

教科書

藍順德◎著

政策與制度



7423.3
200/1

港台書

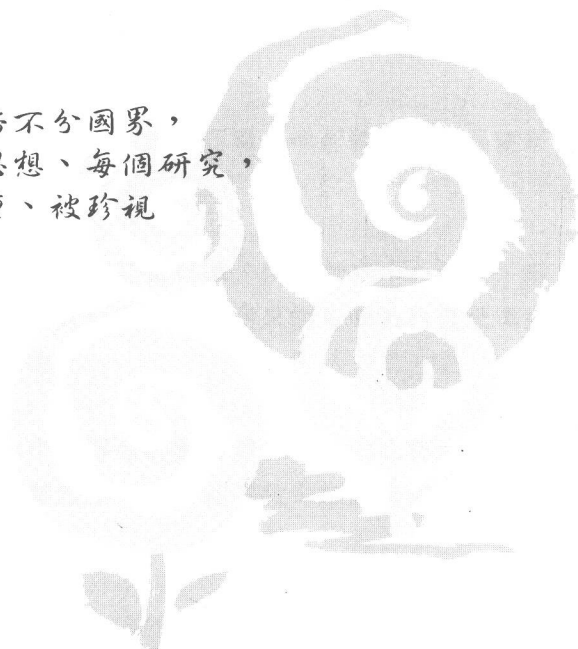
教科書政策與制度

藍 順 德 著



五南圖書出版公司 印行

在知識的殿堂裡，學術的傳播不分國界，
每個靈感、每道聲音、每個思想、每個研究，
在「五南」都會妥善的被尊重、被珍視
進而
激盪出更多的火花，
交融出更多的經典！



五南文化廣場

橫跨各種領域的專業性、學術性書籍，在這裡必能滿足您的絕佳選擇！

台中總店

台中市中山路6號【台中火車站對面】
電話：(04)2226-0330 傳真：(04)2225-8234

海洋書坊

基隆市北寧路二號【國立海洋大學內】
電話：(02)2463-6590 傳真：(02)2463-6591

台北師大店

臺北市師大路129號B1
電話：(02)2368-4985 傳真：(02)2368-4973

逢甲店

台中市河南路二段240號【近逢甲大學東側門】
電話：(04)2705-5800 傳真：(04)2705-5801

嶺東書坊

台中市嶺東路1號【嶺東學院內】
電話：(04)2385-3672 傳真：(04)2385-3719

高雄店

高雄市中山一路290號【近高雄火車站】
電話：(07)235-1960 傳真：(07)235-1963

屏東店

屏東市民族路104號2樓【近火車站】
電話：(08)732-4020 傳真：(08)732-7357

* 凡出示教師識別卡，皆可享9折優惠。(特價品除外)

* 本文化廣場將在台北、基隆、桃園、中壢、新竹、
彰化、嘉義、台南、屏東、花蓮等大都市，陸續佈
點開店，為知識份子，盡一份心力。



五南文化事業機構
WU-NAN CULTURE ENTERPRISE

台北市106 和平東路二段339號4樓 TEL: (02)2705-5066 FAX: (02)2706-6100
網址: <http://www.wunan.com.tw> E-mail: wunan@wunan.com.tw

秦 序

初次與藍館長見面，匆匆已近十年。那是在華視的評論節目中，我們同為臧否教育政策的來賓。當時擔任國教司司長，藍館長即已展現對教科書政策的熟悉程度。節目中部分學者咄咄逼人，藍館長卻娓娓道來，令人印象極為深刻。

十年前的政經環境極為渾沌，教改浪潮席捲全臺。凡是牽涉到「中央管制」的作法，均受到無情的抨擊。那時什麼都要鬆綁，教科書政策也不例外。做為教育部的行政執行者，往往必須承受巨大炮火，尤其後來接任國立編譯館首長職位，藍館長所受之壓力有如排山倒海。

從教育的觀點而言，教科書政策本來即具有爭議性，其原因有二：首先，教科書內容的編纂牽涉到特殊意識型態的再製，新馬克斯主義的學者往往斥之為「國家機器」的一部分。臺灣歷經數十年獨裁統治，教條化的教科書內容早已飽受責難。再者，教科書內容決定入學考試的範圍，對斤斤計較聯考成績的父母，教科書宛如聖經，定要子女全本背熟。任何版本的改變，均引起教育界的極大重視。

如此時空背景，造成 1995 年以來我國教科書政策的巨大改變。首先是統編本的消失，再是國立編譯館轉型成為「審定者」的角色。從小學、國中乃至高中各種教科書，頓時成為百花齊放，但問題叢生的局面。各方勢力雜沓而來，而藍館長卻能折衝尊俎，終使各種危機能安然度過。

不可諱言，1994 年以來的教改學者受到英美影響極深，所主張之教科書改革簡直是美國的翻版。無奈橘逾淮為枳，全盤抄襲必有副作用之產生。果真不錯，教科書全面開放後，各種問題如民間版本寡占、內容錯誤、學校選書糾紛、各版本不能銜接、乃至入學考試學生

無所適從等傾巢而出。立法院竟於 2002 年提出決議，要求編譯館恢復編書之工作（數學與自然為主）。短短數年，政策上沖下洗，令人不免咋舌。

混亂的局面，藍館長多能從容應對，使各方指責減至最低。外界霧裡看花，不知執行者的痛苦。幾年前，蒙館長不棄，擔任高中某科審定委員會召集人，方才體會教科書政策的複雜度。我們只是審定各種民間版本，所受之各方壓力已經極大。猶記其中某版本來來回回有十次之多，審核意見可以編成一本厚書。藍館長掌控教科書的整體流程，沒有一定的理念與知識，哪能化險為夷？就此而論，藍館長的貢獻實不可抹滅。

如今，藍館長的大文結集成書，令人欣喜不已。多年來，國內教科書相關專書闕無，此書之出現定能嘉惠諸多學子。觀其內容，包括教科書基本概念、政策演變、編輯、審定、選用、評鑑、意識型態及教科書研究等重要主題，在華文世界中，可稱為是第一本有關教科書政策與制度的專書。真理愈辯愈明，藍館長的大作，不啻為歷史留下見證。

與館長相交，深感其認真與專業素養。寫此小序，愧不敢當，爰筆成文，期盼學子能在本書中尋得新天地，在教科書的研究上再創高峯。

秦夢群 謹誌
於政大教育學院
2006 年 1 月

自序

三十幾年前，在家鄉的國民小學擔任教職，岳父大人以中醫師的濟世情懷贈與一幅對聯：「順教生徒時化雨，德施子弟坐春風」，沒想到兩年後我離開學校轉任教育行政工作。三十年來，從地方到中央，從縣市政府教育局到教育部、國立編譯館，其間幾度重拾課本當學生，亦曾斷續兼過課，感覺上卻與春風化雨的教學生涯漸行漸遠，然而老人家諄諄教誨的期許不敢忘懷。

1994年10月，接任教育部國民教育司司長，正值國內教育改革風起雲湧的時期。這一年4月，「四一〇教育改造聯盟」走上街頭；6月，教育部召開第七次全國教育會議；9月，行政院成立「教育改革審議委員會」。12月，教育部為回應社會各界教科書開放的呼聲，組成「研議擴大開放國民小學教科書審定事宜專案小組」；隔年2月，宣布國民小學教科書自85學年度起全面逐年開放為審定本。從政策規劃設計、研訂審查作業程序、組成審查委員會、實際進行審查工作，到公布審查結果、回應民意代表及民間出版業者意見等，草創階段，備極艱辛。

1997年8月，接任國立編譯館館長；1999年，高中教科書全面逐年開放為審定本；2001年，九年一貫課程實施；2002年，國中教科書全面逐年開放為審定本；一路參與中小學教科書審定制度之設計與審查業務之執行，因緣際會，戮力以赴。近年來利用公務之餘，嘗試踏入教科書研究的學術殿堂，希望能將教科書發展過程的實務經驗與理論相互印證結合。

2003年，承臺北市立教育大學課程與教學研究所陳麗華所長邀請，開設「教科書專題研究」。兩年來，課堂上和年輕朋友的對話，每每觸動自己再次成長與省思，感覺到朝氣蓬勃的青年人對教育工作

的熱愛和自我期許，從他們的教學經驗中更能體會當前基層教師的心聲，同時也察覺到在課程變革中第一線教師對教科書相關專業知能的渴望。重溫教學生活的喜悅與感念，興起將近年來發表過的篇章論文及課堂教學資料集結成書的想法，當作是對自己生命經驗的一個交待與記錄，希望這是一個開始。

個人將教科書研究分為教科書內容分析研究及教科書發展過程研究兩大類，內容分析研究係指對教科書的文本實體內涵進行分析探究；發展過程研究則指對教科書的生產、發行及使用歷程進行探討，範圍包括：政策、市場機制、編輯、審查、選用、使用及評鑑等七類。過去數十年來國內外的教科書研究大都以內容分析為主流，相對而言，教科書發展過程之研究則未受重視。事實上，教科書政策的變革決定教科書制度，而教科書編輯、審查、發行、選用、評鑑制度之運作歷程，則影響教科書的內容與品質。本書旨在論述教科書政策演變、制度運作及其背後影響因素，因此名為「教科書政策與制度」。

一個學術社群的興起，有其時空背景，更與社會、政治、經濟發展息息相關，而一個學術領域的發展，通常需要先由學術研究論文數量的增加，再逐漸追求品質的提升；在量的增加過程中，則需先有學術領域內相關研究主題的廣度擴充，才有可能逐漸增進研究的品質深度。長期的統編制度造成國內教科書研究受到侷限，近年來由於教科書政策開放民間編輯，及大學校院教育相關類科研究所大量增設，使得教科書學術社群人口增加，促成教科書研究之學術發展逐漸受到重視。個人有幸參與教科書政策規劃與審定實務運作，也珍惜教學相長之些許心得，乃不憚愚陋，就教於方家，並冀藉此拋磚引玉。

憶及求學歷程，最要感謝的是歐陽教老師、秦夢群老師、黃炳煌老師，以及其他引領我進入學術殿堂的所有師長。臺北市立教育大學授課期間，要特別感謝吳清山教授、劉春榮教授、林天祐教授、陳麗華教授、張芬芬教授等先進的關懷與指導。本書得以完成，則要同時感謝邦安、國揚、思謎、立心、大千、鈞文、淑惠、銀鳳、宛靜等好

友的鼓勵和協助，及五南圖書公司楊發行人榮川的慨允出版。最後，更要感謝玉霜和兩個孩子的體諒與支持。

教育學術研究浩瀚無涯，教育實務運作變化多端，個人才疏學淺，恐有遺漏謬誤，尚祈讀者專家不吝指正。若有賜教，請以電子郵件傳送至 stlan@mail.nict.gov.tw。

藍明德 謹誌

於國立編譯館

2006 年 1 月

目次

秦序

自序

第一章 教科書的性質與定位001

壹 教科書及相關名詞釋義 / 002

貳 教科書的性質 / 007

參 教科書的功能與限制 / 011

肆 教科書的定位 / 017

第二章 我國教科書制度之回顧與前瞻023

壹 我國中小學教科書編審制度之回顧 / 023

貳 中小學教科書全面開放審定面臨之問題 / 032

參 教科書開放審定之因應策略 / 035

第三章 教科書政策演進與發展趨勢041

壹 教科書開放的意義 / 042

貳 教科書開放政策之演進歷程 / 044

參 教科書開放所衍生之問題 / 048

肆 教科書開放政策發展趨勢與因應策略 / 050

第四章 教師專業自主與教科書開放審定055

壹 教師專業自主的意義 / 055

貳 影響中小學教師教學自主之因素 / 056

參 提升教師專業自主應從選擇教科書開始 / 059

- 肆 教科書開放審定的背景／059
- 伍 高中教科書開放審定的意義和目的／061

■第五章 九年一貫課程理念與教科書編審067

- 壹 九年一貫課程的基本理念／068
- 貳 教科書開放審定的意義和目的／074
- 參 教科書編審面臨之問題／076
- 肆 教科書編審之因應策略／079

■第六章 教科書審定制度的運作歷程085

- 壹 研究方法與步驟／086
- 貳 教科書審定制度的運作歷程之模式／086
- 參 教科書編輯運作情形之分析／089
- 肆 教科書審查運作情形之分析／091
- 伍 教科書編審互動之問題／094
- 陸 教科書編審運作之建議／096

■第七章 九年一貫課程教科書審定與選用101

- 壹 教科書開放審定的背景／101
- 貳 九年一貫課程教科書審定作業流程／103
- 參 現行審定制度的相關問題／104
- 肆 教科書選用制度的現況／106
- 伍 教科書選用相關問題／109
- 陸 教科書審定與選用之因應策略／111

■第八章 教科書評鑑理念與實務115

- 壹 教科書評鑑的意義／116
- 貳 教科書評鑑的性質／117
- 參 教科書評鑑規準的意義與內涵／119
- 肆 教科書評鑑實務：國民中小學鄉土語文教科書評鑑／125
- 伍 進行教科書評鑑的程序與原則／132

陸 教科書評鑑發展之建議／133

■第九章 教科書的意識型態137

- 壹 教科書意識型態的意義及內涵／139
- 貳 教科書意識型態相關研究之分析／140
- 參 影響教科書意識型態形成之相關因素／164
- 肆 教科書意識型態之因應策略／174

■第十章 國內教科書研究之分析183

- 壹 教科書研究之分類／183
- 貳 量的分析／185
- 參 質的分析／206
- 肆 綜合討論與建議／217

■參考文獻223

■附錄241

- 附錄一 國民小學及國民中學教科圖書審定辦法／241
- 附錄二 國民小學及國民中學教科圖書審定委員會組織運作要點／245
- 附錄三 國民小學及國民中學教科圖書申請審定注意事項／247
- 附錄四 高級中學教科用書審定辦法／251
- 附錄五 高級中學各科教科用書審定委員會設置要點／255
- 附錄六 高級中學教科用書申請審定注意事項／256
- 附錄七 中小學教科書審定作業流程圖／259
- 附錄八 國民中小學教科書採取「部編本與民編本併行制」政策說帖／260
- 附錄九 多元教材、豐富學習：國民中小學九年一貫教科書審定制度之現況與改進方案／270
- 附錄十 國立編譯館「教科書資料中心」服務簡介／276

表 次

表 3-1	中小學教科書開放審定政策之演進歷程／ 044
表 8-1	教科書評鑑性質區分表／ 118
表 8-2	各種形式教科書評鑑之目的與性質／ 119
表 8-3	國內相關研究教科書評鑑規準項目比較表／ 122
表 8-4	教科書評鑑規準各項目主要內涵分析表／ 124
表 8-5	鄉土語文教科書評鑑委員組成表／ 127
表 8-6	各語文別教科書評鑑指標內涵項目比較表／ 130
表 9-1	國內博碩士論文教科書政治意識型態研究分析表／ 141
表 9-2	國內博碩士論文教科書性別意識型態研究分析表／ 156
表 9-3	國內博碩士論文教科書族群意識型態研究分析表／ 161
表 10-1	二十年來國內博碩士論文教科書研究數量統計表／ 186
表 10-2	教科書內容分析研究數量統計表／ 188
表 10-3	教科書發展過程研究數量統計表／ 190
表 10-4	二十年來國內博碩士論文教科書研究簡表／ 191

圖 次

圖 1-1	教科書及教材類別結構圖／ 007
圖 6-1	教科書審定制度之運作歷程／ 087
圖 7-1	九年一貫課程教科書審定作業流程圖／ 103
圖 9-1	意識型態的分析架構／ 165

第一章 教科書的性質與定位

教育改革是一項整體性、持續性、前瞻性的社會改造運動，體制的改革是教育改革的骨幹，課程的改革是教育改革的血肉，教師專業知能成長和教學創新則是教育改革的靈魂。教育的目的在培養學生適應社會生活的知識與能力，教學的目標在於落實學生的學習，而教師教什麼、學生學什麼，當然是推動教育改革非常重要的課題。教科書是教師教學的主要依據，是學生學習的主要資源，因此教科書的相關問題一直都是社會關注的議題。

教科書是學校教學活動的核心，任何瞭解教育制度如何運作的人，都不可能低估教科書的重要性（黃政傑，1995），但長久以來學者專家對教科書的定義和性質卻眾說紛紜。回顧國內數十年來教科書相關研究的發展，在統編制的時代，探討的主要焦點在教科書的內容分析（包含意識型態），而教科書的生產（編輯、審查）、發行（市場機制、選用）、使用及評鑑等發展過程的研究，則相對缺乏（周珮儀，2003a；藍順德，2002a，2003a）；隨著教科書開放政策的演進，教科書相關研究的數量激增，教科書發展過程的研究也逐漸受到重視。近年來國內教科書研究雖有蓬勃發展的趨勢，但研究者對「教科書」的名稱卻尚未建立共識，不僅造成後續研究者的困擾，亦將不利於教科書研究的學術發展（藍順德，2004）。

教科書自由化不僅是社會發展的必然趨勢，在教育改革中更具有重要意義；在教育運作實務上，教科書開放審定不僅有助於提升教師專業素質和地位，也希望能藉此發展學生多元智能。但教科書開放初期卻也衍生許多相關問題，大致包括編審過程、市場行銷、教科書及參考書價格、教師選擇和使用、教材銜接、師生和家長對基本學力測

驗的疑慮等（鄧鈞文，2003；藍順德，2003a）。綜觀這些社會各界人士關注的議題，除了小部分是因為自由市場競爭所形成外，大部分的爭議都與教科書的性質及定位不明有關，包括是否應該恢復統編本教科書的爭論，其實是教科書開放的技術性問題混淆了教育的核心價值問題（周淑卿，2003a），同時也是因為社會大眾對教科書的本質沒有明確的認知，才會誤認為只要恢復統編制就能解決課程改革以及教科書開放所衍生的所有問題。

教科書居於教育系統的核心地位，教科書的內容對教育發展影響深遠；教科書有其存在的必要性，但教科書的功能也有先天的限制；教科書的發展應依據教育的理念和必要的程序，教科書內容的決定則與傳統文化、社會變遷、政治經濟發展均有關係，這也形成教科書性質之複雜性和多樣性。要想釐清教科書的本質，惟有從源頭開始，探究教科書及相關名詞的定義，闡釋教科書的性質，分析教科書的功能與限制，再重新界定教科書應有的定位。

壹 教科書及相關名詞釋義

教科書（textbook）一詞的來源與現代教育的歷史同樣久遠，我國近代中小學教科書之起源，始自清末同治、光緒年間基督教士來華傳教。光緒2年（1876）基督教會舉行傳教士大會時，教士中之主持教育者，以西學各科教材缺乏適用書籍，乃經議決組織「學堂教科書委員會」，該委員會所編教科書，有算學、泰西歷史、地理、宗教、倫理等科，以供應教會學校使用，亦有贈送各地傳教區之私塾者，「教科書」的名稱從此流行於我國。此後，公有機關、學術團體、報社、書局等，亦漸注意於科學方面教科書之編輯發行，而合乎近代「分年級」、「分科目」、「分單元」的教科書也就相繼出現（藍順德，2002a）。

「教科書」的定義，依據臺灣中華書局所發行的《辭海》之注

解：「依照法定科目，選擇適當材料，編輯成書，用以教授學校學生者，稱教科書」。其他和「教科書」意義相近，甚至有時會相互替代使用的名詞也不少，不僅政府官方所頒訂之法規命令曾出現「教科書」、「教科圖書」、「教科用書」、「課本」等不同內涵的名詞；國內數十年來有關教科書的研究，研究者也使用「教科書」、「教科用書」、「課本」、「教材」等不同的名詞作為主題（藍順德，2004）。這些名詞的定義和內涵，有些相同、相近或相互重疊，有些則有很大的差異，為了避免產生混淆與誤解，有必要分別加以釐清與界定。

一、教科書

「教科書」是相關名詞中最早出現的，也是最常被使用的。近代實施新教育，將教材分「科」編輯，教學活動分「科」進行，因而有「教科書」（國立編譯館中小學教科用書編輯研究小組，1988）。光緒31年（1905），我國設立學部，第二年，學部設立「圖書局」，開始編譯及審定教科書，先後公布「第一次審定初高小暫用教科書凡例」，以及頒布「初小國文教科書」與「修身教科書」，這是我國正式官方文書中第一次出現「教科書」一詞。

一般而言，「教科書」係指依政府明令公布之課程標準（綱要），選擇適當材料編輯而成書本型式之教材，作為學校教師教學及學生學習之主要依據，其體例大都為「分年級」、「分學科」、「分單元（課）」。

最早期學生使用之教科書只有「課本」，隨著知識爆增和資訊科技蓬勃發展，教學內容和教學方法產生變動，教科書的型式也跟著呈現多樣化。為了教師教學準備和增進教學效果之需要，隨同課本編有教學指引（教師手冊）；為了配合學生學習和落實學習成效，隨同課本編有學生習作（學生作業簿、實習手冊、實驗記錄簿等）；部分學科（例如英語）為了特殊性質之教學需要，則隨同課本製作有聲之錄音帶、錄影帶等媒體教材。聯合國教科文組織（UNESCO, 1984）所屬

的國際發展教育協會認為，學習用的書本、練習簿及教師手冊，是學校應有的三種最基本文件印刷資料；美國出版學會則認定，凡目的在提供學校班級使用，而且是以教學的需求來編排、裝訂的，不論是課本、工作簿，或是與教學有關的測驗、手冊、地圖及其他相關材料，均可稱之為教科書（陳明印，2000a）。因此，教科書的意涵有逐漸擴大的現象，時至今日，狹義的教科書係指依據政府公布之課程標準（綱要）所編輯之學生課本；廣義的教科書則包括課本、學生習作、教學指引，以及隨同於各科課本使用之各種媒體教材。

二、教科圖書

我國最早使用「教科圖書」一詞係出現於民國 16 年公布之「教科圖書審查條例」，復於 18 年修訂為「教科圖書審查規則」。51 年 8 月，教育部訂定發布「中等及國民學校教科圖書標本儀器審查規則」，70 年 12 月修正為「中等學校及國民小學教科圖書儀器教具審查規則」，依該規則第三條規定：「應行送審之教科圖書儀器及教具，係指依照部定課程標準及設備標準所編製之各科教材、圖書、發音片（帶）、幻燈片、模型、標本、儀器及其他教具等」。

我國中小學教科書制度，自民國 57 年實施九年國民教育起採行二十餘年的統編制（藍順德，2002a）。76 年政府宣布解除戒嚴，教科書是否開放成為討論的議題，國立編譯館乃邀請學者專家組成專案小組進行研究，其研究報告（國立編譯館中小學教科用書編輯研究小組，1988）指出，學校教學活動中除用「教科書」作為主要教材外，並配合教科書編有「教學指引」（或教師手冊）、「學生作業」（或學生習作）、「實習手冊」、「教學掛圖說明」等；歷史及地理等學科，則常使用繪製的地圖、歷史地圖等，這些教學材料常統稱為「教科圖書」。

民國 88 年 2 月「國民教育法」修正公布，第八條之二規定：「國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之。」

教育部依此訂定發布「國民小學及國民中學教科圖書審定辦法」，但規定之審查範圍只有學生課本；93年修正該審定辦法，規定自94年8月1日起審定範圍包括學生課本及其習作，並規定英語科應另檢送附屬於教科書之有聲媒體教材腳本或試聽帶。

二、教科用書

「教科用書」一詞始見於前述國立編譯館中小學教科用書編輯研究小組之專案研究報告（1988），該報告指出，本研究鑑於「教科書」一詞所指過狹，而「教科圖書」一詞並不常用，所以採用「教科用書」一詞，並將該研究報告定名為「中小學教科用書編輯制度研究」。在此同時，教育部依據第六次全國教育會議之建議，宣布自78學年起將國民中學藝能學科及活動科目教科書開放民間編輯，並授權國立編譯館負責辦理審查業務。國立編譯館乃於77年11月報部核備後發布「國民中小學教科用書審查作業程序」，作為審查之依據；依該作業程序規定，送審之範圍為依據教育部訂頒課程標準編寫之教科書、教學指引（教師手冊），以及必要之作業簿。

民國84年教育部配合國小教科書全面開放所訂定發布之「國民小學教科用書審查暫行作業程序」，審查範圍包括：教科書、教學指引（教師手冊），以及必要之學生習作。84年國立編譯館訂定發布之「國民中學教科用書審查作業程序」，審查範圍包括：教科書、教師手冊，以及必要之作業簿（指習作、實驗記錄簿或活動記錄本）。90年訂定發布之「高級中學教科用書審定辦法」，審定範圍包括學生課本及其習作。93年訂定發布之「職業學校教科用書審定辦法」，審定範圍則為教科書。

三、課本

現今教育採分年級、分班級、分學科領域、分單元（課）進行教學活動，作為教學主要依據的文本教材，也就分年級、分學科領域、