

立法會教育事務委員會

(2011年6月21日特別會議)

香港教育出版商會及中英文教出版事業協會

有關課本分拆訂價政策的立場和意見

一、對教育局關於課本分拆訂價政策的回應

(1) 業界對落實分拆一事並非拖延，更提早在今年分拆新書

教育局指業界對執行教材分拆訂價一事「一拖再拖」、「漠視民意」，說法對業界極不公平，亦不合乎事實。

由始至終，業界從沒有承諾在今年全面推行課本分拆，這可從過去兩次立法會教育事務委員會會議紀錄（2010年2月8日及2011年4月11日）中清楚知悉。由於課本分拆政策對業界的經營環境，以至教與學有重要的影響，故此業界早已提出政府須平衡學界、家長和業界三方的利益，向各持份者作充份的諮詢，並須擬訂一妥善的撥款方案及配套機制，方可推行。可惜教育局未有採納該建議。

在過去一年多，業界不斷與學界及家校會代表商討，以了解各方的意見。在去年立法局教育事務委員會會議中，業界清晰提到現行課本存在版權處理的困難，提議以兩年時間過渡，並要求政府、業界和學界組成三方會議，商討撥款機制，以分階段方式推行分拆方案。可惜，政府並沒有回應業界的要求，召開三方會議，亦不曾討論過任何配套機制。與之相反，業界兌現了承諾，甚至提早在今年將新課本和修訂課本率先分拆訂價。

今年5月，業界已向公眾發表聲明，表明業界將以最大的誠意和努力，處理版權問題，在未來三年內將現行課本及教材全面分拆定價。業界認為分階段分拆的做法是較切實可行的方案，新書在今年分拆，亦表明了業界的誠意和決心。由此可見，業界就分拆一事，絕非不守承諾，更非一拖再拖。教育局今年向學校公布了不能免費收取教材的指引，結果引起空前混亂，學校無所適從，更影響正常的選書運作。其實，業界一早已提醒分拆政策不能推行過急和缺乏施行機制，否則會造成亂局。業界在此再次呼籲教育局召開三方會議，理性商討分拆方案的執行細節，實實在在地解決與課本分拆的相關問題。

(2) 教育局須承擔己責，認真檢討送審機制和課程的發展規劃

現時送審制度尚有很多可改善之處，當業界盡責落實分拆方案時，局方亦須克盡己責，全面檢討和改善送審機制與課程發展規劃，讓業界可降低生產成本。業界認為，這才是長期穩定書價的關鍵。可是教育局沒有回應會否跟進，以及任何細節。

關於書價問題，業界已做了不少工作，亦已表明願意逐步分拆課本，並於今年起分拆新書。教育局亦須要承擔自己的責任，檢討送審制度和課程政策。業界在此懇請教育局清晰回應。

(3) 指控教材浪費，對作者和業界不公

教育局多次指控免費贈送的教材造成浪費，企圖製造教材無用的印象，貶低教材的作用和價值，令業界的公眾形象更負面。業界認為，這是對業界極不公平的說法，更是對作者和知識的不尊重。

事實上，不少統計和調查已說明由業界出版的教材，對教學有很大幫助，前線老師對課本教材作高度的評價，包括：教育局「課本及電子學習資源發展」專責小組報告(2009年10月) 附錄8 刊載的一份問卷調查結果，有3,101位老師和校長回答了政府的問卷，其中一道問題是：「以下由出版社供應的課本教學資源配套對學習成效的幫助程度為何？」在剔除「不適用」的回應之後（可能是學校自編教材，或因部分出版社沒提供該等項目），回答「非常有幫助」、「有幫助」或「可作補充參考」的比率為：

教師用書	99%
作業及答案題解	97%
工作紙及答案題解	97%
教學用途光碟	96%
試題庫	94%
評估課業及教師指引	90%
學生用途光碟	87%
掛圖	83%
專題研習	81%

此外，根據以及港大民意研究計劃(2011年2月)的調查，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。

教材因應教改所需，出版社編製眾多教材免費送予學校，其目的是配合不同學校的水平與不同學生之間的學習差異，以及配合當局推行的各項教育政策。老師於是可根據學校或個別學生的需要，從出版社提供的眾多教材中選用適合的教材施教；此舉正好體現「因材施教」的教育理念。所以，有關教材都是有實際需要，並非存心浪費。因此，如指稱出版社浪費教材，既對業界不公，也貶低了作者的專業知識水平。

(4) 是否推行教科書招標，須充份諮詢各持份者的意見

教育局提及要業界在一年內將所有課本的主要教材分拆訂價，否則考慮推行新的教科書政策，例如政府自行出書和招標出版等。對此，業界有以下的回應：

第一、現時教科書採取送審制度，任何有興趣者都可參與，合乎送審水平即可通過。因此，市場上百花齊放，令學校有不同的選擇。若招標制度是在現時送審外另加條件，變相提高了門檻，業界擔心會令更少出版社與人士參與，使消費者的選擇更少。

第二、本港因人口少、課程要求高及內容常多於實際需要、課本編寫時間不足、加上中學課本同時要出版中英文版等的因素，要製作高質素的教材，成本自然高。若招標的目的是降低訂價，投標者只有降低開發的投資，將貨就價，因而大大影響課本的質素，對學生與教師絕對有害而無益。

第三、教育局在沒有知會業界的情況下，成立了專責工作小組探討課本和教材供應制度。在工作小組名單中，教育局沒有委任業界的代表。由於業界未能參與，無法表達意見。業界對於教育局的安排，表示極度失望。業界要求教育局容許業界代表出席會議，並定期向業界交代具體的構想和進度。此外，在提出任何有關課本政策的方案前，必須充分諮詢各持份者。

第四、業界願意與教育局及其他持份者進行四方會議作理性的商討，以制訂最合理和平衡各方利益的政策。同時，業界呼籲教育局在制訂有關方案時，必須考慮本港一向奉行自由經濟和出版自由。制訂課本政策應以教與學的素質和成效為大前提，並評估效果，然後才實施。

二、有關課本市場的其他意見

(1) 關於課本價格

據兩會的資料，大部份出版社今年的加幅在0-5%，平均加幅介乎3%。其中有部份課本是凍價，甚至是減價，新書減價幅度更為10% - 25%。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，通脹幅度加劇，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。

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：

(a) 課本的費用

香港大學民意研究計劃在2009年進行了《家長對子女學習及教育開支意見調查》，發現家長一直以爲，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。(有關資料可參考附件(1)文件「學習及教育開支調查：教科書只佔9%」或參考<http://hkupop.hku.hk>)

(b) 課本定價與綜合消費物價指數的關係

一直以來，消委會都是用綜合消費物價指數 (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。此等因素，影響課本成本甚大。

(c) 對課本加價的一些誤解

消委會經常公開表示小學課本價格在過去十年整體增幅爲一倍，但並沒有說明原因。究其原因，是1995年教育局推出目標爲本課程，此課程的內容及配套比舊課程增加數倍；中英數三科每個學期的課本數量亦以倍數上升，但此政策只推行了數年便不復存在，令出版界損失慘重。

(2) 課本市場不存在壟斷

兩會根據各方面資料的分析，可看到以下的情況：

第一、 香港最大的出版社的銷售額只佔市場總數約**20%**。

第二、 就主要科目而言，市場領導者在中小學市場佔有率爲**30% – 60%**。至於非主科學科，每級學生人數只有幾千到2萬，而且再分中英文版，市場甚細少，願意加入的出版社根本不多。(可參考 iMoney 智富雜誌第190期王澤基教授「教科書加價有理」文章)

一直以來，香港課本出版都秉承自由經濟及出版自由的大原則而運作，市場並無出現壟斷的情況。任何出版社都可自由參與出版，百花齊放，競爭也頗大，課本的質素也不斷在提高。

(3) 比較香港、廣東省、台灣和新加坡課本價格的意義

消委會早前收集廣東省、台灣和新加坡三個地區的上學年小學三年級中、英、數三科教科書的價格，與本港作比較，結果發現香港的書價比其他三個地方的都貴。實際上，拿香港的教育制度和課本跟這些地方

來比較就如同將蘋果和橙比較。三個地方的政府都對教科書出版的投放有所承擔，惟對課本內容、形式及價格、營銷發行等都有不同程度的控制。中國和台灣的教育制度與香港有頗大的距離，惟學生人口則遠比香港大得多。只有新加坡學生人口和教育制度與香港較接近，但新加坡課本出版採中央招標制度，大前提也是將貨就價。在2011年4月11日的教育事務委員會的會議上，有議員和教協代表詢問消委會，在分析不同地區的課本價格時，有沒有分析引致書價不同的成因，消委會回答：「沒有」。教協代表的評語是：「簡單的(只有純售價)比較是非常危險的。」



香港教育出版商會
Hong Kong Educational Publishers Association

香港鰂魚涌英皇道 979 號太古坊康和大廈 18 樓
電話:3181 0371 傳真: 2911 4263



中英文教出版事業協會
THE ANGLO-CHINESE TEXTBOOK PUBLISHERS ORGANISATION

秘書處：九龍青山道 489 號香港工業中心 B 座 6 樓
電話: 2745 1133 傳真: 2990 0262

附件一

學習及教育開支調查 教科書只佔 9%

中英文教出版事業協會及香港教育出版商會於 2009 年 12 月委託香港大學民意研究計劃進行《家長對子女學習及教育開支意見調查》，訪問對象為擁有至少 1 名就讀本地中、小學子女的家長。探討家長用於其子女學習及教育上的各項開支，以及對購買教科書的意見等。是次調查樣本數目設定為最少 1,000 個成功樣本，數字具相當代表性。

是次調查發現，家長用於子女「課外活動／興趣班」及「補習」上的費用遠比其他學習開支項目為高，兩者每年的平均費用都接近\$10,000。其中，最多小學家長表示「課外活動／興趣班」是子女最大的開支之一，平均費用高達\$14,000；最多中學家長則表示「補習費」的全年支出平均達\$9,000 以上。

而一直於家長印象中，在眾多教育及學習開支中最昂貴的項目是「教科書」，然後是「補習」、「課外活動／興趣班」、「膳食費」和「交通費」。然而，調查結果清楚顯示，在眾多主要的學習和教育支出上，「教科書」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。教科書一直以來被公認是學習及教育上開支最昂貴的項目，顯然並非事實。業界相信，極可能是這種誤解，令公眾長期對教科書及業界產生不少負面的評價。

家長在 7 項主要的教育與學習相關項目上之一年開支：

排名	項目	小學家長樣本		中學家長樣本		整體樣本	
		平均開支	印象排名*	平均開支	印象排名*	平均開支	印象排名*
1	課外活動／興趣班	\$14,025(40.75%)	1	\$6,724(21.68%)	5	\$9,842(30.29%)	3
2	補習費	\$8,552(24.85%)	3	\$9,236(29.78%)	2	\$8,952(27.55%)	2
3	膳食費	\$3,280(9.53%)	5	\$6,143(19.81%)	3	\$4,936(15.19%)	4
4	交通費	\$3,262(9.48%)	4	\$2,780(8.97%)	4	\$2,984(9.18%)	5
5	教科書	\$2,594(7.54%)	2	\$3,123(10.07%)	1	\$2,902(8.93%)	1
6	開學物資	\$1,747(5.08%)	7	\$2,012(6.49%)	6	\$1,901(5.85%)	7
7	補充練習費	\$960(2.79%)	6	\$991(3.20%)	7	\$977(3.01%)	6
7 項總計		\$34,420		\$31,009		\$32,494	

調查又發現家長對於教科書改版仍存在誤解。雖有逾半數被訪家長「有留意」教科書改版的頻率，當中最多受訪者指改版是「一年一次」及「兩三年一次」，這明顯不符「三年不可以改版」的事實。與此同時，卻有六成被訪家長認為教育局規定教科書「三年不可以改版」的政策是時限「適中」。此外，調查清晰顯示，無論是中小學家長均認為政府應提早在每年的七、八月向學生發放書簿津貼：近八成表示「支持」(78%)，回答「一半半」及「反對」的，分別只有 7%及 3%。家長的看法與業界意見相同。

- 完 -

發稿機構：中英文教出版事業協會、香港教育出版商會

發稿日期：2010 年 4 月 21 日