

## 立法會教育事務委員會會議

2010年2月8日會議

香港教育出版商會 中英文教出版事業協會

### 有關「課本及電子學習資源發展專責小組報告書」中 尚待解決的關鍵問題

教育局撰寫的「課本及電子學習資源發展專責小組」報告書已於10月22日發表。香港教育出版商會及中英文教出版事業協會認同「報告書」所關注的一些議題及所作建議的大方向，然而，報告書倡導的政策及方案，出版業界認為必須加以調整，以配合實際需要。茲說明如下：

#### (一) 課本教材分拆訂價的建議

##### 1. 教材與教學質素的關係

出版社製作教材，是回應教育政策及教學的需求。近十多年來，當局除了推行教改課改外，還不斷推出各項教育政策，如「目標為本」、「母語教學」、「多媒體教學」、「校本評核」、「專題研習」、「探究式教學法」、「全港性系統評估」、「拔尖保底」等等。當政府推行各項教育政策時，大都未能提供足夠的支援教材，老師亦忙於配合課程改革的課堂教學及行政工作，於是對出版社提供的支援教材的需求便大為增加。此外，由於學生的學習能力有頗大差異，為了協助學生「因材施教」及老師在課堂更有效施教，於是照顧不同學習能力程度的輔助教材的需求亦大增。出版社出版大量的輔助教材，為老師提供支援，最終受惠的仍是學生。在學校並無足夠財政資源購買此等教材的情況下，出版社將各項教材免費供應學校以支援教學，讓老師更有效地指導學生學習。我們認為當局應不要草率推出教材分拆方案，以免在學校沒有足夠財政資源購買教材、教材供應不足及質量下降的情況下，影響教學質素，以致損害老師及學生的利益。

## 2. 有關分拆訂價的方案

根據專責小組報告書在報道有關分拆方案的問卷調查亦表示，學校對實施方案有很大的疑慮。「報告書」第 69 頁 20 項描述，約佔 48% 校長和教師不贊同方案，並表示如獨立定價，約 39% 回應認為學校應負責支付作為課本教學輔助資源的教師用書的費用；而認為家長應該負責費用的約佔 10%。(註：其餘 51% 沒有表明立場)。「香港大學民意調查計劃」於本年 1 月至 2 月進行的「全港中小學校長對課本分拆訂價方案意見調查」工作，初步結果顯示：

1. 就教育局在專責小組報告書內的建議，由 2010/11 學年開始，課本、教材和學材應分拆訂價，讓教師及家長各自購買所需的材料，89.5% 學校認為政府對學界諮詢不足。
2. 54.1% 表示學校沒有足夠資源購買學材；34.9% 表示「很難說」；只有 11% 表示學校有足夠資源。
3. 90.9% 表示不清楚有甚麼途徑可以向教育局申請額外津貼。
4. 63.6% 認為倘若學校沒有足夠資源購買教材，會減少/停止購買教材。
5. 81.2% 認為政府在實施「課本分拆訂價方案」的同時，必須具備一套獨立於整筆撥款(broad grant fund) 的可持續撥款機制配合。
6. 26% 認為「課本分拆訂價方案」會對教學質素帶來負面影響，認為帶來正面影響的只有 7.3%。

(總樣本 220 份，回應比率 22%，標準誤差少於 3.4%)

分拆方案涉及的問題甚為複雜，為了平衡家長（減輕購書負擔）、老師（優質教學支援）、出版社（免於虧損）三方面的利益，政府必須給予學校足夠的財政支援，方可推行。教育局應確保通過明確有效及持續性的撥款機制，使學校有足夠的財政資源，購買分拆後所需的教材。在沒有足夠諮詢及配套措施下，當局現建議方案在 2010 年即時實施，將為出版界、零售業界及學界帶來甚為嚴重的問題及困難。現將這些困難及業界的建議方案陳述如下：

a) 執行上的困難

- i) 教材分拆訂價將導致嚴重的知識產權及龐大的版權費問題。出版社的支援教材一向是免費提供使用的，因而有關的資料、圖片等只獲版權持有人准予用於非售賣用途。在推行分拆之前，出版社必須先有充足時間重新處理版權合約的問題。額外的版權開支會導致教材成本上漲及訂價昂貴。
- ii) 因為沒有明確及持續性的撥款機制，學校在沒有足夠財政資源購買教材的情況下需要時間去調整教學支援的安排，包括要加大老師的工作量，自編支援教材。
- iii) 對已出版的教科書來說，出版社的投資預算及課本訂價是在未有分拆計劃推出前訂定的；如強行對已出版的課本及教材實施分拆訂價，對出版社的收支及營運將會造成巨大的沖擊，令出版社大失預算，甚至虧損。
- iv) 由於零售商現時之存貨均按分拆訂價前的價格訂購，若強行要求零售商減價，必會使他們蒙受極大的損失，而嚴重影響零售業的經營生態。
- v) 若教材分拆訂價出售，處理教材的存貨及相關的行政工作將會大增，令出版社及零售商之經營成本上升。
- vi) 由於出版社已向學校免費提供已出版的教材，業界估計學校不會再撥款購買這些出版社早前已贈送的教材。「分拆」方案原先構思的教材市場對已出版的課本及教材而言，幾乎是不存在的。
- vii) 如推行分拆方案，學校與出版社如何處理電子教材的訂價及版權合約問題。
- viii) 在很多不明朗因素(例如：學校是否有財政資源去買？是否會買？)及沒有足夠的市場數據(例如：學校的財政預算有多少？買些甚麼？買多少？是否年年買？)的情況下，為課本及教材分拆訂價，實在困難重重。

## b) 業界的建議方案

- i) 分拆方案必須有一個過渡期，使出版界、零售界及學界有充足時間準備。
- ii) 建議可在 2011 年送審及其後列入「適用書目表」的課本開始實施分拆訂價，現有已出版的課本及在「適用書目表」上現行版本的新高中課本都應獲豁免。分拆訂價應起碼押後至 2012 年實施。
- iii) 教育局應確保通過明確有效及持續性的撥款機制，使學校有足夠的財政資源，購買分拆後所需的教材。
- iv) 當局在方案實施之前，應確保對學界有足夠的諮詢。
- v) 業界將於 2010 年與學界溝通，並作詳細的市場調查，從而評估教材市場的規模，並以此作為訂價的參考。

其實，社會上有不少聲音批評業界謀取暴利，均出於誤解。近年來出生及學生人數大降，「一分為二的中英文版需求」令市場更趨狹窄。此外，教改不絕，課程繁雜多樣、支援配套及校本的要求日增，此等因素都促使教科書出版的研發成本急劇增加。此外，受外圍經濟因素影響，過去幾年業界的經營成本(尤其是工資、租金、物流等)也大幅攀升，在惡劣的經營環境下，出版社都是艱苦經營，不少出版社更已結業。可是，在備受金融海嘯打擊的疲弱經濟下，業界仍盡量與市民共渡時艱，實行凍結書價等措施。政府以「用者自付」原則而提出分拆訂價方案，目的是減輕家長的購書壓力，但學校作為用家則需要大幅增加財政支出，以購買所需的教材。在美、加等國家學校數目極多，再加上學校購買教材可得到政府資助，向學校售賣教材是可行的做法。反之，香港的學校數目甚少，如沒有政府撥款資助，售賣教材的市場將會非常狹窄。因此，實施分拆訂價，向學校售賣教材的方案實屬知易行難。

## (二) 改版政策的建議

過去有一段較長時間，部分社會人士對課本有「經常改版」的誤解，但過

去幾年，在業界及教育局加強宣傳「三年不改版」的訊息後，傳媒與公眾對「經常改版」的誤解已大為減少。今年暑假期間，投訴「經常改版」的聲音已經沉寂下去。

業界認為局方現在提出「五年不改版」的建議，將導致課本內容未能適時反映社會的急速轉變，無法充分配合教學及時代所需，削弱了優化課本內容的時效性。若實行五年不改版，將會出現學生課本用六至八年前的舊資料（由編寫、送審到出版需兩至三年時間）。當新課程實施後，影響更為嚴重。根據專責小組報告書的報道，去年 514 套中小學課本中，只有 14 套改版，這說明了所謂「經常改版」，並非實情。專責小組的學校問卷調查結果顯示，73%教師和校長認為現行「三年不改版」的政策是合適的，另有 6%學校甚至認為三年的期限太長。事實上，現時大部分的課程都要求課本以日常生活為教學例子，讓學生學習的內容與時並進。否則，課本內容未能適時反映社會的急速轉變，不能配合教學及時代所需，不利學生吸取知識，並有碍社會發展。若屆時社會人士發覺教材過時，出版社又將承擔不必要的責難了。

所以，業界認為在改版政策方面，教育局必須審慎處理。現有以下方案供考慮：

1. 如教育局希望延長改版期限，業界認為「四年不改版」較「五年不改版」更能配合時效及教學需要。否則當局要承擔課本內容未能與時並進的後果。
2. 當局在實施「五年不改版」之前，必須充分諮詢學界的意見。否則強行實施，只會導致課本教材內容不合時宜，深深損害教與學的素質。
3. 在計劃改版新政策時，當局必須保證：
  - a) 教育局早前與業界所確認的送審時間表仍維持不變，即新高中課本的改版書可於 2011 年 10 月開始送審。原因如下：
    - i) 新高中課本的特定送審時間表是個別出版社決定是否參與新高中教材出版的其中重要因素；

- ii) 現有新高中課本早於 2006 年便開始編寫，如未能及時修訂，課本內容便無法及時反映社會的急速轉變，因而不能配合教學及時代所需，不利學生吸取知識，並且有礙社會發展。
  - iii) 香港考評局香港中學文憑考試 (HKDSE) 後期訂定的文憑試試卷和早期訂定的深淺程度及詮釋有很大的不同；課本若未能及時更新，將對應考文憑試的新高中學生做成極大的不便及不公平。
- b) 經濟科、生活與社會科等須迅速反映社會轉變的科目應彈性處理。
  - c) 應妥善處理在改版新政策前個別科目的特殊情況，例如豁免之前分級送審而未獲通過，須重新送審的課本及分級送審而尚未送審的課本等。

### (三) 政府書簿津貼的發放的建議

業界再促請政府提前在每年七、八月發放書簿津貼，而不要延至開學後才發放。提前發放津貼不會使政府有額外的支出，但卻能及時幫助家長應付開學前購買書簿的支出。

### (四) 發展電子學習資源的建議

業界支持教育局提出發展電子學習資源的大方向。過去十多年，即從政府表示推行資訊科技教育政策以來，業界已投放大量人力及資源，發展適合學校使用的多媒體教材。為配合未來的教育發展，業界將會持續發展優質的多媒體教材。業界希望局方在推行電子學習實驗計劃前與業界加強溝通，制定一套讓業界公平參與的模式，使電子學習能夠落實推行。此外，政府、業界、學界等應意識到電子學習的廣泛實行，不能根據主觀意願一蹴而就。此外，不少外地及本地的教育界及學術專家都對電子學習進行研究及評估，當局應利用這些研究，充分了解電子學習的優缺點，從而作出適當及充足的準備，在香港循序漸進及有效地推動電子學習。

2010 年 2 月 3 日