

香港教科書制度——鬆與綁的拉鋸

【教科書研究中心副研究員 李涵鈺】

壹、議題重要性

順應多元化、自由化與民主化潮流，臺灣自 2002 年起中小學教科書全面實施審定制度，開放由民間業者自行編輯，象徵著政府對教育知識掌控權力的鬆綁。審定制實施至今已近 20 年，當初期望教科書多元化與品質的提升也有著不同討論聲音。從這一波課程改革下，如何因應或微調，成為教科書制度改革須思考的議題。

香港除了與臺灣地緣環境相近外，教科書（註1）在兩地的課堂教學、學習、考試均占有重要地位。香港由政府（課程發展議會）負責制定各科課程指引，民間（商營出版社）編寫教科書，再將教科書送交政府評審，認可的教科書便可供學校選用，審定程序大致與臺灣相同。雖然香港教科書制度也是審定制，惟其不強制課本一定送審，且以「適用書目表」作為選書推薦。在自由市場機制下，香港教育局對於教科書的編輯、審查、選用、使用等有一套制度設計（駐香港臺灣經濟文化辦事處，2016），香港學者形容是「徘徊於控制與自由之間」（霍秉坤，2019），筆者認為是在自由之中，設定相關規範，以防止自由失控。

香港教科書制度長期以往採取自由市場導向，有寬鬆也有若干規範，臺灣現正朝向鬆綁的路上，若過於控制，易失去多元，自由與品質該如何兼顧？要規範到什麼程度？鬆綁之間如何拿捏？依此，本文從國際教育訊息中的香港教科書資料，整理出有關編寫、審查、選用、書價等做法，並汲取可反思借鑑之處。

貳、香港教科書制度特點

一、闡明優質課本的特質，以《優質課本基本原則》引領課本編寫

香港課本的編寫指引及原則，除了有個別學習領域／科目的課本編纂指引外，還有《優質課本基本原則》。該文件清楚說明，學習並不侷限於課本或課堂上，更包括各種學習材料和學習經歷。儘管課本並不是獲得知識的唯一途徑，有鑑於課本是學生重要的閱讀材料，優質的課本不僅能激發學習興趣，更能使學生積極參與學習，因此，課文的質與量必須審慎編寫（香港特別行政區政府教育局，2016）。

此基本原則分為 5 個範疇，包含「內容」、「學與教」、「組織編排」、「語文」、「編

註1 Textbook，香港較常指稱「課本」，臺灣常稱「教科書」，均為課堂中教與學的主要工具或媒介。本文在引用上多遵循派駐人員的用語，其餘則以「教科書」為主，因此本文中，「課本」及「教科書」混和出現。

印設計」，在數位教科書方面，另有「技術及功能要求」、「運用電子功能於學與教」(香港教育局課本委員會秘書處，2020)。每個範疇下各有數個細項指標，如「內容」範疇下有 10 項指標，體現科目課程的四大要素(目標、內容、學與教策略、評估)，以協助學生的學習；又如「學與教」有 9 項指標，旨在透過不同學習活動培養共通能力，均衡發展學生不同層次的認知技能(香港特別行政區政府教育局，2016)。

香港教育局所公告的《優質課本基本原則》是各科目共通性的指引，這些指標對於教科書內容、如何設計問題、學習活動的安排與組織、學習的評估與回應等有具體建議，是教科書出版社實用的編撰設計原則。筆者認為課本編撰前提供具體的指引，或許比審查時提出有關學與教等設計方面的修改建議更具參考或影響力。

二、選取部分優質課本原則作為審查通過的必備條件，把關基本品質

為確保課本的品質，香港教育局設立了評審程序，送審的課本須由教育局的科目專家、前線教師和大專學者所組成的科目評審小組進行評審，審查範疇包括課本的「內容」、「學與教」、「組織編排」、「語文」和「編印設計」等(駐香港臺灣經濟文化辦事處，2014a)，亦即在優質課本基礎之上，香港教育局選取部分原則作為評審通過的必備條件：

內容：(1) 配合課程指引的宗旨及目標。

(2) 內容有效配合課程要求，不須附加材料，仍足以獨立使用。

(3) 資料／數據準確及適切。

(4) 概念正確、清晰和發展合理。

學與教：具備必須的學習活動以達成學習目標

語文：語文正確無誤

若上述任何一項未達基本要求，則為「不推薦」(NR)，無法列入「適用書目表」(香港教育局課本委員會秘書處，2020)。因此《優質課本基本原則》不僅是課本編寫參考，亦是課本評審的依據，在此基礎上為教科書審查設立了基本通過門檻，從而也可避免審查委員淪為出版社小編，幫忙校對修潤文字。

三、以整個學習階段送審，確保品質與連貫

出版社根據各科目課程綱要／指引編寫的新課本，須以整個學習階段的形式送審和批核(如小一至小三、小四至小六、中一至中三、中四至中六)，以確保課本的連貫性、品質及其涵蓋的範圍能符合課程的要求(駐香港臺灣經濟文化辦事處，2014a)。部分指定科目／修訂課程可接受「分批送審」，但評審結果仍會依據整個學習階段，也就是全套課本的整體評審而定。評審結果有「推薦」(R)、「不推薦」(NR)，即使課本評級為「R」，出版社仍須根據課本評審報告所提出的意見，修訂「必須更正部分」；

如送審課本（初版／改版課本）前兩次已被評為「NR」，課本委員會有權不再為有關課本進行第三次評審（香港教育局課本委員會秘書處，2020）。部分科目允許「分批送審」，或可減低因投入課本開發，結果審查後無法列入適用書目表而蒙受損失。

香港採取整個學習階段給予整體評定，確保連貫性與完整性，亦可避免學校所選用的版本，若某冊未通過審查，如上冊通過，下冊未通過，學生可能面臨換版本的窘境。

四、賦予教科書出版社送審的自主性與學校的選書權

出版社不一定要將課本都送至教育局評審，但若有意將課本列入教育局「適用書目表」／「電子教科書適用書目表」，便必須送審（駐香港臺灣經濟文化辦事處，2014b）。經評審而能達至一定水平的課本，會獲列入香港教育局「適用書目表」內，供學校選書之用（駐香港臺灣經濟文化辦事處，2014a）。通過評審的課本，出版社將收到教育局提供的中、英文標誌的電子檔，「標誌」如下圖所示，可印於課本的背頁，除適用書目表的課本外，不可在其他情況下使用（香港教育局課本委員會秘書處，2020）。



因此，香港教育局未強制出版社必須將教科書送審，同時在選用規範上，即使未送審、未通審的教科書，學校仍可選用，賦予學校選書權，可因應學生的學習需求及教師專業自主與能力，得以採用「適用書目表」以外的課本和學與教資源。

惟香港教育局（2020b）於2019年推出高中通識科教科書專業諮詢服務，試圖以「自願送審」機制，解決市面上流通多套未送教育局審查的通識科教科書，並考慮將通識科「教科書」納入現行課本評審機制的可行性，也就是說香港的通識科教科書未來可能面臨均須送審，學校才能選用的處境。

五、為穩定課本價格及選用秩序，實施「課本、教材和學材分拆訂價」

香港的教科書書價高，有小學家長指稱，透過學校訂購全新的教科書一套，大約須3千多元港幣（約1萬2千至1萬5千元新臺幣），而這已經是透過校方提供的折扣購買（香港事務局，2019）。在自由經濟市場的原則下，香港教育局不會過度干預出版社的商業決定，因此出版社得依公司營運、課本開發成本、市場情況等因素為課本定價，但教育局會採取各項措施，以穩定課本的價格，如「課本、教材和學材分拆訂價」（駐香港臺灣經濟文化辦事處，2014a）。

為有效解決課本與教材綑綁銷售的情況，香港教育局於2014、2015學年起全面實施「課本、教材和學材分拆訂價」政策（分拆政策）（駐香港臺灣經濟文化辦事處，

2016)。「分拆政策」是指教科書出版商須為課本、教材和學材分別訂價，不可將課本連同教材／學材（如工作紙／「按需要列印」的原件、學習管理系統、作業、暑期作業等）以綑綁方式銷售，亦不可向學校提供贈送，或讓學校借用教材；但供學校選書用的課本樣板書，以及符合有關規範的免費教師用書，則可獲豁免（駐香港臺灣經濟文化辦事處，2016）。

消費者按需求去選購課本、個別教材／學材或「套裝」（駐香港臺灣經濟文化辦事處，2016），減輕家長購買教科書的負擔和避免資源浪費（香港教育局，2015），此政策除了讓出版社有所遵循外，避免變相將開發教材或銷售費用加諸於學生用教科書之中，也避免學校在選用時，因有關利益（如送測驗卷、作業本等），而影響選書結果。

六、增加課本重用的條件與機會，鼓勵循環使用

為解決書價問題及培養學生的環保意識，香港教育局推行不同形式的課本重用計畫，例如購買故事書和參考書讓學生借用、舊書捐贈、買賣二手書活動等。此外，在《優質課本基本原則》的「編印設計」亦有具體建議做法，課本在設計時，就能從方便循環再用的角度進行編排，例如：盡量避免提供僅能使用一次的材料（例如只可使用一次的貼紙）或從課本中撕出部分頁數等（香港特別行政區政府教育局，2016）。

另外，在課本「改版」部分，自2010、2011學年起，出版社必須遵守「五年不改版」的規定（初中「生活與社會科」除外），若出版社提出的改版理由不充分或擬改版內容較舊版差異不大，即使已符合五年不改版的期限，教育局亦不批准改版（香港教育局課本委員會秘書處，2020），避免課本內容頻繁修訂更動。

出版社印刷課本時，必須以「附頁」或「勘誤表」形式，展示有關課本的改動或修訂，並透過學校免費派發給使用舊書的學生。學校在書單上應清楚列明該課本的原有版次舊書仍可使用，由出版商提供或從教育局「適用書目表」下載「附頁」或「勘誤表」分發給使用舊書的學生，或通知學生有關修訂的資料（香港教育局課程資源組，2021），若出版社未能達到上述要求，教育局有權將課本自「適用書目表」內刪除。教育局的這些作為均在創造增加課本重用與循環使用的機會與條件。

參考文獻

香港事務局派駐人員（2019）。中小學教科書又加價 香港家長慨嘆吃不消。教育部電子報，880。取自 https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=22511e

香港特別行政區政府教育局（2016）。優質課本基本原則。取自

<https://www.edb.gov.hk/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/GuidingPrinciples/index.html>

香港特別行政區政府教育局（2020）。教科書資訊：適用書目表。取自

<https://www.edb.gov.hk/tc/curriculum-development/resource-support/textbook->

info/index.html

香港教育局（2015）。「課本、教材和學材分拆訂價」政策的推行。取自
[https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/EDBCM15172C%20\(clean\).pdf](https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/EDBCM15172C%20(clean).pdf)

香港教育局課本委員會秘書處（2020）。課本評審程序簡介。取自
https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/Briefing%20on%20Procedures%20of%20Submitting%20Textbooks%20for%20Review_ICT_20200708.pdf

香港教育局課程資源組（2021）。學校選用優質課本(印刷和電子)和課程資源問與答。取自
[https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/Selection_of_Quality_TB_and_CR_for_Use_in_Sch-Q&A_\(2021\).pdf](https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/Selection_of_Quality_TB_and_CR_for_Use_in_Sch-Q&A_(2021).pdf)

駐香港臺北經濟文化辦事處（2014）。港教局首推電子書較紙本便宜，惟中小學學界反應不寄予厚望。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自
https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1805791

駐香港臺北經濟文化辦事處（2015）。香港電子教科書博覽會，期3年內提升使用校數。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自
https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1832927

駐香港臺灣經濟文化辦事處（2014a）。香港中小學教科書出版、審查、選用與價格訂定。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自
https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1176593

駐香港臺灣經濟文化辦事處（2014b）。香港電子教科書審查與使用概況。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自
https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1821898

駐香港臺灣經濟文化辦事處（2016）。香港中小學教科書編輯、審查、選用、使用等實務運作及制度設計。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自
https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1850822

霍秉坤（2019）香港教科書編審和選用機制：徘徊於控制與自由之間。教育學報，47(1)，71-93。