

書評

海外教科書制度 調查研究報告書

公益財団法人教科書研究センター 主編
2020，448頁



宋峻杰

壹、序言

1658年由約翰·阿摩司·康米紐斯（John Amos Comenius）所著之《世界圖繪》（*Orbis Pictus*）（Comenius, 1658），不僅被譽為近代教科書的先驅，該著作亦被視為國際社會間實現和平（防止民族間爭端）之重要手段。因此，已然可將教科書研究，視為是國際間深受關注的事項，以及促進國際社會成員彼此間理解的主要方法之一。而該當精神實際上亦由聯合國教育、科學及文化組織（United Nations Education Scientific and Cultural Organization, UNESCO）之前身，亦即國際聯盟（League of Nations）的國際智慧財產權合作委員會（International Committee on Intellectual Cooperation, ICIC）所承繼。由於該委員會曾決議著手處理歷史教科書之編撰問題，故爾後的UNESCO亦十分關注教科書議題的研究與發展。除此之外，世界各地也有從各據點發揮教科書研究功能的機構。其中，以

德國之 GEI 國際教科書研究中心（Georg Eckert Institute for International Textbook Research Braunschweig）較負盛名。該研究中心曾深入研究與比較該國與波蘭的教科書，並致力於教科書改善，以及增進相互理解之專案計畫等牽動全球教科書研究發展的重要項目；位處瑞典的烏普薩拉大學（Uppsala universitet）亦有累積教科書研究方面之豐碩成果。故在世界各地的教科書研究據點性機構之間的主導與合作下，乃於 1991 年正式設立「國際教科書暨教育媒材研究協會」（International Association for Research on Textbooks and Educational Media, IARTEM）整合散落於國際社會當中的教科書研究能量。完成此次調查研究報告書的日本公益財團法人教科書研究中心（公益財団法人教科書研究センター，以下簡稱日本教科書研究中心）亦為該研究協會的發起人之一（二宮皓，2020）。

1976 年 5 月日本教科書研究中心以中央政府掌管之財團法人的組織形式設立，於隔年（1977 年）開始陸續針對國外教科書及其他相關議題展開單點式之調查研究工作（以歐洲為例，該研究中心多以德國、法國及英國為主要調查對象）。正因為過去所從事的調查研究形式多屬單點式探究，且研究對象相對集中於歐美及亞洲已開發國家，因此社會上對於該研究中心所提交的研究成果，乃不乏存在欠缺開發中國家的相關資訊，或是未能及時更新舊有資訊等質疑聲浪（以我國為例，該研究中心首次於 1989 年進行調查後，即無再針對我國執行相類似範疇之研究工作）。因此為完成此次海外教科書制度調查研究報告書（以下簡稱調查研究報告書），該研究中心自 2018 年 4 月開始規劃為期 2 年（至 2020 年 3 月止），且以區域形式執行的調查研究工作。此次工作計畫之執行，不僅一改過去單點式之執行模式，亦在反芻上述質疑聲浪後，重新對於世界各國教科書制度執行較為系統性的調查，並彙整相關最新資訊。

貳、調查研究報告書內容簡介

迄今教科書制度研究文獻中，尙未存在如本次日本教科書研究中心

一般地針對「學校教育制度」、「學校教育課程」及「教科書制度」等議題，將研究觸角廣泛地伸向全球 41 個國家及兩岸，並在教科書制度的主題下，將其研究成果集結成冊出版（二宮皓，2020），故其重大之學術價值不言而喻。又，舉凡實施義務教育抑或國民（基本）教育制度的國家與地區，教科書¹ 始終扮演著該制度運作中不可或缺的重要角色（江姮姬，2001；賴光真，2012）。站在人民立場言，教科書更是人民在學校教育中經營社會生活的重要媒介，因而調查研究報告書才如同前述一般，針對三大議題進行考察。惟教科書制度本身所涉及事務尚可區分有「編纂」、「審查」及「選用」三個面向，故在教科書制度之調查項目安排上，乃較其他兩項議題來得繁多。

依據本報告書之目次編排觀之，在「序言」、「調查研究執行委員會委員長記出刊詞」、「研究概要」、「調查研究執行委員會芳名錄」等內容之後，日本教科書研究中心依序整理「各國教科書制度簡表」，以及涵蓋各國「國情」、「教育行政機關」、「教育課程官方文件」與「教科書制度」等項目之概要整理等章節（相關項目整理如圖 1），後續即進入由各調查研究人員所主筆的各國教科書制度內容之核心篇章。最後並整理呈現各國學校教育制度的體系圖，供讀者參閱。

日本教科書研究中心於著手執行此次以國外教科書制度為核心的調查研究工作前，乃有先行設定各國共通之調查項目架構，即：一、教育制度；二、課程（國家課程）結構；三、教科書制度（舉凡教科書之定義、教科書於法律上之定位、使用教科書之方式、使用義務之存在與否、教科書之出版發行與選擇採用等流程內容、教科書之無償、有償、

¹ 《國民教育法》（2016）第 8-2、8-3 條中有使用「教科圖書」一詞，而在高級中等學校教育階段的相關法制中則另外使用「教科用書」一語，因學界有論者認為該用語與前述《國民教育法》上所稱「教科圖書」的內涵均無二致，同樣指涉經教育部審定並使用於學校正式課程之教材，故可一律以「教科書」稱之。因此似乎在學說討論上，「教科書」一詞較「教科圖書」抑或「教科用書」的指涉範圍為廣（曾大千等人，2012）。本文亦依據此見解而在下文論述中概以「教科書」一詞指稱本文所關注之中小學「教科圖書」。

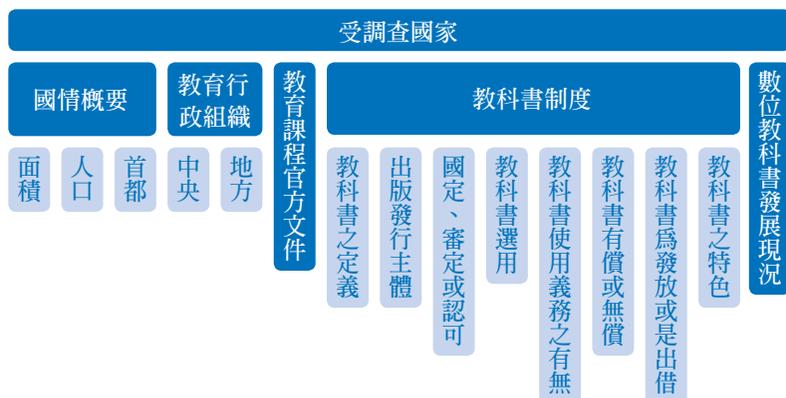


圖 1 調查研究報告書呈現之共通調查項目

資料來源：整理自公益財団法人教科書研究センター（2020）。

發放與出借等制度面向）；四、數位教科書之現狀及其相關政策；五、自調查研究人員個人的研究志趣設定對於該國教科書制度之其他考察重點，如：「在官方語言並非為英語的國家當中，其國小階段之英文教科書內容的編排若何？」、「如何才得以被認定為是能夠提升學生對數理學科之學習意願及興趣的數理教科書？」、「其他新興學科之教科書內容若何？」等（公益財団法人教科書研究センター，2020）。此項作法不僅得以確保後續進行相互比較之可行性，亦能提示出自多方且多元性觀點，探討此次對於各國教科書制度之調查研究成果，而增進此次研究成果成為調整或是修正日本教科書制度的參考依據之重要性。

參、從不同視角閱讀理解調查研究報告書

於調查研究報告書的「序言」中，日本教科書研究中心期許該報告書成果能夠不僅止於提供學術界或是相關業界人士參考，舉凡商業界人士或是一般民衆若遇到有調任海外之必要時，該報告書成果亦能為之所用（公益財団法人教科書研究センター，2020）。以下即根據特定之視

角，活用該報告書的研究成果，整理部分國家在教科書制度層面的相同與相異處，以提示有效運用該報告書成果之方法。

一、從認識「全球教科書制度及政策」視角切入

誠如前文所言，日本教科書研究中心此次所編纂出版的調查研究報告書收錄遍布亞太地區、北美地區、拉丁美洲及加勒比海地區、歐洲地區、亞西地區與非洲地區等全球約四分之一國家之教科書及學校教育制度的重要資訊。除此之外，該調查研究團隊更賦予調查研究人員可以針對研究期中所發現的較為新穎、特殊的相關政策，進行自由記錄的發揮空間。因此讀者除了可以透過統一規範的項目，掌握全球 41 個國家及兩岸之學校教育及教科書制度的全貌外，尚且能夠透過調查研究人員之研究關心，進一步地汲取目前正於該國度發生變化的教科書政策內容。

以我國政府近年來大力推動之「新南向政策」中相對受矚目，且在交通部觀光局「歷年中華民國國民出國目的地人次統計」（<https://stat.taiwan.net.tw/statistics/year/outbound/destination>）中，出訪東南亞人次相對較多的泰國為例，日本教科書研究中心自 1989 年針對泰國進行第一次的教科書制度調查研究後，可說是歷經 30 年後的「舊地重遊」。² 根據負責該國調查研究工作的植田啓嗣（2020）指出，由該國政府主導推動的「東協經濟共同體教育」（ASEAN 教育），乃是目前泰國學校教育現場所發生的變化中，應予以矚目之處。

惟此項教育的推動工作雖有明訂應融入學校正規課程教學的目標，但因相關教科書的編纂作業未能及時因應，而導致小學一年級學生在當時（2020 年）未有教科書可加以使用。故彼時泰國政府乃是活用由民間出版社所編纂的補充教材，交付學校進行教學之折衷辦法。

² 實際上，日本教科書研究中心於 2000 年曾針對東南亞地區進行一次大規模的調查研究工作，但因未能確切掌握該當年度之調查研究對象是否包含泰國，故於本文中單純以 1989 年至 2020 年的間隔期程作敘述說明。但即使在前述 2000 年的調查研究中有涵蓋該國，距離本次調查研究工作之執行期程規劃，也已是經過約莫 20 年的光陰之久。

該國政府之所以推動 ASEAN 教育無非是試圖強化國人對於東協經濟共同體之其他國家的認知，並宣傳該經濟共同體應長久維繫存在之重要性。故於反思與我國新南向政策相關的教育政策布局之際，實有一定的啓示作用。此外，由於日本教科書研究中心此次所規劃之研究期程正處於「嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）」疫情尚未全面爆發階段，因此調查研究報告書中所涵蓋的有關各國數位教科書之發展現況的介紹，實為各國後續面臨後疫情時代下教科書制度改革之重要指標，而值得我國學界加以關注。

另一方面，由於本次調查研究報告書在拉丁美洲及加勒比海地區並未整理介紹我國邦交國（即貝里斯、瓜地馬拉、海地、宏都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭、聖克里斯多福、聖露西亞及聖文森國等九國）（中華民國外交部，無日期），而僅收錄位處該地區之智利、巴西、祕魯及墨西哥等國家的相關資訊。亞太地區中亦缺少馬紹爾群島、諾魯、帛琉及吐瓦魯國；非洲地區與歐洲地區則不見史瓦帝尼及教廷之介紹（公益財団法人教科書研究センター，2020）。故本次調查研究報告書並無法予以活用在進一步掌握我國邦交國學校教育及教科書制度的動機之上，乃是頗令人扼腕之處。

二、從觀察「全球最佳國家」教科書制度及數位教科書發展之視角切入

依據「美國新聞與世界報導」（U.S. News & World Report）在 2021 年 4 月揭曉的「2021 年度全球最佳國家（Best Countries）排行榜」（張鑫，2021），調查研究報告書網羅了排行前 10 名的絕大多數國家（即加拿大、日本、德國、澳洲、美國、紐西蘭、英國、瑞典及荷蘭。除瑞士以外）。由該刊物於 2021 年針對 78 個國家／地區所進行之調查工作中，乃運用與「生活質量」、「社會目的」、「經濟軍事」、「商務開放」等項目有關的多樣性指標進行評估，在與「生活質量」項目相關之指標中，尚且涵蓋和教育制度相關的內容。因此，運用該報告書之成果，應

能夠再深入了解該當國家為何得以名列全球前 10 名最佳國家的緣由。

以全球最佳國家排名第 6 名的美國與第 7 名的紐西蘭為例，在國家概觀之「教育課程官方文件」項目中，可知兩國均制定有相關重要文件。前者在各州及各學區層級有核心課程、課程指標與指引等文件；後者則有紐西蘭課程標準及 Te Marautanga o Aotearoa 兩項與教育課程有關的官方文件。而就「教科書制度」言，首先在「教科書定義」方面，美國雖將教科書視為教材及學習資源的一種，但與紐西蘭相同，兩國均在法律層級上對於教科書一詞並無嚴謹之定義；在「教科書出版者」方面，兩國均實施開放民間出版社自由編纂出版的制度；在「教科書審查」方面，兩國原則上均採行自由發行制度；在「學校教育中是否有使用教科書的法定義務」方面，兩國均無法制上要求，但美國則有明顯依賴教科書之現象；在「教科書費用為有償抑或無償」方面，兩國對於學校所決定採用的教科書，原則上均實施無償借貸給學生使用的教科書供應制度。最後在「數位教科書使用」方面，兩國均積極推動數位教科書的普及工作。以美國而言，該國並無類似日本一般地尚且區分教學者使用及學習者使用的數位教科書編輯模式，而是開放各民間出版業者自行開發與販售；紐西蘭則是由中央政府機關的教育省統籌開發與提供數位教科書給各校使用（公益財団法人教科書研究センター，2020）。故綜合上述該報告書的研究成果，可以得知美國與紐西蘭在教科書編纂、出版及審定方面，均採行自由開放並降低國家公權力介入空間的作法；對於教科書之供應，亦是以採取對於人民經濟負擔較為輕鬆的無償借貸制度為原則。

三、從進一步了解「全球華人人口主要分布國家」視角切入

過去臺灣人口外移的主要對象，正從以往的美國，逐漸轉向較快也較易獲得移民簽證的加拿大、澳洲及紐西蘭等國家（楊瑪利，2012）。而依據中華民國僑務委員會（無日期）所公布之「重要僑務統計資訊」中的「海外華人人數資料」顯示，分布於亞洲、美洲、歐洲、大洋洲及

非洲的海外華人人數自 2016 年底至 2020 年底均呈現有增加趨勢。惟該當資料並無明確指出自臺灣人口外移之對象國家為何，故參照由該委員會所編印的《各國華人人人口專輯》（中華民國僑務委員會，2009），可以推測臺灣人口外移之主要國家，除了前已提及的美國及加拿大以外，也涵蓋越南、緬甸、泰國、馬來西亞、日本、印尼、丹麥、荷蘭、法國及瑞典等國。而調查研究報告書之成果均涵蓋上述國家，故對於部分有意自臺灣轉移其生活環境，積累另一段人生經驗的家庭或單身人群，以及因商務往來而衍生有轉赴上述各國工作需要之人士來說，該報告書應能夠滿足前述群體人員想預先進一步地了解該當國家的學校教育及教科書制度之潛在需求。

以同處亞洲但政體相異的越南及馬來西亞為例，首先在「學校教育制度」方面，越南年滿 3 歲至 14 歲人民所接受的學校教育為「普及教育（包含學齡前教育、初等教育及前期中等教育；自 2020 年 7 月開始，初等教育依法成為義務教育）」；15 歲至 17 歲則為後期中等教育；18 歲以後為高等教育。馬來西亞同樣為年滿 6 歲至 11 歲人民設有初等教育（此階段亦為義務教育）；12 歲至 16 歲則為中等教育；而年滿 17 歲至 18 歲人民因尚有可能接受大學預備課程，故部分馬來西亞人民在 19 歲以後方才正式進入大學接受高等教育之薰陶（公益財団法人教科書研究センター，2020）。

其次，在國家概觀之「教育課程官方文件」項目中，隸屬於越南中央政府的教育訓練部有制定公布全國統一適用之普通教育課程文件；馬來西亞則是依據初等教育及中等教育階段分別訂定有初等學校標準課程（KSSR）及中等學校標準課程（KSSM）兩份文件供各校依循。而就「教科書制度」言，首先在「教科書定義」方面，依據現行在越南所實施的教育法制，所謂教科書乃具體展現上述普通教育課程文件中所規定之各學年及各科目應傳授的知識與技能等內容的文本；而根據馬來西亞所施行之《1996 年教育法令》（*Education Act 1996*）中有關國民教育制度的第 12 章「設施與服務之提供」，則將教科書視為國家應補助（且主動

提供) 全國國立及政府補助學校的文本, 該當補助工作亦為該國教育大臣應職掌之權限內容的一部分。在「教科書出版者」方面, 越南僅容許由中央政府之教育訓練部所出資設立的越南教育出版社從事出版與發行人工作; 馬來西亞大多數科目之教科書亦由中央政府的教育省負責出版與發行, 僅有部分科目開放給民間出版社參與。在「教科書審查」方面, 兩國原則上均採國家審查機制(近似於臺灣早期的國編本制度)。惟馬來西亞有部分科目乃開放民間出版社參與出版工作。在「學校教育中是否有使用教科書的法定義務」方面, 越南之現行法制並無明確規範, 但在學校教育現場中幾近全數地會選擇使用教科書; 馬來西亞則有初等學校的所有教師應使用教科書, 而中等學校教師則是針對國文、伊斯蘭教育、道德、歷史與阿拉伯語等科目應使用國定教科書外, 其餘科目則有應使用政府審查後教科書的法定義務。在「教科書費用為有償抑或無償」方面, 越南除對於偏遠地區另制定無償提供制度以外, 原則上均為有償; 馬來西亞則是在初等及中等學校階段均為無償提供教科書。最後在「數位教科書使用」方面, 越南教育出版社雖有編纂包含數位教科書在內的多樣化教材, 並於網際網路上公開販售, 但政府方面並無明確制定相關政策或是制度推動數位教科書的普及工作, 因此在越南的學校教育現場仍是以使用紙本教科書為主; 而馬來西亞的教育省則是自 2014 年即積極投入數位教科書之開發及普及業務。目前在該國的學生、家長及教師只要持有系統密碼者, 均可透過 1BestariNet System (<https://saml.1bestarinet.net/>) 免費在網際網路上使用及瀏覽超過 300 種以上版本的數位教科書(公益財団法人教科書研究センター, 2020)。

經由上述取自報告書研究成果的內容可知, 華人人口分布相對較多的越南及馬來西亞兩國雖政體有所不同, 但國家公權力對教科書制度介入的範疇(包含教科書編纂、出版發行等), 相對於前述被評定為全球最佳國家之美國與紐西蘭較為廣泛。而在數位教科書的開發與推廣方面, 馬來西亞與美國和紐西蘭雖同樣積極地予以推動, 但越南則是相對保守。

肆、結語 ——促進臺日雙方交流合作的另一種可能

由日本教科書研究中心主持，動員眾多日本教育學及比較教育學界學者及研究人員，耗費兩年期程所完成的調查研究報告書，著實是在反芻過去所執行之研究成果基礎上，達到更新過往舊有資訊、並開拓其他重要研究對象的目的。而綜合上文各項目之視角剖析，可知我國未來整體發展方向若是以全球最佳國家為指標時，或許在教科書制度與政策規劃上需要與部分華人人口主要分布國家（如本文中所述列舉的馬來西亞與越南）的作法採取相異之道路，而重新審視與評價國家公權力對教科書制度介入範疇的深度與廣度，建構更為自由開放之教科書出版發行制度。

其次，為因應後疫情時代的來臨，數位教科書之活用課題勢必成為各國顯學。本調查研究報告書中所提及的各國作法亦應成為我國建構更為完善之數位教科書制度與政策的重要參考材料。例如，泰國在推動數位教科書政策作為上，亦與我國相仿（郭建伸，2021），曾於2012年執行免費提供學生平板電腦的專案計畫。該計畫雖規定平板電腦在專案計畫之三年期間視為學校財產，並提供學生免費使用，但因執行計畫期間，學校教育現場混亂層出不窮，最終導致泰國政府不得不於該計畫期滿的2015年，全面回收平板電腦（公益財団法人教科書研究センター，2020）。故該當混亂的具體內容及其發生之前因若何，即為我國政府應動員相關研究人力予以釐清之處。

最後，日本教科書研究中心經過此次研究過程中所琢磨建構出來的研究議題及其框架，實已有效賦予該研究中心再持續針對其他四分之三的國家與地區之教科書及學校教育制度，進行調查研究的方法和材料。故本文以為，該中心的下一步或是在於思考如何擴大及整合研究人力，以執行下一階段的調查研究任務。

有鑑於臺灣與日本素來交流頻繁，且社會各界亦對於雙方友好往來均持有高度期待，因此未來或許能夠以共同執行教科書及學校教育制度

研究計畫之名義，號召臺灣的有志之士或相關研究機構，針對臺灣邦交國進行資料的蒐集與整合，以協助該中心完成下一階段之調查研究工作，並強化臺日之間的交流合作關係。

參考文獻

- 二宮皓（2020）。はじめに。載於公益財団法人教科書研究センター（主編），海外教科書制度調查研究報告書（頁 4-5）。公益財団法人教科書研究センター。
- [Ninomiya, A. (2020). Prologue. In Japan Textbook Research Center (Ed.), *Overseas textbook system research report* (pp. 4-5). Japan Textbook Research Center.]
- 公益財団法人教科書研究センター（主編）（2020）。海外教科書制度調查研究報告書。
- [Japan Textbook Research Center. (Ed.). (2020). *Overseas textbook system research report*.]
- 植田啓嗣（2020）。タイ王国。載於公益財団法人教科書研究センター（主編），海外教科書制度調查研究報告書（頁 103-109）。公益財団法人教科書研究センター。
- [Ueda, K. (2020). Thailand. In Japan Textbook Research Center (Ed.), *Overseas textbook system research report* (pp. 103-109). Japan Textbook Research Center.]
- 中華民國外交部（無日期）。邦交國家相關資訊。2021 年 10 月 19 日，取自 <https://www.mofa.gov.tw/AlliesIndex.aspx?n=167&sms=33>
- [Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). (n.d.). *Information about diplomatic countries*. Retrieved October 19, 2021, from <https://www.mofa.gov.tw/AlliesIndex.aspx?n=167&sms=33>]
- 中華民國僑務委員會（無日期）。海外華人人數。2021 年 10 月 19 日，取自 https://www.ocac.gov.tw/OCAC/File/Attach/492837/File_297434.pdf
- [Overseas Community Affairs Council, Republic of China (Taiwan). (n.d.). *The number of Chinese overseas*. Retrieved October 19, 2021, from https://www.ocac.gov.tw/OCAC/File/Attach/492837/File_297434.pdf]
- 中華民國僑務委員會（2009）。各國華人人數專輯（第三輯）。
- [Overseas Community Affairs Council, Republic of China (Taiwan). (2009). *Albums of Chinese populations in various countries* (Vol. 3).]
- 江姮姮（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。
- [Chiang, H.-C. (2001). The research on the examination and approbation system of

textbook in my country's elementary school from the research of communication action theory of Habaermas. *Journal of Elementary Education*, 13, 135-168.]

國民教育法（2016）。

[*Compulsory education law*. (2016).]

郭建伸（2021，12月10日）。生用平板引擔憂，立委促重視資訊教師員額與工作量。中央通訊社。https://www.cna.com.tw/news/ahel/202112100112.aspx

[Guo, G.-S. (2021, December 10). *Students' use of tablets causes worries, legislators urge to pay attention to the number and workload of information education teachers*. Central News Agency. https://www.cna.com.tw/news/ahel/202112100112.aspx]

張鑫（2021，4月21日）。2021 全球最佳國家排名：加拿大第一，美國第六。希望之聲。https://m.soundofhope.org/post/496406?lang=b5

[Jhang, S. (2021, April 21). *2021 world's best country ranking: Canada No. 1 and the United States No. 6*. Sound of Hope. https://m.soundofhope.org/post/496406?lang=b5]

曾大千、陳玲璋、劉淑津（2012）。中小學教科書審定委員會組織及職權定位之研究。教科書研究，5（1），1-26。https://doi.org/10.6481/JTR.201204.0001

[Tseng, D.-C., Chen, L.-J., & Liu, S.-C. (2012). Examining the organization and objectives of elementary and high school textbooks review and approval committees. *Journal of Textbook Research*, 5(1), 1-26.] https://doi.org/10.6481/JTR.201204.0001

楊瑪利（2012，6月28日）。臺灣敲起「移民頌」。天下雜誌。https://www.cw.com.tw/article/5038221

[Yang, M.-L. (2012, June 28). *Taiwan's "ode to immigration"*. Commonwealth Magazine. https://www.cw.com.tw/article/5038221]

賴光真（2012）。教科書審查範圍與程序的改革精進。臺灣教育評論月刊，2（1），75-77。

[Lai, K.-J. (2012). Reform and improvement of the scope and procedures of textbook review. *Taiwan Educational Review Monthly*, 2(1), 75-77.

Comenius, J. A. (1658). *Orbis pictus* [Visible world in pictures]. https://web.archive.org/web/20120329044934/http://www.grexl.com/biblio/comenius/index.html