

從我國教育出版相關政策 探討教科書產業之出版策略

國立臺灣師範大學圖文傳播研究所研究生 ◎ 施川淵

◆ 前言

教科書是教師課堂教學的藍本，亦為學生學習過程的主要依據，因此，教科書的編撰與選用，與教學成效有極為密切的關係。歷年來，我國各級學校教科書之編輯和發行，除高職因類科繁多。採開放民編發行，國立編譯館審查（亦稱審定本）外，國小、國中、及高中的大部分科目均由國立編譯館統編發行（通稱統編本）。

統編本雖具有保障國民教育基本知識的獲得、並確保各地區國民教育水準、可降低書價成本、減少教科書選用採購之風紀問題、及減少學生轉學之不便等優點；但較不符合民主社會開放之期許：無法提供多元教材、及缺少因地制宜之彈性（黃榮村，2003）；因此，七十八學年起國民中學之非聯考科目開放為審定制，八十學年度國民小學開放藝能及活動科目，八十五學年度起逐年開放國小一般科目，九十一學年度起國中教科書亦全面開放為審定制，此一教育政策的變革，除激起每年數百億教科書市場的激烈競爭外，亦使學校教學、學生、及家長的負擔遭受極大的衝擊，本人擬從教科書的政策變遷，及民營出版社經營策略的分析，最後提出對於政府及學校對於教科書產業不同於以往的角度與看法，期能作為有關單位及學校之參考。

◆ 教科書的編選政策

自由化、民主化、多元化……等教育思潮之影響，長久以來的國中國小教科書統編本文化，受到頗多的質疑與檢討，教育部為因應時代潮流的需求，近年來，參酌各界的意見，有多項政策與措施的更迭，如：

一、漸進式的開放政策

教科書政策影響學校教學頗大，為求審慎，避免造成太大的衝擊，教育部乃採漸進式策略，逐年開放民編審定本。（參閱表一）

二、專業化的審定制度

依據高級中學法第九條及國民教育法第八條之二規定：高中及國民中小學教科圖書係由教育部審訂或必要時得編定之。教育部為使教科書審定能落實公開化、專業化及制度化之原則，



乃分別訂頒「高級中學教科用書審定辦法」，及「國民小學及國民中學教科書圖書審定辦法」，並遴聘學科及課程專家、教師代表、及教育行政機關代表等組成審定委員會，根據課程綱要、各學習領域審查規範、及審定辦法，進行教科用書審查工作。

三、一綱多本的審定發行政策

為符合民主開放國家之體制，提供多元化教材之選擇機會，並適應地方個別差異之需求，教育採一綱多本政策，允許出版社依課程標準編輯多種版本，並依規定送審合格後，提供學校選擇使用。

四、法制化的選用規範

為使學校能依適當的程序，選用內容適合學生程度、份量、及價格合理之教科書，訂頒有「採用教科書應行注意事項」，責令學校務必遵循此一規範執行教科書選用工作，並列督學視導要項之一。

五、取消核價措施

自實施審定制以來、除審定教科書之內容是否正確且合適外，另有依其頁數、版面開數、及彩色與否等核定基本售價，作為學校購買時價格之依據，唯每本教科書另有使用量、編輯的難易度等其他成本因素，統一核定售價似有不甚合理之處、乃自民國 84 年起不核定審定基本售價。

表一：教科書開放時程表

| 教育階段 | 開 放 科 目 | 開放時間 | 備 註 |
|------|--------------------------------------|--------|--|
| 國 小 | 音樂、體育、美勞等藝能、活動科目 | 八十學年度 | |
| | 全面開放 | 八十五學年度 | |
| 國 中 | 音樂、美術、體育、生活科技、家政、電腦、團體活動、輔導活動、童軍教育九科 | 七十八學年度 | 九十學年度國、英、數、理化、歷史、地理仍由國立編譯館編輯。隨著九年一貫逐年正式實施，九十一年該館不再編統編本一年級教科書，九十二年不再編一、二年級教科書，至九十三年時該館全面退出編輯，僅為九年一貫課程教科書之審定者。 |
| | 全面開放 | 九十一學年度 | |
| 高 中 | 全面開放 | 八十八學年度 | |
| 高 職 | 長期以來即審定本 | | |

(資料來源：本研究自行整理)

◆ 教科書出版之產業特質

作為一種商品，教科書發展是與教育政策緊密結合的，教科書產業不同於其他產業，具有其特殊性表現。首先，它是一種消費主體和消費決策者相分離的商品。在我國，除了少數學生外，教科書絕對不是免費的，是必須由學生和家長自己購買，如此，學生和家長自然是消費的主體。然而他們購買、使用教科書，而教科書為其所有。但是，購買何種教科書、花多少錢買教科書卻不是由學生和家長來決定的；並且在現實當中，他們不僅沒有最後決定權，而且在這種決策過程中也沒有給予他們參與的機會或機制。

第二種特殊性是在教科書是一種義務消費的商品，學齡兒童必須上學，而上學的兒童必須購買教科書。這一特性和我國義務教育體制相關。從商品這一角度講，義務教育相關法律使消費者主權自由受到限制：即學齡兒童和家長不消費教育的自由被剝奪。也就是說，國家不允許兒童自我決定他們是否應該上學；國家不允許家長決定兒童不去上學。國家對其所認知的社會利益和兒童利益的維護高於家長和兒童選擇不消費的自由。

在以上兩項特殊性使然之下，也使得教科書產業產生與其他產業不同的特質，事實上，世界各國的教科書產業因為其政策及文化背景不同，亦有其不同之處，雖然教育主體自由受到限制的局面是普遍存在的。但是，教科書成為義務消費的商品卻是臺灣不同於其他國家的現象，因為在其他許多實施義務教育的國家，它們是由國家提供的。例如，俄羅斯、法國、德國、英國、美國、日本的義務教育階段的教科書均是免費提供。在這種情況下，雖然教科書的使用者和購買者不一致，但是，消費的決策者和購買者是一致的。以下將針對臺灣的教科書產業的產業特質作一分項描述：

一、必須依綱要編寫，並經過審查

教科書的編寫須以「課程綱要」內容為準則，因此綱要公告的內容及時間，將會影響教科書之編寫作業。教科書編寫不像是寫一般文章，只要完整發表個人論述即可，其內容不僅要有嚴謹的知識結構，而且是集體共議的結果。所完成的教科書在發行上市之前，還要通過「國立編譯館」的審查作業，如果一但審查不通過，則出版商之前的所有投資則可能前功盡棄，也因此，常常被許多出版商視為其最頭痛的程序。

二、教科書是不斷發展的

教科書是經過不斷研究發展而來的，當成書上市後，業者還必須派員至各校了解使用狀況，或透過研習蒐集意見，並將所蒐集到的市場使用意見，列入新年度教材編修之參考。

三、售後服務為決定銷售率的關鍵因素

由於教科書的選用，教師使用的滿意度常常扮演了關鍵性的因素，因此，在高中職及更高的學校層級，由於教師對於其所使用的教科書，擁有更高的自主性，因此，教科書業者常常必須以大量的業務員來服務這些擁有選擇權的教師，來確保他們對其公司所出版的教科書的滿意



度，有時甚至於超過，這些人事費用也成為教科書產業必須去負擔的一大成本。

四、高成本、高競爭門檻

由於編輯一本教科書，需要投入大量的人力及相關資源，使得教科書產業有著高成本、高競爭門檻的特性。教科書的研發、編寫及審查工作到發行上市，須經歷一個繁冗而漫長的流程，一本教科書從研發到發行上市，最短都得花上一年半到二年的時間，因此，所投資的成本往往是二年後才有可能回收。甚至有時候，政府政策一旦忽然改變抑或是一些不可預測的改變發生時，出版商之前的投資有可能會付之一炬，因此本身必須有相當的資本額，才能夠承受一些不可預測的損失風險。

五、高占有率為常態

除了高競爭門檻的特性之外，教科書產業須達到高占有率，才足以支應高成本的投資及教科書研究發展的歷程。以日本為例，在國中19家出版公司中，東京書籍主科的市場佔有率即高達50%~70%之間。臺灣教科書的市場佔有率，也呈現了相同的趨勢，以九十一學年度的國中小教科書為例，康軒文教事業以幾近百分之四十五的市場佔有率領先同業。

◆ 教科書業者之出版策略分析

民間出版社囿於其資本規模、編輯能力條件、及其經營方針與理念等之差異，各有其不同的經營策略。然而，為因應學校的相關規範及教師教學需求，乃有其頗多相似之處，分析如后：

一、以「服務」替代「賣書」的推銷策略

媒體的製作與贈送、評量試題的提供、作者和教師的交流、教學問題的蒐集與諮詢……等多項服務，似已成為教科書推銷的重要賣點，單純提供樣書的賣書策略似已成過去。

二、降低庫存與物流系統建制的管理策略

教科書的成本除作者稿費及打字印刷費外，推銷管理費亦佔有相當程度的比率，且與服務品質息息相關，因此，如何降低庫存量並建立暢通的物流系統，以降低成本提升競爭力，為出版社經營管理的重要策略。

三、美工設計和印製品質的精進策略

版面安排的改進、美工設計的美化、及印製品質的提升，常為版本選用的重要參考，出版社常不惜成本的增加，採多色套印或彩色印刷，旨在企求提升競爭力。

四、明星學校採用的搶攻策略

明星學校所採用的版本，對其他競爭學校是否採用具有相當程度的指標作用，對市場占有率的提升亦具有頗大的功能，因此，極盡所能，明爭暗鬥，甚至無所不用其極的手段，僅求占

有，此常造成學校的困擾與不和。

五、參考書籍和習作簿的併售策略

教育部為減輕學生家長的經濟負擔，採聯合議價措施，嚴重影響出版商利潤，為求生存及公司營利，乃競相編印參考用書籍和習作簿，並以高價出售，真是上有政策，下有對策，實為教育憾事。

六、舊書重複使用的防堵策略

舊書重複使用為諸多歐美國家所採用，不但可減輕學生家長的經濟負擔，且有避免浪費紙張的環保概念，但國內多年來並不積極推動此一措施，且學生常慣用全新、潔白無瑕的新書，或有保留日後溫習用之動機，出版商亦利用此傳統習慣，大力防堵舊書新用，或以加送評量試題、習作本、或小幅改版等手段，藉以防堵重複使用之現象。

七、數位出版機制的發展策略

隨著資訊科技的神速發展及學校 e 化教學模式的規劃與推動，傳統紙面印刷之教科書勢將逐日邁進傳統的課堂教學，出版商亦將因應此一趨勢以求永續經營，建構及模擬數位化出版機制，已為多數書商的發展策略。

◆ 政府對於教科書出版之管制法令探討

如前言，教科書產業因為其產業的特殊性，因此也受到政府法令不同於其他營利單位的管制，我國公平交易法基於維護交易秩序，確保公平競爭起見，對於教科書產業較可能涉及之獨占、聯合行為、限制轉售價格、差別待遇、利誘、限制跨區經營、搭售、套書購買等可能涉及違反公平交易法之行為態樣做了明確之限制，茲說明如下：

一、差別待遇行為：

出版事業若於前一學期結束前，先透過經銷商或個人將書籍直銷至學校，並於該學期結束後始供應該等書籍於另一行銷通路商—書局，致書局無銷售之商機，類此對同一競爭階層之他事業給予差別待遇，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞之行為，如無正當理由，將有違反公平交易法第十九條第二款規定之虞。

二、贈品促銷行為：

出版事業銷售教科書時，採取「免費提供贈品」之行銷行為，以爭取訂購機會，倘若贈品價值逾越本會頒訂之「行政院公平交易委員會處理贈品贈獎促銷額度案件原則」之贈品價值上限者（即商品價值在一百元以上者，為商品價值之二分之一；商品價值在一百元以下者，為五十元），出版事業將構成以利誘之方法使競爭者之交易相對人與自己交易之不公平競爭行為，而有違反公平交易法第十九條第三款規定之虞。



三、利誘或其他不正利益行爲：

出版事業銷售教科書時，對於學校經辦採購或採購最後決定權人給予餽贈、佣金或其他變相不正利益行爲；或承諾免費贈送原屬學校應自購之各項設備及器材；或免費贈送與輔助教學無關之高單價物品；或提供教學手冊所載與輔助教具具相同或類似功能之家電用品等，以爭取訂購機會，且該行爲有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，出版事業將構成以利誘或其他不正當方法使競爭者之交易相對人與自己交易之不公平競爭行爲，而有違反公平交易法第十九條第三款規定之虞。

四、藉辦理教師、教材研習會（營）而爲不正當行爲：

國內各中小學教科書出版事業在辦理教師、教材研習會（營）時，不得有以脅迫、利誘或其他不正當方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行爲，而有限制競爭或妨礙公平競爭之情形，否則，即有違反公平交易法第十九條第三款規定之虞。

五、限制經銷區域行爲：

出版事業倘無正當理由限制經銷商跨區經營，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，將有違反公平交易法第十九條第六款規定之虞。

六、搭售產品行爲：

出版事業要求交易相對人購買搭售產品，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，將有違反公平交易法第十九條第六款規定之虞。

七、套書銷售行爲：

各出版社倘對其行銷通路商要求必須「套書」購買，否則即不與其交易；或雖非硬性規定必須套書購買，然限制行銷通路商不得以單本書籍退貨，間接造成行銷通路商亦必須套書銷售予消費者之情形，而有以限制交易相對人事業活動爲條件而與其交易之不公平競爭情事，均將有違反公平交易法第十九條第六款規定之虞。

八、限制轉售價格行爲：

出版事業對於其交易相對人（包括經銷商、書店等），就供給之商品（即書籍）轉售與第三人或第三人再轉售時，倘有限制轉售價格之情事，將有違反公平交易法第十八條規定之虞。

九、聯合行爲：

出版事業間倘有以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行爲，將有違反公平交易法第十四條規定之虞。

十、濫用獨占地位之行爲：

出版事業之市場地位若符合公平交易法所稱之獨占事業，倘有

- (一) 以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭；
- (二) 對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更；
- (三) 無正當理由，使交易相對人給予特別優惠；
- (四) 或其他濫用市場地位行為，將有違反公平交易法第十條規定之虞。

十一、顯失公平行為：

出版事業濫用優勢地位妨礙交易相對人自由決定是否交易及交易條款，如代保管經銷合約、或以干擾、糾纏或造成厭煩等方法，促使交易相對人與其交易等，具有商業競爭倫理非難性之行為，將有違反公平交易法第二十四條規定之虞。

◆ 建議及結論

由前文資料中，我們不難看出一些現象，例如政府對於教科書出版除了相關管制之外，卻沒有相關配套之扶植政策，事實上，筆者曾經參訪過臺灣兩大教科業者：南一及康軒，由訪談中可以很明顯感受到，國內的教科書業者對於其自身所處之地位，有相當多的抱怨，如果從國外教科書產業的狀況來看，他們不僅是受到政府保護，並且也受到社會相當的尊重，甚至在許多國家的出版產業中，教科書業者都是佔有相當大收益比例，這是因為教育的品質與成效決定在教科書的良莠，因此教科書的開發工作，應該得到相對於其他商業行為更高的尊重。

然而，在臺灣的教科書業者卻並沒有受到如此的保護與尊重，甚至是被視為是穩賺的行業，而處處受到打壓，平心而論，對於教育的重視和教科書的開發不應有如此大的落差，如果說一分錢一分貨，有品質的書本就應該得到相對的尊重，而努力進行這些開發工作的業者，也應該被教育單位視為是合作夥伴，而非抗衡關係，根據上述論點，以下將提出筆者對於學校及政府對於教科書及其業者一個不同於以往的角度或態度。

一、對學校選書機制的建議：

教科書開放民間編輯送審以來，雖賦予學校可因應學生能力程度等因素，選擇合適難度、份量、及內容的審定版本，然而，民編審定本之售價與統編本差距甚大，動輒三至五倍，甚至更多，每位學生每學期約需增加一至二千元左右，對經濟不甚富裕的家庭而言，徒增不少負擔，因此，學校實有責任在不影響教學品質的原則下，善盡責任建置教科書選用機制，以學校教學需求與家長要求，茲表拙見如下：

(一) 搭配選用規範的書面作業程序：

依據所頒訂之學校採用教科書應行注意事項，規定學校應自訂實施規定辦理，其採用過程應作成書面紀錄，俾便督學視導查核，免生弊端。

(二) 教師一綱多本，教學一綱一本：

民編審定本各有其優缺點，學校應提供教師多種版本，教師則應取菁去莠，以利學生豐富



學習，提高教學品質。

(三) 慎選版本長期使用，避免更動頻繁：

更動頻繁將無法使舊書重複使用，部分非升學科目教科書，學生塗鴉情況不多，且都無保留意願或需求，重複使用以減輕學生負擔，應為重要考慮因素。

(四) 規劃e化教學策略，配合時代潮流：

資訊科技融入學校教學已是必要的作為，並實施多年，隨著工具的精進，e化教學亦為必然趨勢，學校為培育未來國家人才，運用先進科技工具乃為教學所必需，學校應及早蒐集e化新知，並作妥善規劃，以迎接數位化資訊時代的來臨。

二、對政府單位的建議：

(一) 一綱多本的政策，有再修正的空間：

一綱多本的政策自實施以來，對於開放及多元意見的教科書引進，確有比以往進步的現象，然而由於綱要的細目部分含混不清，使教科書業者在開發教科書時，同樣的主題可以放在同年級中不同學期，造成學校的困擾，一旦選用某家出版社之教科書，則很難更換，而學童不僅在轉學或轉校的時候，必須要花時間適應不同版本的教科書，並且在升學歷力下，往往必須同時閱讀不同版本的教科書和參考書，造成極大的負擔，使此項政策失去其原來的美意，如能修改細部項目，使其更人性化及可運作，則可使我國之教育政策更臻完善。

(二) 制定教科書相關政策及法規時，應參考業者實務經驗及建議：

由於教科書業者是面對學校及家長種種意見的第一線人員，因此對於如何制定更符合實際使用層面的教科書政策，也必然有其看法，政府不應忽略其地位，當然業者必然會有其商業考量，所表達之意見未必是符合公眾利益，但是如能輔以專家學者加以制衡，應當能產生兩全其美的政策法案。

(三) 與教科書出版業者共同合作，謀求國家教育的進步

正如前言，政府過去傾向將教科書業者與補教界同樣視為是利用教育來賺錢的商業團體，然而，教科書產業之所以會有現今之亂象，筆者以為過去與政府長期忽視其地位有直接關係，因為沒有政府的正視，所以教科書業者只能自力更生，教科書產業是一個必須有高資本額支撐的產業，因此有時或許便會採取接近觸法邊緣的手段來擴張其市場佔有率，但如果政府能夠給予其應有的重視，將之視為是共同開發教科書之夥伴，相信業者也沒有違背國家整體利益的理由，並且可以專心致力於開發更高品質之教科書，如此，在彼此相互合作之下，則可謀求兩者之最大利益，亦對國家教育之品質有正面助益。

(四) 扶植臺灣教科書出版業者，為進軍整體華文市場打下堅實基礎：

二十一世紀是中國人的時代，也由於華人市場的廣大，全世界的所有產業莫不將其視為是

首要目標，政府對於此項趨勢，也應該有正面回應，教科書產業在國際出版業版圖中，往往是數一數二的領先者，這當然與其必須有高資本額及通常為少數業者獨大的產業特質相關。我國在華人市場的地位已由以往勞力轉向以創意及智慧。

民主、開放、和多元似有相當程度同義之處，教科書的發行與選用，出版商及學校均面臨不同層面的困擾和挑戰，出版商倘能本著關心教育、關愛學生、薄利正派經營，則為整體教育體系之福；學校能落實公開、公平、透明、及無私的選用機制，實為教育發展之所必需。

參考書目

1. 黃榮村（2003）「現行教科書審定制度之檢討與未來規畫」專題報告。臺北，教育部。
2. 教育廳（1999）臺灣省高級中等學校採用教科書應行注意事項。臺中，臺灣省教育廳。
3. 臺南一中（2000）國立臺南一中採購教科書流程及注意事項。臺南，臺南一中。
4. 崙背國中（2001）雲林縣崙背國中教科書選用辦法。雲林，崙背國中。
5. 李萬吉（2000）以教科書業者之立場看現行國小課程標準。<http://www.socialwork.com.tw/artical/educate/gk3a.htm>
6. 施川淵（2004）康軒出版社經營策略分析 專訪報告。臺北，國立臺灣師範大學圖文傳播研究所。

