

教科書價格相關議題評析及其後效例證

陳麗華 彭增龍 李涵鈺

國內的國民中小學教科書市場全面開放民間審定版參與，迄今已逾 10 年。其間，爭議事件紛擾不斷，伴隨而生的後效也不少。本研究從搜集主要媒體 10 年來對於教科書開放的新聞報導出發，針對市場化後衍生與價格相關的議題，包括：教科書採購風紀議題，教科書業者聯合抵制議價議題，教科書業者營運危機議題，教科書業者協議不送作業簿遭受重罰議題等，分說情由，理出梗概，並做評析。再者，以訪談方式，探究教科書價格變化的後效，例如：家長負擔明顯減輕、業者改變營運方針、教科書品質降低、服務項目減少等，並舉例說明。最後，整理評析結果與後效例證，做出 5 點結論與 7 項建議，以茲參考。

關鍵詞：教科書、計價、議價、後效

收件：2008年1月16日；修改：2008年4月16日；接受：2008年4月18日

陳麗華，臺北市立教育大學課程與教學研究所教授，E-mail: hua@tmue.edu.tw

彭增龍，臺北縣淡水鎮興仁國小教導主任

李涵鈺，國立臺灣師範大學教育學系博士班研究生

The Price-Related Issues of Textbooks and Their Consequence in Taiwan

Li-Hua Chen Tzeng-Lung Perng Han-Yu Li

It has been over ten years since the textbook policy allowed private companies to publish textbooks (grades 1-9) in Taiwan. This study collected and reviewed newspaper reports on price-related issues of textbooks (grades 1-9) over the past ten years. By interviewing relevant persons on textbook development, price valuation and negotiation, this study also analyzed the consequences of price-related issues. Several conclusions and suggestions are proposed.

Keywords: textbook, price valuation, price negotiation, consequence.

Received: January 16, 2008; Revised: March 16, 2008; Accepted: April 18, 2008

Li-Hua Chen, Professor, Graduate School of Curriculum and Instruction, Taipei Municipal University of Education. E-mail: hua@tmue.edu.tw

Tzeng-Lung Perng, Director of Academic Affairs, Taipei County Sing Ren Elementary School.

Han-Yu Li, PhD Student, Department of Education, National Taiwan Normal University.

壹、前言

臺灣的最近一波教育改革從 1994 年 410 教改大遊行之後，如火如荼展開，這股匯集學者專家、家長與教改人士的強大力量，以由下而上、由民間組織推向政府公部門，要求教育鬆綁、課程鬆綁；眾多期許國內教育從此邁向多元開放的聲音，轉化成實踐行動，不但讓臺灣的教育呈現新風貌，也產生許多連鎖性的變革。其中，國民中小學教科書能從一元化的國家控制中解放，民間出版業者得以參與教科書編製、印售，正是政府回應民間教改的具體作為。

國內的國民中小學教科書市場自全面開放民間審定版參與，迄今已逾 10 年，其間，帶來的效應，不可謂不多。持正面看法者，多認為學童學習與教師教學將更趨多元選擇，可以符應教育的理想；但也有許多學者認為，教科書是一種經濟商品（歐用生，1997；Apple & Christian-Smith, 1991），臺灣的教科書市場化後，教科書更增添「商品」的性質，教科書的價格、形式甚至內容，都受到市場機制的影響，教科書編輯、發行的考量重點以銷售利潤為依歸，而非教育理想與專業（鄧鈞文，2001；黃嘉雄，2000；Apple, 1982；Apple & Christian-Smith, 1991；Tanner, 1988），對於教科書市場化後，師生與家長可以獲取的實質利得，表示相當程度的憂慮與質疑。於是，正負兩造的看法，從教科書開放民間參與後，紛紛擾擾爭論到現在，未嘗停息。

然則，研究者更關注教科書市場化的另一癥結，即教科書價格議題，也長期伴隨教科書市場化而來，成為當前教育改革的重要課題。綜觀 1996 年以來，國內媒體針對教科書價格形成的敘述，篇幅不少；從開放初期出版業者爭相奪食的豐碩大餅與社會各界眼中的暴利商品，演變成當前部分業者黯然退出或努力救亡圖存的微利事業，究竟何以致之？此一現象，是否也將影響教科書發展與品質的穩定性，或者產生更多後

續效應？非常值得探究。

教科書開放 10 年以來，本文研究者之一經歷審定本教科書編輯召集人、教科書審查委員、教科書計價委員等角色；研究者之二除了堅守在教育現場工作之外，並基於使命感實際參與審定本與九年一貫教科書的編輯工作。這些經歷使我們對於教科書市場化後的相關議題十分重視，尤其針對價格議題及其後效，更是關注。因此，本研究擬從國內媒體 10 年來對於教科書市場化議題作為開端，針對市場化後所衍生與價格相關的爭議性新聞報導，取其縈縈大者，分說情由，理出梗概，並做評析；再者，以訪談方式，探究教科書價格變化的後效與影響，並舉例證說明之。以下即以研究方法、教科書價格相關議題評析、教科書價格變化與後效例證、結論與建議等，分述如后。

貳、研究方法

教科書，既具有非常特殊的文化、經濟商品意涵，又有教科書本身的爭議性新聞論述，透過議題（如教科書價大戰、透視教科書市場畸形現象、中小學教育的核四風暴等）表徵，通常具有形塑一般社會大眾對教科書產生某種意識型態（例如低書價、非商品、奉為聖經等）功能（詹美華，2004：12），一般大眾所接受者，多為媒體所建構而出的論述，所以在教科書價格相關議題的評析部分，主要以新聞報紙為主要來源，廣泛瞭解與教科書價格有關之事件報導，但新聞文本所呈現的未必就能充分反映真實，因此，為了進一步探索文本的內涵意義，除了釐清表面敘事外，更進入文本的背景脈絡，分析與評議文本的內涵意義。

本研究在評析材料的選取上，為便利取得媒體的新聞文本，主要以國家圖書館全國報紙資訊系統索引全文資料庫為搜尋工具，以教科書計價、議價、書價、評選、採購等關鍵字交叉查詢；樣本的選取，以尋找新聞標題，並輔以內容的方式進行篩選。在文體上有：純新聞、社論、

評論和特稿等。選取新聞文本的時間範圍，從教科書全面開放元年（85學年度）的前半年（即1996年1月1日）開始，以迄今（2006年9月15日），總計10年又9個月。提前搜尋在教科書開放之前半年的新聞，係因為相關的爭議新聞，彼時已陸續出現。

該全國報紙資訊系統涵蓋國內發行之主要報紙，如中國時報、聯合報、中央日報等。由於其未涵蓋自由時報此一大報的限制，故研究者復以紙本方式搜尋自由時報相關新聞報導作為補充。根據該系統蒐集到教科書全面開放10年以來與教科書市場化相關的新聞文本，經略初步篩選，總計約367筆。本研究小組復針對報導的新聞事件內容與記者呈現方式，透過相互討論、澄清選擇的標準，篩選出共同認為與教科書價格議題有關的文本，計有245篇報導，列入本研究分析文本。前述從自由時報蒐集到的相關新聞報導，而由網路上蒐集到的相關資訊，如《出版參考》等，共10篇，僅作額外補充、輔佐說明之用，未加入計算。

本研究進一步分析這245篇報導，其中97篇為10年來之教科書價格變化脈絡的新聞紀錄，剩餘148篇則為其衍生而來的爭議性新聞（詳見表1），包括：（一）教科書採購風紀議題；（二）教科書業者聯合抵制議價議題；（三）教科書業者營運危機議題；（四）教科書業者協議不送作業簿遭受重罰議題等。研究時先以表面敘事列表，呈現於附錄1，然後分別針對上述4大議題評議論述於本文第三節。進行評議時，亦視需要在各類別中，舉出較具爭議與影響性的數則報導，評析文本中所代表的外延意義與內涵意義。

再者，為進一步推析教科書價格所產生的後效（consequence），研究者採訪談方式，訪談曾經參與計價、議價組織會議之專家學者及教科書業者高階主管、教科書審查委員、召集委員、編寫委員等相關人員，希冀能較深入與周延的探討教科書價格議題所衍生之後效，並能舉出例證，以具體地旁佐本研究之分析。針對不同對象，研究者設定不同訪談主題，計價、議價委員以訪問其參與會議見聞為主，並請其抒發專業見

表 1 教科書價格變化脈絡與衍生議題之新聞分類、數量統計表

新聞報導 ^a	出現數量 ^b
教科書價格變化脈絡	97
教科書採購風紀議題	86
教科書業者聯合抵制議價議題	44
教科書業者營運危機議題	15
教科書業者協議不送作業簿遭受重罰議題	3
合計	245

資料來源：研究者歸納整理自附錄 1。

註：^a 伴隨教科書價格之相關新聞，除 10 年來之教科書價格變化脈絡外，較具爭議的相關議題可歸納成後 4 類。

^b 報導中同時含有兩個以上之不同議題，則以該報導的主標題為計算標準。

解；針對教科書業者高階主管多以教科書開放初期迄今的營運方針、聯合計價議價的反應等，做訪談內容；至於針對教科書審查委員、召集委員與編寫委員的訪談內容，則多著墨在開放審定本教科書初期，各版本研發教科書的狀況、業者的支持程度、與傳統教科書的比較，以及 2001 年實施聯合議價之後的現況描述等。相關利害關係人之代號編碼，如表 2 所示，研究資料編號舉例說明如次：20060826 訪 C1 A01-02，代表資料內容取自 2006 年 8 月 26 日所蒐集到的訪談資料，訪談對象是 A 版本業者高階主管，A 代表第一次訪談，逐字稿第一頁的第二個意義單元。

表 2 受訪人員一覽表

代號編碼	受訪人員背景資料	訪談日期
P1	教科書審查委員、教科書計價委員	2006/08/28、09/06
P2	A 版本教科書編輯召集委員	2006/08/27、09/03
N	臺北縣教科書議價委員	2006/09/06
E1	A 版本資深編寫作者	2006/08/27、09/03
C1	A 版本高階主管	2006/08/26、08/31、09/08、09/17
E2	B 版本資深編寫作者	2006/08/27
C2	C 版本高階主管	2006/09/04、09/08

資料來源：研究者整理。

本研究指涉之後效一詞，其意義與結果（effect）有別，係指伴隨一事件而產生的效應，然不表示反推此一效應可以獲致同一歸因；至於結果係指由於某種行動、某件事情直接產生的結果，與原因有直接的因果（cause-effect）聯繫關係（參見《牛津字典》）。質言之，本研究主旨之一在探究教科書價格議題所產生的後續效應，而這些效應不必然可被推論為單由價格變化所產生的結果，也就是說這些效應與價格變化不必然有直接的因果關係。

參、教科書價格相關議題評析

1996年8月，為國內教科書市場全面開放元年，但是國立編譯館仍然繼續編印教科書，形成官方國編版與民間審定本教科書同時並存的現象。當年度，各教科書業者參考國編版單頁定價報價，亦即每頁0.55元乘以頁數作為書價（聯合晚報，1996/7/31）。民間業者一方面要與政府競爭，另一方面要與同業爭奪市場，因此備感壓力，但是卻充滿希望。第一年國編版教科書仍強佔六成二以上，第二年（86學年度）竟然滑落到三成左右（聯合晚報，1997/8/28）。此現象充分反映自由市場的活潑性，當然也顯示教育現場快速接納多元、開放的教材，讓教育改革向前邁一大步。

這塊教科書市場大得驚人，若以86學年度市場上共同存在12家出版廠商計算，年度產值約39.5億元，87學年度產值更達43.67億元，當時預估到91學年度，全市場產值達60億元（施錦村，2000）。且此一數據僅以教科書營業額為計算基礎，並未將附屬的參考書市場納入，如是則其產值勢必更加龐大（鄧鈞文，2001：60）。就上列樂觀估算，使得各家業者紛紛擴編組織、增加教科書研發預算，巧用採購、行銷與服務手腕，期能搶佔市場、爭得厚利；在全面市場化初期形成許多爭議話題，不斷在媒體上交鋒，形塑出不少採購風紀的新聞性議題，從表1得知，

總計有 86 件，佔總新聞樣本的三分之一強，顯然成爲眾所矚目的焦點。

爲解決上述爭議，以及降低教科書價格、減輕家長負擔，教育部於 2002 年召集地方政府共組教科書計價與議價小組，並於 91 學年度開始實施教科書統一議價作業。此舉果然解決採購風紀問題，但卻衍生教科書業者聯合抵制議價事件，差點釀成全國中小學生無書可用的窘境。政府雖然努力平息爭議，教科書業者也繼續供應教科書，然而，接連幾年聯合低標議價結果後所產生的效應、部編本重出市場，以及臺灣教科書市場規模較小等因素，讓許多教科書業者不支倒地，告危者有之、倒閉者有之、轉謀其他市場者亦有之。剩下的市場，益形寡佔型態，教科書多元開放的初始理想，已然日漸凋零！

研究者根據上述教科書價格變化的脈絡，並整理分析所蒐集到的新聞文本，歸納出 4 個與教科書價格相關的議題，茲按照議題發生時間的大致先後，排列如後（參見表 1）：（一）教科書採購風紀，（二）教科書業者聯合抵制議價，（三）教科書業者營運危機，（四）教科書業者協議不送作業簿遭受重罰等議題。下文先探究其新聞報導的相關陳述，再分別評議於後。

一、教科書採購風紀議題

教科書開放初期，各教科書業者爲搶奪市場、建立起營利灘頭堡，除積極投入研發、編製優良教科書外，更加強行銷業務、勤走學校。質優者，以提供服務、解決問題取勝；質劣者，穿針引線、餽贈行賄，嚴重影響採購風紀。媒體揭露的教科書採購風紀事件，以 1996 年 5、6 月，2000 年 5、6、7 月報導次數最多。就其原因有二：其一，爲搶佔全面開放第一年（1996 年）之教科書市場，一爲衝高教科書的市場佔有率，且 5、6、7 月正值各校選購教科書期間，教科書業者作爲最積極，事件發生頻率也高。1996 年 5 月底陸續傳出教科書業者送禮金、學校收回扣、教科書採購疑遭「綁樁」消息等，無疑宣告寧靜校園已經成爲教科書業

者的爭利較勁的市場：

「一位熟悉市場的老牌書商透露，今年九月教科書才開放，南北已各有一家書商以試教名義，用還未通過審定的樣書，搶攻教科書市場。北部這家編列三千萬元試教費，在全臺七十幾所國小進行國語科試教，參與試教的教師每人拿一萬元『教師教學補助費』，行政人員每人拿一萬元『行政指導費』……」（聯合晚報，1996/5/26）

「一家在臺北縣佔有率（藝能科）頗高的書商不久前向教育局坦承，臺北縣有半數以上的學校收回扣，收取的方式則巧妙各有不同。……各校收回扣的金額約是書價總金額的一成……」（聯合報，1996/5/28）

「……省議員張學舜質詢指出：書商利用關係召集臺北縣市、基隆市、桃園縣等地校長、老師五百人，分三梯次舉行試教研習營，書商公然發放兩千到一萬元不等的出席費……這些校長、老師都是主科教科書的評審人員極可能採購的主辦人員，已成為書商的『樁腳』。」（聯合報，1996/6/5）

當然，這種砸重金、搶市場的手法，一方面達到立即性的效果，另一方面也迫使資本規模較小、或其他競爭條件較差的廠商，逐漸無法生存而退出市場，到 88 學年度止，康和版、遠流版與天衛版不再出版。此外，市場上購併現象頻傳，明倫公司將版權讓與翰林公司，華信公司將版權讓與新學友公司。於是市場上僅剩下 7 家出版廠商，分別為國立編譯館、新學友公司、南一書局、翰林公司、康軒公司、牛頓公司與仁林公司，其中仁林公司僅出版藝能科，而其餘 6 家廠商則是廣泛參與主要科目出版，換言之，市場上的主要廠商僅剩 6 家（施錦村，2000）。

其二，2000 年九年一貫課程即將上路，國立編譯館逐漸退出教科書市場，教科書業者之間展開第二波競逐，當年 5 月起又值學校選書熱季，賄聲頻傳，國內主要媒體再次將焦點關注於教科書採購風紀上：

「宜蘭縣林進財議員昨天對教育局工作質詢時，拿出一對純銀對筆，表示是教科書商送給學校老師的禮物。他說，像送對筆，送禮物外，還有只要學校老師繳五百元意思一下，就能到外地自強活動，其他不足的大部分費用，在『背後都有人負擔』……教育局應當遏阻。」（聯合報，2000/5/25）

「全國教師會理事長張輝山指出，近年來收受不當利益的情況愈演愈烈，不但從北到南、從東到西全省都有。……近日陸續接獲學校教師檢舉，發現教科書選用已和學校工程一樣，也出現綁標、圍標的弊端。……特別發起『自清、自律運動』呼籲所有教師應自愛、拒絕沉淪，勇於拒絕廠商的利誘……。」（中央日報，2000/6/8）

「立法委員朱惠良 28 日在立法院提出一份各地學校人員檢舉校方，選用教科書過程涉及收取不當利益名單，涵蓋全國各縣市上千所學校。書商為爭取學校採用教科書，花招百出，選用一科送佣金兩萬元，選用兩科送電腦電視。招待校長主任旅遊喝花酒等。要求教育部和調查單位徹查，以杜歪風。」（中國時報，2000/6/29）

「任職出版公司業務員的 T 先生表示，目前教科書採購弊端大致有『政商掛鉤』……等方式。『政商掛鉤』是網羅民代為分區經銷商，對學校關說、施壓、威脅、利誘，並以贊助或插乾股方式拉攏校長或師大、師院的教授……」（中國時報，2000/7/2）

「根據立委調查，教科書出版商行賄花招可分三類：其一是付給選用學校二到五萬元不等的佣金回扣；其二是增送教具、雜誌、電視、電器、茶葉等；其三是私下拜會有影響力的高階主管……企圖改變選用結果。」（工商時報，2007/7/2）

「……臺北市調查處接獲線報和檢舉資料指出，其中有書商甚至投入高達五千萬到一億多元的『交際費』，作為行賄及打通各校校長、教職員的費用，貪瀆弊情重大……」（聯合報，2000/8/13）

在 2000 年諸多報導中，研究者除觀察到民意代表質詢與要求去弊懲貪的聲音，也留意到教師自清自律的呼籲，再加上 2001 年後，教科書市場寡占態勢形成，以及 2002 年全國實施教科書統一議價，教科書採購風紀事件乃逐漸消失。然而，在此事件中，教科書出版業者不以教科書品質做為行銷主力，不以優質價值爭取良好價格，反而巧立名目、甘冒行賄之大不韙，釀成一連串惡性競爭，不論成敗與否，恐怕已然失卻參與教科書開放的理想性。

然而，持平而論，在對教科書業者的各種繪影繪聲的指控當中，把「試教」等同綁樁的指控，是頗有爭議的。在教科書發展初期，部分業者設有試教與評估歷程，委託許多學校教師進行教學實驗，並一如政府相關委託專案給付費用；或許，在經費支出與分配上難免爭議，甚至引發採購綁樁之嫌。然而政府為了防止弊端，因此禁令國民小學接受與教科書業者合作的試教計畫，迫使停止教科書試教活動。如此一來，非但抹殺試教在教科書發展的積極意義，亦未能趁此危機確立教科書的「研發制度」，以要求各教科書業者在出版教科書之前需有「試教」、「評估」等研發過程。政府防弊重於興利的思維，以及矯枉過正的結果，反而迫使教科書業者退回「編寫」教科書年代，失去提升教科書品質的先機，至為可惜。所幸經過 4 年後，教育部（2004）已正視這個問題，訂定了「國民中小學教科圖書辦理試教實施要點」，使教科圖書出版單位可藉由教科圖書的試教歷程修正書稿內容，確保並提升教科圖書品質¹。

二、教科書業者聯合抵制議價議題

教科書開放以來，許多與價格相關的爭議一直存在。諸如：各地分開議價，產生一書多價爭議，曾有價差達高達 43 元的怪現象（詹美華，

¹ 經研究者事後訪問民間版編務人員的看法，他們認為此辦法緩不濟急，不符合需求：「教科書全面開放時沒有這個辦法，我們那時候試教被認為是綁樁，現在九年一貫民編教科書都已上市多年，已有現場老師或學生等使用者的回饋意見，所以不會去使用這個辦法，也沒有因此而受惠」。

2004)；審定本教科書價格過高，家長與輿情壓力大；教科書採購弊端層出不窮，影響教育風紀等；均有賴整合解決。教育部衡時勢與反映輿情，遂介入教科書市場，扮演調節教科書價格的角色，於 2002 年召集地方政府代表開會，決議組成教科書採購聯合委員會，輪流辦理教科書統一計價與議價工作。計價承辦單位依序為臺北市、高雄縣、臺中市、新竹市與臺南市；議價承辦單位依序為臺北縣、高雄市、臺中縣、新竹縣與臺南縣；每一單位負責兩年（如表 3），並從 91 學年度開始實施。第一階段計價工作由臺北市政府教育局負責；第二階段議價工作由臺北縣政府辦理。

2002 年 6 月 19 日由臺北市教育局召開的全國中小學審定本教科書計價會議，決議全國中小學教科書國編版與審定版學科部分每頁單價由 0.53 元降至 0.4 至 0.45 元，降幅達 15%；九年一貫版課本與習作由 0.75 元降至 0.45 元，降幅更達 40%（詳見表 4）。值得注意的是國編版的成本，係由國家編預算吸收，無須反映在定價上，尚且定價 0.53 元，而教科書業者付出大筆開發成本的九年一貫教科書，卻反而以更低的 0.45 定價。難怪業者認為價格太低，沒有利潤，群起表達反對立場，並質疑非專業人士主導計價會議，要求重新計價，但遭臺北市教育局否決，認為計價結果已充分反映教科書的成本：

「教育局表示『不可能』，計價小組已開過兩次會做成決議，……九年一貫新制實施第一年，教育局為了鼓勵出版社投入編寫、避免壟斷，且考量第一年開發成本高，才將書價提高。但今年已是第二年，應該回歸基本面，切實反映成本。」（聯合報，2002/7/5）

教育局認為教科書的價格，有專業的計價小組進行兩次討論，第二年應回歸基本面反映成本，但並無詳細交代「基本面」的考量為何，教科書業者為表達抗議，除在報紙刊登全版廣告之外，並到教育部陳情，指出壓低書價等於逼業者做賠本生意。但是教育部的回應是尊重臺北市的計價決定，並表示若不同意，國立編譯館可接手：

「教科書商的獲利不只來自教科書，還來自參考書、測驗卷、光碟等附加產品，但估算教科書成本不應將附加產品算在內……，若書商以不願接單威脅，國立編譯館大可接手發行」(聯合報，2002/7/5)

由此可知，在教科書市場化的進程中，政府顯然又回到指導地位，甚至已經到了介入的程度，這對於教科書的多元開放、教科書品質的提升，教科書業者與消費者的權益等，究竟有何影響？立即成爲焦點議題。

表 3 91 至 100 學年度辦理全國教科書計價議價縣市一覽表

學年度	計價承辦單位	議價承辦單位
91、92	臺北市	臺北縣
93、94	高雄縣	高雄市
95、96	臺中市	臺中縣
97、98	新竹市	新竹縣
99、100	臺南市	臺南縣

資料來源：研究者蒐集整理。

表 4 90 至 95 學年度國民中小學教科書單頁價格一覽表

學年度	國小單頁價格				國中單頁價格		
	國編版與審定版學科	審定版藝能科	九年一貫課本	九年一貫習作	審定版藝能科	九年一貫課本	九年一貫習作
90 年	0.53	0.70	0.75	0.75	0.70	-	-
91 年	0.45	0.45	0.45	0.45	0.45	0.45	0.45
92 年	0.45	0.45	0.45	0.38	0.45	0.45	0.38
93 年	-	-	0.45	0.38	-	0.45	0.38
94 年	-	-	0.45	0.38	-	0.40	0.32
95 年	-	-	0.38	0.30	-	0.36	0.29
90 至 95 年調降比例	-	-	-49%	-60%	-	-20%	-36%

資料來源：研究者蒐集整理。

首當其衝的教科書業者為表達不滿，在臺北縣教育局舉辦統一議價前夕，表示將採聯合抵制方式抗議，旋即引發媒體多篇報導與討論：

「……部分國中小教科書出版商並已決議不出席預定明日舉行的教科書議價會議，可能演成全面抵制狀況，如果議價不成，各縣市無法購書，二百八十萬國中小學生將可能面臨新學年無書可讀狀況。」（自由時報，2002/7/18）。

「教科書聯合議價如不成，可能產生的影響包括：已選定版本的學校和縣市必須重選版本，連帶影響後續印書及交書程序，進而影響新學期開學前是否及時供書。部分學校雖有『備胎』第二、第三順位版本選擇，但業者集體「放棄」議價，最後很可能無書可議。」（中國時報，2002/7/18）

「業者說，政府要求教科書價比一般市售圖書便宜一半，是在殺雞取卵，教科書發展將從此進入黑暗期，業者將無力投入品質研發，原本為老師舉辦的課程研習和專業諮詢服務，也將緊縮。」

（中國時報，2002/7/18）

「教育部國民教育司表示，業者若有聯合影響市場價格的行動，將交由公平交易委員會調查處理，並提醒縣市政府和學校做好「備胎」。……不少民眾要求政府不能讓步，政府沒有立場改變計價。」

（中國時報，2002/7/18）

「業者仍『強烈建議』希望教育部能延後議價會議，……重組計價委員會，敦聘……審慎制訂教科書價格，落實教材開放的美意。……也呼籲，全國教師應珍惜教科書選擇權，不要為了逼迫業者降至不合理的價格，任意以其他版本遞補，……使學子被迫面臨銜接困擾。」（自由時報，2002/7/19）

交鋒之間，政府堅持不退讓的立場明顯，且透過輿論軟硬兼施，形成教科書業者壓力。新聞發展過程中，業者雖然態度強硬，但終因各有

盤算，致使抗議無功。讓全國中小學教科書首次統一議價會議，得以順利完成議價。然而，業者對於計價小組的專業性，仍然提出強烈質疑：

「……明明有三十七個計價委員，卻沒人為業者出聲，害怕被指為掛勾，結果三、四人就決定書價上限，卻未說明如何訂出，教育部還為其背書，令業者不滿。……此次無奈接受價格，並不表示計價是合理的。」（中國時報，2002/7/20）。

在此議題中，隱約可見政府運用媒體形塑教科書業者只求利潤的負面形象。在整個議價新聞產製過程中，教育部不斷篩選、宣揚與已有利的資訊（詹美華，2004：81）；造成社會輿論與學生家長幾近一面倒的壓力，也是迫使業者不得不選擇退讓的重要因素。質言之，教育部挾著廣大民意「反高書價」、「反抵制議價」的基礎和業者對峙，採取干預市場價格的手段，凸顯了教育市場之於一般經濟市場的「準市場」（quasi-market）特性，亦即教育市場為一種非完全開放自由競爭的市場，其中尚包括政府調控的成分（詹美華，2004：86）。這些調控的舉措，往往來自社會輿論與民意代表的反應，通常亦有利於消費者（減輕家長負擔）；因此，以在商言商的角度觀之，計價、議價小組能否真實反映教科書的合理價格，的確是讓業者產生疑慮的主要原因。

持平析之，計價、議價會議中許多論點誠然缺少教科書研發的專業角度，諸如「但今年已是第二年，應該回歸基本面……」、「……教科書商的獲利不只來自教科書，還來自參考書、測驗卷、光碟等附加產品，教科書獲利可交叉補貼等」，一則忽視教科書係長期研發且不斷演進過程：以教科書上市第二年就可不計成本，是從「編寫」教科書的角度出發；且計價結果通用於當年度的每一冊教科書，並未區分第一版教科書與第二或第三版的書價差異，有齊頭式盲點；實際上，每一冊教科書都需研發成本，第一版所需成本自然較高。二則以週邊商品利潤交叉補貼教科書說法，難以服人：蓋計價議價成本分析應為教科書本身，其他商品如參考書、試卷等，若有暴利情形，宜另訂規範管理，不應計算在內；

況且，亦有只賣教科書、不賣參考書等其他商品的教科書業者，如此則何來貼補？由此可知，教科書宜回歸專業計價議價，由多方利害關係人共同參與，方能訂出合理價格，減少爭議。

三、教科書業者營運危機議題

雖然，一些地方政府與學校多會指稱不以價格作為選購教科書的唯一考量，但實際上是否如此仍有待商榷。價格雖不是唯一考慮，但卻是決定性因素（賴韻如，2003：107-108）。臺北市於 86 學年度開始設立計價小組，對於壓制教科書價格頗有助益，各地方政府乃陸續以臺北市核定計價作為議價標準，壓低採購成本，教科書業者利潤因此變薄，再加上部編本重出市場、臺灣市場規模有限的情況下，一些規模較少且資本額較少的教科書業者不敵競爭，逐漸退出市場，連老牌的新學友公司也在 2001 年傳出財務危機。等到教科書開始統一計價、議價之後，部分大型教科書業者營運亦顯困頓。2002 年 11 月，光復書局傳出跳票危機，旋即黯然退出國內教科書市場，成為九年一貫課程教科書開放後第一個缺席者。這些教科書業者產生營運危機的原因或有不同，但各縣市計價議價競相壓低價格的結果，對他們無疑是雪上加霜。

社會輿論經常指稱教科書一本萬利，因為通過一本審定教科書，即可獲得連續 6 年發行執照，每年可銷售數十萬本，利潤豐厚。不過，根據出版商財務估算，開發教科書成本昂貴，一冊就要花掉五百萬元以上；行銷也需龐大人力，選書期要跑遍全國三千三百多所國中小，教科書業者編聘上百名業務員者有之。而在教科書業者對議價價格叫苦連天的同時，從 2001 年的新學友書局、2002 年的錦繡文化出版集團到光復企業集團，國內老字號的文化產業陸續爆發財務危機，而且檯面下流傳著更多恐怕撐不住的出版商名單，顯見國內從出版、印刷、通路等環環相扣的文化產業，的確出了大問題（賴韻如，2003：107-108）。鑑於教科書業者營運危機的報導篇幅不多，研究者分析時，乃以各出版公司名

稱作為關鍵字透過網際網路搜尋，綜合得悉以下相關訊息：

「新學友名下諸多不動產的貸款是長期的壓力，近年書店運營未見獲利，參考書、教科書出版費用龐大，加上二〇〇一年納莉颱風，水淹公司總部，損失慘重，而爆發財務危機。」(出版參考，366-367 期)

「由於光復書局出版集團財務狀況發生困難，內部營運體制縮編，目前所有對外活動皆停止辦理，……」(亞卓市新聞局，2002/11/14)

「光復書局因投入九年一貫制教科書編印，及網路學習的建構，而出現經營窘況。……去年十一月無預警資遣所有員工，今年一月底光復書局、光統圖書百貨公司和光復因特網被官方裁定歇業處分。……至今十幾億的債務清償問題尚未理清，四十餘年基業就此傾頹。」(出版參考，366-367 期)

「國內老字號書商臺灣新學友書局股份有限公司，因積欠銀行團七億餘元貸款無力償還，昨天遭臺北地方法院裁定破產，……。」(自由時報，2003/10/24)

「……，部編本數學搶走半數市場，且今年教科書議價又比去年低，書商無不叫苦，所以康軒已籌畫轉進幼教市場，同時進軍大陸銷售幼兒教材。」(聯合報，2005/7/29)

「翰林總經理……，承銷部編本教科書利潤有限，而自家教科書、參考書反而受挫。」(聯合報，2005/7/29)

以上數則報導，為國內知名大型書商危機事件，從中觀察：康軒雖以教科書事業起家，但為因應微利時代來臨，也已逐漸將事業局部轉移；其餘業者多在教科書開放後，投入教科書市場，或逢危機歇業，如光復書局；或遭法院裁定破產，如新學友公司；或持續作微利經營，如翰林出版社。此一議題的發生，在於各地方政府以臺北市計價為議價標準(陳淑華，2001：43)，以及 2002 年全國實施統一計價議價，教科書

價格不斷壓低之後。其危機固然不能單純歸因於書價降低一項，但就不同新聞報導的內容分析，多與教科書之開發、出版、編印，以及部編版教科書重新啟動等有關，這些都是影響教科書成本與回收效益的因素，也是 91 學年度之後，日益成為教科書業者沉重負擔所在。若以目前教科書市場仍處於政府調控（非完全市場）的階段論述，誠然，自由市場中那隻看不見的手，更應小心謹慎，以免讓市場失靈、業者凋零；因而失去教科書市場化的多元開放，以及教育鬆綁的理想。

四、教科書業者協議不送作業簿遭受重罰議題

2006 年 9 月 7 日，行政院公平交易委員會，針對康軒、南一、翰林、牛頓等 4 家教科書業者共同決定，自 95 學年度第一學期起，停止贈送學生作業簿、測驗卷等贈品，認定為聯合行爲，予以重罰共計 1,446 萬元。此為公平交易委員會首度對業者的聯合行爲開罰，引發大眾注目。研究者從行政院公平交易委員會與媒體報導中獲得相關論點如下：

「公平交易委員會經調查後發現，被處分人康軒公司、南一公司、翰林公司及牛頓公司等 4 家業者，自 94 年底起即多次利用業者聚會之機會，就 95 學年度第一學期起將停止贈送學生作業簿、測驗卷等事項進行討論並達成合意，同時為確保前開行為之實施，亦曾委請律師訂定自律規範及繳交擔保金，且對學校教師宣稱將自 95 學年度起停止贈送學生作業簿及測驗卷，經查前開 4 業者於國民中小學教科書市場之占有率已逾 8 成，故渠等之行為已對國民中小學教科書市場產生限制競爭之效果，足以影響市場功能，違反公平交易法第 14 條有關聯合行為之禁制規定。」（行政院公平交易委員會，2006/9/7）

「康軒、南一、翰林、牛頓等四家教科書業者共同決定，九十五學年度第一學期起，停止贈送學生作業簿、測驗卷等贈品。公平會認定有聯合行為，重罰一四四六萬元。這是教科書業者首度因

聯合行為被罰。」(中國時報, 2006/9/8)

「周雅淑說, 師生家長對業者此舉不滿, 業者竟曲解為『公平會不准業者送贈品』, 導致許多師生家長對公平會產生誤解。事實上, 《公平交易法》只規範限制贈品額度上限, 以及提供贈品的項目, 並未禁止業者送贈品。業者聯合不送贈品違反公平法第十四條第一項規定。」(中國時報, 2006/9/8)

「公平交易委員會對四家教科書業者祭出重罰, 牛頓教科書董事長黃崇城說:『傷心、憤怒、無助。』業者紛紛表示, 公平會的處罰不合理、太離譜, 有業者揚言要提出行政救濟。」(中國時報, 2006/9/8)

「4 家業者表達強烈不滿, 指採購教科書停止送贈品是按公平會的約束辦理,『買教科書送贈品, 送不送都要受罰? 實在沒道理』, 一定會提申覆及訴願。」(自由時報, 2006/9/8)

「臺中縣教師會總幹事林樵峰說, 印製評量不必花太多錢, 書商為了賺取更高利潤, 聯手不送評量卷的做法很糟糕, 根本吃定學生及老師。」(自由時報, 2006/9/8)

「周雅淑也說, 從沒有不准業者送作業簿和測驗卷, 公平法只規範贈品的金額不得超過商品的一半, 以及不得贈送字典、雜誌、金錢。」(自由時報, 2006/9/8)

「教育部國教司說, 作業簿與測驗卷不是教學必需用品, 不在議價範圍內, 即使是公平會開罰, 教育部也不會改變現行議價方式, 對業者是否送作業簿, 教育部也不會進行任何規範。」(自由時報, 2006/9/8)

公平交易委員會認為, 上述 4 家業者在國民中小學教科書市場之占有率已逾八成, 因此這類行為已對教科書市場產生限制競爭的效果, 足以影響市場功能, 必須禁制。而教科書業者則直呼無奈, 認為送也罰、不送也罰, 不知尺度為何, 將提申覆及訴願。而在此爭議中, 教科書主

管單位教育部，卻持中立態度，強調作業簿與測驗卷非教學必需用品，不在議價範圍內，即使公平會開罰，教育部也不會改變現行議價方式，對業者是否送作業簿，教育部不會進行任何規範。反倒是臺中縣教師會，認為印製花不了多少錢，教科書業者根本吃定老師及學生。研究者深思之餘，發現教育部的持平態度，隱然默認業者可以不送作業簿與評量卷，因其非為教科書計價、議價項目。如此教科書業者送與不送的尺度為何？是否應明訂確切的規範管理？又是否與教科書成本居高不下、議價卻年年下降有關？這些都值得深入釐絮，至於教科書業者之「聯合行爲」，有其互相牽制效果確不可取，應予糾正。

肆、教科書價格變化與後效例證

教科書市場化 10 年來，價格不斷起伏變化，若以 91 學年度的全國中小學統一計價、議價作為分水嶺，之前，初期（85 學年度）跟隨國編版定價，以每頁計價方式核定書價；86 學年度起開始採分區議價，而臺北市率先成立計價小組統一計價，降低每年教科書之採購成本，陸續成為其他縣市每年採用之計價標準，及至 90 學年度，已有 12 縣市採用臺北市計價聯合議價，壓低教科書價格。其間價格變化新聞報導，如附錄 1 所示，呈現小漲小跌的波動現象，同時存在一書多價的差異情形，成為輿論焦點。91 學年度起，教育部介入全國中小學教科書的計價議價，改以「一地議價，全省統一」的方式進行，主要著眼於減少因為議價而影響出書時間的困擾（黃志生，2002：18），該方式實施迄今已經 5 年，除了加速教科書選購時程與淨化採購風紀等後效之外，在許多方面也產生若干後效。

為進一步推析，研究者綜合整理訪談相關專業人士（如表 2）之結果，歸納為：家長負擔明顯減輕、業者改變營運方針、教科書品質降低、服務項目減少等面向，記錄其說，分項論述之。

一、家長負擔明顯減輕

若以 90 學年度九年一貫課本議價之單頁價格為基準，則可以清楚察覺 90 學年度到 95 學年度間的教科書價格變動，研究者將其歸納整理如表 4。

從表 4 得知，91 學年度全國統一計價議價為教科書價格降低的關鍵年，國編版單頁價格由 0.53 元降至 0.45 元，降幅達 15%；九年一貫審定版課本與習作更從 0.75 元降至 0.45 元，降幅達 40%，比前一年的國編版教科書還便宜！到 95 學年度，九年一貫審定版國小課本已降至 0.38 元，習作更降至 0.30 元，降幅分別達 49%與 60%，國中課本則從 0.45 元降至 0.36 元，習作更降至 0.29 元，降幅分別達 20%與 36%。短短幾年，國小部分教科書價降幅課本達五成、習作則高達六成；國中部分也分別達二成和三成六之譜，若將其間的通貨膨脹率列入計算，其降幅將更高。

計價與按頁數計算，各版本齊一標準的方式，並沒有考量教科書編寫的品質、印刷、研發等因素，純以價格作為計價和議價判斷標準的作法有待商榷，歷屆計價與議價小組著實為家長們減輕不少負擔，但是，在為家長爭取低價的教科書同時，是否有深思並考量到價格與品質間的連動關係，及如何合理計算教科書的價格，尚有待釐清。

二、業者改變營運方針

研究者就訪談所得，佐以相關新聞報導，分析價格變動對教科書業者後效影響，受訪者多指稱開放初期較具多元、創意，對教科書產業多所憧憬；價格在市場化初期則尚在可以忍受範圍，但是市場爭奪劇烈；而初期退出市場業者，多屬小資本公司，多由大公司併購，如明倫公司將版權讓與翰林公司，華信公司將版權讓與新學友公司；康和版、遠流版與天衛版則自忖屬性不符，不再出版。實際上，在市場競奪賽的前幾年，教科書採分區議價，價格波動較小，許多教科書業者仍有建立口碑

的企圖。因此，如下所陳，還能夠網羅專業、投資創新，在強化行銷服務之外，也冀望以品牌的優質教科書取勝：

「剛開放時，各出版業者都有一番期待，大家都知道這塊餅很大，可以發揮的空間很廣，那時候，百家爭鳴，各個有機會，我們也不怎麼去煩惱教科書價格的問題，反倒是滿腦子想著如何拼品牌、衝市場……，其他同業也大多如此……」（20060826 訪業者高階主管 C1 A01-02）

「當時，為編寫有別於傳統的教科書，出版社同意我們大量採購日本、澳洲、美國等國外教科書，詳細分析其版式、內容，總希望產生新的領導品牌……」（20060827 訪召集委員 P2 A01-05）

「編寫第一批審定本教科書時，我們幾乎不必考量圖照、頁數等經費問題，可以充分發揮創意，業者投入相當多資源支持我們的 idea，也很尊重專業。」（20060827 訪資深作者 E1 A01-06）

「……回過頭來看，當時的教科書的確有別於傳統國編版，設計比較有新意，內容生活化、情境化，版面構成多元豐富，很能吸引師生……」（20060828 訪審查委員 P1 A01-03）

然則，這種樂觀態勢卻在 2001 年（90 學年度）國內實施九年一貫新課程開始急轉直下。一則因為舊版教科書逐年淘汰，已經無法逐年攤提成本；再者，發展新版教科書時間備受壓縮、成本大幅增加；三則多數地方政府開始採計臺北市計價標準，壓低教科書採購價格，次年更由教育部主導全國統一計價議價，把書價壓低三至四成，讓業者為圖生存不得不向現實低頭，以期將本求利。研究者訪談目前國內市佔率前 2 名業者高階主管，都對國內教科書市場前景不表樂觀，也不容易經營，而且需要靠其他事業支持：

「坦白說，依照目前這種價格，我們的教科書是賣一本賠一本，有人說，教科書這邊沒賺，可以從參考書那邊賺回來，但是，我

們認為，這是兩種不同的市場，不能混為一談，因為，買教科書的家長，不見得會買參考書……」（20060831 訪業者高階主管 C1 B01-03）

「……教科書市場已經無利可圖，我們其實開始著手研議和進行跨事業經營的規劃……」（20060831 訪業者高階主管 C1 B01-07）

「我們還好有其他事業體支持，不至於像新學友、光復書局那麼慘，但是也維持得很吃力，從教科書賺到的，真的很有限……」（20060904 訪業者高階主管 C2 A01-03）

從訪談中，研究者同時獲得下列訊息：1.市場寡佔，大者恆大；2.爭逐微利，降低理想；3.裁縮研發，降低成本。例如：

「九年一貫課程的教科書市場，對我們來說是另一場淘汰賽，現在還能撐下來的家數不多，前面四家就佔了市場的百分之八十，已經成為寡佔市場，新的出版社幾乎進不來……」（20060904 訪業者高階主管 C2 A02-02）

「在我看來，現在的教科書市場呈現兩大一小、三分天下的形勢，其他的已經沒有競爭力了……」（20060908 訪業者高階主管 C1 C01-01）

「為了因應近幾年教科書價格一直下降，公司已經開始調整組織編制，實施許多節流措施，例如限制加班時數、減少員工福利……今年度，也將調整版稅計算方式，希望作者共體時艱……」（20060908 訪業者高階主管 C1 C02-03）

「去年，我們開始和部編版合作，代銷他們的幾個領域教科書，但是利潤也很有限……」（20060904 訪業者高階主管 C2 A02-03）

「我想其他出版社也和我們差不多，感覺讓市場、讓價格牽著走，好像綁手綁腳似的，無法像剛開始的時候，敢於盡情發揮、打品牌……」（20060917 訪業者高階主管 C1 D01-04）

研究者從訪談中整理出表 5，做為教科書價格對業者產生後效與因應的註腳。

從表 5 知悉，某教科書業者在 1999 年之前，十分重視教科書研發，將其單獨設部，並與行銷企劃（部）、編輯（部）形成三足鼎立之勢；在 2001 年國中加入九年一貫課程後，工作量增加，仍然維持研發部運作。但在 2002 年之後，研發部解散，併入行企部改稱教研組，形成工作量增加，組織卻裁縮的現象；2004 年之後，改併為編輯部教研組，甚至無專任主管負責，而由編輯部主管兼任（20060908 訪業者高階主管 C1 C02-05），其研發功能不復當年可以想像。

除此之外，部分教科書業者為節省成本，已經開始評估調降編寫作者版稅的可能，預計降幅約在三成到六成之間，與 90 至 95 學年度教科書議價降幅相當。C1 表示，此舉如果定案，勢必打擊原有編寫作者的士氣，也將更難吸引優秀人才參與教科書的研究發展與編寫（20060908 訪業者高階主管 C1 C03-02）。如此一來，不難想像教科書將日趨平庸，缺乏創新格局。

所謂一葉知秋，上述例證，或許也可以反映出教科書市場化迄今，業者經營大不易與漸陷死水的真實情境之一、二。

三、教科書品質降低

教科書市場開放初期，各出版業者為競奪市場，對教科書品質十分重視，不惜重金研發、創新設計，務求勝出，因而提供教育現場師生和

表 5 某版教科書業者研發部門組織變遷概況表

時間	1995—1999	2000—2001	2002—2003	2004—
組織名稱	研發部	研發部	行企部教研組	編輯部教研組
負責工作	國小業務	國中小業務	國中小業務	國中小業務

資料來源：研究者歸納整理自 20060908 訪 C1 紀錄。

家長多元選擇的機會。業者們還各自有其教具研發部門，與教科書編輯人員一同推行研發工作(黃志生, 2002: 49)，製作多樣教具搭配教科書，成為教學的好幫手；加上教育主管單位與教改人士鼓勵學校選用教科書時多方比較，不要以價格做為唯一標準，也讓有心編好書的業者獲得支持，因此當時的教科書各具特色、品質穩定，也多有好評。

「大量的情境漫畫和文章，採用名家作品，讓閱讀教科書就像閱讀一本圖文並茂的優質圖書……。」(20060828 訪審查委員 P1 A02-02)

「……希望編出來的作品是一流的，所以很用心投入，當看到小朋友拿到課本讀得津津有味時，連自己都感動了起來。」(20060827 訪資深作者 E2 A02-06)

「和教科書審查委員溝通時，不少委員覺得已經達到教育改革的旨趣了，因為審定本教科書版面活潑、內容多樣豐富、創意十足……」(20060827 訪資深作者 E1 A01-06)

相較之下，九年一貫新版教科書的品質就被打了折扣，根據研究者訪談結果，受到研發經費限制的影響很大：

「九年一貫課程……我們被交代要控制成本，儘量使用現有照片，漫畫情境不要安排太多，因為畫家的價碼很高，過多會增加成本。現在規定每課的篇幅要控制在二跨頁以內，版式不要太花俏……」(20060903 訪資深作者 E1 B01-02)

「……經費壓縮後，編輯會議次數減少，諮詢對話的機會不多，因此，整體看來，九年一貫教科書品質的確有在下降。」(20060903 訪召集委員 P2 B01-04)

「……參加計價會議時，大家幾乎都在談價格如何下殺，很少有人為維護教科書品質所需的合理利潤講話。我記得有一名計價委員是國小校長，他提出應考慮研發教科書應有的合理價格，結果

被其他數位在場的委員圍剿，甚至有一名委員嚴厲地指桑罵槐說學校常與書商勾結。」(20060906 訪計價委員 P1 B01-04)

「幾次議價，都在談壓低價格的問題，甚至還有人說一毛錢都不肯降的廠商，就不跟他議價，只一味地在較量，看誰比較會殺價，根本不看教科書的內容和創意……。不禁令人擔心，爭到好價格，卻失去好品質……」(20060906 訪議價委員 N A01-04)

「……我們也很無奈，書價壓低後，經費就這麼有限，又要兼顧市場，因此，有時候也會取巧，參考市佔率高的版本來做修正，期能獲得認同。」(20060908 訪業者高階主管 C2 B01-05)

由上述得知，教科書開放之初，民間版教科書被期許為教育鬆綁與課程改革的樣本，而當時多數業者也能符應期待，在追求利潤同時，兼顧品牌品質。及至九年一貫新版教科書出現，普遍認為品質下降，有內容趨近、相互模仿現象，這些多與書價大幅壓低有關。以此推估，教科書是否更走向平庸、單一化，價格問題恐將是其重要關鍵因素之一。

四、服務項目減少

教科書開放審定本自由競爭後，業者將教科書商品化，並且以服務配合行銷，積極爭取廣大市場、提高營利所得。因此，歷年來大量透過舉辦教師專業成長研習活動，如教材教法研習、課程研習等，進行服務性的行銷活動；甚至有些縣市政府還委託教科書業者辦理九年一貫課程研習，分擔政府協助教師專業成長之部分責任，顯示政府開放教科書市場後，已達成減輕政府部分負擔之目的（鄧鈞文，2001：259）。而此一服務性的行銷活動，往往能夠提升市場占有率，業者也樂此不疲。

此外，基於教科書集體購買的市場特點，學校的規模愈大，表示市場的規模也愈大，出版廠商為爭食市場大餅，使自己進入贏者圈，進而拉大市場佔有率的差距，在學校規模愈大的學校，愈積極從事行銷活動（鄧鈞文，2001：144）。例如贈送教具、教學資源、舉辦展覽會、說明

會等。此類活動，也被一般教師視為商品服務，只要不逾矩，也頗能獲得好評，甚至列入年度選書的參考。

然則，一方面由於歷經幾波市場競逐，教科書市場已經形成寡佔局勢，教科書業者之間的資源消耗戰逐漸平息；另一方面因為教科書議價持續偏低，利潤回收不易，業者在經費有限情況下，幾已無法提供像往常一樣的服務品質。

「為了節省人力、提高績效，公司在十二班以下的學校，已經不做專人服務，而是委請當地經銷商協助……，也很少在各縣市辦理大型研習，往年動輒幾百場研討會的景象，已不復見……」
(20060908 訪業者高階主管 C1 C02-04)

「我們還是會到校服務，不過在教具和教學資源提供上會漸漸減少，建議老師盡量回收利用，以免浪費。辦理教師成長研習的次數，也比往年少很多……」(20060904 訪業者高階主管 C2 A02-05)

「最近幾年，公司規畫製作教具、教學資源的可用經費愈來愈少，我們也呼籲老師要循環使用，像這些教具、資源，我們以前有專設部門開發製作，現在也都解散了……」(20060908 訪業者高階主管 C1 C02-05)

研究者從此次教科書業者聯合停止贈送作業簿、測驗卷遭行政院公平交易委員會重罰的新聞報導推析，無論爭議如何，價格壓低的後效加速浮現，幾乎已經是不爭的事實。而服務品質的降低，勢必在業者將本求利的前提下，日益嚴重。教科書業者辦理研習會等服務性行銷活動，在合理範圍內，有提升編者與教師使用者間的互動，使教師更熟悉教科書內容，但為爭取市場佔有率而有不當送禮或賄選之風固不可長，因此政府除了有適當遊戲規則規範外，習慣於教科書業者服務的教師們，應該及早調整心態，不過度依賴業者所贈送的教具與輔助教學資料，培養自己成為專業的課程設計者。

伍、結論與建議

教科書開放民間參與後，基於審定本教科書成本高於部編本的理由，價格合理反映在書價上，是吾人必須接受的事實。然而，教科書市場化以來，針對價格產生的教育議題與新聞報導，始終紛擾不斷。教科書業者從一開始的暴利標籤化、資源消耗競逐，到近年來的救亡圖存、錙銖必較，甚至在取得寡占市場後，還得進行聯合行爲，用以節省教科書經營成本，必然有其市場失序病癥。

研究者蒐羅 10 年來媒體對教科書價格所衍生的相關議題，理析歷程，窺其梗概；更選擇主要爭議性新聞深入探究評析，再以教科書價格相關議題做訪談分析、求其後效，並舉例說明。經釐清背景脈絡、發展歷程之後，推析結論如後：

一、教科書開放民營初期引發採購風紀爭議，政府為平爭議停止試教，間接壓抑教科書的研究發展。

在全面開放民營初期確實傳出許多採購風紀的問題，其中部分業者將教學試教和評估委託許多學校進行教學實驗，中間或有經費支出與分配上的情形，但不能就此將「試教」視為綁樁的行爲，禁止教科書的發展修訂，所幸在 2004 年教育部已正視這個問題，訂定《國民中小學教科圖書辦理試教實施要點》，使教科圖書出版單位可藉由教科圖書的試教歷程修正書稿內容，確保並提升教科圖書的品質，但對於教科書研發制度的建立還有努力的空間。

二、教科書統一計價與議價，確能縮短採購流程、減少採購風紀問題，及減輕家長負擔。

自 86 學年度開始實施的教科書統一計價後，確能讓採購風紀的問題降低，使教科書的選用，回歸專業考量。觀之 90 至 95 學年度間教科書價格的變動，可以發現降幅最高達 60% 之高，就教科書價部分，確有減輕家長經濟負擔。但在為家長爭取低價教科書的同時，是否有深思到價格與品質的緊密關係尚待釐清。

三、教科書業者聯合抵制議價爭議，反映出聯合行為的不適當外，突顯計價議價制度應回歸專業，合理反映教科書價格。

在教科書業者聯合抵制議價的爭議中，除了反映出聯合行為的不適當外，也可看出在計價議價會議中缺少對教科書研發的專業角度，價格與品質間的連動關係似乎不被重視，忽略了對價格不合理的壓制，易影響品質，這也突顯出合理計算教科書價格的迫切與必要。

四、教科書業者營運危機頻傳，顯示教科書市場失靈警訊，值得關注。

教科書全面開放 3 年後，就有教科書出版陸續退出市場，且併購現象頻傳，這些教科書業者產生營運危機的原因或有不同，但各縣市計價議價競相砍價的結果對資本額較少和規模較小的業者無疑是雪上加霜，加上臺灣市場規模有限，都使得教科書業者經營困難，或倒閉，或轉戰大陸，教科書市場失靈和業者凋零的現象值得關注。

五、教科書價格相關議題與負面後效，是教科書市場化後急待解決的問題。

目前對教科書價格的印象，停留在教科書價高且加重家長經濟負擔的論述，在主流論述影響下，也形塑出全面撻伐高書價的情況，教科書計價議價年年持續壓低可見一斑，但在這些論述實踐背後，產生什麼負面後效更值得關切，不僅教科書業者凋零、調整營運方針、裁縮研發與降低成本等因應，更重要的是間接影響教科書的研發與服務品質。

教科書市場化後成為商品，有其市場價格。目前雖然由教育部指導各地方政府教育局組成專案小組每年進行統一計價、議價，教科書價格有普遍的降低，但似乎無法解決教科書品質的問題，教科書缺乏特色，彼此參考模仿、內容趨於同一，不論在內容多樣性與品質把關上都出了若干問題。基於本研究結論，謹提出下列建議以供參酌：

一、促成業者建構教科書研發制度

優質教科書係由不斷研究發展而來，其間歷經編寫、試教、評估、修訂等階段，必須精雕細琢、耗時費力，才能確保品質。政府應訂定教科書研發的遊戲規則，要求教科書業者建立教科書研發制度，做好內部

品質，發展出穩定優質的教科書，提供教師與學生安心選用。

二、回歸教科書合理價格思考

教科書開放的宗旨既然明確指陳：教育鬆綁與課程鬆綁，則教科書的選用宜回歸其合理價格思考，意即保障教科書合理利潤，以確保其品質，避免教科書業者陷入抄襲、模仿與低度研發，甚至不研發的一元化與平庸化泥淖中。

三、建立公平的計價議價規準

目前教科書的計價議價是不分版次，採用同一標準訂定每一頁的價格。事實上，相較於教科書的二版、三版，初版的教科書所負擔的研發成本高許多。教育部應結合相關單位、業者代表及專業公正人士，公開對教科書的產銷成本進行分析研究，並依教科書的不同版次估算年度攤提成本，然後共同商訂每一版次教科書的個別價格，做為學校及家長採購之依據；且教科書的價格不應和參考書、測驗卷、光碟等附加產品混為一談，若周邊產品價格有不合理的情形，應另訂規範管理之，回歸合理公平的教科書計價與議價專業。

四、調整適當計價議價時間

目前每年計價議價結果為當年度採用，計價議價時間內教科書已經印製完畢，若有爭議則無法及時調整，建議改為隔年採用，教科書業者可依議價結果估量成本印製，更符合採購流程。

五、訂定免費或補助用書辦法

教科書定價與議價固然要考量家長的負擔能力，但應以一般家長的負擔能力作為考量，以免過度壓低價科書價格，導致抑制教科書研發與品質提升等副作用。至於社經地位較低或清寒子弟的需求，應由教育部統合各地方政府，結合社政單位與民間團體，研訂妥適辦法，補助清寒學生教科書費用，避免使其成為校園弱勢族群，戕害其學習權利。

六、成立教科書業者互動機制

鼓勵業者成立教科書發展基金會，提供教科書研發與追求卓越品質的共同平臺，協助解決同業問題或危難，統籌監督服務與行銷活動，整合資源有效發揮公益與社會責任，並形成向各界發聲、對話與溝通的窗口，讓教科書市場得以穩定發展、開創新局。

七、落實教科書評鑑制度，讓品質反映在價格上

透過公平、公正、公開機制，邀請學科與課程專家，定期辦理教科書評鑑，健檢教科書品質。並且參照行政院新聞局推薦優良圖書辦法，賦予優質教科書榮譽標章，提供學校選用之參考，並允許得獎教科書在一定幅度內選擇是否調升其價格。

總之，教科書品質的提升與多元化，既然是教育鬆綁與課程鬆綁的重要媒介，則唯有將其列入計價議價與選購的必要條件考量，才能找到教科書的合理價格，進而透過研發制度的確立，以平準、正義和自律的作為，避免市場化後負面後效的產生，讓教科書開放政策回歸教育的理想初衷，並以提升教科書品質作為考量前提，共同創造政府、學習使用者與教科書研發者的三贏！

本論文於 2006 年 10 月 27 日於臺北市立教育大學教育學院舉辦之「教科書之回顧與前瞻學術研討會」，曾獲諸多迴響與討論，會中國立編譯館藍順德館長提出公共費率與市場規模等值得深思的觀點，在本文修改時已經含納這些觀點，特申謝忱。

參考文獻

- 工商時報（2000/7/2）。教科書市場開放衍生亂象應嚴加整飭，3 版。
中央日報（2000/6/8）。拒絕利誘全教會專業選擇教科書，18 版。
中國時報（2000/6/29）。推銷教科書書商行賄大方送，9 版。
中國時報（2000/7/2）。立委再揭教科書黑幕 61 人作證，9 版。
中國時報（2002/7/18）。國中小書價劇降兩造論戰：書商：教科書發展進入黑暗期：指將形成少數業者壟斷，未來無力投入品質研發及提供專業

諮詢，傾向集體不議價，9 版。

中國時報（2002/7/18）。教部：若抵制議價，業者負全責，強調降價立場不變，將由公平會處理聯合影響價格行為提醒地方政府及各校找「備胎」，9 版。

中國時報（2002/7/20）。教育部黃榮村(左)昨日召開記者會，說明九十一學年度國中小教科書採購聯合議會情形，包括明台、正中、南一等二十一家已順利完成議價，9 版。

中國時報（2006/9/8）。四教科書業者觸法重罰千餘萬，A15 版。

光復書局（2002）。致歉，「第一屆科學教具創意教案徵選大賽」停止辦理。2008 年 3 月 20 日，取自 http://news.educities.edu.tw/announce/news_show.cgi?NewsID=382

自由時報（2002/7/18）。書商抵制議價，中小學生面臨無書可讀，8 版。

自由時報（2002/7/19）。書商將出席議價，傾向放棄競標，4 版。

自由時報（2003/10/24）。新學友書局，遭裁定破產，擇期選定破產管理人進行接管及清算，書店經營權早已轉移續正常，社會版。

自由時報（2006/9/8）。教科書業者違公平法，聯合不送贈品，4 書商挨罰 1446 萬，生活版。

行政院公平交易委員會（2006）。競爭政策通訊，10（5）。2008 年 3 月 20 日，取自 <http://www.ftc.gov.tw/1000010129991231727Out7.pdf>

林倫全（2005）。國民中小學教科書市場競爭態勢及主要出版商競爭策略預評估：專家判斷法之應用。南華大學出版事業管理研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。

邱麗珍（2001）。女性雜誌中美容美體論述的解構。國立臺灣師範大學家政教育研究所碩士論文，未出版，臺北市。

施錦村（2000）。公平交易法在國民小學教科書市場實例之研究。國立臺北大學企業管理學系碩士論文，未出版，臺北市。

國民中小學教科圖書辦理試教實施要點（2004）。

張淵菘（2005）。國民小學教科書自由化之政策網絡研究。逢甲大學公共政策研究所碩士論文，未出版，臺中市。

陳建宏（2000）。分析臺灣報紙對「柯林頓/陸文斯基緋聞事件」的報導——以中央日報、中國時報、聯合報為例。淡江大學大眾傳播系碩士論文，未出版，臺北縣。

陳淑華（2001）。國小教科書開放審定版後衍生問題及爭議之探討——法律面與經濟面之分析。國立交通大學經營管理研究所碩士論文，未出版，新竹市。

黃志生（2002）。九年一貫國小教科書行銷策略研究。南華大學出版學研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。

黃嘉雄（2000，5 月）。臺灣地區國民中小學教科書制度的現況與展望。載

- 於國立臺北師範學院舉辦之「教科書制度研討會」研討會論文集（頁62-88），臺北市。
- 詹美華（2004）。九年一貫課程改革開放教科書主要議題之論述分析。國立臺灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 歐用生（1997）。教科書事件評議。《國民教育》，37（3），3-10。
- 鄧鈞文（2001）。臺灣地區國民小學教科書市場機制運作之研究。國立政治大學教育學系博士論文，未出版，臺北市。
- 鄧鈞文（2002）。教科書自由化及其問題分析。《課程與教學季刊》，6（1），27-42。
- 賴光真（1997）。教科書審定制度的新生危機與因應。《研習資訊》，14（3），36-40。
- 賴韻如（2003）。阿多諾（Theodor Adorno）文化工業觀點對教科書開放之啓示。《教育研究》，11，103-114。
- 聯合晚報（1996/5/26）。書商爭教科書大餅，送每位老師一萬元，3版。
- 聯合報（1996/5/28）。教科書採回扣，書商：有，18版。
- 聯合報（1996/6/5）。省議員質詢國小教科書採購，18版。
- 聯合報（2000/5/25）。議員要求教局遏止教師收禮歪風，18版。
- 聯合報（2000/8/13）。教科書商行賄列為首要肅貪，8版。
- 聯合報（2002/7/5）。北市教局：不可能再開會重新計價，考量第一年開發成本高，書價已提高，今年第二年，應切實反映成本，18版。
- 聯合報（2002/7/5）。教部：書商獲利 還有參考書測驗卷，願和書商溝通，如以不願接單威脅，國立編譯館可接手，18版。
- 聯合報（2005/7/29）。康軒前進幼教有些轉戰大陸，18版。
- Apple, M. W. (1982). *Education and power*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Apple, M. W., & Christian-Smith, L. K. (1991). The politics of the textbook. In M. W. Apple & L. K. Christian-Smith (Eds.), *The politics of the textbook* (pp. 1-21). New York: Routledge.
- Tanner, D. (1988). The textbook controversies. In L. N. Tanner (Ed.), *Critical issues in curriculum* (pp. 122-147). Chicago: NSSE.

附錄 1 (示例)

年代月份		教科書價格 變化脈絡	教科書採購 風紀議題	教科書業者 聯合抵制議 價	教科書業者 營運危機議 題	教科書業者 協議不送作 業簿遭受重 罰議題
2005 年	2 月		買民編送部 編,業者出招			
	4 月	非審定本教 科書,北縣統 一議價/同 版書不同 價,教局要各 校公開				
	6 月	教科書,教部 籲依國教法 選購/教科 書計價,預估 可省億元	贈教具、拚低 價,市佔率上 作文章.....		翰林:注重教 材研發,利潤 有限	
	7 月	國中小教科 書,增頁又降 價	教科書採購 摳,書商皺眉 頭		自然科召集 人,牟中原批 翰林承銷不 力/康軒,前 進幼教,有些 轉戰大陸	

註：限於篇幅無法完整刊載附錄 1，若想進一步了解，請連繫通訊作者。