

# 從中小學教科書發展評析我國百年 課程政策之演變

甄曉蘭\* 王立心\*\*

教科書是政治、經濟、文化、思潮影響下的時代產物，其所呈現的知識組織系統，不但反映學校課程的形貌，更陳顯出課程政策的內涵，因此本文特別回溯探究教科書發展之軌跡，藉之檢視我國百年來課程政策演變的脈絡因素與歷史意義，透過回顧評述海峽兩岸有關教科書發展與課程史研究之相關論述，本文首先從教科書發展的歷史脈絡鋪陳、解讀與評述，來陳顯在特定時空下教科書所反映的知識型式、社會價值和政治議題；接著，嘗試沿引教科書發展的緣由與影響，來解析課程政策變革的動因及其所留下的時代意義；最後，則藉由反省長久以來不斷重複出現的課程議題，來思索玩味我國課程發展史所內蘊的意義與啓示，希冀從中獲得一些「後見之明」，作為未來課程決策與發展的借鑑。

關鍵字：教科書發展、課程政策、課程史

\* 作者現職：國立臺灣師範大學教育學系教授

\*\* 作者現職：國家教育研究院教科書發展中心助理研究員

---

通訊作者：甄曉蘭，e-mail: sharon@ntnu.edu.tw

## 壹、前言—尋繹課程史的道與理

課程是教育的核心，與教育活動共生共存，有關「什麼知識最有價值？」、「教育應涵蓋哪些內容？」、「怎麼安排學習進程？」等問題，源遠流長地蟄伏於教育論述的核心，更是課程決策的主要辯證議題。隨著不同的時空背景、不同的社會脈絡，這些問題的答案與解釋，常因著不同的文化價值取向、社會利益權衡或政治現實考量，而呈現出不同的課程思考與主張（甄曉蘭，2004）。從歷史發展的脈絡來看，課程是在特定社會文化脈絡下的選擇性產物（Kliebard, 1992），任何時期的課程思想與政策主張，都是無價的論述資產，反映出特定時空下所形成的知識型式、社會價值和教育信念，其間，各種思想與訴求在演繹和競逐的過程中，或公開的左右課程政策，或悄然地形塑課程內容，都影響著學校的教育內容與知識結構，留下許多紛擾不斷、耐人深究的課程議題。

誠如 Apple (1993) 所指出，課程是社會建構、歷史制約和政治導向的。對課程歷史的關注，將有助於提醒學者和實務工作者敏覺到課程是一種「社會規範形式」(a form of social regulation, Popkewitz, 1997)，而「課程議題是發生在歷史時空和政治脈絡中的」(Pinar, Reynolds, Slattery, & Taubman, 1995: 11)。畢竟，課程變革所涉入的表述、區辨、和調節規則，是無法透過臆測而得知，必得透過歷史的對應 (historicized) 來理解 (Popkewitz, 1997)。雖說研究課程史不一定能提出解決課程問題的答案，但藉由有系統地回溯「課程往事」，探討「發生了什麼事 (what)?」、「如何發生的 (how)?」及「為什麼會發生 (why)?」等問題，不但有助於鑑定所涉入的課程議題、考驗事件的前因、後果 (antecedents and consequences) 和發展趨勢，更有助於對課程事件與相關論述提出統合的描述與解釋，使過去與現在之間的課程論辯關係得以延續。換言之，課程史研究是一種尋求意義的探索之旅，透過「重返」(re-visit) 場域、「重演」(re-enactment) 過往事件，並經由「詮釋性理解」(hermeneutic understanding) 作為中介橋樑，使課程研究的歷史認知與社會變遷產生關係，在過去、現在與未來之間不斷地對話，反覆地思索玩味課程發展的理路與意義。

「沒有歷史就像沒有記憶」，就無法借鑑於對過往進展歷程的理解。二十多年前美國著名課程學者 Tanner 和 Tanner 就如此提醒，若不重視歷史所提供的觀點，其結果將導致「當前的課程事件注定被視為『當季的』運動場景或時尚現象」(1990: xiii)。的確，由於課程研究領域普遍呈現一種「無歷史」(ahistory) 的傳統，以致於歷來出現了許許多多「費盡千辛萬苦展開、卻極其輕易被摒棄的課程『改革』」(Tanner & Tanner, 1990)。面對國內教育改革風潮的盛行、課程政策更迭的紛擾，白亦方 (2008) 不禁有感而發，大聲疾呼「課程史研究，此其時矣！」希冀能尋得歷史借鏡，找到些線索與證據，來供教育決策者、研究者與實務工作者釐清改革的訴求，瞭解政策的發展、主張與影響，進而得到有意義的啓示。

透過課程史的研究，記錄、分析特定時空脈絡下，利害關係人士對課程定義、目標、內涵的想像與抱負，以及相關課程決策的歷程與影響，進而解釋相關課程事件與論述的意義、價值與啓示，當可發揮課程史的透鏡效益，為當前的課程實務提供「指南」與「定錨」的參照（白亦方，2008），亦可協助洞悉課程決定背後的文化政治與權力運作關係（Kliebard, 1992; Popkewitz, 1997），而所陳顯的「歷史敘事」或「歷史批判」，都有助於拓展理解課程議題的觀點與思考方式，為未來的課程發展勾勒有展望的遠景（Kliebard, 2002; Tanner & Tanner, 1990）。

一般而言，課程史主要的研究範疇包括背景脈絡、人物、主張、內容、機構與組織、課程改革等，但課程學者在處理課程的發展歷史，則各有其不同的定位主張，也有其不同的探究取向與方法策略（白亦方，2008），使得對課程歷史脈絡的分析，呈現出多元的論述觀點，各自有其切入點與側重的議題層面。就課程史研究成果累積較為豐富的英、美兩國來看，有的學者或從學校課程變革的歷史脈絡（Tanner & Tanner, 1990; Walker, 1990）、或從學校學科知識的演進變化（Goodson, 1983, 1985, 1997）、或從國家課程政策的改變（Ross, 2000）來進行探討分析；有的學者則從關鍵性課程事件的歷史意義來進行探究（Kliebard, 1988; 1992; Ornstein & Hunkins, 1998）；更有學者從重要的課程論述來呈現課程領域的概念演進與典範轉移（Pinar et al., 1995; Schubert, 1986），甚或從權力的角度、「社會知識論」（social epistemology）的觀點來探討課程歷史的建構（Popkewitz, 1997）。就國內課程發展史的研究而言，因起步不久，在議題的選擇和方法的運用上，都還有極大的開發空間。目前累累較多關注焦點、研究分析成果較為豐富的議題，以教科書政策與制度演進的歷史回顧（司琦，2005；藍順德，2005，2010；楊智穎，2011）和課程標準修訂沿革的歷史意義分析（白亦方、劉修豪與黃炳煌，2011；歐用生，2011）為主，至於探討的時間範疇，則多以國民政府遷臺以後的發展為分析的重點。事實上，教科書是課程政策的具體展現之一，由教科書的政策制度與課文內容中，可以探究國家課程如何被詮釋與解釋為教科書，並了解課程政策是如何呼應、同化或抗拒政治、社會與文化影響。是故，本文由中小學教科書著手，以探究、評析課程政策之演變。

由於教科書不僅僅是有組織的知識系統，而課程標準也不僅僅是規範教科書編寫的指引，兩者皆是政治、經濟、文化、思潮影響下的時代產物，既能反映出學校課程的形貌，又能陳顯課程政策的演變，因此，探討教科書政策演進或課程標準修訂沿革，自能發揮「歷史致知」的價值，透過社會脈絡的重建與歷史意義的解讀，瞭解不同時期課程政策變革的過程與原委，並理解其所涉入

## 主題文章

的「統治性」(governmentality)和「選擇性」(selectivity)等複雜的議題。基於此，本文特別以教科書發展軌跡為探究軸線，來重新檢視我國百年來課程政策演變的脈絡因素與歷史意義，以期對我國課程的發展能有分析的了解、整體的把握與系統的表達。

鑑於國內對清末民初以降教科書發展脈絡的探討較少，本文對百年來教科書發展與課程政策演變的分析，除奠基在國內教科書發展與課程標準修訂沿革的研究成果外，亦補以中國大陸之相關研究論述，作為本文歷史回顧與議題評述的參考根源。本文首先從教科書發展的歷史脈絡鋪陳、解讀與評述，來陳顯在特定時空下教科書所反映的知識型式、社會價值和政治議題；接著，嘗試沿引教科書發展的緣由與影響，來解析課程政策變革的動因及其所留下的時代意義；最後，則藉由反省長久以來不斷重複出現、來回擺盪的課程議題(recurring issues)，來思索玩味我國課程發展史所內蘊的意義與啟示，或許能從中獲得一些「後見之明」，作為未來課程決策與發展的借鑑。

## 貳、溯探中小學教科書發展的軌跡

近代學校制度建立後，逐漸大規模實施分科目、分年級、分班級的團體教學，到 1830 年代，「教科書」(textbook)一詞開始被用來通稱因教育目的而編纂發行的課本，或泛指課堂中使用之圖書(Johnsen, 1993)。因教科書兼具實用與便利的特性，有助於讓學生按部就班的學習，依循一致的步驟，在同一時間內學習到同樣的知識內容(Callison, 2003)，自然而然，教科書在學校教育過程中被廣泛地使用，並愈益扮演重要的角色。隨著義務教育實施及教育普及化，教科書作為主要的啟蒙材料，與個人成長及社會發展息息相關。也因此，教科書成為學校教育過程中，極為重要的社會化與政治化媒介／工具。無庸置疑地，教科書政策與制度的演進，也就反映著各個時代政治文化與社會民情；而教科書內容與形式的轉變，則記錄著課程思潮與學科知識發展的軌跡。

中小學教育扮演著啟蒙學童的角色，其後納為義務教育普及全國，最能敏感地反應國家教育與課程政策的變化，百年來學制及中小學名稱雖略有不同，但大致可比照目前九年一貫課程教育階段，也為本文研究的範疇。也因為中小學教育啟蒙與義務教育的特性，中小學教科書可視為不同世代的集體記憶，可以用來追溯、了解不同時期政治社會與教育的發展，並見證文化價值與意識型態的轉變，可作為課程史研究的重要材料。以下便由政治社會脈絡與教育發展的角度，梳理自清末以來百餘年間，我國中小學教科書發展的重要階段(參見附錄 1)，作為接續進一步探討、評析課程政策演變的論述根源。

## 一、西學東漸，近代教科書產業與制度的萌芽 ( 1897-1911 )

十九世紀中葉鴉片戰爭失利後，清廷推動以工業化為核心的洋務運動（又稱自強運動），然而，其所推展的教育事業在學習三綱五常的儒家舊學經典外，也導入了「西政」、「西藝」、「西史」等西學課程，雖僅是些粗淺的語言課程、法制規章及實用專業技術，但也為傳統啓蒙學校的課程改革起了先導作用（吳洪成、李兵，2003），新式教育啓蒙教材的內容開始有所轉變。雖然各界對教育改革的目的與內容並不一致，相關的主張所引起的社會效應也不盡相同，然而卻拉開了我國學校課程近代化的序幕，帶動了對西學的認同與傳播（呂達，1994；鐘平艷，2005）。當時，對於西學課程及教科書編譯最具代表性者，則為京師同文館和江南機器製造總局翻譯館，其譯書雖主要偏重於自然、機械、軍事、語言、數理等「致用」的學科，但亦有歷史、法律、政治和教育類書籍，只是數量較少，但或多或少都已具有近代教科書強調基礎、分科、由易而難等便於教學的特性，廣被新式學堂採用為學習教材。

另外，外國傳教士所辦的教會學校和文化機構，也催化了我國教育和學校課程的現代化（呂達，1994）。譬如，教科書的形式與出版體系，便受到清末教會學校與傳教事業的影響。基督教教徒於 1877 年在上海組織「學校和教科書委員會」（School and Textbook Series Committee）為我國教育史上首次出現「教科書」之名，該委員會亦成為我國最早編輯出版教科書的專門機構（丁致聘，1935）。其籌編的初級（小學）和高級（中學）兩套中文教科書，已開風氣之先，配有教義問答手冊和動植物圖表等教師教學資料；且自設印刷廠，引入先進技術，建立了發行與銷售管道（王宏凱，1998），提供給教會學校、私塾及部分新式學堂採用。在編寫和印銷方面，可說已粗具近代教科書出版事業的體系。

1895 年甲午戰敗，歷經 30 年的洋務運動鍛羽告終，顯示「中體西用」下的體制內有限改革似乎難振沉痾，繼之而起的維新運動，康有為、梁啟超、嚴復等人，紛紛倡議制度性的改革，對學校教育系統、課程內容、和教學方法，都提出了新的主張（呂達，1994）。由於對教育改革的重視，鼓勵在各地積極開辦新式學堂，亦開啓了國人自編教科書的先河。1897 年盛宣懷奏准開辦的南洋公學，由其師範院編輯《蒙學課本》三冊以供教學使用，內容取材於日常生活之所見，而非傳統教條之背誦，是近代最早正式出版、且具有教科書體例雛形的自編教科書（閻立欽，2000）。此外，還有以語體文所編《字義教科書》，涵蓋高等小學 6 種科目的《蒙學讀本》，以及兒童識字教育的《字課圖說》，均為當時新式自編教科書的典型。

若計算清末由官辦機構西書中譯、教會發行教科書，以及學堂自編教材，所出版新學書籍，載於東西學書錄者，就有千餘種之多（教育部，1934），呈現

## 主題文章

當時教材的多元發展與出版之盛況。當時，上海可說是近代新式教科書的出版中心，1902年，文明書局將前三等學堂內編之《蒙學讀本》七編印刷出版，是為商業編印教科書之嚆矢（丁致聘，1935）。之後，商務印書館出版《最新教科書》系列，其科目完整、配套周全，教科書的編印已走向成熟，其不僅具有循序漸進和生動有趣的特點，而且首創「一套三冊」的配套編排，師生各有其書（吳洪成，1998），對中小學教科書形制的發展，產生相當的示範效果。

除了民間商業出版社，清政府所設京師大學堂及其後學部的編譯圖書局，亦投入官辦教科書發行，但由於官方編寫教科書「忠君尊孔」的宗旨，與新式教育需求大相逕庭，自難受到青睞，以致銷售情況不佳；而除了編輯教科書外，清政府亦訂出嚴格的教科書審定制度，凡審定之圖書應標明「學部審定」字樣，未經審定而偽托名者，則須查辦。雖然學部對於教科書的審定，交雜著政治標準以致影響教科書的多元與進步；然而，若由審定的教育標準來看，對教科書的規範實有積極作用，可以導正教科書發展初期許多不合體例、編排不當、語言不精等良莠不齊的現象（王建軍，1996）。我國近代中小學教科書編輯、印行、審定之制度架構，也於此時趨於完備。

整體來看，近代教科書產業與制度的發展，多以西學及西方制度為圭臬，清政府為富國強兵而大規模、有系統的進行西書翻譯，成為民間克難卻也實用的學習教材；基督教會為宣教目的而投入出版教材，發展出教科書編印營銷模式的雛形；新式教育推展與設立新式學堂，帶動對新式教材的大量需求，奠定自編教材與教科書商業化出版的基礎。也由於清末各民間出版社之間自由競爭，為了市占率與銷售量，各家之間互補短長，既仿效又創新，擴大了教科書學科門類範圍，提升教科書的內容品質，推動了教科書產業的快速發展。

至於一水之隔的臺灣，在1895年甲午戰爭簽訂馬關條約割讓給日本後，在教育及教科書制度上，則取法於日本。統治初期，尚未有統一讀本，國語傳習所和公學校使用的教科書十分混雜，有中國大陸小學校使用的教授書，也有臺灣總督府編輯、並題為「臺灣適用」的各種教科用書，如《臺灣適用國語讀本初步》、《臺灣適用會話入門》、《臺灣適用書牘文》等。1900年，臺灣總督府開始編纂教科書，實施國定（府定）本的教科書制度，其時，日本尚未實施國定教科書制度，還屬於檢定制度時期，因此，殖民地臺灣可說比日本本土先發一步，由主管文教的民政部編纂統一的國定教科書（周婉窈、許佩賢，2003），在教科書的內容部分，則具有明顯的「殖民地的色彩」（蔡錦堂，2003），有部分內容直接引自日本教材，不乏實學（職業）教材，以及尊崇皇室、忠愛國家等內容。簡而言之，在不同的政治處境中，臺灣的教科書發展少了些追求西學的維新風潮，卻多了分皇民化運動下的殖民色彩。

## 二、思潮激盪，新學制帶動教科書編寫的革新（1912-1927）

辛亥革命的成功，推翻了封建帝制。在民國建立之初，面對南北分裂、軍閥割據，時局依然動盪不安的情勢，以孫中山為首的臨時政府，對政治、社會和教育方面都進行了重大的改革。在教育方面，立即由蔡元培教育總長起草，訂頒了《普通教育暫行辦法》，明令「凡各種教科書，務合於共和民國宗旨。清學部頒行之教科書，一律禁用。」，隨之，接續頒布《普通教育暫行課程之標準》、《小學校令》、《中學校令》、《中學校課程標準》，以取代清政府的教育法令，並規範教育目的、課程設置、學校設備及入學條件等，進行一連串的學校教育與課程改革，達到「以完足普通教育、造成健全國民為宗旨」的目標。此外，1912年9月並頒布《審定教科圖書規程》，允許各界自行編輯教科書，但須依《小學校令》及《中學校令》編輯教科用圖書，呈請教育部審定；且由各省組織圖書審查會，就教育部審定圖書內擇定適宜之本，通告各校採用（王炳照、宋元強、蔡振生、蘇渭昌與雷克嘯，1994），以落實教科書審定及選用制度。

極為有趣的是，商務印書館由於錯估形勢，不看好辛亥革命，以致在清末大受好評的《最新教科書》及《簡明教科書》系列，在改朝換代之後，教科書內有關大清帝制的內容全變得不合時宜，以致無人選用而元氣大傷；相對的，創立於民國元年的中華書局則嗅得商機、預先籌劃，趁勢推出符合共和政體的《中華新教科書》系列而奪得先聲，雖然倉促出版略嫌粗糙，但搭上了「政治正確」的順風車，幾乎囊括了整個教科書市場；其後，又續推《新制中華教科書》系列，學科更為齊全，且符合國家教育宗旨，廣受推崇。直至商務印書館趕工修改，推出《共和國教科書》系列後，其文字淺顯、增加圖畫，內容循序漸進的特色，才重獲教育界的好評與採用。當時教科書市場的競爭，較諸今日，實有過之而無不及。

而北方袁世凱的洪憲帝制則擴大對教科書內容的掌控，除了全面否定南京臨時政府的教育宗旨，並要求尊孔讀經，將孔孟學說貫穿於教科書之中。在復古主義思潮的政治氛圍下，教科書出版業者再不情願也得配合，中華書局和商務印書館就在教科書均印上「提倡孔子教義」這一條（王建軍，1996）。這種現象，多少也反映出教科書編寫者對政治動向被動附和的一種無奈。

在民國初期內憂外患的局勢中，也正是知識醞釀激盪的溫床。夾雜著濃烈的民族主義和愛國主義情懷，肩負救國圖存的理想與使命，新知識份子躍然而出，在中西文化及思想的交會衝撞下，百花齊放、思潮激盪的「新文化運動」孕育而起（1917-1923），自由主義、社會主義、無政府主義、保守主義、實用主義、科學和民主等思想，如浩蕩洪流衝擊著傳統主義與儒家思想。在教育上不但廢止了尊孔讀經的課程，實用主義、平民主義、職業教育等各種思潮競相

## 主題文章

出現，並融入在課程改革之中。表現在教科書的編寫上，如中華書局的《新式小學教科書》倡儀實用主義及自學輔導主義；《中華商業尺牘》教科書則是注重實用，以強化生計之能力。另一個重大影響，則是白話文（語體文）教科書的發展，如商務印書館的《新法教科書》和中華書局的《新教育教科書》，白話文教材不但有助於教育的普及，選文注重實用性也帶動學校教學的革新。

1922年，在實用主義教育思潮廣泛傳播之際，「壬戌學制」應運而生，成為五四新文化運動以來教育改革的一個綜合成果。新學制公布後，即接續進行課程的「改革」運動，1923年由民間「全國教育聯合會」公布的《新學制課程標準綱要》，雖未經政府正式公布，但各地均參照施行（王炳照等人，1994），師法美國的新學制，在增加學科類別及對職業教育的重視下，推動了當時中小學新教材編寫和出版的熱潮，教科書出版界競爭激烈、各領風騷。此一時期商務印書館及世界書局分別出版的《新學制教科書》，和中華書局的《新學制適用新小學教科書》與《新中學教科書》普遍受到歡迎，在內容及版式也不斷革新。

綜而言之，民國初年社會及教育思潮的啓蒙與傳播方興未艾，應運而生的新文化運動與新學制新課程，帶動教科書編寫的革新，由民國初期《中華教育界》及《教育雜誌》等教育期刊的內容中，可以得知當時整個教育界充滿活力，對於教科書的內容編寫也有著多元、熱切的討論與論辯，體現了當時教科書編寫的深化與進步，在內容編選與形式體裁上也更為成熟。

### 三、政權擾攘，黨政思想對教科書內容的濡染（1928-1948）

1928年北伐告成，除了孤懸海外的臺灣，中華民國難得達成形式上短暫的統一，政治上開啓訓政時期，逐步建立政制及法制，發起新生活運動，在金融、交通、教育、國防和輕工業，亦開啓所謂「黃金十年（1927-1937）」的建設。然而，其間仍是政局紛擾不斷，除了中國國民黨內部的派系爭鬥外，國共分裂所引發的戰事，再加上抵擋日本侵略所展開的長期抗戰，整個國家再次處於四分五裂的局面。

在課程與教科書發展上，抗日期間國民政府遷徙重慶，中小學教科書供應短缺，教育部緊急甄選人才，編輯中小學「國定本」教科書，以應戰時需要；而後，國立編譯館繼續編輯中小學教科書，並由商務、中華、正中、世界、大東、開明、交通七家書局組成聯合供應處，負責印刷發行事宜，暫時解決戰時大後方的書荒。

中共方面，早在蘇區時期就禁止使用基督教的書籍、中國國民黨文化書籍和四書五經等教材，要求各地小學使用蘇區政府組織編寫的教材。中國共產黨設立教科書編審機構，出版政治類、軍事類、文化識字類、掃盲類及專業技術

類教科書；抗日戰爭期間，中共革命根據地如晉察冀邊區、陝甘寧邊區、晉冀魯豫邊區等出版了多套教科書，其中有些教科書採取語文和常識混合編寫的模式，既教語文、也教當時生產和生活所需的技能和知識。由於條件限制、運輸困難，當時的教科書都由各根據地自己翻印出版，以致於同樣的教科書有許多不同的版本（石鷗、吳小鷗，2009）。

而當時受日本軍國扶植成立的政權，也介入主導、修改教科書之內容。1932年成立的滿洲國，積極改編中小學教科書，欲使學童學習到與親日排華的內容，以符合日本軍國統治階層之意。譬如，將中華民國青天白日旗改為滿洲國五色旗；另外，歷史課本中，只有日本史和滿洲史，刪除中國史；在修身、道德的教科書中，宣傳的是日本天皇敕語、滿洲國皇帝詔書，以及民族協和、忠於天皇的思想；地理教科書及地圖中，將大連改為關東州，並將滿洲國劃為其附屬國（楊鳳霞、李慧娟，2002）。種種作法，都可見日本帝國統治階層對中小學教科書編寫的介入與控制；在南方，由汪精衛在南京成立「中華民國國民政府（1940-1945）」，亦積極進行教材的重編或刪改，如通令刪除「防範中日邦交」的內容，將小學歷史教材中的「戚繼光平定閩倭寇」一文中所有的「倭」字刪去，並刪去課文中「報國仇」、「川原中尉戰斃記」等字句，以及「戰地一日」、「抗戰受傷的追憶」等文章；對「五卅慘案」、「濟南慘案」、「一二八」等事件，則要求修改內容；進一步，還在1941年上半年編成「新教育課本」，強制淪陷區的各公私小學使用，甚而推動日語成為中小學的必修課程（黃駿，2003）。

1945年抗戰勝利後，內亂日烈，中小學教科書編輯仍沿舊制，僅將國定本加以修正，刪去抗戰教材，增加建國教材，成為勝利後的「標準本」教科書。

不同政權治理的地區，在意識型態互見歧異，在教育內容和方法都各不相同，但推動思想教育及黨化教育則是共同的特點，如中共創建的各個邊區政府，以共產主義思想作為教育的指導要領，使文化教育為革命戰爭和階級鬥爭服務；國民政府所轄各地，教育宗旨則以三民主義為依歸；日偽傀儡政權則以親日排華的內容，更新取代原有的教材。教科書，在政權分立的時代，則成為貫徹政黨意識型態教育的重要媒介，無可避免受到黨政思想的濡染。

#### 四、威權治理，正確政治意識型態的貫徹（1949-1967）

在國共內戰中，隨著情勢逐漸惡化，國民政府在維護國家安全及政權的考量下，開始實施戒嚴，大幅限制人民集會結社及言論自由，並管制新聞媒體及審查出版品等。1949年自大陸退守臺灣的教訓，也使國民黨政府積極推動社會和經濟的改革，並致力貫徹軍民思想及精神的統一。蔣介石身兼總統與中國國民黨總裁，透過黨政軍組織，強人威權體制逐漸成形且日益鞏固，而此機制也深入整個社會與教育系統，形成反共愛國思想教育的完整體系；再加上當時臺

## 主題文章

灣脫離日本統治不久，推動中華民族精神教育及三民主義教育，將有助滌清臺灣人民「皇民化」及「殖民化」思想，發揮以教育重塑國家認同的作用。

在課程政策與教科書制度上，光復初期臺灣行政長官公署接管各級各類學校與教育機構，並施行與大陸地區一致的課程標準。當時，由於情勢急迫，國民學校各科教材之供應，分編印（自編歷史、地理課本）、翻印（翻印大陸地區國定本小學課本）、翻譯（翻譯日文數理及技術學科）、選用（選用大陸地區已審定教科書，由出版社運臺銷售）四方面同時進行，以取代臺灣總督府印行的教科書。

而後，因戒嚴及配合動員勘亂的需要，教育部制定各項教育方案並修訂課程標準。1952年分別修訂公布《國民學校（國語、社會）課程標準》及《中學課程標準》，1953年起由國立編譯館負責編印小學《國語》、《算術》、《社會》、《自然》等學科，臺灣省教育廳編印藝能科目，民間書局得發行補充教材。1954年3月，教育部指示由國立編譯館著手編印中學《公民》、《國文》、《歷史》、《地理》等四科，其餘科目亦須送國立編譯館審查。在時局混亂的時代，政府及教育當局必須要確保教科書編印的時效與品質，並由語文及社會學科加強思想教育及愛國精神。

1962年，教育部同時修訂公布《國民學校課程標準》及《中學課程標準》，並規定國民學校《國語》、《算術》、《社會》、《地理》、《自然》、《公民與道德》等教科書及常識等教學要目及各科教學指引，由國立編譯館負責編輯；《音樂》、《美術》二科教科書及教學指引則由各書局編印，送國立編譯館審查；而中學教科書方面，則仍維持《國文》、《公民》、《歷史》、《地理》四科教科書由國立編譯館編輯，其餘教科書由各書局編印。同時，為了落實中小學教科書審查制度，教育部於1962年訂頒《中等及國民學校教科圖書標本儀器審查規則》，作為審查中小學教科書的依據，其中規定經審定之教科書由教育部發給執照，方得發採用，此項審查規則可說是威權體制之下，政府全面掌控中小學教科書內容的重要規範（藍順德，2010），此後歷經雖經數次修正，延用至1990年代開放民間出版業者編印教科書後才廢止。

臺灣光復初期社會及物資條件不佳，教科書內容版式難稱美觀，紙質、印刷及裝訂亦不佳，但不忘於封底印製標語教條，如「實施耕者有其田人人有飯吃，實施耕者有其田建設新中國」及「打回大陸解救同胞，驅逐俄寇光復中華」等，當時特殊政治社會環境與期待，在教科書中展露無遺。

## 五、教材統編，國家編印教科書的巔峰（1968-1995）

自1960年代以來經濟蓬勃成長，社會富足與教育發達促使中產階級興起，繼之，政治與社會團體也日益壯大，中產階級偏愛安定，排斥急劇的變化或社

會運動，但積極尋求法治、政治與教育的改革，不斷地削弱黨國威權體制的正當性，促使臺灣邁入民主轉型，強人領導的時代漸告終結，自蔣經國於 1987 年宣布解嚴後，整個社會與政治的氛圍，全然邁入新的紀元。

由課程與教科書發展來看，1968 年政府開始規劃、推動九年國民義務教育的推動，是人力資本結構改變與提升的重要關鍵，此時，課程教科書政策在強人領導的意志下，也產生重大的轉變，蔣介石在〈革新教育注意事項〉明確指示「今日我國各級學校不論小學、初中、高中之課程、教材與教法，希根據倫理、民主、科學之精神，重新整理、統一編印」。因此，學校教材均由國家統一編定，在中小學教科書「精編精印」及「統一供應」的政策下，由國立編譯館邀集課程、學科與現職教師等專業人才，共同編審國民中小學教科用書，並交由臺灣書店及民間出版社共同印行，統一供應各校。因為出生率上升及入學學生人數增加，統編本教科書需求擴充迅速，中小學教科書編印發行的類別及數量也達到巔峰，是當時國內書籍印刷品最大宗。

由於 1980 年代臺灣的政治環境產生激變，大中國國族認同漸趨曖昧，不若以往明確，本土政治力崛起，集中國化論述之大成的 1975 年課程標準已無法「因應社會變遷和教育發展需要」（歐用生，2011），教育部於 1989 開始全面展開修訂課程標準工作。基於統編本教科書全國一體適用，惟學生程度有所差異，學習效果各異。為改善中小學教科書內容過深、分量太多，以致造成學生學習負擔過重，影響學習動機及效果，教育部同時也指示國立編譯館進行中小學教科書「適切合理化」的修訂，調整內容分量，減輕學生負擔；降低教材難度，提高學生學習興趣；加強美編設計，編排及插圖生動活潑，適應學生的學習、興趣與需要，修訂後的教科書稱「改編本」。

此外，教育部為因應教育多元化與自由化的訴求，也就決定逐步開放教科書為審定制，由民間出版業者設計編印。首先，於 1989 年開放由民間出版業者編輯國民中學藝能及活動科目教科書，送經國立編譯館審查通過後發行，此為中小學教科書轉變為審定制之先聲，爾後，於 1991 年開放國小藝能及活動科目教科書為審訂本。雖然在考試升學的前提下，開放藝能及活動學科的市場規模有限，但已為教科書重返審定制樹立重要的里程碑。

## 六、課程統整，中小學教科書的鬆與綁（1996-present）

承上所述，解嚴之後，解除黨禁與報禁等舉措接踵而至，人民在政治與民主活動上，有更為開放的空間，教育政策也反映出多元開放與眾聲喧譁的改革風潮。教育部於 1993 及 94 年分別發布新的國民小學及國民中學課程標準，並分別於 1996 年 97 年開始逐年實施國民小學及國民中學新課程標準。1996 年，國民小學各科目教科書逐年開放的政策確立，初期採部編、民編併行制，國立

## 主題文章

編譯館仍持續編印《國語》、《數學》、《社會》、《自然》、《道德與健康》等5種科目教科書，與民間出版業者編印的教科書，均送由教育部審定（當時委由臺灣省國民學校教師研習會辦理教科書審定業務）通過後發行。至於國民中學部分，與聯考有關之學科，仍由國立編譯館統一編輯，其餘藝能、活動及選修科目則為審定制，由民間出版業者印行供應。當時，對本土與鄉土教育的反思也在逐漸萌芽，根據課程標準編寫的《認識臺灣（歷史篇、地理篇、社會篇）》教科書，大幅增加介紹臺灣史與臺灣地理的比重，藉由教科書內容的學習，強化了學生的本土關懷與認同。

另外，為回應民間四一〇教育改革運動的訴求，行政院於1994年成立「教育改革審議委員會」，並於二年後發表《教育改革諮議報告書》，揭開了教育改革的理念、目標與方向，各項教育的政策與制度，均朝向開放、多元與鬆綁的原則。在課程政策上，強調課程的統整，以中小學九年一貫的課程「綱要」，取代原有的課程「標準」，突破以往各科目間壁壘分明之觀念，將課程整合成七大學習領域，並將重要議題融入各學習領域。教育部於2000年發布《國民中小學九年一貫課程暫行綱要》，於2003年訂為正式《國民中小學九年一貫課程綱要》，後經微調，於2008年發布實施。然此一時期，顯示出課程革新的急切與不穩定性，充斥著許多政治意識型態的論爭，以及學科勢力間利害關係的角力。

2001年《國民中小學九年一貫課程暫行綱要》的實施，全面開放國民中學學科為審定制，教育部原本規劃讓部編本完全退出教科書市場，國立編譯館專責教科書審定一事。然而，由於國民小學教科書開放審定制度後，衍生出教科書內容深度不足、時有錯漏、惡性競爭、書價上揚，以及一綱多本銜接與考試的問題，社會各界要求部編本重出市場的呼聲不斷，在民意代表與輿論的壓力下，教育部指示由國家教育研究院籌備處編輯國民中小學數學，以及國民中學自然與生活科技教科書，並經公開評選委託廠商印行經銷，惟整體配套及行銷規劃不足，在激烈的競爭下，漸漸淡出市場。2012年起，新一輪的九年一貫課程教科書自一年級開始實施，此時中小學已全面開放由各界依據課程綱要編輯教科用書。各級學校教科書審定事項，皆由教育部委託國家教育研究院辦理，教科書市場進入全面由民間編印，經審定後自由選用的時期。

諷刺的是，在「課程標準」轉變為「課程綱要」，教科書制度由「統編制」轉向「審定制」之際，理論上賦予教科書編輯人員及出版社更高的彈性與自由，教科書的取材與編排設計也應更為多元，然事實顯示，教科書開放審定政策，已不純然是教育問題，也牽涉政治意識型態的轉變及其後龐大的商業利益考量。在課程「鬆」的同時，藉由審定制度及全國中小學教科書計價統一訂定每頁單價的「綁」，出版業者愈來愈少，內容趨於同質性、易通過性，也限縮了教科書自由創意的空間。

## 參、緣解課程政策演變的動因與印記

每一種歷史都有其獨特性，教科書發展的歷史亦然，需要賦予特別的關注，才能充分掌握課程政策發展演進的脈絡以及相關的影響因素。一般而言，課程政策是透過課程標準（綱要）的制訂、實施及修正來展現（詳附錄 2 中小學課程年表），而其產物——教科書——更是課程政策的時代性詮釋，是在歷史演進過程中，國家、業者、學校對課程的制定、解讀與實施的循環下，不斷再修正的成品，對於解析課程史的發展，具有相當的代表性。而在解讀教科書發展歷史的時候，也不可忽略其背後的課程政策變革與其他歷史的交互關聯性，諸如政治史、思想史、社會經濟發展史及教育史等。Reid（1986）就曾指出，教育實踐（包括課程、教科書等）是處在經濟史與思想史的交會點上，亦即任何一個時代的課程與教學實踐，其實不僅反映出意識型態資源（ideological resources），也反映出社會的物質資源（material resources）。因此，對教科書發展歷史脈絡的掌握，不但有助於理解時代背景、社會脈絡、政治情勢及學術傳統之間的交互關係，也能進一步檢視課程事件的前因與後果，釐清課程政策變革的來龍與去脈，進而一探錯綜複雜課程議題的原委與究竟（參見圖 1）。以下就沿著教科書發展的歷史脈絡，由社會變遷的挑戰與回應、學術思想的衝決與滋養、政治勢力的角力與妥協等三層面，來解析其所投射的課程政策演變原因與影響。

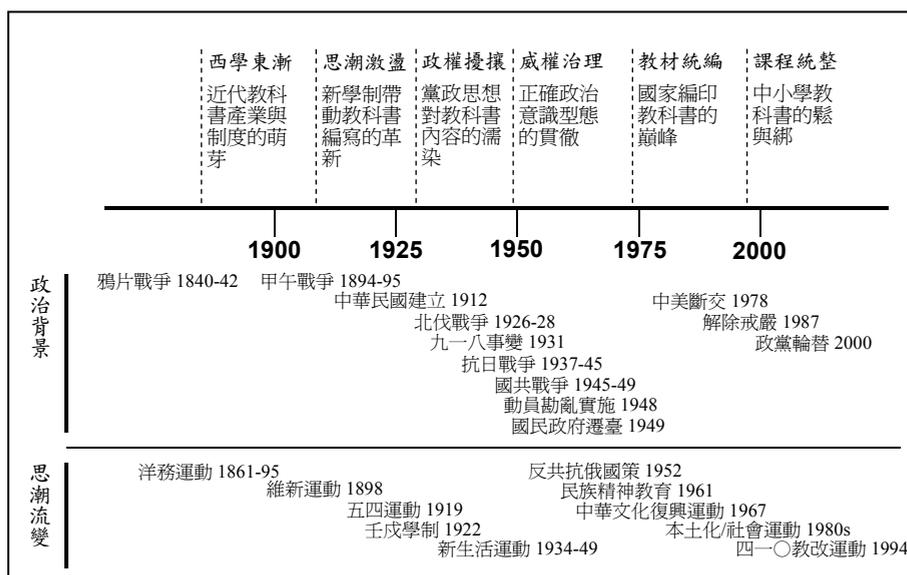


圖 1 中小學教科書發展脈絡與政治背景及社會思潮之映對

## 一、社會變遷的挑戰與回應

清末對外戰爭連連失敗，中國社會發生了前所未有的重大衝擊，封建教育所培育出來的人才，似乎已無法因應半封建、半殖民地的社會需要，在追求富國強兵、抵禦外侮的革新努力之下，士林風氣發生極大的變化，遂而有倡議「中學為體，西學為用」的洋務教育的出現，在傳統儒學課程之外，增加「西文」與「西藝」（科學知識）的學習；接續興起的維新運動，為進一步培育經世濟用的人才，促進經濟和社會的發展，則「遠法德國，近採日本」，建立了各級學校學制、入學年齡、條件和課程，提出「以政學為主義，以藝學為附庸」的課程設計方針，將自然科學、數學、外國語文、理化、法治理財和體育等納入課程。當時，壬寅癸卯學制與課程章程的制訂與頒佈（1902-1903），可說是我國近代課程體系發展的奠基石，不但促使新式教科書取代傳統教材，新的教學方法也應運而生（呂達，1994）。各地的洋務學堂、新式書院及其他新型普通學校紛紛設立，既是為了因應近代中國經濟和社會發展而產生，其所培育、經過西學洗禮的先進知識份子，也著實推動了近代中國經濟和社會的發展。

民國初年雖進行了一系列的課程改革，但仍沿襲清末課程架構，取法日本者甚多，注重道德教育，以實利教育、軍國民教育輔之。由於各省軍閥干政，政局持續紛擾混亂，整個社會並未達到建國理想中所預期的和平與秩序，面對內憂外患的局勢，新知識份子推動了新文化運動及五四反封建愛國運動，反映了對社會發展的寄望及對民主和科學的渴求。在教育方面，一反過去自上而下的師法日本的課程標準，知識份子由下而上地透過全國教育聯合會醞釀產生了1922年效法美國的學制與課程改革，頒佈了《學校系統改革案》，又稱「壬戌學制」，結束了袁世凱篡權後教育上的紊亂局面。不但以公民課取代修身課、國文課改為強調「言文一致」的「國語課」、還增設了人生哲學、社會問題、文化史、科學概論等課程，使人有耳目一新之感，在我國課程史上是劃時代的變革。而其倡議民主與科學、尊重人的個性發展、強調兒童本位等特色，則帶有深刻美國化印記，是我國教育史上由近代進入現代的轉折點（呂達，1994）。

爾後，儘管政局依然不穩，不同政權治理區在教育內容和方法也不盡相同，但整體而言，教育發展則是相對的較為穩定。為強化統治的需求，國民政府歷經多次課程設置和課程標準的修訂（參見附錄2），讓新教育的興辦益趨成熟穩固，學校課程也更爭臻完備。至1949年國民政府遷臺後，既要鞏固領導政權，又要滌除殖民思想，民族精神及愛國教育便益形重要，在配合「反共抗俄」的基本國策及《戡亂建國教育實施綱要》下，相關的課程標準修訂（參見附錄2）及統編教科書或教材編審制度等，都反映出威權體制下黨國教育的「控制色彩」，以達「提高國民智能，充實戡亂建國力量」及「實現三民主義模範省的教育建設」之目標（楊智穎，2011；歐用生，2011）。當經濟成長、社會富足、教

育發達後，追求民主自由之政治改革隨之而起，1987年解嚴之後，整個社會與政治氛圍產生了極大的改變，民間教改團體對教育鬆綁的訴求，促成了一連串的教育改革風潮，為回應社會的期待，新課程標準與九年一貫課程綱要的先後修訂及教科書開放審訂，則反映出課程政策愈趨向多元開放，無論是過程或結果，都可看到不同利益團體對課程政策所企圖產生的影響，眾聲喧嘩地創造前所未有的政治角力新局面。

## 二、學術思想的衝決與滋養

如前所述，學校課程的設置與教科書內容，是社會發展的一種反映和縮影，是教育制度與政策的具體體現，其演進不可能脫離社會變遷的趨勢。重新檢視清末民初的中學堂的課程及教科書發展概況，不難發現當時學校課程架構與學習材料在推展「新教育」的風潮下，呈現出非常明顯的中西交匯、新舊相參的色彩。從泛泛「師夷長技」的表面模仿功夫，到嘗試衝決傳統束縛的深層思想解放努力，歷經了效法日本的熱潮、短暫的模仿德國，及一次大戰後美國化的趨勢，對西方教育的學習，一路走來搖擺不定，充滿了極為熱鬧的中西文化的論爭，或有主張發揚國粹的保守派、或有倡導全盤西化的激進派、或有強調中西合璧的折衷派，由「中體西用」思想模式所引發的科學與倫理的爭辯，形成了我國近代思想、文化、教育領域的主要特色——在文化的器用方面追求西化，在倫理價值方面則堅守傳統。雖然忽略了社會文化變遷過程中最重要的適應問題，但知識份子間立場各異的爭辯與反思，卻也促成了思想體系的批判、解構與重整，帶動了教育發展朝向現代化邁進。

在中西文化及思想的交會衝撞下，學術與公眾論述呈現出百花齊放的現象，尤以1917-1923被奉為「新文化運動」的思想革新最為洶湧激進，而1919年的五四運動更是此一思潮激盪時期的高峰，成為中國思想革命的催化劑（徐中約，2001）。就深度和廣度而言，當時的思想變革遠超過洋務運動及維新運動，郭湛波（2005）認為中國自春秋戰國時代以來，從未發生如此劇烈及根本的社會和思想變革。許多引領風騷的知識份子具有留學經驗，如胡適及蔣夢麟（美國）、蔡元培和陳獨秀（法國）、郭沫若和魯迅（日本）等，深諳西方文明，當時，自由主義、社會主義、無政府主義、保守主義、實用主義、科學和民主等思想，如浩蕩洪流衝擊著傳統主義與儒家思想；同時期在中國遊歷或講學的歐美思想家，如羅素（1920-1921）、孟祿（1921）杜威（1919-1921）等人，對引介西方思潮與意識型態，也起了推波助瀾的作用。在教育方面，杜威的實用主義教育思想及「教育即生活」、「兒童中心」課程論，尤其影響到1922年學制和課程改革，加速了中國教育美國化的進程（呂達，1994）。

## 主題文章

然政局上的持續混亂，讓部分求急效的知識份子，對實用主義及民主等漸進式社會改革感到失望與不耐，紛紛轉向馬克思主義尋求新的解方，也使得許多傳統唯心論與儒學的掙扎與反撲，不曾停歇，都期望藉著思想體系的借用與重整，來重建社會與振興民族意識。根據韋政通（1977）的分析，認為在北伐以前的西化教育發展，不但教育制度、教學內容與方法都逐漸西化，就連教育的精神基礎，也逐漸要求從傳統儒家中解放出來；然北伐之後為了促進民族團結，在教育的精神基礎方面則轉而要求復古，課程內容為了配合此要求，也有部分復古傾向，於是有民族精神教育的提倡，在九一八事件之後，更有民族復興救亡運動，國民會議還特別通過「確定教育設施趨向案」，要求各級學校之訓育，必須加緊訓練民族精神，恢復民族自信。

爾後，「中體西用」更是成為主流的思想，不斷地以不同的訴求包裝，反映在教育與課程政策中。有趣的是，政府遷臺後，復古的景象依稀在目，教育部差不多年年都要頒佈加強民族精神教育的實施辦法，和1930年代教育部所訂的教育宗旨一模一樣（韋政通，1977）。直至1970、1980年代臺灣經濟起飛、社會較為開放，許多海外學人紛紛返臺服務，受到西方思潮新社會主義的影響，文學活動非常活躍外，青年知識分子與社運人士亦積極投入民主運動與本土化運動，遊行請願，反省批判現存的政治問題，促進了在地文化的覺醒與政治的解嚴。在教育方面，民間教改團體亦積極訴求權力下放、教育鬆綁，「反集權」、「反菁英導向」、「反知識本位」、「多元開放」、「專業自主」成為主流的教育論述語彙，而課程的修訂則朝向重視「個人關連」（personal relevance）與「社會關連」（social relevance）方向發展（甄曉蘭，2001），整個的課程改革宗旨，不同於過往對民族意識形塑的強調，轉而以「培養學生帶著走的能力」為核心訴求，強調培養學生人文情懷、統整能力、民主素養、鄉土與國際意識等，整個的發展，呈現出當代教育思潮重視民主開放、多元文化，與強調「主體意識」的特質。誠如白亦方等（2011）所指陳，課程作為一種文化的承載，每一時期的課程政策，皆蘊含著當時的教育思想、主流理念與文化。由此，課程的發展與政策的變遷，似乎是歷史的必然。

### 三、政治勢力的角力與妥協

學校課程透過教科書所進行的知識傳遞與建構，都具有相當程度的權力運作（the exercise of power），亦即教科書知識的產生與建構，或多或少都牽涉了政治課題與課程問題相互糾結的社會歷程（甄曉蘭，2001）。即便在清末民初國力衰頹、內憂外患交織的時代，有識之士透過學習西方的制度與內容，為國家提供重建與自強的努力，也都可以看見經學致用不同立場的爭辯，以及不同國家勢力的影響。以清末民初的學制、課程來看，基本上以移植日本的為主，第一次世界大戰後，則使一部份人崇德仿德的幻想破滅，美國利用歐洲國家忙於

戰後恢復的機會，加緊了對中國的滲透與影響，留學運動出現轉折，美國開始成爲最主要的留學國家，許多人留美學生回國後，在教育界身居要職，影響教育政策甚大，打下了深刻的美國化印記（呂達，1994）。因著政局持續混亂，在政權分立時期，或有民族精神教育之提倡，或有知識份子引進了俄化運動（韋政通，1977），或有親日排華之教材修改作爲（黃駿，2003），可以明顯的看到不同政權治理的地區，課程與教材都成爲貫徹政治思想教育的重要媒介，受到政治勢力的介入，被政黨意識所左右。

及至國民政府遷臺，爲鞏固政權、消弭殖民教育、發揚中華民族文化，黨政勢力對課程政策與教科書編修的強烈主導更是彰顯無疑，遵照國家領袖蔣介石的「訓示」，在「反共抗俄」基本國策下，「培養民族精神、闡揚三民主義」爲教育政策之核心宗旨，陸續推動的課程標準修訂與教科書編審制度，皆反映出威權教育體制下對學校課程及教科書內容的控制（楊智穎，2011；歐用生，2011），明顯地呈現「大中國認同」的內涵（白亦方等，2011）。因爲國民黨勢力在課程政策上的介入與政治型態的貫徹，「大中國文化資本」被安置在課程之中，對教科書內容的選擇、組織與編訂都形成極大的影響，然所帶來的爭議並非只是單一向度大中國意識問題，還包括了更深層的威權主義心態及其所涉入的知識與控制問題。在政治生態改變、本土政治勢力崛起後，自然也就引起各界對學校課程結構及教科書所潛藏的政治意識型態進行批判檢討。自1989年開始修訂，並於1993、1994年相繼完成修訂的國小與國中課程標準，便增設了「鄉土教學活動」及「認識臺灣」的學習機會，以利課程生活化和本土化的落實，在過往注重民族意識，強調「愛國」之外，加入了「愛家、愛鄉和愛世界」的理念，可說是課程史上的一大突破（歐用生，2011）。

由於黨派反對運動日趨活躍，批判意識日益抬頭，社會大眾逐漸擺脫過往長期對教育政策的「緘默」，民間團體於1994年由下而上地發動了四一〇教改聯盟大遊行，促成了「行政院教育改革審議諮詢委員會」的成立，於1996《教育改革總諮議報告書》中，提出了具體的課程與教學改革建議，以回應社會的期待，遂而有了國民中小學九年一貫課程的改革，帶動學校本位課程的推動與教科書的鬆綁。逐漸地，民間教育團體日漸茁壯，在執政黨與在野黨之外，形成了推動教育改革、監督教育作爲的第三勢力，一起加入了課程決策場域的權力角力與利益競逐。2000年政黨輪替，由民主進步黨執政，爾後，臺灣課程論述的主導權也隨之更迭，有關「何種課程知識應被含納或排除？」及「教科書文本內容應如何撰寫與呈現？」等問題變得更加的「政治」敏感，以致不同政黨立場的政治人物、學者專家與社會大眾，在相關議題上的辯證，更是隨著公民權力自主的高漲而日趨激烈，不單是爲辯解課程中的知識傳統與學習者需求的問題，更是要積極處理本土社會的情境及釐清課程中有關意識型態的問題。或角力、或妥協，國家課程政策的形塑，似乎永遠沒有辦法擺脫政治的介入與不同利益團體的權益競逐。

## 肆、反思課程議題更迭擺盪的意義與啟示

在歷史情境和社會／政治的脈絡中，重新檢視百年來中小學教科書的發展，確實有助於從不同的角度來探討過往課程政策演變的時代意義，讓我們明確的瞭解到教科書並非價值中立知識的集結，而牽動教科書發展的國家課程政策更非不涉價值，反倒是和社會變遷下的文化政治（politics of culture）有極深的牽連，透過思想的激盪、經由複雜的權力競爭及妥協所產生的結果。不同政治勢力與利益團體所競相勾勒、推動實施的「理想課程」，在本質上不僅是一個政治過程（political process），並且也是一種社會哲學思維的形式（a form of social philosophizing）；在內容選擇的背後，所牽扯到的價值問題，不但與信念、觀點、標準有關，也涉入了文化和社會系統、知識和權力運作的交互作用（甄曉蘭，2004）。因此，在探究什麼是特定歷史時刻中，特定社會群體所認定的課程知識時，必須要澄清課程知識選擇背後的爭議焦點，將不同立場的知識與文化選擇解釋得更清楚，不能將歷史上的課程事件與相關決策視為理所當然的接受，必須將其問題化，方能細究其背後潛藏的社會、經濟和政治的意識型態，及制度上所形塑出來的意義（Apple, 1979）。

追溯百年來不同教科書發展階段的課程政策變革脈絡與原因，耐人尋味的是，其間爭辯不休的核心課程議題，諸如「什麼樣的教育是必要的或可欲的？」、「什麼知識是有價值的？」、「何種知識應被含納或排除？」等，竟有著驚人的相似之處，或擺盪於「新」、「舊」、「中」、「西」、「外來」、「本土」之間，但各時期的課程變革，或為經世致用、富國強民，或為恢復道統、民族復興，或為生活教育、能力發展，都因著決策者或某些優勢群體對「學校教育」的期許，及對「有價值的知識」的見解，而認定了所謂的「合法的知識」（legitimate knowledge），形塑出「獨特情勢」下的課程架構與教科書風貌。誠如 Foucault（1980）所言，知識與權力是相互蘊含的。任何知識的建構，都在其特定的歷史、社會脈絡中，受到政府的政策、專業社群的利益、利害關係人的權力關係、主流文化團體的價值所影響，回顧我國百年來課程政策變革過程中，無論是早期「西化」與「復古」的對壘，或近年來「大中國意識」與「臺灣本土認同」的抗衡，都陳顯出在課程知識的選擇上，有關「知識價值」及「含納或排除」的爭議和辯證，其實是一場永無止息的政治角力、權力運作與文化競逐。

在社會不斷變遷，政治、經濟、科技因素交互衝擊之下，不同教育理念與課程主張時起時落，相關課程改革的呼籲與論述，或暢寄教育情懷、或振振激起教育覺醒，但卻是常常陷入兩極化的價值取向與意識型態論辯。從明末清初知識份子所陷入的中西文化、傳統與現代的論辯大漩渦來看，崇尚西學、攻擊傳統的激進西化派，幾乎視傳統為萬惡之源；相對的保守復古派，則為了對抗西化，更加固守壁壘，盲目的頌揚傳統，長期對壘下來，不但未能解決中國文

化的調適問題，反而加深了新舊文化之間的鴻溝。雖然妥協於「中體西用」的教育思維，也推動中國教育朝向現代化發展，但長期拉鋸戰的結果，誠如韋政通（1977: 2-3）所慨嘆，「不但誤用了知識份子的精力，甚至迷失了自己的方向。知識份子的努力既無助於中國文化新生目標的達成，自然失去文化主導的作用，降為政治鬥爭的配角。」

再以臺灣解嚴以來的課程改革論爭情勢來看，則是被政治人物與媒體意見領袖所主導，陷入另一個中國化與本土化、大中國意識與臺灣意識的論辯大漩渦，造成課程問題始終在國家認同意識型態的爭議上打轉，各界對課程綱要內容的修訂、教科書的編撰體例與用字謹詞的關注，遠遠超過課程改革對教育實務的影響，再加上決策者往往妥協於較受青睞的社會政治氛圍，各界鮮少反省檢討課程的核心價值問題。針對近二十年來各界眾聲喧嘩卻缺乏自身反省的課程改革爭辯，白亦方等人（2011）則提出相當深刻的批判，認為依附在政治社會運動下的課程理念無法深耕，不過「一再讓課程淪為政治經濟的附庸」罷了，完全無益於學校課程的改進與國家核心價值的形塑。

檢視過往的課程改革政策與課程標準或綱要的修訂，每每都會因應時代轉換、思潮更迭、國家發展和社會期待，提出動人的理念訴求與悅人的口號說辭，當然也會產出一些新的課程架構帶動教科書的發展與更新。若認真檢討政策內涵與理念訴求，其實不乏「形式意義大於實質意義」、及「舊瓶裝新酒」或「新瓶裝舊酒」的現象，也有一味地套用西方論述觀點，來架構課程改革的願景，解決國內的課程與教學問題的情形，天真地以為可以用外來的新方法，整治本土的舊疾陳痼，其結果自然是空有理想，無法實質的解決一再發生的實務問題。金耀基（1980）在尋解中國社會文化問題上，曾指出中國的出路不應回到傳統的孤立，也不應無主的傾向西方，呼籲知識份子必須在批判中去肯定傳統，在解除「種族中心的困局」中去認識世界，一方面要加強加深歷史的意識，另一方面應擴大心靈的疆界。如此的提醒，似乎也為當前臺灣課程改革現象，提供極佳的啓示，課程發展的出路既不應無主的擁抱西方理論，也不能自以為是的堅持傳統，更不可日日夜夜地在中國化、本土化的爭辯中打滾。或許我們都需要透過更多的「歷史致知」，來拓展新的課程視野，獲得有展望的教育遠景。

## 伍、結語—借鑑課程史觀的後見之明

課程史研究之所以獨特而有價值，便是其挾帶著史學研究特質，得以跳脫單純的事件表象，而企圖追究課程事件與相關論述背後所潛藏的意義，進行所謂「課程發展意義的省思批判」，嘗試從課程演繹的動力、條件、規律與目的，做一個整體的觀照，以瞭解歷史事實、完成歷史事實的結合與排列，並梳理歷

## 主題文章

史事實與社會文化的關聯，才可能進而萌生「後見之明」——在課程事件發生後，經解析而產生的了悟與見識，產出所謂的課程「史觀」，建立有意義的關係解說，幫助後人透過「歷史致知」，掌握課程發展演變的脈絡，及蘊含於其中的事理。

回顧百年來教科書的發展，在在呈現出社會變遷、思潮流變與政治局勢對教育內容的影響。如果說，清末西學東漸維新運動所開展的新式學堂與新編教材，為我國近代學校教育奠下了基石，那麼民初「新文化運動」時期所推動的新學制和課程改革，則是我國近代學校教育漸趨鞏固，並開始向現代化轉型的里程碑。爾後，政權分立到國民政府遷臺，各種規範教材內容的積極作為相繼不斷，不難看見黨政思想對教科書的濡染，及課程政策背後政治意識型態的沁入作用。直至解嚴之後，社會與政治氛圍轉變，在教育多元化與自由化的發展訴求下，陸續的課程改革，先後頒佈的新課程標準及九年一貫課程綱要等，逐漸確立了教育鬆綁、教科書開放審訂政策，但卻也起始了課程決策朝向民主審議過程中，不同政治意識型態的論爭及不同利益團體的權力角力。

本文透過重返課程政策演變與教科書發展的歷史脈絡，重演了部分過往的課程事件，呈現了課程是社會建構、歷史制約和政治導向的事實，希冀能藉之提供一些觀點、薈萃一些啓示，用來反省當前的課程政策與實務，並激發更多深層的理解與思維，拓展課程研究的可能。無可否認地，當前的教育「狀況」常常就是過去各種課程改革和奮鬥的遺產，面對過去許多「無可奈何」的課程現實，或許會產生如《三國演義》卷頭詞<sup>1</sup>所寫的抑鬱慨嘆：「滾滾長江東逝水，浪花淘盡英雄。是非成敗轉頭空，青山依舊在，幾度夕陽紅？」，然帶有責任感地迎向「不可預知」的課程發展可能，卻也不太容易有「白髮漁樵江渚上，慣看秋月春風。一壺濁酒喜相逢，古今多少事，都付笑談中。」的透脫與瀟灑情懷。也就打起精神、懷抱希望，相信日前種種的課程改革努力與奮鬥，將為未來教育的「可能性」鋪路。

---

<sup>1</sup> 此闕詞的作者為明代楊慎（見《二十一史彈詞》），清初毛宗崗修定《三國演義》，將此闕詞加入。

## 參考文獻

- 丁致聘 (1935)。中國近七十年來教育記事。上海市：商務印書館。
- 王宏凱 (1998)。清末“學校教科書委員會”史略，首都師範大學學報（社會科學版），122，75-80。
- 王建軍 (1996)。中國近代教科書發展研究。廣州市：廣東教育。
- 王炳照、宋元強、蔡振生、蘇渭昌、雷克嘯 (1994)。中國近代教育史。臺北市：五南。
- 司琦 (2005)。小學教科書發展史。臺北市：華泰文化。
- 白亦方 (2008)。課程史研究的理論與實踐。臺北市：高等教育文化事業。
- 白亦方、劉修豪、黃炳煌 (2011)。形塑完美的國民：課程史的觀點。載於國家教育研究院（主編），我國百年教育回顧與展望（頁 253-276）。新北市：國家教育研究院。
- 石鷗、吳小鷗 (2009)。百年中國教科書圖說。長沙市：湖南教育。
- 吳小鷗 (2011)。中國近代教科書的啓蒙價值。福州市：福建教育。
- 吳洪成 (1998)。中國學校教材史。重慶市：西南師範大學出版社。
- 吳洪成、李兵 (2003)。洋務運動時期西學科學與科技知識的引入及相關教科書的編譯。亞太科學教育論壇，4 (2)，2012 年 4 月 28 日，取自 [http://www.ied.edu.hk/apfsilt/download/v4\\_issue2\\_files/libing.pdf](http://www.ied.edu.hk/apfsilt/download/v4_issue2_files/libing.pdf)
- 呂達 (1994)。中國近代課程史論。北京市：人民教育。
- 李雲漢 (2009)。中國近代史（四版）。臺北市：三民。
- 周婉窈、許佩賢 (2003)。臺灣公學校與國民學校國語本總解說：制度沿革、教科和教科書。載於吳文星、周婉窈、許佩賢、蔡錦堂、中田敏夫、富田哲（編），日治時期臺灣公學校與國民學校國語讀本：解說·目次·索引（頁 3-44）。臺北市：南天書局。
- 林品秀 (2010)。從「知識菁英」到「實務官僚」：陳之邁及其早期外交 (1944-1955)。國立政治大學外交學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 金耀基 (1980)。從傳統到現在。臺北市：時報。
- 韋政通 (1977)。現代化與中國的適應——近百年來思想問題的剖析（再版）。臺北市：牧童。
- 徐中約 (2001)。中國近代史（上冊）。香港：中文大學出版社。
- 教育部 (1934)。第一次中國教育年鑑。上海市：開明書店。
- 教育部 (1995)。國民中學課程標準。臺北市：作者。

## 主題文章

- 郭湛波 (2005)。近五十年中國思想史。上海市：上海古籍。
- 黃政傑 (1995)。國民中小學教科用書印製規格之研究。國立編譯館委託研究。臺北市：國立臺灣師範大學教育研究中心。
- 黃駿 (2003)。汪偽政權的奴化教育。民國檔案，1，55-56。
- 楊智穎 (2011)。臺灣百年教科書演進歷程與脈絡：政策與制度。載於國家教育研究院 (主編)，教科書百年演進國際學術研討會大會手冊 (頁 685-706)。新北市：國家教育研究院。
- 楊鳳霞、李慧娟 (2002)。從「日滿時期」東北地區的奴化教育看日本的侵略野心。綏化師專學報，22 (4)，59-61。
- 甄曉蘭 (2001)。中小學課程改革與教學革新。臺北市：元照。
- 甄曉蘭 (2004)。課程理論與實務——解構與重建。臺北市：高等教育文化事業。
- 歐用生 (2011)。國小課程標準修訂的課程史分析。載於國家教育研究院 (主編)，我國百年教育回顧與展望 (頁 277-291)。新北市：國家教育研究院。
- 蔡錦堂 (2003)。《臺灣教科用書國語讀本》與《公學校用國語讀本》。載於吳文星、周婉窈、許佩賢、蔡錦堂、中田敏夫、富田哲 (編)，日治時期臺灣公學校與國民學校國語讀本：解說·目次·索引 (頁 45-58)。臺北市：南天。
- 閻立欽 (2000)。大陸地區的教科書制度。載於中華民國教材研究發展學會 (主編)，教科書制度研討會資料集 (頁 4-11)。臺北縣：中華民國教材研究發展學會。
- 藍順德 (2005)。教科書政策與制度。臺北市：五南。
- 藍順德 (2010)。教科書意識型態：歷史回顧與實徵分析。臺北市：華騰文化。
- 鐘平艷 (2005)。從京師同文館之創設看西學東漸在中國。湖北廣播電視大學學報，22 (1)，53-56。
- Apple, M. W. (1979/1990). *Ideology and curriculum*. New York: Routledge.
- Apple, M. W. (1993). *Official knowledge: Democratic education in a conservative age*. New York: Routledge.
- Callison, D. (2003). Textbook. *School Library Media Activities Monthly*, 19(8), 31-40.
- Foucault, M. (1980). *Power/knowledge: Selected interviews and other writings 1972-1977*. (C. Gordon, L. Marshall, J. Mepham, K. Soper, Trans.) C. Gordon (Ed.). Brighton, U: Harvester.
- Goodson, I. F. (1983). *School subjects and curriculum change*. London: Croom Helm.
- Goodson, I. F. (1997). *The changing curriculum—Studies in social construction*.

- New York: Peter Lang.
- Goodson, I. F. (Ed.) (1985). *Social histories of the secondary curriculum: Subjects for study*. London: Falmer Press.
- Johnsen, E. B. (1993). *Textbooks in the kaleidoscope: A critical survey of literature and research on educational texts* (L. Sivesind, Trans.). New York: Oxford Univ. Press.
- Kliebard, H. M. (1988). Fads, fashions and rituals: The instability of curriculum change. In L. Tanner (Ed.), *Critical issues in curriculum* (pp. 116-134). Chicago: The National Society for the Study of Education.
- Kliebard, H. M. (1992). Constructing a history of the American curriculum. In P. W. Jackson (Ed.), *Handbook of research on curriculum*. (pp. 157-184). New York: Macmillan.
- Kliebard, H. M. (1997). The rise of scientific curriculum making and its aftermath. In D.J. Flinders & S. J. Thornton (Eds.). *The curriculum studies reader* (pp. 31-44). New York: Routledge.
- Kliebard, H. M. (2002). *Changing courses: American curriculum reform in the 20<sup>th</sup> century*. New York: Teachers College Press.
- Ornstein, A. C., & Hunkins, F. P. (1998). *Curriculum: Foundations, principles, and issues* (3rd ed.). Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Pinar, W. F., Reynolds, W. M., Slattery, R., & Taubman, P. M. (1995). *Understanding curriculum*. New York: Peter Lang.
- Popkewitz, T. S. (1997). The production of reason and power: Curriculum history and intellectual traditions. *Journal of Curriculum Studies*, 29(2), 131-164.
- Popkewitz, T. S. (2009). Curriculum study, curriculum history, and curriculum theory: the reason of reason. *Journal of Curriculum Studies*, 41(3), 301-319.
- Reid, W. A. (1986). Curriculum theory and curriculum change: What can we learn from history? In P. H. Taylor (Ed.). *Recent developments in curriculum studies*. (pp. 75-83). Windsor, UK: NFER-Nelson.
- Ross, A. (2000). *Curriculum: Construction and critique*. London: Falmer Press.
- Schubert, W. H. (1986). *Curriculum: Perspective, paradigm, and possibility*. New York: Macmillan.
- Tanner, D., & Tanner, L. (1990). *History of the school curriculum*. New York: Macmillan.
- Walker, D. (1990). *Fundamentals of curriculum*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

## 主題文章

附錄 1 中小學教科書發展分期

時期	政治氛圍	社會經濟與教育發展	學術風潮	關鍵人物/角色	課程演進	教科書發展
西學東漸，近代教科書產業與制度的萌芽 (1897-1911)	列強叩關，訂定不平等條約；清政府積弱不振，體制內的改革亦無成效。	重視教育改革，引進新式教育，設立新式學堂。	西學東漸，重視西政、西藝等實用學術及軍事科技；政治上以「中體西用」之名推行改革。	洋務派：恭親王、奕訢、曾國藩、李鴻章、張之洞 維新派：康有為、梁啟超	訂頒《奏定學堂章程》，為學校制度、課程設置、學校管理之規範。	民間教科書產業競爭激烈，發展迅速；清政府亦編印教科書，並制定教科書審定制度。
思潮激盪，新學制帶動教科書編寫的革新 (1912-1927)	民國肇興，政治上持續紛擾與亂局，未有期待中的和平與秩序。	受實用主義影響，重視實作與職業教育。	西文化及思想交會衝撞，產生新文化運動與白話文運動。	蔡元培（教育總長） 故適、嚴復 歐美思想家：羅素、孟祿、杜威	「壬戌學制」學制帶動中小課程綱要的改革。	新文化新學制帶動白話文的發展，教科書內容與編選形式上也更為成熟。
政權擾攘，黨政思想對教科書內容的濡染 (1928-1948)	政局分裂，國民政府、中國共產黨，以及日本扶植的傀儡政權分據各地。	受各政治權力影響，推動黨政思想教育。	新生活運動、黨化教育、民族主義教育	傅斯年、蔣廷黻、丁文江、陳之邁	中小學《課程標準》或《課程教則大綱》中，政黨色彩與意識型態濃厚。	政治力介入主導，修改教科書內容，斲喪中小學教科書的正常發展。
威權治理，正確政治意識型態的貫徹 (1949-1967)	開始戒嚴，強人領導以反共復	進行土地改革，改善農村經	三民主義教育、大中國主義	領袖、主義、國家	課程標準明定加強反抗俄	初期教材缺乏，其後供應漸

	國為目 標,以三 民主義 民及愛 國思想 塑造國 家認同。	濟,推動 三民主 義教育 及民族 精神教 育。			意識等 政治意 識型 態。	恢復正 常,國家 統編語 文及社 會科目 為主。
教材統編,國家 編印教科書的 巔峰 (1968-1995)	政治由 威權而 民主化 與本土 化,廣 納本省 籍籍青 英政要 擔任政 府要職 ,共同 建設三 民主義 模範 省。	經濟穩 定成長 ,推動 九年國 民義務 教育,提 升人力 素質。	學術全 盤西 化,以結 構功能 論解釋 教育及 社會現 象,重實 證主義。	政黨、中 產階級	配合九 年國民 義務教 育的實 施,重訂 課程標 準,新增 鄉土教 學活動。	中小學 教科書 以統編 制為主 ;1989 年對教 科書進 行適切 合理 化修訂。
課程統整,中小 學教科書的鬆 與綁 (1996-present)	政黨輪 替及二 輪替,由 民主轉 型而民 主鞏 固。	強調學 生適 性、多元 化發展 ,推動 教育改 革及九 年一貫 綱要課 程新。	後現代 主義、新 自由主 義,本土 (鄉土) 意識,強 化臺灣 主體意 識。	教改團 體、教改 學者利 益團體	九年一 貫課程 綱要,重 視一貫 性及統 整性;推 動校本 課程及 鄉土 語言。	統編版 本逐步 退場,轉 變為審 定制;雖 多元開 放,但課 綱委員 及審定 委員把 教科內 容;政府 統一聯 合計 價,非自 由市場 機制。

## 主題文章

附錄 2 中小學課程標準（綱要）年表

年代	小學	中學
1902	光緒 28 年 欽定學堂章程	
1903	光緒 29 年 奏定學堂章程	
1912	民國元年 小學校令 小學校教則及課程表	中學校令 中學校令施行規則
1913	民國 2 年	中學校課程標準
1915	民國 4 年 國民學校令 高等小學校令	
1916	民國 5 年 國民學校令施行細則 高等小學校令施行細則	
1923	民國 12 年 新學制課程標準綱要—小學 課程綱要	新學制課程標準綱要—初級中 學課程綱要
1928	民國 17 年 小學暫行條例	中學暫行條例
1929	民國 18 年	中小學課程暫行標準
1932	民國 21 年 小學課程標準	初級高級 中學課程標準
1933	民國 22 年 小學規程	中學規程
1936	民國 25 年 修正小學課程標準	修正中學課程標準
1940	民國 29 年	修正中學課程標準
1942	民國 31 年 修訂小學課程標準	
1948	民國 37 年 修正小學課程標準	修訂中學課程標準
1952	民國 41 年 修正國民學校課程標準	修訂中學公民、國文、歷史、地 理科課程標準
1962	民國 51 年 修正國民學校課程標準	修正中學課程標準
1968	民國 57 年 國民小學暫行課程標準	國民中學暫行課程標準
1972	民國 61 年	國民中學課程標準
1975	民國 64 年 國民小學課程標準	
1983	民國 72 年	國民中學課程標準
1985	民國 74 年	修訂國民中學課程標準
1993	民國 82 年 修正國民小學課程標準	
1994	民國 83 年	修正國民中學課程標準
2000	民國 89 年	國民中小學九年一貫課程暫行綱要
2003	民國 92 年	國民中小學九年一貫課程綱要
2008	民國 97 年	修正國民中小學九年一貫課程綱要

# **Analyzing Changes in ROC Curriculum Policies over the Past Century through Exploring Historical Developments of Primary and Secondary Textbooks**

**Hsiao-Lan Sharon CHEN\* Li-Hsin WANG\*\***

Textbooks are products of the eras to which they belong and are influenced by politics, economics, and culture. The embedded knowledge organization systems of textbooks reflect not only the forms of school curriculum but also the curriculum policies of the time. With this in mind, the authors explore paper regressively the developments of textbooks in order to better understand elements that make up the context and historical significance of changes in ROC curriculum policies over the past century. By reviewing studies on textbook development and curriculum history, the authors lay out, reconstruct, and analyze the historical context in which textbooks developed to reflect knowledge forms, social values, and political issues in textbooks of a given time and place. Next, drawing on the antecedents and consequences of the developments of textbooks, the authors attempt to delineate the hidden forces and historical significances of the changes in curriculum policies. Finally, the authors critically reflect upon the recurring curriculum issues throughout the years and contemplate the meaning and implications derived from the ROC curriculum history and textbook development in hopes of gaining some "hindsight" to serve as reference for future curriculum policy making and development.

Keywords: textbook development, curriculum policy, curriculum history

Hsiao-Lan Sharon CHEN, Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

Li-Hsin WANG, Assistant Researcher, Development Center for Textbook, National Academy for Educational Research

主題文章