

「國民中小學教科書銷售行為之規範說明」 暨「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」簡介

公平交易委員會





背景說明

- 教科書選購作業：目前國民中小學教科書係由學校辦理教科書選購作業事宜。
- 教科書出版業者相互競爭爭取市場：出版事業為爭取銷售機會或為繼續保有市場占有率，常見採取贈送教具或提供服務之行銷方式。
- 不公平競爭之行銷行為：本會訂定「國民中小學教科書銷售行為之規範說明」予以規範。



最新修正重點

(104.12.30.公製字第10413607751號令發布)

● 三大修正原則

✓ 確認適用範圍

- ◆ 12年國教於103年8月1日起實施，爰有必要衡酌本規範說明是否應擴及規範高中職教科書銷售行為(配套、輔助教材)

✓ 整合違法類型

✓ 精簡違法例示





關於確認適用範圍

- 高中教科書配套輔材是否屬「不當物品」：
 - 配套輔材之本質：輔材為教科書內容之延伸，與教科書內容息息相關，用作教學與課後複習之素材，對教師課堂教學、重點整理、課外補充，及學生之課堂學習、課後練習與複習等，均有所助益。
 - 配套輔材之功用：提升教師授課深廣度與學生之學習成效，是該等配套輔材尚非不得視為增進教科書「品質」之附屬配件。
 - 教師選書考量因素：課本編排內容與難易度、教學需求及學生程度等，並非配套輔材。
 - 配套輔材之直接受益者：配套輔材或可紓解學生為應付升學考試而外購補充教材、參考書籍之部分壓力，且尚無家長向學校反映輔材提供之不當性。
- 隨書提供配套輔材，以購書者的觀點來看，配套輔材費用已包含其中，並非贈品概念。
- 整體觀之，誠難謂業者提供配套輔材之行為，可主導教師評選教科書或足以影響交易秩序。





總結

- 12年國教之法源依據「高級中等教育法」已於103年8月1日起實施。
 - 「國民教育」主要內涵：普及、義務、強迫入學、免學費、以政府辦理為原則、劃分學區免試入學、單一類型學校及施以普通教育。
 - 「高級中等教育」主要內涵：普及、自願非強迫入學、免學費、公私立學校並行、免試為主、學校類型多元及普通與職業教育兼顧。
 - 國民中小學教育與高級中等教育，分屬由不同之教育法規（如國民教育法、高級中等教育法）所規範，其教學宗旨、教育目的、課程大綱、教科書內容與性質、教學方法等，仍屬有別，倘高級中等教育之教科書業者涉有限制競爭、不公平競爭或影響交易秩序等情事，仍得由公平交易法予以規制
- 現行規範說明適用範圍不宜擴及至高中職教科書銷售行為

規範主體-銷售事業

- 國民中小學教科書出版事業
- 經銷商
- 書局
- 其他銷售事業





教科書市場銷售事業涉及 違反公平交易法之主要行為態樣

- 濫用獨占地位之行為
- 聯合行為
- 限制轉售價格行為
- 差別待遇行為
- 不正當限制交易相對人事業活動之行為
- 顯失公平行為





濫用獨占地位之行為

- 銷售事業之市場地位若符合公平交易法所稱之**獨占事業**，倘有 1、以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭；2、對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更；3、無正當理由，使交易相對人給予特別優惠；或 4、其他濫用市場地位之行為，將違反公平交易法第9條規定。





聯合行為

- 銷售事業間倘有以契約、協議或**其他方式之合意**，與有競爭關係之同一產銷階段事業共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他**相互約束事業活動**之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者，將違反公平交易法第15條規定。





「聯合行為違法案件免除或減輕罰鍰實施辦法」

- 目的：讓聯合行為涉案業者有自我改正機會

免除罰鍰

- 最先申請，獲附條件同意且履行附條件同意書內所載全部事項

減輕罰鍰

- 第一位 → 30%~50%
- 第二位 → 20%~30%
- 第三位 → 10%~20%
- 第四位 → 10%以下

「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」簡介

競爭法下之檢舉獎金制度 (Reward Payment)

- ▶ 違法**聯合行為活動愈趨隱密**，參與事業經常採取如秘密會議、使用密碼文字、避免使用電話聯繫、不作成任何書面紀錄等方式，來防免競爭法主管機關的調查
- ▶ 為**鼓勵知悉聯合行為存在之人及早揭露違法行為**，倘檢舉人能提供本會尚未獲悉之違法事證，將能提高相關事證的證明力或獲得**直接證據**，致使本會得以即早查獲違法聯合行為存在





「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」簡介

• 授權依據：

- 公平交易法第47條之1第3項第1款規定，主管機關設立反托拉斯基金用途之一，係供作支出違法聯合行為之檢舉獎金，以強化聯合行為之查處。

• 適用範圍

- 檢舉人具名
- 提供與聯合行為案件有關之事實與證據為本會尚未獲悉
- 本會調查後認定該涉案事業違反公平交易法第15條第1項規定
- 本會調查後依據公平交易法第40條規定裁處罰鍰





「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」簡介

- **資格與限制要件**：檢舉人不以自然人為限，但有下列情形之一者，不適用本辦法之規定
 1. **未具名**或未以**真實姓名(名稱)**、**聯絡方式及地址**提出檢舉；或以言詞提出檢舉，而拒絕於檢舉紀錄上簽名確認
 2. **參與涉案聯合行為之事業**、**適用寬恕政策實施辦法**獲免除或減輕罰鍰之事業，其董事、代表人或其他有代表權之人、有強迫他事業參與或限制退出聯合行為之具體情事
 3. **主管機關所屬人員及其配偶或三親等以內之親屬**、**因行使公權力而得知違法聯合行為事證**之機關及其所屬人員、配偶或三親等以內之親屬





「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」簡介

• 檢舉方式：

- 得以多元方式，如書面、**言詞**、電子郵件或其他方式向本會提出檢舉。
- 敘明檢舉人之姓名或名稱、聯絡方式及地址。
- 敘明檢舉違法**聯合行為之內容**及提供符合發放檢舉獎金標準（§6 I）之具體事項、相關資料或**可供調查**之線索。

• 獎金計算基準：

- 由本會依檢舉人所提供證據之價值，按違法聯合行為案件**罰鍰總金額比例**定之。
- 檢舉案件適用寬恕政策實施辦法者，前項所稱**罰鍰總金額**，指扣除已免除或減輕**罰鍰後之數額**。



「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」簡介

獎金發放標準

※ P=罰鍰總金額

證據價值	獎金額度	獎金上限		
		P < 2億	2億 ≤ P < 5億	P ≥ 5億
助於開啟調查程序	P * 5%	50萬	100萬	250萬
間接證據 (聯合行為合意)	P * 10%	500萬	1000萬	2500萬
直接證據 (聯合行為合意)	P * 20%	1000萬	2000萬	5000萬

※同時符合2款以上情形者，依較高額之款次發放檢舉獎金

※同一案件僅能受領一次(數名檢舉人共同聯名、同款中有數名檢舉人，均提供主管機關尚未獲悉之事證者) → 獎金均分。



「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」簡介

- 獎金發放程序：案件處分後30日內發放

發放總金額	發放方式
50萬元以下	一次發放
50萬元～2,000萬元	作成處分時先發放二分之一
超過2,000萬元	作成處分時先發放四分之一





「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」簡介

• 獎金發放程序：

- ✓ 若有第7條第2項第2款及第3款情形，本會應於罰鍰處分確定維持後再發放其餘獎金。且於發放獎金餘額時，如罰鍰處分經部分撤銷或重為罰鍰處分而較原處分減少罰鍰時，依其金額計算獎金餘額

• 不予發放或追回已發獎金：

- 有§4規定之情形
- 本會尚未裁處罰鍰前，直接或間接對外揭露其所提出之檢舉事實或檢舉之任何內容
- 使用偽造或變造證據經法院有罪判決確定





「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」簡介

- **檢舉人身分保護**(檢舉獎金辦法§10)：
 - 檢舉人身分等相關資料，應予保密
 - 載有**檢舉人真實身分資料**之談話紀錄或文書原本，應**另行製作卷面封存之**。其他文書足以顯示檢舉人之身分者，亦同。
 - 針對載有檢舉人真實身分資料之談話紀錄、文書，除法律另有規定外，**不得供閱覽**或提供偵查、審判機關以外之其他機關、團體或個人。





垂直限制競爭行為

- 銷售事業對於其交易相對人，就供給之商品轉售與第三人或第三人再轉售時，倘無正當理由而有**限制轉售價格**之情事，將違反公平交易法第19條規定。如參考書之參考建議售價之拘束力？
- 銷售事業**無正當理由**，對他事業給予差別待遇之行為，而有限制競爭之虞者，將違反公平交易法第20條第2款規定。





垂直限制競爭行為

- 銷售事業以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為，而有限制競爭之虞者，如限制經銷區域、搭售產品、套書銷售等。





顯失公平行為

- 銷售事業提供或預告提供金錢、物品或其他經濟利益，以不當爭取選用其教科書之機會，為具有商業競爭倫理非難性之行為，將有違反公平交易法第25條規定之虞。
- 公平交易法第25條：除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為。





不當爭取選用銷售事業教科書 機會所提供之物品例示

- 與使用特定教科書教學不具有直接關聯，
即**非教學時所必要**之輔助教具。
(註：前開僅就**關聯性**和**必要性**為判斷，
與物品價值無涉。)



金錢與其他經濟利益之例示

(一) 金錢

提供金錢或禮券等。

以補助講習會、研習會、設施、辦公用品或其他名目提供金錢。

提供參觀銷售事業之車馬費或住宿費等。

提供參加講習會、研習會或其他活動之旅費、津貼。

以教科書之折扣、退貨手續費為名提供金錢。

假借編輯之名提供明顯悖於市場合理價格之勞務報酬。

其他不當金錢之提供行為。

(二) 其他經濟利益

遊覽車、住宿之提供。

講習會、研習會前後之設宴款待。

其他不當經濟利益之提供行為。



行政法院對於不當物品之見解

(臺北高等行政法院98年度訴字第503號判決)

- 教學關聯性之基本判準：

- 教科書出版業者認其所提供物品內容與使用特定教科書教學具有直接關聯，而有提供之必要，則應將之納入教科書內容，俾所有教師學生均有相同機會使用學習，而由業者自行決定提供之學校及對象，將造成不公平現象。





行政法院對於不當物品之見解

(臺北高等行政法院97年度訴字第529號判決)

(臺北高等行政法院98年度訴字第503號判決)

• 教學關聯性被贈品吸引力掩蓋：

- 贈品**縱與教科書內容有關聯**，但**若具有吸引力**，有吸引教科書選用權人因贈品而為不客觀決定之虞，其結果，勢必將增加之成本至終轉嫁予支付相關書籍費用之學生或家長，**對於支付費用之購買人而言，顯屬不公平情事**。
- 蓋關聯性有「程度」之高低，若**雖有某程度之關聯**，但具有吸引教科書選用權人**因贈品而為不客觀選定之高度危險**時，仍應認定該贈品**不具有必要、直接之關連性**。





行政法院對於不當物品之見解

(臺北高等行政法院96年度訴字第03917號判決)

- 贈品經濟價值，尚非判斷不當物品之考量依據
 - 以教科書選用權人並非教科書實際之購買使用者，無須支付教科書之價額或其他代價，即可完全無償取得該贈品，是無論贈品價值之高低如何，此等額外之贈品自當可能影響選用權人之選用意願，性質上即有害於教科書之選用公平性及市場競爭機制。



行政法院對於不當物品之見解

(臺北高等行政法院98年度訴字第503號判決)

- 非為選書期間所贈送物品，仍可能違法：
 - 既非關教學，縱非在選用教科書之期間贈送，……但亦屬人情作用之累積，難謂未來對「教科書選用權人」之決定不生影響，該餽贈自亦屬「爭取被選用機會」之方法。





行政法院對於不當物品之見解

(臺北高等行政法院96年度訴字第03917號判決)

- 無論贈品提供對象多或少，均可能影響市場交易秩序
 - 縱使提供1份贈品，亦可能間接爭取到參考書及第2學期之教科書銷售機會……，**所可能爭取到之交易機會實以千倍甚至萬倍計**，相對的，其他未提供贈品之競爭者即因此不公平之競爭行為喪失交易機會，……其足以影響教科書市場之整體交易秩序，乃屬無疑。





罰則與法律責任

違反行為	行政責任(第40條第1項)		刑事責任 (第34條、第37條)	備註 (第40條第2項)
第9條(獨占) 第15條 (聯合行為)	得限期令停止、 改正其行為或採 取必要更正措施	得處新臺幣10萬 元以上5,000萬元 以下罰鍰。 按次處新臺幣20 萬元以上1億元以 下罰鍰，至停止、 改正其行為或採 取必要更正措施 為止。	屆期未停止、改正 其行為或未採取必 要更正措施，或停 止後再為相同違反 行為者，行為人將 可被處3年以下有期 徒刑、拘役或科或 併科新臺幣1億元以 下罰金。	若事業違反第9 條、第15條， 經主管機關認 定有情節重大 者，依第40條 第2項規定得處 該事業上一會 計年度銷售金 額百分之十以 下罰鍰，不受 第40條第1項罰 鍰金額限制。
第19條 (限制轉售價格)			屆期未停止、改正 其行為或未採取必 要更正措施，或停 止後再為相同違反 行為者，行為人將 可被處2年以下有期 徒刑、拘役或科或 併科新臺幣5,000萬 元以下罰金。	
第20條第2、5款 (差別待遇、不正 當限制交易相對 人事業活動之行 為)				



罰則與法律責任

違反行為	行政責任(第42條)	刑事責任	備註
25條(顯失公平行為)	得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施	得處新臺幣5萬元以上2,500萬元以下罰鍰。按次處新臺幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。	



溫馨叮嚀

- 教師雖非國民中小學教科書銷售行為之規範對象，惟教科書銷售有**選用權人(教師)**與實際購買人(學生家長)分離之特性，**易成書商遊說對象**，為避免書商以不當銷售行為影響市場，及教師須遵守之廉政倫理規範，提醒教師：
 1. 謹慎選擇參與書商舉辦之活動
 2. 書商贈送之贈品應有教學上之必要性
(直接關聯性)





簡報結束
敬請指教

