

我國教科書審定制度的重編決議之法理分析

曾大千*

摘 要

在我國教科書審定制度的中，認定書稿不通過之重編決議，係對申請審定者最為不利的行政處分類型。本文透過文獻探討、法理論述、敘述統計及文件分析，以依據高中 94 課程暫行綱要編輯的教科書審查資料為分析對象，除欲瞭解該等書稿在完成整體審查程序後，其不同科目間之重編率差異情形，以及重編與非重編書稿間的審查意見屬性分布狀況外，並期能就教科書審定制度的實際運作，提出較為妥適合理的思維模式。據此，本文發現不同科目間之教科書書稿，其遭受重編決議的比例存在明顯差異，而重編與非重編書稿間的審查意見屬性，則似無一致性之明顯區隔；此外，本文建議審定機關應於課程綱要外，另行訂定判處書稿重編的外在客觀標準，在此等標準尚未確立前，實質審查除主要應關注於無關編輯自由的教材內容正確性與完整性面向，審查人亦應謹守合理論證原則，而不宜過度援引課綱抽象內涵為判定重編之依據。

關鍵詞：教科書、審定制度的、審查程序、課程綱要

* 國家教育研究院教育制度及政策研究中心助理研究員

我國教科書審定制制度重編決議之法理分析

曾大千

壹、緒論

相對於課程標準或課程綱要等國家準據，課程鏈（curriculum chain）中的教科書，不但同樣具有規範課程（prescribed curriculum）之地位，亦屬所需課程（needed curriculum）與所欲課程（desired curriculum）的具體展現（Venezky, 1992）；因此，對於課務負擔繁重之中小學教師而言，一本符合國家課程規範的教科書，不但已是教學上最重要而便利的工具，實質上甚至足以取代國定課程（Biemer, 1992）。而由於師生在教學過程中普遍高度依賴教科書，致使教科書影響深遠，優良的教科書甚至等同國家文獻經典（Mikk, 2000）；因此，我國無論是在過去的威權體制抑或步入民主萌芽、發展時期，均將中小學課程與教科書制度，一體納入國家政策之管制範疇（藍順德，2010）。所不同者，乃民主法治國架構下的教科書審定行政，除須以實質法制為貫徹國家意志之前提，凡涉及人民權利、義務事項，亦均應具備法律相關依據（《中央法規標準法》第5條參照）。

過去，我國高中教科書除國文、歷史、地理、公民、三民主義及軍訓等六科採用統編制外，其餘各科則開放出版業者依課程標準編輯，並由國立編譯館負責審定（藍順德，2006）。1995年，教育部修正發布《高級中學課程標準》，原仍預定延續既有之雙軌模式辦理（教育部，1996），惟因社會環境丕變，教育部為回應各界要求，遂於1997年6月宣布該課程標準延後一年至88學年度起實施，並將所有科目教科書均開放為審定本。而依據《高級中學教科用書審定辦法》（以下簡稱「審定辦法」）規定，審定委員會針對申請審定之書稿進行實質審查後，得作成通過、修正或重編等三種審查決議（第8條第2項參照）；其中，遭受「重編」決議之書稿，出版業者須另案申請審定或逕行放棄，故重編實為「不通過」之同義詞，對申請審定者係屬一種最為不利的終局行政處分。然而，有關「重編」與其他決議間之區別基準，卻未見諸任何法定文件，運作上似僅須由審查人形成「該當重編」之心證，並經會議形式作成決議即可（《高級中學各科教科用書審定委員會設置要點》參照）。

事實上，教育部為執行中小學教科書審定業務，目前雖針對國民中小學、高級中學及職業學校分別訂有教科書審定辦法，惟條文內容均侷限於書稿形式與審定程序等相關規範；有關書稿內容之實質審查規範，則僅有課程綱要（以下或簡稱「課綱」）可供依循（審定辦法第7條參照）。然而，課綱本即存有諸多不確定法律概念，基於教科書審查決議的行政處分本質，若以之為教科書實質審查之唯一法定規範文件，恐不免發生過度主觀詮釋甚或濫用判斷餘地的結果。如此一來，不但會直接導致教科書內容及編輯作業缺乏明確框架，亦將使法院對行政機關所為之決定，完全喪失事後監督的可能性（許育典，2006）。據此，本文乃透過文獻探討、法理論述、敘述統計及文件分析，以教科書「重編決議」為探討主軸，除欲瞭解該等書稿在完成整體實質審查程序後，其不同科目間之重編率差異情形，以及重編與非重編書稿間的審查意見屬性分布狀況外，並期能就教科書審定制度之實際運作，提出較為妥適合理的思維模式。

貳、名詞釋義

教育部於2005年修正發布《普通高級中學課程暫行綱要》（以下簡稱「94暫綱」），並自95學年度起由高一逐年實施（教育部，2005）；有關本文指稱之94暫綱教科書、教科書審定及審查重編決議等主要名詞內涵，茲分項陳述如次：

一、94暫綱教科書

目前我國中等以下學校教科書，其法定名稱於《國民教育法》稱「教科圖書」、於《高級中學法》及《職業學校法》稱「教科用書」，惟其內涵並無二致，均指經教育部審定並使用於學校正式課程之教材，本文將一律以「教科書」稱之。而為配合94暫綱之實施，據此編輯的各科目全套教科書，至遲均應於97學年度下學期開始（2009年2月1日）前完成審定；本文基於研究標的之完整性，將以「依據94暫綱編輯申請審定」且於「2009年1月31日前已有第一次審查決議」的教科書送審書稿為分析範圍。其次，由於審定辦法僅將必修科目納入當然審定範圍（第2條第2項參照），故本文亦僅以「必修科目」教科書為分析對象。

二、教科書審定

我國涉及中小學教科書制度之相關法律，均授權以由教育部審定為原則、編定為例外（《國民教育法》第 8-2 條第 1 項前段、《高級中學法》第 9 條、《職業學校法》第 8 條第 3 項參照），另對照《教育部組織法》第 25 條（學校及社教機構所用圖書、儀器及其他教育用品，由教育部審查、核定）及《中等學校及國民小學教科圖書儀器教具審查規則》第 1 條及第 2 條等規定，即得推知「審定」係指「審查並予以核定」之意。換言之，審定在概念上應較「審查」為廣，然於審定辦法第 13 條第 1 項，卻又將「審定」界定為審查通過後之附隨程序，致使二者明確切割。故就法令規範內涵而論，審定實有含括審查或與審查切割之廣、狹二義，惟若不就概念細究推敲，「教科書審定」應可界定為「教科書經審查而核定其內容」之謂。在實際運作上，目前高中教科書之審定作業，係由教育部委由國立編譯館辦理（審定辦法第 3 條第 1 項後段參照，國民中小學及職業學校部分亦然）。

三、審查重編決議

本文以教科書審查程序中所作成的「重編決議」為探討主軸，而非一般文獻上較常探討的審查標準、審查基準或審查規準等（黃秀政，1998；黃政傑，1994、1995、1997；黃譯瑩，2000；賴光真，2000、2006）；此除考量「重編」係最不利之審查行政處分而應格外慎重外，更因其乃類似「不及格」的概念，理應事先存在最低預設門檻。換言之，若教科書書稿未遭受重編決議，則最終均得完成審定程序（審定辦法第 13 條參照），而在目前並無法定文件可供明確依循的情況下，與其思索應符合何等標準方得通過審查，不如直接探討該等書稿究係存在何種無法「修正」之處，而須採行「重編」此一行政處分上的最後手段。進一步而論，當前法定文件雖未揭禁任何有關「重編」之具體界線，惟實務上卻無法避免審定委員會依法形成「重編決議」；理論上，個別審查人進行實質審查時，凡遇有主觀認定應予重編之書稿，將會透過「專業判斷」形成心證、作成書面審查意見，並經委員會討論確認後，方有產生「重編決議」之餘地。質言之，重編既經專業判斷與集體討論（含編審溝通）過程，理應推定其非屬「恣意」；因此，本文除法理論述外，亦將輔以敘述統計及文件分析，針對重編率明顯偏高的科目，比對其「決議重編」與「決議修正」書稿間之審查意見屬性差異，以試圖瞭解判定重編的可能因素並探討其妥適性。

參、文獻探討

一般而言，世界各國的教科書制度，約可區分為統編制、自由制與審定制三種基本類型（單文經、黃逸恆，2007；鄧鈞文，2001；藍順德，2002）。所謂統編制，即由政府發展課程準據並統一編印教科書供應學校使用；自由制則為出版業者得自行編輯出版教科書供學校使用，惟教育權責單位（學區或地方當局）於學校選用前，若以評鑑或認可等方式介入選定書單，則另以選定制或認可制稱之。至於審定制，則係出版業者依國家課程準據編輯教科書，並經政府審查通過後發行提供學校選用，此即我國目前所採行的教科書制度。

然而，審定辦法既賦予審定委員會判定書稿「重編」的權限，則重編之界線（其反面即為通過之最低門檻）理應儘量客觀明確，俾使申請審定者得以預見並依循，相關權利救濟途徑亦方具實效。惟事實上，因迄今並無明確界定重編界線之法定文件，相關文獻亦未就此深入探討，故本文僅能針對「審查標準」此一上位概念進行法定文件及相關研究之引述，次而透過法理觀點探討重編決議所應注意的面向，以藉此理解重編決議的形成依據或可能內涵。

一、法定文件中之教科書審查標準

目前我國對高中教科書審查具實質拘束力之法定文件，計有審定辦法與課程綱要二者，茲就其中涉及「審查標準」者分述如次：

（一）審定辦法

教育部為配合 85 學年度起之國小教科書審定政策，於 1995 年訂定審查作業程序，惟其中並未明確規範「審查標準」，致遭各界質疑決議書稿「不通過」或「修正」的正當性（江姮姬，2001；陳明印，2000），故於 1996 年修正時，乃增列「審查標準：依八十二年修正公佈之國民小學課程標準（含目標、時間分配、教材綱要、實施方法等）」等相關內容。其後，為達成教科書開放審定之多元化目的，1997 年遂修正為「依八十二年修正公佈之國民小學課程標準中目標、時間分配、教材綱要為主要審查依據，實施方法則依各科差異彈性參考。」同時，基於尊重分科專業之考量，乃以附件方式增訂「國民小學教科用書各科審查原則」，並條列陳述審查標準（未再區分各原則之相對重要程度）；惟 1999 年最後一次修正時，則又刪除各科審查原則，而僅保留「審查標準」部分。此外，因教科書審定涉及人民權利、義

務事項，故教育部乃於 2000 年訂定發布《國民小學及國民中學教科圖書審定辦法》（法規命令）取代前述審查作業程序（行政規則），並將教科書「審查標準」定為「本部發布之課程綱要及各學習領域審查規範」（第 8 條第 1 項）。其中所謂「審查規範」，係指教育部於訂定審查辦法時，另分就九年一貫課程各領域訂有《教科圖書審查規範及編輯指引》以為編、審依據（國立編譯館，2001），惟在法令定位上，僅能視為各該審定委員會之內規；此外，其內容因多屬難以操作的抽象敘述而對審查運作形同具文，故國中小審定辦法於 2006 年修正時，仍僅保留「依課程綱要審定教科圖書」之內容（第 7 條參照）。

2001 年，教育部依據國中小審定辦法基本體例，訂定發布《高級中學教科書審定辦法》，就 2009 年修正版本觀之，其涉及審查標準有關內容如下：

1. 應以冊為單位，並以打字、美工完稿裝訂；插圖不得以草圖替代；彩圖不得以黑白圖片替代（第 6 條第 2 款）。
2. 版式規格應與成書相同，內文字級不得小於電腦排版字十五級（第 6 條第 3 款）。
3. 封面應使用素面紙張，除標明書名、冊次外，不得標記其他文字、符號；內文不得出現申請審定者、編者之姓名及其任職處所（第 6 條第 4 款）。
4. 使用之人名、地名、科學名詞、專有名詞等翻譯名詞，如經教育部或國立編譯館公告者，應以公告內容為準（第 6 條第 5 款）。
5. 使用之度量衡單位，應採經濟部標準檢驗局頒訂之標準制（第 6 條第 6 款）。
6. 由各科審定委員會依教育部發布之課程綱要審定教科用書（第 7 條）。

在上述各項規範中，前三項係屬形式要求，若行政機關檢視後認定不符，本應令其補正或不予受理，而應無進入實質審查之餘地；另 4、5 兩項雖須實質審查方得判定，惟若有不符，當亦令其「修正」即可，而應未達「重編」之程度。至第 6 項本具邏輯上的應然性，惟其中與實質內涵最具關連之課綱，究有何等教科書編、審規範內容，則有進一步探知的必要。

（二）課程綱要

94 暫綱之必修科目名稱詳如表 1，其教科書實質類別計有 18 科；在此等分科課綱中，編、審相關規範散見於教材編選、教材綱要（分冊或依學年、主題、類別列舉內容及配置比例）、教材配置（如國文語體文與文言文之比例、範文選材及配置、範文課數配置）、編纂原則（如英文含課數、課文長度、字彙、文法、課文內容、練習活動）、教材聯繫、教學資源（含編輯方式、地圖綱要）等項，惟多數偏

屬技術性、細節性規範或提示。

表 1 94 暫綱必修科目名稱表

領域	(序號) 科目名稱	備註
	綜合活動	以不採用教科書教學為原則
語文領域	1.國文	
	2.英文	
	3.數學	
社會領域	4.歷史	
	5.地理	
	6.公民與社會	
自然領域	7.基礎物理、物理	
	8.基礎化學、化學	銜接課程視為同一科目
	9.基礎生物、生物	
	10.基礎地球科學、地球與環境	
11.音樂		
藝術領域	12.美術	
	13.藝術生活	
	14.生活科技	
生活領域	15.家政	
	16.體育	
健康與體育領域	17.健康與護理	
	18.國防通識	

註：1.資料來源：本文依 94 暫綱科目自行整理。

2.綜合活動因以不採用教科書教學為原則，故未編列教科書序號。

相對而言，見諸「總綱」實施通則之課程設計與教材編選者，則較具系統：

1. 課程設計（一）：課程設計應與國民中小學九年一貫課程銜接。
2. 課程設計（二）：課程設計除重視學生生涯發展外，並應注意銜接大學基礎教育課程。
3. 課程設計（四）：生命教育、性別平等教育、法治教育、人權教育、環保教育、

- 永續發展、多元文化及消費者保護教育等重要議題宜納入相關課程，……。
4. 課程設計（六）：音樂、美術與體育等課程宜與學生社團活動做適當的結合。
 5. 課程設計（七）：宜本彈性自主之原則，並注意相關科目間之整合，……。
 6. 教材編選（一）：各學科之教材內容宜強調相互關連性與應用性，以期學生能習得統整性的知識能力。
 7. 教材編選（二）：教材內容宜與學生之生活經驗作適度的聯結，並善用網路資源，以提高學習興趣及知識的可應用性。
 8. 教材編選（三）：教材之編選宜強調基本概念與原理原則之習得。
 9. 教材編選（四）：教材之編選宜讓學生習得運用知識解決問題之能力，避免零碎的知識材料。
 10. 教材編選（五）：生命教育、性別平等教育、法治教育、人權教育、環保教育、永續發展、多元文化及消費者保護教育等材料宜適度融入相關科目教材之編選。

綜合觀之，除部分科目在分科課綱中之教材綱要、教材配置、編纂原則、教學資源等技術性規範尚稱具體外，其餘大抵均以不確定概念為規範內涵，故留予審查者相當幅度的引申空間與判斷餘地。就前述歸屬課程設計及教材編選原則之 10 項總綱內容而論，若依審定辦法第 7 條明文（依課程綱要審定教科用書）嚴格審查，任何一項應均足以成為判定教科書重編的理由；即使相對較為明確之部分（如時間分配），亦或可能導出見仁見智的審查依據（如「分量適中、難度合宜」等）。為免人民（申請審定者）動輒得咎、防不勝防，教科書審查行政機關實有就此予以進一步具體規範的必要。

二、相關研究中之教科書審查標準

教科書之品質，除受到課程目標、教學時數、編輯理念及學生程度等教育因素的影響，政治、文化、經濟等外在因素亦會對之有所宰制（李宗薇，1998）；換言之，實際上應不存在「良好」教科書的絕對「標準」。即使僅就教科書設計的觀點而言，教科書因係基於學生學習所需而設計，故應從可理解性、課程傳遞性與教學（以學生為中心）支持程度等文本向度，綜合考量教科書之優劣（Chambliss & Calfee, 1998）；甚至在課文編寫及教材組織等要素外，圖表設計、印刷樣式等亦須與此等要素產生有效連結，方能導引出教科書的良好設計內涵（Glynn, Andre & Britton, 1986）。此外，亦有實證分析結果發現，教科書審查者主要關注的面向為平衡性（書中不應存在宣傳、偏袒、情緒或爭議論述）、正確性（應涵蓋核心內容並正確陳述

事實)、良好設計(文本表達適切且內容安排能激發學習興趣)及符合國定課程之要求(Harrie, 2005)。

就此觀之,教科書除應符合國家課程規範外,亦需著重其文本設計及編印樣式;然而,國家審查教科書之目的,主要應在檢視內容是否具備一般條件與品質,係屬確認已否達到最基本要求的認可模式(accreditation model)評鑑,而非比較不同版本間之優劣;因此,審查具有防堵未達最低標準之劣質教科書進入市場的作用,而適合採取「淘汰取向」而非「挑選取向」之決策模式(賴光真,2000)。因此,有關類似視覺設計此等有助於閱讀,卻不會直接影響教學品質之面向(黃顯華、霍秉坤,2005),是否必須納入國家審查要件,則似容有斟酌的餘地。進一步而言,國家除須容許並肯定個別送審教科書的特色,同時並應確保市場上之教科書均具有一定的基本水準(黃政傑,1998);透過審查機制之運作,學校將能在合格無虞的前提下選擇合適用書,故本於審查異於編、選之特有定位,不宜「以審代編」或「以審代選」應為不證自明的基本道理。

因此,審查既僅要求最低合格標準,應凡「符合課程綱要」且「內容正確無誤」即可通過審查。然實務運作上,卻仍有堅持仁智之見、不夠審慎、過於主觀、苛刻或有如選用者積極表達個人期待,甚至出現類似批改學生作業或指導論文的審查態度(李萬吉,2000;沈姍姍,2000;黃譯瑩,2000;楊振良,2001);若排除個人恣意因素不論,前揭偏差應係以課綱為唯一依據所致。質言之,當審查者對課綱解讀不同,即會各自建構審查標準,進而見仁見智甚或造成誤判(歐用生,1997);此外,有關「內容正確無誤」之審查立場雖屬無庸置疑,惟「是否係屬錯誤」的不同認知,卻常成為問題所在(江姍姍,2001)。綜言之,教科書審查雖非「缺乏標準»,然因既有標準未盡客觀具體,致使審查者擁有自我詮釋「標準」的偌大空間;過度容許主觀因素介入之標準,不免反而成為滋生爭議的源頭。

基於實務之需,在我國中小學教科書全面邁向審定制的過程中,亦有不少研究試圖建構程序標準,以期獲致更為客觀公允之審查結果;1994迄1999年間,國立編譯館即曾委託臺灣師範大學、政治大學、新竹師範學院及中華民國課程與教學學會等學術單位,分別針對國中小、高中及職校教科書審查標準進行專題研究(沈姍姍,1999;邱錦昌,1997;許美瑞,1999;陳昭地,1997;黃政傑,1994、1995、1997)。相關研究結果認為,審查標準除應具備周延、具體、可行、輕重有別等原則外,亦宜兼顧共同性、特殊性及採取質量並重的審查模式,大致上並具體建議區分為必要標準與一般標準進行二向度審查:

(一) 必要標準：決定教科書之通過與否

此係不同科目均須具備的共同標準，其內涵包括「檢送教科書發展之完整資料、符合全民福祉與不違背國家法律、符合課程標準基本要求、反映社會基本價值與多元文化觀、隨書檢送教師手冊（教學指引）及學生習作」等五項；其因係屬基礎要件，故須逐一「檢核」符合後，方得進入「一般標準」審查程序，否則即應不予通過（黃政傑，1994、1995）。惟高中數理類及職校教科書之必要標準，則僅保留「符合課程標準基本精神」一項（沈姍姍，1999；許美瑞，1999；陳昭地，1997）；另在高中歷史及社會類教科書之檢核上，僅將「大部分不符合」者列為不通過（重編），若為「部分不符合」則容許判定為修正（邱錦昌，1997）。事實上，因書稿與預設標準間的差距各有不同，故將檢核結果區分為直接判定「重編」或要求依標準「修正」，應屬較為合理之作法。

(二) 一般標準：評判教科書之品質優劣

書稿經「檢核」符合必要標準後，方得進行一般標準之「評定」；而由於此項標準係為評判品質優劣，故依不同項目予以配分（教材內容及組織 40~50%、物理屬性 10~20%、文句可讀性或語文特性 10~25%、教學設計 20~30%，合計 100%）。具體運作時，教科書書稿除須完全符合必要標準，「一般標準」亦須至少達 70% 方屬通過審查（黃政傑，1995、1997）。但高中歷史及社會類教科書則排除物理屬性，而僅保留其餘三項（邱錦昌，1997）；在數理類科部分，則建議另行納入編寫方式和分量、學生實習活動、習題等較個殊性之項目（陳昭地，1997）。

由前揭法定文件及相關研究所呈現的不同審查標準態樣推知，編、審雙方應均肯認「標準」的重要性與必要性；而當「審查標準」由涵蓋課程綱要全部內容，簡化到排除「實施方法」甚或刪除審查原則，表面上編者似乎得以擁有更多自主空間（江姍姍，2001），然若過度簡化「審查標準」，亦可能反使審查者擁有主觀介入的更大彈性。就此觀之，論者認為過於「嚴密」的課程綱要與審查標準，已然不當限制教科書編寫自由，致使不同版本難有明顯區隔與特色（李萬吉，2000）；本文以為，其關鍵應非課程綱要或審查標準過於嚴密，反倒可能係因過於簡略所導致的內涵抽象使然。此外，前述研究雖提供若干建議，惟其自始並未成為我國中小學教科書審查作業模式，實務上亦未據此發展出較為客觀的審查標準；換言之，現行高中教科書審查除依循「組織委員會依課程綱要合議審查」此一外圍形式運作方式外，尚無其他任何客觀的實質審查標準。

三、教科書審查重編之法理觀察

教科書審查既屬國家公權力之行政運作，其除須恪遵正當法律程序，實質判斷亦應符合一般法理原則；而因「重編」係屬不利益行政處分，故尤須謹慎為之。為說明判定「重編」時所應具備的基本思維，茲整理與教科書審查最具直接關連的四項法理原則如次：

（一）依法行政原則

依法行政係法治國家最重要的基本原則，在此一原則要求下，行政運作除受立法權支配外，司法機關亦得對其進行監督；而由於行政機關具有主動積極之特質，更益發凸顯「依法行政」的重要性。質言之，若行政運作之基礎與界限均以法律事先設定，則在依循客觀規範與一定程序的要求下，國家行為將更具有公開性、合理性與可預見性，人民權利也較能獲得充分保障；而依法行政原則又可區分為法律優位（消極）與法律保留（積極）二項子原則，前者係指任何行政行為皆不得牴觸現行法律，後者則要求行政行為均須具備法律依據（吳庚，2007；林明鏘，1999；陳敏，2007）。為能有效貫徹法律規範，法律本身必須具有明確構成要件與法律效果（李震山，2000），若法律內容過於模糊空洞，牴觸與否將發生認定上的困難，法律優位原則亦將趨向虛無化。此外，基於規範對象、內容或法益及其所受限制之輕重不同，法律規範密度雖容許合理差異，然倘愈屬涉及重大公共利益或與人民權益密切相關事項，法律保留原則即愈有適用之餘地（司法院大法官釋字第443號解釋參照）。質言之，法治國家所有生活領域本即完全適用法律優位原則，此於教育行政事務亦毫無例外；至於本文所探討的「重編」決議，因已直接影響人民行銷教科書之重大權益，故其基本原則、措施界限與基本程序等內容，應依法律保留原則由立法者逕行規範或以法律具體授權，至於執行上之細節性、技術性等次要事項，除得由審定委員會本於專業自行律定外，教育部亦得本於職權訂定行政規則進行必要之規範。

（二）法明確性原則

當法律條文運用愈多不確定法律概念與概括條款時，其明確性便愈容易受到挑戰；然不確定概念與概括條款，不但有酌授行政機關判斷餘地並濟立法之窮的功能（吳庚，2007；李震山，2000），亦已是立法常態。我國大法官亦認為，法律運用不確定概念或概括條款時，只要其抽象概念之意義非難理解、為受規範者所得預見

並可經由司法審查確認者，即不違反明確性原則（司法院大法官釋字第432號解釋參照）。就教科書審定而言，因缺乏外在客觀審查標準所形成的法明確性不足，致使人民（申請審定者）無法有效預見行為後果而動輒得咎；為保障人民權益，審查行政實有必要強化構成要件與行為效果的明確關連。此外，為配合學科個別差異並尊重審查人（審定委員會）之專業判斷空間，相關規範中的不確定法律概念與概括條款雖有其正面價值；然運用上仍須注意其可理解性，並應使受規範之利害關係人得以有效預見行為後果，且存在司法審查的介入可能性。

（三）比例原則

在比例原則的要求下，國家基於公益目的所採取之干預手段，須與被侵害的私益間存在比例關聯性；此乃法治國用以調和公、私益衝突，並使其符合實質正義的一種理性思考法則（吳信華，1999）。而相對於其他法理原則，比例原則在我國的實定法地位可謂相當明確（李惠宗，2001；許育典，2002），不但可見諸憲法第23條之意旨，《行政程序法》第7條更將其適當性（採取之方法應有助於目的之達成）、必要性（有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者）與衡平性（採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡）等三項內涵予以具體化。事實上，比例原則本是社會通念之產物，因深受時代與環境制約，故存在諸多值得思考的問題（蔡茂寅，2000）；例如，在功利主義的引導下，抽象運用利益衡量的結果，常因過分強調社會公益而迫使個人犧牲合法權益，此與保障人民基本權之初衷顯有違背，若無法謹慎操作比例原則，憲法基於人性尊嚴所建構的各項基本權利恐遭逐步侵蝕（林子儀，1992）。質言之，國家基於公益雖得對人民之自由權利予以必要限制，然在比例原則的拘束下，並不允許國家存有「得理不饒人」的行事風格。進一步而言，比例原則在概念上與「所欲達成之目的」密不可分；課綱所欲達成之目的雖具有多元性、抽象性與未來性等諸多不確定特質，然尚不至於漫無界限。若審查人能謹守分際並透過編、審專業對話與善意互動，當可具體形塑課綱蘊涵之意旨，教科書審查措施之目的亦方能獲得初步確認。事實上，大多數審查人均會本於專業形成一套內在判斷準則，此一準則即可被視為一種「個人本位式的比例原則」；法治國之教育行政，本應透過制度性規範，轉化源自威權思維的上（審）、下（編）地位關係與恣意措施。因此，審查人在實踐個人專業理想之際，亦須同時接受比例原則之檢驗，並應徹底改變傳統行政運作上的單方行為特質與強制拘束思維。

(四) 合理論證原則

行政決定必須具明理由及依據，除可藉此使當事人知其然（行政決定內容）並知其所以然（何以如是決定），從而得於行政救濟採取有效的權利防禦措施外（湯德宗，1999；《行政程序法》第43、96、97、114、145、146、147、153、167、171條參照），亦能藉此促進行政決策之合理化。因此，教科書審查作業中，判定書稿「重編」或要求送審者「修正」書稿內容時，審查者（行政機關）均同時負有具體、詳盡說明理由之義務。質言之，唯能具體說明理由，申請者對「修正」要求方有回應的基礎；針對遭致重編決議者，方亦能有效進行權利防禦措施，司法也才有介入判斷的可能性。而當法治國發展愈臻成熟後，合理論證亦可繼之成為法治原則的具體內涵（嚴厥安、周志宏、李建良，1996）；此際，凡涉及公權力之決定均應具備合理論證基礎，論證未盡合理者即屬不符實質正義，而須遭致廢棄。基於教育之前瞻性與教科書編、審之專業特質，「合理論證」應是值得彰顯與標榜的重要原則；具體而言，當審查人（審定委員會）欲對書稿形成實質判斷（無論是通過、修正、重編）時，除須考量法令規範之形式正義，亦應具備合理論證的決定基礎。遭受不利處分（必要修正或重編決議）之相對人若對行政判斷存有異議時，其於踐行權利主張（如意見回復）與救濟程序（如申復、訴願、訴訟等）之際，依循合理論證原則所形成的審、編雙方意見，則可成為兩造攻防之基礎，進而有助於釐清爭點與事實。就高中教科書審查實務觀之，無論依據課綱抽象規範或個人專業認知指摘書稿內容缺失，相關人等若能秉持「合理論證」原則，將有助於聚焦對話並避免意氣之爭。

由前述法定文件、相關研究及法理觀察可知，以「符合課綱」及「內容正確」為判定書稿合格與否之門檻應屬合宜，至於其他涉及於教材內容、教材組織、教材分量、教學設計、編寫方式、活動設計、習題安排、語文特性、文句可讀性與物理屬性等教科書一般內涵，則似宜回歸選用者依其個別需求另行判斷。本文認為，無論是國家審查或學校選用，均應以「適合與否」而非「優良與否」為評價基礎；所不同者，乃前者須著重其「適不適合做為教科書」並針對個別書稿進行效標參照判斷，後者則可進行挑選式評比，以判斷何者最適合供本校師生使用（《國民教育法》第8條之2第2項、《國民教育法施行細則》第10條第1項參照）。事實上，若國家審查過度主觀、嚴苛甚或角色錯置，不但會直接侵害教科書編者的形成自由，亦必然間接限縮學校的選擇空間；因此，在教科書審定制下，國家的「守門員」角色雖責無旁貸，然卻不宜混淆自我定位。此外，教科書審查既屬行政機關之公權力措施，其自須符合法治國相關法理原則；當認定書稿未達合格門檻而須課予重編

處分時，更應恪遵正當程序以符實質正義。

肆、實徵分析

為瞭解不同科目間之重編率及重編與非重編書稿間的審查意見區別，本文以下除透過敘述統計分析 94 暫綱教科書整體審查結果，並將針對重編率偏高科目之審查意見，以文件分析法比對其決議「重編」與「修正」書稿間的意見屬性差異，以試圖瞭解判定書稿重編之關鍵因素及其一致性程度。

一、敘述統計

本文整理「依據 94 暫綱編輯申請審定」的必修科目教科書，且至遲於「2009 年 1 月 31 日已有第一次審查決議」之資料如表 2。整體而言，在分屬 18 個科目之 449 冊送審書稿中，計有 70 冊遭致重編決議，平均重編率約為 15.6%；相較而言，重編率高於整體平均數者，依序為家政（66.7%）、公民與社會（50.0%）、健康與護理（40.7%）、歷史（39.0%）、藝術生活（33.3%）、音樂（20.0%）等六個科目；此外，國文、英文、地理、物理、化學、地球與環境、生活科技等七個科目，則均無任何書稿遭受重編決議。就理論上而言，在編、審雙方俱屬專業且均以課綱為編、審依據的前提下，不同科目間的重編率似不應出現過於集中之結果；換言之，在國家審定制運作下，同屬高中程度教科書的「不同學科特性」，實不應成為人民（申請審定者）較易遭致不利行政處分之主要因素。進一步而言，若有明確的外在標準可供編、審雙方共同參照，則除有助於協助編方防範遭受重編決議於送審之前，審方於作成重編決議時亦將趨向標準一致；故本文認為，94 暫綱用書審查結果之所以在不同科目間存在重編率上的明顯差異，其主要表象原因應在「審查人（審定委員會）之判定差異」，而非「學科特性之本質不同」，至其根本原因則為缺乏可供編、審共同依循的外在明確標準。就依法行政及法明確性之法治國觀點而論，此等現象所對應的現行教科書審定法制及其行政運作面向，似仍存有相當幅度的努力空間。

表 2 94 暫綱必修科目教科書審查決議（重編）狀況一覽表

(序號) 科目名稱	重編/送審冊數 (重編率)	(序號) 科目名稱	重編/送審冊數 (重編率)
1.國文	0/30 (-)	10.地球與環境	0/14 (-)
2.英文	0/27 (-)	11.音樂	4/20 (20.0%)
3.數學	2/30 (6.7%)	12.美術	1/21 (4.8%)
4.歷史	16/41 (39.0%)	13.藝術生活	3/9 (33.3%)
5.地理	0/21 (-)	14.生活科技	0/11 (-)
6.公民與社會	16/32 (50.0%)	15.家政	12/18 (66.7%)
7.物理	0/21 (-)	16.體育	3/39 (7.7%)
8.化學	0/23 (-)	17.健康與護理	11/27 (40.7%)
9.生物	1/20 (5.0%)	18.國防通識	1/45 (2.2%)
合計		70/449 (15.6%)	

註：1.資料來源：本文依國立編譯館教科圖書審查作業系統資料自行整理。

2.表中送審、重編冊數，均不含「申請者於終局審查決議前自行撤回」及「因逾期申請續審經審定機關依法不予受理」之書稿冊數。

3.表中重編率係「重編冊數/送審冊數」之商，並以百分比計至小數點後1位。

二、文件分析

如前所述，現行教科書編、審均以課程綱要為唯一法定依據，然就教育專業觀點而言，高品質的教科書除應符合課綱外，亦須同時具備其他要件；實務上，教科書審查者亦未自我侷限於課綱規範，舉凡教材內容、組織結構、教學活動設計、圖文表達甚或編輯體例與版面設計等，均屬審查時必須納入整體衡量的重要面向。因此，本文乃將分析前述重編率較高的六個科目之審查意見，以試圖發現導致重編的可能關鍵因素，及其與非重編書稿間是否存在明顯區隔。茲將分析工具與分析程序略述如次：

(一) 分析工具

林信志、楊國揚、林以文、朱美珍與劉淑津（2009）曾以高中社會領域教科書為研究範圍，透過三個回合的 Delphi 問卷調查過程（徵詢 20 位學者專家：含審查人 9 位、編者 9 位、課程專家 2 位），建立了包括七項主類目、二十五項次類目的「高級中學社會領域教科書審查規準類目表」；基於研究主題之一致性與年代之新近性，本文乃以該類目表為基礎，同時參照所欲分析標的之共同重點，並與相關審查行政工

作人員多次討論後，擬定表 3 所示之分析類目表做為本文檢視審查意見之工具。

表 3 教科書審查意見分析類目及其內涵一覽表

主類目	次類目及其內涵
教材內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 正確性：內容陳述正確，引用最新資料，文字敘述精確，無誤導與偏見等。 2. 完整性：能完整呈現課程綱要規定內容，並能達成各該單元教學目標。 3. 平衡性：對不同群體、議題之內容敘述、呈現或處理，能客觀、公正、無偏見並尊重不同理論及多元價值。 4. 合宜性：內容難易度適當、敘述具體。
組織結構	<ol style="list-style-type: none"> 1. 統整性：能適當整合、連結各學科或領域。 2. 連貫性：符合學科知識邏輯並依學習進程加深、加廣而無過度重覆、跳躍。 3. 層次性：架構安排合理，主、次要概念呈現具清晰時序、層次與因果關係。
教學活動設計	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可行性：活動設計貼近學生生活經驗，難易度與分量適當並考量個別差異。 2. 均衡性：能兼顧靜、動態活動之設計與安排。 3. 引導性：活動設計能呼應課文內容並於教科書或教師手冊中有適當引導。 4. 多元性：評量活動具創意與啟發性，能減少記憶、機械式操作並引導學生主動探索與批判思考。
圖文表達	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可讀性：文字使用符合學生認知程度，因果關係敘述清晰且前後脈絡一致；用字遣詞、標點符號使用正確而無誤植及錯、漏字等現象。 2. 可理解性：圖表照片清晰、正確並能安排適當標題、說明或相關文字內容。 3. 關聯性：圖表照片之呈現位置能呼應課文內容。 4. 適當性：圖表照片之選擇具國際視野並能顧及學生多元特質。
編輯體例	<ol style="list-style-type: none"> 1. 體例一致性：架構編排、風格前後一致，年代、數據、人名、參考資料格式統一，圖表符號、方程式使用符合學科慣例，引用資料能確實註明出處。 2. 譯名統一性：書中首次出現之譯名能加注原文，外國人名、地名、專有名詞等能確實使用公告之統一譯名，未經統一者能依學術界慣用名稱。
版面設計	<ol style="list-style-type: none"> 1. 引導性：版面編排、色彩運用妥適且具美感。 2. 適切性：字體大小、字距、行距、邊界、留白等基本版式或規格設計適切。

惟本文認為，涉及書稿重編之關鍵點應侷限於「符合課綱」與「內容正確」兩項因素，故在聚焦分析並維持區辨意見屬性的前提下，乃適度精簡前揭林信志等人（2009）所建立的類目表內容。詳言之，除於主類目排除非屬書稿實際內容的「編輯計畫」外，另將教材內容、教學活動設計、圖文表達等主類目項下的次類目分別整併精簡 1 至 2 項，而成為包括六項主類目、十九項次類目的分析類目表（如表 3 所示）。其分析架構計有教材內容（含正確性、完整性、平衡性與合宜性）、組織結構（含統整性、連貫性與層次性）、教學活動設計（含可行性、均衡性、引導性與多元性）、圖文表達（含可讀性、可理解性、關聯性與適當性）、編輯體例（含體例一致性與譯名統一性）及版面設計（含引導性與適切性）等六個向度。至於前所提及的內容正確、符合課綱兩項關鍵因素，則可分別含括於教材內容主類目中之正確性與完整性。

（二）分析程序

如前所述，為瞭解實質審查時是否存在判定書稿重編的一致性趨勢，本文乃針對重編率高於平均值的六個科目分析其審查意見；而除針對所有「決議重編」書稿進行分析外，亦同時立意選取同一科目、同一冊次之「決議修正」書稿以為對照。惟家政科因所有送審書稿（18 冊）中，僅有 6 冊未遭重編決議，故悉數納入分析（分析標的冊數分配及其書稿編號列如表 4）。

表 4 分析標的冊數分配及書稿編號一覽表

科目別（代號）	重編書稿數（分析編號）	修正書稿數（分析編號）
家政（A）	12（AX01-AX12）	6（AY01-AY06）
公民與社會（B）	16（BX01-BX16）	16（BY01-BY16）
健康與護理（C）	11（CX01-CX11）	11（CY01-CY11）
歷史（D）	17（DX01-DX17）	17（DY01-DY17）
藝術生活（E）	3（EX01-EX03）	3（EY01-EY03）
音樂（F）	4（FX01-FX04）	4（FY01-FY04）
合計冊數	63	57

本文委請審查行政工作人員四人協同負責實際檢視工作，並依表 3 類目內涵分科針對審查意見之「總評部分」（全書有待改進之整體或大項問題），以條次、句子或段落為單位進行檢視（含劃記歸類及摘要意見內容），其大致步驟如次：

- 1.行前會議：先行溝通作業方式並確認所有人員均瞭解分析類目及其內涵；
- 2.初步檢視：由前述四人分別檢視（甲：公民與社會；乙：藝術生活、音樂；丙：健康與護理；丁：家政、歷史）各科審查意見內容；
- 3.遞移複檢：將前項初步檢視結果遞移交由另一人進行複檢（甲交由乙、乙交由丙、丙交由丁、丁交由甲）；
- 4.確認會議：針對檢視中存有疑義及認定不一致之意見內容，以集體討論方式確認其歸類。

本文雖未量化驗證評分者間信度，然透過前述操作過程，表 5 所示之意見屬性歸類結果應具相當程度的一致性。而如前所述，本文認為國家審查應以「內容正確」及「符合課綱」為關鍵標的，故經判定重編之書稿，其審查意見所呈現的問題點亦理應偏重於「教材內容」（主要為正確性、完整性二者）類目，故以下針對該類目屬性意見內涵將予以較詳細之敘述。

表 5 重編率高於平均值科目之審查意見類目屬性分析表

科目別	決議別	分析冊數	分析類目						合計
			教材內容	組織結構	教學活動設計	圖文表達	編輯體例	版面設計	
家政	重編	12	31 (2.6)	18 (1.5)	21 (1.8)	31 (2.6)	9 (0.8)	12 (1.0)	122 (10.2)
	修正	6	9 (1.5)	4 (0.7)	6 (1.0)	8 (1.3)	6 (1.0)	6 (1.0)	39 (6.5)
公民與社會	重編	16	38 (2.4)	26 (1.6)	15 (0.9)	26 (1.6)	17 (1.1)	4 (0.3)	126 (7.9)
	修正	16	31 (1.9)	16 (1.0)	12 (0.8)	21 (1.3)	15 (0.9)	1 (0.1)	96 (6.0)
健康與護理	重編	11	18 (1.6)	23 (2.1)	12 (1.1)	6 (0.5)	3 (0.3)	0 (0.0)	62 (5.6)
	修正	11	25 (2.3)	21 (1.9)	10 (0.9)	4 (0.4)	2 (0.2)	1 (0.1)	63 (5.7)
歷史	重編	17	37 (2.2)	16 (0.9)	33 (1.9)	48 (2.8)	29 (1.7)	11 (0.6)	174 (10.2)
	修正	17	21 (1.2)	8 (0.5)	14 (0.8)	26 (1.5)	22 (1.3)	3 (0.2)	94 (5.5)
藝術生活	重編	3	9 (3.0)	6 (2.0)	7 (2.3)	11 (3.7)	5 (1.7)	6 (2.0)	44 (14.7)
	修正	3	8 (2.7)	4 (1.3)	10 (3.3)	9 (3.0)	5 (1.7)	5 (1.7)	41 (13.7)
音樂	重編	4	12 (3.0)	11 (2.8)	7 (1.8)	8 (2.0)	6 (1.5)	4 (1.0)	48 (12.0)
	修正	4	10 (2.5)	11 (2.8)	3 (0.8)	6 (1.5)	5 (1.3)	6 (1.5)	41 (10.3)

註：括弧內表每冊中之該類目意見屬性平均次數，並均四捨五入至十分位數。

（一）家政科

依表 5 所示，審查意見主要關注向度，依序為教材內容、圖文表達、教學活動設計：

1. 教材內容：針對重編書稿，審查意見認為其完整性不足，如內容與課綱參考節數不符、未能掌握課綱精神、內容不符合課綱、教學目標與課文內容不符（AX01-03、AX05-06、AX08-12）；其次，在正確性部分有內容不正確、有爭議、專業性不足、引用資料不正確或不適當等問題（AX01-02、AX04-06、AX08-12）；合宜性缺失上則為內容不符合學生生活經驗、內容深淺不一、具體性與深度不足或多為教條而缺乏舉例說明等（AX01-03、AX05-07、AX09-12）。至於修正書稿，雖亦有正確性（AY03-05）及合宜性（AY01-02、AY04-06）等缺失，但大致上並無完整性的問題。
2. 圖文表達：重編書稿之審查意見指出可讀性（AX01-02、AX04、AX06-08、AX10-11）、可理解性（AX01-02、AX06-12）及關連性（AX01-12）等問題，另修正書稿則僅有部分可理解性（AX02-04）之問題。
3. 教學活動設計：審查意見認為重編書稿存在可行性（AX02、AX05-06、AX08、AX10-12）與引導性（AX02、AX04、AX07、AX09、AX11-12）之問題，修正書稿則顯較無類似問題。

（二）公民與社會科

審查意見主要關注向度，依序為教材內容、組織結構、圖文表達：

1. 教材內容：審查意見認為，重編書稿在完整性上不符課綱規定或偏離課綱精神（BX01-06、BX09、BX12、BX15、BX16）；平衡性部分則存在多元文化議題了解不足、性別議題論述偏頗、理論論述偏重一家之言、價值引導缺乏討論空間等缺失（BX01-04、BX06、BX11、BX12、BX13-14）；亦有課文過於艱澀、舉例說明不足等合宜性問題（BX03、BX06、BX07、BX09-11、BX13-16）及概念不清楚、矛盾、錯誤過多、引用資料陳舊或未查證之正確性問題（BX06、BX08、BX11-13）。針對修正書稿，則同樣指出其有合宜性（BY01-02、BY04-06、BY08-10、BY12-16：內容抽象、過淺、舉例不足或不當）、完整性（BY01、BY04-05、BY09、BY12：不符課綱規定、偏離課綱精神）、平衡性（BY01、BY03、BY06、BY09-12：對國情及性別議題處理不均衡、多元性不足）及正確性（BY02、BY08、BY13：引用資料應適當篩選、內容或專業術語錯誤）等問題。
2. 組織結構：無論重編或修正書稿，均認為存在統整性、層次性及連貫性等問題（BX01-08、BX11-13、BX15、BX16；BY01-03、BY06-09、BY14-16），惟修正書稿之問題數量較少。
3. 圖文表達：重編書稿存在可讀性（BX02-16）、可理解性（BX03-07、BX09、BX11、

BX12、BX13-14)、關連性(BX03-04、BX08-10、BX15)等問題,修正書稿則主要為可讀性問題(BX02、BX05-08、BX10-12、BX15-16),其他面向問題(BX02、BX04-06、BX09、BX13)則顯較重編書稿少。

(三) 健康與護理科

審查意見主要關注向度,依序為組織結構、教材內容、教學活動設計:

1. 組織結構:重編書稿普遍有統整性(CX01-11)與連貫性(CX01-11)之問題,惟修正書稿亦大致均有此等向度的缺失(統整性:CY01-07、CY11;連貫性:CY01-11)。
2. 教材內容:在完整性上,重編書稿存在以認知為主、無法達成情意與技能核心能力、內容未能達成課綱學習目標、課程安排失當且缺乏課綱重要內容等問題(CX01-11);在合宜性部分,則內容僵化細瑣、太過理論不切合生活實用性、過於專業或簡單致深淺失當(CX02-04、CX06-07、CX11)。然而,修正書稿不但同樣有完整性(CY01-11:條列式認知、情意學習目標不足、內容與核心能力不符或無法達成)及合宜性(CY02-11:內容簡約或過於籠統、偏重政策面而非學生生活經驗、案例與主題不符、說明方式不易引起學生興趣)問題,其出現次數甚至多於重編書稿。
3. 教學活動設計:審查意見指出重編書稿缺乏多元性(CX02、CX04、CX06-10),修正書稿在此向度上之問題則相對輕微。

(四) 歷史科

審查意見主要關注向度,依序為圖文表達、教材內容、教學活動設計:

1. 圖文表達:重編書稿存在可讀性(DX01-10、DX12-15、DX17)、可理解性(DX02-17)、關連性(DX01-09、DX12-15)等缺失,修正書稿雖亦有相關問題(可讀性:DY01-02、DY04、DY10-12、DY17;可理解性:DY02、DY04-13、DY15-16;關連性:DY01、DY03-04、DY07、DY09、DY14-15、DY17),但相對上數量明顯較少。
2. 教材內容:重編書稿有諸如未論述課綱重要內容、未掌握課綱精神、分量明顯超出課綱所定時間之完整性缺失(DX01-15、DX17),並有史實錯誤過多、文字敘述不夠精確、敘事邏輯及情節鋪陳欠佳等正確性問題(DX02-03、DX05、DX07-09、DX11、DX14-16);在平衡性部分,則被指出加入過多歷史判斷與定論、敘寫立場明顯偏頗、史觀未顧及多元文化視野(DX01、DX03、DX07、

DX09-10)；在合宜性部分，另有史事敘述繁複、資料堆砌徒增學習困難、平鋪直敘概念而未適度介紹史實發展、對學生而言難度過高等問題(DX02-07、DX10、DX12、DX14、DX17)。相對於此，修正書稿則大致僅有未完整陳述課綱說明內容、宜增加重要時代議題的引導思考等完整性面向之意見(DY01-02、DY04-10、DY14、DY16)。

3. 教學活動設計：重編書稿存在多元性(DX01、DX03-05、DX07-09、DX11-12、DX14-17)、均衡性(DX01、DX04-05、DX07、DX09、DX14-17)、可行性(DX01-02、DX06、DX12-13)及引導性(DX02-03、DX08-10、DX13、DX16)等問題，修正書稿則僅有部分均衡性上之缺失(DY01-02、DY04-05、DY08、DY16)。

(五) 藝術生活科

審查意見主要關注向度，依序亦為圖文表達、教材內容、教學活動設計：

1. 圖文表達：重編書稿大致有可讀性(EX01-02)、可理解性(EX01-03)、關連性(EX01-03)及適當性(EX01-02)面向之各種問題，修正書稿雖亦存在可讀性(EY01-03)、可理解性(EY01-03)與適當性(EY01-03)等缺失，但並無關連性問題。
2. 教材內容：重編書稿於完整性部分，存在內容不符課綱規定及核心目標、與實際生活脫節、章節內容與單元目標關聯性低等問題(EX01-03)，正確性上則是藝術範疇歸類錯誤、名詞解釋或概念定義錯誤、內容失焦未扣緊主題(EX01-03)，合宜性部分則有內容過於理論而艱深、重要名詞或概念解釋不足或未作解釋、舉例不足或與生活相關性不足等問題(EX01-03)。另修正書稿亦同樣有完整性(EY01-03：欠缺課綱部分內容、部分內容不符課綱精神、論述過多缺乏實例與習作不符課綱教學方法)、正確性(EY01-02：內容說明、專有名詞或人名有誤)與合宜性(EY01-03：基本概念未敘述清楚、部分內容龐雜偏難、過於深廣或未介紹背景資料而使學生難以理解)等缺失。
3. 教學活動設計：相對於重編書稿所存在的可行性(EX01、EX03)、多元性(EX01、EX03)及引導性(EX01-03)問題，修正書稿除亦有類似問題(可行性：EY01、EY03；多元性：EY01-03；引導性：EY01-03)外，其出現次數甚至更多。

(六) 音樂科

審查意見主要關注向度，依序為教材內容、組織結構、圖文表達：

1. 教材內容：重編書稿在完整性上存在內容不符課綱規定、知識介紹不全或不足、

內容編排比重不均衡等缺失 (FX01-04)，正確性方面則有內容嚴重錯誤或誤導、概念不清、資料簡陋或陳舊、資料引用未經詳實考證等問題 (FX01-04)，合宜性上亦出現內容贅述籠統、貧乏淺薄、過於艱深或簡單、重要名詞或概念解釋不足或未作解釋等現象 (FX01-04)。另修正書稿亦有完整性 (FY01-04：缺少課綱部分內容、知識與歌曲分配比例不均、核心能力偏重知識性且分量不均、正確性 (FY03-04：部分用詞與語法錯誤、單元名稱不恰當) 及合宜性 (FY01-04：欠缺實例說明、內容深淺不一、未考量學生程度、部分名詞未加解釋) 等問題，惟出現次數稍少。

2. 組織結構：重編書稿有統整性 (FX01、FX03-04)、連貫性 (FX01-04) 及層次性 (FX01-04) 等缺失，修正書稿則僅有連貫性 (FY01-04) 與層次性 (FY01、FY03-04) 之問題。
3. 圖文表達：重編書稿存在可讀性 (FX01-04) 及可理解性 (FX01-04) 問題，修正書稿亦有此等面向之缺失 (可讀性：FY02-03；可理解性：FY01-04)。

就前述整體分析結果觀之，審查者在六項主類目中，似較關注教材內容、圖文表達、教學活動設計與組織結構四者；其中，又以教材內容具有較高的一致性 (詳見表 6)，此與本文認為國家審查應以「符合課綱、內容正確」為合格門檻之觀點，似有相當程度的契合。

表 6 審查意見主要關注類目排序及教材內容意見次數比

科目別	審查意見主要關注類目排序	全部意見次數比值 (重編：修正)
		教材內容意見次數比值 (重編：修正)
家政	教材內容、圖文表達、教學活動設計	1.56 (10.2：6.5)
		1.72 (2.6：1.5)
公民與社會	教材內容、組織結構、圖文表達	1.31 (7.9：6.0)
		1.23 (2.4：1.9)
健康與護理	組織結構、教材內容、教學活動設計	0.98 (5.6：5.7)
		0.72 (1.6：2.3)
歷史	圖文表達、教材內容、教學活動設計	1.85 (10.2：5.5)
		1.76 (2.2：1.2)
藝術生活	圖文表達、教材內容、教學活動設計	1.07 (14.7：13.7)
		1.13 (3.0：2.7)
音樂	教材內容、組織結構、圖文表達	1.17 (12.0：10.3)
		1.20 (3.0：2.5)

註：意見 (平均) 次數比值均四捨五入至百分位數，另「教材內容意見次數比值」係以原始對應次數計算，而「重編：修正」係表 5 化約後之單冊平均值，故二者間可能存在若干誤差。

依表 6 所示，若進一步比較各科目「重編書稿」與「修正書稿」之意見次數，則可發現前者的總意見次數大致較後者為多（比值大於 1、僅有健康與護理呈現相反態勢）；專就教材內容意見次數觀之，亦復如是。事實上，六項主類目中應以教材內容最能成為支持「重編決議」的有力依據，國家審查就其餘五項雖亦可要求「修正」，惟若屬於非關對錯之編輯理念部分，則宜儘量尊重申請審定者及其編者，並可保留給學校做為選用時優劣排序或適合與否的判斷指標。惟再就表 6 所示比值觀之，重編與修正書稿間的教材內容意見平均次數，似與全部意見平均次數無太大差異；於公民與社會、健康與護理、歷史三科，甚至還呈現負向趨勢。換言之，即便「重編書稿」的意見次數較「修正書稿」多（健康與護理科甚至反而較少），且審定委員會雖對特定書稿作出重編決議，然其決定卻不必然基於應與重編與否最具密切關連的教材內容缺失。

就實務運作層面而言，因目前教科書審定並未具體建立重編標準，此除使科目間的重編比例呈現顯著差異外，亦使各科目在判定區隔上未盡明顯；本文認為，基於法治國原則及國家審查行政之定位，教科書審定應以確保教科書具備「課綱完整性」與「內容正確性」為基本目的，且相對於前者之須經法令確認，後者則屬無待乎另行規範之常理。此外，若肯認國家審查係判斷合格與否之「最低門檻」評鑑模式，凡符合課綱且內容正確的教科書書稿均應獲得「通過」，未符合者即應視其程度令其「修正」或「重編」；而除課綱、內容之問題及相關法令有所特別規範者外，則宜儘量尊重申請審定者出版自由、編者形成空間或留待學校做為選用指標，以避免發生「以審代編」或「以審代選」等過度裁量的不妥適現象。其中，「重編決議」因係對人民最為不利的行政處分，自更須符合依法行政及法明確性等一般法理原則之要求。而在判處書稿重編的外在客觀標準尚未確立之現實環境下，審查者除須格外謹慎採取「重編」此一最後手段，俾以符應比例原則相關內涵，其審查意見的具體內容更須禁得起合理論證原則之檢驗。

伍、結論與建議

由本文前揭討論過程可知，「課程綱要」係我國目前唯一涉及實質審查標準之法定文件，惟其規範內容卻大量運用不確定法律概念，致使構成要件過度抽象，而留予審查者相當幅度的引申空間與判斷餘地，並因此在科目間及科目內形成重編判定上的不一致現象。茲依據文獻探討、法理論述、敘述統計及文件分析之結果，提出結論與建議如下：

一、不同科目之重編比例存在明顯差異

依據 94 暫綱編輯之 18 個必修科目教科書，其整體重編率約為 15.6%，分科重編率高於平均數者依序為家政(66.7%)、公民與社會(50.0%)、健康與護理(40.7%)、歷史(39.0%)、藝術生活(33.3%)及音樂(20.0%)等六個科目，而國文、英文、地理、物理、化學、地球與環境、生活科技等七個科目，則均無遭受重編決議者。本文認為，造成重編比例存在明顯差異的主要原因，應係欠缺明確外在標準可供編、審雙方共同參照，致使各學科間因審查人(審定委員會)不同而形成重編與否之判斷落差。就法治國觀點而言，在國家審定制度運作下，同屬高中程度之教科書，不應僅因「學科屬性不同」而造成行政處分結果上的懸殊差異；換言之，此等現象所對應的現行教科書審定法制及其行政運作面向，似均仍存有相當幅度的努力空間。

二、重編書稿審查意見僅具低度一致性

本文藉由類目表分析重編率較高科目之「總評」審查意見，發現其審查意見在教材內容、組織結構、教學活動設計、圖文表達、編輯體例、版面設計等六個主類目中，審查意見似於教材內容面向存在較高一致性，各科目「重編書稿」的意見總數亦大致多於「修正書稿」。然而，對「重編決議」應最具支撐力之教材內容意見次數，於「重編書稿」部分卻未呈現明顯的一致性趨勢。換言之，就審查意見屬性類別次數的實際檢視結果而言，並未確切發現致使書稿重編的關鍵因素，各科目審查意見之關注向度，亦僅具低度一致性。惟本文在以法理觀點為探討核心的前提下，文件分析僅具輔助功能，故除意見次數外，並未針對審查意見實質內涵(如問題強度與幅度等)予以深入探究，建議未來相關研究，可就此進行更為細緻化的分析與探討。

三、審定運作應確立重編具體標準

當前我國教科書審定實務運作，除審定辦法就書稿編輯體例所為之形式規範外，課程綱要乃是實質審查時的唯一法定標準；然因課綱本身存在諸多得以引申論述之不確定法律概念，致其難以發揮「標準」所應具備的客觀參照作用。本文參酌國家審定之應有定位及相關法理原則之內涵，認為針對「重編決議」此一最不利益之行政處分，實有透過法定文件確立可具體操作的重編標準之迫切性；亦唯有如

此，有關人民權益之程序保障機制方有發揮實效的餘地。換言之，重編係屬教科書審定行政的最大侵益處分，若僅聽任多數決而缺乏司法事後監督的可能性，其對申請審定者之權利保障實顯有不足。本文建議，根本之道應由立法者就包括重編在內的教科書審定重要事項具體授權，再由行政機關以法規命令確立判處書稿重編的外在客觀標準，方能符應法治國家積極保障人民權益之意旨。

四、實質審查應謹守合理論證原則

本文認為，除明確違反課綱外，書稿無法通過國家審查的具體因素應僅有內容之正確性問題；至於教材內容之平衡性、合宜性及其他有關組織結構、圖文表達、教學活動設計與版面設計等，因較易存在仁智之見而須格外慎重。在依法行政及法明確性原則的要求下，除非該等類目客觀內涵業經法定文件確認，否則審查者即不宜據此判定書稿重編；且於運用「重編」此一最後手段之際，亦須有衡酌比例原則的基本法治思維。此外，基於教育之前瞻性與教科書編、審雙方之專業特質，在教科書實質審查過程中，凡判定書稿「重編」或要求送審者「修正」書稿內容時，審查者均同時負有詳盡說明理由之合理論證義務；就實務運作觀點而論，編、審雙方相關人等若能共同維繫合理論證原則，亦將有助於聚焦對話並避免意氣之爭。本文認為，於重編之外在客觀標準尚未確立前，實質審查不啻更有謹守合理論證原則的必要性與價值性。

謝誌

本文實徵分析部分之教科書審查意見檢視工作，係由原國立編譯館楊國揚副編審兼中小組主任（公民與社會）、林以文副編審（藝術生活、音樂）、陳玲璋副編審（健康與護理）及裘長平助理編審（家政、歷史）共同協助進行，併此誌謝。

參考文獻

中央法規標準法（1970）。2010年10月25日，取自：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/lawAll.aspx?PCode=A0030133>

中等學校及國民小學教科圖書儀器教具審查規則（1995）。

- 司法院大法官釋字第 432 號解釋 (1997)。2010 年 10 月 25 日，取自：
<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=432>
- 司法院大法官釋字第 443 號解釋 (1997)。2010 年 10 月 25 日，取自：
<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=443>
- 江姮姬 (2001)。從哈伯瑪斯的「溝通行動理論」探討我國教科書審查制度。**國教學報**，13，135-168。
- 行政程序法 (1999)。
- 吳庚 (2007)。行政法之理論與實用。臺北市：三民書店。
- 吳信華 (1999)。法治國家原則 (三)：比例原則。**月旦法學**，52，2-3。
- 李宗薇 (1998)。教科書的編輯機制。**課程與教學**，1(1)，41-55。
- 李惠宗 (2001)。論比例原則作為刑事立法的界限：大法官釋字第五一七號解釋評釋。**臺灣本土法學**，18，23-38。
- 李萬吉 (2000)。從審查「不予通過」談起：兼述幾個教科書審查可議之處。**國立編譯館通訊**，13(3)，20-23。
- 李震山 (2000)。行政法意義下之法律明確性原則。**月旦法學**，57，14-15。
- 沈姍姍 (1999)。高級職業學校一般科目教科用書審查標準之研究。國立編譯館委託專案研究報告。臺南市：中華民國課程與教學學會。
- 沈姍姍 (2000)。高級中學教科書審定制實施成效之研究。國立編譯館委託專案研究報告。新竹市：新竹師範學院初等教育學系。
- 林子儀 (1992)。憲法與人性尊嚴。**中國比較法學會學報**，13，71-75。
- 林明鏘 (1999)。行政法上之原理原則。**月旦法學**，44，18-19。
- 林信志、楊國揚、林以文、朱美珍、劉淑津 (2009)。高級中學社會領域教科書審查規準之研究。載於國立編譯館 (主編)，**國立編譯館 98 年度學術研究成果論文發表會論文集** (1-36 頁)。臺北市：國立編譯館。
- 邱錦昌 (1997)。高級中學歷史及社會類科教科用書審查標準之研究。國立編譯館

- 委託專案研究報告。臺北市：國立政治大學教育學系。
- 高級中學各科教科用書審定委員會設置要點（2009）。2010年10月25日，取自：
<http://review.nict.gov.tw/Bulletin/spic/CommitteeOrganizationLaw.pdf>
- 高級中學法（2010）。
- 高級中學教科用書審定辦法（2009）。
- 國民小學及國民中學教科圖書審定辦法（2006）。
- 國民教育法（2010）。
- 國民教育法施行細則（2004）。
- 國立編譯館（2001）。國民小學及國民中學教科圖書審定辦法及相關規範彙編。未出版，臺北市。
- 教育部（1996）。高級中學課程標準。臺北市：作者。
- 教育部（2005）。普通高級中學課程暫行綱要。臺北市：作者。
- 教育部組織法（1973）。
- 許育典（2002）。法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法。臺北市：高等教育出版社。
- 許育典（2006）。教科書審定制度的法律分析。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（報告編號：NSC94-2413-H-006-002），未出版。
- 許美瑞（1999）。高級職業學校專業科目教科用書審查標準之研究。國立編譯館委託專案研究報告。臺南市：中華民國課程與教學學會。
- 陳明印（2000）。臺灣地區國民中小學教科書審查制度。2007年12月15日，取自：
<http://www.trd.org.tw/Cpast/895030/890530-10.htm>
- 陳昭地（1997）。高級中學數理類科教科用書審查標準之研究。國立編譯館委託專案研究報告。臺北市：國立臺灣師範大學科學教育中心。
- 陳敏（2007）。行政法總論。臺北市：新學林出版股份有限公司。

- 單文經、黃逸恆（2007）。澳門教科書政策及其影響。載於中華民國課程與教學學會（主編），**教科書制度與影響**（173-190 頁）。臺北市：五南圖書出版有限公司。
- 湯德宗（1999）。論行政程序的正當程序。**月旦法學**，**55**，152-168。
- 黃秀政（1998）。談高級中學教科用書的審查基準：以歷史類科為例。**國立編譯館通訊**，**11(4)**，10-15。
- 黃政傑（1994）。國民中小學教科書審定制度的審查標準之研究。國立編譯館委託專案研究報告。臺北市：國立臺灣師範大學教育研究中心。
- 黃政傑（1995）。國民小學教科書審查標準之研究。國立編譯館委託專案研究報告。臺北市：國立臺灣師範大學教育研究中心。
- 黃政傑（1997）。高級中學語文及地理類科教科用書審查標準之研究。國立編譯館委託專案研究報告。臺北市：國立臺灣師範大學教育研究中心。
- 黃政傑（1998）。建立優良的教科書審定制度的。**課程與教學**，**1(1)**，1-15。
- 黃譯瑩（2000）。綜合活動課程教科書編寫模式與審查基準之探究。**國立編譯館通訊**，**13(3)**，10-19。
- 黃顯華、霍秉坤（2005）。尋找課程論和教科書設計的理論基礎。北京市：人民教育出版社。
- 楊振良（2001）。審查就是這樣嗎？向國立編譯館國文教科書審查進一言。**國文天地**，**16(8)**，19-22。
- 歐用生（1997）。教科書事件平議。**國民教育**，**37(3)**，3-10。
- 蔡茂寅（2000）。比例原則的界限與問題性。**月旦法學**，**59**，30-31。
- 鄧鈞文（2001）。臺灣地區國民小學教科書市場機制運作之研究。國立政治大學教育學系博士論文，未出版，臺北市。
- 賴光真（2000）。教科書審查規準建構之研究：以九年一貫課程社會學習領域為例。國立政治大學教育學系博士論文，未出版，臺北市。
- 賴光真（2006）。整合審查機制簡化學校教科書評選規準之研究。**國立編譯館館刊**，

34(3), 3-12。

職業學校法 (2010)。

藍順德 (2002)。九年一貫課程教科書審定政策執行之研究。國立政治大學教育學系博士論文，未出版，臺北市。

藍順德 (2006)。教科書政策與制度。臺北市：五南圖書出版有限公司。

藍順德 (2010)。教科書意識型態：歷史回顧與實徵分析。臺北市：華騰文化股份有限公司。

嚴厥安、周志宏、李建良 (1996)。教育法令之整理與檢討：法治國原則在我國教育法制中之理論與實踐。臺北市：行政院教育改革審議委員會。

Biemer, L. B. (1992). The Text book Controversy: The Role of Content. In J. G. Herlihy & M.T. Herlihy (Eds.), *The Textbook controversy: Issues, aspects, and perspectives*. (pp.17-26). Norwood, NJ: Ablex.

Chambliss, M. J., & Calfee, R. C. (1998). *Textbooks for learning: Nurturing children's minds*. Malden, MA: Blackwell.

Glynn, S. M., Andre, T., & Britton, B. K. (1986). The design of instructional text: Introduction to the special issue. *Educational Psychologist*, 21(4), 245-251.

Harrie, A. J. (2005). The Swedish state approval of textbooks 1974-1991. Retrieved January 7, 2011, from http://www.caen.iufm.fr/colloque_iartem/pdf/johnssonharrie.pdf

Mikk, J. (2000). *Textbook: Research and writing*. New York: Peter Lang.

Venezky, R. L. (1992). Textbooks in school and society. In P. W. Jackson (Ed.), *Handbook of research on curriculum: A project of the American Educational Research Association* (pp. 436-461). New York: Maxwell Macmillan.

Jurisprudential Analysis of the Resolution of Recompilation in the Textbook System in Taiwan

Dah-Chian Tseng*

Abstract

Recompilation is the most severe resolution in the textbook review and approval system in Taiwan. Through methods of literature review, jurisprudential discourse, descriptive statistics and document analysis, this study examines the resolution of reviewed textbooks which are edited based on the Temporary Curriculum Guidelines for Senior High Schools announced in 2005. This paper attempts to understand the rate of recompilation in different subjects after the review procedure is completed, as well as the difference of the review comments existing among copies requiring and not requiring recompilation. By examining the operation of the textbook system, this study aims to construct a more appropriate and reasonable rationale for the textbook review and approval system. This study finds that there is a salient difference in the rate of the recompilation resolution among different subjects, and the review comments present no distinct difference among copies requiring and not requiring recompilation. Additionally, it is suggested that the external standards of recompilation be clearly published by the institution in charge of textbook review and approval. Prior to that, the focus of substantive review should be on aspects such as the correctness and completeness of the textbook material that are not related to the freedom of editing. Reviewers should also

* Assistant Researcher, Research Center for Educational System and Policy, National Academy for Educational Research

stay reasonable and empirical, rather than overly drawing on the abstract connotations of the curriculum guidelines as the reason for the recompilation resolution.

Key words: textbook, textbook review and approval system, procedure of textbook review, curriculum guideline

