

2013

中国民营书业 发展研究报告

教辅管理研究

JIAOFU GUANLI YANJIU

郝振省/主编
魏玉山/副主编



中国书籍出版社
CHINA BOOK PRESS

2013

中国民营书业 发展研究报告

教辅管理研究

JIAOFU GUANLI YANJIU

郝振省/主编
魏玉山/副主编



中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目 (CIP) 数据

2013 中国民营书业发展研究报告：教辅管理研究 / 郝振省主编. —北京：中国书籍出版社，2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5068 - 3865 - 8

I. ①2… II. ①郝… III. ①民营经济 - 书店 - 经济发展 - 研究报告 - 中国 - 2013
IV. ①G239. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 283638 号

2013 中国民营书业发展研究报告：教辅管理研究

郝振省 主编

责任编辑 庞 元

责任印制 孙马飞 张智勇

封面设计 艺博设计

出版发行 中国书籍出版社

地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编：100073)

电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257153 (发行部)

电子邮箱 chinabp@vip.sina.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京华正印刷有限公司

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 20.5

字 数 264 千字

版 次 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5068 - 3865 - 8

定 价 48.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

引 子	1
教辅管理的逻辑	3
教辅治理的理想方案与现实方案	17
如何化解教材与教辅的版权纠纷	37
教辅管理研究	47
第一章 教辅出版的现状与问题	49
一、我国当代教辅发展的历程	49
二、教辅市场的规模与现状	52
三、教辅市场的进步	60
四、教辅市场存在的问题	65
五、社会对教辅的不满	68
六、关于教辅的几点共识	72
第二章 教材与教辅的版权纠纷	75
一、教材维权的始末	75
二、教材社维权的理由分析	79
三、关于侵权的界定	82

四、教材社维权的做法与争议	86
五、合理维权的建议	95
第三章 当前教辅管理的措施与影响	99
一、各部委主要管理措施	99
二、四部委通知的实施情况	105
三、教辅新政对市场各方的影响	113
四、较有争议的管理措施	139
第四章 关于教辅管理的建议	143
一、教辅管理应遵循的原则	143
二、需要澄清的几个问题	145
相关媒体报道	159
央视揭强售教辅乱象：地方教育部门成违规主体	161
安徽违法强迫学生订购 8.1 亿元教辅书幕后调查	168
重庆最赚钱教辅《天下通》背后利益链曝光	189
揭秘教辅书暴利产业链：出版社、教育部门、书店、 学校四马分肥	201
教辅版权之争背后	207
台湾的教辅版权	214
相关附件	219
附件 1 《著作权法》关于教材教辅版权的相关规定	221
附件 2 国家版权局《关于习题集类教辅图书是否侵 犯教材著作权问题的意见》	223
附件 3 北京市仁爱教育研究所与科学出版社侵犯著 作权纠纷案	224

附件 4	人民教育出版社关于知识产权保护的声明	233
附件 5	人民教育出版社、中原出版传媒投资控股集团有限公司关于知识产权保护的声明	235
附件 6	教材维权——教材社如是说	237
附件 7	教材维权——教辅机构如是说	244
附件 8	国家新闻出版总署关于进一步加强中小学教辅材料出版发行管理的通知	253
附件 9	新闻出版总署关于加强图书出版单位中小学教辅材料出版资质管理的通知	259
附件 10	教育部关于治理教辅材料散滥的十条措施	262
附件 11	教育部中小学教辅材料使用管理方法	267
附件 12	教育部、新闻出版总署、国家发改委、国务院纠风办关于加强中小学教辅材料使用管理工作的通知教基二〔2012〕1号	269
附件 13	国家发展改革委、新闻出版总署、教育部关于加强中小学教辅材料价格监管的通知发改价格〔2012〕975号	272
附件 14	人民教育出版社有限公司关于知识产权保护的声明	276
附件 15	人民教育出版社有限公司 中原大地传媒股份有限公司关于知识产权保护的声明	278
附件 16	2013 年各地教辅评议公告摘录	280
后 记		309

引子

教辅管理的逻辑

三年来，我关注的重点就是教辅管理。

为什么这样持续地关注教辅管理？

一方面，我研究的对象是民营书业，而教辅占民营书业的大半壁江山；关注民营书业，我就不可能不顾及关系这大半壁江山生死存亡的教辅管理。

另一方面，我有个刚入学的孩子，关注教辅管理，也是关心我孩子未来的教育环境。

于工作关注，似乎是公；于孩子关注，似乎是私。但换一个角度，正好相反：于工作的关注，关系的是一个利益团体；于孩子的关注，则是一种社会的公心。我不可能为任何利益团体去损害我孩子的教育环境。

首先，作为一个孩子的家长，我对教辅有几个观点。

第一，我不喜欢教辅。想想我们许多人从初中开始，每天晚上就要练习到十点多，而这于日后的生活又有多少用？我真不愿意让孩子陷于重复题海的老路。

第二，适当的巩固是需要的。孩子学过的知识，确实需要一定的练习，促进知识的理解、巩固和拓展。

第三，相比之下，图书是一种比较实惠的助学产品。我曾带孩子试听了一节迪士尼英语的培训课，他们一年的收费是 14888 元。之后，我毫不犹豫地给孩子买了套洪恩点读英语。原来，我觉得一套洪恩点读笔 999 元好贵；现在跟迪士尼比起来，我觉得它好便宜。由此再想到我们的图书，一本书不过十几元到几十元，真是太实惠了。（同时，必须说明，我不喜欢大量简单重复只为应试的教辅，我需要能结合生活、能促进孩子理解和拓展的图书。目前许多教辅亟须更新换代。）

与教辅有相似助学功能的家教、培训、学习机，家教每小时为几十元到几百元，培训每科每学期也多在几百元到上千元，学习机的售价也在几百元到几千元之间。而教辅，每科不过几元到几十元，相比真是最为实惠的了。对此，社会一定也有共同的认识，因其实惠，所以教辅的使用才最为普及。

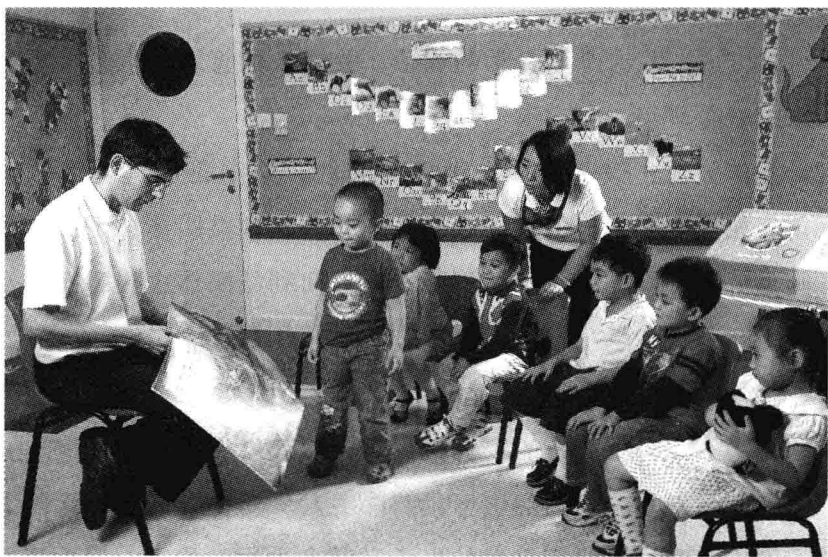


图1 同为助学产品，培训的费用要高得多。尤其是英语培训，一周 2 节课，一年收费将近 2 万元。在北京，一小时培训 100 元是很正常的价格。

但是，为什么最为实惠的教辅却受到那么多声讨和批判，招致多部委的严厉治理？

我们分析可以发现，培训、家教、学习机虽然很贵，但多是家长主动选择的，虽贵但怨不了别人。而教辅虽然便宜，却多是学校确定和采购。所以，东西不在贵贱，关键是不是你主动选择心甘情愿的。也就是说，教辅的问题在于，采购主体与使用主体不统一，消费者属于被动消费。

选购主体与使用主体不统一，这只是个技术层面的问题。

教辅问题的深层根源，在于我国的教育评价与选拔机制。

我家有个刚入一年级的学生，对应试考评深有体会。教育部三令五申减轻学生负担，低年级不留作业。老师倒是真不留作业了，但考试并没有少。各科都有单元考试，老师将成绩一个飞信通知给全班家长，有多少学生得满分，多少学生是优秀。哪个学生成绩不理想，就要留下家长叮嘱补习。如此下来，哪个家长敢不竭力提高学生的成绩？就算老师没布置作业，家长也得给孩子报培训班、买教辅书、做练习题。

分，学生的命根。在目前的考评体系里，分数不仅是判别一个学生好坏的唯一标准，也是判别一个班级、学校优劣的唯一标准，它更关乎任课老师的绩效。北京某知名小学中，一个朋友的孩子每次考80多分，老师多次请家长转校。为了提高升学率，学校不愿收分数低的学生。一个学生考试差一分，可能就是几万的赞助费；高考成绩中，一分更是几乎决定一个学生的前途命运。所以，老师、学生不得不做大量的练习以提高应试能力。

政策是个指挥棒，如果这个指挥棒不改，单纯说减轻学生负担是舍本求末。

教辅问题的深层根源在此，但这是个比较系统的教育问题，也是

个复杂的社会问题，我们要慢慢改良，不可能一蹴而就。

退而求其次，我们只能寻求技术层面的解决。即，采购主体与使用主体的不一致问题。

经济学上有一个规律：

花自己的钱办自己的事，既讲节约又讲效益。

花自己的钱办别人的事，只讲节约不讲效益。

花别人的钱办自己的事，只讲效益不讲节约。

花别人的钱办别人的事，不讲节约不讲效益。

由别人决定代学生采购教辅，首先是在花别人的钱，容易不讲节约或不讲效益。

人们声讨教辅的焦点问题之一，是高码低折。教辅高码低折不是市场竞争的产物，而是权力寻租的产物。正常情况下，市场竞争只会让价格越来越低，权力寻租才让价格越来越高。教辅高码低折与上世纪90年代大书的高码低折一样，有采购权力的人花别人的钱，谋自己的利，而坑害第三方买单人的利益（大书损害的是国家的利益，教辅损害的是学生的利益）。

怎么解决？最好的办法，是尊重经济规律，由消费者自己花钱办自己的事。

如果说低年级的学生辨别力有限，或教学需要一套统一的教辅，那么，退一步，至少要把采购权交给与消费者利害相关最大的人。

与学生利害相关最大的人，首先是家长，两者的利益基本是一致的，但有的家长可能对于教辅选择不太专业。那么另一个与学生和教学利害相关最大的人，就是任课老师。因为学生的成绩反映了他的教学质量，与其职位、升迁等息息相关。

所以，教辅采购的解决方式有两个：首先，尽力回归经济规律的

本质，让消费者花自己的钱办自己的事，将采购权交给消费者。其次，如果说部分低年级学生辨别力有限，或有统一教学的需要，那么，采购权应该交给与消费者利害相关最大的人——该科的任课老师。在某种程度上说，任课老师与学生都是教辅的消费者，而且任课老师与学生利害相关最大，利益诱惑最小，权力最小，监督最多。同时，任课老师采购，也便于因材施教。（事实上，任课老师作为教辅使用者和与学生利害相关最大的人，其采购权力是很小的，销售人员更愿意找年级主任，最好是校长，或更高的领导。）

反之，越往上的统一采购（如年级统一采购，学校统一采购，县教育系统、市教育系统、省教育系统的统一采购），与学生利害相关越远，利益诱惑越大，也不便于因材施教。

道理明白后，我们再看一看目前教辅采购的现实。

据估计，目前的教辅，由学生、家长自由选购的只有约 20%，约 80% 的教辅是通过各种形式的统一征订实现的。根据统一征订量的大小，我们将县级以上（包括县、市、省）的统一征订称为大征订，将学校一级（包括校长、年级主任、备课组长、任课老师）的统一征订称为小征订。2012 年以教育部为首的四部委教辅管理通知（行业称之为“教辅新政”）实施之前，大征订与小征订双方各占大体约 40% 的份额；2012 年教辅新政实施以来，大征订份额迅速增长，小征订受到较大打击。

应该说，零售类教辅基本不存在什么社会问题，消费者花自己的钱办自己的事，产品可以在市场中优胜劣汰。

有问题的，主要是统一采购的大征订和小征订。

大征订本意是为学生推荐优秀教辅，在平抑教辅价格方面有一定作用，但实际操作中容易出现两个问题：一是产品质量平庸。能够列

人推荐目录的产品很有限，竞争不充分，就不能保证它们是最优秀的教辅。二是容易渗入地方保护，滋生腐败，产生垄断。从各地普遍的情况看，当地会优先推荐（甚至完全限定在）当地出版系统或教育系统编写出版的产品。更有甚者，部分地区的教育与出版系统结成共同体，共同主导当地市场。

小征订直接面向学校，产品更适应市场需求，但它突出的问题，是高码低折。这类教辅一般定价较高，给销售人员和采购人员一定利益空间，学生则要以较高折扣甚至全价交费。这抬高了学生的购书成本，损害了学生和家长的利益，也败坏学校的教育风气。因为有利益涉及其中，也造成采购教辅的质量良莠不齐。

总体来说，无论大征订还是小征订，都是在花别人的钱，就容易不讲节约或不讲效益。不是说每一笔代购都有问题，而是这种制度本身就有缺陷，因而在操作中容易漏洞百出。

可以说，正是因为有这么多的权力和利益因素掺杂其中，谁攻下一所学校就有饭吃，攻下一个县城就有车开，攻下一个地区就有房住，教辅市场才难以优胜劣汰，品种才过多过滥。

这里要说明一个问题：

教辅是否适合统一采购？要不为什么有这么多的统一采购？

教辅统一采购的原因，我们分析有以下几点。

第一，教学需要一套统一的教辅，而统一采购可以节约成本。

应该说，如果需求是同质的，产品是标准的，是适合统一采购的。学校的校服、课桌、听力用的耳机，都属于这种产品。但教辅是否是这样的产品呢？

我国地域广阔，教学水平不一。不同的地区（省会与乡村），教学水平不一；同一个地区的不同学校（重点学校与一般学校），教学

水平不一；同一个学校的不同班级（实验班与普通班），教学水平不一；甚至同一个班级，也有尖子生和一般学生，因此，他们对教辅的需求肯定是有所不同的。

不可否认，部分统一采购的教辅价格是偏低的。不过，如果统一采购的教辅不能满足每个学生的需求，那么对于不适合的东西，价格再低也是多余的。

第二，学生缺少辨别能力，统一采购可以由专家对质量进行把关。

对于低年级的学生而言，这个问题可能确实是存在的。不过对于一个高中生而言，基本就不存在这样的问题了。这也是大征订在中小学征订率较高，而在高中阶段份额很小的重要原因，一是高中生有了更强的辨别能力，二是高中关系高考，对教辅质量要求更高，学校不愿因一点利益去损害自己的升学率。

低年级学生缺少辨别，家长或任课老师完全有能力对他们进行指导推荐。因为不同地区、不同学生的教学差异，越是大规模到县、市、省的统一采购，越不一定符合学生实际，也容易产生腐败。

应该相信，一个消费者一时的辨别力可能是有限的，但无数消费者多年的辨别力肯定是准确的。鉴别教辅质量的技术含量比鉴别电脑、手机的难度低多了。老师看一遍，学生做一遍，基本就知道了。教辅作为一个存在了几十年的行业，每年有上亿人消费的产品，说读者没有优劣辨别力是不可思议的。上“百度知道”查一下，有无数学生自发的交流与推荐，好品牌在广大师生中都有口碑。

第三，大批量销售和采购的利益诱惑。

教辅销售靠学生单个去买，一次也就买一两本。而一个班级统一购买，就是几十本。一个年级统一购买，就是几百本。一个学校，一个县，一个市，一个省……统一购买，那是怎样的销量和利润？对于

销售商来说，订单当然越大越好。对于采购者来说，一个班级统一采购，最多只有几十上百元的回扣，一个年级就会上千，一个学校就会上万，而一个县、市、省，那就是几十万、上百万、千万的利益了，会不会有人动心？

对此，国家早就有比较清醒的认识，教育部、国务院纠风办、监察部、国家发改委、财政部、审计署、原新闻出版总署等七部委连续多年发文强调：“严禁将教辅材料纳入《教学用书目录》、印发教辅材料《推荐目录》、搭售教辅材料以及强迫学生购买教辅材料等违规行为。”

但因涉及利益较大，监管不力，各地屡禁不止，近年来还有加强的势头。

应该说，只要我国的教育评价与选拔机制没有改变，教辅的需求都是存在的，这个市场是存在的。只是，我们应该尊重消费者的选择，净化销售与采购环节的不合理因素。

我们再看一下近两年新一轮教辅管理的措施。

原新闻出版总署的管理措施主要是一书一号，严格教辅出版资质，这些都是抬高教辅出版门槛的措施，对于治理教辅散滥卓有成效。

以教育部为首的四部委《关于加强中小学教辅材料使用管理工作的通知》目前对行业影响最大。它本是要通过专家把关，为学生推荐优秀教辅。但在一些地方的操作中，出现了一些偏差。

通知对行业影响最大的两点，是评议与授权。

评议是指由省级教育行政部门主导成立教辅材料评议委员会，对进入本省中小学校的教辅材料进行评议，择优选出若干套进行公告。

它本是为学生推荐优秀教辅，但在一些地方，被操作成教辅推荐目录，甚至比目录有过之而无不及。

对此，必须澄清两点：

第一，评议不是目录。通知出台前最后一次讨论时，有出版社曾建议将“评议”改作“目录”，教育部官员特意强调：七部委连续多年发布通知，反对教辅上任何形式的推荐目录，我们只能作评议，这不是目录。

第二，四部委文件中特意强调要“自愿购买、无偿代购”，但在一些地方，基本成了强制购买。任何人都有权利推荐优秀图书，就像我们有无数的畅销书排行榜一样，但任何人没有权利强制别人一定得购买这些图书。有的地方为显示合规，让学生签委托采购的协议书，这种形式的合规不能掩盖其实质的不合规。

通知对行业影响较大的另一个措施是教材授权：“根据他人享有著作权教科书编写出版的同步练习册应依法取得著作权人的授权。”

这句话本出自原新闻出版总署的管理通知，行业对此理解曾出现了一些歧义，为此法规司司长特意澄清：这句话只是对《著作权法》基本精神的一个重申；至于侵权的界定，要根据相关的法律法规来判定。在教育部通知出台的最后讨论中，大家就此争议也非常激烈，教育部官员就此解释：这句话是根据总署的解释重新表述的，其意义与总署相同。

但通知出台后，一些人将其理解成，一切配套教辅都是侵权，必须取得教材社的授权，没有获得授权就不能上评议公告。这种理解是值得商榷的。

对此，我们有必要再次重申：这句话只是对《著作权法》基本精神的一个重申，即：如果教辅侵犯了教材的版权，必须依法取得授权；至于侵权的界定，要根据相关的法律法规来判定。