

調 查 報 告

壹、案由：文化部為提升出版產業競爭力，推動圖文出版發展及輔導數位出版產業等計畫，惟我國圖書出版產值仍大幅衰退，且數位出版市場規模亦縮小及上網閱讀仍以免費資訊為主等情案。

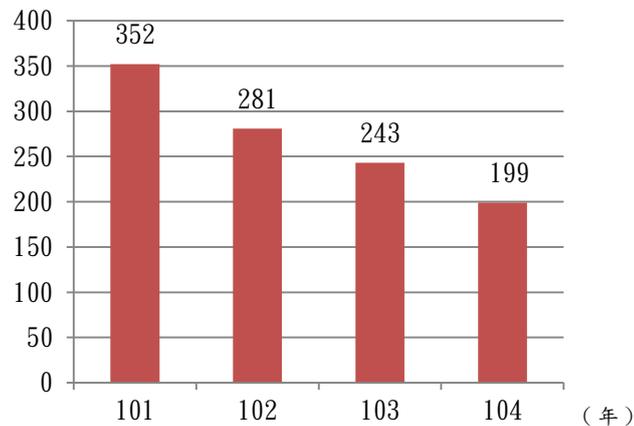
貳、調查意見：

一、文化為國家重要軟實力的體現，亦為國力長期紮根的基礎，而出版業近年產值衰退，出現重要警訊，文化部允應掌握出版產業的整體環境對產業鏈的有利、不利因素，發揮現有優勢，善用可用資源，協助出版產業因應產業趨勢變局的挑戰，強化競爭體質。

(一)文化為國家重要軟實力的體現，而出版透過文字將知識與故事轉化為普世價值，將人文思想傳遞到世界的角落，扮演文化思想傳承之角色；出版亦是文創產業跨界結盟的源頭，藉由多元出版品之核心價值及內容，改編為電影、電視、戲劇、動畫、文創商品等，是文化產業之基石。文化部為實現「厚植文化力，帶動文化參與」的政策目標，將「閱讀扎根及推廣計畫之推動」、「文學青年及創作人才之培育」、「文學國際交流計畫」、「協助實體書店發展」、「原創文本跨界及媒合計畫」、「鼓勵IP創作、培育人才及獎勵優質出版」、「協助中小型業者因應數位化發展」、「輸出出版價值與產值，開拓亞太與國際市場」等項目列為重點工作。為提升出版產業國際競爭力，及推動產業數位化，該部自101至105年度累計編列預算數新臺幣(下同)12億1,524萬餘元，累計執行數11億2,924萬餘元，執行率92.92%。

(二)然據審計部函報本院資料顯示：

1、文化部101年9月28日陳奉行政院核定之「圖文出版發展計畫(101至104年度)」貳、三、預期績效指標及評估基準，預計101至104年總產值分別為510億元、515億元、521億元及528億元，惟依歷年「臺灣出版產業調查報告」(下稱出版產業調查報告)，我國圖書出版產業產值自101年度之352億元，逐年減少至104年度之199億元(如圖1)，減幅約43.47%，平均每年減少約14.49%，顯見近年我國圖書出版產業產值每年約以15%幅度減少。



資料來源：整理自歷年臺灣出版產業調查報告

圖1 我國圖書出版產值趨勢圖(單位：億元新臺幣)

2、再依同產業調查報告引用世界主要國家調查研究機構數值，除美國與中國大陸為成長外，其餘國家104年度較101年度皆呈衰退情形，且衰退幅度介於3.49%至12.64%之間，相較之下，我國圖書出版產值衰退幅度高於世界主要國家。

表1 我國與世界主要國家圖書出版產值衰退情形表

單位：%			
年度	102	103	104
我國	- 20.17	- 30.97	- 43.47

美國	- 2.33	0.85	0.23
英國	- 2.31	- 4.61	- 4.61
德國	0.17	- 2.08	- 3.49
法國	- 3.03	- 4.62	- 3.98
日本	- 3.18	- 7.23	- 12.64
南韓	- 1.42	- 2.37	- 3.79
中國大陸	3.23	9.18	9.66
註：1. 係各年度產值較民國 101 年度產值衰退比率。 2. 資料來源：整理自歷年臺灣出版產業調查報告。			

3、103年6月「文化部國內外文化產業訊息及趨勢分析雙月報」引用資誠全球聯盟組織 (PwC Global) 「全球娛樂及媒體產業2014至2018年度展望報告」 (Global Entertainment and Media outlook: 2014-2018)指出，102年世界主要國家電子出版營收占整體出版產業營收比率分別為韓國22.94%、英國17.91%、美國13.78%、日本12.53%、新加坡6.33%、香港5.29%、中國大陸3.76%，依該部「出版產業調查報告」指出，102及103年度我國電子出版產值占整體圖書出版產業產值之比重分別為1.81%及2.18%。又該報告量化調查結果略以：截至103年底，我國電子書發行冊數僅占總圖書冊數之5.2%，比率不高；電子書及電子雜誌之出版格式為PDF者：占比達7成以上，多數檔案仍是通用一般桌上型或筆記型電腦閱讀，未符合民眾增加行動上網(以智慧型手機或平板電腦)之趨勢；同報告質化調查結果略以：綜合業者訪談結果之數據，電子書營收約占總營業額之1%至5%之間。以上顯示我國電子出版產值所占比重與世界各主要國家比較仍屬偏低，仍有提升空間。

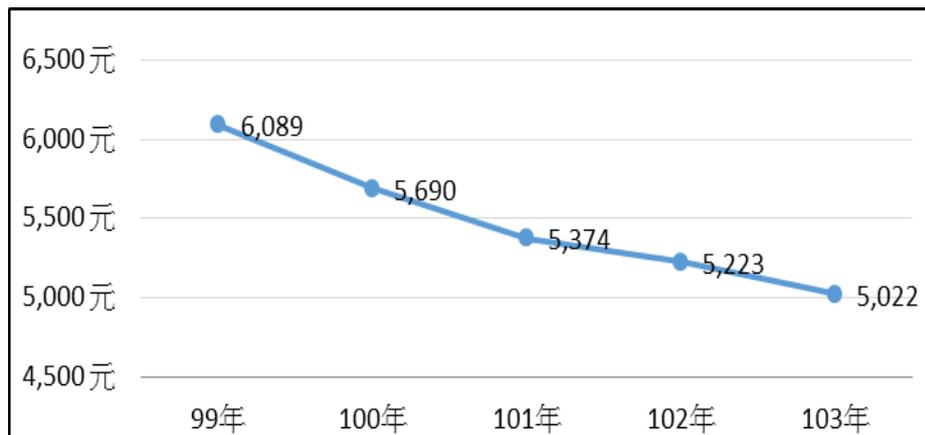
4、再查文化部105年9月陳奉行政院核定之「出版產

業振興方案106至109年中程計畫」引用出版產業調查報告數據顯示，民眾網路閱讀率由101年度之65.7%提升至103年度之67.6%外，報紙、圖書、雜誌及漫畫閱讀率則皆下降2%至6%，網路儼然已成為國人最重要之閱讀媒介，惟大部分民眾仍以上網閱讀免費電子新聞(91%)等免費訊息為主，閱讀付費電子書(6.1%)、電子雜誌(3.2%)、電子報(2.2%)、電子漫畫(0.7%)之比率仍低。該方案之計畫書亦敘明，閱讀習慣改變所萎縮之圖書消費量，尚未能在數位閱讀興起之趨勢中，順勢轉換為數位出版產值，致整體出版產值一路下滑。

(三)文化部雖已常年推動培育文學創作及扶植出版產業相關計畫，惟我國出版產業產值衰退幅度較世界各主要國家嚴重，亦未達「圖文出版發展計畫」預計產值之目標，且電子出版產值所占比重與世界各主要國家比較仍屬偏低。鑑於預算執行後未能達成預期效益，據文化部函復本院之出版產業衰退的原因檢討略以：在供給面的原因包括：1. 創作能源無法匯入產業，原創暢銷作品不足；2. 圖書通路削價競爭，小型出版社及實體書店生存困難；3. 各縣市政府、學校等圖書館之圖書資源愈來愈豐富，民眾借閱情形亦相當踴躍，而多數圖書館為免費借閱，且網路免費閱讀資源多，直接影響民眾購書之意願，影響出版業收益。在需求面的原因包括：1. 閱讀習慣改變，免費資訊多，影響購書消費意願；2. 公部門圖書採購低價搶標，壓縮出版業利潤空間；3. 少子女化造成勞動人力結構改變與缺乏，整體消費力下降等因素。

(四)從外部因素的大環境分析，近年來社會變遷確實已

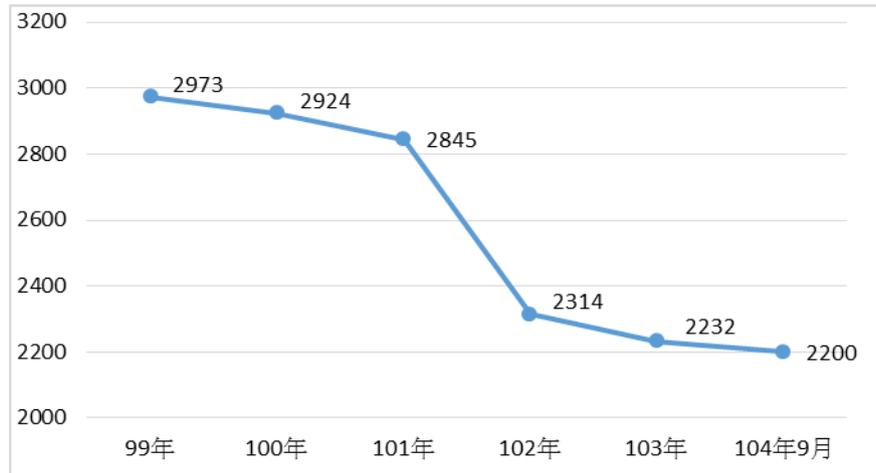
對出版產業的發生產生諸多不利因素。從國民的實質薪資所得來看，近年來呈現停滯不前的情形，反應在圖書、雜誌等出版品的消費上，依據行政院主計總處的統計資料，臺灣每戶書報雜誌及文具消費支出的金額，由99年之每年6,089元逐年下滑至103年之5,022元，如下圖。



資料來源：行政院主計總處：臺灣地區家庭收支調查

圖2 臺灣每戶書報雜誌及文具消費支出金額統計

另依據財政部的統計，圖書出版環境日益惡化，其中通路端的小型實體書店因受限於經營規模，缺乏議價能力，無力在書價折扣上與網路書店、大型連鎖書店乃至於大賣場競爭，在這場書價折扣戰中受害最深，普遍面臨營運困難的問題，也造成臺灣書店數量的逐年減少。從99年至104年9月，臺灣書店數量已從2,973家減少至2,200家，減少比率超過1/4。如下圖



資料來源：財政部統計資料庫

圖3 臺灣書籍雜誌零售通路家數統計

(五)另從國外的實證經驗觀察，以日本為例，日本面臨少子化的威脅，圖書出版市場出現發展停滯、衰退的情形。至2017年止，日本的出版市場已連續13年出現衰退，2017年的衰退率更是創下近十年來的新高（6.9%）。根據文化部函復引述日本專家的分析，造成日本這種「出版產業衰退¹」的原因有七：1. 少子化造成人口結構比率的變化；2. 網際網路、智慧型手機與平板電腦的普及；3. 圖書館、新古書店利用率的提升；4. 消費者資訊蒐集手段的多樣化；5. 消費者時間及金錢使用方式的變化；6. 國民實質所得減少；7. 出版品作為資訊提供與娛樂用途的價值降低。再以中國大陸為例，中國大陸雖然國民實質所得增加，但伴隨著數位時代的來臨與網際網路的普及，出版業的結構亦呈現急遽變化。依據中國新聞出版研究院2017年4月18日公布第14次全國國民閱讀調查的主要情況。調查顯示，2016年成年國民各媒介綜合閱讀率為79.9%，較2015年的79.6%略有提升，數位化閱讀方式的接觸率為68.2

¹日文原文為出版不況（しゅっぱんふきょう）

％，較2015年的64.0％上升了4.2個百分點，圖書閱讀率為58.8％，較2015年的58.4％上升了0.4個百分點。與此同時，手機閱讀增長率的占比由2011年的27.6％快速上升至2016年的66.1％，顯示國民綜合閱讀的結構已發生劇烈改變²。

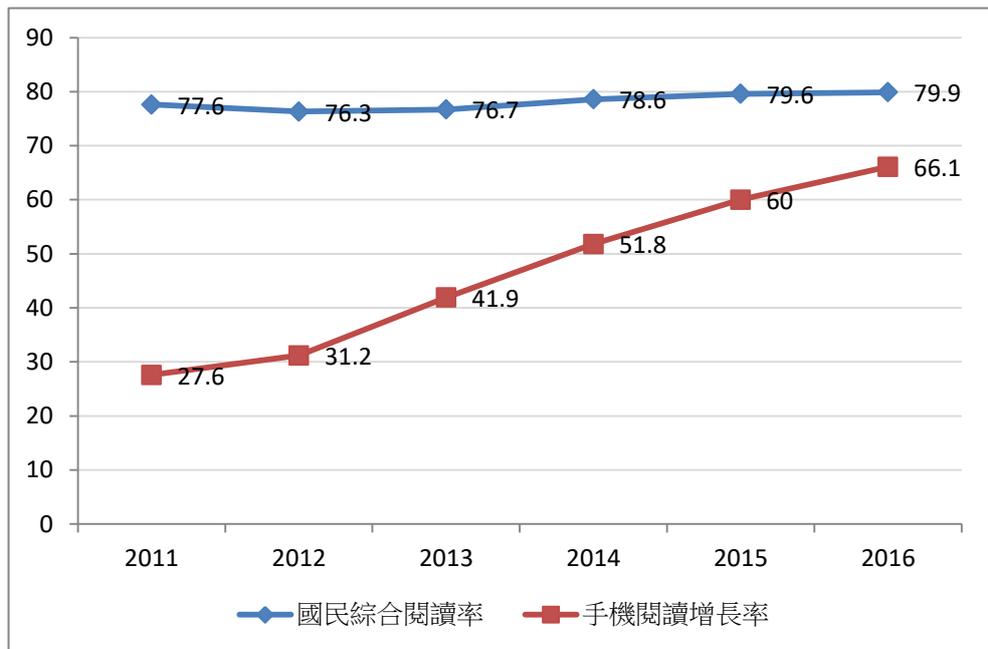


圖4 中國大陸國民綜合閱讀與手機閱讀增長率圖（單位：％）

資料來源：中國新聞出版研究院第十四次全國國民閱讀調查，取自 <https://www.nownews.com/news/20170420/2489105>。

(六)據文化部函復本院稱：該部辦理之「出版產業扶植政策」是從產業鏈各個環節思考，從內容提供端「鼓勵原創及發展IP」與「促進跨界合作與多元應用」，透過鼓勵原創的機制，提升內容創作質感，豐富我國的創作多元類型，利於海外及跨界發展的機會，從出版業者發展需求「促進產業發展之良性循環及資訊流通」，穩定業者經營，並「帶動國民閱讀」以營造閱讀風氣、刺激國內閱讀消費，「鎖定全球

² 國民閱讀調查：人均讀書近8本 超半數青睞紙質書，今日新聞，2017年4月20日，取自 <https://www.nownews.com/news/20170420/2489105>。

市場需求制定出版輸出策略」擴大海外市場版圖，同時加強「應用數位與科技擴大圖文出版的市場性」、「拓展臺灣漫畫產業」數位出版轉型及漫畫產業發展等情。然而，近年來出版產業面臨快速外在環境變遷，各種新科技及數位化的發展日新月異，讀者閱讀習慣與消費模式變化劇烈，每戶書報雜誌及文具消費支出金額也急遽減縮，因之，於101年以前所擬訂的「引領人文發展及扶植出版產業」施政計畫項下之「圖文出版發展計畫」、「出版事業之輔導計畫」、「人文及文學發展業務」等計畫所採之獎補助業者的模式，在既有編定的預算執行項目內顯然難以因應出版業產業鏈的快速變遷，造成預算與資源的投入未能切合產業鏈關鍵節點的實際所需，導致該部預期104年出版業產值達528億之目標，事實上卻不增反減為199億，顯見該部在績效指標擬定及產業變化預判均發生嚴重失誤，有賴後續以更具前瞻的規劃、更具彈性的經費運用、更具結合產業市場生態的模式檢討精進，針對新媒體特性，推動IP內容產製的提升以及原創內容的跨界媒合，順應創新商業獲利模式，確實發揮引領與扶植出版產業的政策效果。依據財政部財稅統計營業額資料顯示，出版業在經歷了102年至104年的大幅下滑後，至106年已經回穩微升，書籍出版業較前年度成長1%、數位書籍出版業較前年度成長3.1%。

(七)綜上分析，出版產業所面對的整體環境近年來已有快速變遷，而出版業近年產值衰退，出現重要警訊，文化部允應掌握出版產業的整體環境對產業鏈的有利、不利因素，發揮現有優勢，善用可用資源，協助出版產業因應產業趨勢變局的挑戰，以強化競爭體質。

二、文化部輔導出版業朝數位化及國際標準格式方向升級迄今已逾10年，惟產值猶連年在1%~2%徘徊；相較世界各主要出版國家面臨資訊取得來源及閱讀習慣變化，其數位出版市占率或產值已占整體產業5%~14%，有效調適實體出版衰退幅度；基此，文化部允應就技術、商業模式及人才培育等層面，積極辦理出版產業轉型升級

(一)文化部函復本院稱「為輔導中小型業者發展電子書市場之成功商業模式，本部持續透過獎補助業者出版電子書、有聲書，鼓勵數位出版業者運用數位科技，創造具市場性的新閱讀體驗方式、型態或服務……並輔導業者將出版品轉製ePUB3或APP規格以上之電子書，藉此加速提升數位出版品質，同時協調業者共同推行國際通用ePUB3電子書格式，讓電子書及電子書平台能更融入國人的生活。」然據審計部查核資料顯示，102及103年度我國電子出版產值僅占整體圖書出版產業產值之比重分別為1.81%及2.18%，至該部查復本院104及105年度最新數據，亦僅分別占1.5%及1.2%(如表3)，除與前開「文化部國內外文化產業訊息及趨勢分析雙月報」引用資誠全球聯盟組織(PwC Global)「全球娛樂及媒體產業2014至2018年度展望報告」中，102年世界主要國家電子出版營收占整體出版產業營收比率分別為韓國22.94%、英國17.91%、美國13.78%、日本12.53%、新加坡6.33%、香港5.29%、中國大陸3.76%之外，文化部查復本院有關102至105年，包括美國、日本及中國等數位出版市場情況，數位出版產值所占整體市場比例均介於5~14%(如表4)，我國與世界主要國家電子出版營收占整體出版產業營收比率相較，明顯有落差。

表2 我國102~105年電子書占整體出版市場比例(單位：億元)

	102年	103年	104年	105年
圖書	275.9	237.7	204.8	198.1
漫畫	8.3	6.9	5.5	5.2
電子書	5.1	5.3	3.2	2.5
合計	289.3	249.9	213.5	205.8
電子書占比	1.8%	2.1%	1.5%	1.2%

資料來源：文化部查復資料，本院自行整理。

表3 美國、日本及中國102~105年電子書占整體出版市場比例

年度	102年	103年	104年	105年	備註
美國 (銷售金額：電子書 /圖書及電子書)	10.7%	10.3%	9.3%	14.4%	美國出版業自 105年起 改以整體出版 社營收 為分母 計算
日本 (數位出版品市場 規模/圖書銷售額)	無資料	6.6%	9.0%	11.5%	
中國 (數字出版產業收 入情況/出版物純 銷售金額)	5.2%	5.8%	6.3%	6.1%	

資料來源：文化部查復資料，本院自行整理。

(二)所幸106年度已有部分業者投入市場，發揮成長力道，帶動數位出版產值已成長3%，105年數位授權情形，取得半數以上出版品數位授權之出版機構數自103年17.6%逐年增長至105年25.2%，已見止跌改善趨勢。對此成效不彰的結果，文化部函復指出「數位出版商業模式未成熟，影響授權意願」為通路端的主要因素，文化部次長丁曉菁於接受本院詢問時亦不諱言：「我國電子書發展確實是比較慢的，……業者還在觀望，也有盜版的問題。尤其網路書店(如博客來)沒有投入時，讀者購買國內電子書品項和通路有限……業者的投入意願是很重要的，如果業者都不動，政府介入的效果不會很好」等語。該部人文及出版司朱司長則表示：「有關數

位出版，分得非常細，包括圖書資料庫也算是一環，其他出版品轉製成電子書也是一種，另外沒有紙本為底，直接出電子書也是一種。我們推電子書已經好幾年了，如果說是從紙本轉換會碰到版權的問題，必須先得到原著者或出版社的授權。我們一直在跟業界溝通這種觀念，有轉變載體的需要且必須與世界接軌，包括HDMI或ePUB3等格式，但我們也碰到品項不足，尤其是新的出版品很多是影音或圖像參雜，很多出版社和作家會發現這些數位出版品很容易被盜版，造成業者、作家、平台的損失，因此意願不容易提升」。由此可見，由於我國市場規模不大，不易形成規模經濟，亦不易取得標準制訂主導權，在此前提下，業者投資之風險巨大，過去長期以來的作法僅靠政府的獎補助方式，不能提供業者投入的誘因，對於數位出版品的扶植亦難見成效。

- (三)由於科技發展進步快速，數位化對傳統出版業務流程也產生了革命性的影響，其影響的層面包括數位化的創作方式與媒材、數位化的編輯方式、數位化的消費閱讀等各方面。然而，臺灣市場規模較小，且出版業大多為中小型業者，缺乏充沛的財力和人力應付數位出版所帶來巨大的變革，面對眾多載體與內容格式的變化，業者或無意願面對創新引領之風險，僅能觀察摸索，並期待成熟規範儘早出現。傳統出版流程亦發生根本性變革，在此出版產業劇烈變局下，政府的角色不應只是消極的獎補助業者，而是降低業者投資創新的風險，並且協助業者儘速找到世界趨勢的主流，勇於投資創新，創造規模經濟，甚至進而引領潮流。另一關鍵問題為數位版權的取得，臺灣現有出版品有一半以上皆為國外

翻譯類作品，且取得數位發行版權十分困難。造成臺灣電子書市場硬體熱、平臺熱、電信服務商熱、但出版社冷的窘境。追根究底，除了轉製成本十分高昂之外，出版社的內容大多沒有數位版權，無法做成電子書³，因此，積極取得數位版權和掌握原創內容，便成為數位時代出版業者的重要工作，積極培育臺灣原創作者與漫畫人才，才是臺灣出版業的活水泉源，有賴政府重點扶植。然而，文化部對於業界討論國際標準格式及授權顯然積極度不足，在文化部可主導之金鼎獎在取得數位授權及數位化程度尚且不足，難以引導業界投入，且未能比照其他輔導措施採取結合專業技術團隊或示範模式，產生引領效果，容有檢討改善之必要。

(四)承上，考量數位出版市場須達到一定之紙電同步率及數量，方能啟動規模經濟之良性循環，有關電書轉型可能遭遇之技術及編輯流程變革等困難如何克服部分，該部說明臺灣出版產業目前已逐漸橫跨傳統平面印刷與數位內容，但出版業現有人才多係以人文、編輯及創意見長，若要跨足數位出版領域，需培養數位科技能力，將原有人文之創意專業與數位能力結合，俾能發揮相輔相成效果，以成功提升紙電同步率；惟出版產業規模多為中小型，且整體市場景氣不彰，出版業缺乏人力及資金進行現有人力數位化能力培植。該部透過資金挹注於製作、發行、人才培育及行銷推廣，促進技術升級，引導業界發展創新數位出版營運及閱讀模式，期能促進產業數位升級。由此可知，除了出版業界觀望、數位授權取得困難之外，我國在數位出版之跨

³ 參閱祝本堯，臺灣數位出版之現況與前瞻，全國新書資訊月刊，100年1月號。第68頁。

領域人力資源亦有缺乏情形，恐無法滿足產業轉型所需，有賴主管機關加強辦理。

(五)綜上，文化部輔導出版業朝數位化及國際標準格式方向升級迄今已逾10年，惟產值猶連年在1%~2%徘徊；相較世界各主要出版國家面臨資訊取得來源及閱讀習慣變化，其數位出版市占率或產值已占整體產業5%~14%，有效調適實體出版衰退幅度；基此，文化部允應就技術、商業模式及人才培育等層面，積極辦理出版產業轉型升級。

三、文化部辦理「臺灣出版產業調查」，係主管機關及出版業者掌握及調整產業方向之重要參據，亦有扮演該部智庫之角色；惟其調查時程偏長，且未能納入部分重要項目，有影響其運用價值之虞，文化部允應強化上開產業調查時效及功能，俾利出版業界即時有效因應市場變化，並提升政府決策品質及資源運用效益

(一)出版產業隨著科技日新月異，出版業務、編輯流程、讀者喜好變化迅速，產業的生態亦發生劇烈變革，文化部所辦理之「臺灣出版產業調查」為回顧性質，且時效性落後，恐無法因應快速變遷之市場生態。文化部函復本院亦坦承是項調查範圍包含「出版產業調查」及「民眾閱讀及消費行為調查」，採用量化與質化方式綜合調查，且調查範圍龐大，資料蒐集與分析較為耗時，如產業調查問卷之發放、資料分析需耗費數月，且需多次催收始能獲得足夠問卷數量，以達到問卷有效性，部分次級資料為年度發布（如國外出版產業相關資訊、年度銷售額、年度圖書出版發行種數等），並進行深度訪談及座談會，需一定研究期程，故該部辦理之出版產業調查受有限制等情。文化部所作耗力費時的研究成果，除不能即時提供產業發展的最新相關數據外，

亦欠缺最新趨勢預判與整合有關單位科技資源作為整體決策判斷之參據，往往使政府的扶植與獎勵政策未能切合最新趨勢發展與業者實際所需，容易形成政府資源錯置與資源浪費之情事。

- (二)鑑於前述缺失，文化部主辦出版振興方案產業諮詢會議，與會出版產業曾有建議該部成立智庫之提議，包括出版業者或作家表達：「出版業是微型產業，文化部有必要成立產業智庫，延聘各方專家，為產業政策形成與法令制訂提供研究數據」及「鑒於許多相關研究報告多為過時資訊，未能即時掌握市場及業界脈動」等意見。然該部因核定經費有限，未列為優先辦理措施，目前僅透過強化「臺灣出版產業調查」趨勢研究，委辦單位定期公布產業調查資料，不定期接受該部諮詢產業相關資訊，追蹤相關議題之發展，以發揮智庫之功能。另透過特定議題所組成的「出版產業調研專案小組」補足部分智庫功能。然而，完整且即時的產業調查分析及最新趨勢的預判攸關政府決策的正確性與資源配置的合理性，諸如，獨立書店生命週期、電子及紙本書出版類型及市場區隔分析、國際書展客群結構及屬性分析等因素，均攸關未來市場趨勢研判及人才培育之重要方向。爰此，文化部允應強化市場趨勢及產業生態的全盤掌握，迅速強化決策分析之功能，妥適編列與執行預算。另據文化部函復，該部已規劃成立「文化內容策進院」(下稱文策院)，為一專業中介組織，其功能包含研發調查之面向，亦可擔任整體文化產業之智庫等情，該部丁次長於本院詢問時亦表示：「文策院草案行政院已通過，核心任務是整合內容產業包含出版、催生產業生態系，由於政府預算運用缺乏時效彈性，文策院做為

一個中介組織，可以彌補一些預算或是人力資源彈性不足，這在各國有很多例子。在文策院組織不會像機關這樣的分工，因為產業變化迅速，文字、圖像、影音已沒有明確分際，法國成立的出版實驗院就開發出很多會動的繪本，這很符合現在閱讀的潮流，因此我們需要成立具有綜觀和整合能力的協助機制單位，也賦予其為產業投資點火的能力。以往政府只能補助，但是產業界保守觀望，並非沒有資金」等語。文策院目前尚在規劃階段，期能發揮預期功能，提升決策品質及資源運用效益，補足上述缺失。

(三)綜上，文化部辦理「臺灣出版產業調查」，係主管機關及出版業者掌握及調整產業方向之重要參據，亦有扮演該部智庫之角色；惟其調查時程偏長，且未能納入部分重要項目，有影響其運用價值之虞，文化部允應強化上開產業調查時效及功能，俾利出版業界即時有效因應市場變化，並提升政府決策品質及資源運用效益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請文化部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見函送審計部參考。

調查委員：仇桂美

王美玉

中華民國 107 年 04 月 12 日

