

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)2083/10-11(02)號文件

檔 號 : CB2/PL/ED

### 教育事務委員會

#### 立法會秘書處為2011年6月21日會議 擬備的最新背景資料簡介

#### 課本、教材和學材分拆訂價

### 目的

本文件綜述教育事務委員會(下稱"事務委員會")就課本、教材和學材分拆訂價相關事宜進行商議的過程。

### 背景

2. 政府當局表示，在自由市場經濟下，當局遵守不干預教科書行業的原則，並由出版商自由訂定教科書的價格，以及由學校自行選購教科書。儘管如此，政府當局推出多項措施，以降低課本成本，抑制課本價格升幅，以期減輕家長的經濟負擔。該等措施包括勸喻課本出版商不要在課本推廣活動上，向學校提供任何形式的利益、捐贈、禮品或奢華款待，以免將有關成本轉嫁到書價上；編訂《課本編印設計簡約指引》供出版商參考，並要求出版商編印課本時，以"實而不華"的原則採用廉價而恰當的印刷方法、紙張及設計等，以減輕製作成本；每年向學校發出《學校選用課本及學習材料須知》的通函；以及提供指引，述明如何透過教師研討會選用合適課本及幫助學生盡量減少課本。

3. 為回應市民對課本價格不斷上升的關注，教育局於2008年10月成立課本及電子學習資源發展專責小組(下稱"專責小組")，研究課本及電子學習資源的發展事宜。專責小組在2009年10月向教育局局長提交的報告中作出多項建議，包括由2010-2011學年開始，實施課本"5年不改版"的規則及課本、教材和學材分拆訂價的政策(下稱"分拆訂價政策")，以便長遠降低課本價格。

4. 課本的訂價包含課本及出版商向學校提供教材配套的成本。專責小組認為，課本與教材和學材綑綁一起銷售及購買的現行做法並不理想。依專責小組之見，學校及家長應可各自付費選購切合其所需的材料。在實施分拆訂價政策後，根據用者自付的原則，課本出版商按學校所需製作適量的教材，減低成本，避免浪費，從而降低課本價格。在事務委員會2009年12月14日會議上，政府當局表示會採納專責小組的建議，實施分拆訂價政策，並會經課本委員會與課本出版商聯絡，探討實施該政策的方法。

## **事務委員會的商議過程**

5. 事務委員會曾在多次會議上，討論有關將課本與其他教與學資源分拆的事宜。事務委員會亦曾在其中3次會議上聽取代表團體的意見。委員提出的意見及關注事項現綜述如下。

### 課本價格

6. 學校課本價格一直是事務委員會長期關注的事項。委員察悉並關注到，雖然政府當局已制訂多項措施，以降低課本成本，但課本的價格卻不斷增加。據消費者委員會所述，在1997-1998學年至2009-2010學年的12年期間，中、小學課本價格已分別增加103.8%及23.7%。委員關注到，有關增幅遠高於同期本地生產總值的平均升幅及同期的通脹率，對低收入家庭造成沉重的經濟負擔。

7. 委員察悉，課本價格不斷上升的原因之一，是課本往往連同各式各樣的教與學資源一併發售。據委員瞭解所得，教師及學生只會使用這些教與學資源的一小部分。為降低課本價格，委員認為有需要規定出版商將課本和其他教與學材料分拆出售，以及列明這些個別物品的價格。

### 向學校提供資源用以購買教材

8. 委員察悉，分拆訂價政策實施後，學校將不會再獲出版商免費提供教材。委員關注當局有否向學校提供足夠撥款，以購買教材。

9. 政府當局表示，學校可動用現有的營辦開支整筆津貼(下稱"營辦津貼")及擴大營辦開支整筆津貼(下稱"擴大營辦津貼")購買教材。然而，委員指出，當局向學校發放營辦津貼及擴大營辦津貼的原意，並非用於購買教材。在2011年4月11日會議上，有委員建議政府當局應考慮向學校發還其用於教材的費用中位數。委員促請政府當局與學校釐定所需的資源，並承諾提供額外資源，用以購買所需教材。

10. 政府當局認為，在欠缺教材價格資料的情況下，當局無法確定學校是否有足夠資源購買教材。政府當局不會在課本出版商發布這些材料的價格前，承諾向學校撥出特定的款額以供購買已分拆的教材。政府當局亦不會答允提供特別撥款，以彌補出版商因實施分拆訂價政策而減少的收入。政府當局會密切監察情況，學校如在購買所需教材方面確實遇到財政困難，政府當局會提供適當撥款。

11. 為釋除委員的疑慮，政府當局亦表示，隨課本附送的教材並不是唯一的教材來源，教育局一直有為學校提供多元的教學資源，除學生使用的課本及相關教材外，學校亦應結合其他學習資源，包括由教育局及各教育機構製作的教材，以及電子學習資源等。教育局現已加快發展"課程為本學與教資源庫"及擴大其所涵蓋的學習領域，並把已完成的學與教材料上載於香港教育城網頁，供中、小學教師使用。為支援學校發展電子學習資源，教育局在2010-2011學年為每所津貼學校提供30,000元至70,000元的一筆過撥款，讓學校可在3年內根據需要善用這筆資源購買教材。

### 分拆訂價政策是否足夠

12. 委員認為，課本市場在兩方面遭到扭曲。第一，家長必須支付高昂的費用購買並非由他們揀選的課本。第二，市場被少數課本出版商壟斷，由於沒有競爭，課本出版商可提高價格仍無損需求。委員普遍歡迎實施分拆訂價政策，但認為分拆訂價政策只是一項短期措施，其最大作用是有助穩定課本價格，並不能大幅降低課本價格。長遠的解決方法在於從根本改變課本市場。委員向政府當局提出多項建議。他們認為政府當局可自行出版課本，或委聘有信譽的課本出版商和大學／教育出版商出版課本。教育局亦應簡化把課本列入適用書目表的審批程序，以期為市場引入更多競爭。課本價格應定為審批課本的準則之一。當局亦應探討可否就課本價格設定上限。

13. 按政府當局的意見，分拆訂價政策有助降低課本成本，故此可創造條件，使課本價格下調，從而向中小型出版商開放課本市場。政府當局一直採取多管齊下的方式減低課本價格，包括實施"5年不改版"規則、推廣循環再用課本、在審批課本時考慮其可否再用，以及把更多競爭引入市場。教育機構及大專院校曾表示有興趣參與製作教學資源，教育局會促進這方面的進一步發展。

### 教材市場

14. 對於課本出版商關注教材市場狹窄的情況，政府當局表示，實施分拆訂價政策後，將會令教材市場趨於活躍。學校可購買切合其特定需要的教材，無須再使用由同一出版商製作的教材。此外，財務委員會已在2010年2月5日的會議上，就在學校推廣電子學習通過了為數1億4,000萬元的撥款建議，出版界及資訊科技界均可參與開發電子學習材料，而課本出版商便將會有新的商機。

### 禮品及捐贈

15. 委員關注到，出版商向學校提供禮品、捐贈、奢華款待及禮節性物品及宣傳物品。這些項目的開支會增加課本的成本，而這些成本最終難免會轉嫁到家長身上。委員認為，如課本出版商削減推廣成本，課本的價格將有20%的下調空間。根據與學校收受利益有關的現行指引，學校接受禮品及捐贈須得到校董會批准，並且不得涉及個人利益。委員認為這些準則並未足夠，原因是校董會樂於讓學校接受甚少涉及個人利益的捐贈。委員促請政府當局檢討現行準則，以及向學校發出指引，禁止學校向出版商收取奢華的禮品及捐贈。委員建議，課本出版商應利用電子學習平台推廣產品。

16. 政府當局表示，教育局一直與出版商、學校議會、消費者委員會及廉政公署緊密合作，舉行定期和特別會議，討論與學校收受出版商利益(如免費課本和禮品)有關的事宜。為配合分拆訂價政策的實施，政府當局會修訂及向學校發出《學校選用課本及學習材料須知》的通函，清楚說明學校不可接受課本出版商及課本零售商的任何捐贈或其他形式的利益，以免增加課本出版商的成本，以及學校在選擇課本時受以上利益影響。

## 課本循環再用

17. 部分代表團體表示，很多私立獨立學校及直接資助計劃學校均向學生借出課本，為期一年。學年完結時，學生須將課本歸還給學校，課本如有損壞，學生須作出賠償。借出課本的費用已經計入學費之中。學界有意見認為，在中學推行課本循環再用較為合適，因為小學生較難保持課本完好無缺。為了保護環境和降低課本價格，委員支持推行課本循環再用。委員促請政府當局與家庭與學校合作事宜委員會協作，向家長和學生宣傳課本循環再用的好處。

18. 政府當局認同課本循環再用的好處。當局指出，數年前曾與部分學校商討推行由學校向學生借出課本的試驗計劃。家長和學生的反應並不熱烈，原因是本港學童習慣在課本上抄寫筆記。政府當局察悉委員提出的下述意見：由於教科書經常改版，學校才會對這項試驗計劃欠缺信心。政府當局會繼續推廣課本循環再用，並會就課程改革的實施時間表進行規劃，讓學校照顧到個別科目的課程改革，希望此舉會令課本循環再用更可行。

## 實施時間表

19. 分拆訂價政策原定於2010-2011學年實施。政府當局於2010年7月向事務委員會匯報，課本出版商提出他們需要時間處理大量已向學校提供的免費教學資源的版權。如在2010-2011學年實施分拆訂價政策，他們極難於在政策實施前完成有關工作。政府當局考慮到課本出版商遇到的困難及於2010-2011學年凍結課本價格所作的努力，同意將分拆訂價政策延遲一年，即於2011-2012學年開始實施。

20. 事務委員會在2011年4月11日會議上討論此議題時，委員察悉並關注到，政府當局與課本出版商尚未就分拆訂價政策的推行細節達致共識。課本出版商的代表表明，他們向學校免費提供了大量教材，為釐清這些教材的版權，他們正面對極大困難。他們指出，就500套現有課本而言，他們需釐清約90萬個項目的版權。因此，他們建議政府當局由2011-2012學年開始，只分拆新課本的課本與教／學材的價格。

21. 委員察悉，新課本只佔市場上5%的課本，故關注課本出版商的建議未能有助減輕家長的經濟負擔。委員贊同政府當局的意見，即課本出版商應盡快提供教材的價格資料。委員促請政府當局和課本出版商繼續討論，以期盡快解決他們之間的

分歧，使分拆訂價政策得以在2011-2012學年實施。事務委員會要求政府當局在可行情況下盡快向委員匯報其與課本出版商討論的結果。

## 有關文件

22. 載於立法會網站的有關文件一覽表現載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2011年6月17日

## 附錄

### 課本、教材和學材分拆訂價 相關文件

委員會	會議日期／ 發出日期	文件
教育事務委員會	28.7.1998 (議程項目III)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	29.7.1998	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄 (第15項質詢)</a>
立法會	29.7.1998	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄 (第17項質詢)</a>
立法會	17.10.2001	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄 第7-10頁(質詢)</a>
教育事務委員會	11.6.2007 (議程項目VI)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	17.12.2008	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄 第52 – 54頁(質詢)</a>
教育事務委員會	11.5.2009 (議程項目V)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	13.5.2009	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄 第54 – 55頁(質詢)</a>
立法會	3.6.2009	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄 第70 – 73頁(質詢)</a>
教育事務委員會	14.12.2009 (議程項目VI)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
教育事務委員會	8.2.2010 (議程項目V)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(2)2078/09-10(01)</a>

委員會	會議日期／ 發出日期	文件
教育事務委員會	10.3.2011	<a href="#">CB(2)1249/10-11(01)</a>
教育事務委員會	11.4.2011	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2011年6月17日