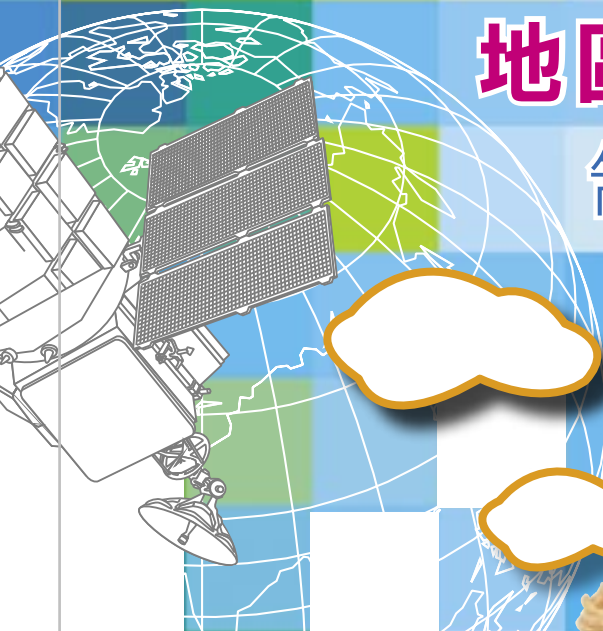


世界主要國家和地區教科書供應制度比較



文・盧立濤



教科書

教科書的供應制度是教科書制度的一個重要組成部分，建立一套科學而有效的教科書制度是我國當前基礎教育課程教材改革的一項基本目標。本文通過對當前世界主要國家和地區教科書供應制度的研究，對建立和完善適合我國國情、有利於城鄉教育協調發展和促進教育公平的教科書供應制度提出了自己的建議和思考。

2003年8月26日在全國人大常委會第四次會議審議未成年人保護法執法檢查報告時，農村學生輟學率居高不下再次成為委員們關注的焦點話題。有委員呼籲，為有效控制輟學率，應該向農村貧困學生免費提供教科書，建立與健全為農村貧困學生免費提供教科書的制度是控制輟學率最實際、也最見成效的措施。^[1]由此引發了我們對於政府是否應依義務教育免學費之精神而免費供應教科書，特別是向低收入家庭子女和農村地區貧困學生免費提供教科書，以降低農村學生輟學率，保障義務教育的真正貫徹落實和逐步實現向城鄉教育均衡和公平發展的思考，而解決這一問題的著力點即在於教科書供應制度的建設上。

教科書的供應制度是教科書制度的一個重要組成部分。

世界主要國家和地區的教科書供應制度都經歷了一個長期逐步發展完善的過程，研究分析世界主要國家和地區的教科書供應制度，探討教科書供應的共同發展趨勢和適合本國國情和地區差異的教科書供應方式，對我國當前正在進行的基礎教育課程教材改革和建立健全教科書供應制度具有積極的借鑒意義。

一、世界主要國家和地區教科書供應制度的概況

基於不同政治體制、經濟發展水準以及教育觀念和文化傳統等因素的制約，從世界主要國家和地區來看，不同國家和地區的教科書供應制度不盡相同並表現出各自的特色。概括來說，教科書供應制度依是否收費，大體分為三種：由政府購置或負擔，免費供學生使用，使用後不收回的免費制；由政府購置或負擔，免費供學生使用，但用畢收回的借用制；由學生自費購買的購買制（曾

天山，1997；黃嘉雄，2000；張行濤，2000；沈曉敏，2001)。在具體的操作過程中，由於不同國家、不同地區的具體發展狀況和教育階段的不同，有的國家和地區的教科書供應制度是採取以上三種類型中的任何一類；有的則採取以上三種類型中的兩類或三類（見表1）。

(一) 免費制：教科書由國家、地方或學校出資購買，無償發放給學生，學生使用後也不回收。在義務教育階段使用這種制度的主要有日本、韓國、朝鮮、印尼等。

(二) 借用制：教科書由國家、地方或學校購買，學生在學習時免費借用或交納一定的租金使用，學

習結束後，交還學校，供下一屆學生繼續使用。義務教育階段使用借用制的國家和地區主要有法國、瑞典、挪威、芬蘭、德國、英國、新西蘭、泰國、加拿大、美國的大部分州和學區等。

(三) 購買制：由學生出資購買教科書，學生擁有教科書的使用權和所有權。學習結束後教科書由學生自己保存。目前包括中國大陸在內的大部分發展中國國家和地區都使用這種制度，俄羅斯、中國香港和澳門地區以及大多數國家的非義務教育階段的教科書也都實行購買制。

二、世界主要國家和地區教科書供應制度的特點

表1 世界主要國家和地區教科書供應制度一覽表¹

主要國家或地區	教科書供應制度					
	初等教育階段			中等教育階段		
	免費制	借用制	購買制	免費制	借用制	購買制
中國			☆			☆
英國		☆			☆	
德國		☆			☆	
法國 ²		☆			☆	☆
俄羅斯			☆			☆
瑞典		☆			☆	
芬蘭		☆			☆	
挪威 ³		☆			☆	☆
美國 ⁴		☆			☆	
加拿大		☆			☆	
日本 ⁵	☆			☆		☆
韓國	☆					☆
泰國 ⁶		☆	☆			☆
越南 ⁷		☆	☆		☆	☆
巴基斯坦 ⁸		☆	☆		☆	☆
馬來西亞 ⁹		☆	☆		☆	☆
新加坡			☆			☆
印尼 ¹⁰	☆				☆	☆
澳大利亞 ¹¹		☆	☆		☆	☆
新西蘭		☆			☆	
中國臺灣 ¹²	☆		☆		☆	☆
中國香港			☆			☆
中國澳門			☆			☆

1969年義務教育階段的所有年級均實現了教科書免費制。這一制度一直延續至今，免費供應的對象不僅限於國內的所有公立、國立、私立學校義務教育階段的學生，也包括生活在海外的日本人的子女。免費供應的教科書的費用由中央政府和地方政府共同承擔。

教科書無償使用制度不僅符合義務教育的理想，而且有利於提高教科書的編寫和出版品質。在實行教科書無償借用制度的美國，教科書大都編得非常厚重，內容寫得豐富、翔實，這顯然需要很大成本。但由於教科書出借給學生，一本教科書可連續多年被不同學生使用，所以高成本的教科書既不讓受教育者造成負擔，也不讓政府帶來財政上的壓力。反過來說，由於採用了無償借用制度，教科書出版社就有可能以較高的投入來編寫和製作高品質、大容量的教科書。

2 為推進基礎教育的均衡發展，促進國民教育水準的整體提高，一些發展中國家逐漸確立向低收入家庭和農村地區的兒童實施無償借用教科書制度。

發展中國家由於經濟發展情況的制約，不可能像大多數發達國家一樣對所有學生採用教科書無償使用制度；但近十年來，隨著全民教育在世界各國的實施與推進，一些發展中國家亦開始逐漸採取了一些政策和措施，以促進城鄉教育的協調發展。

在推進基礎教育均衡發展上，免費供應低收入家庭和農村地區教科書，已成為一些國家的政策，如馬來西亞、越南和印尼。馬來西亞的中小學教科書採用有償供應制度，但對於低收入家庭的子女則實施無償借用制度。越南1993年的法律確認農村複式教學的合法性，法律還規定了複式教師工資兩倍於單式教師、少數民族教師的培訓工作、教材免費發放的對象等。印尼也制定了

由上表可以看出，世界主要國家和地區的教科書供應制度，儘管由於經濟發展差異和不同的教育體制、教育觀念等因素的影響而不盡一致，但也表現出一些共同的特點。

1 大部分發達國家和地區在義務教育階段都採用教科書無償使用制度。

義務教育階段採用教科書無償使用制度是真正實現教育義務化、平等化的標誌，這是各國公共教育制度所追求的理想。教科書無償使用制度根據使用次數和是否回收分為免費制和無償借用制，歐洲、北美和大洋洲等大部分發達國家，除俄羅斯之外，在義務教育階段都採用教科書無償借用制度，教科書全部向學生無償出借。而且，除了法國和挪威，在中等教育階段後期（非義務教育階段）採用教科書有償制外，其它國家的教科書無償借用制度大都延伸至後期中等教育，如新西蘭在所有教育階段（不管義務教育與否）均採用教科書無償借用制度。^[2]

日本在義務教育階段則採取教科書免費制，由國家向所有在公立、私立學校接受義務教育的全體兒童和學生無償供給他們使用的全部教科書，這被認為是義務教育精神的體現。日本教科書免費制開始於1951年，但僅實行了三年，就因國家財政困難而終止。1962年通過的《關於義務教育各學科教科書無償供給的法律》（1962，法律60號）及後來頒佈的各項配套法律^[3]，對實行教科書免費制做出了明確的規定，並把加強對教科書的審定及實行統一採購制度作為附帶條件。1963年小學一年級重新開始實行教科書免費供應制度，並配合國家的財政政策逐年擴大規模，到

單式教學與複式教學同等地位的政策，地方政府為鼓勵社區參與農村學校活動給予額外補貼，並向農村地區免費提供教科書。在泰國，則採取向貧困學生免費出借教科書、為他們提供午餐、向交通不便的學生出借自行車、為貧困家庭的兒童免除費用等措施。巴基斯坦也在某些條件下向低收入家庭和貧苦地區家庭入學兒童免費供應教科書。這些政策和措施以法律的形式為不同地區的教育均衡發展和教育公平提供了政治基礎，它表明國家應對不同地區、不同種群的教育發展採取一視同仁的態度，並向弱勢群體採取教育優先發展戰略和補償措施。

3 許多國家和地區所採用的教科書供應制度趨向混合和多元。

不同國家和地區由於經濟發展差異、政治文化體制和教育傳統等因素的不同，對於教科書供應制度的採用往往不同，即使在同一國家由於不同地區的經濟發展狀況和教育傳統，針對不同的教育階段和不同的受教育物件其教科書供應制度也往往具有一定的差異性，譬如美國、法國、挪威、澳大利亞和我國臺灣地區。

在美國，由於沒有全國統一的教科書制度，各州的教科書供應制度也是不同的。大多數州都要求對所有學生免費供應教科書。值得注意的是，各州不僅對義務教育學校的學生，而且對幼稚園兒童和高中生，也免費供應教科書。

不過，有

的州是由學區決定教科書是否免費；

有的州僅對學生的保護人或本人無財力購買教科書的，才予以免費；有的州在財政拮据的地方，採取以學校為單位交替使用的方法。免費供應的教科書的範圍，各州也不同。例如紐約州，教科書免費，但辭書類和輔助教材不包括在內，阿肯色州則不僅教科書，而且視聽教材也免費供應。^[4]

在法國和挪威，義務教育階段教科書全部向學生無償出借，在非義務教育階段則採用有償購買制。在澳大利亞，不論在義務教育階段與否，各級學校中既有採用教科書無償借用制度的，也有採用有償供應制度的。

20世紀90年代以前，中國臺灣地區的中小學教科書供應，除少數弱勢學生家庭外，全部採用購買制。90年代中後期基於選舉時的政見承諾，臺北市率先實施免費制，其他縣市亦陸續跟進。之後，由於中國臺灣“教育部”切斷了支應教科書款的“補助地方國民教育經費專款”，許多縣市又紛紛改回購買制。根據中國臺灣學者黃家雄（2000）的電話調查，目前僅剩桃園等九個縣市仍採用免費制，其餘包括臺北、高雄在內的十六個縣市均已改為購買制。

三、啟示

在我國，教科書供應制度實行購買制，教科書都是由受教育者自己購買、使用，為一次性的學習用品。對於發展中國家而言，由於經濟發展水準的限制，無法對於教育進行巨大的投資，購買制無疑比較適用，但無形中把負擔轉嫁給了學生及其家庭，且造成了巨大的資源浪費和對環境的破壞，不利於社會的可持續發展。同時，為了不增加受教育者的負擔，政府通常會限定教科書的價格，為此大多數編寫和出版教科書的單位不得通過縮減編寫內容、降低編寫和製作要求來降低教科書的成本，這就影響了教科書的編寫和出版品質。再加上受教科書市場鉅大經濟利益的誘惑，為



了佔領更多、更大的市場份額，很多教科書出版商和發行者往往採取不正當的競爭手段，如通過“租型”、私下交易、地方保護主義等不正常的發行管道進入中小學課堂，嚴重干擾了我國教材市場的規範化建設和教材多樣化的健康發展。

為了提高我國教科書的編寫和出版水準，同時也為了真正實現教育的平等，提高全民的文化素質和教育水準，我國應該隨著國力的不斷增強，逐步改變教科書的有償使用制度，借鑒世界主要國家和地區的教科書無償使用制度，並根據我國經濟發展水平和文化教育傳統，建立一套具有中國特色的教科書供應制度並逐步實行由國家免費提供教科書的制度。

1 積極實行教科書借用和回收利用制度，包括在經濟發達地區中小學校實行租用制和經濟欠發達的城鎮和農村地區的中小學生實行教科書無償借用制度。

推行教科書借用和回收利用制度，可以適當減輕學生家庭的經濟壓力，節約有限的教育經費用於其它的教育投資，並能減少教科書編制、出版、印製、紙張等人力和物力的巨大浪費，有利於資源的重複利用和提高教科書的編印品質和規格。鑒於我國當前的經濟財力制約，我們不可能像歐美、日本等發達國家那樣向所有義務教育階段的學生免費供應教科書，但我們可以借鑒發達國家的教科書免費出借制度，在發達地區中小學校實行租用制和欠發達地區、城鎮低收入家庭及農村貧困家庭的兒童實行教科書無償借用制度。

租用制是指教科書由國家、地方或學校提供，學生使用教科書時必須交納一定租金，獲得對教科書的

使用權。在使用結束後，學生必須繳回教科書，供以後的學生繼續使用。^[5]我國當前中小學大部分教科書使用率很低，到了期末往往完好如初地被扔掉，造成巨大浪費。而教科書的更新週期一般在四至六年。如果採用教科書租用制度，由各學校根據所選取的教科書價格議定合理的單位學生教科書租借費用，學生使用結束後按期完整繳回，供以後的學生繼續租用，既避免了因為採用無償借用制而帶來的政府教育經費拮据，又提高了教科書的使用率和編寫品質，有利於社會的可持續發展。

在經濟欠發達的城鎮和農村地區的中小學生實行教科書無償借用制度，是實現教育均衡，促進城鄉教育協調發展，保障教育公平的基本措施。長期以來教科書的價格過高一直是影響貧困地區學生入學率和輟學率的主要原因。^[6]為貫徹落實《國務院辦公廳轉發體改辦等部門關於降低中小學教材價格深化教材管理體制改革意見的通知》（國辦發[2001]34號）的精神，保證貧困地區農村家庭經濟困難的學生接受義務教育，切實減輕農村學生家長的經濟負擔，教育部、財政部制定了《關於對全國部分貧困地區農村中小學生試行免費提供教科書的意見》（教基[2001]15號），教育部、新聞出版總署制定了《關於推廣使用中小學經濟適用型教材的意見》（教基[2001]16號），規定從2001年秋季開始，在經濟欠發達地區推廣使用各種內容與彩色版相同的黑白版經濟適用型教材，對貧困地區家庭經濟困難的中小學生進行免



費提供教科書制度的試點。

免費提供教科書的對象為國家扶貧開發工作重點縣中，到2000年底未普及初等教育縣的全部農村小學生和未通過國家基本普及九年義務教育和基本掃除青壯年文盲驗收縣農村初中學生中家庭經濟困難的學生，以及特殊教育學校(特教班)的學生。免費提供的教科書種類根據現行國家義務教育課程計劃設置的課程門類，小學免費提供語文、數學、思想品德、自然、社會、音樂、美術，初中免費提供語文、數學、外語、思想政治、物理、化學、生物、歷史、地理、音樂、美術等課程的經濟適用型教科書；特殊教育學校(特教班)免費提供的教科書種類按照現行特殊教育學校課程計劃確定。^[7]

對貧困地區家庭經濟困難的中小學生進行免費提供教科書制度的試點已經進行了兩年，受益學生達二百四十四萬，有力地保證了這些地區貧困學生九年義務教育的完成，大大降低了輟學率。^[8]為進一步促進國民教育水準的整體提高，鞏固“兩基”實施成果，考慮到廣大農村地區學生的需要，應進一步擴大政府免費提供教科書的對象和範圍，逐步建立向經濟欠發達的城鎮和農村地區中小學生實行政府免費提供教科書的制度。免費提供教科書所需經費應由中央財政承擔。免費提供教科書的選用和徵訂應納入教育部和省級教育行政部門頒發的《中小學教學用書目錄》統一進行。採取競標和政府採購方式，在保證品質的前提下，以最低成本，按時把教材送到學生手中。

2 借鑒“教育券制”，在有條件實行免費義務教育的地區實行教科書代券制度。

教育券制的概念由美國經濟學家在20世紀50年代首先提出，即將公共財政的教育經費平攤於每個學生，手持教育券的學生可以自由選擇學校，政府再依照教育券的數字給學校撥款。^[9]實行教育券制的一個重要功能，就是把受教育的選擇權完全交給了學生和他們的家長，如同把購買商品的選擇權完全交給了消費者和民眾一樣，通過擇校促進學校之間的競爭，有利於引導教育需求、

調整教育佈局、促進教育公平和均衡發展。不論是公辦還是私立，哪個學校提供的教育服務品質好，招收的學生多，得到的教育券多，從政府獲得的資金也就越多，這巧妙地用政府財政激發了民間辦學的熱情，使基礎教育這個屬於“公共產品”的領域也能充分實現競爭，從而提高了教育資源的利用效率。更為關鍵的是，教育券制還有助於減少教育領域的腐敗，教育主管部門祇須根據戶口本、按年齡條件發放教育券，並按時從學校回收給予撥款就是了，幾乎完全消滅了在這方面的“尋租”機會。因此，2002年我國浙江長興縣率先引進教育券制，引起了公眾的高度關注。

基於上述教育券制的特點和當前我國的具體國情，在有條件實行免費義務教育的地區，實行教科書代券制度未嘗不是一件有益的探索。當前我國中小學建設實行在國家基本要求指導下的教材多樣化方針，國家鼓勵和支援有條件的單位、團體和個人依據國家課程標準組織編寫高品質、有特色的教材。隨著我國基礎教育課程教材改革的深入發展，中小學教材“百花齊放”的局面已經來臨，但同時也存在著教材品質良莠不齊和價格高低懸殊的現象。由於我國當前還沒有建立規範有序、公正透明、民主科學的教材選用機制，很多地區仍然存在濃厚的“長官意志”和色彩，再加上受經濟利益的驅動，一些優秀教材往往因為其它人為因素的影響而未被選用，一些地方甚至出現主要以價格因素來判斷教科書版本選擇的非專業現象。為了促進教材多樣化建設的健康發展，提高教材編寫的品質和規格，並同時維護教材選用委員會選用教科書的專業自主權，實行教科書的代券制度，是一種可行的方式。實施時，可由地區教育行政部門組成委員會每年議定合理的單位學生教科書免費額度，作為教科書免費的標準。學校選用的教科書價格超過免費額時，超出部分由家長負擔，價格低於免費額時，則由當地政府全額負擔。

(作者為北京大學教育學院博士生)

注釋：

- [1] 見<http://edu.sina.com.cn/l/2003-08-28/52183.html>
- [2] 沈曉敏：〈世界各國教科書制度對我國的啟示〉，《全球教育展望》2001年第9期p67。
- [3] 主要有《關於實施義務教育諸學校教學用書無償供給措施的法律》(1963，法律第182號)；《關於實施義務教育諸學校教學用書無償供給的法律執行令》(1964，政令第14號)；《關於實施義務教育諸學校教學用書無償供給法律的實施規則》(1964，文部省令第2號)。轉引自唐磊：《日本教科書制度對我國深化教材管理體制改革的啟示》，《課程·教材·教法》2001年第12期p69。
- [4] 見<http://61.54.131.142/newsss/shownews.asp?id=1412>
- [5] 張行濤：〈教科書供應制度芻議〉，《上海教育科研》2000年第七期p10。
- [6] “關於教科書價格及其對貧困地區學生的影響”的相關內容，請參照北京大學教育學院王蓉等〈中小學教科書出版和發行的經濟學分析〉一文，《新起點：全國中小學教材建設研討會論文集》，北京師範大學出版社2003年版p37-56。
- [7] 教育部、財政部關於印發〈關於對全國部分貧困地區農村中小學生試行免費提供教科書的意見〉的通知，<http://www.chifengedu.com/zcfg/cd1/jcyjglf/bmgz/1119.htm>
- [8] 臧愛珍：〈我國中小學教材建設的現狀及相關政策〉，《新起點：全國中小學教材建設研討會論文集》，北京大學教育出版社2003年版p12。
- [9] 轉自王佳寧：《教育改革--從公眾牽掛處“破冰”》，新浪網<http://cul.sina.com.cn/l/d/2002-12-14/23883.html>

1. 本表主要參照沈曉敏：〈世界各國教科書制度對我國的啟示〉，《全球教育展望》2001年第9期和香港消費者協會《教科書供求市場報告》，<http://www.consumer.org.hk/textbook/010912/english/report/toc.htm>制定。
2. 法國中等教育實行4·3制，前四年教科書實行無償借用制，後三年實行有償購買制。
3. 挪威中等教育實行3·3制，前三年教科書實行無償借用制，後三年實行有償購買制。
4. 美國沒有全國統一的教科書制度，各州的教科書供應制度也是不盡相同的，大多數州都要求對所有中小學生學生包括幼稚園和高中學生無償出借教科書。免費供應的教科書的範圍，各州也不同。例如紐約州，教科書免費，但辭書類和輔助教材不包括在內，阿肯色州則不僅教科書，而且視聽教材也免費供應。
5. 日本實行九年義務教育制，在義務教育階段所有教科書免費供應，在後三年的中等教育階段實行購買制。
6. 泰國對貧困學生實行無償出借教科書制。
7. 越南在義務教育階段主要實行教科書有償購買制，但對農村貧困地區的家庭實行無償借用制度。

8. 巴基斯坦也主要採用購買制，對具備一定條件(指低收入家庭和農村貧困地區家庭)實行無償借用制度。
9. 馬來西亞中小學教科書實行有償購買制，但對低收入家庭的子女實行無償借用制度。
10. 印尼基本採用有償購買制，但向農村地區和低收入家庭的子女免費供應教科書。
11. 澳大利亞無論義務教育階段與否，各級學校中既有採用教科書無償借用制的，也有採用有償購買制的。
12. 中國臺灣教科書供應制度變化較大，20世紀90年代前中國臺灣地區的中小學教科書供應，除少數弱勢學生家庭外，都採用購買制；90年代中後期許多縣市在義務教育階段曾一度採用免費制，後又逐漸改回購買制，目前除少數幾個縣市採用免費制外，大部分縣市均已改為購買制。

參考文獻：

- 李建平著：《聚焦新課程》，首都師範大學出版社，2000年版；
- 曾天山著：《教材論》，江西教育出版社，1997年版；
- 黃嘉雄：《臺灣地區國民中小學教科書制度的現況與展望》。中華民國教材研究發展學會編印《邁向課程新紀元(三)：教科書制度研討會論文集》(p66-82)，2000年5月；
- 楊研梅：〈日本教科書制度及其啟示〉，《教育科學研究》2003年第1期；
- 唐磊：〈日本教科書制度對我國深化教材管理體制改革的啟示〉，《課程·教材·教法》2001年第12期；
- 張民傑：〈中小學教科書供應制度之探討〉，《研習資訊》14(2)，1997，p25-29。
- 陳旭芬：〈我國中小學教材管理體制現狀分析和改革展望〉，《課程·教材·教法》2002年第9期。

