

中小學教科書供應制度之探討

張民杰 / 台北市教育局第二科股長

壹、前言

由於民國七十八年的縣市長選舉，新竹縣的候選人提出國小教科書由政府編列預算供應學生使用的政見，當選後並付諸實施，隨即台北縣、新竹市、桃園縣、苗栗縣、台中縣並分別於爾後年度跟進，另因八十二年底國內開放台灣省及直轄市長選舉，此一贈送措施更是蔚為風潮，各縣市紛紛決定自八十三學年度起全面實施，並擴及國中生教科書書籍費及雜費一律免繳，期間還因為部分縣市政府財源有限，要求教育部補助，使得教育部要求台北、高雄兩直轄市與各縣市政府同步從國小低年級及國中一年級逐年實施，目前八十五學年度國中、小教科書已一律由政府供應，然而隨著政府財政的惡化，教育部曾一度表示不再補助各縣市這項經費（教育部公報，民84年9月），台北市亦有意將這一教科書免費贈送措施予以取消（中國時報，民85年11月），部分縣市也

開始有借用、輪用的措施，使得我國國中、小教科書是否再繼續由政府予以贈送成為受人關切的話題。

貳、義務教育免費範圍

教科書是否應該免費？由於國中、小屬於義務教育，因此我們應該先予探討義務教育免費的範圍。我國憲法第一百六十條規定：「六歲至十二歲之兒童一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。逾學齡未受基本教育之國民一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。」由字面的條文觀之，係貧苦者及逾學齡受補習教育之國民，其書籍方由政府供給，然受教育係國民之權利，因此學者認為：此一規定，應依時代之進展，而提高義務教育之年限及其免費之範圍。如義務教育由六年擴展至九年，此外此種免費教育只要經費許可，亦可以擴大至免費教育及社會教育，自不待言。（謝瑞

智，民81：頁 178)

我國義務教育階段—即國民中、小學階段，以往依憲法規定免納學費，但卻也收取一些雜費、代收代辦費以及教科書書籍費，許多縣市甚至開辦營養午餐，對於義務教育免費的範圍各界也多所討論，但均未觸及憲法的層次。鄰近日本在義務教育免費的問題上在最高法院有過充分的討論。日本在一八八〇年的「小學校令」規定國民仍應繳交學費，直到一八九〇年才修改為免繳學費。日本憲法第二十六條第二項後段明白規定：「義務教育免費」。至於免費的範圍如何？在一九六四年（昭和三十九年）二月二十六日最高法院在「義務教育教科書國庫負擔請求事件」，對於義務教育免費的範圍，曾做成以下的判決（許慶雄，民80：頁 179-185），此判決對於當時的三項主張有以下的評論：

一、否定了「免費範圍法定說」

此說認為憲法免費的規定僅是宣示性的保障，國家亦須考量其財政能力，另以法律規定義務教育免費的範圍，其後方能轉變為具體的保障。

二、否定了「就學所需費用免除說」

此說認為憲法的免費規定，應指家長在使兒女接受義務教育上不須直接承擔任何費用。因此除免繳學費之外，尚應包括教材費、學童午餐及其他就學所需的全部費用。

三、採取了類似「學費免除說」之主張

判決指出「對於憲法有關義務教育免費之規定，吾人不能將其解釋為學費之外（如教科書、學雜用品等其它教育所需）的一切費用皆須免費。當然，憲法既強制賦予所有國民均有使其子女就學之義務，故原可期許國家盡其心意努力減輕監護人在教科書等費用上之負擔。但是，此點應屬於斟酌國家財政狀況，而由立法政策解決的問題。因此，將一切費用免費並非前述憲法條文之宗旨所在。」

準此以觀，我國雖然明訂基本教育免納學費，而非義務教育免費，但從國民受教權的基本理念及健全發展義務教育之需要，政府在國家財力許可下，編列預算供應教科書應為正確的作法。

參、各國教科書供應制度

世界各國教科書之供應制度，可分為三類：免費借用制、免費贈送制、購買制，茲將各國情形略述如下：（吳正牧，民 83：頁 16-48）

一、免費借用制的國家

美國絕大多數的州，教科書都是免費提供制，由各校在年度預算中編列充裕的教科書購買經費；少數州由學區投票決定；堪薩斯州則對無力購買教科書者免費提供；亦有部分州在財力拮据的地方，採取以學校為單位交替使用的方法。英國公立中小學教科書均由地方政府免費借用，教科書由學校訂購，一次購入可供二至四年使用。新教科書的周轉率以及教科書的

種類，依各校財經狀況和學校方針而定。實際上地方政府對教科書的開支並不高，大約只占全部經費的百分之一左右。德國中小學學生使用教科書，採取免費借用制。教科書由邦的財政負擔，免費提供，同一教科書要使用多年，製作均十分堅固耐用。法國初等教育學校和中等學校的教科書，分別自一九七七年及一九八〇年起正式實施免費借用制，教科書的費用，初等教育由鄉鎮負擔，中等學校由國家負擔，並由學校統一購買，轉發給學生使用，學期結束時再由教師收回，以供下屆學生使用，一般教科書的使用年限為四年。法國有部分家長希望能改採自費購買制，亦有希望改為免費供應制者，惟目前仍維持現制不變。

二、免費贈送制的國家

日本政府在一九六二年制定「義務教育諸學校教科用圖書免費措施法」，並於一年後正式實施教科書免費提供制度，到了一九六九年全部義務教育學校教科書均以免費提供。其具體做法是國家在每一年度統籌編列經費預算，將義務教育學校所需之教科書整批購入，再由各校配發學生使用（方炎明，民69）。由於每年要編列鉅額的教科書預算，財政壓力甚重。日本在編列一九八一年預算時，大藏省建議：因為國家財政緊迫，教科書經費應改劃歸學生個人負擔；但文部省則認為：免費配發教科書的精神，係基於憲法第二十六條規定，國民義務教育制度是免費無償的。

大藏省的建議引發了各界，包括：家長、教職員、教科書印製商的反對；但是部分人士包括文部省的教科書檢定調查審議委員會，則建議以折衷方式採行歐美的無償借用制度。（司農欣，民69）台灣光復後，台灣地區教科書之供應原係採取無償配發制（贈送制），免費供應學生需求。民國四十二學年度開始收取中學教科書成本費，改為購買制；五十七學年度開始收取小學教科書成本費，全面實施購買制，不過由於統編統印及統一供應，成本較低廉。加上教育部、國立編譯館的限價措施，因此尚不至造成學生家長過重之負擔，不過也因此印刷成本受限，若干品質不易大幅提升。八十一學年度部分縣市（台北縣、桃園縣、新竹縣市、苗栗縣、台中縣）實施教科書贈送制度，八十三學年度起全國逐步實施贈送制，到了八十五學年度國中小教科書已全部由政府編列預算免費提供。而且同時八十五學年度起教育部從國小一年級開放教科書審定本，教科書品質及書價多有所提升，財政負擔勢必增加，免費贈送制度是否得以維持，恐怕會有變數。

三、採購買制的國家

中共即採購買制，書費由學生家長負擔，惟因教科書採統編制，且生產成本不高，書價尚屬低廉。

肆、教科書供應制度之檢討

揆諸上述之探討的見解，若從憲法保

障學生受教權的觀點言之，政府在財政許可下，自然應該擴大義務教育免費的範圍；而且目前世界各先進國家大部分都以免費借用制作為中小學教科書供應的方式；另從環境保護、節約資源的角度分析，教科書如由政府免費編列預算支應，應以借用方式供學生使用為佳。

不過根據吳正牧先生（民83）針對教育行政人員、學校教職員、教科書發展及供應單位的調查了解：由於貧苦的兒童原來就由各縣市政府編列預算提供教科書，約有六成八贊成購買制、二成四贊成由政府免費贈送制，只有百分之八贊成免費借用制（頁150），由此觀之，因為中小學教科書售價尚稱低廉（國小一學期平均為四百元左右、國中六百元左右），一般學生及家長在購買上不致感受到壓力，且貧苦學生已贈送，而此多主張購買制，而以免費借用制最不能被大眾所接受。（吳正牧，民83：頁48）此從近日台北市政府教育局宣布將從八十六年度起全面取消國中小學教科書免費措施，亦未見家長、社會人士反對的意見，可見一斑。

然而這樣的現象，卻也透露了一般人對教科書的態度，在升學主義的籠罩下，許多家長和學校人員仍把教科書當成「聖經」，把學校的課程窄化成書面的教材，甚至只有教科書的內容，才算是學習的內容，只有書本的知識才是知識的錯誤觀念。從課程發展的觀點來看，課程發展有四層次，分別是國家層次、地方層次、學

校層次及班級層次（歐用生，民76:45），但若分析目前各學校的實際運用：「依據教育部頒的設備標準」、「採用編譯館編的教科書及習作」、「擬訂統一的教學進度表」甚至「統一命題、考試」等情形看來；我國課程發展是從國家層次的「課程標準」直接跳至班級層次的「教科書教學」，不僅地方層次的課程發展空間極為有限，學校層次的課程發展，亦仍屬一片空白。（許銘欽，民84：55）此觀黃政傑教授所著「課程設計」一書，第十章為「我國教育部及相關機構的課程設計」、第十一章論及「教學單元及教室層次的設計」（黃政傑，民83）可見端倪。因此如果教學工作太過依賴教科書，那麼雖然目前開放審定本，但是以地方層次的課程發展、以學校為本位的課程發展（school-based curriculum development）、甚至教室層次教師對教學單元的設計，亦將付諸闕如，造成對教科書的誤用，而影響課程的發展和學生的學習。而教師對教科書過度依賴的結果，教師變成「念課本的人」，不易養成對課程的反省能力，而無法建立專業信心。（陳美玉，民84:52）這樣的現象是在探討教科書供應制度後，最值得教育工作者深思的。

伍、結語

我國憲法第一百六十四條規定了教育科學文化經費，在中央、省（市）、縣（市）不得少於百分之十五、二十五、三

十五之保障；由於國家整體資源是有限的，教育資源在近年更形拮据，對於國中小教科書之免費提供制度，確實造成地方政府極大的財政負擔，如果實施免費借用制，將教科書視為學校教學設備的一部分，比較符合各國的趨勢、環保的觀念，並兼顧學生的受教權益。

但是更重要的是對於供應制度背後，大眾對教科書所抱持的態度，惟有體認教科書只是教材的一部分，教材只是課程的一部分，學生的學習不是讀、唸、背教科書，教材才能夠多元化；而教師有能力選擇「好」且「適用」的教材，學生也才能有好的學習效果。



教師有能力選擇「好」且「適用」的教材，學生才能有好的學習效果。

參考文獻

- 方炎明（民69）。日本義務教育改革動向。載於中華民國比較教育學會主編：世界初等教育改革動向。台北：幼獅文化事業公司。
- 司農欣（民69.9.26）。教科書經費在日本，中華日報轉載。
- 吳正牧（民83）。我國中小學教科書供應品質研究。台北：台灣書店。
- 許慶雄（民80）。社會權論。台北：眾文圖書公司。
- 陳美玉（民84，8月）。當教科書不等「聖經」時。師友月刊。
- 黃政傑（民83）。課程設計。台北：東華書局。
- 許銘欽（民84）。落實學校層次的課程發展。康橋教研學會雜誌，第19期，中華民國教材研究發展學會。
- 教育部公告（民84）。第二四八期。
- 中國時報（民85.3.29）。台北版。
- 謝瑞智（民81）。教育法學。台北：五南圖書公司。

