

教科書研究

JOURNAL OF TEXTBOOK RESEARCH

第五卷 第三期
2012年12月

Volume 5 Number 3
December 2012



國家教育研究院
National Academy for Educational Research

教科書研究

JOURNAL OF TEXTBOOK RESEARCH

第五卷 第三期
2012年12月

Volume 5 Number 3
December 2012

主編的話

白駒過隙，本刊的發行倏忽已 5 個年頭，若包含出刊前的籌備期 1 年，等同小學階段修業已滿，正要邁向下一個新階段。過去這段期間，教育政策在激辯中尋求共識，新學習媒材的發展應用日新月異，教科書的角色更益複雜與多元，本刊正提供一個理性論述教科書政策與分享教科書研究成果的園地。

本期共刊登 4 篇通過嚴謹審查的研究論文，主題涵蓋教科書政策、內容分析與教學轉化等議題。李靜怡〈義務教育階段審定本教科書採購制度之法制研究〉一文，由法制觀點切入，評析我國現行中小學審定本教科書聯合計價議價、共同供應契約採購的作法，並借鏡日本教科書採購相關法規與制度提出建議，可供教育當局規劃政策時之參考；黃靖惠、洪志誠以及許瑛珢共同撰寫〈九年一貫教科書「全球暖化概念」內容分析〉，採取內容分析法，審視生活、自然與生活科技、社會、綜合活動與健康與體育等學習領域中全球暖化概念的內涵，相關發現可作為發展不同學習階段「全球暖化」融入教材的基礎，值得教科書編輯人員參酌。

另外 2 篇研究論文皆以國小數學科為素材，探討教學轉化與教科書轉化議題。黃儒傑〈國小弱勢學生數學教科書轉化及教學介入之研究——以成就目標導向與學習成就之改變為例〉，藉由實驗設計，以融入自我調整學習策略，及因應弱勢學生學習的原則設計教材，發現教學介入以及教科書轉化對於提升弱勢學生的學習成就有顯著效果，並提出研發補充教材協助弱勢學生提升學習成就等建議；另一篇〈數學教學轉化之探討——以一位有經驗教師之面積初步概念教學為例〉，黃幸美則藉由觀察及晤談，探討教師如何使用教科書、數學布題以及學生討論解題活動等措施進行教學轉化，發現教師的數學學科知識及數學教學內容知識為其轉化處理的重要基礎。這 2 篇精闢的論文可豐富數學教材教法設計的基礎。

這一期的教科書評論專欄，則以「教科書中的他者」作為主題，探究教科書場域中發生的他者。王雅玄〈當代歷史教科書中的他者論述〉以論述分析的途徑，分析國中歷史教科書中族群、國家、性別、階級等場域出現的當代他者論述；楊恩慈〈「我的家庭」，在教科書沒有位置……〉則聚焦在家庭這個場域，評析反映在教科書中「家庭、家人」的主流價值與刻板印象，讓部分學生的生活處遇在教科書中失去位置，邊緣化成為受忽略的他者，呼籲教科書的編寫應更具開放性。囿於專欄篇幅，教科書中其他層面的他者議題將待下一期繼續刊出，敬請期待

本期書評則由劉光夏評介 Robin Williams 的《寫給大家的設計書》（*The Non-Designer's Design Book*）。這本專書以清晰簡潔的口吻向非設計專業背景人士講解平面設計的基本原則，並且搭配實際案例，加深讀者對於設計原則的印象與理解。本篇書評除了概述書籍內容，也由教科書研究者的觀點說明平面設計原則對於教科書工作者有什麼樣的啟示，可讀性相當高。另外，本期資料與統計刊載國民中小學、高級中學及職業學校教科書審查科目、冊數與狀態，以供讀者了解目前教科書審查概況。

由以上不同面向的主題與論述內容，可知教科書研究存有多種發展的可能性，亦有助於教與學的省思與改善，期許的教育研究人員、現場教師以及教科書實務工作者能夠共同投入教科書研究的社群，結合理論與實際，共同開發與充實教科書研究的內涵。

輪值主編

陳麗華
藍順德

謹識

教科書研究

第五卷 第三期

2008 年 6 月 15 日創刊

2012 年 12 月 15 日出刊

- | | |
|-----|---|
| 1 | 義務教育階段審定本教科書採購制度之法制研究
李靜怡 |
| 27 | 九年一貫教科書「全球暖化概念」內容分析
黃靖惠 洪志誠 許瑛珢 |
| 59 | 國小弱勢學生數學教科書轉化及教學介入之研究
——以成就目標導向與學習成就之改變為例
黃儒傑 |
| 99 | 數學教學轉化之探討
——以一位有經驗教師之面積初步概念教學為例
黃幸美 |
| | 教科書評論 |
| 131 | 教科書中的他者 |
| | 書評 |
| 143 | 寫給大家的設計書
劉光夏 |
| | 資料與統計 |
| 157 | 教科書審定統計 |

JOURNAL OF TEXTBOOK RESEARCH

Volume 5 Number 3

First Issue: June 15, 2008

Current Issue: December 15, 2012

- | | |
|-----|---|
| 1 | A Study on the Legal Procurement System for Approved Textbooks in Compulsory Education
Ching-Yi Lee |
| 27 | A Content Analysis of the Concept of Global Warming in Textbooks for Grades 1-9 in Taiwan
Jing-Huei Huang Chi-Cherng Hong Ying-Shao Hsu |
| 59 | Mathematics Textbook Transformation and Instructional Intervention for Disadvantaged Elementary School Students: Changes in Mathematics Achievements and Goal Orientation
Ju-Chieh Huang |
| 99 | An Exploration of Instructional Transformation of Mathematics Teaching: Teaching Basic Concepts of Area Measurement
Hsin-Mei E. Huang |
| | Textbook Reviews |
| 131 | The "Other" in Textbooks |
| | Book Review |
| 143 | The Non-Designer's Design Book
Kuang-Hsia Liu |
| | Data and Statistics |
| 157 | Textbook Review and Approval Statistics |

義務教育階段審定本教科書採購制度之 法制研究

李靜怡

本研究旨在從法制面探討我國現行教科書採購制度立法上之缺失並提出修正建議。本研究以法解釋學等方法檢視我國現行教科書採購法制規範，分析探討後發現，我國現行制度有多項缺失，包括：一、《國民教育法》第 8 條之 3 立法與以代辦費收取教科書費用之有償供應制度理念相矛盾；二、《國民教育法》第 8 條之 3 立法違反法律「授權明確性原則」；三、教育部以行政規則訂定我國教科書採購方式，違反「法律保留原則」；四、以《政府採購法》共同供應採購辦理教科書採購，違反「法律優越原則」。

由於日本教科書採購制度完善，故本研究同時介紹及分析日本法制規定，然後參酌其制度規範，針對上述缺失，提出修法建議。

關鍵詞：教科書採購、國民教育法第 8 條之 3、共同供應契約

收件：2012年4月27日；修改：2012年7月24日；接受：2012年12月1日

A Study on the Legal Procurement System for Approved Textbooks in Compulsory Education

Ching-Yi Lee

This paper employs the law hermeneutics method to explore deficiencies in the procurement law for approved textbooks in compulsory education. The following deficiencies were found: 1. Article 8-3 of National Educational Law conflicts with the principle of charging textbooks costs as “agency fees”. 2. Article 8-3 of National Educational Law violates the “Bestimmtheitsgebot”. 3. The regulation about procuring textbooks drawn up by the Minister of Education violates the “Vorbehalt des Gesetzes”. 4. Procuring textbooks by signing an inter-entity supply contract according to the Government Procurement Act violates “Vorrang des Gesetzes”.

This paper also refers to related laws and regulations of the Japanese textbook procurement system and submits suggestions for revising laws for procuring textbooks.

Keywords: Procurement of textbooks, Article 8-3 of National Educational Law, inter-entity supply contract

Received: April 27, 2012; Revised: July 24, 2012; Accepted: December 1, 2012

壹、緒論

一、研究動機與目的

我國教科書制度自 1989 年起逐年實施開放為審定制。自開放以來，教科書採購爭議即層出不窮。教育部從 91 學年度起開始採用現行的聯合議價共同供應採購方式，惟施行結果，卻造成教科書業者凋零（陳麗華、彭增龍、李涵鈺，2008），甚至發生議價逾上限等重大疏失，¹顯見現行制度仍有不足。究竟問題出在哪裡？由於教科書具有多重屬性，不僅是義務教育重要工具，同時也是一種經濟商品，政府應著眼教科書係義務教育實施之重要工具性質，認定教科書採購與公益息息相關而負起供應及採購責任？抑或應著重其商品性質，使其回歸自由市場而不加以涉入？現行相關法制規範係以何者為準繩而制定？妥適性如何？均有必要加以檢視討論。因此，本文擬從教育法學觀點，就現行教科書聯合議價採購制度進行深入的法制研究；另再透過日本法制的研究，以收他山之石之功，進而嘗試對我國教科書採購制度提出法制建議。簡言之，本文研究問題如下：

- （一）釐清政府在教科書供應上所應負責任為何？
- （二）對我國教科書聯合議價採購進行法制分析，並據此分析，進一步檢討現行制度立法妥適性如何？
- （三）日本教科書採購法制規範為何？有何處值得我國參考？
- （四）我國教科書採購制度有哪些需要修正？具體修正建議方向為何？

¹ 根據 2010 年 6 月 7 日《自由電子報》報導，新竹縣政府承辦的 98 學年度國中小教科書議價，發生「決標」單頁價格超出規定的「計價」上限，而使某教科書商超收金額達三千多萬元的重大疏失（林曉雲、蔡孟尚，2010）。

二、研究範圍

教科書的定義，依其存在形式，有狹義與廣義的區分，狹義的教科書，指專門為學校教學所需而出版的書籍，以書籍紙張方式呈現；廣義的定義，則指協助學生學習的任何物體，包括印刷物件、物體模型、視聽項目、網路多媒體或任何以上的綜合體（江姮姬，2001）。本文討論主題係審定本教科書的採購問題，屬狹義的紙本教科書，故文中所使用之「教科書」一詞，均係指狹義的教科書。

本文研究範圍限於義務教育階段教科書採購，故僅限於國民中、小學教科書採購；另目前我國有關義務教育階段教科書採購，可分為審定本及非審定本教科書採購兩種模式，本文研究範圍，僅限於審定本教科書採購制度問題探討。

貳、教科書與義務教育

一、國家對於義務教育的整備義務

受教育是人民的基本權利，於二次大戰後成為世界各國普遍接受之觀念，各國除紛紛將之納入憲法基本權利的保障外，亦於《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights）、《經濟、社會和文化權利國際公約》（International Convention on Economic, Social and Culture Rights），以及《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child）等國際宣言或公約中，將之納入規範。其中《經濟、社會和文化權利國際公約》第 13 條規定：「本公約締約國確認人人有得到教育的權利。」根據聯合國經濟及社會理事會（United Nations Economic and Social Council）之詮釋，是指人人有「得到教育的權利」（The right to receive an education），且所得到的教育應具有以下特徵：（一）可獲得性（Availability）：具有功能之教育機構或計畫應該在締約國領域內有足夠

的量可以被獲得；（二）可近用性（Accessibility）：具有功能之教育機構或計畫應該在締約國領域內沒有歧視地讓所有人接近使用，此包括沒有歧視、物理上可接近使用（例如進入位於合理方便地理位置之學校）以及經濟上可接近使用（教育是所有人都負擔得起的）；（三）可接受性（Acceptability）：教育的形式和內容，包括課程和教學，必須是可以接受的（例如相當、文化上合適，並且品質好）；（四）可調整性（Adaptability）：教育必須有彈性以適應變遷中社會及社區需要，並回應學生在其不同社會與文化環境下的需要（周志宏，2003）。

受教育是人民基本權利之觀念亦早為我國所接受，《中華民國憲法》（之後簡稱《憲法》）第 21 條即明定：「人民有受國民教育之權利與義務。」《教育基本法》第 2 條第 1 項更明確規定：「人民為教育權之主體。」此外，《司法院大法官釋字第 626 號》解釋理由書中亦謂：

按人民受教育之權利，依其憲法規範基礎之不同，可區分為「受國民教育之權利」及「受國民教育以外教育之權利」。前者明定於《憲法》第 21 條，旨在使人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務。

綜上，可知國家有對人民提供國民教育的行政給付義務乃為世界各國及我國國內所肯認，從而國家應整備實行國民教育所有必備環境及條件，包括整備教育制度、教育經費、教育場所及設施，以及其他一切使國民教育得以遂行之各種設備及工具，以履行其提供國民教育義務。

二、教科書是推行義務教育之必備工具之一

根據國內教育學者研究，教科書在義務教育階段中，至少具備有提供教學主要依據、學生學習的重要工具、課程改革指標、作為升學評量主要範圍、保障基本教育品質、實現教育目標等重要功能（藍順德，2009）。從這些功能足證明教科書是義務教育階段教師「教」與學生「學」

之最重要媒介，更是義務教育推行之必備工具。學者 Chambliss 與 Calfee 即認為，教科書是教材的權威，是教學方案的心臟，沒有教科書就沒有學校；應該教什麼，要如何教，幾乎完全決定於教科書（引自歐用生，2003）。因此，儘管有學者反對使用教科書，然而教科書在政府推行義務教育任務時，係扮演不可或缺之必備工具角色，乃不容否認的事實。

三、國家就教科書之供應責任

從義務教育本質及教科書功能及其實際在義務教育中所扮演的角色來看，國家應負有整備一切遂行義務教育之環境及條件，而教科書是國家推行義務教育之必備工具，因此，國家應負有供應教科書責任，且應無償提供，以確保所有學生均有教科書可用，才算履行對人民提供無償義務教育之行政任務。歐美及日本等民主先進國家，即基於上述理念，採教科書無償供應或借用制。我國由於《憲法》第 160 條第 1 項規定：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。」故採教科書有償供應制，除對貧苦學童有供給教科書之義務外，其他一般學童則需自行負擔費用購買教科書。惟教科書有償供應制，並不符合世界潮流，且有違義務教育無償實施之本質，實有檢討餘地，詳容後述之。

參、我國教科書採購制度法制分析

我國教科書審定本開放之初，政府就教科書採購完全未有管理措施，結果導致教科書價格高漲且不一等問題，而為社會各界所詬病。教育部為平息民怨，於 2002 年開始介入採購程序，立法院亦於 2004 年著手修訂《國民教育法》，增訂第 8 條之 3 規定：

國民小學及國民中學選用之教科圖書，得由教育部或教育部指定之直轄市、縣（市）政府辦理採購；其相關採購方式，由教育部定之。

教育部依本條規定，公布《教育部辦理國民小學及國民中學教科圖書共同供應之採購作業要點》（以下簡稱《採購作業要點》），目前我國中小學教科書採購，即係依據《採購作業要點》規定辦理。惟如本文前言所述，現行制度適用結果，衍生諸多問題，顯見教科書採購制度規範仍有檢討必要。茲就現行制度為概述及法制分析如下：

一、現行制度概述

（一）依《政府採購法》規定以限制性招標方式辦理採購

根據《採購作業要點》第 3 條規定：「國民中小學教科圖書共同供應之採購，應依《政府採購法》及其相關規定辦理。」故我國審定本教科書採購方式，原則上係依《政府採購法》規定辦理。有關政府採購之作業方式，依《政府採購法》第 18 條規定，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標等 3 種。公開招標指以公告方式邀請不特定廠商投標，以在底價以內之最低標為得標；選擇性招標指以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格廠商投標，在底價以內之出價最低的競標廠商得標；限制性招標則指符合《政府採購法》第 22 條第 1 項各款所規定之情形者，得不經公告程序，邀請 2 家以上廠商或僅邀請 1 家廠商，在底價範圍內比價或議價（潘秀菊，2009）。現行教科書採購，即係以符合《政府採購法》第 22 條第 1 項第 2 款「屬專屬權利、獨家製造或供應」之規定，採限制性招標方式辦理。

（二）由「計價作業小組」決定教科書價格區間

依《採購作業要點》規定，教科書採購作業流程劃分為「計價作業」及「議價作業」兩個階段。在「計價作業」階段，依《採購作業要點》第 7 條規定，負責計價之直轄市、縣（市）政府應設置「國民中小學教科圖書共同供應採購計價作業小組」，置計價委員 27 至 31 人，自政府機關代表、學校人員代表、家長代表及專業團體代表中遴聘之，負責規劃

制定、審議有關教科書價金計算方式。計價委員約於每年 4 月左右，依據教育部所訂計價公式，²開會討論決定計價公式中各單項價格後，據以換算出教科書單頁價格。計價完成後，計價作業小組將計價結果公開，再由議價學校於計價所訂價格區間範圍內，自行訂定底價後，與教科書商議價。

（三）由被指定學校辦理議價及簽署共同供應契約

依《採購作業要點》第 4 條規定：

辦理國民中小學教科圖書共同供應採購之訂約機關學校，應為負責議價之直轄市、縣（市）政府或其指定之學校。

目前實際作業上，負責議價之直轄市、縣（市）政府均係指定其轄下數所學校分別負責與不同版本的教科書商議價及簽訂共同供應契約。所謂共同供應契約，係指由一機關進行採購並與廠商訂定採購契約，其他機關則可利用此一契約要求供應，而無須另行進行招標程序（羅昌發，2004）。根據《採購作業要點》第 5 條規定：

國民中小學教科圖書共同供應採購之適用機關學校，為委託訂約機關學校辦理該共同供應採購之僑務委員會及全國各國民中小學。

故全國其他各公立學校均依據此規定，直接以議價學校所議定價格及契約條款內容，向簽訂共同供應契約之教科書商訂購所需教科書。

（四）採購費用之負擔

有關採購費用即教科書費用之負擔，目前政府依據《國民教育法》第 5 條規定：

國民小學及國民中學學生免納學費；貧苦者，由政府供給書籍，並免繳其他法令規定之費用。

² 計價公式詳參教育部國民教育司（2010）。

僅對貧苦學童有提供教科書費用補助，另基隆市、新竹縣、新竹市、嘉義市、宜蘭縣、苗栗縣、澎湖縣、金門縣及連江縣等 9 個縣市統一由地方政府全額補助該縣市學生教科書費用。³除此之外，教科書費用係由學生自行負擔。各學校向教科書商訂購教科書，於開學初向學生收取代辦費後，再向教科書商給付書款。

二、法制分析

（一）採購制度類型

各國之教科書採購制度，大致有以下 3 類：（1）國家採購制：由國家直接與教科書商簽署契約辦理採購，例如日本採之；（2）地方政府採購制：由地方政府與教科書商簽約購書，例如美國採之；（3）學校採購制：由學校直接向教科書出版商購買教科書，例如法國採之（鍾啓泉、安桂清，2006）。查《國民教育法》第 8 條之 3 規定，我國教科書採購得由教育部辦理，或教育部指定之直轄市、縣（市）政府辦理。依本條規定，被指定之直轄市、縣（市）政府辦理教科書採購之權限係源自於教育部指定；另依本條立法理由說明：

基於國民教育為憲法明定為人民的權利，當然在其學習的教科書，不因所處地域差異而有所差異，要解決此一亂象，爰主張將全國國中小教科書的採購，由教育部統籌辦理，爰增訂之。⁴

故我國有關教科書採購原則上應由中央主管教育行政機關教育部統籌負責，屬國家採購制。

（二）《採購作業要點》之法律性質

教育部依據《國民教育法》第 8 條之 3 條之授權，制訂《採購作業要點》。一般而言，行政機關依據法律授權而作成之規定，係屬法規命

³ 參閱教育部國民教育司（2010）。

⁴ 參閱立法院法律系統（2004）。

令。通常法規命令的名稱大都使用「規程」、「規則」、「細則」、「辦法」、「綱要」、「標準」或「準則」等；而使用「須知」、「要點」、「注意事項」等名稱者，其性質多屬行政規則（陳敏，2007）。《採購作業要點》係基於法律授權而制定，惟名稱卻使用「要點」二字，從名稱上觀察應為行政規則，則其性質究竟為法規命令抑或行政規則？有進一步釐清之必要。

所謂法規命令，依《行政程序法》第 150 條規定，係指：

行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。

法規命令之制定，依《行政程序法》第 154 條規定，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告草案，並得以適當方法，將公告內容廣泛周知，以使人民知悉並有表達意見機會。此外，依《中央法規標準法》第 7 條規定，各機關訂定法規命令後，應即送立法院審查該法規命令是否有違反、牴觸或變更法律者，若發現有前述情形，得通知法規命令制定機關更正或廢止之（《立法院職權行使法》第 62 條第 1 項）；至於所謂行政規則，依《行政程序法》第 159 條第 1 項規定係指：

上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。

由於行政規則性質屬於機關內部規範，故其制定無需法律授權，亦毋須踐行草案預告等民意參與程序（陳敏，2007），其拘束力原則上亦僅及於制定機關組織權及指示權所及範圍，除非行政機關之事務監督權，超出其行政主體，而及於其他行政主體之行政機關，例如委辦事項時，始例外對其他行政主體之行政機關發生效力（陳敏，2007）。因此，如果行政規則對人民權利增加法律所無之限制，乃屬違反「法律保留原則」，應不能對外發生直接拘束力（李惠宗，2007）。

從教育部制定《採購作業要點》之程序來看，教育部並未踐行草案預告程序，且制定後亦未將之送立法院審查，顯然未採用法規命令之制定程序；另從《採購作業要點》內容來看，《採購作業要點》主要係規範被教育部指定之直轄市、縣（市）政府辦理教科書採購應遵循之相關事項，雖直轄市、縣（市）政府與教育部乃分屬不同公法人之行政機關，教育部所制定之行政規則，原則上應不能拘束其他縣市政府，然因教科書採購事宜係教育部依《國民教育法》第 8 條之 3 規定委託被指定之各直轄市、縣（市）辦理之事項，故教育部為督導辦理而制訂之《採購作業要點》，得超出其本身行政主體，而規範拘束委辦機關即被指定之各直轄市、縣（市）政府，故《採購作業要點》之法律性質應為行政規則，殆無疑問。

茲有問題者，教科書採購攸關義務教育推行，與學生受教權之實現息息相關，得否僅以具機關內部效力之行政規則為規範？且在教育部介入教科書採購之前，教科書商就教科書銷售事宜，本得自由與各學校協商契約條款及價金，而於《採購作業要點》公布實施後，其原得享有之交易自由權限顯然受到限制，權益顯受到影響，從前述行政規則之效力來看，教科書採購方式應不宜以行政規則定之，詳細論述，容後補充。

（三）採購主體

我國現行教科書費用實際付費者是學生（學生係未成年人，故由其父母或監護人支付），實際使用者亦是學生，故從使用及付費之角度觀察，一般人均認為教科書實際購買者應為學生，各學校亦以此觀點以代辦費名義向學生收費。然而 2003 年《國民教育法》增訂第 8 條之 3，已明文規定教科書採購由教育部負責，故教科書採購主體，依法原則上應由教育部擔任。而由於《國民教育法》第 8 條之 3 規定，教育部得指定直轄市、縣（市）政府辦理教科書採購事宜，故教育部實際上係委辦給其指定之直轄市、縣（市）政府辦理；另被指定之直轄市、縣（市）政府又依《採購作業要點》第 4 條規定將議價、簽約事宜交予其轄下學校