)有計畫鼓勵課程、教科書相關領域之研究，並建立教科書編審人才庫

過去長期以來封閉、統編的教科書編輯制度，無形中影響課程及教科書相關領域學術的研究發展，面對未來長期的課程改革工作，政府應訂定獎勵辦法，有計畫鼓勵學者專家或研究生，踴躍參與課程和教科書編審相關領域的學術研究，如此方能厚植人

才，使課程和教科書的發展可長可久。同時，過去教科書編審人才侷限於少數學者專家固為事實，惟國內近年來學術蓬勃發展，各專門領域人才輩出，教育部或審查單位應儘速全面邀集學術界各領域有志參與教科書審查之學者專家，建立豐沛的審查人才庫，為教科書審查工作儲備人力資源。

(五)審慎延聘審查委員，建立各科審查模式

教科書審查結果影響層面甚廣，審查委員之表現和審查委員會之運作為教科書審定制度成敗之所繫。目前，審查委員均為兼職，審查工作卻又繁瑣而辛苦，審查人員除了應具備各領域專業知能，更需有服務奉獻的精神，尤其面對未來多元開放的社會與統整彈性的課程，審查人員應具有比編輯人員更客觀的視野，更開闊的心胸。同時，審定單位應慎選委員人選，並做好教科書審定制度、審查程序、審查準則的溝通，確定教科書審定的權責。各學科領域審查委員會間，應就審查準則和作業程序交換意見，建立各科審查模式和準則，並遵循實施。

(六)加強課程、教科書編輯、審查間之聯絡，並建立編審互動之機制

設計優良的課程需要靠教科書才能具體呈現，高品質的教科書要能掌握課程的精神和內涵。因此，課程制定者、教科書編輯者、教科書審查者，三者之間應建立有效的溝通和聯結，政府和民間都應該透過各種研討會、座談會，使編輯者和審查者有機會深入詮釋課程標準，充分了解課程的特色、內涵及彈性空間，如此才能有助於編審工作的進行。同時，在審查作業過程中，應建立編審互動的機制，使編輯者對審查制度、審查準則、審查意見有充分了解，也使審查者對每一版本教科書的特色和內涵有充分認識，這些有效的溝通機制，當能減少編審間不必要的爭議。

(七)成立教科書審查仲裁委員會

教科書審查不僅是技術性的審查，更是一種價值判斷的過程。教科書的內容更可能摻雜特殊的歷史情懷、多元立論、意識型態等問題，爭議在所難免。目前國小、高中之審查程序中雖有編者和審查者間的對話，真正實質內容的爭議仍不易解決。未來教科書全面開放審定後，教科書內容必然呈現更多元化的型態，教育部應邀請學者專家、社會公正人士組成超然、中立、客觀之仲裁

委員會，處理教科書審查之申訴案件，則必能有效化解爭議。

二、對民間教科書出版業者的建議

(一)教科書編輯應注重長期研究發展

教科書的編寫需要長期的研究發展，才能使教科書的品質不斷提高。有關教科書的研究發展，政府和學術單位固然責無旁貸，而民間業者亦應主動參與和支持，各教科書出版業者均應成立研究發展單位，設立教科書研究發展小組，針對課程發展趨勢，課程的基本理念和特色，優良教科書的特質，教科書內涵要素的分析，國內外教科書資料庫的建立，教科書的發展模式，教科書評鑑、審查、選用等相關方向，長期深入探討，如此對教科書編輯，才能事半功倍。

(二)教科書編輯應強調團隊合作

課程改革是長期性、持續性的工作，教科書編輯也是長期團隊發展的事業，未來進行教科書編輯時，出版業者應分別成立研究發展小組、各領域編輯小組，在編輯、修訂過程中隨時反覆研討，如此方能分工合作，達成編輯優良教科書之目標。

(三)審慎延聘編輯人員

教科書不同於一般學術著作，高品質的教科書必然是兼容並蓄

的，應該是團隊合作共同智慧的結晶，因此延聘編輯人員時應特別慎重，除注重專業素養、領域平衡外，認真負責、宏觀的視野、開闊的胸襟亦應為考量之重點，唯有能反覆研討，建立共識的團隊，才有可能完成高品質的教科書。

(四)應以永續經營的態度，參與教科書出版事業

教科書的出版發行，不同於一般出版品，教科書編輯與發行首重資本密集，講求長期性、高銷售量的未來利潤。寄望民間業者，以長遠的眼光、永續經營的態度，參與教科書出版事業，則為我國全體學子的福分。

參、結語

課程改革是教育改革的核心，為配合社會急遽變動，未來課程的研究革新仍應為教育長期發展的重要工作，教科書是課程精神和內涵的具體呈現，是教師教學、學生學習的主要資源，是落實教育改革於實際教學活動的最重要工具，教科書編審制度是決定教科書品質的最主要關鍵機制，良好的教科書編審制度才是出版高品質教科書的最佳保證。

目前國小、高中之教科書已開放由民間業者編輯，九年一貫課程將自

九十學年度起逐年實施，中小學教科書全面開放民間編輯，已為勢之所趨，未來理想的教科書審定制，應由客觀、公正的學術團體辦理。當前政府單位應加強教科書評選（審查、評鑑、選用）之研究，建立具體實際可行之評選標準，將有利於教科書之發展。

參考文獻

1. 方稚芳（1992），「我國中小學教科用書審查制度之研究」，臺北：國立編譯館。
2. 方稚芳、楊國揚（1998），「國民中學教科用書審查制度之探討」，課程與教學季刊，1998，1（1），頁 17-26。
3. 王麗雲（1999），「新書評介：對官方知識與國定課程的質疑——由 Apple 的一書一文談起」，課程與教學季刊，1999，2（1），頁 129-146。
4. 司琦（1996），「小學教科書審查的三個時期——從教科書審查的演進談開放後的審查問題」，臺灣教育，543 期，頁 19-26。
5. 羊憶蓉（1994），「教育的權利與義務」，輯於臺灣研究基金會主編，臺灣的教育改革，頁 31-77，臺北：前衛出版社。
6. 吳正牧（1994），「我國中小學教科書供應品質研究」，臺北：臺灣書店。
7. 姜德勝（1998），「社會變遷與英國小學國定課程的關係研究」，課程與教學季刊，1998，1（3），頁 111-126。
8. 教育部（1934），第一次中國教育年鑑。
9. 教育部（1948），第二次中國教育年鑑，商務印書館。
10. 教育部（1957），第三次中國教育年鑑，臺北：正中。
11. 教育部（1974），第四次中華民國教育年鑑，臺北：正中。
12. 教育部（1984），第五次中華民國教育年鑑，臺北：正中。
13. 教育部（1996），第六次中華民國教育年鑑。
14. 教育部（1999），國民教育九年一貫課程配合工作計畫（草案）。
15. 國立臺北師院（1996），「國小教科書評鑑標準」，臺北：中華民國教材研究發展學會。
16. 國立編譯館中小學教科用書編輯研究小組（1988），「中小學教科用書編輯制度研究」，臺北：正中。
17. 國立編譯館中小學教科書組（1994），「國民小學新課程各科教科用書編審計畫簡介」，國立編譯館通訊，七卷三期，頁 2-12。
18. 國立編譯館中小學教科書組（1996），「國民中學新課程教科用書編審計畫簡介」，國立編譯館通訊，

- 九卷一期，頁 3-10。
19. 黃昆輝（1988），「教育行政學」，臺北：東華。
20. 黃政傑（1987），「課程評鑑」，臺北：師大書苑。
21. 黃政傑（1994），「國民中小學教科書審定制度與審查標準之研究」，國立編譯館委託，國立臺灣師大教研中心專題研究成果報告。
22. 黃政傑（1995），「國民小學教科書審查標準之研究」，國立編譯館委託，國立臺灣師大教研中心專題研究成果報告。
23. 黃政傑（1998），「建立優良的教科書審定制度」，課程與教學季刊，1998，1（1），頁 1-16。
24. 陳明印（1996），「我國國民小學教科用書審查程序之探討」，師友，551 期，頁 52-58。
25. 張建成（1998），「教育政策」，輯於陳奎喜主編，現代教育社會學，頁 83-118，臺北：師大書苑。
26. 曾火城（1993），「教科書選用及其評鑑規準初探」，空大社會科學學報，1 期，頁 121-138。
27. 曾哲明（1997），「迎向開放的天空——漫談教科書編審制度的改革」，教師天地，88 期，頁 18-21。
28. 詹志禹、吳璧純（1995），「教科書開放政策的挑戰和因應」，國立編譯館通訊，八卷四期，頁 15-20。
29. 歐用生、黃政傑等（1997），「國小審定本教科書評鑑報告」，中華民國課程與教學學會。
30. 歐用生、楊慧文（1998），「新世紀的課程改革——兩岸觀點」。臺北：五南。
31. 薛化元（1995），「戰後國家教育權發展的考察——教育基本法爭議歷史思考」，現代學術研究，7 期，頁 19-39。
32. 藍順德（1998），「從教師專業自主談高中教科書開放審定」，國立編譯館通訊，十一卷四期，頁 2-9。
33. 藍順德（1999），「從九年一貫課程的基本理念談教科書編審」，教育研究資訊雙月刊，1999，7.7（4），頁 79-96。

