

香港教科書編審和選用機制： 徘徊於控制與自由之間¹

霍秉坤*

香港教育大學課程與教學學系

教科書是教育的重要環節，聯繫教學內容、系統知識、課程與教學、學習評估。香港教科書編審和選用的機制，雖然一直引發大量爭議，但探討其機制的文章不多。本文將評析教育局在教科書編審機制的特質。教育局在編審過程中，對特定項目加以控制，如編寫內容、編寫取向、價格因素等；然而，對部分項目則容許自由編寫，如附加內容、教學活動、撰寫篇幅等。出版商為爭取通過評審，獲得更大市場份額，需要滿足教育局的要求和學校教師的口味。在選用過程中，學校需要建立選用教科書的方法，經教師商議選用，但教育局未擬定教師選用準則的嚴格標準，教師選擇具有彈性。筆者認為，香港教科書編審和選用的機制中，教育局的取態經常徘徊於控制與自由之間。

關鍵詞：教科書；評審機制；自由；控制

引言

教科書²是教育的重要工具，聯繫教學內容、課程與教學、學習評估等元素。教科書跟課程和考試直接相關，仍然是學生學習的主要工具。因此，探討教科書的編審和選用，屬於教育研究的關鍵環節。霍秉坤、葉慧虹、黃顯華（2010）從教科書研究、審書尺度、審書取向、教科書內容質素等四方面分析，發現教育局在教科書審定機制中扮演重要的角色。本文主要評析教育局在機制中的作用。全文主要分三個部分：一是敘述香港編審和選用教科書的背景；二是探討教育局在編審和選用教科書過程中的角色；最後分析教育局於編審和選用教科書過程中如何徘徊於控制與自由之間。

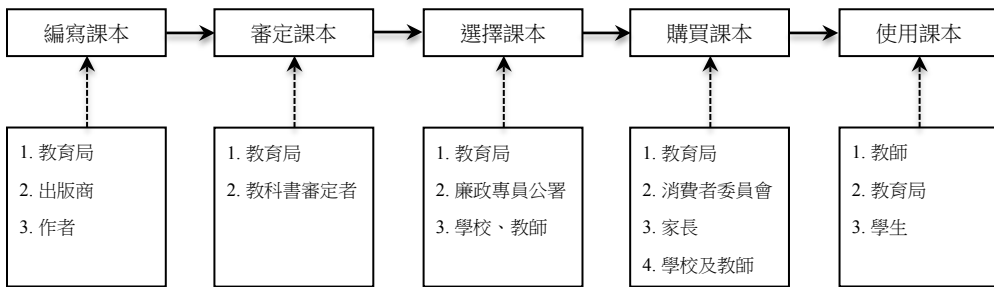
* 通訊作者：霍秉坤（pkfok@eduhk.hk）。

香港教科書編審機制

教科書現行編寫和選用機制

教科書的發展過程，與內容、意識型態、發展權力互動有密切關係（藍順德，2010）。香港教科書編選機制，包括編寫、審定、選擇、購買、使用五個階段（見圖一），每個階段涉及不同組織或人士。筆者認為教科書編寫、選擇、使用是當中的重要環節，影響學生學習；教育局在各階段中亦扮演重要的角色（霍秉坤，2016；霍秉坤等，2010）。

圖一：香港課本編選及運用階段的持份者



教科書編審的自由與控制

學者以不同視角詮釋教科書的編寫和選用模式，如課本編選機制（霍秉坤等，2010）、商品化與專業化（周淑卿，2010）、多元化內容（陳文典，2009）、「送審」和「購買」度向（李家駒，2016）。筆者認為，以「送審」和「購買」度向分析香港教科書的特質，頗有見地，因為政府對教科書的管理取向正與這兩方面直接相關。教科書送審，涉及編寫取向及內容的自由；教科書購買，涉及價格上的自由。本文嘗試以控制與自由來分析香港教科書的出版事業。

談及控制與自由，學者（如張東升，2008；趙天嬌、李興、邵健偉，2017；鄭深源，1996；Bauman, 1989; Pettit, 2012）都提出詳細分析。自由可分兩種：一種是指社會／政治的自由，另一種是指心理／身體上的自由（張佛泉，1993；Pettit, 2012）。控制是統治、權威、力量的符號；即是在一定的標準和規則下，對某物加以規管、限制與指揮。控制形式有多種，較常見的是行為控制、過程控制、思考過程的控制；相較於行為控制，研究者更關注思想層面的控制。另一方面，自由是指個人能夠不受限制地作出決定或行為，例如：免受身體的限制，如監禁；免受精神限制，如被強迫；免受社會限制，如受到懲罰或威脅。換言之，社會不禁止你按自己意願行事，你不會因行事而受懲罰（鄭深源，1996；Bauman, 1989; Pettit, 2012）。若把自由和控制用於社會系統，則社會組織控制指社會的控制主體，如政府、公司、組織根據

各自權力，通過法律、政策、規章制度等對個人思想和行為作出規範、約束、指導；若個人未能遵循，社會組織便會通過強制、引導、鼓勵、壓力、物質刺激或處罰等手段來調整。一般而言，政府以法律、政策為基礎，獎勵對社會作出有利行為的人，懲罰反社會、反秩序行為的人（趙天嬌等，2017；鄭深源，1996，頁 29；Bauman, 1989; Pettit, 2012）。Friedman（1995）強調自由是發展的基石：「不發達國家需要釋放數以百萬計人們的能量；他們正受愚昧、習俗、傳統的束縛，但卻是有能力、積極、精力充沛的人……它們需要自由、為個體實踐提供最大機會、具備誘因去實踐的氛圍」（p. 9）。政府雖然一方面構成對自由的威脅，另一方面卻可創造條件令人民享有更大自由，免受某些控制（Raz, 1986）。因此，平衡自由與控制極為重要。

香港是個崇尚自由的城市。按霍秉坤等（2010）分析：「香港課本屬教育範疇的產品，深受香港自由市場的影響」（頁 36）。自 20 世紀 60 年代，香港政府一直採取較自由和積極不干預的管治政策。過去六十年，政府曾採取積極不干預、積極的市場促進者、「小政府、大市場」、適度有為等政策。雖然香港對積極不干預政策的定義模糊，亦曾干預或參與市場，如曾入市外匯、股票、期貨市場，投資數碼港和迪士尼樂園，購入香港交易所股票等，但回歸前後，香港政府一直獲世界性的機構認同，評為全球最自由的經濟體系：佛利民稱香港為最自由的經濟體系（Friedman, 1991）；香港自 1995 至 2018 年獲美國傳統基金評為「全球最自由的經濟體系」（The Heritage Foundation, 2018）；加拿大菲沙研究所（Fraser Institute）自 1996 年一直評選香港的經濟自由是世界第一（Gwartney et al., 2018）。

教科書編寫和選用存在自由與控制的情況。一方面，自由是指出版商和作者、學校和教師可以主體地位，自行發展和選用教科書；另一方面，控制是指教育當局對持份者（出版商和作者、學校和教師）作出限制。在教科書編寫方面，政府容許多家出版商編寫教科書，釋放更多作者能量，更能出版優質的教科書。例如，出版商可選擇編寫取向、內容、教學活動，可自由參與、自由編寫、自由按市場定價；教師可自由選擇出版商的教科書。另一方面，政府對出版商編寫和出售、學校教師選擇和使用教科書，仍以法律、認證或指引加以規範和控制。香港特別行政區政府設計和運作教科書評審機制時，必然仔細考慮「控制」與「自由」之間的平衡。

香港教科書編審的取向

筆者參考李家駒（2016），發現可從兩個度向分析審定機制。首先是評審尺度。若尺度過嚴，教科書編定容易使知識定於一尊。2018 年，歷史科教科書評審出現爭議，出版商需要修正，否則可能不列入「適用書目表」（詳見後文「討論」）。按一般情況，香港教科書評審尺度尚算恰當。林智中（2008）按其實際編寫教科書的經驗，認為審查機制仍算公平和具建設性：

在審查方面，香港的教科書開發系統並未出現很大的問題。一般的審查水平還算是不俗的。……除了審視教科書的水平外，他們也提出改善的建議。按研究者參與教科書開發的經驗來看，評審能做到公正，也能提出有用的修改建議。（林智中，2008，頁 42）

然而，評審小組的尺度仍具爭議。林智中（2008）提及出版商未修訂建議而出版：「近年發現有些出版商並未有完全按照修改要求進行及改動就貿然出版」（頁 38）。梁慶樂（2009）剖析中國歷史教科書的審定，認為教科書水平仍參差不齊：

但按評審機制，只要該出版社願意作出修訂，日後只要提交覆檢而又作出了修訂，仍應被接納。……於是，該套教科書就在全部送檢書都未能符合建構性學習精神的處境下，一齊通過，得以列入推薦書目之內。（梁慶樂，2009，頁 71）

其次，教育局在編審階段重視自由市場機制。林智中（2008）強調教科書不應採取官辦模式，避免官員因缺乏競爭而編寫出沒有質素、欠缺科學性、欠缺原創性的教科書，避免傾向承載「保守」與「傳統」價值體系。霍秉坤等（2010）發現以市場機制出版課本，與香港整體脈絡，以至全球趨勢一致，故應沿用自由市場機制出版課本（頁 37）。李家駒（2016）認為香港教科書完全自力更生，高度商業化，按市場機制發展，有助推動其成長；香港教科書品質能位居世界前列，與這自由機制有關（頁 16）。

研究設計

本研究的目的是檢視香港教科書評審和選用機制的特質，以了解政府在機制內扮演的角色。研究有兩個問題：（1）香港教科書評審和選用的過程中，政府官員扮演甚麼角色？（2）香港教科書評審和選用的過程中，政府官員在控制與自由的取態為何？

本文採用質性研究取向，通過文件搜集和訪談取得資料。文件的選取原則包括：（1）直接與機制有關，例如編訂課本的原則、選用課本的原則、優質課本的基本原則；（2）若有近似的文件，取其最新版本；（3）研究報告；（4）兩所學校選用教科書的通告（見附錄一）。筆者曾就通告諮詢三位受訪老師（D4、D5、D6），他們認為大部分學校都採用類似該兩份通告的教科書選用機制。因此，本文採用兩份通告作文件分析。除文件分析外，筆者走訪六位專業人士，了解他們對教科書編審和選用機制的意見（見表一和附錄二）。選取受訪者原則包括：（1）具教科書評審

表一：受訪者背景資料

受訪者編碼	受訪者職任	受訪者職務
D1	負責教科書評審的官員	從事相關工作近 10 年
D2	教科書出版商教科書編輯	從事相關工作超過 5 年
D3	教科書顧問	擔任相關工作近 10 年
D4	小學教師，常識科主任	已任教職 17 年，具編輯教科書的經驗，在校內協助選擇教科書，並編寫校本教材
D5	初中教師，中文科老師	已任教職 20 年，協助選擇教科書，編寫部分校本教材
D6	高中教師，數學科主任	已任教職 24 年，協助選擇教科書，偶爾編寫校本教材

或選用的豐富經驗；（2）熟悉教科書編寫和選用機制；（3）能全面考慮教科書出版的課題，從不同角度審視教科書編選機制。受訪官員（D1）深入了解教育局的評審過程，掌握機制的缺失和官員於審查教科書的功能；受訪教科書編輯（D2）除考慮出版商利益外，還強調出版教科書不僅着意利潤，亦應重視出版優質教科書，重視家長及學生利益，重視教科書能輔助教師的課堂教學；受訪教科書顧問（D3）經常強調顧問的目的並非單為金錢回報，而是希望為學生提供優質教科書，以協助學生學習；受訪三位老師均是學校選書委員會成員，重視校內教科書選用機制，着重替學生提供合適的教材，並協助編寫補充教科書的校本教材。

研究結果

按文件分析和訪談結果，教育局在教科書編寫和選用機制中擔當重要角色。教育局除評審出版社和作者的編寫外，亦向學校和教師提供指引。然而，教育局仍給予出版社和學校一定自由。

教育局的角色

編寫教科書的自由取向

從文件分析，教育局一直對教科書出版採取較寬鬆的管理取向。本世紀初，社會曾強烈批評教科書出版商謀取豐厚利潤，要求政府自行出版教科書，以提供廉價書本予學生使用（教育局，2009，頁 32）。然而，政府認為教科書屬商業產品，故奉行一貫積極不干預政策，不應參與，亦不會過度監管。2009 年，負責檢視教科書的「課本專責小組」認為，政府出版課本並不可取，因為不符合自由市場的政策：

……由政府出版課本的做法，雖可以保證課本的質素，降低課本的價格，卻加重政府的負擔，有市民會認為是政府壟斷市場，與民爭利，侵佔出版社的空間，導致課本內容千篇一律，並不符合香港的自由市場政策。（教育局，2009，頁 32，段 5.43）

受訪官員表示，教育局不應編輯教科書：

編輯教科書工作量極大，政府現行架構人手不可能應付；若大量增加人手，並不合乎經濟原則。政府出版課本，質素不一定更高，而且有違市場經濟原則。（D1）

任職出版社的編輯認為政府不應干預教科書出版，審定教科書亦應該具備一定的彈性：

我的意見很清楚：政府可以評審教科書，但不應涉足教科書編輯！它沒有足夠的專業人才，難保證質素；它較傳統而應變很慢，難於跟上時代節拍。而且，政府編輯教科書，會違背它積極不干預的政策。（D2）

前文提及，以市場機制出版教科書，更配合整體社會脈絡。近年，香港政治爭拗愈來愈多，政府出版教科書會使學校別無選擇（林智中，2008；霍秉坤等，2010）；若歷史科、中國歷史科、通識教育科等社會學科僅有一套政府出版的教科書，甚至會被視為思想灌輸的工具。換言之，讓出版社編寫教科書，引入市場機制，更符合香港的管治哲學。

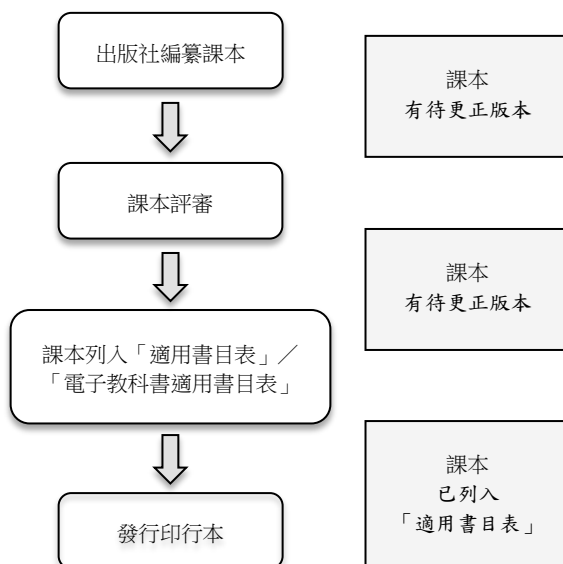
教育局評審教科書的程序和準則

在現行制度下，出版商出版「適用」教科書，必須經過一定的程序（見圖二）。出版社編寫教科書，須參考教育局的〈印刷課本送審指引〉（教育局課本委員會，2019）和〈初中中國語文印刷課本編纂指引〉（教育局課程發展處中國語文教育組，2018）。教育局課本評審小組會檢視教科書是否具備以下元素：「課程宗旨、主導原則、學習目標、用字、學習內容、課程組織、學習活動、學習評估、選材客觀等」。在內容、學與教、組織編排、語文及編印設計等各方面通過課本評審小組評審後，該書可納入「適用書目表」內，供學校在選擇教科書時參考（立法會，2018）。因此，教育局在審定教科書過程中扮演關鍵的角色。

教科書評審小組

教育局課本委員會設立評審小組，評審接受送審科目的教科書。該委員會轄下設有 30 多個課本評審小組，成員包括教師、校長、大專院校學者等，義務評審各科

圖二：教科書評審程序



資料來源：教育局課程資源組（2019）。

教科書。成員由專科組推薦擔任，任期兩年，並輪流加入評審小組，評審不同版本的教科書（立法會，2018）。按立法會（2018）文件顯示，每本送審的教科書由約五位成員（局內和局外評審員）組成的相關評審小組評審，局內評審員來自相關專科組的成員，局外評審員則為現職學校校長、教師、大學學者及其他熟悉該學科內容的專業人士。以歷史科和中國歷史科為例，過去五年，前者的評審員數目約 57 至 74 人，後者約 45 至 85 人。為確保評審公平和避免勾結，課本評審程序和內容必須保密，出版社（包括作者）、評審人員和教育局均須遵守保密原則；比方說，評審內容只作出版社內部參閱，不能公開，不能用作宣傳或打擊其他出版商。此外，評審員的身分亦須保密（立法會，2018；學與教資源檢討工作小組，2011）。談及評審小組的工作，受訪官員強調教育局對評審教科書責無旁貸：

應維持現行的評審機制。若完全不評審，教科書的質素沒有保證。雖然評審後仍難免有錯漏，但是仍能維持高水平的教科書質素。……至於評審員身分，我認為應該保密，使他們的評審工作不受壓力，不受政治或出版社之干擾。（D1）

出版社編輯雖然認為知道評審員身分有好處，因為可以直接與評審員溝通，但是接受評審員身分保密這原則：

我同意保密有好處，可避免評審員受壓力，可避免出現利益輸送。（D2）

然而，教育局教科書審定的尺度、品質，仍視乎審訂教科書成員的嚴謹程度，難以一概而論（林智中，2008；梁慶樂，2009）。

選購教科書的原則

教育局對學校和家長選購教科書，傾向放任自由。教育局（2016）在選購教科書的家長指南中強調市場原則：「出版社按課本開發成本和市場情況等因素為課本定價，在自由經濟市場的原則下，教育局不宜過度干預他們的商業決定」（段15）。然而，社會關注教科書售價，消費者委員會（2017，2018）每年分析中小學教科書的售價，教育局亦採取穩定教科書價格的措施（教育局，2019）。

此外，教育局關注學校選擇教科書時的售價問題，採取消極和積極兩方面措施。消極方面，向出版社提出三項要求：（1）配合教育局「課本、教材和學材分拆訂價」政策，分拆教科書和教材的網綁銷售；（2）推廣課本時，不可向學校提供任何捐贈或免費服務，不可向教師提供任何利益；（3）採用《優質課本基本原則》所建議廉價而恰當的印刷方法。積極方面，鼓勵學校推行不同形式的課本循環再用，並提供各種津貼讓學校購買所需教學資源，避免出版商饋贈於學校（教育局，2019）。

最後，教育局鼓勵教師運用專業知識，自行編訂教材，善用教育局在網上提供的免費教學資源，以減少倚賴出版商教材（教育局，2019）。

小 結

教科書評審機制運作近四十年，使教科書編著者掌握課程要求和優質教科書的準則，幫助提升教科書質素，而「適用書目表」方便學校選用教科書。因此，學與教資源檢討工作小組（2011）認為評審機制行之有效，應予以保留。

教育局在編寫過程中的角色

教科書雖然是學生多元學習資源之一，卻是教師主要使用的教材，佔主導地位。學與教資源檢討工作小組（2011）認為，出版商按課程發展議會課程指引撰寫教科書，有系統地組織內容，會使教學更容易達致課程目標。教師若能適當運用優質教科書，可以促進學生學習。事實上，校長和教師對列入「適用書目表」的教科書感到滿意（非常滿意及滿意的約佔 67%，對部分課本感到滿意的約佔 25%）（教育局，2009，頁 68）；對於出版商提供的「課本教學資源配套的內容設計」、「課本教學資源配套的教與學應用」都十分滿意，並認為「課本教學資源配套對學習成效」十分有幫助（它們都接近 80%）（教育局，2009）。

然而，出版商及作者仍受教育局課程指引和教科書價格兩方面的規限。首先，教育局對課程內容有清晰指引。積極方面，課程指引說明科目的目標、內容、教學取向和評估，有助編寫教科書；消極方面，課程指引降低了課程編輯的彈性。教育局清楚要求出版商按指引編寫：

本編纂指引旨在向有意出版初中中國語文印刷課本的出版社，闡明本科的課程宗旨、學習目標、編纂課本的相關原則等，務求課本能配合課程要求。有關一般編寫課本的基本原則和要求，請參閱教育局最新版本的《優質課本基本原則》。（教育局課程發展處中國語文教育組，2018，頁1）

教科書編輯顧問談及教育局指引時，認為教育局在自由與控制之間取得平衡：

我個人接受教育局的指引和評審建議。過去十多年，我參與教科書編輯，雖然一直接收官員的評審意見，但是大部分能順利修訂。有時，對於他們提供意見欠清晰，我會透過出版社向教育局查詢。（D3）

此外，出版商有自由編寫、售賣教科書，屬高度市場化的活動。然而，教育局最關注的售賣價格，出版商仍受制約。2008年，政府部門領導檢討教科書價格和開發電子教材，以多項措施監控出版商的銷售。政府礙於社會意見，認為教科書價格太高，並不合理。當時，政府成立「學與教資源檢討工作小組」，檢視教科書供應制度和電子學習資源發展；小組詳細檢視教科書的價格問題，提出多項建議，希望降低教科書價格。因此，教育局在出版社編寫教科書階段，常遊走於自由與控制之間。

教育局在選擇教科書過程中的角色

教育局向學校和教師提供選擇教科書的指引，但並沒有干預。一位任教高中的數學科主任描述學校制定選用教科書機制時，認為教育局指引使選用教科書的程序更複雜，但教育局沒有干預學校的選擇：

我較喜歡簡單的程序。初任教職時，科主任找幾位老師簡單討論，在非正式會議中決定選用哪本教科書。至今，學校有清晰的指引，要求科主任按指引、召開正式會議、撰寫會議記錄、記下投票結果。其實，結果與20多年前相若，但程序較複雜。在選書的過程中，學校沒有受教育局的干預，甚至焦點視學時沒有談及選書的事。（D6）

學校選擇教科書的機制

對於學校評選教科書的機制，教育局（2019）說明應該設立選書委員會，並提及學校選擇教科書機制的四方面：

1. 設立科目選書委員會，負責挑選教科書；中學及小學的科目委員會主席應由科目主任擔任，幼稚園的委員會主席應由學務主任擔任，各委員會成員應包括科目內所有教師；
2. 選書委員會須每年檢討學校現行採用的教科書和學與教資源，並把結果呈交校長及法團校董會審批；
3. 應訂定正式程序，規定選書委員會成員申報利益；
4. 透過不同渠道收集家長對教科書、學與教資源的意見。

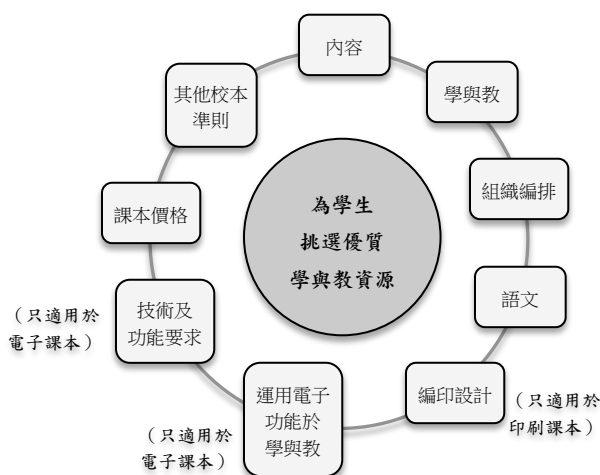
學校選用教科書的準則

教育局課程資源組（2019）建議學校按準則評選教科書（見圖三）。第一方面與內容有關，包括：

1. 依照最新課程文件編寫，配合課程目標及預期學生達致的水平，包含課程的基本元素；
2. 符合學生的學習需要和能力，引發學生興趣，讓他們投入學習。

第二方面與學生的學習機會有關，包括：

圖三：學校選用教科書的原則



資料來源：教育局課程資源組（2019）。

3. 提供多樣化的學習經歷，讓教師按專業知識調適內容，照顧學生的多樣性；
4. 提供獲取知識的途徑和逐步建構知識的框架，以補足學生課堂學習，從而促進獨立學習；
5. 內容及學習活動能激發學生思考，不強調機械式操練或強記學習。

第三方面與書本的物理屬性有關，包括：

6. 書本紙張必須輕而薄、耐用及不反光。

學校選擇教科書的程序

按課程發展議會（2017）的示例，學校選擇教科書的程序簡單清晰，包括五個步驟：

1. 設立選書委員會——負責挑選教科書。
2. 初選教科書——參考教育局《優質課本基本原則》，制定校本「選書原則」；參考「適用書目表」和「電子教科書適用書目表」，瀏覽同一科目同一年級的所有教科書；初步比較各教科書的相近章節／單元／書冊。
3. 終選教科書——按校本「選書原則」和教科書標價，通過初選的教科書；經深入討論和綜合判斷後，共同決定最終選擇；記錄選用教科書的過程和結果。
4. 家校溝通——透過不同渠道通知家長選書結果。
5. 學校管理委員會審批——學校管理委員會或校董會審批選書結果。

學校選擇教科書的自由

教育局雖然重視教科書的質素，而且把審定教科書列於「適用書目表」內，但是教育局〈學校選用優質課本和學與教資源〉明言：

課本不是促進學與教的唯一材料，教師可運用其專業知識，自行編訂或挑選其他學與教資源，以切合學生的需要。教師可善用教育局提供的免費資源……及其他生活化材料作為輔助教材，以提高教學效能，並減少對課本的倚賴。（教育局，2019，頁6）

換言之，教育局為學校提供選用教材的彈性，強調教科書並非惟一材料。學校毋須囿於「適用書目表」的教科書，只需採用一致的選書準則及程序，便可以自行編訂或挑選其他材料。此外，一位小學常識科主任談及選用教科書的情況：

我有參與選用常識教科書之決定。教育局、學校管理委員會、校長都沒有干預。我們選書委員會多次討論和決定後，便提交建議；上層亦核准我們選用的版本。（D4）

一位初中中文科老師協助評選教科書：

我參與選用初中中文科的教科書。科主任要求我們比較各級關於詩詞的單元，排列選用出版社之優次，並簡單列舉排優次的理由。我們開會時，一人一票選出教科書之版本。……科主任有提出他的看法，但強調我們可自行決定。他沒有投票。（D5）

再者，教育局不建議學校使用高中通識教育科教科書，不接受該科教科書送審；但不少學校仍採用未有送審的通識教育科教科書（教育局，2019）。近年，較多學校編製校本課程，沒有採用「適用書目表」內的教科書，可能有三方面原因。首先，教師的專業水平漸次提升；隨着學校教師學位化，教師資歷常規化，不少教師甚至具有碩士或博士學位，教師有足夠水平選用教科書。其次，普及教育實施後，學校間差別擴大，學生個別差異增闊，較多學校為了配合學生需要，選擇更切合該校的教學用書而不按「適用書目表」的推介。其三，部分學校使用自編教材，以切合該校學生的需要。

兩所學校選擇教科書的實例

本節，筆者將列舉兩所學校（學校甲和學校乙）選用教科書的運作情況。學校甲（2016）的家長通告解釋選用新數學教科書：「本校於2016年1月份的數學科會議中為此議題進行商討，經討論後，與會者一致決定啟動數學書選書程序」。通告說明學校的選書程序：

- 成立「科目課本委員會」，成員包括課程統籌主任、科主任及科任。
- 選書過程分兩個階段：
 - ◆ 第一階段由科主任負責在教育局的「適用書目表」中選取至少4本教科書作初步評選，並選出兩本作最後階段的評選。
 - ◆ 第二階段是科主任通知進入最後階段的出版商出席匯報及即場提問。
 - ◆ 經兩個階段的評分後，委員會依據各人評分，選出來年度建議使用的數學教科書。
- 最後，需要法團校董會和大部分家長通過，才能成為新的數學用書。

通告啟動選書的「家長諮詢」程序，邀請家長提供意見：「有關以上項目的諮詢期由XXXX年X月X日至XXXX年X月X日，歡迎各位家長提出意見。如對以上各項目有任何查詢，歡迎致電本校（XXXX-XXXX）與XXX主任聯絡。」

學校乙（2016）於 2016–17 年，發出家長通告解釋選用新的常識科教科書：「為配合本校電子課程的發展，推行 STEM 教學的新趨勢，以及過往所用的 XX 出版社《常識（第 X 版）》於本學年停印，換書有實際需要及迫切性。」因此，學校啟動選書程序：「在上年度常識科進行了選書程序，在選書的過程中審閱了多間出版社的常識科課本及教材，經過老師專業的評選，最後嚴選了 YY 出版社《今日常識 XXX》作為本校……常識科課本。」通告解釋選用的原委：

確保學生學習能覆蓋全部課程內容，學習得更全面，例如：二年級第三冊內容只作重點教學，說明各項習俗的相關意義，讓學生懂得尊重及欣賞中國傳統文化；為配合 STEM 教育，五年級第三冊內容會深化教學，並會在課堂進行有關科學探究的實驗；六年級第一冊和第二冊的內容會作重點教學，以裝備學生銜接升中的通識科。

最後，學校「希望家長明白上述常識科轉書的各項安排，鼓勵學生努力學習。如有任何問題，歡迎聯絡 XXX 副校長或 XXX 課程主任」。

教育局對學校選用教科書的指引和兩所學校的例子，說明教育局對學校的控制不嚴格。首先，兩所學校選用教科書程序不同。學校甲清楚描述選用教科書的機制、程序、人選，緊跟教育局的指引，並邀請家長在八天內提供意見。學校乙只簡述程序，期望家長明白轉用教科書的安排，沒有諮詢家長；然而，它清楚解釋選書的理由。按筆者理解，教育局雖然建議制定選書程序，但學校的安排頗具彈性。其次，教育局雖然提供學校選書機制及準則的指引，但學校可以自主操作。第三，學校可以選擇「適用書目表」以外的教科書。換言之，教育局讓學校自主地選用（或不選用）教科書。

討論

談及教育局與各持份者之間的關係，主要視乎教育局對各編審程序給予自由或加以控制。

教科書評審機制的迷思

設立教科書評審機制，可以確保教科書的質素，但亦可能使課程知識齊一化。首先，談談齊一化的問題。教科書在建構「真實的」內容與形式、選擇和組織知識方式的過程中，知識就成為正當的知識、文化的觀點，同時抑制其他知識和文化（Apple, 2000）。相較而言，香港教育體制傾向中央集權，容易出現社會控制；教科書經教育局審定，造成課程與知識體系的齊一化，影響學生的個人發展和創意思維。周淑卿（1998）從知識的決定來探討國定課程：

同樣是某種知識內涵，為何選擇某些內容而捨棄另外一些內容？為何是某種組織知識的方法例如，為何是學科，而非經驗領域、廣域課程組織？課程制定者據何以作取捨？這些都將是課程決定過程中被質問的問題。當國家訂定一套課程基準時，也勢必要面對這樣的質疑。（周淑卿，1998，頁19）

教科書的編定，容易使知識基礎定於一尊。2018年，歷史科教科書評審出現爭議，有助理解教育局審定教科書的機制。評審小組列出對送審教科書的評語（見表二），認為內容有不清晰的概念和措辭，要求出版社修訂。出版商需要修正，否則可能不獲列入「適用書目表」內。這些評語引起社會關注。一位教育局官員私下解釋：

我不肯定評語指出的問題為何，但出版商可按機制要求與官員討論。（D1）

就引起的社會關注，教育局局長楊潤雄在立法會回覆質詢，闡明教科書評審小組的架構：

每本送審的課本經由約五位成員（局內和局外評審員）組成的相關評審小組進行評審，局內評審員來自相關專科組的成員；局外評審員則包括現職學校校長、教師、大學學者及其他熟悉該學科內容的專業人士，……擔當不同課本的評審工作，程序公平公正。（立法會，2018）

表二：一所出版社的歷史科教科書評審報告

課本內容節錄	評審小組的評語
<ul style="list-style-type: none"> 「香港位於中國南方」 	<ul style="list-style-type: none"> 措辭不恰當
<ul style="list-style-type: none"> 「近代」歐洲的崛起，是世界歷史上重要的一幕，造成了「今日西方優勢的基礎」，令歐、美模式主導當今全球化進程。 	<ul style="list-style-type: none"> 觀點值得商榷
<ul style="list-style-type: none"> 「一九三七第二次中日戰爭」爆發 	<ul style="list-style-type: none"> 用詞不當
<ul style="list-style-type: none"> 1. 中共「一黨專政」 早在一九四九年的《共同綱領》，已規定中華人民共和國由中共「一黨專政」…… 2. 「黨與政府的關係：黨政不分，在中共一黨專政下」…… 	<ul style="list-style-type: none"> 用字不當、概念不清
<ul style="list-style-type: none"> 一九四九年「中共建國，大量內地人移居香港」 	<ul style="list-style-type: none"> 事件沒有直接因果關係，容易導致錯誤理解
<ul style="list-style-type: none"> 「中國收回香港」 	<ul style="list-style-type: none"> 措辭不恰當
<ul style="list-style-type: none"> 「香港主權移交中國內地」 	<ul style="list-style-type: none"> 措辭不恰當
<ul style="list-style-type: none"> 「中國堅持收回香港主權」 	<ul style="list-style-type: none"> 措辭不恰當

資料來源：立法會（2018）。

然而，教育局沒有公開評審小組內評審的標準條件、教科書評審小組成員名單、教科書評審小組成員甄選準則和機制等資訊，透明度較低。若教育局採取強硬、嚴謹、執着細節的取向，便可能直接影響教科書的編寫。

教育局規管教科書價格

教育局對教科書價格的管控，引起出版界極大迴響；出版商甚至從多個角度質疑政府的理據。首先，整個社會都對教科書的品質要求愈來愈高，除了要求以學習者為本，提供不同學習經驗，亦要設計精美、彩色印製。近年，資訊科技的普及，又需要製作大量軟體。其次，他們認為教科書價格包括整個服務，如書價、教材、教具；若分拆教材及教具，學校可能要求出版商免費提供。出版商因市場競爭激烈，被迫免費提供（李家駒，2016）。第三，教科書是獨特的商品：用家是學生，買家是家長，選擇者則是教師或學校。教師具選書的專業知識，能以具教學效果為選書標準選擇教科書和教材。然而，這種獨特性使家長不一定了解教師選擇的理據，因此出版社需要同時面對家長、學生和教師的訴求（香港教育出版商會、中英文教出版事業協會，2009）。

2014年，教育局成功落實「課本、教材和學材分拆訂價」政策，改變教科書、教材和學材綑綁銷售的情況，同時避免把開發教材或銷售費用加於學生用教科書之內（吳加聲，2018）。此外，規定教科書出版商在審批後五年內不准改版，以免不停更換課本（教育局，2019）。同時，要求出版商在編印教科書時，採用廉價而恰當的印刷方式，減省教科書推廣活動的經費，提早公布課本價格（吳加聲，2018）。出版商在銷售課本時，在某程度上被教育局控制。在〈印刷課本編纂指引〉下，出版社可自行編定教科書。香港教科書制度界定了教科書屬商業產品，使教科書行業高度商業化，以自由市場來爭競。對教科書商而言，出版教科書仍有一定風險：

由於教育局為教科書的評審制訂了一套嚴格的評審標準及程序，所以並非所有送審課本都會獲得通過。如新學制的送審課本約有 200 套，其中 56 套便不獲通過評審。換言之，這些出版社所作的投資便全化為烏有。（香港教育出版商會、中英文教出版事業協會，2009，頁 11）

因此，教育局對教科書的管理，一直徘徊於自由與控制之間。

全面自由化的訴求

近年，香港面對教科書知識正當性的爭議和價格的高漲，有人建議讓教科書全面自由化。賴得鐘（2015）認為審定教科書制度引發不少問題，例如強化了大出版商

壟斷的局面，使教科書價錢高企。他強調社會發展已較完善，教師專業水平亦見提升，因此可摒棄審定制度的；相反，維持制度令業界僵化，令學校、家長、學生成為受害者。筆者對這種看法頗有保留：取消編審制度而教師以專業自行評選教科書，並不現實，因為教師必須具備足夠能力和時間。教育局審定教科書，能為學校提供具最低要求的教科書。

筆者認為，香港教師是否有能力和時間編纂大量的教材，仍有疑問。例如，官方推動的校本教材取代教科書，舉步維艱。林智中（2008，頁 34）引中文科為例，說明教師不容易開發校本教材。譚彩鳳（2005）發現，教師認為政策不切實際，他們缺乏時間和能力發展高質素教材。當時，政府投入大量資源，由負責中文科發展的官員推動，但是研究顯示，中文科教師不大支持校本教材發展（黃顯華、李玉蓉，2006；譚彩鳳，2005）。

徘徊於控制與自由之間

雖然教科書使知識內容一體化，容易形成教育控制，忽略了學生個性和創造性的發展，但現實中教師沒有足夠能力和時間，未能發展優質教材。

有學者認為香港課程發展（包括教科書的編審）高度集權：課程由中央決定，學校課程發展跟隨中央的指引和建議，教科書經中央（教育局轄下的課程發展議會）審訂而緊跟中央既定宗旨，考試按中央課程而成學生學習緊箍咒；再者，教育局運用了學校自評與外評，使學校緊跟中央的設計（楊思賢，2013，頁 146）。然而，按筆者分析，教育局在編審過程中，關注影響價格的因素、編寫內容、影響教學的編寫取向、意識型態等項目；雖然它關注教科書價格，但沒有採用控制措施，只採取穩定價格的措施。另一方面，在按課程指引原則、依從教科書編審和選用機制下，教育局容許編者自由編寫和學校教師自由選擇教科書。

按上文分析，教育局管理教科書編審和選用徘徊於控制與自由之間：在 20 世紀 80 年代初期，編寫和價格都限制較少；但至近年（約 2010 年後），編寫和價格都受較多限制。編寫的限制包括：課程改革的取向，與政治及國民教育的術語；價格方面的限制則包括：教科書與教材教具分拆，五年才可修訂再版。在教科書編寫和使用的過程中，每一階段（「編寫課本」、「審定課本」、「選用課本」）都出現給予自由和加以控制的現象：

- 在編寫課本階段，教育局對出版商和作者提供清晰指引，但亦給予彈性以編纂內容、教學活動和評估；
- 在審定課本階段，教育局擁有極大決策權，可以決定是否把教科書列入「適用書目表」；出版商礙於盈利，一般都會按照教育局要求修訂；

- 在選用課本階段，教育局對學校、校長、教師發出指引；學校（包括學校管理委員會或法團校董會）執行選書程序後，便可自由選用任何教科書。再者，教育局容許學校選擇「適用書目表」或自定校本教學材料，因而享有極大的自由。

筆者綜合四位受訪者（D1、D2、D3、D5）的意見，歸納官方對出版商及作者、學校、教師所給予自由和施加控制的情況（見圖四）。

圖四：教育局對教科書在不同階段的自由度



建議

教育局在教科書編審和選用的機制中，角色舉足輕重。按上文分析，香港政府對教科書編審給予自由或施加控制，可以從編審過程和自由市場兩個維度給予建議。

筆者認為，教育局在教科書編審的功能奠基於三項教科書特質。首先，教科書是學校教學中的主要工具，雖然並非不可或缺，但仍是學校經常採用的工具。因此，不能完全依賴商業運作模式。其次，審定教科書是專業的工作，不可能依賴學生或家長的能力，而必須依賴專業人員（包括教師或教育局官員）審定。第三，教科書的持份者角色不同：學生是用家，家長是購買者，教師及學校是選擇者，出版商是商業營運者；如何平衡各持份者的利益，必須有妥善機制，一方面須防止劣質教科書影響學生學習，另一方面要留意教科書價格的穩定。

政府應該維持兩方面的控制：價格和質素。價格方面，要使教科書價格穩定而家長能負擔，不應完全按自由市場運作。現時，政府（教育局和消費者委員會）採用兩種方法。首先，不容許教科書出版商隨意改版，如由 2010–11 學年起，出版商必須遵守「五年不改版」的規定（教育局課本委員會，2019，頁 3）；若改版理由不充分

或擬改版內容較舊版的改善不大，即使該課本已符合「五年不改版」的期限，當局亦不會批准該課本改版（教育局課本委員會，2019，頁4）。其次，消費者委員會（2018）每年提供教科書價格的調查結果，以達致社會監察出版商的效果。筆者認為，香港政府應該維持類似的價格穩定措施。至於質素方面，包括內容跟課程指引的配合、事實和知識的準確度、內容組織的嚴謹性等。

然而，教育局必須提供足夠的自由，使教科書出版商編寫時具有靈活組織內容的空間，例如教學組織的次序、教學活動的多樣性、引用例子的彈性。再者，學校教師面對多樣的學生，教育局必須讓教師在教授過程中，有自由選用適切的教科書版本，調適教科書內容及方法，增加或刪減部分內容，以照顧不同學生的學習需要。

筆者認為，關鍵在於：教育局對教科書有一定程度的控制實無可厚非，然而讓教師、出版商自由編寫教科書卻十分重要。出版商有重要的人力資源、經驗、方法；學校教師有不少具創意的人才，每天在前線面對學生，更了解如何調適課程和教學材料，以切合學生的需要。現時，教育局在教科書編審和選用機制上尚能平衡地施加控制和給予自由。可以說，教育局擁有重要權力、扮演關鍵角色，平衡地運用控制與自由的取向，對教科書質素影響至大。

結語

筆者認為，不同群體在自由與控制平衡下，能有序地發揮功能。首先，當教育局運用專業的角度限制出版商和作者的行為時，後者在編寫和審定階段中能發揮具創意的技巧，有系統而靈活生動地呈現課程內容，運用刺激思維的教學活動，提供具挑戰的評估問題，使教科書成為學生學習的重要工具。其次，教育局對於自由與控制的平衡，其實就是對各方自由度的平衡。擴大某方的控制權，壓制他方的自由，容易導致失衡。

筆者認為，構建不需要人為介入而自行調適的教科書審定機制並不可能。因此，體制再合理，制度再健全，機制能否有效運作仍視乎執行組織或人的居中協調工作（霍秉坤等，2010，頁55）。教科書編審和選用的機制，經常徘徊於執行者施加控制和給予自由之間。

鳴謝

本研究獲香港研究資助局撥款，作者謹此致謝。整項研究為香港研究資助局資助計畫（GRF 18614716），計畫題目為「課程政策的實施」。本文僅展示了部分研究設計和研究結果。本文內容和觀點只代表作者而非研究資助局觀點。作者感謝兩位評審者和編者的辛勞，他們提供深入而寶貴的意見，使文章更臻完善，但文責作者自負。

註釋

1. 本文曾發表於 2018 年 10 月 19–21 日由中國人民教育出版社與北京師範大學教育學部課程與教學研究院聯合承辦之第 20 屆海峽兩岸及香港地區課程理論研討會。
2. 教育局談及出版商編寫、教育局審定、學校選用教科書（textbook）時，多稱課本，並說明兩者為共通詞（教育局課程資源組，2019）。除引用著述外，本文使用「教科書」一詞。

參考文獻

- 吳加聲（2018）。〈多元優質課程資源 促進學與教效能〉。擷取自 <https://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/press/insiderperspective/insiderperspective20180416.html>
- 李家駒（2016）。〈回眸為前行——香港教科書出版六十年〉。《中國出版史研究》，第 4 期，頁 12–21。
- 周淑卿（1998）。〈國定課程：徘徊在自由與控制之間〉。《課程與教學季刊》，第 1 卷第 4 期，頁 13–28、134。doi: 10.6384/CIQ.199810.0013
- 周淑卿（2010）。〈商品化與專業化之間——錯綜複雜的教科書品質問題〉。《西南大學學報（社會科學版）》，第 36 卷第 4 期，頁 66–71。
- 林智中（2008）。〈香港教科書政策的理念和實踐〉。《教科書研究》，第 1 卷第 2 期，頁 29–44。
- 香港教育出版商會、中英文教出版事業協會（2009）。〈香港教科書出版的現況介紹〉。擷取自 <https://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ed/papers/ed0511cb2-1520-1-c.pdf>
- 張佛泉（1993）。《自由與人權》。台北，台灣：台灣商務印書館。
- 張東升（2008）。〈自由與控制：大學到底更需要誰〉。《綏化學院學報》，第 28 卷第 1 期，頁 139–140。
- 梁慶樂（2009）。《緣何沉淪：香港中學中國歷史課程研究（1990–2005）》。香港，中國：教研室。
- 陳文典（2009）。〈審定制教科書內容多元化及質量議題〉。《教科書研究》，第 2 卷第 1 期，頁 114–122。
- 黃顯華、李玉蓉（2006）。《新修訂中學中國語文課程下的學生學習經驗》（學校教育改革系列之 38）。香港，中國：香港中文大學教育學院、香港教育研究所。
- 楊思賢（2013）。〈學校評鑑制度：香港經驗的反思〉。《課程研究》，第 8 卷 1 期，頁 129–157。doi: 10.3966/181653382013030801006
- 趙天嬌、李興、邵健偉（2017）。〈基於自由與控制理論的公共空間行為研究〉。《設計》，第 15 期，頁 66–68。
- 鄭深源（1996）。〈論現代社會的個體自由與社會控制〉。《理論研究》，第 3 期，頁 28–31。
- 賴得鐘（2015）。〈通識教科書送審制度應予廢除而非加強〉。擷取自 <https://thestandnews.com/society/通識教科書送審制度應予廢除而非加強/>

- 霍秉坤 (2016)。〈教科書使用研究框架的評析〉。《全球教育展望》，第 8 期，頁 31-42。
- 霍秉坤、葉慧虹、黃顯華 (2010)。〈香港課本編選機制：教育局的角色〉。《教科書研究》，第 3 卷第 2 期，頁 27-62。
- 藍順德 (2010)。《教科書意識型態：歷史回顧與實徵分析》。台北，台灣：華騰文化。
- 譚彩鳳 (2005)。《中文教師的教學信念及其對課程實施的影響》(未出版博士論文)。香港中文大學，香港。
- Apple, M. W. (2000). *Official knowledge: Democratic education in a conservative age* (2nd ed.). New York, NY: Routledge.
- Bauman, Z. (1989). *Freedom*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Friedman, M. (1991). *Economic freedom, human freedom, political freedom*. Retrieved from <http://calculumus.org/lect/07pol-gosp/frlect.html>
- Friedman, M. (1995). *Foreign economic aid: Means and objectives*. Stanford, CA: Hoover Institution on War, Revolution, and Peace.
- Gwartney, J., Lawson, R. A., Hall, J. C., Murphy, R., Czeglédi, P., Fike, R., ... Newland, C. (2018). *Economic freedom of the world: 2018 annual report*. Vancouver, Canada: Fraser Institute.
- Pettit, P. (2012). Freedom. In D. Estlund (Ed.), *The Oxford handbook of political philosophy* (pp. 76-92). New York, NY: Oxford University Press.
- Raz, J. (1986). *The morality of freedom*. New York, NY: Oxford University Press.
- The Heritage Foundation. (2018). *2018 index of economic freedom*. Retrieved from <https://www.heritage.org/international-economies/commentary/2018-index-economic-freedom>
- (部分參考文獻用作文件分析列於附錄一，在此不重複。)

附錄一：分析文件目錄

- 立法會（2018）。〈課本評審〉。擷取自 <https://www.info.gov.hk/gia/general/201805/02/P2018050200631.htm>
- 消費者委員會（2017）。〈教科書訂價升 3.2%〉。《選擇》，第 489 期，頁 44–47。
- 消費者委員會（2018）。〈中小學購書費上升 3.5% 及 4.4%〉。《選擇》，第 503 期，頁 43–45。
- 教育局（2009）。《課本及電子學習資源發展專責小組報告》。擷取自 https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/edu-system/primary-secondary/applicable-to-primary-secondary/it-in-edu/wg%20final%20report_c.pdf
- 教育局（2016）。〈課本面面觀：家長指南〉。擷取自 <https://www.edb.gov.hk/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/parent-guide.html>
- 教育局（2019）。〈學校選用優質課本和學與教資源〉（教育局通函第 30/2019 號）。擷取自 <https://applications.edb.gov.hk/circular/upload/EDBCM/EDBCM19030C.pdf>
- 教育局課本委員會（2019）。〈印刷課本送審指引〉。擷取自 <https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/Guidelines%20on%20Submission%20of%20Printed%20TB%20for%20Review%202019%20c.pdf>
- 教育局課程發展處中國語文教育組（2018）。〈初中中國語文印刷課本編纂指引〉。擷取自 [https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/writing/2018/PTB%20Writing%20Guidelines_Chi\(JS\)_2018_c.pdf](https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/writing/2018/PTB%20Writing%20Guidelines_Chi(JS)_2018_c.pdf)
- 教育局課程資源組（2019）。〈「學校選用優質課本和課程資源」研討會〉。擷取自 https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/Textbook%20Seminar%202019_upload.pdf
- 課程發展議會（2017）。《中學教育課程指引（中一至中六）》。香港，中國：課程發展議會。
- 學校乙（2016）。〈常識科轉書事宜〉（課程通訊 7）。
- 學校甲（2016）。〈2016–17 年度更換數學書諮詢事宜〉（家字第 72 號學校通告）。
- 學與教資源檢討工作小組（2011）。《學與教資源檢討工作小組報告書》。擷取自 https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/report%20of%20the%20task%20force%20to%20review%20learning%20and%20teaching%20materials_traditional_chinese%20_version_20111213.pdf

附錄二：訪談綱領

訪談主要以十個問題為綱領：

- 按現行教科書評審機制，編者在編訂教科書時享有哪些彈性？
- 現行學校選用教科書時，有何機制？
- 學校教師使用教科書時，會考慮甚麼因素？
- 學校教師使用教科書時，會如何調整教科書的內容或教學活動？
- 學校教師若調整教科書的內容或教學活動，通常考慮甚麼因素？
- 現行學校選用教科書時，學校持份者（如校長、副校長、科主任、任教老師、家長）的參與情況如何？
- 學校教師選用或使用教科書的過程中，與教育局官員溝通的情況如何？
- 教師與出版社接觸時，如何掌握與選用教科書相關的資訊？
- 對現行教科書評審機制有何意見？
- 對於現行教科書的評審或選用兩方面，有何其他意見？

The Textbook Review and Selection Mechanism in Hong Kong: Hovering Between Control and Freedom

Ping-Kwan FOK

Abstract

Textbook, linking teaching content, system knowledge, curriculum and teaching, and assessment for learning, is an important part of education. Although the mechanism for reviewing and selecting textbooks in Hong Kong has always caused a lot of controversy, there are not many articles inquiring into the mechanism. This article analyzes the features of the textbook review mechanism of the Education Bureau. During the review processes, the Education Bureau, on the one hand, controls specific issues such as contents, teaching approaches, and pricing matters. It, however, allows freedom in other issues such as supplementary contents, teaching activities, length of writings. Textbook publishers, aiming to gain greater market share, need to meet the requirements of the Education Bureau and the desires of school teachers. In the selection process, schools need to set the procedure of textbook selection and allow teachers to select textbook. The Education Bureau, however, has not issued rigid standards for the selection and allows flexibility for teachers' choice. The author believes that the Education Bureau often hovers between control and freedom in the textbook review and selection mechanism.

Keywords: textbook; review mechanism; freedom; control