

中小學教科書選用機制的省思

【文／教科書發展中心主任 楊國揚】

每年 4 至 5 月間，各高中職、國民中小學都會很熱鬧，教科書銷售人員穿梭於各校，對於擁有教科書選用權的教師，賣力的推銷教科書，希望獲得教師的青睞。也因為競爭激烈，教科書業者間爾虞我詐，各種標榜有助於教師教學的教具、電子教科書等輔助媒材或減輕教師備課壓力的備課用書、講義、測驗卷等等，琳琅滿目；甚至以不實的廣告文宣，彼此攻訐，更是層出不窮。有鑒於此，為了避免業者之間激烈競爭而誤觸《公平交易法》之規範，也希望各校教師、業務主管以及學生家長能共同維護公平的教科書選用機制，行政院公平交易委員會 103 年 5 月 22 日於桃園縣舉辦了「國民中小學教科書銷售行為之規範說明」宣導說明會，筆者由教育部推薦，參與了上述說明會，並以「中小學教科書審定制度與教科書評選」為題，分享了筆者對於中小學教科書選用機制的觀察與心得。

1989 年，國民中小學教科書改變了自九年義務教育以來的國定制度，改行國定、審定並行制的教科書政策；此一政策改變，也開啟了國民中小學教科書一綱多本的教科書選用制度。惟當時，教科書的選用權並非完全掌握在學校及教師手中，各種選用方式並存，如縣市統一選用、鄉鎮市區統一選用，學校自行選用；也因此，教科書選用弊端層出不窮，影響教育界聲譽甚大。

1999 年教育部修正《國民教育法》，增訂第八條之二，明訂「國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。」；2013 年公布的《高級中等教育法》也明定「高級中等學校教科用書應由各學校公開選用；其選用規定，由學校訂定，經校務會議通過後實施」之規定。據此，中小學以學校、教師為選用層級及主體，已成為我國教科書選用機制的常態。證諸世界各國中小學教科書選用制度，多數也是以學校、教師為選用層級及主體。

但歷年來，國民中小學教科書業者因違反《公平交易法》第 14 條的「聯合行為」以及第 24 條的「為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為」而受到處分的案例層出不窮；顯見出版業者為爭取教科書市場，於評選過程中，不論期約、聯合不作為（如集體贈送或不贈送教具之決議）等違反公平交易秩序的行為並未斷絕。教育部雖然於每年教科書選用期間，函請各縣市政府務必督導所屬學校僅可就審定通過的教科書進行選書作業，且不應將隨附於教科書之教具、教學媒體等物品納入評選標的；然事實上，不論學校、教師或出版業者均各有所圖，宣示的意義大於實質成效。

我國近鄰的日本，擁有悠久的教科書審定制度實施經驗，也曾經歷教科書選用風紀敗壞的慘痛經驗；痛定思痛，日本政府為確保教科書交易公正，避免出版社提供金錢、物品等賄賂手段或進行中傷、誹謗等不公正行為，除訂定相關之法律，對於教科書市場秩序作出明確之規範外，也透過文部科學省（等同於我國的教育部）的行政指導及出版社之自律措施，建立了公平的教科書選用機制。

我國除由行政院公平交易委員會訂定「國民中小學教科書銷售行為之規範說明」外，筆者認為，教育部及各地方政府本於教育監督的角色，對於建立公平的教科書選用機制，亦應承擔起相應的責任。因此，對於未來中小學教科書之選用機制，建議如下：

一、配合十二年國民基本教育的實施，《高級中等教育法》已明定教科書的選用由學校校務會議訂定辦法公開選用的機制，而過去高中職教科書的選用問題遠比國民中小學更為複雜，政府部門宜及早因應。

二、政府相關部門可借鏡日本經驗，對於教科書選用秩序，可透過公平交易法相關法令、教育主管機關行政指導手段、教科書業者自律措施等多重管道來予以規範。

三、教育部或各級地方主管機關宜統一訂定教科書評選的共同準則，以作為各級學校研訂教科書選用作業要點的指導文件；以避免學校因不諳法令或誤信業者的行銷手法而誤觸法令。

四、現階段中小學教科書仍為家長付費，家長應有權力對教科書的選用表達意見，故學校教科書的選用機制應納入家長代表。

教科書的品質，不僅是前端教科書編輯審查需要關心、努力的，後端教科書選用的機制與教師的選用態度，更是會影響教科書市場，進而影響其品質；故教師對於教科書選用秩序的自覺、拒絕不正當的行銷行為、堅持教學專業，才是杜絕不公平競爭、保障教科書品質的不二法門。

誠如與會的學生家長指出，家長只是被告知要付錢買教科書，卻對學校選擇哪一版本無置喙餘地，如果主管機關對於教科書的選用秩序，仍停留在政策宣導、道德勸說的理論層面，而未能就教學現場、教師選用方式與態度進行務實面的探討，則對於教科書選用品質又能帶來多少改變？這一席話值得身處政府部門的教育工作者深思。