

教科書自由化及其問題分析

鄧 鈞 文

隨著社會的開放及多元，課程改革有其必要性及急迫性，教科書是課程具體呈現的媒介，教科書自由化在此一改革中扮演重要角色，但是在開放教科書實施審定制後，產生許多問題。本文旨在探討教科書自由化政策的沿革，分析自由化後衍生之問題，並提出相關建議，期使教科書市場機制能順利運作，達成教材多元化及提升教科書品質的目的。

本文作者現為逢甲大學教育學程中心助理教授；學術專長為教育行政、教育政策、教科書研究

壹、前言

教科書是學生學習的主要材料，也是教師教學活動的主要依據。此外，教科書兼具多種屬性，是文化產物（cultural artifact），社會價值及法定知識的代表（Apple & Christian-Smith, 1991），而掌控教科書的編輯、審定與出版，即相當於掌握界定合法知識的權力（周淑卿，民85；歐用生，民86）。

八十五學年起，國民小學所有科目教科書逐年開放為審定制；國民中學教科書開放時程則配合九年一貫課程的實施，自九十一學年起改為審定制；高中教科書則自八十八學年起，逐年全面開放民間編輯。隨著各級教育教科書陸續自由化，教科書也成為一種經濟商品，成為民間營利事業機構爭食的市場大餅。

教科書市場的開放不但在教育改革具重要意義，在整體政治社會上更象徵著民主政治的落實、思想的開放與言論的自由，在教育實際上，它不僅肯定中小學教師的專業判斷能力，也希望提供學生多元的學習素材，使之具備更寬闊的視野。但在開放初期，各界尚在摸索的過程中，卻也不免因為自由市場競爭的影響，產生出不少問題，主管機關實應及時妥善處理因應，否則隨著時間推演，將衍生更多更嚴重的問題，甚至悖離當初政府開放教科書市場的良善美意。

以下即依序說明教科書自由化在課程改革中的角色，分析教科書自由化政策的沿革，並探討自由化後衍生之問題，最後對未來發展提出建議。

貳、教科書自由化在課程改革中的角色

為因應未來社會快速變動的挑戰，培養具競爭力的未來國民，世界主要國家紛紛進行教育改革，其中課程改革關乎學生受教內容，更是改革的重點。基於課程改革的重要與急迫，教育部於八十六年四月成立「國民中小學課程發展小組」，隔年九月公布「國民中小學九年一貫課程」總綱，並宣布九年一貫課程自九十學年度起逐步實施。九年一貫課程改革是將課程鬆綁，以「課程綱要」取代「課程標準」，同時推動學校本位課程發展，將課程專業權還給學校及教師，擘劃更大更具彈性的教學空間，希望藉此建立教師的專業自主，進而培養學生具備十大基本能力，以因應未來的挑戰。

然而，教科書自由化及其衍生問題影響九年一貫課程改革的成效甚鉅。教科書是課程具體展現的媒介，在目前教科書是教室教學及學習主要材料的情形下（游家政，民87；Chambliss & Calfee，1998），課程改革的目標大部分恐需仰賴教科書方能傳達給教師及學生，教科書品質的良窳則是此一轉介功能是否發揮的重要關鍵。在教科書開放實施審定制後，教科書的品質不再只是政府單方面的責任，而是教科書市場中各個利益團體互動運作的結果。因此，要落實九年一貫課程的綱要及能力指標等改革理想，實需深入探討教科書自由化後，其市場機制的運作及衍生問題。

教科書自由化代表政府釋出課程決定權，一方面將教科書編輯的權力開放，由民間參與教科書的編輯，使教科書多元化；另一方面，則交還原本屬於教師及學校的教科書選擇權，使教師及學校能針對地區特性、學生特質及需求，選擇適合之教科書及教材，透過選擇、競爭的機制，達成提升教科書品質的目標

參、教科書自由化政策沿革

一、完全管制時期：統編制

民國五十七年起，政府實施九年國教，為確保國民教育品質，教育部依據「革新教育注意事項」，除原本統編的國語等四個科目外，進一步決定將國民中小學所有教科書交由國立編譯館統一編輯，並採「精編精印，成本供應」策略，從此我國的國小教科書進入全面統編制時期（陳明印，民89）。

在統編制下，教科書的編輯、定價、印製、及配發等，均由政府自行或委外辦理。編輯部分是由教育部授權由國立編譯館負責。另定價、印製、及配發部分，國語、數學、自然、及健康教育等四科可分兩不同時期說明之，民國五十七年（實施九年國教）前是由省政府教育廳免費提供，而民國五十七年後，則改由教育廳下台灣書店負責。而台灣書店對教科書之印製工作，採公開招標方式委託得標者負責，並以成本價供應全國各小學使用。另外，生活與倫理、社會、音樂等三科，則由符合教育部規定之五十家書局接受教育部委託聯合印行，教科書價格仍以成本價供應之。而美術科教科書自民國六十四年起不再編印，交由各美術老師自行設計教學內容（陳明印，民89；鄭優、洪禮卿、吳秀明、趙義隆，民89）。

二、半開放時期：統編制與審定制並行

七十七年召開第六次全國教育會議，會中確定教科書採行統編制與審定制並行的原則（張慶龍，民85；鄭優等，民89）。

為落實第六次全國教育會議之議決，教育部於七十八年逐漸轉變中小學教科書政策，並決定國民中小學教科書應逐年開放，由國家完全管制的統編制改為審定制，惟國小一般學科及國中與聯考有關之學科仍暫由國立編譯館負責編輯。因此，自八十學年度起，國小藝能科一至六年級教科書，改採民間教科書出版業者編輯後送國立編譯館審定，中小學則可自行決定採用任一通過國立編譯館審定之版本以作教學之用（吳正牧，民85；林君儀，民87）。

各界要求教育改革、鬆綁的呼聲並不因教育部教科書政策開放而稍歇，為回應社會的要求，第七次全國教育會議於八十三年六月召開，並於結論報告中揭示將慎重研究中小學教科書開放編輯之政策，並儘速規劃審查相關制度（吳正牧，民85；林君儀，民87；韓青菊，民85）。

為徹底執行第七次全國教育會議中有關教科書開放的決議，教育部在八十四年決定配合國小新課程之實施，自八十五學年度之一年級起，將所有科目之國小教科書逐年開放為審定本，准許民間出版業者投入所有科目之教科書之編輯行列。

為配合制度上的大幅改變，相關法令亦有一連串的修訂以因應，立法院於民國八十八年二月修訂國民教育法，該法第八條之二規定「國民小學…之教科圖書，由教育部審定，必要時得編訂之。教科圖書審定委員會由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成，教師代表不得少於三分之一；…國民小學…之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。」等，此乃構成國民教育法中關於教科書開放之最重要母法規定。該法的修正亦使學校因此得以依法成為決定教科書版本的主體，至於校務會議的組成，依同法第十條第一項規定，應由校長召開，成員包括專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表等，因此可知除原本學校之行政人員及教師為參與選用教科書之成員外，學生家長亦取得參與教科書選用的法源依據。

所有上述的開放國小教科書工作，至九十學年度得以完成，亦即於民國九十一年九月起，國小教科書將全面採行審定制。在此之前，則為統編制與審定制並行時期，國立編譯館仍繼續參與國小所有科目教科書之編輯，包括開放民間編輯部分與尚未開放部分，形成部編本與審定本同時出現於市場上的現象。基於「編審分立」原則，對審定本教科書之審查工作由教育部負

責，避免國立編譯館審查其競爭者之教科書，也避免球員兼裁判的情形，以維持教科書審查之公平性。

三、全面開放審定期

九十一年九月起，國立編譯館完全退出國小教科書市場，日後國立編譯館只負責教科書的審核工作，所有其他相關事項包括編輯、印行、定價、行銷、及配送等，完全交由民間書商負責，市場上不再有「部編本」存在，完全由民間業者自由競爭，國小教科書市場進入全面開放審定期。國民中學教科書開放時程則配合九年一貫課程的實施，自九十一學年起改為審定制，國立編譯館逐年退出國中教科書市場；高中教科書則自八十八學年起，逐年全面開放民間編輯（藍順德，民91）。

肆、衍生問題

教科書自由化固有其正面意義，但也衍生其他問題。開放民間參與教科書編輯後，教科書兼具商品的性質，教科書的編輯、審查、選擇、採購及使用，都受到市場機制的影響，教育理想與專業不再是教科書編輯、發行的考量重點，銷售利潤才是最高指導原則（黃嘉雄，民89；Apple & Christian-Smith，1991；Tanner，1988）。

教科書的「生產流程」包含編輯、審查、選擇、採購及使用等階段，在教科書自由化後，市場的力量影響每一階段的運作；其中涉入的利益團體（interest group）則包括教育主管機關、教科書出版業者、教師及家長等，涉入團體各有其不同的考量。在自由市場機制的運作下，教科書商品化的特質逐漸加重，連帶也產生了許多問題，以下即依序進行分析：

一、教科書價格大幅提高

教科書自由化後，審定制教科書之價格較統編時期平均高出許多，而高中教科書甚至高出近10倍之多（陳榮裕，民89）。教科書主要成本包括研發（含編輯）、紙張、印刷、人事及行銷等，審定本教科書的生產成本提高，其價格自然隨之提高，成本提高的原因包括：1. 審定本教科書印刷及

紙張品質均較統編本為佳，生產成本提高導致較高的教科書價格；2. 統編本教科書非以營利為目的，政府補助教科書之編輯及運送等產銷成本，其價格自然較為低廉；3. 相較於過去只此一家的獨占市場，開放市場後，各教科書業者瓜分所得的銷售量遠不如過去，固定成本平均分攤後，每本教科書之成本遠高於統編本；4. 教科書自由化後，市場競爭激烈，為爭取教師選用其版本教科書，各教科書業者莫不投注大量的行銷服務經費（鄧鈞文，民90）。教科書價格相對提高是市場開放必然的結果，但是，值得注意的是，成本的提高與價格提高之間究竟是否具備合理性，換言之，並非具備成本提高的原因就可以將價格漫無限制的提高，教科書價格的調整是否「過度反應」了成本的增加，還需要進一步的探究。

教科書市場存在一特殊現象是，選用教科書的主要決策者（教師），並非實際為此一決策的付費者（家長或地方政府）。因此，在教科書選用的決策過程中，決策者往往輕忽價格因素的變化，使業者有機可乘，這也是審定本教科書價格大幅提高的因素之一。

二、教科書及參考書交叉補貼問題

教育部鑑於市場開放後，審定本教科書價格大幅提昇，今（九十一）年國中小學教科書首次採取聯合議價，先由各縣市委託台北市政府計價，再委託台北縣政府議價。計價後，今年教科書價格較去年平均降了三至四成，結果引起教科書業者不滿，兩度在報紙刊登陳情廣告，還到教育部集體陳情，甚至傳出要聯合抵制七月舉辦之議價會議，教育部揚言不惜恢復國立編譯館編輯機制，才順利完成議價。

當各界以為教科書價格問題已解決時，未料在開學之初，家長即發現，參考書、測驗卷及講義之價格大幅調升，顯見教科書業者將教科書之成本或未達預期之利潤轉嫁到購買參考書的消費者身上。而且教科書市場解除管制後，參考書之版權權利僅由該教科書業者擁有，因此，凡採用該版本教科書者若需購買參考書，則僅能選擇相同出版業者版本之參考書。相較於教科書市場，參考書之市場顯得封閉，且教育主管機關無法規範其運作，教科書業者逕行大幅調高參考書價格以擴大市場規模，以高額利潤貼補教科書市場，學生家長似乎也成了書商的刀俎魚肉。

三、教材多元化的假象

教科書自由化的主要目的之一在促進教材的多元化，各界也多以為教科

書開放審定制後，教材自然就多元化，然而，真否如此？實需進一步探討。教材的多元化包括教科書的多元化及打破教科書獨尊的地位兩方面。教科書的多元化可簡單分為「內容的多元」與「編輯的多元」兩種，在現行審定制度的方式，教科書出版業者一方面必須符合教育部所訂定的「課程綱要」，一方面為求儘速通過審查以及時列入各中小學備選名單，需顧及審查委員的「偏好」，各業者在編輯教科書時，往往傾向採取較為保守的內部審查標準。因此，在政府審查的管制機制與教科書出版業者內部編輯政策兩大關卡的篩選下，一些較具爭議性、前瞻性、另類的議題出現在教科書內的機會微乎其微，各業者最後出版的教科書往往只是「編輯」的差異，也就是「呈現方式」的多元，而非「內容」本身的差異。如同烹飪一般，若各業者拿到的食材是相同且固定的，其結果將只是因為烹飪方式的不同而有不同的口味，而非「營養價值」的差異，口味固然重要，但是營養內容更是決定教科書品質的關鍵所在，但在目前現行審查及選用制度之下，教科書內容的多元化恐怕僅是表象。

在打破教科書獨尊方面，在統編制時期，教科書是教室中的主要學習材料，佔據絕大部分的學習時間，也是考試命題的唯一依據。實施審定制後，教科書業者為爭取教師採用其版本教科書，皆搭配教具或輔助教材，加上各版本教科書的差異多只是編輯上呈現方式的不同，教師為求減輕課程準備負擔，贈送教具及輔助教材的數量與實用性，往往成為是否選用該版教科書的重要關鍵（鄧鈞文，民90），顯見教科書開放後，部分教師對教科書的依賴不減反增。此種情形在九年一貫課程教科書選用，教師對課程熟悉度大幅降低之際，對教科書的依賴性益發提高，甚至完全仰賴單一版本教科書、參考書及測驗卷等教科書業者研發的制式教材，未能積極研發或拓展學習材料來源，有違藉教科書開放以達成教材多元化的目的。當然並非所有的教師皆是如此，但是在業者強化其教具及補充教材的同時，難免有教師弱化其教材選擇及研發專業能力的隱憂。

四、市場集中趨勢明顯

就市場特性言，教科書市場具備「產品異質」、「高進入障礙」及「廠商慣採非價格競爭」等三特性，使教科書市場易形成寡佔或獨佔的市場樣態（施錦村，民89；陳榮裕，民91；鄧鈞文，民90；鄭優等，民89）。所謂「產品異質」指教科書在開放審定本後，凡通過國編館審查之版本，均可送

請各校選用，教師可在「多種版本」中選出最為適切之版本教授，不似過去國立編譯館下完全同質的統一版本；「高進入障礙」則指市面上之教科書需在通過國立編譯館的審核後具著作權法的保護與限制，非一般書商可任意進入此一市場，且課程教材研發及行銷需要高額資本，更提高進入教科書市場的門檻；另外，教科書出版業者對教科書定價雖需符合教育主管機關的相關規定，但各所學校在決定選用何種版本的教科書之時，多以其物理屬性、內容屬性、使用屬性及發行屬性為選用指標，價格因素並非其主要考量，因此，教科書出版業者也多不力求做價格的削價競爭。因此，綜合以上，以教科書市場性質言，容易產生市場集中化之情形。

就實務言，觀察教科書開放後近幾年現象，則確實存在日趨集中、廠商數目快速減少的特性。以國小教科書市場為例，在競爭廠商家數方面，在八十五年開放市場之初，有包括國立編譯館在內共十二家出版事業參與競爭，到八十八年則因購併等因素，市場僅剩六家主要競爭廠商；其次，在市場結構方面，以市場中前三大廠商之累積市場佔有率（CR3，concentration ration 3）分析市場內業者的規模分佈情形及不均程度。在八十八學年數學科的88.7%及健康與道德的71.5%，市場集中度頗高，已呈現寡佔的態勢（施錦村，民89）；在八十九學年時，國小一至四年級所有一般科目教科書的CR3皆超過75%，其中數學科更高達89%（鄧鈞文，民90），市場集中化的趨勢明顯。而高中教科書的市場結構亦有市場集中的現象，以八十八學年度為例，在十七個學科中，最大廠商市場佔有率超過50%的即有六科，幾已呈現獨占市場的態勢，市場集中趨勢愈加明顯（沈姍姍、周淑卿、張嘉育及蘇啓寅，民89）。教科書市場集中化極易產生業者聯合壟斷或濫用獨佔等情形，進而導致教科書品質的降低，實需持續關注及防範。

五、銷售行為合理範圍之認定困難

教科書市場處於競爭激烈的開放初期，教科書出版業者為搶佔市場有利地位，皆投注高額經費於各種行銷上，常見的行銷方式包括贈送教具（如教學示範錄影帶、錄音帶、光碟、地圖、數學積木、圖卡及掛圖等）或其他實物，甚至有贈送金錢或招待學校行政主管旅遊或喝花酒等不當銷售行為也時有傳聞（陳榮裕，民89）。

施錦村（民89）研究國小教科書之市場競爭活動發現，出版商之行銷活動中以「贈品推廣」最為有效，所謂的「贈品」即所謂的教具，目前市場佔有率前二名的康軒與南一兩家業者，大都採用此一方式推廣其教科書。該研

究並指出，翰林公司在八十八年的教具製作費用占營業額之百分之二十五，此為該公司銷售排名迅速提升至第三位的重要因素之一。由此可見，教具的贈送確實是影響學校教師選擇教科書的重要因素，這些遊走於法律邊緣的商業行為在一般業界或許常見，但出現於教育界之中，這些行銷方式的合法性及適切性實需進一步推究。除明顯違法的銷售行為，如金錢餽贈、招待旅遊等外，贈送教具的行為則頗具爭議，由於教具難有一清楚的定義劃分，業者容易利用其中的灰色地帶以送教具知名，行餽贈之實，希冀藉此影響教師選用教科書的決定。

一般而言，教具的認定是以其是否為與課程或教學相關之軟、硬體器材而定，優良的教具在教學活動上的確能夠增進教學效果，提升學生學習成效，有其教學上之需要，學校在選購教科書的過程中，為輔助教學之需要，亦不乏有要求教科書出版業者應附贈教具之情形。教科書出版業者為拓展市場，主動或被動贈送學校教具，惟贈送之教具對於輔助教學之合理範圍卻很難明顯界定，以致於為了滿足學校、教師要求及爭取市場佔有率，若干廠商因無法明確掌握其行為之界線，乃浮濫提供了與教學輔助之關係相當勉強之物品或不當利益，而引發爭議。

六、教師專業知能與倫理之疑慮

教師專業的知識與倫理來自師資培育的養成與執教經驗的累積，在過去統編制的時代中，教師不可能自選自編教科書，也無需具備選擇教科書的知識與能力，因此在師資培育的過程中缺乏相關知能的學習與養成，在執教的過程中也缺乏相關的經驗與進修課程，這些都導致教師課程專業能力的弱化。現在教科書開放為審定制，教師雖然被賦予選擇教科書的權力，卻不免令人質疑教師是否具備充分的教材評選能力；另外，若教師未具備足夠專業能力與倫理時，在上述業者多樣與遊走法律邊緣的行銷手段下，教師選用教科書時，更容易受到非專業因素的影響。在教師專業知能與倫理發展尚未成熟時，自不免令人質疑教師真能選擇最適之教科書，開放教科書審定制的美意恐難達成。

伍、建 議

過去統編制教科書由國家壟斷教科書編輯出版，產生許多問題，但是目

前實施審定制，引進自由市場機制，是否會產生其他弊病？在教科書自由化初期，必然會產生許多問題，建議政府須及早加以研究防範，使審定制能發揮預期之功效，減少甚而消弭問題於無形。以下即針對上述問題提出整體解決之道及相關建議。

一、提供並維持公平競爭的市場環境

政府有義務為所有生產者設計並維持一公平競爭的機制，同時提供消費者一個開放多元的選擇環境，前者是達成後者的手段，後者則是教科書審定制能否發揮功效的重要條件。換言之，政府（包括教育部、公平交易委員會及司法單位）必須使所有教科書出版業者都能在市場上進行價格、品質及行銷服務上的公平競爭，如此學校教師才能在眾多出版業者的不同版本教科書中選擇最適合的教材。公平競爭的環境應如何創造？

1. **銷售行為之規範：**教科書開放初期，競爭最為激烈，易有不肖廠商利用不當銷售行為參與競爭，如餽贈金錢、禮物等違法情事，主管機關應確實扮演守門員角色，切實執法，使不法業者無所遁形。較具爭議的是教科書出版業者贈送教具之合理範圍認定，若站在業者的角度視之，贈送教具的動作除了為其行銷策略之一，以藉此提高自身之競爭優勢外，亦將此做為阻止其他欲跨入此產業廠商之進入障礙，贈送教具動作愈大，則其他廠商欲進入教科書市場所需之資本愈高，進入障礙愈大。但以經濟學角度觀之，此乃大廠在具經濟規模下之競爭優勢，只要業者未進一步以非法行為阻礙他人，則視之為合理之市場競爭行為。

然而，教具對於輔助教學之合理範圍究竟為何？實難明確劃分，但是可以由下列幾項標準加以衡量：(1)應與課程或教學相關者為限；(2)需應用於教學上，不得挪於他用；(3)相同教具在使用年限內不應出現重複贈送的情形，以避免不必要的資源浪費。因此，業者在贈送教具與學校在要求或接受廠商餽贈時，應參酌以上的標準行事，而主管機關在檢視業者行銷行為是否違法時，亦可以這些標準衡量判斷之。

2. **市場集中化弊病之防範：**前已述及，教科書市場集中化趨勢日益嚴重，隱然已形成寡佔，甚至獨佔之市場，吾人並不反對教科書出版業者因其教科書品質優良等競爭優勢而取得之自然寡佔或獨佔地位，但是教科書出版業者以其獨佔或寡佔之市場地位，更應受公平交易法之規範。因此，公平交易委員會、教育部等主管機關應密切注意此一市場實況，防

止教科書出版業者不當決定或變更教科書之價格等濫用獨佔地位行為之發生；並防止出版同業間以契約、協議或其他方式共同決定教科書價格或限制交易數量、生產設備、交易對象、交易地區等廠商聯合行為之發生，確保公平競爭環境之維持。

3. **逐步解除不當干預**：教育主管機關長期應致力於朝自由制邁進，唯有將政府管制降至最低，使教科書市場回歸自由運作，透過市場機制的進行，自可使整個市場愈趨於公平競爭的境界。在目前審定制下，國立編譯館的審查屬於政府干預教科書市場的行為，若審查委員未能尊重民間教科書編輯者對教材的詮釋方式，易形成對教科書內容的另一種箝制，使教科書內容有未能真正多元化之疑慮。未來教育部與其花費社會成本去解決上述審定制下的種種問題，不如將其著力於使整個市場的更趨於開放，逐步解除相關的政府管制行為，則審定制下所衍生的衆多問題自消弭於無形，且開放下的教科書市場透過自由市場機制的運作，長期而言自會達到效益極大的最適境界（pareto optimal）。

此外，教育歸教育、市場歸市場，教育主管機關實無須過度干預教科書市場的運作，尤其是教科書及參考書價格問題，從教科書計價、聯合議價引發參考書價格大幅上漲，即可看出教育主管機關以教育專業干預其不甚熟悉的市場機制，其後果輕則混亂市場價格，重則可能壓抑教科書業者教科書研發的投資，降低教科書品質進步速度。然而，此一問題並非不處理，只是不應由教育主管機關單獨處理，而應由政府其他熟悉市場運作的部門負責，如公平交易委員會等，教育部應積極與公平會協商，共同處理市場機制運作產生的相關問題。

二、維持政府教科書編輯機制

教育畢竟不同於一般市場，我們擔心開放後，若部分教科書業者不當或違法行銷，造成短期出現劣幣驅逐良幣之結果，則不但廠商之正當利益、市場競爭秩序可能受損，教材與學生的受教品質亦連帶受影響，國家社會將為此付出重大成本，藉此達到規模經濟的教科書出版業者更會妨礙其他廠商進入教科書市場，法律執行對此類不法競爭、銷售行為的制裁恐有時間落差，但學生受教品質卻無法承受片刻的延誤。

因此，建議政府繼續參與教科書編輯。短期言，國立編譯館可定位為一公營事業，仍然擔任供給審定本教科書的單位之一，提供市場上價格與內容

的參照；為避免「編審合一」，審查工作則交由政府其他教育單位負責，並積極輔導教育專業團體辦理教科書評鑑工作，累積教科書評鑑經驗。就長期言，則政府應逐漸褪去審查的角色，取而代之的是編輯者的角色，教科書審查工作由上述已具備教科書評鑑經驗之教育專業團體負責，甚至採取認可制或自由制，政府無需介入審查，形同於國立編譯館與其他出版社之教科書共同於教科書市場上競爭，在價格與內容上，提供學校教師多一種選擇，使民間版的教科書及參考書等周邊出版品不至於肆無忌憚的提高其售價，亦使「國編本」教科書得以維持一參照水準，其扮演在法律之外另一層更趨周延的機制，使法律於規範上的欠缺完備或修法的困難度上難以爭取時間性等情形得以彌補，亦使其劣幣驅逐良幣的情事不致發生。

三、建立教科書資訊交流平台

教科書屬後經驗財，其品質之優劣往往需要經過一段時間的使用後，方能知曉（鄧鈞文，民90）。因此，為使教科書市場機制順利運作，協助消費者（教師及家長）順利取得充足的產品資訊，實為當務之急。

政府可設置教科書選用網站，加強校際與區域間教科書使用經驗的交流，公開各校對所使用版本之教科書進行評鑑，充分交流各版本教科書優缺點之訊息，或者協助專業團體進行教科書評鑑，並於網站公布評鑑結果，提供各校評選教科書時的另一種參考，消除訊息不足的缺點，減輕各校獨力評選的工作負擔，彌補以短時間內評選教科書此一「後經驗財」的缺失，使學校皆能在充足訊息的情況下選擇最適合之教科書。

此外，教科書的評鑑必須超然公正，應由專業學術組織負責，不應由政府主管機關主導，以避免政府不當管制，此一評鑑工作應長期、持續的進行，依據學術專業，建立一貫的評鑑規準，並將評鑑結果上網公布，提供學校教師選擇教科書之參考。在目前學術專業團體未具備相關能力與資源時，政府可採委託方式進行，同時積極協助輔導，逐漸將此一工作移轉由教育專業團體進行。評鑑結果一則扮演補強教師專業的角色，一方面更可以提供教科書出版業者改善其教科書之建議，在市場開放初期，積極參與提升教科書品質的工作。

在國小教科書的評鑑上，中華民國課程與教學學會自八十六年起，每年針對國小教科書進行評鑑，發揮相當功效。國、高中教科書的評鑑則付諸闕如，實可參照國小教科書評鑑方式，提出各個版本之特色與優缺點，而非區

分或比較版本間之優劣順序。

四、教師專業知能的培養與發揮

教科書市場的開放能否發揮其最大效應，關鍵在於教師課程專業知能的高低（藍順德，民88）。教師專業知能的養成主要有二：一為師資培育過程的訓練，另一為在職過程中經驗的累積與在職訓練如研習等活動的養成。教科書自由化後，希望各校教師均能依其所處環境與條件，選用出最適切之教材。因此，教育主管機關應致力於提升教師專業能力，一方面在現行的師資培育課程中加重教材研發及選用知能等課程；另一方面於在職研習中加強該能力的學習，使其無論是培育中或已執教的教師均能逐漸強化課程專業知能。

雖然在教科書開放審定制初期，有人質疑目前教師專業知能是否足堪重任，這其實是任何政策開放初期必然的過渡現象，也是要消弭過去統編制「遺毒」所需付出的成本。目前中小學教科書的選用工作多採委員會方式運作，教師評選教科書能力的提升，其實可以在選用的過程中相互學習精進的，一項政策的執行或演變無法全面性的要求所有成員能夠立即地具備相關知能，而從做中學往往是知能養成極佳的方式之一，其成效有時可能勝過許多理論的學習。

因此，教科書全面開放審定，由學校教師選擇採用，可以強化教師專業知能；教師專業知能的增進則有助於教科書自由化政策之實施成效，進而全面提升整體的教育品質，教師專業知能的養成或許無法立竿見影，但是卻是教育主管機關責無旁貸，須積極協助進行的。此外，各學科領域應可成立專業學會，持續辦理教師進修活動，促進教師專業知能成長，增進教師評選教科書及研發教材的能力。

陸、結 論

無論是公平競爭環境的維護、國立編譯館編輯機制的存在或教師專業知能的提升，其實最終目的都在確保開放後的教科書品質；然而，或許有人要質疑，在最初的統編制下，即可保證其教科書品質，何需辛苦開放？事實上，教科書市場朝自由化邁進，最重要的意義代表著一個國家在思想、言論的徹底解除箝制，這一層面的解放才是社會真正全面多元化的開始，是整個

主題文章

國家跨入文明社會的代表，這是邁向民主社會相當重要的一步。開放的過程或許艱辛，難免產生許多問題，包括：教科書、參考書的價格提高導致教育負擔加重、教材多元化的質疑、市場集中化之弊端、不當銷售行為的出現及教師專業知能的疑慮等相關問題。這些教科書自由化的衍生問題，若僅是過渡時期出現的問題，不一定需花費高額的社會成本解決，移轉此社會成本於致力市場的更開放、公平，不啻為一解決之道；其中若是長期出現的問題，則國立編譯館繼續維持教科書編輯機制可以適時地彌補許多法律所不周延的漏洞及執行時間上的落差。最後，法律對教科書出版業者、學校或教師的規範是外塑的，僅只是最低限度的要求，是教科書開放的最後一道防線；而教師專業知能與倫理是內化的，是教師對教育專業的自發性要求，唯有教師具備足夠的專業知能，方能選擇最適合之教科書，才是教科書開放審定能否成功的重要關鍵。

解除教科書市場管制的過程必定伴隨許多問題，自由化的效益並非立竿見影，但缺失則顯而易見，因此難免引起開放政策正確與否的質疑，長遠來看，政府教科書自由化政策的方向是正確的，但衍生之問題卻是必須及時且妥善解決的，本文的目的在促使政府重視這些問題的存在，並提供相關因應之道參考，希望藉此使教科書市場機制能順利運作，達成教科書自由化政策的目標。

參考文獻

- 吳正牧（民85）。教科書統編制與審定制的爭論。台灣教育，543期，2-7。
- 沈姍姍、周淑卿、張嘉育及蘇啓寅（民89）。高級中學教科書審定制實施成效之研究。台北市：國立編譯館。
- 林君儀（民87）。中美小學教科書審查制度與選用方式之比較研究。國立暨南國際大學比較教育研究所碩士論文。
- 周淑卿（民85）。我國國民小學課程自由化政策趨向之研究。國立臺灣師範大學教育研究所博士論文。
- 施錦村（民89）。公平交易法在國民小學教科書市場實例之研究。國立台北大學企管學系碩士論文。
- 陳明印（民89）。國民小學社會科教科書評鑑規準及權重之建構。國立臺灣師

- 範大學教育研究所博士論文。
- 陳政宏（民87）。國小教科書選用現況及其改進之研究。台北市立師範學院國民教育研究所碩士論文。
- 陳榮裕（民89年6月29日）。推銷教科書書商行賄大方送。中國時報，9版。
- 陳榮裕（民91年11月13日）。教科書殘酷市場。中國時報，14版。
- 張慶龍（民85）。中小學教科書開放後民間書局編輯出版情形之統計、分析。人文及社會學會教學通訊，6卷6期，150-158。
- 黃嘉雄（民89年5月）。臺灣地區國民中小學教科書制度的現況與展望。教科書制度研討會。台北市：國立台北師範學院。
- 游家政（民91）。國民中小學九年一貫課程綱要的研訂緣起與理念。載於歐用生、莊梅枝及黃嘉雄（主編），海峽兩岸新世紀小學課程與教材改革學術研討會論文集（10-20頁）。台北市：教研學會。
- 歐用生（民86）。教科書事件評議。國民教育，37卷3期，頁3-10。
- 鄧鈞文（民90）。台灣地區國民小學教科書市場機制運作之研究。國立政治大學大學教育研究所博士論文。
- 鄭優、洪禮卿、吳秀明、趙義隆等（民89）。教科書及參考書市場交易行為與公平交易法之適用性研究。台北：行政院公平交易委員會。
- 韓青菊（民85）。從學校實務經驗談教科書開放問題。台灣教育，543期，頁16-18。
- 藍順德（民88）。教師專業自主與高中教科書開放。高中教育，5期，頁4-9。
- 藍順德（民91）。九年一貫課程教科書審定政策執行之研究。國立政治大學大學教育研究所博士論文。。
- Apple, M. W., & Christian-Smith, L. K. (1991). The politics of the textbook. In Apple, M. W. & Christian-Smith, L. K. (Eds.), *The politics of the textbook*. N.Y.: Routledge.
- Chambliss, M.J., & Calfee, R.C.(1998). *Textbook for learning: nurturing children's minds*. London: Blackwell.
- Tanner, D.(1988). The textbook controversies. In L. N. Tanner(Ed.), *Critical issues in curriculum* (p.122-147). Chicago: NSSE.

（收稿日：2002/10/25；完成修改日：2002/11/25）

