

論壇

中小學教科書選用制度—— 遊走於理想與現實之間

國內中小學教科書已全面實施審定制度，但決定教科書出版業者生存的關鍵機制——教科書選用，從 1996 年國民小學教科書全面開放時，由地方政府機關訂定選用辦法，並決定其選用方式；到 1999 年《國民教育法》修正，賦予學校校務會議訂定辦法公開選用為止，相關選用方式並存縣市統一版本、鄉鎮市區統一版本、學校自行選用、校際聯合評選，而在欠缺明確法制規範下，選用公平性也備受外界質疑。

2007 年臺北市聯合臺北縣、基隆市共同推動「一綱一本及共辦基測」政策，不僅直接挑戰現行法規，也導致原本競爭激烈之教科書市場更形緊張；因應教科書選用之現實，教育部提出《國民教育法》修正草案，準備賦予教科書更大的選用空間，此舉也引發教育改革團體及教師團體的嚴厲批判。究竟何種選用制度才是真正符合臺灣教育需要，才能真正照顧教師專業及學生權益，各國教科書選用制度是否可供國內借鏡，以及教科書選用能否回歸品質取勝，都是值得國人進一步深思及探究的。

為還原當日精彩論述，及便於讀者掌握與談重點，論壇內容的呈現以陳麗華院長之引言與總結為始為殿；主文從三方面依序鋪陳，一、教科書市場面面觀：探討「未來將走回統編制？教科書市場的生存危機」、「計議價模式壓縮教科書市場？再思教科書價格與品質」及「贈品比教科書重要？市場競爭下的教師選用議題」；二、教科書選用機制的問題與挑戰：探討「普羅老師適合選書嗎？效率、專業與自主性的多重難題」、「區域選書的模式比較好？選書單位大小之議」及「選用資訊足夠嗎？相關配套方案的提供」；三、選用制度的改善之道：探討「他山之石：日本選用制度的經驗」及「反求諸己，在理想與現實間取得平衡」。

-
- 時間** 2010年10月1日(星期五)下午2時
- 地點** 國立編譯館9樓簡報室
- 主持人** 陳麗華 臺北市立教育大學課程與教學研究所教授兼教育學院院長
- 與談人** (依姓氏筆畫順序排列)
- 丁志仁 中華民國振鐸學會常務理事
 - 周淑卿 國立臺北教育大學課程與教學研究所教授
 - 柯文賢 全國教師會政策研究員
 - 張益仁 臺北縣中和市秀山國民小學校長
 - 張祝芬 桃園縣立龍岡國民中學校長
 - 黃崇城 中華民國圖書出版事業協會教科書出版委員會主任委員
 - 楊思偉 國立臺中教育大學校長
 - 楊國揚 國立編譯館中小學教科書組主任
-

引言

陳麗華：今天論壇的主題是中小學教科書選用制度，有關選書制度牽涉到政策與法令的部分，選書單位是以老師、學校、縣市還是跨縣市的區域為單位，這個是可以討論的；另外，選書的機制是要設委員會，或是其他，它的程序、時程怎麼規劃，使教科書在一個公平的狀態下，能夠如實的呈現讓大家評選，所以選書的規準也是可以討論。再者，選書後有一些後續效應，例如對教科書品質、學生學習、教科書產業的發展，它的後續效應影響很大；選書過程中影響因素很多，價格是其一，例如有些縣市有預算考量，價格的變數比教師專業的影響力大；有的國家教科書是公部門出資的，而我們是家長買單，究竟教科書是自費還是公費好？再來就是出版社行銷的策略等等，全部都會影響到選書制度。選書制度影響的層面很廣，今日透過這個論壇請到學者專家，分享有關學理或各國的經驗，也請到教改團體、中小學的校長、民間團體的出版委員會、國立編譯館審定業務部門主管，從不同專業取向來探討教科書選用制度。希望全國關心教育之士，對今天討論的議題，有充分透徹的瞭解，冀望今天的討論結果，能夠作為行政單位以及中小學選書的參考。

教科書市場面面觀

未來將走向統編制？教科書市場的生存危機

丁志仁：未來 10 年國內教科書生態會自然而然的傾向統編。我 4 年前算過一次，有一個數字大家要留意，一個教科書版本的市占率到達多少才能達到損益平衡？因為假定它的市占率低於損益平衡點，這個教科書版本本身無法繼續維運，4 年前的調查按照當時的學生人數、書價與成本去計算，損益平衡的市占率大概是 22%，但這 4 年有非常急遽的變化，而且未來變化會更大。這個數據之所以重要，因為如果我們讓國內教科書市場損益平衡的市占率超過 33%，也就是說如果超過 33%，才能到達損益平衡，那市場自然會變成 2 家，當市場變成 2 家，市場競爭會比現在更糟，多元教材的好處會下降，統編的正當性會提高。

臺灣現在正朝向少子化，因此每一年的市場冊數逐漸減少，相對的損益平衡的市占率要提高才有辦法達到平衡，這是一種自然提高的情況；第二是人為提高的情況，因為議價本身每年砍每頁的單價，這也會使得損益平衡的市占率會因此再提高；更嚴重的是政策上的提高，北北基推出一綱一本，北北基的國中生約有 9 萬人，大概占全國國中生人數的三分之一左右，一綱一本政策使得三分之一的學生採用單一版本，這會加快驅逐民間教科書的廠商，例如：2 年前北北基選書的第一輪，南一全部沒被選上，所以南一那個時候開始虧損；今年換成康軒，變成康軒開始虧損，這個情況會導致出版社輪流虧損，會加快民間教科書脫離市場的速度。立法委員孫大千在公聽會中說過，他們的目標是統編，只是他們沒有勇氣提案，目前孫大千與教育部的《國民教育法》修正案，其實是會把目前選書爭議造成三擴大，目前北北基的選書爭議是只有國中考科，而且只有北部，草案如果通過，國教法修法如果再通過，那麼國中會擴大到國小，北部會擴大到全國，考科會擴大到非考科，會進行三擴大。

黃崇城：個人目前擔位圖書出版事業協會中，教科書委員會的主任委員，這個委員會是臺灣目前國中小教科書所有同業所組成，我自己本身也是牛頓教科書的負責人。首先教改的目的就是要多元，不然就回復統編、部編，或者單獨的課本就好，但既然要多元，我覺得目前的政策都是朝向讓小出版社無法存活，不管是制度或計價模式，唯獨只有審查制度不是，審查制度基本是協助小出版社的。

2005年，所有的業者作了一個約定，就是我們彼此約制不再亂送東西給老師，2006年我們被公平會罰了1,446萬元，這個金額事實上是很大，因為我是負責人，所以被公平會調去約談，約談的長官說：「不闖紅燈是對的，但是你們手牽手相約不闖紅燈，就是不對的，一定要罰你們」，我就問他說，那我們該怎麼辦？因為全部被罰，他說唯一解套的方法，就是請教育部幫你們制訂選書規範，我找了教育部，教育部說這是地方事務，所以無法幫忙。如果這個是我們不得已的宿命，就是不能手牽手不闖紅燈，但大家都在闖紅燈，那我不想闖紅燈，唯一的辦法就是退出，所以民國85年從13家到現在只剩下康軒、南一、翰林、牛頓4家。我們牛頓也一定會退出，因為做單科，在目前這樣的系統下，沒有存活的空間，如果像剛剛丁老師講的，北北基這樣的選書模式，從國中延展到國小，即使我編得再好，也不可能選到牛頓的書，因為我們的教學資源沒有那麼多。

教科書不只是教科書，教科書現在背負著電子化、電子白板、數位教學的重擔，可是部裡面又沒有這樣的規劃或預算，所以現在是教科書業者在做。現在的教科書制度讓小出版社離開，剩下3家，終究會只剩下2家，2家之後就變成是部編本的時代，如果這不是我們希望看到的，就要有一個規範，請教育部規定哪些是不能拿的，但教育部不願意發這樣的公文，如果可以這樣做，學校老師還是有良知的，不會漫無目的的要求；再來，就是有評鑑制度，老師會去選一個比較好、優點比較多的、有掌聲的教科書，相信3、5年後，臺灣還是會回到正途上。

張祝芬：我想教科書選用核心爭議大概都在集權化和分權化的程度，怎麼拿捏會比較好，集權化推到最極端就是統編本，跟分權化的優劣是互現的；集權化在時間、流程、規準及專業上較嚴謹，較符合大家對教師專業的期待。不過分權化的情形，在政治性、商業利益、自由化、多元化會比較好一點。剛剛幾位先進有提到幾家出版社的問題，我個人的理解是即便像美國、日本，他們教科書最後都只剩下 3、4 家大的廠商決定，以美國來講，德州、加州兩個州就決定三分之一的教科書市場，因此各家出版社就針對大市場來編，最後大市場決定小市場，在經過自由化、市場化機制後，反而推回去集權化，因為出版社越來越少，如果美國和日本這麼大的規模，都只剩下 3、4 家，那麼臺灣最後剩下 2、3 家好像也不會太奇怪。

計議價模式壓縮教科書市場？再思教科書價格與品質

張益仁：我們有教科書的選用規範，但選用規範需要檢討，目前仍有許多行政措施影響原來選用規範所制訂出蠻好的想法，影響最大的莫過於各縣市輪流主辦全國國中小教科書計價與議價的做法。這項措施原來的想法是希望各縣市分工合作，減少繁冗的行政作業程序，最後卻衍變成政治人物角力的場所。全國國中小教科書採購的順序，首先是由臺北縣市主辦，第二個高雄縣市主辦，第三個在臺中縣市，第四個是新竹縣市，第五個是臺南縣市，截至目前為止，可以看出一個奇怪且不合理的現象：後面主辦的縣市不論在計價結果上或議價須知規定上，都比前一個縣市要便宜，不管當時物價是不是已經提高？紙張原料是否漲價？學生數是否降低？因為主辦縣市初接辦時，總會出現有決定權的人物表達「只要比前一個縣市便宜就好」這種未充分考慮「計價公式」是否合理的裁示。所以，從最早的 90 學年度開始到現在，教科書價格只剩下三分之一，許多人憂心教科書的品質，不是沒有原因，不是沒有道理的。計價公式，確實要公正透明化，教具如果不應納入計價公式內，

政府是不是應考慮編預算購買教具？教師研習如果不應納入計價公式內，政府是不是應考慮編預算辦理研習。另外在議價方面，計價時並未討論教科書教材或附件的材質、張數等是否列入公式之一，但在議價時卻又經常改變議價的原則，使得即使國立編譯館已經核准通過的教科書，在議價時卻發生增加出版社業者成本的現象。北北基大選區選書在臺灣這種規模的市場，對教科書業者是一項嚴峻的考驗，也同樣增加許多風險性，這也是行政影響教科書發展最明顯的例子。

楊國揚：從以前到現在，教科書存在很多選用方式，但多元的選用方式也帶來爭議。現在的教科書市場是被扭曲的市場，存在很多結構性的問題，包括小班小校的問題，以國小來講，全國兩千多所，有 33.6% 以上在 6 班以下，這些學校怎麼選是很大的問題；其次是少子化的問題，學生數越來越少，按教育部的推估，90 學年度國小還有 192 萬學生數，到了民國 113 學年，只剩下 106 萬，90-113 年之間學生數減少 55%，在這種趨勢下，教科書的市場面臨了怎麼讓出版業者存活的問題。

國內教科書選用缺乏制度性規範，因此導致不合理、不客觀、不公平的事情發生；而政府又設立了計、議價制度，把教科書的結構更往下推，其實扭曲了教科書的特性，教科書不是一般商品，不能用這種方式去計算書價。在這種結構性底下，未來教科書不僅會出現寡占，更可能因制度的改變、政策的改變，而造就了民間統編本；屆時政府再介入去出版教科書，也不見得是適切的。未來教科書變成 1 家、2 家已是可以預見的情況，例如，國中藝能科就剩下 2 家，從審查制度面看，兩家怎麼審？都不通過就沒書，1 家不通過則形成統編本，這是目前已面臨的難題。

黃崇城：計價這個問題很多人都瞭解，沒有人可以出手幫忙，價錢從臺北縣到現在，七毛錢變成三毛多一點點，這個問題壓縮出版社存活的空間，就會開始偏離應該做的教材改善，教科書的評鑑如果沒有做，這件事會越偏越遠；第二，採選的辦法如果沒有一個很好的制度，

先有制度再來考慮道德問題，會不會遵守，現在是連制度都沒有。幾個月前在高雄抓到盜版康軒、南一、翰林、牛頓的題庫光碟，市價超過一、兩億，很離譜，但就是有這樣的市場，因為補習班要。

楊校長的論文有提到，日本的教科書業者國小有 15 家，國中有 18 家，高中有 40 家，在閱讀資料的時候會以為臺灣剩 2、3 家是合理的，就臺灣市場，如果以後只剩 2 家，老師選用很痛苦、審查也很痛苦，多元的概念就不存在。希望每一個科目都有多一點單獨的出版業者，可是目前不管是採選或整個制度，只要不做全領域、全科就活不下來，對多元是比較不合適的。最後，在採選的部分應做適當規範，規範不當贈品、不當服務，電子白板不是我們的責任，是政府的責任，但卻變成是出版業者應該要做，否則在選書時會被打零分就很難被選中，這種情況應該要被規範。

贈品比教科書重要？市場競爭下的教師選用議題

周淑卿：在未來制度中，有一個很重要的環節就是對行銷行為的約束。我的意見是不要指望出版社自律，因為在商言商，尤其面對生存競爭的時候，不要談自律，一定要有一套規則出來。例如你現在所送的用品一定要跟教學直接有關，凡是跟教學沒有直接相關的不能送；再來你所送教具的總價，不應超過現在教科書議價出來那個價格的幾倍，我想這是可以算出來的，不應該讓他們過度去贈送這些贈品，然後把這些贈品轉嫁在書價上或轉嫁在未來參考書或是學生身上；不合理的服務要求與不當的行銷行為都要明訂罰則，是老師這邊犯的，對老師有什麼處罰？是出版社這邊犯的，對他有什麼處罰？其實這些都應該要行使公權力。最後，現在樣書印製浪費的資源，真的是太可怕了，我們應該要趕快解決這件事。還有，小學階段的選用，一個人參與評選太多科，不可能都很專業，或是花很多時間與精神去評選。國中老師在這部分的問題可能不那麼大，因為他們都有特定的專長任教領域。這些問題應該都要

在未來訂定教科書選用規定時一併去考慮。

張祝芬：大家詬病的贈品，應該說是服務問題，目前教科書內容都差不多，大同小異，但是誰的服務比較好就容易受青睞，服務是指例如課程計畫的提供，現在要再加一個，電子白板的教學資源，各家誰能提供電子白板的教材，這個領域就很容易選它。實體的教具、贈品的問題已經過去，現在變成服務問題，例如研發教材教案、題庫等，提供數位化的成品對於選用教科書已具有決定性。

楊國揚：出版業者編了評量的題庫，全國的老師都送，評量題庫只給老師，不公開的，老師出題命題就很方便，一下載就可用，某種角度來想，教科書的選用制度讓老師的專業能力更下降；教科書開放後，老師的選擇多元了，卻反而因為市場的因素，變成更不需要應用他的專業。

周淑卿：一定要有法規去限制那些讓老師去技能化的教具和服務，有很多老師真的被廢除了專業技能，這是可以被公評的。就像現在的電子教科書完全是一個讓老師失去教學能力的東西，一定要去改善。舉凡是需要老師自己做的專業工作，絕對限制由出版社來做，例如寫課程計畫、幫老師寫教科書評選單，請教科書的編輯替老師寫要去參加比賽的教學活動設計案，提供評量題庫等，這些敗壞老師教學專業能力的作法，一定要嚴格規範。

教科書選用機制的問題與挑戰

普羅老師適合選書嗎？效率、專業與自主性的多重難題

丁志仁：教科書選用的改進重點在增加菁英教師選用的影響，進行公費試教，選書之前書評公布到各校。我國教科書現在的品質遭受很多批評，影響品質有很多原因，影響教科書品質進步的最大瓶頸在「選任由普羅教師決定，選書期短促，又缺少參考資訊，使教科書選用業務

導向遠遠壓過產品導向，而教科書進步的速度又必須恆慢於教師教學慣性改變的速度，否則便會在市場上失利。」這個基本原則其實在市場中曾經發生過，國中剛開放民編時，康軒和翰林其實有到國外去考察，評量採較開放的形式，一測試之下老師都不能接受，因此第二年全部改回來；另外一個是因為我國的選書期間非常短促，老師其實沒有很長的時間去評書，僅單憑業務的說法而決定；第三個是缺少參考資訊，使得贈品這些資訊變得比較重要。

周淑卿：我先從「為什麼要讓老師選擇教科書」這個問題來思考。第一個理由是，因為老師比較瞭解學生的背景與程度，從學生學習角度來思考，可以選擇適合學生學習的教科書；第二，因為教師有專業知識可以判斷教科書內容的適用程度；這也是考慮學生學習；第三，相信老師會以學生學習為前提來選教科書，在市場機制下，促使教科書出版社改善其內容與品質；這也是整個市場機制的假設。

以上三個理由，目前實際上是否存在？如果事實不是如此，我們必須再重新思考，是不是要讓所有老師都來參與教科書評選？假如並不是所有老師都有充分的專業知識，不是所有老師都以學生學習為前提來選教科書，那我們真的要讓所有老師來參與評選嗎？或者，我們應該要設計一個機制，讓老師來參與選用，但選用過程當中要讓眾人看見老師的專業思考與判斷，也就是說，老師的評選過程不應該是黑箱作業，我指的黑箱不是祕密作業，而是現在老師選用的過程只有學校裡面少數老師知道他們在做什麼，其他人根本不知道老師到底思考了什麼。當然也有寫一些教科書評選的表格，但是如果大家看過那些表格的話，大概也看不出老師真的是有好好的看過、評選過。這裡面也涉及到幾個問題，如小學老師一個人要評選好多科目，沒有足夠的時間審視內容；再來，選用的時間太短也是影響因素，這些因素都影響老師可能沒有辦法好好去做專業思考與判斷，但總是要想說，怎樣才能讓老師在選用過程中做專業思考與判斷。

柯文賢：目前學校在選擇教科書，我看過很多地方都還蠻嚴謹，如樣書送查、書版的展示，我們也辦過教科書說明會先選版本，接著評選委員對於教科書版本的討論，然後上網公告所選定的教科書，再和廠商進行簽約，並將教科書送到使用單位。在國小階段，國中分科選用方面較不會被人爭議，國小選用的確比較多科，但也不會全部都選，以我的經驗頂多 2 科，有 3 科已經是非常少。

張益仁：有關選書機制，首先要釐清誰來選書？什麼時候選？怎麼選？目前選書多由任課老師來選，且大部分都是由單一學校的任課老師選書，這些學校教科書的經費，大都由家長支付；有一些縣市教科書的經費是由縣市政府支出，這些縣市就可能由縣市政府先組成一個教科書評選小組，邀請該縣市國民教育輔導團的團員或比較有經驗的老師，先對各版本教科書提供評選意見，再由各校選書，不過，縣市評選小組的意見可能會影響各校教科書評選的意向；北北基三縣市國中教科書是最特殊的選書機制，大家都知之甚詳，就不再贅述。

其次，什麼時候進行評選教科書的問題？大家都知道在下學期評選教科書，但不同縣市或不同學校會出現，分別在 4 月、5 月或 6 月選書的情形；不同月分選書會造成不同程度的影響，先選書學校或縣市評選的結果可能影響後面選書的學校或縣市，因為出版社的業務會打探各校的評選結果，例如 4 月選輸了，5 月當然要更著力去行銷。依規定國立編譯館核定教科書執照的最後期限是 3 月底，核定後出版社才能印樣書，再把樣書送到各校給老師參考，印樣書及運送至少要一個月以上，所以 5 月底、6 月初才能開始進行教科書評選，否則，對於 3 月底才取得教科書執照的出版社不公平，也會出現前幾年不合規定的現象，就是送給學校評選的樣書將來會與核定通過取得執照的成書是不同的。但規定歸規定，如果學校堅持出版社 4 月或 5 月初就送樣書，出版社也就不得不配合學校，未來如果發生事情，出版社也只好默認。

第三，怎麼選教科書呢？目前絕大部分的學校都還是採用年級教師

或分低、中、高年段教師選書，只有極少數學校是採用領域、按分段能力指標選書。採用年級或年段選書，主要還是為了方便教師，依老師的習慣，但是學生學習目標的銜接是個問題；另一方面不可否認的，教師在選書時也可能把教具一併考慮進去，哪家出版社的教具多、符合老師的需求，可能獲選的機率就高，過去就出現，出版社提供的教具往往並非實際教學所需；另外全國有二分之一以上的學校，學校規模在 12 班以下，如果採用年級或年段老師選書，就可能出現一個人或二人選 6、7 科的情形，或老師更容易以自己的習慣、教具數來選書的缺點。剛剛有委員提到，一個老師最多選 2、3 科，但對小型學校而言，一個科任要跨好幾個領域，其實選 4 科、5 科的情形是很普遍的。這裡我要先強調，如果立法院通過國中小教師課稅方案後，這種少數人選多領域教科書的情形或未任教的老師選書的情形會更嚴重，因為課稅後，國小級任老師減 4 節，科任老師減 2 節，減的課是以鐘點代課的標準去規劃，一節只有 260 元，屆時全國有 20% 代課老師，這些鐘點代課的老師去選書，新學年又不一定任教，其影響更嚴重。

張祝芬：有時候雖然是代課老師參與選書，但他是本科專長去選，對照有些正式老師但是配課的情況，例如國英數的正式老師，但配課教美術，此時誰比誰更具有選書的正當性？應慎重考量，也就是說，未必代課老師就不具有正當性，可能他的科目別也要再考慮進去。

黃崇城：如果多元是教科書或教育希望達成的理想，選書的部分就應該回到每個老師自己來選，我不認為貢寮的老師和中正區的老師有同樣的資源來用同樣一本教科書，現在學校的選書評分表中就有調查，會不會提供套書、教材、補充教材資源，分數占了 40%，這樣的情況怎麼可能會選到好的教科書，現在有超過一半學校選書是選教具，教具在政府的規範裡是不存在、看不見、也不能討論的灰色地帶。

楊國揚：我們賦予老師教科書選用權，在教師專業角度是對的，可是在審查實務上，卻面臨非常大的問題，老師喜歡的，是不是就代表

學生喜歡？或者審定委員認為好的，就代表老師認為好的嗎？這是弔詭的問題。舉個例子，例如，國民中小學國語文課綱提到要提升閱讀能力，要增加範文篇章數，現在 1 冊是 10-12 課，我們在審查原則中訂定教科書每冊範文數至少 16 課，出版社第一個反對，「那要賣給誰，老師還希望是 10 課」，顯然 1 冊教科書要編輯幾課對編者來講並不是困難，面臨的是老師不喜歡怎麼辦。因此，教科書不管怎麼審，最後的內容和結果還是被老師所把持。

我想呼應周教授的說法，我們很早就建議教科書選用的辦法不應該是各縣市政府自己訂，然後學校去執行。學校根據縣市政府選用辦法自己去訂定選用流程，其實我查了很多縣市訂的選用辦法都差不多，學校選用流程也都差不多，可是基本上為什麼選出來的結果是這樣？其實很多時候都不是照表操課，有各種不同的因素。所以像日本的制度裡面，對選用過程的嚴謹度、教師的專業性和獨立性是非常強調，只要不是選書期間，出版社給你什麼東西都不能碰，有嚴謹的自律公約和法規的規範限制，這樣的情況下多少遏止一些透過教科書以外因素而影響選用的公平性。雖然某種角度下，行政和教師專業很難完全切得非常清楚，例如，日本國立、私立教科書是校長在選，也不是老師在選；以美國為例，州選用制度的一開始，其實是出於對教師選擇教科書能力的質疑，而很多程序也不純然是老師在決定，最後還舉辦聽證，因此，老師應該是參與者，但不是唯一的決定者。

丁志仁：有一些是有共識，例如普羅老師不應該是唯一選書的人，這是共識；第二，我們也承認，也不要忌諱「菁英老師」這個字，就是輔導團那個等級的，比較有經驗的老師，他們選書的結果會比普羅老師選書的結果，有比較大的教科書進步，這個不用諱言。

普羅老師對教材決策參與絕對不能排除，雖然大家會有效率的誘惑，認為大規模的普羅老師拖慢進步速度，但教科書十年以來有進步，只是進步節奏緩慢，因為普羅老師的教育觀念拖住整個進步的節奏，但

是這個部分還是要有一定程度的接受，原因是這涉及專業主體建構，假定你將普羅老師的教材選擇的參與決策剝奪後，會嚴重灼傷臺灣專業主體建構，一大群幾十萬老師，他要教的東西他根本不能參與，這個傷害太大。有些事情，不要和美國比較，因為美國基本上是學校董事會當家，學校董事會甚至可以將整個學區內的資深老師整批換掉，換資淺的老師，這樣薪水比較便宜，這可以而且有例可循，後來還演變有更詳盡的教師聘約防止類似的事情，所以國情不太一樣，除非臺灣也要走董事會。

區域選書的模式比較好？選書單位大小之議

周淑卿：借鏡其他國家的選用方式，日本是廣域採擇，北北基所提出的共同選用一本書，共辦基測是依日本的廣域採擇制。但我們的「廣域」又是甚麼？北北基這麼大，所有學校都用同一個版本，真的適合各個學校學生的差異性嗎？如果我們要實施區域採擇的話，恐怕應該要去考慮這個區域有多大？為什麼以這樣一個區作為共同採擇單位？這個都有些細節需要去思考。

柯文賢：我同意不用十年統編形式就會慢慢出現，市場競爭真的會導致教師專業倫理的疑慮，在國民小學現場的確會讓老師更依賴教科書與書商的行銷服務。不過回過頭來看，教科書選書的層級，法令規劃是以學校為單位，如果將層級提高，有其優點，選用程序嚴謹、教科書的品質容易維持、教科書大量採購，單價會降低，減輕家長負擔、層級的提升可能會減少人力、時間成本、學生在轉學時的課業銜接，不同學校老師的教學狀況可以改善；但是層級提高，有優點也有缺點，教科書的多元性受到較高限制，例如區域選，怎樣的區域比較恰當，教師專業自主的知能相對會受到壓縮，學校本位課程的發展之配套彈性也會減少，層級越高越容易造成意識型態出現。教育是百年大計，不論做怎樣的決策，都要多年後才看到成效，前人種樹，後面人來收割或負責的情形，在這幾年的國民教育改革階段都常發生這樣的情形，因此我們在

做政策探討也應該注意這方面的問題。

黃崇城：如果目前北北基的選書是對的，貢寮的學生只能跟中正區的學生使用同樣一本教科書的情況下，終究會回到選書的老師不覺得我現在扮演一個有熱情的老師，選一本將來要教的教科書，會變成公關導向的選書模式，變成業務各式各樣的方法來主導老師選書，因為終究你選的書，不一定是你最後要用的那本書，在多數決後，老師對於教科書的熱情會越來越淡薄，會回到部編版時代，不管你用什麼書來，我都是要教。如果這不是我們的目的，是不是停止那麼大範圍無厘頭的選書。

張祝芬：曾經在校長會議中，提供統計各科各版本市占率的前兩名給各個學校做參考，但沒有說一定要選用什麼版本，如果往市占率多的靠，在學生轉學時較不會造成困擾。那時候我在海邊一所學校服務，當我將桃園縣的市占率版本帶回學校時，特別在英文領域的老師會覺得那個版本太難，學生會無法適應，因此城鄉差距的問題，在作廣域採擇時，區域要怎麼劃是要考量的。

楊國揚：今天討論這個議題有一個重要性是，教育部提出了《國民教育法》修正案，擴大教科書的選用權，也就是未來學校或區域選書都是可以的，但是誰來訂辦法決定怎麼選？是地方政府，由直轄市縣市主管機關來決定怎麼選教科書，那就完了，就沒有意義了，因為在討論誰來選，最後全國 25 個縣市聯合就是一本教科書，這也是一種縣市政府訂辦法的方式，從比較悲觀的觀點，我們討論選用制度無法完全避開很多政治因素的干擾。

選用資訊足夠嗎？相關配套方案的提供

丁志仁：教科書選用的改進有些必須是上中下游一起處理，教育部永續發展委員會已經擬了國民教育課程發展會希望建置我國課程治理的機構，明確以 4 年為週期建立我國課程發展週期，如果委員會任期以 4 年一任，大概 4 年就是一個小週期，8 年就是一個大週期，4 年就有

一個小改變，8年有比較大的改變。4年週期裡面可以插進去一個試教、評書、選書的階段，這中間，如果未來有明確的課程發展週期，也有試教、評書、選書的階段，則會使得整個情況有基本改變，可能的改變有：菁英老師因為參與試教與寫書評可以發揮較大的影響力，第二可以有充分的參考資料，第三有比較長的選書時間，這樣比較能打破教科書往統編化傾斜的魔咒。當然，這中間費用比較高的是公費試教，可能需要幾千萬以上的規模才做得到，我建議經費結構是政府出一半費用，出版社按市占率分配出資另一半，共同成立基金，用以支應公費試教、撰寫書評之費用，以達公、民合作互相制衡的效果。市場秩序，全憑業者自律是行不通的，必須有公權力參與，建議由業者、教育部、公交會，核定教具清單，業者一旦在教具清單之外以贈品誘使學校教師選書，一律重罰。只要可以用贈品取得選用優勢，便會削弱產品改進的誘因。

周淑卿：美國加州由「課程發展與教材委員會（Curriculum Development and Supplemental Materials Commission）」負責教科書採用，該委員會將評選通過的書納入書單，供各校選用。他們有一項做法也就是剛剛丁先生提到的「教材試用方案」，徵求各版本參與試用評估，該項資料會送課程發展與教材委員會作為選用的參考。也就是選書過程中必然要有訊息做參考，不然很難在這麼短的時間內去做最好的判斷。之前我們寫文章也建議過，國內應該要有教科書評鑑的制度，民間的團體或專業的學會都應該來作教科書評鑑，甚至於《教科書研究》期刊也可不定期邀請一些學者或老師來寫一些教科書的書評，對提供未來教科書的選用資訊有很好的幫助。

關於《國民教育法》的修改建議，其實我不認為說一定要區域採擇或學校採擇，不管用哪一種方式都好，但是一定要有基本原則，例如要規定公開其評選程序，如果涉及採用過程中的道德問題時，也應有相關的處置原則。相信大家也都聽說過很多很離譜的事情，我們也不用再重述，針對這個問題，我私下跟3家出版社的業務人員與出版的編輯談過

這些事情，連教科書評選的表格都有老師請教科書出版社的編輯替他寫，情況已經惡化到這種程度，我們怎麼能夠放任老師們愛怎麼選就怎麼選？一定要有一套規範出來。我覺得最好的規範是要求一定要寫出專業的評審意見，那這個需要給老師足夠的時間。

張祝芬：我以前在比較小規模的國中服務，學校的選書曾經有過整個領域是沒有老師的，只好由國英數老師來選藝文領域，這即能說明當分權化到學校層級選書時，嚴謹和專業較不理想。且教科書相關研究指出：即使是本科老師，也多半僅進行「拇指測試」而已，也就是說，老師到底是怎麼選書的？就是拇指翻翻，一頁不到一秒鐘就決定了。

有的學科如果師資比較老化，常常還沒有選書就決定用原來的版本，師資比較年輕的科目，則容易有更動得太頻繁的現象，例如讓同一名學生一、二、三年級使用不同版本，這樣會出現遺漏和重複的問題，但跟老師溝通銜接性的問題時，老師還會覺得干預他的專業，選書沒有三年一週期的概念，同科裡年輕老師和資深老師的傾向會有點不一樣，這之中專業的討論還不夠。

不管選書層級放在學校、區域或縣市，我們可以把「試教和書評報告」列為法定程序，就算是學校都要提出試教或書評報告，最起碼在學校層級裡可以不要流於隨意的選書，最少有一個人要試教選書，如果這個科目有3個版本，這個領域裡可以先請3個老師來試教並提出書評，先在學校層級試著做做看，起碼學校層級的專業性可以提高，因為老師要講得出來並曾經教過，這樣就可以改善學校隨意選書的狀況。

剛剛主席提到在優良和適用的前提下，但理想上是這樣兩者兼具，但實際狀況是當「優良」和「適用」是往不同方向切割時，這時要怎麼來處理？例如普羅老師會特別考量適用的問題，你覺得東西很優良但普羅老師覺得不適用，特別是臺灣在民粹的氛圍下，「適用」會變得無限龐大，所以學校還是先以試教與書評，先提出一套理據，避免大家拿到教科書評鑑表的時候先隨便勾一勾，或者有時是先決定好要選哪個版本

了，再倒回去勾選的現象。

陳麗華：當老師不太能選出好教科書，或不知道怎麼選的時候，很多都會訴諸教科書評鑑，希望用一種客觀的角度，選出好的教科書讓大家觀摩，即使教師沒那麼專業也可以參考。我參與過教科書評鑑，但有幾個因素要考量，才能更公正客觀。例如課程學會，由教育部提供經費，進行評鑑，過程中很認真評鑑，但不敢公布，或公布時會潤釋稿子，怕一公布給教育部找麻煩，怕有圖利或為誰在行銷，現在評鑑報告寫得不輕不重、四平八穩，參考價值稍有侷限。評鑑機制是寄望將來改進選書的藥方之一，不敢說是萬靈丹，那對評鑑機制就要有很好的設計，像金曲獎、金鐘獎評鑑後的頒獎，有一定的公信力，例如，評選委員有代表性、程序公正客觀，結果有公信力敢於公布，而不是避重就輕。或許不是獨立機制在運作的緣故，那即使是設獨立機制也有很多關卡須仔細規劃，否則教科書評鑑到最後也像教師選書一樣出問題。

黃崇城：有關評鑑，文人相輕，評鑑不是要排序，而是給建議，例如海邊學校建議選這個，都市學校建議選這個，資源多的選這個，大校或小班可以選哪個，是給建議，評鑑的過程是為這些選書的人找出理由，為學校未來的經營找出大的方向，這個學校未來要做什麼格局，老師在選書的時候要把這個放在心裡面，而不是像現在這個樣子，業務力或公關因素來考慮，這樣或許可以降低爭議。

周淑卿：選用資訊的提供很重要，不要讓大家在無助的狀態下單憑直覺去選；但是選用資訊不應指導哪個學校選哪個版本。以前的評鑑報告寫得不理想，是因為一次評鑑太多冊，無法把每一個版本的特色寫出來，如果把每一個版本的特色寫清楚了，學校老師看了就知道哪一個版本比較適合自己的學校。我也非常同意，在區域聯盟裡找幾位老師，就不同版本選擇一個單元的一兩節課做一個試教報告，並提供資訊供大家參考。

丁志仁：教科書畢竟要到現場用，不能叫學者在理論上寫，評鑑一定要公費試教，試教也不能由出版社自行佈署；不用去預想評鑑應該如何，只要強制透明化，要求公費試教報告和評鑑報告，一定要在選書前送達各校，很自然該負責就要負責。

柯文賢：教科書的選擇，誰有權力選擇教科書，這考慮到教師專業，教師專業的向度包含哪些，一個教學者選擇教科書是不是他的專業，如果是，就不應該剝奪，可以透過訂自律條款，或用在職進修來彌補這些缺陷，我同意周教授剛剛提出的選書評鑑和選書規範應該出來，政府應擬定出來，讓教科書的評選規範更嚴謹。

選用制度的改善之道

他山之石：日本選用制度的經驗

楊思偉：我提三點意見，首先是教科書制度有幾個問題，第一，原來要尊重教師專業，但沒有辦法兼顧合理性的問題；第二，市場競爭激烈，行銷方式就很特殊；第三，教師過分依賴教科書商附贈的東西。應該還有很多，但初步可以舉出這三項問題。

其次，簡單介紹日本的制度，我想整個教科書事項應當視為一個完整的制度來思考。就制度面來看，日本是審定制，教科書費用是公庫負擔，所以對於頁數、定價會有規範，他們在檢定或審定時就建立很好的機制，最上層文科省有教科書審議委員會，審定層級有檢定調查審議委員會，過程中有找學者專家，在行政機關擔任調查官，也就是有一群專家協助蒐集資料提供建議給相關人員，而不是行政人員去處理。高中有比較寬鬆一點，義務教育階段的採用有完整流程，應在什麼時間點決定版本，決定教科書版本的委員會，同樣都有調查官。日本就像剛剛大家討論的採擇制，是由區域來決定，我查最新的資料，2010年總共有579個區域，日本有47省（都道府縣），總共579選定教科書之地區單位，1

個省平均有 12 個選書單位。在省層級有教科書選定委員會，在選定地區有調查員調查後，送選定委員會，再送地區協議會決定。剛剛周教授有提到樣書太浪費之事，日本的例子是它們有一個教科書中心，各行政區域有設教科書中心，作為展示樣本書的空間，我查資料目前共有 879 個，比教科書選定區還多，可能其中有如下原因，例如原來選定是縣市層級，可是在省市層級也有教科書展示中心，方便大家檢視及提意見。選定單位之區域基本上是單一的，也有一部分是共同的，例如兩個市合起來，因此目前有 579 個區域，各單位有很完整的報告書說明為什麼這樣做的原因，例如地理環境、學校環境、升學考試制度都有關係，以採取區域來選擇教科書，這是有關日本制度的說明。

第三，具體的建議，在今日提供的資料，有關修訂的條文中，好像要將教科圖書審定委員會刪除，個人淺見是就整個運作機制上，建議在法令層面可以把制度建構的更完整，雖然我們市場不大，市場不大會決定教科書商的意願。日本在定義教科書是稱作「教科用圖書」，不只是教科書本身，不是只講單一圖書，另包括可參考之教材等，當然參考書是另外之物。因此就制度面而言，建議整個法令基礎可以訂好，包括審定和採用機制；其次，通過審定一次可以用 4 年，但其實應該是每一年都有微調，特別是社會科，因為統計數字一直在變；第二，我也同意用區域來選用，若在學校層級，在某些配套措施或現實環境下，有些選用是有困難的；第三，我們現在都怕專賣，擔心出版社少，但是因市場不大，出版社少一點有什麼關係，只要編出來的教科書很適合，或者是符合需要的就好。

柯文賢：做國際比較時要全觀來看，日本有幾個制度，國內可以參考：教科書免費，公庫負擔，選用的各層級有家長代表，常設的教科書中心，資訊較能公開，還有對教科書銷售行為的規範。

丁志仁：日本有很多東西我都覺得很成熟可以參考，只有一點我們是沒辦法參考，全日本按照教育法的定位，全日本教師是公務員，所

以市町村選書就是廣域選書，市町村選書裡面的教科書調查員大多類似臺灣的輔導團去選，以行政單位來選，整個格局變成菁英老師在選書；再加上，日本的書價由公庫負擔，沒有臺灣所謂的計價公式，所以各項因素加起來日本的教科書選用是產品導向比較重。臺灣要克服的，是把教科書業務導向改成產品導向，康軒、南一、翰林業務團隊都在一百名以上，因為市場是業務導向，這都要紀錄成本，這些都使得損益平衡市占率要拉得更高，這點要打破。

臺灣因為大法官第 308 號解釋，我國公立學校教師沒有公務員服務法適用，這個法不能翻，如果翻了則要把老師當公務員，要開始行政選書，這個會全部亂掉，不只《教師法》而已，《國民教育法》其他一切很多的法都會亂掉。在臺灣的情況，我們必須堅持教師還是非公務員，如果是教材選擇或教材決定，是教師專業內涵的一環，非教學單位不可以選書，所以縣市是非教學單位不可以選書。臺灣能參考的區域選書，就是學校策略聯盟的範疇，如幾個小校組成策略聯盟，這還是教學單位選書，按照法理還是專業選書，不是行政選書，這樣臺灣的修法，才不會引起天下大亂，不可走向行政選書，那後果太過嚴重，所以縣市選書的結構，臺灣參照日本是修正性的參照，例如不可能排除普羅老師選書，教材的選定是教師專業本身的一環，但你可以強化菁英教師在選書的影響力。就如我剛建議的，這些菁英老師進行公費試教，進行書評，有書評出來使各學校有更多參考資料，這是臺灣在參考日本的情況下，可以使用的範圍，其他也有辦法參考，如書費由公費負擔，這在法令沒有扞格，或者教科書和參考書分頁，這些是可以參考。但是唯獨，把老師變成公務員、由菁英老師選書排除普羅老師、或者由行政選書，縣市政府選書在我國是無法進行的。

楊思偉：補充 2 點，剛剛有提到調查官，基本上日本在教育行政中是有課程行政的，在教育局或上層的教育廳，都有一批從現場借調的教師（或教授）負責課程行政部分，在中央層級的審議委員會，其中有一

部分調查官是從大學調過來的，在任職的 2 至 3 年內負責教科書的研究和審查，包括資料有無問題，像以前提到教科書內容以「中國進出」表達侵略中國之問題，就是調查官提出的建議，因為一般教育行政人員沒有餘力再去作教科書實質審查，它的概念主要是這樣。另外，前面有提及教科書編輯組成份子解釋成「菁英老師」，這個用語聽起來怪怪的，假如說「比較有經驗的教師」也許更好。另外，候用校長或主任可以調到教育局服務，日本的理念是行政和學校現場可以互通，讓他們可以累積經驗，至於為何很方便進行這種制度，其背後的理由，就是剛剛講的公務員的問題。他們的教師是定位在教職員公務員，跟一般的公務員的概念也不完全一樣，它是另定相關法令，但總觀點是公務員沒錯。第三，針對教師專業，剛有人認為，教育行政機構要去運作一些東西，協助決定教科書版本，這樣到底有沒有觸犯到教師教學專業，這個還有討論的空間，最專業的極致，就是不用採用教科書，教師自己編才對。

陳麗華：教科書調查官是專任制，我很呼應要有這樣的職位。目前臺灣審查教科書的人都是一年一聘，或兩年一聘，更替很頻繁，沒有人從頭到尾搞得清楚狀況，這種教科書調查官，借調來專心研究和探討，有個延續性，臺灣目前審查委員會是採臨時的任務小組，有時候是有一點問題。

反求諸己，在理想與現實間取得平衡

張益仁：改善建議，第一，計價公式應更公正化、透明化，降低行政力量干預的影響性。教科書要不要試用？哪些教具是搭配教學活動應該有的？要辦哪些研習讓老師了解教科書設計的理念，確保老師的教學品質等？是不是都應納入計價公式，應該加以討論，也讓老師們知道，避免對教具的索求難以限制。第二，先辦理教科書議價，價格先公布再讓老師選書，不同出版社教科書價格不同，有些差異甚至達 50% 以上，老師們在選書時除了考慮學生的需求以外，也應把教科書價格列入

考慮，鼓勵出版業者花更多心思去編好書，而不是花更多錢去編好書。第三，區域選書法制化，區域多大多小，以鄉鎮為主或兩、三個鄉鎮為主，可以再討論，區域選書可改善單一學校選用的許多缺失。

周淑卿：補充 2 點，中央應設教科圖書審議會，負責訂立各項規範，如審查規範、選用規範、市場行銷的規範甚至罰則等，不要都說地方自治，中央要訂出基本規範，就像自由主義者說的，政府要擔任守夜者的角色，要把基本的規範訂出來，讓大家可以在安全的環境下去做自己該做的事。因為現在政治干預嚴重，換了哪些人執政，自己又有地方利益關係，常常會弄得很亂，中央不能迴避這個責任。

第二個問題是，教材可不可以引導教學？審查委員希望教材可以編得更合乎課綱的理想，因為老師依賴教科書，以教材來引導老師教學，這是一個順理成章的邏輯，但配套要做出來，不然教材不可能引導教學。第一，審查者要對所有版本有一視同仁的要求，不能讓各個版本的作者互相猜疑；曾經有個狀況是市場占有率較高的版本被要求最嚴格，或者越早送審的人越倒楣，因為他們越有時間審，就被要求很多，越接近選書的時間壓迫點，就會趨向寬鬆。最後導致各家版本作者間的不信任，認為如果我依照審查委員的要求，那審查委員對別家放水了，最後不利的人是我，所以演變成大家都對市場妥協。

最後，教科書的選用要回到程序原則的要求，也就是參與選用的老師必須寫出清楚的專業評選意見；如此可以讓很多不能進行專業評選的老師自動退位，給有能力的人來做。

楊思偉：領域選書有個好處，這樣能培養出專精某學習領域的出版社。第二，學校老師的意見可以提給選定委員會，老師的意見是有的，只是將意見送交給區域內的選定委員會。

陳麗華：這個論壇很有意義，教科書的選用，雖然是教科書生產過程中的一部分，在編輯、審查、評鑑、使用、學習的過程中，是位於中間的位置，但如果選用機制夠完善，會讓教科書做得更好，若做得不

好則會影響到前面編和後面的學。另外，在教科書的選用上，我們去日本考察時發現，他們是教科書產品導向，關注產品的品質、優良、適用，當然「適用」若無限擴張，則會變成老師懶懶的用，可以用就好，日本的適用是指在考慮城鄉與資源的情況下選一個最合用最優良的。但如果要讓他選，基本上要多元才能選，如果市場沒有辦法多元，那就沒有「選用」的問題，那大家「使用」就好，所以我們應該把機制建立好，讓市場有多元選擇，這樣才有選擇性選用性，這樣才能展現教師專業。而建立這樣的機制需要靠課程治理，所以中央不能迴避責任，地方也要參與，中央法令機制的部分該訂就要訂，不能逃避，而在訂定機制的過程中有很多點要考量，如選書的人是誰？是有經驗的菁英老師、普羅老師還是還要其他不同的人來參與？選書的機制又是如何？到底是要領域選書還是年級選書，到底是要廣域選書還是單一學校選書，這些都還需要再思考。但臺灣還要注意選書的時程，這牽涉到編、審、選用，因為教科書好不容易編出來，但送來時已經是選書時程的底線，這時當然只能勾一勾，甚至沒時間就請業務勾，所以時程的規劃也應再考量。而在課程治理和教師專業之間，關於大法官會議的第 308 號解釋，這之中需要再協調平衡，不可能通通都訴諸教師專業而不作課程治理，而課程治理也需要教師的參與，也不可能中央集權使得表面上是一綱多本，但實際上是一綱一本，這殘害了專業自主性，但專業也不能極度擴張，導致單憑教學慣性去選書，或是單憑手指在測試書，這些都是要再思考如何在中間取得平衡。

非常感謝各位專家學者，相信很多人看了書面內容後還會有新的發現，我們沒辦法幫讀者詮釋，但讀者看了之後可以再詮釋並進行對話，可以再去衍生，相信今天所有內容都將對未來課程治理上有一定的參考價值，謝謝大家。

論壇剪影

