

## 立法會教育事務委員會會議

(2011年4月11日會議)

### 香港教育出版商會及中英文教出版事業協會——

### 有關「課本、教材和學材分拆訂價方案」的意見和立場

香港教育出版商會及中英文教出版事業協會就「課本、教材和學材分拆訂價方案」的意見及立場如下：

#### 基本立場

教育局在 2008 年 10 月成立「課本及電子學習資源發展專責小組」，研究課本及電子學習資源的發展。專責小組在 2009 年 10 月提交的報告中，就課本方面建議實施課本分拆定價政策。自此，業界與當局不斷進行商討，研究有關政策的利弊。

在課本分拆定價政策方面，業界的基本立場是：同意局方提出「用者自付」的原則，實行課本分拆定價方案，唯因方案涉及的問題極為複雜，須要充份考慮和平行不同持份者的利益，故要充份諮詢各方意見，訂立具體可行的配套措施，方可實行。經討論多時，業界與當局迄今只就有關方案的一些技術細節進行商討，對撥款機制及專款專用等配套措施的大原則，尙無共識。

#### 須尊重和諮詢學界的意見

出版業界堅信，任何教學的改革應以改善及提高教學質素為目的，並重申教育局必須以學生為重，重新聆聽學界的意見，尊重有效的政策諮詢。否則，在欠缺充份及專業的諮詢下而強行分拆方案，必然導致老師工作壓力大增、教學質素倒退及影響學生的學習等嚴重問題，可謂後患無窮。

2010 年起，教育局在落實專責小組有關建議的過程中，多按既定程序，例如：成立有代表性的跨界別諮詢小組、舉行公開諮詢、發出諮詢文件、按需要設立有效的撥款機制和申請程序、推行先導計劃等，讓所有持份者都能充份表達意見；可是

就課本分拆方案一項卻違反常規，並沒有提出任何具體的執行方法和細節可供討論。專責小組在其報告書內描述問卷調查結果時，也表示有約 48% 校長和教師不贊同課本與教冊分開獨立訂價。在極大的反對聲音下，當局仍無跟進廣泛諮詢及協商的工作，強行實施方案。之後，當局也一直未有公佈任何有關的諮詢程序及教育局常說要今年執行；外界亦未能了解當局如何進行具代表性的意見調查和諮詢。兩會不斷要求當局安排三方會議，好讓教育局與業界、學界一齊討論分拆方案的意見，惟迄今當局還未答允有關要求。

有鑒於此，業界在過去兩年內主動與教育局、學校議會、校長會和家校會正式舉行了約 40 次會議，並就相關議題委託香港大學民意研究計劃，分別對全港中小學校長和科主任作全面、客觀、專業的調查，結果顯示：

- (一) 學界逾 9 成受訪者表示政府諮詢不足，或完全沒有諮詢；
- (二) 近 6 成受訪者反對課本分拆；
- (三) 近 9 成受訪者表示學校沒有或不肯定是否有足夠資源購買分拆出來的教材；
- (四) 近 8 成學校及 6 成老師要求政府提供一套獨立於現行整筆撥款的可持續撥款機制；
- (五) 老師擔憂推行分拆會導致學校缺乏資源購買教材，並會嚴重影響教學質素，以及加重教師的工作負擔；
- (六) 認為分拆政策可提高教學質素與表示該政策會帶來壞影響的比例約為 1 比 6；
- (七) 逾 7 成老師高度評價並認同出版社提供的教材，並認同教材對教學幫助大。

(資料詳見 <http://hkupop.hku.hk>。)

### 業界對分拆方案的最新建議

在持續惡化的經營環境下，業界都是艱苦經營。在連續凍價兩年後，通脹卻不斷攀升。出版社既要保持教材質素，又要承受課本凍價及及分拆的壓力，實是舉步維艱。

因此，兩會建議以下分階段試行的分拆方案：

- (一) 現行課本在**2011-12**學年不宜推行分拆方案；
- (二) 新版課本及修訂課本在有效的撥款機制下，於**2011-12**學年試行分拆方案。

現行課本不宜推行方案的原因可歸納如下：

(一) 教材市場狹小

分拆方案其中一個重要的假設是把課本及教材分拆，出版社將課本售價降低，而透過向學校銷售教材，收回課本因降價而減少的收入。可是，由於現行課本的絕大部分教材已送給學校，學校在沒有額外撥款的情況下，向出版社購買相同教材的機會不大。

(二) 版權問題尚難以解決

現行教材內含有大量的第三方版權材料，出版社當初是在教材屬非賣品的基礎上向第三方申請版權。若把教材變成銷售品，出版社為免違反合約，必須重新申請版權，版權費必然大增，成本也隨之上升。倘第三方的版權持有人如拒絕授權，出版社便須修改教材的內容，並把不獲授權的內容刪去，而已印好的存貨則必須銷毀。這除涉及成本問題外，解決版權問題亦需花很長時間及處理大量工作，決非如局方所說的一年半載時間所能完成。

總括而言，在學界反對及欠缺配套措施的大前提下倘即時全面推行分拆方案，會導致教學質素受影響及書價未能下調，最終亦未能達到分拆方案所訂定的目的。另一方面，業界認為在 **2011/12** 學年就新課本及修訂課本推行分拆訂價是解決目前困局的一個可行方案，原因是：

(一) 版權問題較易解決

出版社在全新規劃新教材的內容時，可預先與第三方版權持有人洽商版權，例如申請可作銷售用途的版權。

(二) 教材可有較大市場

新版及修訂版課本的教材從未贈送給學校，因此學校購買這些教材的機會便較

大，分拆課本及教材定價的空間亦較大。

### (三) 分拆定價較易落實

出版社在策劃新課本及教材時，對新教材的市場較易評估，從而較易釐定課本和教材的定價。

### (四) 循序漸進達成分拆定價的目的

分階段推行分拆方案，不但減少出現混亂的風險，而且可分階段檢討及修訂分拆方案。

基於上述各種原因，兩會已向教育局正式提議：如局方能建立有效的撥款機制及可行的配套設施，即使在眾多不成熟條件下，業界仍同意在新學年試行新課本及修訂版課本分拆定價的方案，讓老師自由選擇教學資源。直至現在，雖然分拆方案的討論仍未有結果，惟不少學校卻期望能獲得課本新定價，以編印新學年書單。有鑑於此，香港教育出版商會及中英文教出版事業協會的會員已於 4 月 4 日將現行課本（2011 年版次上榜書除外）的 2011 年定價透過兩商會網站 (<http://www.hktextbook.org>) 公佈。

兩商會謹就「課本、教材和學材分拆訂價方案」陳述意見及立場如上，以期公眾及有關人士的分拆定價方案有更深入的理解和認識。

### 出版業界面對的困難

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，通脹高企。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，業界仍與市民共渡時艱，連續兩年凍結書價。現將業界面對各種困難詳列如下：

#### (一) 在學人數大幅減少

初中學生人數繼續大幅下滑，今年中一至中三在學人數整體下降超過 10%。根據政府統計處最新發表的香港人口推算，本港入讀中一的學生數目，將會於未來數年持續大幅下跌，由 2006 年的 85,745 人，跌至 2016 年的 53,900 人，即減少 31,845 人，跌幅達 37.1%。下降趨勢要待 2016 年之後才有望喘定。學生人數減少令教科書市場皆大幅減少，加深經營困難。

## (二) 市場分拆帶來的影響

現時，本港中學可採用中文或英文授課。語言微調影響下，情況愈甚，學校可因應自己的教學安排，採用中文或英文授課。出版社不得不同時出版中、英文版課本以應學校的需求。市場進一步分拆，投資及成本卻大幅增加。

## (三) 校本課程需求的挑戰

近年重視推動校本教學，鼓勵學校及教師因應校本情況施教，部份學校要求出版社度身訂做校本材料。

## (四) 新學制帶來的影響

2010 年中四及中五學生的選修科目數量下降，普遍為 4+2。與過去相比，會考學生須要修讀科目銳減，整體新高中的市場比過去縮小。一些學科（如經濟、中史、地理），修讀人數減少 2 至 3 成。此外，新學制的舊書比預期來得早及數量龐大，第二年的舊書市場已逾兩成。

## (五) 教育政策改變導致教改頻繁

出版界過去十多年來都疲於奔命地應對課程改革及多變和多樣的教育政策，持續地每年增加投放大量的資源，令各出版社背負著一個沉重且不斷增加的財政壓力。教育局過往所制訂的數大教育政策均嚴重影響業界的生存：

(1) 目標為本課程。教育局在編寫課程的同時，已同時要求出版社出版課本，此課程的編寫內容及配套要比舊課程倍數增加；但不幸地，此政策只推行了數年便不復存在。

(2) 語文政策

(3) 多媒體教學

- (4) 持續評估
- (5) 拔尖補底
- (6) 探究式教學法的推行
- (7) 校本課程（使課本原可因大量生產而降低成本的機制失效）
- (8) 不少課程均要求出版社出版內容多於學生實際可學習的分量，其中以三三四學制新高中課程的內容最嚴重。結果出版社一般都要出版四年半才能完成的內容供學生選讀其中三年的內容，令致出版社的成本嚴重超支。業界曾建議減少部分選修單元以減輕課本價格上升的壓力。現在，事實亦證明有部分科目的選修單元並沒有學生選修。
- (9) 課程改革過於頻繁。當舊制高中課程剛完成修訂不過二年，業界的投入尚未收回成本，出版社便要重新製作三三四學制新高中課程的課本，業界較早前已強烈提出兩次改革應合併為一次性進行。

出版界同業強烈要求希望能獲得社會人士公平的對待及評價。我們既不介意長年累月地超時工作，亦不介意財政上出現嚴重超支的問題，也不介意不少同業已無聲無息地結業。出版界同業衷心希望大家能夠明白 -- 「我們是為教育付出過的」！

#### (六) 版權保護問題

由於新的版權法豁免學校的影印刑事責任，加上業界提供了版權影印的授權機制，疑部分學校複印版權物的內容比豁免範圍為大，進一步影響了版權物的出售，令市場進一步縮細。最後，近年非法的翻版書再現，令正版書的銷售減少。由於資訊科技發展迅速、硬件的成本不斷下降、網上侵權情況嚴重與分享文化氾濫，以及年青一代對尊重版權的意識不足，令版權保護成為業界近年極度關注的課題。

#### (七) 推行資訊科技教育及電子學習產生的變化

推行資訊科技教育政策，引致課本出版業的生態產生很大的變化。業界除要提供課本外，同時要出版大量配合課本及課程的電子教材。電子出版至今未有統

一格式、開發成本龐大，版權保護的問題仍未解決。基於學校的要求，出版界往往要準備印刷和電子兩個版本去支援。由於多數電子教材須免費提供，令業界投資加大，風險增加。

在惡劣的經營環境下，出版社都是艱苦經營，一些出版社更已結業或停產。出版社數目將續減少，可從比較 1996 年與 2009 年「適用書目表」內參與以往會考和新高中的出版社數量看到十數年間出版社減少了 41 間：

	1996 年	2009 年	減少
出版社數目	58 間	17 間	41 間

### 關於課本價格

據兩會的資料，大部份出版社今年的加幅是在 0-5%，平均加幅介乎 3-4%之間。其中有部份課本是凍價，甚至是減價。過去兩年，絕大部份出版社已實行凍價，在通脹的情況下，即相等於減價。去年中起，通漲幅度加劇，本年的預期有升無減，各種成本上升，令業界經營更艱難。加上近年學生人口銳減，市場進一步萎縮。連續兩年凍價，作為負責任的企業，出版社均須要為自己的員工及股東負責，本年加幅百分之三至五，此幅度已經是在兩會努力呼籲下的結果。

一直以來，不少社會人士對課本價格及選購問題未有充分認識，因而導致不少誤解。現就以下幾方面澄清課本價格及選購的問題：

#### (一) 課本的費用

香港大學民意研究計劃在 2009 年進行《家長對子女學習及教育開支意見調查》，發現一直於家長印象中，在眾多教育及學習開支中最多的是「課本」，然後是「補習」、「課外活動／興趣班」、「膳食費」和「交通費」。然而，調查結果顯示，在上述各項目的支出，「課本」原來只排名第五，佔平均開支總數的 8.93%。這充份顯示了被訪家長的印象與實際情況有明顯的落差。課本一直以來被公認是學習及教育上開支最高的項目，顯然並非事實。業界相信，極可能是這種誤解，令公眾長期對課本及業界產生不少負面的評價。(資料詳見

<http://hkupop.hku.hk>)

## (二) 課本定價與綜合物價指數的關係

一直以來，消委會都是用綜合物價指數 (Consumer Price Index, CPI) 來量度課本價格的升幅。實際上，CPI 卻未能反映一些影響課本定價的基本因素，例如教育政策改變、課程改革、出生人口持續下降、商廈租金上揚、原材料成本上漲、匯率等。

## (三) 行之有效的社會分工

香港大學民意研究計劃的調查顯示，逾 7 成老師高度評價並認同出版社提供的教材，並認同教材對教學幫助大，這牽涉到學校需要有足夠的資源。從較宏觀角度看，是社會的分工，也是教育局要定課程綱要，由出版社出書的安排。現今制度下，大部分老師都歡迎這分工，出版社只收取"服務費"。