



國民中小學一網多本教科書之研究與建議

蘇進榮／國立教育研究院籌備處助理研究員

一、問題背景

教科書是我國國民中小學學生主要的學習資源，亦為教師教學的重要參考依據，也是政府達成教育目標的途徑，對教育有重大影響。隨著1987年解除台灣戒嚴、政治邁向民主、社會觀念漸趨多元，國民中小學教科書制度乃由統編本走向開放的審定制，自1989學年度起即開放國中非聯考科目為審定制，1991學年度又開放國小藝能、活動科目為審定制，隨後國民小學自1996學年度起，國民中學自2002學年度起，分別從一年級逐年將其他科目全面開放為審定制。

教科書開放為審定制後，其審定與選用過程便悠關教科書品質，影響教師教學與學生學習至鉅；九年一貫課程實施之前的國民中小學教科書，是根據1993年（國小）、1994年（國中）的課程標準編定的，而九年一貫課程教科書則是根據2000年發布，2003修訂的「國民中小學九年一貫課程綱要」編輯審定，課程綱要與先前的課程標準有很大的差異性，茲就實施九年國民義務教育後教科書編審制度之沿革探討如下（中華民國課程與教學學會主編，2003）：

我國國民中小學教科書編審制度自1968年實施九年國民義務教育後至今，大致可分為「統編制」、「統編、審定併行制」、「審定制」等三個時期，其時間與內涵分別說明如下：

- （一）統編制（1968學年-1988學年）：1968年實施九年國教後，國民中小學教科書採統編統印、統一供應為原則，由國立編譯館負責編印業務。
- （二）統編、審定併行制（1989學年-2001

學年）：從1989年起即開放國中藝能科為審定制。

1. 藝能科

（1）國民中學：國中音樂、美術、體育、生活科技、家政、電腦、團體活動、輔導活動、童軍教育九科，自1989學年度起開放為審定制。而聯考科目（國文、英語、數學、生物、歷史、地理等）則仍由國立編譯館編輯。

（2）國民小學：國小教科用書於1991學年度開放藝能、活動科目為審定制，一般科目至1995學年仍由國立編譯館編輯。

2. 一般學科

（1）國民中學：國中聯考科目（國文、英語、數學、生物、理化、歷史、地理等）教科書，在這段期間仍由國立編譯館編輯。

（2）國民小學：國小教科用書繼1991學年度開放藝能、活動科目後，自1996學年度一年級起，又逐年將一般科目開放為審定制，不過，國立編譯館仍繼續負起編印的責任，只是國立編譯館所編教科書為眾多版本當中的一種，所以此期間國小教科書制度是採「部編與審定本併行制」。

（三）審定制（2002學年起）：2001學年九年一貫課程正式於國小一年級實施，教科書採一網多本政策，各領域教科用書均開放為審定制；但國中聯考科目仍為統編本。至2002學年國中一年級正式實施九年一貫課程時，國立編譯館就不再編統編本的國中一年級教科書，2003學年不再編國中一、二年級教科書，至2004學年時不再編國中一、二、三年級教科書，該館自2004



學年起，在主管機關教育部不與民爭利與順應教科書多元開放的潮流下，已全面退出國民中小學教科書編輯，僅為接受教育部委託九年一貫課程教科書審定行政工作之機關，至此，國中小所有領域的教科書已全面開放為審定制。

惟國立編譯館全面退出教科書編印後，教科書品質及價格一直為社會各界所關心，一般認為係缺乏政府機關版本之競爭與參照所致，因此，立法與教育行政機關最後又決定自2005學年起恢復部編本教科書，並改由國立教育研究院籌備處負責國中小數學及國中自然與生活科技兩個比較不牽涉意識型態的教科書編印，但是所編的這兩個科目教科書祇是眾多版本中的一種。

所有編輯完成的教科書，必需送國立編譯館提各領域教科圖書審定委員會審定通過，才能在市面上公開發售，目前國民中小學九年一貫課程教科書之審定法源主要是依據國民教育法，該法第八之二條規定：「國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定。」又依據國民小學及國民中學教科書圖書審定辦法第七條規定，教科圖書審定委員會係依據教育部所發布之課程綱要審定教科圖書。因此，課程綱要是各出版公司編書及審定委員審書之依據。

二、國民中小學一綱多本教科書相關研究

教科書編輯制度，常是產官學各界關切的議題，我國立法院與1994年9月成立的行政院教育改革審議委員會，為因應台灣政治解嚴，社會開放的變遷，於1996年時，一致要求國立編譯館退出教科書編輯市場，該館終於在2000年正式退出國民中小學的教科書編輯。

2001年九年一貫課程正式實施，教科書

採一綱多本的審定制，至今已實施多年，家長、教師、社會各界輿論四起，批評聲音不斷，導致2002年10月30日立法院審查2003年度中央政府總預算時，通過附帶決議：「國立編譯館應立即恢復編印國中小教科書之業務」，2002年12月25日立法院審查2003年度台灣書店預算時，亦通過附帶決議：「教育部應停止民間業者編寫九年一貫國中小教科書業務，立即由國立編譯館統一編印，以杜絕教科書開放民間版後，因一綱多本加重學生家長經濟負擔，學生學習壓力等各種亂象」，短短幾年，前後的決議南轅北轍。

九年一貫課程一綱多本教科書已成為社會大眾關切的問題，許多的學者專家及教育人員紛紛進行研究，探究問題的根源，以下將所蒐集到的研究成果彙整如下：

何福田（2005）在「九年一貫新課程連貫之後」一文中呼籲：國人應跳脫一綱多本的桎梏，就觀念上來講，一國之教科書，呈現多元多樣的風貌，並無不妥，且符合世界潮流。問題就出在中華民國是一個主權獨立的國家，但幅員不夠遼闊，假如美國一個州用五種版本的教科書，我國一種版本就夠了。偏偏我們是「國家」，不是「州」或「省」，不願以幅員大小為標準，故應採用多元多樣的觀念。大家要跳脫一綱多本的桎梏，放心地讓學校選擇一種版本教學，家長不再備齊各種版本，斧底抽薪的改善之道，就是國民中小學應該從少考、不公布成績、不做比較開始。

蘇進榮（2005）在「九年一貫一綱多本教科書衍生問題與因應對策」一文中指出一綱多本教科書衍生問題如下：1、國中基本學力測驗升學考試壓力有增無減；2、中小學生負擔增加，助長學生補習風氣；3、參加校外考試時，可能發生校內教的內容未考，考的未教的壓力；4、轉學時教材內容銜接問題；5、強化各版本教科書編審功能



，提昇教科書品質；6、各版本教科書內容重複或部份教材遺漏；7、編與審可能失去明確依據；8、各版本教科書間的難易度差異大；9、課程綱要或教科書若經常修訂，將使審查速度無法配合學校作業時程。在因應之道方面，他建議：1、宜訂定教科書出版的基本規範，才可減輕學生書包負擔；2、加強國中基本學力測驗的宣導；3、加強九年一貫課程的宣導；4、行政機關對教科書的出版應有一些共同基本規範，減輕學生負擔；5、修改國民教育法，將教科書的選擇權提升到縣市層級或委託縣市辦理；6、應在能力指標下訂定基本學習內容，確定範圍與難度；7、教師應鼓勵學生多廣泛閱讀，才能提昇學生的語文社會能力；8、國中升高中職建議按在學成績採登記分發入學，實施免試入學政策；9、管制試題品質，以確保試題能測出學生的基本能力；10、應以學習領域或分段能力指標選擇教科書，避免經常變換版本；11、強化教科書編與審的功能。

徐明珠（2003）在「十年教改爭議與政策革新之研究」一文中指出：教改政策十大爭議中，其中：九年一貫課程配套不周；教科書開放亂象叢生。教改政策十大革新當中有關教科書的部份應該要從：健全書市機制，把關教育品質方面著手。

李弘祺（2005）在「一綱多本教育政策與問題的反思之一」一文中指出：教改最大失敗，在筆者看來，就是社會對教育的瞭解與教改的基本目標有根本的衝突。這個衝突的核心就是台灣社會對「多元」觀念的缺乏瞭解，更不用說認同。教改的目標遇到抵制，正好反映了華人社會的過分仰賴標準化，以致於無法讓真正的「多元」思想得到發展的機會，自然也就無法認同一綱多本的作法。

陳清溪（2005）在「升學考試科目不宜實施一綱多本教科書」一文中指出：教科書

開放的理由：1、去除教科書一元化的思想或意識型態；2、統編本教科書品質受到質疑；3、僵化學生的思考；4、阻礙教師專業能力發展；5、壟斷教科書編輯市場；6、斬斷民間商機。然而，教科書開放後卻發生以下問題：1、一綱多本造成版本差異大；2、課程銜接困難；3、命題不易、造成考試壓力大；4、教材內容多元化的假象；5、造成另類的統編本；6、教科書品質未見提升；7、選書過程不夠透明公正；8、教師更依賴教科書商的行銷與服務；9、增加家長經濟負擔，不利弱勢學生；10、教科書審定的問題。他認為升學考試不宜實施一綱多本教科書，所持理由：1、課程綱要造成各版本差異大；2、造成考試不公；3、增加家長經濟負擔，學生學習成就出現雙峰現象。他認為要解決教科書一綱多本問題，應採取以下策略：1、各國教科書，以開放並採審定制居多；2、考量台灣獨特的升學文化，升學考試科目宜採部編審訂本；3、增加各領域重點意涵及教材示例之解析；4、加強教科書審查機制，進行教科書評鑑；5、教科書編輯過程透明化；6、成立國家級教材研發中心。

周淑卿（2003）在「今是昨非，抑或昨是今非？教科書一綱多本爭議之分析」一文中，提出許多一綱多本的問題與解決方向，她認為一綱多本造成以下問題：1、版本歧異，課程難以銜接，也造成命題困難；2、教材觀點多元化的假象；3、市場集中趨勢明顯，形成另類統編本；4、媚俗傾向，品質不見提升；5、市場競爭導致教師專業倫理疑慮；6、教師更為依賴教科書；7、書價大幅上揚，不利弱勢學生。

周祝瑛（2003）歸納一綱多本可能造成的問題為：1、錯誤百出、品質優劣不一；2、球員兼裁判的編輯委員；3、教科書市場機制與非法行銷活動；4、教科書價上漲，家



長負擔大；5、課程銜接的混亂；6、教師評選教科書之專業能力不足。因此她建議：在開放之後，則可分為三個層次來分析反應：1、九年一貫課程實施前，開放非聯考或國小階段所有學科，因無涉考試且課程標準有詳細教材綱要，外界雖有聲音，但基本上係以教科書費用和選用所衍生教育風氣為主。2、開始實施國小階段九年一貫課程時，增加由出版社自行解讀能力指標後，所引發各版本教科書銜接問題。3、開始實施九年一貫課程國中階段外加升學制度後，所引發家長的不安。她建議：教育人員要勇於面對挑戰，在技術上盡量減少銜接層面和時間點之產生，並逐步開導社會正確學習觀念，除應降低一綱多本所產生問題外，更應落實「因材施教」的理念。

楊龍立（2005）在「臺灣教科書一綱多本到多綱多本的發展」一文中，從：1、教科書本質特性；2、教科書官方版本利益問題；3、教科書官方版本政治問題；4、教科書內容控制問題等四方面，論述教科書編輯制度應採開放制，且教科書有其存在的價值，他認為教師教學無法擺脫教科書，因為，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，試問台灣又如何可能擺脫教科書呢？因此他下了一個結論：從學校與實際效用上來檢視，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，可另尋它法來解決並調適。

葉興華（2005）談國中小學課程「一綱多本」的現在與未來，認為：一綱多本的現況問題：1、學生學習負擔加重；2、校外補習情況更加普遍；3、學習結果兩極化；4、教科書品質提升的情形不盡理想；5、教師專業知能的增進未如預期。一綱多本的問題原因分析是：1、綱要本身的清晰度不足；

2、教科書審查作業方式不夠周延；3、教科書的編輯人才不足；4、教師教和學生學的觀念難以改變；5、升學考試試題取向不明。一綱多本未來的展望：1、綱要方面宜調整；2、教科書的編輯與審查方面應嚴謹；3、學生的學習與教師的教學方面應創新；4、升學考試方面應公平公正；5、教科書產業的培植和課程人才的培育方面應加強。

蔡清田（2006）在「一綱多本，教育自由化」一文中贊成一綱多本的教科書制度，所持理由有五項：1、官方壟斷教科書市場已不合社會現況與時代需求，不宜倒退回到過去統編本的傳統窠臼；2、一綱多本的教科書制度，合乎世界各國教科書制度的時代潮流；3、一綱多本的教科書制度，合乎台灣民主自由社會的多元文化價值；4、一綱多本的教科書制度，合乎課程研究的專業趨勢；5、從教育目的功能觀點而言，一綱多本的教科書制度，在積極面可引導學校師生教與學的多元方向，可開啟學生多元智慧，培養多元學習能力。

陳明印（2005）在「從行政角度談國中一綱多本之發展」一文中指出，一綱多本的教科書政策產生的問題，應從：1、調適課程組織；2、調適課程綱要；3、調適各方對話；4、調適抓錯機制；5、調適採購制度；6、調適學測命題；7、調適教材試驗等方面努力，並認為應從：1、社會觀念再宣導；2、教師角色的再認知；3、銜接作為的再加強；4、教材試驗的再恢復；5、準備期程的再延長；6、理念實務的再均衡等方面努力。

黃嘉雄等人（2007）在「國民中小學教科書未來政策評估」專案報告裡，對我國未來近期國民中小學教科書政策作以下建議：1、以部編、民編併行審定制為政策主軸；2、除維持數學和自然與生活科技兩科學習領域之部編版外，教育部可視人力和資源再分階



段投入其他學習領域教科書之研編。

林聆慈（1999）在「高中國文的最愛與不愛 談一綱多本的選編」一文中，歸納出新國文教材選材的取向：1、思想內涵豐富，足以發人深省；2、情感豐沛；3、描寫生動；4、立論精當；5、文章章法嚴謹、文字精練，足為寫作模範；6、具有時代代表性者。而舊教材被淘汰和取代的原因：1、較為艱澀難懂；2、文章過於生硬冗長；3、文章已經不符合現在的時代潮流；4、文章解釋有歧異；5、作者另外有其他值得欣賞的文章，而被取代。

綜合以上的研究，絕大部份都贊成一綱多本，認為合乎台灣當前民主開放的多元環境，但是因為技術層面設計不當，行政管理有缺失，衍生許多問題，增加學生學習壓力與家長的負擔，因而有的研究者主張國中升學考試科目（國文、英語、數學、社會、自然與生活科技五科）不宜採一綱多本的教科書，應改回2001年以前升學考試採一綱一本的制度。但大部份研究都指出：升學考試科目仍應開放，只要技術上力求改進，就可降低目前的亂象，將現有的缺點降到最低。

由上可知，支持國民中小學教科書採一綱多本的研究結論，遠多於反對者。但許多支持一綱多本教科書的學者，仍然指出目前技術層面有許多規劃欠妥的地方，若能稍做調整改進，可使目前的制度更加完善。

三、一綱多本教科書研究的綜合評析

國民中小學一綱多本的教科書政策的確產生許多問題，因此有人就主張回復一綱一本。然多元與一元是對立的，當多本被批評時，就想退縮回到一本的狀態，可是假設將來回歸一本時，勢必衍生另外一些問題，到那時，又會有人主張應該要回到多本制度，反反覆覆，覆覆反反，何以如此？原因常出

現在不就問題本質進行深究，不去認知社會變遷，脫離事實現況，各自站在自身立場，憑「感覺」作無謂的正反論辯。

須知，一綱一本有優點，但也有顧慮，2001年以前的國中聯考科目就只有一本，2002年開始才開放多種版本，目前若恢復一本，主要的顧慮是：1、擔心政治干預教育，2、擔心執政者藉統編本推銷政治主張，3、擔心損及教師專業自主權，4、已投資出版教科書的民間廠商可能面臨關閉問題。

一綱多本雖有優點，但也產生一些缺失，缺失的部份就是目前社會各界爭論的焦點所在，如：1、增加學生升學考試壓力；2、基本學力測驗範圍難以掌握；3、書價太貴且要買的書很多，增加家長負擔；4教材錯誤百出、品質優劣不一。

若回顧台灣實施九年義務教育後教科書編審制度的發展歷史，國民中小學的教科書早在1988-2001年間就已經是統編與審定制併行，國小自1996學年度起，又逐年將一般科目開放為審定制，國立編譯館雖仍繼續負起編印責任，惟所編教科書只為眾多版本中的一種。這段期間的國民中學課程，除國文、英語、數學、自然科學、社會等與升學考試相關的科目外，其餘科目都是採審定制的多版本教科書，這種情形實施多年並沒有聽到太多批評聲音，何以九年一貫課程綱要發布後，採一綱多本教科書審定制，便引來家長及社會輿論譁然。主要原因可歸納為：1、自2002年起，把國中五個升學考試科目：國文、英語、數學、自然科學、社會都全面開放多版本併行，家長的批評幾乎都聚焦於這五個考科的開放；2、國小升國中不用升學考試，學生沒壓力，家長亦沒負擔。國中升高中職有升學考試，學生有壓力，家長亦有期望；3、教科書由學校自選，版本間的難易度參差不齊；4、國中升學考試-基本學力測驗競爭劇烈，由於國中生年齡還



小，屬限制行為能力階段，摸不清楚考試方向，準備壓力加大，家長亦同受煎熬。5、國中小教科書根據「課程標準」編訂時，教科書錯誤少；根據「九年一貫課程綱要」編訂時，教科書編輯倉促成軍，內容錯誤較多；6、早期書價低；後期書商競相推銷，書價高，增加學生與家長負擔。

而這些原因中最關鍵者，是國中升高中職有基本學力測驗這個門檻，考試的成績又是升高中職的主要依據，而高中職又有明星與非明星之分，或公立與私立之別，倘若考不好掉到車尾，進入私校，不但學生素質差，學費貴，學校名聲也不好，學生臉上無光，父母也難以為榮，因此在「輸入輸面不輸陣」的學習競爭下，同儕間自然會掀起比賽風潮，再加上補習班招生宣傳廣告的催化，書商賣書行銷掀起的競爭風潮，常使年少無知的國中生任其行銷與宰割，自然讓學習者內心深處形成壓力與慌張，一方面需額外補習付補習費，另一方面深恐讀一本無法應付基本學力測驗，必需再買多本，增加家長經濟與心理負擔，再則，不斷補習考試，導致作息不正常，學生壓力感受增加，自然引起家長的疑惑與不忍，進而透過傳播媒體或民意代表發出聲音要求教育部門檢討改進。根據筆者（蘇進榮，2006）所進行的「九年一貫一綱多本教科書的內涵探究與實徵分析」發現：國中學生感受壓力最高的前三個選項分別是：1、擔心基本學力測驗考不好；2、怕成績排名退步；3、基本學力測驗範圍難以掌握。且壓力值都在萊克特五點量表中的4以上，正常適度的壓力應在3-4之間。可見，一綱多本的教科書制度對學生學習是頗有壓力的。

四、結論與建議

由上可知，教科書一綱多本造成家長學生的焦慮，有些是版本上的問題，有些是配套措施沒有做好而衍生出的，如果能把相關

配套作好，問題就可減少一大半。

目前家長主要的經濟負擔之一是要買的參考書或測驗卷很多，書價又漲價，這方面建議可從以下方式進行調整：1、由教育部或各縣市政府建置網站，各校可上網自選教科書，彙總全國或各縣市國民中小學的教科書採購各版本總量後，由教育部或各縣市政府採共同供應契約的方式統一向各出版商採購，可壓低書價，目前雖已朝這方面努力，但書價仍然偏高。2、各縣市教育局可以推動各校票選教科書活動，並依票數多寡將教科書版本做優劣排序，縣市教育局可公布票選第一的教科書版本，供縣市所屬中小學選擇並採用，但不強迫。這樣的做法一方面不違背國民教育法的規定，一方面可導引學校購買較優質的教科書。3、規定各領域教科書採購的基本冊數（目前相同年級，同領域教科書，部分科目有好幾本教科書）可將教科書冊數控制在一定的範圍，至於教師平時測驗所使用的測驗卷、評量及學生為應付學校考試所購買的參考書，可不列入採購範圍，但應規定不在基本學力測驗考試的出題範圍內。

這樣的採購調整方式，可將書價及書本數量控制在合理的範圍之內，同時可減輕大部分中低收入家長的負擔。

至於學生學習壓力增加的因應之道，可加強宣導只要讀一個版本的教科書就可以應付基本學力測驗的觀念，並且嚴格管制基本學力測驗的考試題目，確保基測的題目是各版本所共通的核心課程內容，方能取信於學校、教師、家長及學生。倘能如此，經過幾屆基本學力測驗後，學校老師、學生、家長漸漸適應考試型式，摸清楚教學與準備方向，學生面對基測時，就比較不會慌張焦慮。

惟長遠之道，若能仿效日本的做法，讓義務教育階段的教科書完全免費，由國庫負擔，將是政府的一大德政。再則，若政府經



費預算許可，應推動實施十二年國民教育，屆時，就不須再辦基測考試，學生學習壓力自然就會減輕。

本研究由簡妙蓉助理協助：資料收集、會議記錄、經費核銷…等行政工作，使研究工作得以順利進行，特此致謝。

參考文獻

- 中華民國課程與教學學會主編（2003）。教科書之選擇與評鑑，高雄：復文圖書出版社。
- 何福田（2005）。九年一貫新課程連貫之後，研習資訊，第22卷第3期。
- 李弘祺（2005）。一綱多本教育政策與問題的反思之一。當代，第220期，54-59。
- 林聆慈（1999）。高中國文的最愛與不愛—談一綱多本的選編。國文天地，15卷5期，19-29。
- 周淑卿（2003）。今是昨非，抑或昨是今非？教科書一綱多本爭議之分析，國立編譯館館刊，31卷，復刊號，12-21。
- 周祝瑛（2003）。誰捉弄了台灣的教改，台北：心理出版社。
- 徐明珠（2003）。十年教改爭議與政策革新之研究，國家政策論壇季刊，冬季號，182-196。
- 陳清溪（2005）。升學考試科目不宜實施一綱多本教科書，台北：國立教育研究院主編「研習資訊」，第22卷第3期。
- 陳明印（2005）。從行政角度談國中一綱多本之發展，研習資訊，第22卷第3期。
- 黃嘉雄等（2007）。國民中小學教科書未來政策評估工作計畫成果報告，教育部委託之專案研究，國立台北教育大學承辦。
- 葉興華（2005）。談國中小學課程「一綱多本」的現在與未來，研習資訊，第22卷第3期。
- 楊龍立（2005）。臺灣教科書一綱多本到多綱多本的發展，研習資訊，第22卷第3期。
- 蔡清田（2006）。一綱多本，教育自由化，自由時報，12.19。
- 蘇進榮（2006）。九年一貫一綱多本教科書衍生問題與因應對策，教育研究與發展期刊，第2卷第3期。
- 蘇進榮（2006）。九年一貫一綱多本教科書的內涵探究與實徵分析，台北：師大書苑。

