

# 國民中學教科用書審查制度之探討

方稚芳<sup>1</sup> · 楊國揚<sup>2</sup>

國民中小學教科用書採行審定制，乃是國內教育體制因應社會自由開放、多元的必然趨勢。自民國七十八年國民中學教科書開放非聯考科目為審定本後，國立編譯館即負責國民中學教科書審查工作，有關審查制度、審查作業程序、各科教科書審查基準，亦開始逐步規畫、建立。

本文之目的，即在透過對國民中學教科用書審查制度現況、特色之認識，進一步了解與評析此一制度運作過程中衍生之缺失與困難。最後，本文亦對教科用書審查制度未來之走向提出建議，期使國內教科用書審查制度更趨周延、專業，以提升審定本教科用書之品質，增進審查效率；另為因應未來課程之研究發展與審查爭議之仲裁，相關專責機構應儘速成立。

## 一、前言

民國八十四年，教育部為執行第七次全國教育會議中有關教科書開放民間出版業者編輯之決議，決定自八十五學年度開始，配合新修正發布「國民小學課程標準」之實施，將國民小學全部教學科目開放由民間出版業者參與編輯。在開放初期為顧及國民小學教科用書之品質無虞、供書無缺以及書價

---

1. 國立編譯館編審兼中小學教科書組主任

2. 國立編譯館副編審

## 主題文章

平準三大要素，指示國立編譯館繼續編輯國民小學國語、數學、自然、社會、道德與健康等五科教科用書，並基於編審分隸之原則，將國小教科用書的審查工作委託臺灣省國民學校教師研習會代為辦理，國立編譯館與民間出版業者所編之教科用書均須送教育部審查通過後，才能提供全臺灣地區國民小學選取採用（教育部，民84A）。

國民小學新課程教科書開放審定以後，社會各界對於「如何建立嚴謹、客觀、周延、公正的審查制度以確保教科書多元化，提高教科書品質」便十分關注（歐用生，民84；楊國揚，民84；魏宗明，民84）。民國八十五年二月，審查結果首次公布後，由於各科教科用書通過之審查標準頗有差距，建立公正、公平、客觀的審查制度，更成為討論之焦點（王佩蓮，民86）。

國立編譯館雖然在此次國民小學新課程開放審定的過程中扮演了教科書編輯者的角色，但在國民中學以及高級中學新修正發布實施之課程標準中卻扮演了審查者的功能，由於教育部所委託之臺灣省國民學校教師研習會係初次辦理審查，因此相關作業與程序皆參據國立編譯館當時之審查作業修訂而成，故此二機構所辦理教科用書審查之作業與流程雖不盡相同，但卻有雷同之處。民國八十四年，國立編譯館為因應國民中學新課程教科用書之審查，除根據各種研究報告所提建議暨教育部發布之「中等學校及國民小學教科圖書儀器教具審查規則」（教育部，民84B），擬定「國民中學教科用書審查作業程序」報經教育部核定外，並研擬國民中學音樂等各科教科用書審查表（內含使用說明、基本資料、必要標準、一般標準）提各科教科用書審查委員會研議。另為使出版業者了解送審時應注意事項，亦研訂「國民中學審定本教科用書送審須知」，研訂過程中除發函各出版業者提供相關建議，並召開多次會議研商外，公告實施前，又舉辦出版業者座談會，聽取出版業者對相關規定以及各科審查標準之意見。上述措施頗獲出版界肯定。因此在社會各界熱烈探討國小教科用書審查制度之同時，本文擬從國民中學教科用書審查制度實施層面之現況與問題加以介紹及探討，並就教各方，期使教科書審查制度更臻完善。

## 二、國民中學教科用書審查制度現況與特色

國民中小學教科用書採行審定制度，乃是國內教育體制因應社會自由開放、多元的必然趨勢。為因應此一開放趨勢，國立編譯館於民國八十年代初期陸續針對我國中小學教科用書審查制度、審查作業流程以及各科教科用書

的審查基準等方面進行研究（方稚芳，民81；黃政傑等，民83、84），這些研究成果均成爲該館改進國民中學教科用書審查辦法及作業程序之參據。

茲將改進後之國民中學教科用書的審查現況及特色分別介紹如下：

### (一)現況

國民中學教科用書審查現況可就審查流程、審查委員會、審查基準、教科書申覆制度等四方面來看：（國立編譯館，民84A）

#### 1. 審查流程：

國民中學新課程教科用書之審查流程，可分爲原稿審查、修訂稿審查、終審、樣書審查等階段。其作業程序大致如下：

##### (1)原稿審查：

送審書商依送審規定將書稿（含教科書、習作、教師手冊）、編輯計畫（含編輯理念、教材特色、全套教材架構等）及其他相關表件等送交國立編譯館，經受理後，由該館先行送請二位學者專家依據課程標準、審查基準等進行初審，並詳列具體審查意見；其後，再由該館將初審意見、送審書稿及相關資料送交由七位審查委員組成之「審查委員會」進行複審，以共議方式決定審查結果。依規定，審查結果分成通過、不通過、修正等三個等級。原稿審查所需時間約爲四個月。

##### (2)修訂稿審查：

經審查委員會決議爲「修正」之書稿，須發還送審者進行修改，送審者應在規定期限內（修正期間不得超過一年），將修正後之書稿送回國立編譯館再進行審查；經再審查後仍應修正者，送審者仍應依據再審意見修正後送審（再修正期間不得超過半年）。修訂稿審查所需時間，視送審書稿修訂幅度，平均約需一至二個月。

##### (3)終審：

送審書稿經審查委員會決議「通過」及「不通過」者，均須送交國立編譯館「教科圖書標本儀具審查會議」（簡稱終審會）審查，終審會原則上採程序審查，不對書稿內容作實質審查。

##### (4)樣書審查：

經終審通過之書稿，由國立編譯館發還送審者排印樣書，樣書排印完成後須送該館核對，經核對與終審通過之書稿內容相符後，由該館發給審定執照，有效期限爲六年。

## 主題文章

### 2. 審查委員會

為表示審慎並尊重學者專家及現職教師的專業與自主性，國立編譯館以組成各科教科用書審查委員會方式審查教科用書。有關各科教科用書審查委員會之組成，均依據教育部核備之「國立編譯館國民中學各科教科用書審查委員會作業要點」（國立編譯館，民84B），採推薦制、聘期制及比例制之方式辦理。茲說明如下：

#### (1) 推薦制：

為網羅更多的專家學者及現職教師參與審查，國立編譯館在組成委員會之前，發函教育部、國內各大學相關系所、省市教育廳局、各教師研習機構等，請其推薦適當人選；推薦時除須填明受推薦者之學經歷、近五年有關各該科教材之相關著作或優良教學事蹟外，並請推薦單位於推薦時考量性別平衡、年齡等因素。國立編譯館在接獲受推薦之學者、專家、現職教師名單後，一一建檔作為人才庫，並從中遴選出審查委員。遴選過程力求公正、客觀。

#### (2) 比例制：

審查委員會成員由七至九人組成（其中一人為主任委員），人選包括有教育課程心理學者、學科專家、現職任課教師等，目前三者的比例約為一比六比三。

#### (3) 聘期制：

審查委員會成員之聘期均為二年，期滿得予續聘；惟基於活化審查委員會之運作，委員聘期屆滿時得視參與情況予以一定比率之改聘。

### 3. 審查基準

教科書審查基準，係指評定教科書品質優劣所依循之相關法則與標準。過去，教科書之審查，除依據教育部所發布之各級學校課程標準外，並規定教材內容不得違反基本國策；至於審查標準，就只有內容、結構、文字、圖表等四大項，並且無具體評量項目。由於上述規範籠統易生爭議，故審查結果往往引發送審者的質疑與批評。

目前，國立編譯館已完成國民中學各科教科用書之審查標準，此審查標準採質量並重之評量方式。其評量內容分為「必要標準」、「一般標準」及「總評」等三大類，「必要標準」各科一致，包括有「符合國家法律」、「反映社會基本價值與多元文化觀」及「符合課程標準標準的基本精神」等三項；「一般標準」可分為教科書及教師手冊兩種，教

科書之評量標準包括有〈結構〉、〈內容〉、〈教學設計〉、〈文句可讀性〉及〈版面編輯及印製〉等項；教師手冊之評量標準則包括有〈結構與內容〉、〈文句可讀性〉及〈版面編輯與印製〉等三項，各大項又可依科目性質之不同細分為個數不等之小項。至於評量的方式，審查委員審查時，須先檢視送審書稿是否符合必要標準，不符合者判定為不通過，但審查人必須詳列不通過之內容及理由；符合必要標準者始能進行一般標準之審查，一般標準中之各大項得分達各大項配分之60%以上且總分在70分以上者，始能判定為「通過」或「修正」，否則應判定為「不通過」。至於各大項之配分各科略有不同，但差異不大。教科書部分大致分為結構（10分）、內容（30分）、教學設計（40分）、可讀性（10分）、版面編輯與印製（10分）；教師手冊部分則分為結構與內容（70分）、文句可讀性（15分）、版面編輯與印製（15分）等項。

#### 4. 教科書申覆制度

教科書不僅是文化的產品，更是一種經濟的產品，出版業者投入大量的經費、人力、物力編輯教科書，所企求者，是教科書能通過審查並行銷於市場。因此教科書能否通過審查關係到出版商權益甚大。而教科書能否通過審查，除技術層面之因素外，難免涉及價值、甚至意識形態的問題，故教科書審查之爭議勢不可免。現行教科用書審查制度，對於審查不通過者，定有申覆程序；送審者於接獲「不通過」通知一個月內，得提出申訴理由，審查委員會亦必須於一個月內根據送審者之申覆予以具體回應。

## (二) 特色

現行國民中學教科用書審查制度大約有下列六點特色：

### 1. 明確規範各審查流程所需時間

為方便出版業者規劃送審事宜，目前各科教科用書均需學期始業（即每年八月一日、二月一日）前一年提出審查申請，且規範原稿審查所需時間約為四個月，修訂稿審查時間約二個月，終審約半個月，樣書審查約半個月。

### 2. 將教科書、教師手冊、習作視為一體，採同時送審、同時核發執照之方式。

### 3. 出版業者送審教科用書時，須檢附書稿暨編輯計畫（含編輯理念、教材特色及全套教材架構），使審查人在審查時，能有較充足之教科用書編

## 主題文章

輯資訊。

4. 爲力求周延、客觀，採二階段審查之方式，先經初審委員審查後，再送複審委員以共識方式提出總評及審查結果。
5. 研訂各科審查基準，並採質量並重之評量方式，期有助於審查委員客觀、具體之審查，並有助於教科書編輯品質之提昇與發展。
6. 訂定「送審須知」，儘可能提供出版業者有關審查之相關資訊，並於研訂相關法規時，儘量邀集出版業者參與。

### 三、教科用書審查問題之探究與檢討

教科書審查制度能否落實，不僅關係到教科書開放政策之成敗，也影響到數以萬計學子知的權益與教師教學之品質。中小學教科用書的審查制度雖然已隨社會環境改變、政府行政效率提昇，以及教師專業自主權日益受到重視等因素而日趨周延、完整。但不容諱言，目前審查作業與相關規定仍有值得再進一步探究之必要，茲分以下數點說明之：

#### (一)加強提升教科書品質，並促進教科書之多元化

教科書開放審查的主要目的之一是，鼓勵民間參與，使教科書多元化，以活潑教科書內容，提高教科書品質（歐用生，民84）。審查應在考慮學生福祉、教學效率及鼓勵教材編者的創新性等前提下，彈性解釋課程標準，以免扼殺教科書之多元性及其自由市場之形成（詹志禹、吳璧純，民84）。而如何提升教科書品質，又不扼殺教科書的多元性，則值得吾人多加思量。

目前國民中學各科教科用書之審查，均由審查委員會主其事，雖然國立編譯館於遴聘審查委員時，均要求委員嚴守客觀中立、不兼任民間出版社相關職務，且訂有具體明確之審查標準暨評量方式，供作審查之參據，然有關課程標準之解釋、審查寬嚴尺度之拿捏，仍有賴於審查委員之共識與學術專業素養。因此，審查前，審查委員、出版業者、審查權責單位等應充分溝通，建立共識；審查期間，亦宜隨時就相關問題充分討論，期能達成教科書開放民間參與之目的。

#### (二)審查作業宜力求簡化

近來報章雜誌對國小教科用書審查曾有如下之評論：目前教科書從送

審、修訂、審查合格到出版這一連串的過程，似乎普遍反應不佳，尤其是民間出版業者一致認為應該加以適度簡化及縮短，以目前的《原稿審查》、《修訂稿審查》、《樣書審查》三階段式之審查作業方式而言，應該還有簡化的空間（魏宗明，民84），目前國民小學審查作業程序繁複（中央日報，民86），上述批評說出了送審者的感覺。

目前教科書仍採原稿、修訂稿及樣書三階段審查方式之主要原因是，現階段仍屬開放審定之初期，為提升教科書之品質，並顧及出版業者成本負擔，送審時並僅要求出版業者提供排印好之彩樣即可；且審查時除以分數判定送審書稿之通過與否，更提出許多具體改進意見供出版業者參考修訂；另為防止市場行銷之書籍與送審通過書稿之內容不符，影響學生受教權益，故仍有上述三階段送審之規定。未來國內出版品質達到一定水準後，審查者所提出之修正意見將日漸減少。屆時審查流程應可簡化為一個階段，即出版業者送審之成書，經第一次審查發現沒有修正之必要，則可判定其通過審查；若仍需修訂者，俟送審者將書稿修訂完畢後，再送審查委員會審查，再判決該書是否合格即可。

### （三）宜朝教科書全套或年段送審方向努力

教科書全套或年段送審，不僅是選用者的希望，亦是審查人的期望，因為全套書一起審查，評審人容易了解整套教科書編輯的理念、整體架構以及銜接等相關問題，有助於作更正確的判斷。然目前各級學校課程標準均為「逐年」實施，且編輯時間大約僅有一年，以教材研發的觀點來看，出版業者在如此短促的時間內，絕不可能將整套或數冊教材一起研發完成；且教材逐年實施之規定，亦使提前審查完竣之教科書，面臨時效性及出版業者成本無法回收之問題。如果未來修正發布之課程標準（或大綱）能採同時或分年段實施之方式，且給予出版業者二至三年的時間研發（註1），則教科書採年段或全套送審之方式將成為可行。

### （四）審查有效期限宜再縮短

依據「中等學校及國民小學教科圖書儀器教具審查規則」，國民中小學教科用書的執照有效期限為六年。在資訊發達、社會變遷快速的社會中，六年的效期似乎太長，宜研究改進。

### (五)成立專責機構研發課程標準

教育部修正發布之各級學校課程標準，不僅為出版業者編輯教科用書之教材依據，亦為審查單位審查教科書唯一之標準，凡不符合課程標準所規範者，勢必無法通過教科書之審定。然課程標準是否切合社會趨勢、是否符應課程精神以及賦予學校及教師更多的自主與彈性，均關係到審定本教科書能否多元化的發展。以民國八十三年十月修正發布之「國民中學新課程標準」為例，該課程標準發布之時間，距上一個課程標準相隔十一年之久，且新課程標準係自民國七十八年開始，由教育部教育研究委員會邀集學者、專家、現職教師及教育行政人員等組成課程標準研訂委員會，從研訂至發布，前後長達六年，由於參與修訂之成員均係臨時委聘，並非長期專責從事課程的研發，使得許多相關基礎研究缺如，造成課程標準在實施上，偶有空礙難行之處。因此成立專責機構，研訂各級學校課程標準或課程大綱，實屬刻不容緩之事宜。

### (六)成立仲裁機構

教科書審查，即使力求客觀、周延、具體，但仍屬價值判斷的過程；其審查結果，更關係到出版書商之生存與發展，實宜小心審慎。現行教科書審查流程，雖然提供了送審者申訴之管道，然仍屬於審查委員會之再審議程序，其客觀與公平性，有待評估。

由於中小學教科書全面採行審定制是必然之趨勢，雖然出版業者須依照課程標準研發教材，但在人文社會學科方面，其內容取舍必然呈現多元角度與創新之立論，間或參雜意識形態之考量，難免衍生類如「國民中學認識臺灣科」教材內容以及日本「家永事件」之爭議。屆時若缺乏超然、中立之第三者加以仲裁、協調，則衝突與對立將無可化解。

## 附 註

註 1：日本、南韓國民小學係採年段送審方式，從課程標準發布至第一年段新課程實施，約為三年；美國則在課程綱要確定後，給予書商卅個月時間編寫相關教材。



## 參考文獻

- 王佩蓮（民86），談教科書開放各校自選的問題。政策月刊，26，10-13。
- 方稚芳（民81），我國中小學教科用書審查標準之研究。國立編譯館。
- 中央日報（民86），審查標準出現若干盲點。中央日報，86.9.10，第21版。
- 教育部（民84A），國民小學課程標準實施要點。教育部臺(84)國字第022440號函修正發布。
- 教育部（民84B），中等學校及國民小學教科圖書儀器教具審查規則。教育部臺(84)參字第029304號函修正發布。
- 張稚美，開放教科書編寫的問題和建議。政策月刊，26，5-7。
- 國立編譯館（民84A），國立編譯館國民中學教科用書審查作業程序。教育部臺(84)國字第027986號函准備查。
- 國立編譯館（民84B），國立編譯館國民中學各科教科用書審查委員會作業要點。教育部臺(84)國字第027986號函准備查。
- 黃政傑等（民83），國民中小學教科書審查定制度與審查標準之研究。國立編譯館未出版之教材研究叢書。
- 黃政傑等（民84），國民小學教科書審查標準之研究。國立編譯館未出版之教材研究叢書。
- 詹志禹、吳璧純（民84），教科書開放政策的挑戰與因應。國立編譯館通訊，8(4)，15-20。
- 楊國揚（民84），國民小學教科書審查作業之探討與改進方向。國立編譯館通訊8卷4期，頁21-22。
- 歐用生（民84），落實教科書審定制度的。國立編譯館通訊，8(4)，11-14。
- 魏宗明（民84），論國民小學教科書開放審定後的品質、審查、選用問題。國立編譯館通訊，8(4)，31-34。

方稚芳，韓國成均館大學教育碩士，主修教育

楊國揚，中國文化大學法學碩士

## Discussion on the Reviewing System of Middle School Textbooks

*Fang, Jhy-Fang<sup>1</sup> · Yang, Kuo-Yang<sup>2</sup>*

Under our educational system, the adoption of review and approval system of primary and middle school textbook is a inevitable trend to meet the challenge of an open and pluralistic society. Since 1989, textbooks which were not exam-related have been open to the private sector. The National Institute for Compilation and Translation (NICT) was assumed the responsibility of reviewing middle school textbooks. It gradually established the reviewing procedures and standards .

This article is aiming to find out some possible defectives and difficulties aroused by the present process of the reviewing system. And furthermore, it tries to search for a more thorough and professional reviewing system. At the meantime, relevant organization that hold the responsibilities for fulfilling the future curriculum research and mediating the reviewing controversies should be established as soon as possible.

**Keywords:** Textbooks · Review System

- 
1. Senior Editor & Section Head, Department of Elementary and Secondary School Textbook, National Institute for Compilation and Translation
  2. Associate Editor, National Institute for Compilation and Translation