

內地

台灣

香港

澳門

## 比較中國內地、台灣及香港 思考澳門的教科書制度與政策

文·黃逸恆 陳敬濂

對

於教科書的理解，一般皆以為其為教師賴以教學、學生賴以學習的主要教育工具。然而，因為教科書所具有的教育媒介的特有性質，也使得它成為主政者教化國民的重要政治手段；而因為其所具有的商品價值，更成為具有經濟意義的產品。於是，從這些觀點來看，各地區的教科書政策，不只反映了教育的政策，更反映了文化政策、政治政策乃至經濟政策。職是之故，各個地區的政府莫不十分重視教科書的政策。

歐用生（2006）曾以學者Michael W. Apple於1986年對教科書政策複雜性論述為依據，指出教科書不單只是由專家學者所編寫的教材而已，也不單只是由學校教師所用以傳達教學內容的手段，當然也不單只是由學生所誦讀學習的事物，而更是帶

有形成意識型態、塑造國民性格、延續文化傳統、促進社會進步等多項政治意義的產物。不只如此，教科書所具有的商品價值，更成為具有經濟意義的產品。於是，從這些觀點來看，各地區的教科書制度與政策，不只反映了教育政策，更反映了文化政策、政治政策，乃至經濟政策。

2007年7月15日，台灣教材研究發展學會於台灣台北教育大學組織了一次有關“教科書制度與政策”座談會，來自中國內地、台灣、香港及澳門地區四地的教育專家學者聚首一堂，分別就各自地區的教科書制度、教科書政策等問題作了相關之交流分享。本文是以藉有關四地的教科書議題，就澳門地區教科書制度與政策的發展方向展開思考。

## 一、兩岸四地教科書制度概況

一般而言，教科書制度與政策可包括諸如審查制度、編寫依據、選用制度、教科書核價等方面，有關中國內地、台灣、香港及澳門地區四地之具體情況見下表：



表：兩岸四地教科書制度簡表

	中國內地	臺灣地區	香港地區	澳門地區
<b>現行制度</b>	審定制	審定制	選定制	自由發行制
<b>編寫依據</b>	課程標準	課程綱要	課程指引	課程大綱
<b>審查形式</b>	國家教育部組成教材審定委員會，通過審查的教材列入每年的《教學用書目錄》	由台灣編譯館負責審查，通過審查始能提供學校使用。	香港教育局課本委員會審查，列入“適用書目表”供學校選用。	以建議的形式，由學校校長的領導下設立學科組委員會或類似性質的相關組織，負責評選教科書和補充教材
<b>選用依據</b>	教材選用工作要在省級教育行政部門指導下，以地市為單位進行，有條件的縣（區）及學校經省級行政部門同意，也可自主選用。（關於做好義務教育課程標準實驗教材選用工作的通知，2005）	小學及中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。（教育法第八條之二）	由學校教師組成各科委員會選擇教科書。（香港教育局，2007b）	以建議的形式，由學校校長的領導下設立學科組委員會或類似性質的相關組織，負責評選教科書和補充教材
<b>核價</b>	由省、自治區、直轄市政府價格主管部門根據國家規定的印張核定標準核價	各縣市輪流組成議價小組進行議價工作	出版社訂價	出版社訂價

資料來源：依據張雁雯（2007）兩岸四地教科書制度簡表，作出部分相關之修改。

## 二、兩岸四地教科書制度的發展歷程

在思考澳門地區教科書制度與政策之前，且先讓我們回顧一下四地的教科書政策的歷史發展脈絡：


建國以來，中國內地有關教科書的編審制度，可概分為兩個時期，即從五十年代至八十年代中期的“統編制”時期，以及八十年代中期起至今仍發展的“審定制”時期。閻立欽（2000）指出，此期間隨著內地社會、政治、經濟、科技的變化和教育事業發展，教科書制度不斷改革，制訂了不少重要的相關法規和政策。在統編制時期，內地基本實行編審合一、一綱一本統編通用的制度，教材的編制在國家教委的指定下，由人民教育出版社，按國家統一課程大綱編寫，並發行全國通用。八十年代中期，隨著改革開放、社會和教育事業的發展，基於內地不同地區各種差異，以及普及九年義務教育所提出的改革方向，1986年起開始實施教材多樣化方針，在統一基本要求的前提下，允許多套教材並存，“一綱多本”的教科書政策在此期間開始萌芽。直至2001年起，隨著內地新課程標準開展實驗，中國內地的教科書制度已進一步發展為“審定制”，教科書出版商需依據新課程標準編寫，經審查通過後即可供中小學選用，“一綱多本”<sup>1</sup>更進一步成為內地新世紀課程改革的一項重要政策。據統計，目前根據《小學品德及公民教育課程標準》編寫的教科書約有20多個版本，英語教材亦計有30多個版本之多，“一綱多本”政策使內地教科書逐漸呈現百花齊放的局面。

至於台灣地區的情況，依據黃嘉雄（2000）指出，自1968年全台實施九年國民教育以後，當時政府基於多項考慮，正式介入國民中小學的教科書政策，由台灣教育部委託台灣編譯館編輯並且以統一且較合理的價格供應國民中小學的教科書，高中階段的教科書則採審定制。1988學年起首次開放國中及國小藝能科及活動科教科書的編寫，統編的國民中小學教科書政策逐漸改變。其後隨著台灣教育改革措施不斷推陳出新，國民中小學教科書制度提出改革和再造，教科書的編寫逐步開放，發展成以統編制為主審定制為輔的兩制並行。1996年國小教科書全面逐年開放為審定本，台灣編譯館仍繼續編輯國語、數學、社會、自然、道德與健康等五科教科書，與民間版本並行。九年一貫課程自2001年從國小一年級逐年實施，2002年起國中學科審定教科書亦逐年實施，與內地新課程改革類同，“一綱多本”成為現時台灣地區九年一貫課程改革的重要政策。

有關香港地區的教科書制度和政策，黃顯華（2000）曾指出，香港教育局每年都向學校發出“學校選用課本及學習材料須知”，以供學校校長及教師傳閱參考。“學校選用課本及學習材料須知”提供了編寫教科書的依據，同時教育局屬下的課程發展處也會因應需要，依據新的發展和不同的課程另行發出指引。此外，1975年教育部門召集多個教科書的出版社，先後成立兩個商會（ACTPO：中英文教出版事業協會、EPA：香港教育出版商會。），香港教科書出版商逐步形成制度化，出版商大多自覺遵循教育部門有關之出版指引，編寫合適的教科書。由於各出版商為



# 內地



了爭取其編寫的教科書能列入“適用書目表”，大多會按照課程發展議會編訂的各科課程綱要編寫。出版商在教科書完稿後送往當局，經過課本委員會審閱與修改後，方才得以列入“適用書目表”。職是之故，我們可以確認香港教科書的制度屬“選定制”階段。進一步而言，若以“一綱多本”的教科書政策考慮，香港地區以現時七百多萬人口的城市規模來說，現時各出版商出版的教科書數量已充分反映了教科書的市場化，以中學社會科課程教科書為例，根據2007/2008學年“適用書目表”書目中，包括中英文版本的地理教科書總計有四個版本、歷史教科書共計五個版本（香港教育局，2007a）。在“多本”的政策下，增加了學校教科書的選擇性的同時，各出版商為了爭取市場份額，力爭使教科書內容更加豐富、資料更加詳細。另外，各出版商亦適時地考慮了教科書的時代要求，諸如資訊科技引入教與學、專題研習等，均能及時引入成為教科書的重要元素。

澳門的政治、文化與經濟狀況與上述的內地、香港以及台灣等三個地區，皆有所不同。在特別行政區成立之前，香港和澳門曾經分別受英國和葡萄牙管治，當時英國積極主導各項文化與教育施政，在教育上積極引進英國的制度，相對之下，葡萄牙即比較消極，在文化與教育上採取放任自由的政策，以致形成學制多元和課程並存的

傳統。另一方面，相對於中國內地和台灣，香港地方雖小，卻因為商貿活動頻繁，經濟發展一向領先於東亞，甚至全世界，因而也具有一定的經濟規模，文化與教育的活動也自成一個完整的系統。而澳門的幅員僅有28.2平方公里，人口五十餘萬，過去以農、漁、輕工業為主，近年來則以旅遊與博彩業為主，其經濟活動受到鄰近地區，特別是中國大陸和香港的影響很大。此一具有當程度的依賴性經濟特性，加上經濟活動難以達到一定的規模，連帶使得文化與教育的活動雖也有其特性，卻難自成一個系統。

澳門此一特有的政治、文化與經濟的狀況，可以解釋無論是在澳門特別行政區成立之前，由澳葡政府於1991年制訂《澳門教育制度法律》，或是於2006年審議通過之《非高等教育綱要法》，皆未明文規範澳門地區的教科書的政策，也因而能解釋長期以來澳門所形成的“自由”、“多元”、“依賴”教科書制度。然而，細查各項法令規章，我們發現仍有一些條文間接地規範了教科書的選用權屬於學校而非教育行政部門（方炳隆，2000）。另外，近年來逐漸有少部份以補充教材的方式印行的教科書，如澳門歷史及澳門地理等教材，而由政府教育當局委託相關人士及專業團體研發，並由教育暨青年局負責編印。

需要補充說明的是，2007年6月份，由澳門教育暨青年局下屬的課程運作指南編輯小組編輯，於2007/08學年度發出予各所學校的《學校運作指南》，已就有關學校對教科書和補充教材的選擇作出相關的指引，包括學校的教科書的選用程序、評選準則、與出版商及經銷商的互動以

# 澳門

及一些相關之指引等內容（澳門教育暨青年局，2007：119-122）。因此，我們雖然從教育制度法律的層次去判斷澳門並沒有一套明確的教科書制度，但至少在校運作指引方面，亦有提出一些供學校參考的建議，因此我們可以將之理解為現時學校教科書的“準制度”與“準政策”。而我們亦可以預期，隨著2006年底《非高等教育制度綱要法》的頒布，相關之學校課程框架以及學科基本學力要求等法規文件訂定以後，現時仍屬建議性質的教科書選用指引，將會進一步走向更具體的規範。

### 三、澳門地區教科書制度與政策思考

相對於鄰近地區，澳門地區確實並無一套明顯的教科書制度與政策，特別是以教育制度法律的層次來看，現時並沒有存在明文規範學校的教科書選用程序和準則（方炳隆，2000）。雖然如此，我們似可試著以教科書的政策行動及實施，包括教科書的編審、教科書的發行、教科書的供給等三個環節，逐一檢視澳門中小學教科書制度與政策的屬性。

首先，我們從教科書的編審制度來看，我們可以確定的是，澳門的教育行政機關從未統一編印教科書，而任由民間自由發行，即使編印一些補充教材，也是因為民間出版商有鑒於市場規模小無利可圖之下，才由政府介入。當然，在這種情況之下，除了政府主導編印的補充教材之外，一般中小學所使用的教科書，皆不須經教育行政機關審定合格後方可印行；又，澳門也並未由教育行政機關選定若干合格的教科書由學校選擇採用

的情事。職是之故，我們可以確認，從教科書編審的制度來看，澳門應是採用的自由發行制，亦即是中小學教科書由民間發行，政府不加干預。其次，從教科書的發行制度來看，我們可以確定的是，除了政府主導編印的補充教材之外，澳門的教育行政機關從未發行過任何教科書，而純粹是由個別政府機構（例如：澳門廉政公署印刷的《誠實和廉潔》小學教材套等）或民間自由發行。再次，我們從教科書的供給制度來看，澳門的教育行政機關從無教科書借給學生使用、學年結束再交回教科書，俾便供應下學年學生使用的情事；又，我們可以確定的是，澳門的中小學教科書皆是由學生自行購買。

若是以上述對於中國內地、台灣和香港地區中小學教科書制度所作的敘述作一比較，我們會發現：內地的教科書制度由過去的“統編制”過渡至現時的“審定制”，貫徹新世紀課程改革中的“一標多本”政策；台灣地區自九年一貫課程改革伊始，全面實施教科書的“審定制”，開放教科書市場並推動“一綱多本”政策；香港地區方面，教科書的制度屬“選定制”階段；至於澳門情況，則在現存的自由發行制之上，似乎有逐漸由政府作出適度介入的跡象。我們由此可看出一個值得注意的現象，四個地區教科書的政策都在既有的基礎之上求取變革，俾便建立更好的制度，然而教科書制度的



逐漸趨於自由與開放，似乎為這四個地區共同的走向。作者們以為，教科書制度的自由與開放，其實際作用不僅是中央教育行政機關下放權力之舉，更使教育更體現多元化特色。

我們同意藍順德（2006）的說法，教科書政策的轉化對課程教學具有重要的意義：首先，透過教科書編審制度的轉化，可以協助課程改革目標的達成。蓋任何課程改革的推動，從理想課程、書面課程，到課堂內實際運作的課程，皆需要經過多層的詮釋和轉化，而教科書編審的過程，正是使課程理念轉化為學校中教師和學生具體經驗的主要連結。因此唯有推動教科書從國定制發展至自由發行制，才会有更多學者專家以及優秀教師參與其中，透過傳播、對話、理性說服等知識流通的方式，使課程理念轉化為多元教材內容，才有助於提升學生學習效果，達成課程改革的目標。其次，教科書編審制的開放，能更大程度地發揮教師的專業自主，並增進教師的專業知能。再次，面對知識經濟時代，教科書更應體現多元、彈性的特點，以回應適應學生多元學習，培養創新能力的時代要求。總而言之，長期以來，包括中國內地、台灣、香港等大中華地區的教育結構較為僵化、教材也趨於統一，以致於教師的專業知能和學生的創新學習表現未能更大程度的得到提高，教科書的開放政策或許是打開此一局面的可能突破點之一。準此，就澳門地區而言，一直以來，雖然經常有人提議政府應該適度介入中小學教科書的編審事宜，但是現存自由發行制則仍應為其主軸，則為政府與民間的共識。

另外，我們確認任何政策，包括中小學的教科書政策，都不是單獨存在的實體，而是承載了以歷史為縱軸，以文化、政治、經濟等為傳統的複

雜產物。受到歷史因素的影響，一直以來居住在澳門的佔少數的葡人與佔絕大多數的華人因為各自的傳教或謀生所產生的教育需求，而興辦了各式的學校。於是，教會、葡人，與華人共同負起興學的責任，逐漸形成了澳門教育特有的傳統。後來，逐漸演變成中國學制、葡國學制、中葡學制，以及英國學制並存，而所設置的課程與所採用的教科書亦各有其所本。更有甚者，澳門中學畢業生，除了一部份進入澳門的高等教育機構之外，參加鄰近地區大學入學考試者不在少數、而2006/07學年有二成八的高中畢業生表示會參加其他地區大學入學考試（張國祥、陳敬濂、鍾健，2007），更是大大地影響了中小學教科書的校本政策。又，教科書的編審印行都必須耗費大量的人力及物力資源，所以，必須有一定經濟規模

的地區，才可能由政府主導一套較為完整的中小學教科書政策，而且，教科書出版商也才樂意投入市場。相對於鄰近地區，澳門的人口不多，學制又多元，教科書的需求數量相對有限，影響了教科書出版商參與教科書編印的意願，這也是影響中小學教科書政策的重要因素。

澳門教育受歷史影響下，教科書制度還需要和“一綱一本”的制度並存。根據《非高等教育制度綱要法》（法律第9/2006號），高中教育的課程內容和課程實施，應顧及升學和就業兩個導向；又據教育暨青年局2005/06學年澳門高中畢業生升學調查報告指出，2005/06學年澳門畢業生逾七成繼續升讀非高等教育及高等教育課程，

內地



而其中約五成的學生留澳升讀大專院校，其餘的主要到內地，其次是台灣、國外和香港等地升學（張國祥、陳敬濂、鍾健，2007），這樣更顯澳門學校多元體系的特色。相信“一綱一本”制度難以維持多元化升學特色和傳承澳門中西文化交匯平台的角色，因此有需要在高中課程實施“一綱多本”的政策，這樣更可回應《非高等教育制度綱要法》中第五章第二十二條的規定，政府須規劃各教育階段的課程框架，訂定學生須達到的基本學力要求，而學校可自主發展其校本課程。

《綱要法》同時提到，要培養學生對國家和澳門的責任感，使其能恰當地行使公民權利……，尊重澳門文化的特色，包括歷史、地理、經濟等多元文化的共存等。但由於澳門教科書的營商環境狹窄，難望出版商專為澳門的歷史、地理和品德教育等課程作任何舉動，尤其面向澳門博彩旅遊業的發展，有必要編制適合澳門社會的品德教材，讓青少年正視面對賭博。因此教育當局有責任負起編寫上述教材的使命，回應長期缺乏本地化教材而帶來的問題，教育暨青年局已經為這三項教材開始了專業人士和各校專科老師組成的小組進行編寫，相信不久的將來澳門學生不會在完成非高等教育後對澳門歷史、地理和如何面對賭博問題等無所適從。同時相信在編寫出版後會有不同程度的修正（包括內容和教學法），有關課程的專任老師是責無旁貸的，這可以讓教材更貼近實際。所以這三個課程在個別年級實施時，在有限的條件下暫可進行“一綱一本”的制度，讓教材漸趨成熟。

#### 四、小結

最後，我們認為任何教科書政策，必須以教師的教與學生的學為出發點，蓋因無論任何政策的實施，如脫離了學校的教與學層面，最終只會形成空泛的口號。作為教科書政策的推動者，必須認同無論是在推行“一綱一本”抑或“一綱多本”，都必然衍生出不同的問題，一本政策下的教學單一，多本政策下的市場主導與平等問題，都必須要作出重視與應對；對於教科書的編者，必須要更多的深入課室，觀察實際教學場域教與學之所需，使教科書真正體現作為教與學的輔助角色；作為使用者的教師與學生，必須要認識到教科書僅為教與學的參考而非唯一依據，只有教科書真正成為教與學的伙伴，教師的教以及學生的學才能發揮最大作用，向真正的全人教育進發。

（作者黃逸恆現職高美士中葡中學教師，兩者皆澳門大學教育學院教育學博士生）



澳門

## 【註釋】

1. 2001年起內地新課程標準開展實驗，課程標準取代了原來的教學大綱，因此所謂“一綱多本”在此期後應為“一綱多本”，但為行文方便則全文採“一綱多本”的陳述。

## 【參考文獻】

- 方炳隆（2000）：〈澳門地區教科書選用制度〉，發表於中華民國教材研究發展學會、台北師範學院主辦之“教科書制度”研討會。5月31日。台北：台北師範學院至善樓演講廳。
- 香港教育局（2007a）：《新學年教科書出版資料》，2007年7月20日取自：[http://www.edb.gov.hk/FileManager/EN/Content\\_2396/2007-08-tbinfo-070720.xls](http://www.edb.gov.hk/FileManager/EN/Content_2396/2007-08-tbinfo-070720.xls)
- 香港教育局（2007b）。通函第28/2007號：〈學校選用課本及學習材料須知〉，2007年7月20日取自：<http://www.edb.gov.hk/UtilityManager/circular/upload/EMBCM/EMBCM07028C.pdf>
- 國家教育部（2005）：〈關於做好義務教育課程標準實驗教材選用工作的通知〉，2007年7月20日取自：<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info11118.htm>
- 國家教育部（2006）：〈中小學教材編寫審定管理暫行辦法〉，2007年7月20日取自：[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/fwxx/bw/jyb/content\\_472598.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/fwxx/bw/jyb/content_472598.htm)
- 張雁雯（2007）：〈兩岸四地教科書制度簡表〉，發表於台灣教材研究發展學會主辦之“教科書制度與政策”座談會。7月15日。台北：台北教育大學。
  - 張國祥、陳敬濂、鍾健（2007）：《澳門高中學生入學評量》，預定發表於台灣師範大學教育評鑑與發展研究中心主辦之“東亞教育評鑑論壇”。10月20-21日。台北：台灣師範大學教育學院國際會議廳。
  - 黃嘉雄（2000）：〈台灣地區國民中小學教科書制度的現況與展望〉，論文發表於中華民國教材研究發展學會、台北師範學院主辦之“教科書制度”研討會。5月31日。台北：台北師範學院至善樓演講廳。
  - 黃顯華（2000）：〈香港地區教科書選用制度〉，論文發表於中華民國教材研究發展學會、台北師範學院主辦之“教科書制度”研討會。5月31日。台北：台北師範學院至善樓演講廳。
- 歐用生（2006）：《課程理論與實踐》，台北：學富文化事業有限公司。
- 閻立欽（2000）：〈大陸地區教科書選用制度〉，論文發表於中華民國教材研究發展學會、台北師範學院主辦之“教科書制度”研討會。5月31日。台北：台北師範學院至善樓演講廳。
- 藍順德（2006）：《教科書政策與制度》，台北：五南圖書出版社。
- 澳門教育暨青年局（2007）：《學校運作指南（2007）》，2007年10月4日取自：[http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/guia/eduguia/newSchGuide2007gov\\_8.pdf](http://www.dsej.gov.mo/~webdsej/www/guia/eduguia/newSchGuide2007gov_8.pdf)
- 澳門教育暨青年局（2006）：〈2005/2006學年澳門高中畢業生升學調查報告簡報〉，澳門，教育暨青年局。

