

《公平交易季刊》
第九卷第四期(90/10)，頁 89-122
◎行政院公平交易委員會

公平交易法於國民小學教科書市場 適用性之研究*

施錦村**

摘要

本文為讓相關事業瞭解教科書市場的特性、及因競爭活動而產生的種種問題。首先蒐集公平交易委員會成立以來相關案例資料，藉由資料分析、制度分析及個案分析等研究方法，分析其競爭活動類型、該類型競爭活動對社會福利經濟的影響及可能之構成公平交易法違法要件。其目的在於建構競爭法、事業競爭活動及相關市場的關連性，使事業的競爭活動有所依循。

本文的另一貢獻，在於明確指出事業為創造競爭優勢所採行推廣活動之可行方向，並以教科書市場之實際案例說明之，特別在教科書市場漸趨於獨寡占態勢，維持該市場的競爭機制及促使該市場的公平競爭為我們努力的目標。

* 本文改寫自作者於台北大學企業管理研究之碩士論文「公平交易法在國民小學教科書市場實例之研究」，該論文曾榮獲89年度「行政院公平交易委員會獎助研究生撰寫研究論文」之獎助。又，本文感謝匿名審查人的諸多指正。若有文責由作者自負。

** 作者現任為行政院公平交易委員會第二處第三科科長。

壹、前言

過去教育行政主管單位一直認為，教科書是國家為教育目的所制定的教學工具，其制定之供書政策亦非「商業行為」。因此，教科書不能被視為「商品」而以管理市場交易的方式管理之。自半開放時期以後，教科書除具有教育文化傳遞功能外，尚有滿足學生知識需求的功能，並有經濟的對價性，無庸置疑應屬「商品」的一種，其市場競爭活動與其他商品無異，乃構成一個相當規模的市場經濟，其交易行為應受公平交易法的規範。公平交易法自 81 年（以下民國同）2 月正式施行，施行細則於同年八公告施實；為符合經濟環境變動及社會的需求，於 88 年 2 月修訂部分條文，同年八月配合修正施行細則（以下有關公平交易法及其施行細則之條文以修訂版為準）。經統計自公平交易法實施以來，至 88 年 12 月底止，公平交易委員會接獲國小教科書市場檢舉案件（含請釋案）計有九件詳如表一。以上所述各案所涉及公平交易法行為態樣包括聯合行為、限制轉售價格、差別待遇、搭售、區域限制及欺罔和顯失公平之行為。

國民小學教科書市場（以下簡稱教科書市場）自開放以來，最大的變革係 88 年 2 月修訂國民教育法，增訂八之二條¹，及部編本²將於 91 年退出市場競爭之教育政策。上述措施雖對教科書事業帶來發展契機，同時也產生許多令人擔憂的問題，這些問題可歸納為以下三點，即一、教科書業者為爭取交易機會，大量贈送教具、電子器產品或其他高單價贈品，不當爭取市場交易機會，影響市場競爭；二、藉由壓低教科書售價，提高市場占有率，而後提高參考書等衍生產品售價，達到交叉補貼的目的；三、由於市場購併激烈，參與競爭之事業日漸減少，有漸漸形成獨寡占市場之虞。以上情形，倘教科書事業涉有不當競爭行為，則有違反公平交易法之虞；如採購人員（教師、教育行政人員等）涉有非法收取佣金或其他不正當利益，則有違反教師法、公務員服務法及貪污治罪條例的可能。

本文的目的除介紹教科書市場的特性外，在於防範教科書市場相關事業不瞭解法規真諦，所犯無心之違法行為。但由於篇幅有限，將以討論教科書市場與公平交

¹ 國民小學與國民中學之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之。教科圖書審定委員會由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成。教師代表不得少於三分之一；其組織由教育部定之。國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。

² 由國立編譯館依據教育部所訂課程標準統一編輯、訂價後，再委由其他業者從事印行、配發工作，所編輯而成的教科書稱之部編本。

易法的關係為主，其餘涉及教師法、公務人員服務法及貪污治罪條例僅作條文說明。以下各節本此原則論述，除第一部分前言外，第二部分說明教科書市場特性；第三部分討論版本選用與教科書採購相關問題；第四部分討論競爭活動所產生的公平交易法適用問題；第五部分結論。作者才疏學淺，思慮欠周，尚請諸先進不吝指教。

表一 國小教科書市場競爭行為涉及公平交易法案件彙整表

序號	檢舉日期	檢舉事由	涉及法條	處理結果
1	810310	台灣書局請釋該書局所經營業務種類和範圍，是否適用公平交易法規範。	請釋案	公平交易委員會第53次委員會議決議：若該公司係依民法契約或係政府內部執行公法之行政委託所為之營業行為，則無公平交易法之適用，惟仍須視個案而定。
2	820215	購買南一書局出版之國小自修須同時購買評量，是否構成搭售案。	第十九條第六款	公平交易委員會第101次、113次委員會議決議：南一書局套書販售係行業慣性，且消費者尚有單本可以選購，無妨礙被搭售產品市場競爭之虞，而未構成搭售的要件。
3	820428	教育部及國立編譯館被檢舉任由台灣書局等90餘家書局聯合壟斷高中、國中及國小教科書市場案。	第十四條	公平交易委員會第123次、128次委員會議決議：有關核價及書局共同發行二部分，因係配合教育政策，同時教育部亦有核價辦法作為依據，尚無公平交易法之違反；至於「印行書局之資格規定」有限制競爭之虞，將依公平交易法第九條與教育部協商。
4	821018	康和公司請釋國小審定本教科書隨書附送教師用「教學指引」並將成本列入書價中，是否構成搭售案。	請釋案	公平交易委員會第126次、137次委員會議決議：教育主管機關為公法人，若依職權將「教學指引」成本列入教科書核價辦法中，係公法人之公法行為，尚無公平交易法之適用。
5	850628	南一書局被檢舉於國小參考書市場，涉有違反公平交易法案。	第十八條、第十九條第二、六款、第二十四條	公平交易委員會第328次委員會議決議：南一書局限制經銷商及門市書局自由定價並有處分案例，違反公平交易法第十八條；南一書局對處於同一競爭階層的學校組及門市書局經銷商，先供貨學校組後供貨門市書局，違反差別待遇；南一書局對於經銷商實施區域限制，不得跨區訂貨、調貨及經營，違反區域限制；南一書局倒填契約生效日期，銷毀代管的經銷契約，違反公平交易法第二十四條。
6	870223	南一書局及康軒公司被檢舉壟斷台南市國小教科書市場案。	第十四條	公平交易委員會第407次委員會議決議：教科書業者於國小教科書市場之競爭行為，普遍涉有違反公平交易法相關規定之虞，為導正市場之競爭活動，採取行業導正。
7	870623	教育部及各國小被檢舉要求業者免費供應視障生彩色大字體及盲生點字教科書案。	第十九條第六款、第二十四條	公平交易委員會第363次委員會議決議：國民小學非公平交易法所稱之事業，無公平交易法之適用；另倘教育主管單位基於教育政策所為之行為，應屬公法行為，不受公平交易法規範。
8	880621	部編本國小五、六年級參考書被檢舉套書販售，涉有搭售行為案	第十九條第六款	公平交易委員會第449次委員會議決議：納入「公平交易法對於審查合格之國民小學教科書出版事業銷售行為之規範」辦理；並於第450次委員會議決議：予以規範。
9	880918	康和、康軒公司被檢舉濫發警告信函，違反公平交易法案。	第二十四條	辦理中

資料來源：公平交易委員會公報及委員會議資料。

資料時間：88年12月31日止。

貳、教科書市場

教科書市場之產品，除教科書外，尚包括參考書、評量等。由於使用形態、課程關連及編寫方式有別於國中、高中等次級市場，而形成一個獨立的次級市場。該市場歷經三階段明顯的變革，及具有特殊的產品特性，茲以市場沿革及市場、產品特性說明如下：

一、市場沿革

教科書之編寫分為編輯、訂價、印行和配發四部分，其中編輯業務，為因應政經、社會環境逐漸開放，及達教育多元化，提高國民知識水準的目的，於 80 年開放藝能科由民間事業參與編印，並自 85 學年起逐年由國小一年級開放學科由民間事業參與編印，預定 90 學年完成開放，國立編譯館退出市場競爭。故教科書市場的沿革可以很清礎的劃分成三個時期，即(一)政府管制時期；(二)半開放時期；(三)完全開放時期。

(一)政府管制時期

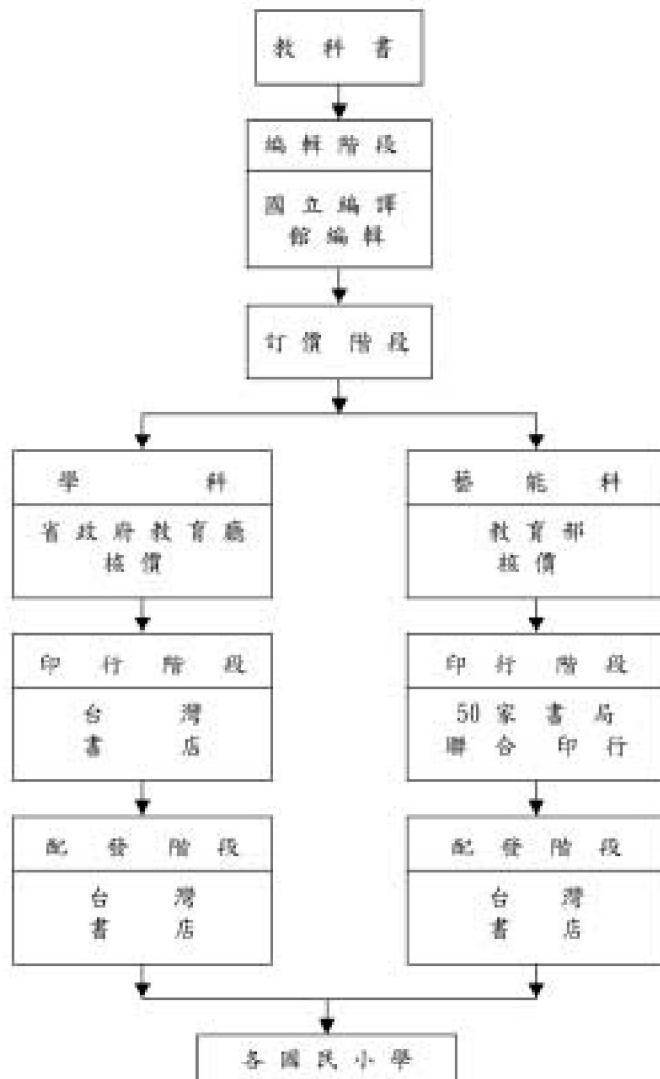
民國 26 年至 80 年為政府管制時期，該時期國小學童所需之國語、數學、自然、及健康教育、社會等學科，以及音樂、美術（64 年以後由教師自行安排課程）、常識、以及生活與倫理等藝能科教科圖書（以下簡稱教科書）均由教育部依 68 年所公布施行之國民教育法第八條第一項³規定，訂定課程標準，再由國立編譯館依國民教育法施行細則第七條第四款⁴規定，編輯教科書，此即所謂「部編本」；至於核價、印行、配發等節，教育部依中等學校及國民小學教科書儀器教具審定規則第八條⁵規定核價。惟因學科部分，在九年國民教育之前，係由台灣省政府教育廳免費供應，實施九年國民教育後，為使政府政策一貫性，仍由教育部授權台灣省政府教育廳繼續核定之。有關學科之印行及配發則由教育廳所屬台灣書店負責。至於藝能科部分，由教育部依前述法令核價，再依該部所訂國小生活與倫理、常識、音樂、美術四科

³ 國民小學及國民中學之課程標準及設備標準，由教育部定之。

⁴ 國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部編輯或審定之。

⁵ 教科圖書儀器及教具等之售價，必要時須經教育部核定，始得發售採用。

教科書交由書局印行實施辦法規定辦理。由符合實施辦法第三條⁶資格規定之 50 家書局聯合印行，並每年與國立編譯館簽訂印行合約，該合約係屬行政委託性質，而後再以契約方式委由台灣書店代為執行配發作業。至於台灣書店對於教科書之印行、配發工作，則採公開招標方式，以承攬契約委託得標者承作。其流程圖詳如圖一。



圖一 政府管制時期教科書編輯、訂價、印行、配發流程圖

⁶ 部編四科教科書，交由書局印行，參加印行資格為：依據 51 年公佈「國民學校課程標準」編輯國民學校各科教科用書，送經國立編譯館審定，並於 56 學年度以後核定有案，及印行國立編譯館所編國民學校各科教學指引且持有營業登記證、出版業登記證及最近納稅證明卡之書局。承辦書局於合約期滿後，教育部得視實際需要及其出版教科書實績予以增減之。

(二)半開放時期

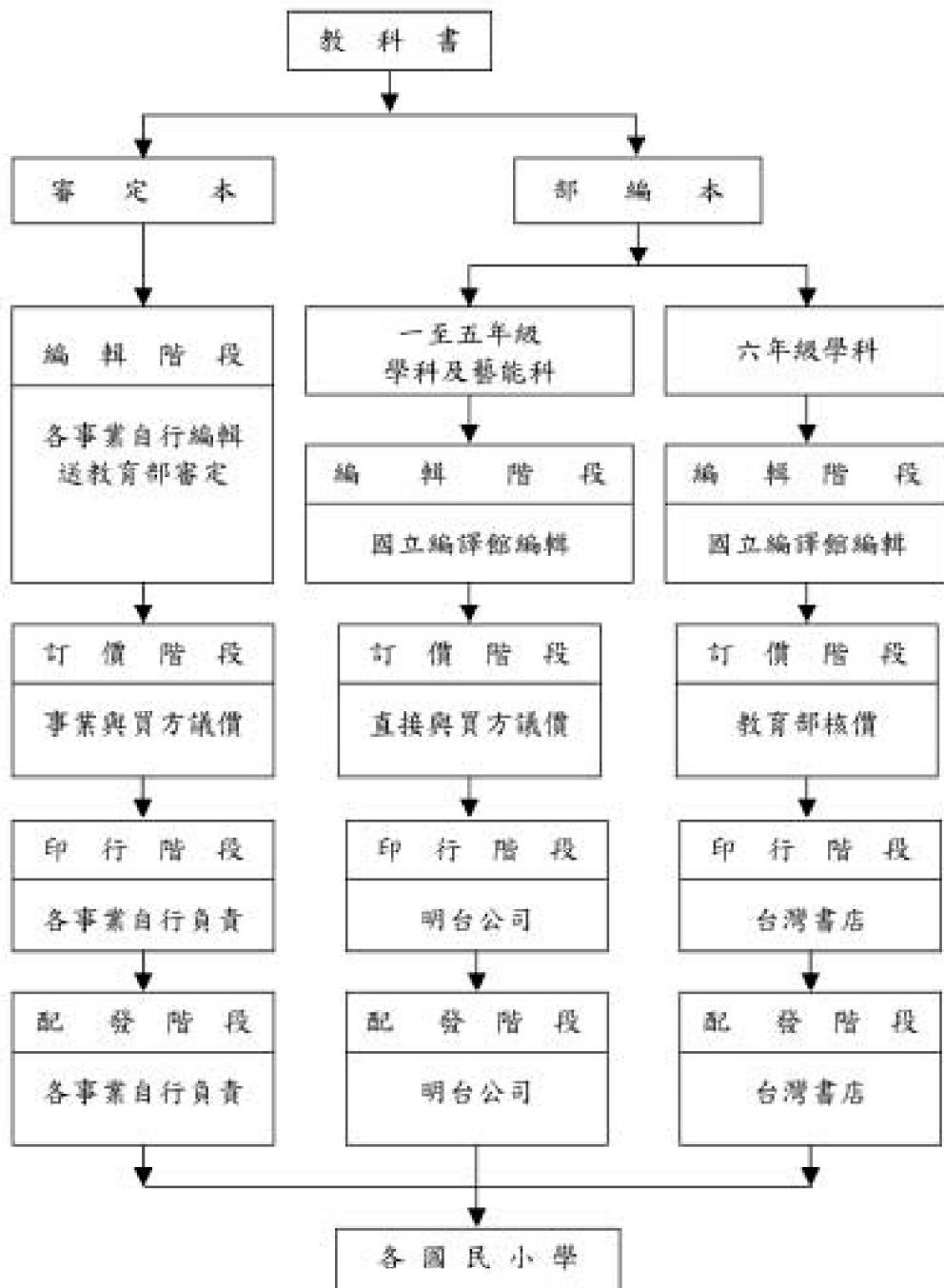
為確定教科書市場開放政策，於 83 年召開「第七次全國教育會議」，決定繼續維持並執行第六次全國教育會議--有關教科書市場開放的決議，教育部並於 84 年 2 月配合公布國小新課程綱要，自 85 學年第一學期起，開放學科由民間事業者參與編輯，教科書市場進入半開放時期。此一時期，部編本仍持續編輯業務。惟基於審查的公平性，對於審定本教科書係採所謂「編審分立原則」，審查工作直接由教育部從事之，避免國立編譯館「編審合一」，審查其競爭者的教科書，有球員兼裁判之虞⁷。因此，所謂半開放時期，係指 80 年 9 月至 91 年 6 月部編本和審定本⁸教科書共存時期。

在這一時期，另一重大變革，係 88 年 2 月修訂國民教育法，增訂八之二條，確定國小教科書之編輯係以審定本為主，部編本為輔；另為選用版本，學校須組成教科書審定委員會，其中教師代表不得少於三分之一，給予教師很大參與空間；該條又規定，國小教科書由學校校務會議訂定辦法公開選用之。同法第十條第一項對校務會議亦規定，國小校務會議，議決校務重大事項，由校長召開主持，成員包括專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表等。教育部又於 88 年 7 月修訂國民教育法施行細則第九條第一項，規定國小如依國民教育法八之二條規定，選用各科教科書，而無適當教科書可供選用時，得由直轄市、縣（市）主管教育行政機關或學校依國民教育法第八條規定之課程綱要編輯教材。國小教科書之編輯漸趨多元化。至於審定本之訂價，由民間業者直接與買方（學校、縣市政府或其他指定單位）參考審定本之頁數議定之；印行及配發二項業務由編輯業者自行負責。而部編本學科部分之編輯亦可分為二部分，一為國小六年級⁹仍由國立編譯館完全負責；另一為國小一至五年級和藝能科一樣，國立編譯館與其他民間業者共同參與競爭；訂價方面，國小六年級學科仍由教育部核價、一至五年級和藝能科相同，直接與買方議價，印行與配發二項業務，一至五年級以契約方式委由明台教育出版事業股份有限公司代為執行；六年級仍由台灣書店負責。此一階段教科書之編輯、訂價、印行及配發流程圖詳如圖二。

⁷ 參閱趙義隆、吳秀明，教科書及參考書市場交易行為與公平交易法適用性研究，行政院公平交易委員會 89 年 4 月期中報告，第 10 至 13 頁。

⁸ 由民間業者編輯，送請教育部審定，始完成編輯程序，稱之審定本。

⁹ 89 學年採用部編本者僅剩國小六年級。

圖二 半開放時期教科書編輯、訂價、印行、配發流程圖¹⁰¹⁰ 完全開放時期教科書之編輯、訂價、印行及配發流程圖與半開放時期審定本同。

(三)完全開放時期

教育部為讓修法後新課程教科書能及時編輯使用，於 89 年 3 月 30 日正式公布「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」，並將另行公告「國民中小學教科書審查要點及編輯指引」（89.03.30.中時晚報第七版）。此一報導意味著，部編本將於 91 年退出市場，屆時無論學科或藝能科教科書完全由民間業者參與競爭，進入完全開放時期，國立編譯館僅依新訂課程暫行綱要在編譯階段，負責審定工作。教科書市場之機能，除特殊情況，教育行政主管機關適時介入外，其餘不管是編譯、訂價、印行、配發等均將由市場主導。

二、市場特性

教科書市場以年齡六至十二歲之學齡兒童為顧客群，依據教育部統計，全國學齡兒童至 88 年底約有 190 餘萬人，每一年級約有 31 萬餘人，分布於全國 2950 餘所學校¹¹。該市場現有包括國立編譯館在內 6 家主要事業參與競爭，市場總值推估 91 年完全開放後將超過新台幣 60 億¹² 元（以下新台幣略）。由於教科書市場係一個新興的保守市場，產品多具有著作權，衍生產品其他事業不能出版，與其他產品比較，較具獨寡占傾向。雖市場內競爭相當激烈，市場外事業卻很難進入，參與競爭。因此，產生以下市場問題：

(一)市場集中度高，漸形成獨寡占態勢

教科書市場，在 85 學年學科開放之初，原有 12 家業者參與競爭，即台灣學友書局股份有限公司（以下簡稱新學友公司）、南一書局企業股份有限公司（以下簡稱南一書局）、牛頓出版股份有限公司（以下簡稱牛頓公司）、翰林出版事業股份有限公司（以下簡稱翰林公司）、康軒文化事業股份有限公司（以下簡稱康軒公司）、康和出版股份有限公司（以下簡稱康和公司）、建宏書局有限公司（以下簡

¹¹ 88 年 12 月 14 日康軒公司李總經理口述。

¹² 國小教科書市場總值，86 年約 39 億 5 千萬元，87 年約 43 億 6 千 7 百萬元，二者相差 4 億 1 千 7 百萬元。由於市場採逐年開放，每年因開放而增加的市場容量大致相同，加以 91 年以後國小六年級及其他年級分別增加選修英文及鄉土課程，因此，推估 91 年市場總值將超過 60 億元。

稱建宏公司）、仁林文化出版企業股份有限公司（以下簡稱仁林公司）、明倫出版股份有限公司（以下簡稱明倫公司）、華信文物出版有限公司（以下簡稱華信公司）、明台教育出版事業股份有限公司（以下簡稱明台公司）以及國立編譯館。後因市場競爭激烈，產生購併、垂直整合，以及經濟規模不足，缺乏競爭優勢之業者退出市場等現象，目前學科部分僅剩 6 家。如明倫公司版權讓與翰林公司、華信公司版權讓與新學友公司、康和公司與康軒公司合併，不再出版，明台公司、建宏公司及仁林公司以出版藝能科為主。故目前學科部分參與競爭者僅剩國立編譯館、南一書局、牛頓公司、康軒公司、翰林公司及新學友公司等 6 家。91 年以後，若無新增事業進入市場，國立編譯館退出後，僅剩五家民間業者，獨寡占市場形態儼然形成。

由於教科書市場為一新興市場，產業分類未臻完整，倘完全以營業額來計算某一事業之市場占有率，因分母未包括國立編譯館之營業額¹³ 及新學友公司尚包括直營門市書局之其他營收，該公司無法正確統計出實際銷售教科書及參考書之營業額。故若以營業額為分母，計算市場占有率，將產生某程度誤差。因此，不管業界在實務上或公平交易委員會在個案處理上，大都以「銷售數量」來計算市場占有率（87、88 年主要業者各學科銷售量市場占有率如表二）。

表二 主要業者各學科87年、88年市場占有率分析表

科 目 年	國 語 (%)	數 學 (%)	自 然 (%)	社 會 (%)	健康與道德 (%)
88	康軒 51.7	國編 33.8	國編 26.1	康軒 30.1	康軒 35.4
	國編 23.2	康軒 33.7	康軒 24.2	國編 21.7	國編 19.6
	南一 11.5	南一 21.2	南一 22.9	南一 20.5	南一 16.6
87	國編 32.6	國編 35.7	國編 35.0	國編 28.3	國編 26.3
	康軒 30.6	康軒 20.6	南一 22.0	康軒 19.6	康軒 24.5
	南一 12.3	南一 19.6	牛頓 21.5	南一 16.1	南一 17.2

資料來源：康軒公司提供。

由表二瞭解，國小教科書各科前三名市場集中度（CR3）頗高，均在七、八成之間，且各科排名相當穩定，除自然科 87 年第三名牛頓公司，在 88 年由康軒公司取代外，其餘各科前三名均由康軒公司、國立編譯館、南一書局分別擔綱，又康軒公司有漸漸取代國立編譯館成為各科第一名的趨勢。至於 88 年音樂、美術、體育、

¹³ 國立編譯館為教育部所屬事業，其營業額產業生產報表未統計。

生活輔導等藝能科，康軒公司更是一枝獨秀，一至四年級銷售量平均市場占有率高達 45.1%；五、六年級高達 53.3%（同時國立編譯館藝能科一至四年級平均市場占有率為 0%，五、六年級則為 1.4%）¹⁴。

(二)價格非全由市場機制所決定

國小教科書訂價機制，受市場開放程度影響頗大。在完全管制時期，認為教科書係教育文化工具，而非「商品」，其訂價不應受市場機制的影響，應符合社會需求，由政府核定價格。其訂價方式係依各科該冊「基價」（依據教育部核價辦法所附基價表所訂之範圍由編輯事業自行決定基價） \times 「倍數」計算之。倍數每一學期調整一次，該調整係依該學期印製成本，參考行政院主計處所印之「物價統計」、「商品價格」、「薪資與生產力統計」等月報之物價指數漲跌情形，由國立編譯館研擬調整幅度後，報請教育部核定後實施。

半開放時期以後，由於審定本加入市場競爭，訂價策略產生很大變化，原來以「基價」為計價基礎的方式被拋棄，改採與買方直接議價。其間訂價的公平、合理性頗受關注，於是台北市政府教育局邀請國立編譯館、民間出版業者、專家學者、家長會代表、教師會及各校教科書選用委員會代表組成「教科書計價研議專案小組」，負責研議合理的教科書計價方式，經過數次專案會議，於 88 年 6 月 14 日第三次專案會議，作成如下計價方式之決議：

- 1.一般學科（包括習作）之單頁參考價為每頁 0.4 至 0.53 元。
- 2.藝能科之單頁參考價每頁 0.6 至 0.72 元。
- 3.封面一頁折算三頁或四頁（180 磅一頁折算三頁、200 磅一頁折算四頁）、拉頁一頁折算二頁、卡紙一張（計二頁）折算四頁、透明卡片一張折算四頁、貼紙一張折算六頁、內文一頁折算一頁。

89 年 7 月 5 日該專案小組對上開計算方式，作如下修正：

- 1.一般學科（包括習作）之單頁參考價為每頁 0.39 至 0.56 元。
- 2.藝能科之單頁參考價每頁 0.43 至 0.76 元。
- 3.頁數之折算比照 88 年決議。

¹⁴ 88 年 12 月 14 日康軒公司簡報資料。

為鼓勵業者配合書包減重計畫，國語、數學等科可分冊分印，並依實際頁數計價。未來教材之發展，業者若能提出具體創意對學童有實質幫助之教材可有不同的計價方式。

至於教科書計價方式採用情形，目前約有半數縣（市）於教科書採購議價時，比照台北市計價方式辦理¹⁵；但仍有部分縣（市）未成立類似台北市政府教育局計價研議小組的組織，而要求教科書出版事業比照台北市計價方式，再打8至9折不等，引起教科書出版事業與買受者間，產生計價合理性之諸多爭議。由以上可知，教科書計價並非完全決定於市場供需關係。

（三）參考書市場情形

1. 市場情形

國小參考書市場為教科書市場的延伸，係其衍生產品。由於目前國小六年級仍僅採用部編本，業者僅能依循部編本之編輯內容整理學習重點、設計評量試題，俾供檢驗學習成果，此一系列參考書籍稱之為「舊版」參考書。至於各業者依循本身出版之審定本（國小一至五年級）教科書，整理其內容重點、設計評量、測驗卷以供學生學習參考之用，此一系列參考書稱之為「新版」參考書。目前國內家主要教科書出版事業，其學科新、舊版參考書出版情形如表三。

表三 六家主要教科書出版事業參考書出版情形表

版本 事業名稱	康軒	南一	新學友	翰林	牛頓	國立編譯館
一至四年級新版	有	有	有	有	有	
五、六年級舊版	無	有	有	有	無	國立編譯館無出版參考書，舊版參考書係依循部編本內容編輯，但未付給國立編譯館版費。
版本名稱	新挑戰系列	超群系列	學習百科系列	小無敵系列	牛頓系列	

註：（1）各版本系列包括參考書、評量、測驗卷、作業簿。
 （2）南一超群系列包括點線面數學廣場（三、四年級）、翰林小無敵系列包括國語科最高水準。

¹⁵ 88學年下學期教科書採購議價時，比照台北市計價方式之縣（市）有台北市、台北縣、桃園縣、新竹市、新竹縣、花蓮縣、苗栗縣、台中市、彰化縣、南投縣、嘉義市、金門縣、連江縣等13個縣市。

2. 交叉補貼問題

參考書不管新版或舊版，各出版事業基於本身經營理念，對參考書之訂價決策不一。如，南一書局不管新、舊版參考書，其訂價係以頁數、紙質、印刷性質（黑白或彩色）作為價格決定之基礎；翰林公司對於新版參考書以各科訂價乘以 5.5 到 6.5 折、舊版則以各科訂價總和乘以 5 到 6 折（套書出售）。至於康軒、新學友、牛頓不願明確表示其參考書訂價方式，僅表示依多年實際市場運作，以消費者可以接受的價格出售。新版參考書還有另一個值得探討的問題，即其是否與教科書具有交叉補貼。如將教科書價格刻意壓低，以取得市場占有率，再以超高價出售參考書，謀取不合理利潤。由表三瞭解，5 家民間出版事業均有出版新版參考書，以資料比較完整的 88 學年上學期翰林公司國小一年級教科書與參考書價格比較，其國語、數學、自然、社會和健康與道德之教科書及參考書（台北市）訂價分別為 91 元；300 元、93 元；300 元、67 元；165 元、75 元；120 元及 51 元；100 元。雖然翰林公司出版之參考書實際售價為訂價打 6 折，惟該等教科書及參考書之實際售價總和分別為 377 元；591 元。而教科書之製作尚須支付研發、教具製作費用及較高管銷成本，其價格較參考書為低，其間是否涉及交叉補貼，值得探討。

3. 套書出售問題

套書出售發生在舊版參考書，目前國小六年級因只有部編本教科書，故參考書之製作所依循之內容大致相同。各參考書出版事業只能就部編本教科書之義理，整理出重點，並設計評量試題，以供檢驗學習成果。茲為方便攜帶，雖將舊版參考書分為國語、數學、社會自然與評量四本分開裝訂，但因評量本包括各學科演練試題，若不整套購買，恐因學習素材不全，效果大打折扣，且整套購買消費者也可以得到優惠價格，降低消費者之負擔，此為舊版參考書事業，套書出售的理由。坊間出版舊版參考書的南一書局、新學友公司、翰林公司亦承認有套書出售的情形。惟套書出售是否對消費者之購買有利，值得推敲。消費者在套書購買的制度，失去對產品選擇的權利，購買些本來不願意購買的東西，徒增消費支出，雖有套書購買折扣優惠，但對消費者權利之維護，仍然不利。其套書出售理由，顯非合理。

參、教科書採購相關問題

教科書交易行為涉及二方面的問題，一為買受者（學校、縣市政府、老師等）採購行為；二為業者為爭取市場的競爭活動。其中業者的競爭活動將於下章討論，本章主要討論買受者之採購行為，該行為所產生的問題，大體上，可分為版本選用、採購相關事宜、採購行為所衍生的法律效果等部分。近三年（86、87、88年）各縣（市）國小教科書版本選用及採購情形彙整如表四。

表四 各縣（市）國小教科書版本選用、採購情形彙整表

項目	學年	86	87	88
版本選用	縣市統一版本	雲林縣、臺南市、金門縣	臺南市、金門縣	基隆市
	鄉鎮統一版本	基隆市、臺南縣	臺南縣	無
學校自行選用版本		宜蘭縣、台北市、台北縣、桃園縣、苗栗縣、新竹縣、新竹市、台中市、台中縣、南投縣、彰化縣、嘉義縣、嘉義市、高雄市、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、連江縣。	宜蘭縣、基隆市、台北市、台北縣、桃園縣、苗栗縣、新竹縣、新竹市、台中市、台中縣、雲林縣、南投縣、彰化縣、嘉義縣、嘉義市、台東縣、澎湖縣、連江縣。	宜蘭縣、台北市、台北縣、桃園縣、苗栗縣、新竹縣、新竹市、台中市、台中縣、雲林縣、南投縣、彰化縣、嘉義縣、嘉義市、台東縣、屏東縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、連江縣。
採購情形	縣市政府辦理採購	宜蘭縣、金門縣。	金門縣。	宜蘭縣、台北市、基隆市、台中縣、彰化縣、台南縣、臺南市。
	指定學校辦理採購	基隆市、臺南縣、台中市、高雄縣。	宜蘭縣、基隆市、台中縣、南投縣、彰化縣、嘉義縣、嘉義市、台东縣、澎湖縣、連江縣。	嘉義縣、高雄市、高雄縣、屏東縣。
各校自行採購		台北市、台北縣、桃園縣、苗栗縣、新竹縣、新竹市、台中市、台中縣、南投縣、彰化縣、嘉義縣、嘉義市、高雄市、屏東縣、花蓮縣、台东縣、澎湖縣、連江縣。	台北市、台北縣、桃園縣、苗栗縣、新竹縣、新竹市、台中市、台中縣、南投縣、彰化縣、嘉義縣、嘉義市、台东縣、澎湖縣、連江縣。	台北縣、桃園縣、苗栗縣、新竹縣、新竹市、台中市、台中縣、南投縣、嘉義市、高雄市、花蓮縣、台东縣、澎湖縣、連江縣。
	委託員生合作社採購	雲林縣	雲林縣	雲林縣

資料來源：康軒公司。

一、版本選用

版本選用問題開始於半開放時期，國民教育法之修訂後更為明顯。依據新增國民教育法八之二條規定，國小教科書之選用，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。該條款之增列，對版本選用有二種意義：一為以校為單位選書；二為由校務會議制定選書規則，校務會議須有家長參與。惟在此之前，國小教科書版本之選用大都依照（或參照）台灣省政府教育廳所公布之「台灣省各縣市國民中小學評審選購教科書應行注意事項」¹⁶（以下簡稱注意事項），在每年5月、11月開始辦理選用事宜。該注意事項第三點規定，各校評審選購教科書，應由各處（室）主管與各學年（或年段）主任或學科召集人或教師代表若干人組成評審選購委員會，由教務（或教導）主任擔任召集人，統籌相關事宜；同時該注意事項第四點第（一）項規定，各學年（或年段）選用版本時，應就各種版本教科書內容取材、編排須序、字體版面、紙張印刷及價格之合理性詳加討論後提列選購清單送評審選購委員會審查。第十點前段規定，各縣市政府教育局對於教科書選購事宜，應列為一般視導要項之一，作為校長年終考績之重要參考依據。綜合以上，該注意事項業已明確規範選用版本所應考量因素，並由相關人員成立評審選購委員會加以評審。惟因各縣市政府教育局對該選購屬之責，加以有些縣市購書經費來自政府預算之故，經彙整各縣市版本選用方式（如表4），可歸納出以下三種方式：

- (一)全縣（市）統一本版：先召開全縣（市）校長會議，決定全縣（市）採取統一本版，再委由某一學校承辦。在選用版本的過程中，係由各校派員組成選購委員會，請各出版事業送書予各委員閱覽，再由委員會分組討論選定版本或由選購委員會請各出版事業送書至各學校，由各校任課老師先行閱覽，每一科目版本的決定由每班任課老師負責評選，亦即每一班每一科有一票，再由教師填寫評選表，經委員會統計，以多數決定版本。
- (二)鄉（鎮、市、區）統一本版：此種版本選用方式與全縣（市）選用統一本版相類似，惟所及範圍縮小。各縣（市）選用此種方式選用版本者並不多，僅有86年的基隆市、台南縣及87年的台南縣而已。

¹⁶ 88年2月修訂國民教育法，增訂八之二條後，廢除「台灣省各縣市國民中小學評審選購教科書應行注意事項」，惟該注意事項仍為各縣市國民中小學選用採購教科書之重要參考。

(三)學校自行選用版本：此種選用方式符合國民教育法八之二條規定，亦是目前九成五以上國小所採用。即先由各學年（或學段）會議，參考前述注意事項中選購教科書應考量因素，詳加討論後，提列選購清單送各學校評審委員會，由評審委員會決定選購版本。以上三種版本選用方式，以第三種較符合現況需要，並可以有效提高市場競爭機能，為多數學校所採用。

二、採購相關事宜

由前述注意事項第六點瞭解，各校評審選購委員會採購教科書，得委由各校員生消費合作社代辦，無員生消費合作社之學校，可於總務處成立採購小組代辦，惟不得委由出版業者代辦。另為考慮小型學校的方便，得由數校聯合辦理。至於各縣（市）教育局，由於對教科書的選購負有督導之責、及部分縣（市）購書經費來自政府預算等因素之故，國小教科書之採購在國民教育法修法前，經彙整各縣市採購方式，大致可分為縣（市）政府主辦採購、指定學校主辦採購、各校自行採購及委託員生合作社辦理採購等四種方式（如表四）。基本上，上述四種採購方式，性質相類似，僅是主辦單位及採購規模的差異而已。如以指定學校主辦採購方式而言，即採購單位依版本選用單位所選定之版本排列優先順序，再依序邀請出版事業議價。如某縣國小國語科，甲國小所選定版本優先順序為康軒、南一、翰林，即由主辦學校先與康軒公司議價，倘議價不成，再依序往下議價，直到達成議價為止，倘議價不成，則重新選用版本，再行辦理採購。

國民教育法修法後，採購方式與修法前類似，維持四種方式，但因同年 5 月 27 日公布施行政府採購法，公平交易委員會於 87 年 12 月 21 日與行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）達成業務分工，政府採購法正式施行後，凡涉及政府採購事宜（含學校採購），除涉有得標廠商與分包廠商間競爭秩序問題仍由公平交易委員會處理外，其餘由工程會依政府採購法辦理，使得國小科書之採購益形複雜。為解決教科書採購是否適用政府採購法疑義，教育部仍於 88 年中旬函請工程會解釋，該會依經費來源不同，函釋如下：

(一)公立學校以代收代付方法辦理採購，係以學校名義辦理招標，並作為簽約的主體，應適用政府採購法。

- (二)若以員生消費合作社或家長會名義辦理招標採購，因不是以政府機構作為簽約主體，不適用政府採購法。
- (三)公立學校以「政府預算補助」辦理採購，適用政府採購法。
- (四)倘法人或團體（如前述合作社、家長會或私立學校）接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額（工程、財務及勞務採購為 100 萬元）以上，適用政府採購法，並應受該機關的監督。

綜合以上，教科書之採購，若係以員生消費合作社或家長會為簽約主體所辦理之招標採購，或接受機關補助的法人或團體所辦理之招購採購，但補助金額在一定金額以下，則其招標採購不屬政府採購法規範範疇，屬事業採購性質，若其行為主體符合公平交易法第二條所稱之「事業」¹⁷，應受公平交易法相關條款的規範；其餘教科書採購，若屬政府採購法規範範疇，則應受政府採購法之規範。另現行政府採購法有關採購類型概可分為「公開招標」¹⁸、「限制性招標」、「最有利標評選」¹⁹、「共同供應契約」²⁰等數種機制。國小教科書採購之各主辦單位可依採購性質，選擇最有利的採購方式辦理。

最近社會輿論及學生家長，對國小教科書版本之選用與採購之相關情形，均相當重視，甚至屢有弊案傳出，造成業界及相關單位不少困擾。有鑑於此，仍以簡單易懂的流程圖表達採購相關事宜如圖三。

三、採購行為所產生的法律效果

由圖三瞭解，就採購階段及交易相對人²¹而言，國小教科書採購所產生之法律問題，除公平交易法外，尚有政府採購法、教師法、貪污治罪條例等，其中出版事

¹⁷ 依公平交易法第二條規定，事業包括(一)公司；(二)獨資或合夥的工商行號；(三)同業公會；(四)其他提供商品或服務從事交易之人或團體。

¹⁸ 依政府採購法第十八條規定，政府採購有三種招標方式，即公開招標：以公告方式邀請不特定廠商投標；選擇性招標：以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商審查後，再行邀請符合資料之廠商投標；限制性招標：指不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。

¹⁹ 政府採購法第五十六條第四項所稱之「最有利標」，指機關辦理採購，採最有利標決標，該方式於招標前應確認屬異質性的工程、財務或勞務，不宜以最低標決標方式辦理；前述異質之工程、財務或勞務採購，指由不同廠商履約結果，於技術、品質、功能、效益或商業條款履行有差異者。

²⁰ 政府採購法第九十三條所稱之「共同供應契約」，指一機關為二以上機關具有共同需求特性之財務或勞務與廠商簽訂契約，使該機關及其他適用共同契約之機關均得利用該契約辦理採購者。

²¹ 依公平交易法第三條所謂交易相對人，係指與事業進行或成立之交易之供給者或需求者。

業的競爭活動、出版事業與買受人間之交易行為，如出版事業與學生、出版事業與學生家長間之參考書交易、出版事業與員生合作社間之交易等，均屬公平交易法規範範疇，應受公平交易法規範，將於下章討論；至於以縣市政府、學校等為採購主體，除涉及得標廠商與分包廠商間競爭秩序問題仍有公平交易法之適用外，其餘將有政府採購法、教師法及貪污治罪條例的適用問題。由於該等法規之探討，並非本文論述重點，僅就其法律效果簡述如下：

(一)政府採購法

以縣市政府或學校為採購主體之招標（含國小教科書），倘涉有違反政府採購法之相關規定，則可能須擔負如下罰則：1.處1年以上7年以下並科300萬元以下罰金，如第八十七條的意圖使廠商不為投標，違反其本意投標，或使得廠商放棄等、第八十八條的受機關委託代辦採購之人員，意圖為私人不法之利益，對技術、工法、材料或設備之招標規格，為不當之限制，因而獲得利益者。惟第八十七條之犯行如因而致人於死，加重其刑，最高至無期徒刑；2.處5年以下並科100萬元以下罰金，如第八十九條的受機關委託代辦採購之人員，意圖為私人之不法利益，洩露或支付採購應秘密之文書或資訊等，因而獲得利益者²²。

(二)教師法

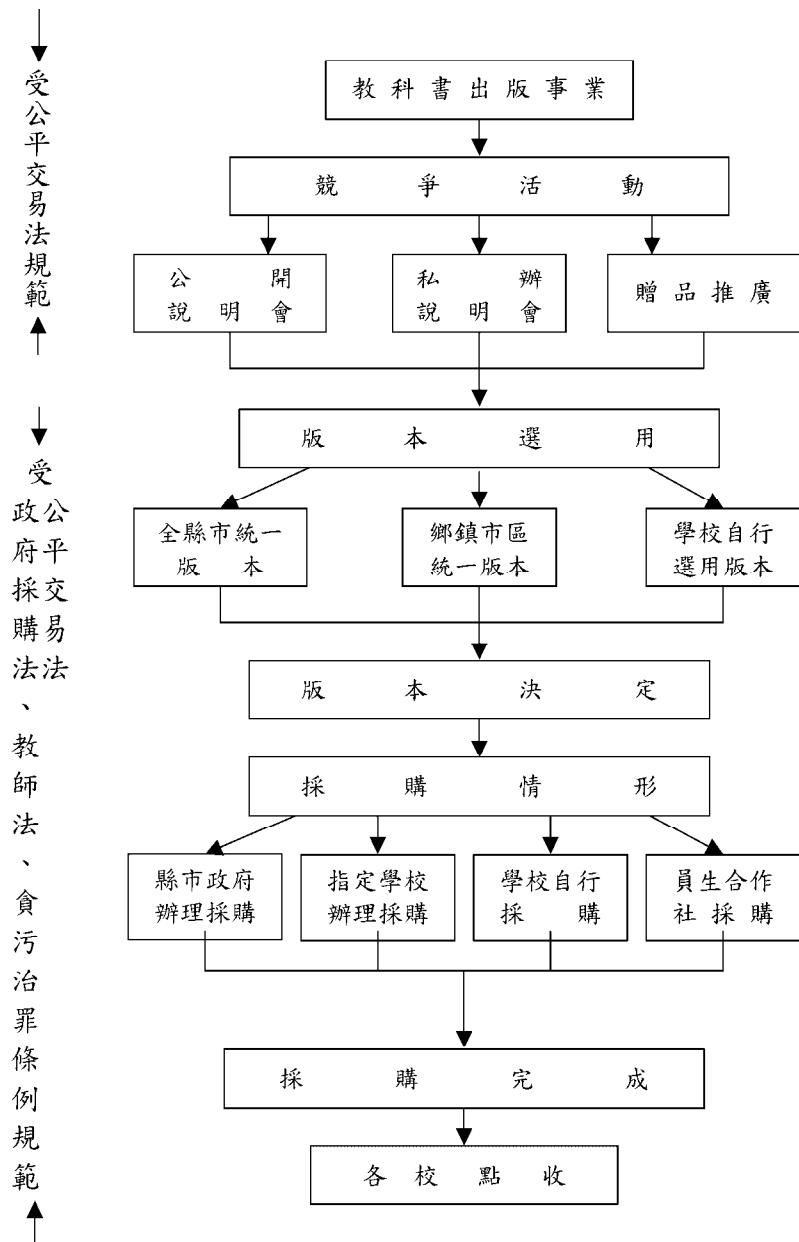
在教師法對於不具行政職教師之採購行為人，違反教師法並無刑責或罰鍰的規定，僅能處停聘、解聘等行政處分，如該等教師涉有收取佣金或其他不當利益之行為，違反教師法第十四條第六款，行為不檢有損師道，學校得以解聘、停聘或不續聘；第十七條，倘教師涉有違反所應負擔維修校譽之義務，依同法第十八條，交由教師評議委員會評議後，由學校依相關法令規定處理。以上顯示，教師法之立法精神，在於希望教師能維護自己形象及教職的尊嚴，而不在於重罰。

(三)貪污治罪條例

貪污治罪條例之罰則較前述法條為重，凡公務人員、具有行政職之教師（如總

²² 政府採購法有關罰則部分，共有第八十七條至九十二條計六條，其中與以縣市政府或學校採購教科書較有關連者，計有八十七、八十八、八十九等三條，其餘較無直接關係。

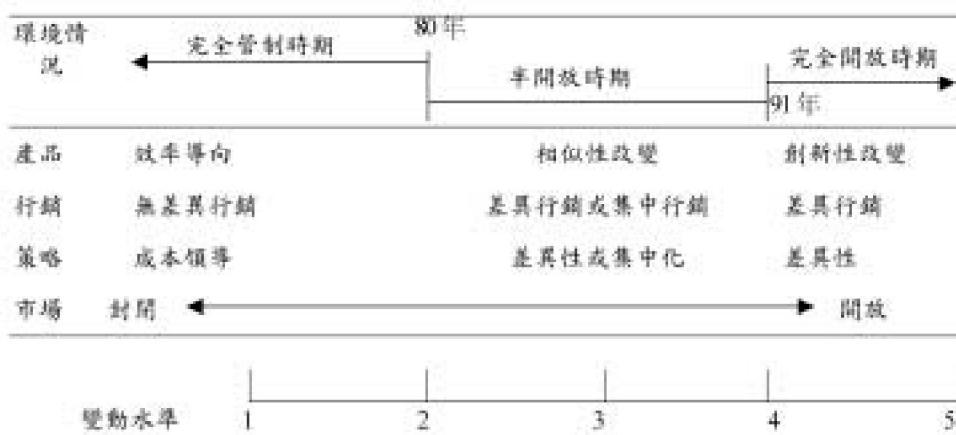
務主任、教務主任等），於政府採購案件，涉有收取回扣、佣金或其他不當利益之行為，則有貪污治罪條例第四、五、六條的適用，最高可處無期徒刑，最低也有5年以上有期徒刑，並得科100萬元至300萬元罰金。



圖三 國小教科書採購流程圖

肆、市場競爭活動所產生的公平交易法適用問題

由 Ansoff 等（1990）的環境變動水準²³ 對照教科書市場開放過程，探討國小教科書事業競爭活動如圖四。Ansoff 等將環境變動水準分為 5 個層級，即穩定（第 1 層級）、反應（第 2 層級）、預測（第 3 層級）、探測（第 4 層級）及創新（第 5 層級），這 5 個層級對應教科書市場開放過程，管制時期之編輯、訂價、印行、配發等四個步驟均由教育行政主管單位控制，民間事業僅受委託參與印行或配發工作，市場相對穩定，應屬第 1 層級；半開放時期，部編本和審定本雙軌運作，民間事業既要面對部編本之低價挑戰，也要面對市場的預期開放，新加入者和現有競爭者之挑戰，應屬於第 2 層級和第 3 層級；完全開放時期，民間事業要探測市場對本身產品的反應，依據反應創新、改革產品，以爭取顧客的認同，應屬第 4 層級與第 5 層級。



圖四 環境變動水準與教科書事業競爭活動關係情形

由圖四瞭解，於完全管制時期的教科書市場，屬於封閉型市場，除國立編譯館外，其餘事業不得從事編輯、定價業務，產品僅有部編本一種，事業無須考慮市場

²³ Ansoff 將環境變動水準依照環境複雜程度、對事件的熟悉程度、對未來的看法及環境改變速度分為 5 個層級如文所述。請參閱 Ansoff, M.I. & E.J. McDonnel (1990), *Implanting Strategic Management*, UK: Prentice Hall, p34。

區隔的差異性，只重視市場的共同處，為提高效率、節省成本，採行無差異行銷²⁴。在此種情境，事業競爭優勢的產生，在於如何使產品標準化，大量生產，省卻不必要的開支，故採行成本領導的競爭策略²⁵。80年以後至91年間市場進入半開放時期，由於民間事業剛進入始開放之市場，一切狀況尚未完全清楚，部編本教科書在市場上仍居於主導地位，民間事業對於教材的編輯仍以部編本為範本，內容上採取漸進式相似性改變，不敢大幅更動原有教材內容，以增加學生的接受程度。此時，教科書市場百花齊放，紛紛向主管機關申請版本，最高達12家事業取得教育行政主管單位之版本許可，在這些版本中，除仁林公司等著重於藝能科，6大事業包括國立編譯館、新學友公司、南一書局、翰林公司、康軒公司及牛頓公司發展成全能出版事業，產品包括藝能科、學科及參考書外，其餘各小型出版事業各有所精，故行銷策略的採行各有所不同，如6大事業採行差異化行銷，即提供二種以上產品，在行銷活動中採行不同的產3計及行銷組合，以滿足不同市場區隔需求，提高銷售總額；至於仁林公司等其他較小規模出版事業，為將事業有限資源集中起來，有效投入少數區隔市場，以期在該等市場中，獲取較高的市場占有率，大都會採行集中行銷。在此一時期，差異化成為競爭優勢產生的重要方式，其可由品質、創新、效率、顧客回應三方面來達成²⁶。另外，亦有部分小規模之出版事業，採行集中化策略，直接服務於某一「特定的顧客群」或某一「區隔」市場，以爭取市場利基，如仁林公司僅服務於藝能科教科書。91年以後，部編本退出市場競爭，國小教科書市場進入完全開放時期，市場上僅存在民間事業參與競爭，國立編譯館退居監督地位。各出版事業只要不跳脫政策範圍，可依社會需求，編輯生動活潑之教材內容，以符合

²⁴ 事業採取行銷策略，就其涵蓋範圍而言，可分為三種：(一)無差異行銷：整個市場僅採行一種行銷策略，其優點可節省行銷成本，缺點無法獲取差異化營收；(二)差異化行銷：依產品、顧客等特性劃分行銷區，採行不同行銷策略，其優缺點恰與無差異行銷相反；(三)集中行銷：將資源集中於某特定區隔市場，以取得最佳行銷效果，此種行銷方式為大都中小企業所採用。

²⁵ Michael Porter 認為事業可依本身資源狀況，採行一種或同時採行多種競爭策略，而一般事業所採行的競爭策略有三種：(一)成本領導策略：以產品標準化、大量生產及提高內部效率等方式來降低產品成本，取得競爭優勢；(二)差異化策略：以提供較競爭對手優的產品設計、生產流程、品質保證、產品包裝及售後服務等，來取得競爭優勢；(三)集中化策略：集中有限資源，服務於特定市場或顧客、產品，以取得市場利基。參閱 Porter (1985), *M.E. Competitive Advantage*, New York: Free Press.

²⁶ Hill等認為品質、創新、效率及顧客回應為事業取得競爭優勢的四大基石。參閱Hill, C.W.L.& G. R. Jones (1998), *Strategic Management Theory: An Integrated Approach*, Houghton Mifflin Company, Boston, P116-118。

新一時代學童之需求，產品內容，各家都有較創新的改變。另由於市場競爭激烈，競爭條件較差的事業無法生存，產生市場併購現象，這種現象在半開放時期即明顯發生，如半開放時期初期原有 12 家事業在市場上競爭，至 88 年在市場上競爭者僅剩下 6 大事業和仁林公司等。開放時期以後，預測購併情況更會發生，各出版事業為積極發展出自己的版圖，將會依本身之市場利基，區隔市場，採行差異化行銷和差異化策略，以鞏固產 *G&M* 費者心中地位。

由於教科書市場目前處於半開放時期，91 年以後將進入完全開放時期，各事業為提高市場占有率，爭取開放後的高額利潤，無不極力採行各種促銷活動，就目前而言，各事業所採行的促銷活動可分為以下三種：

- 一、說明會：由採購單位主辦，邀請包括國立編譯館在內之各事業參加，由各事業作產品說明。
- 二、辦說明會：公辦說明會後，入選事業由採購單位依產品科目別再分別邀請各別事業作產品作詳細說明，作為選購之重要參考；或個事業自行覓場地，邀請學校或其他單位有選購決定權或影響力之人士參加，作產品說明，此時受邀參加者，會有某種形式之報酬，如抽獎等。
- 三、贈品推廣：由採購單位要求事業提供教具、書卡、教學電化媒體等贈品，作為採購重要參考依據；或由事業主動提供贈送，以利市場推廣。

教科書事業競爭活動所涉及之促銷行為，有公辦說明會、私辦說明會及贈品推廣等三種。在該等促銷活動中，以「贈品推廣」最有效果，也最具爭議性，亦最可能涉及公平交易法問題。公平交易委員會自 81 年 2 月成立，迄至 88 年 12 月底止，共接獲 9 個檢舉案例²⁷，概分為 6 種行為類型，即(一)聯合行為；(二)限制轉售價格；(三)差別待遇；(四)搭售；(五)地域限制；(六)欺罔或顯失公平。茲將該等行為類型之公平交易法適用情形，舉例說明如下：

一、聯合行為

公平交易法有關「聯合行為」的定義規定於第七條：「本法所稱聯合行為，謂

²⁷ 國小教科書市場實際發生 9 個案例，計 81 年 1 例、82 年 3 例、85 年 1 例、87 年 2 例及 88 年 2 例，該等案例中，包括請釋案 2 例、不處分案 3 例、處分案 2 例、導正案 2 例。

事業以契約、協議、或其他方式之合意²⁸，與有競爭關係之他事業共同決商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易區域等，相互約束事業活動之行為而言。」公平交易法施行細則第五條第一項更明確說明：「本法第七條之聯合行為，以事業在同一產銷階段之水平聯合，足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者為限。」就上開定義，事業聯合行為的目的，在於透過共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易區等，相互約束事業活動之合意，進而影響生產、產品交易或服務供需之市場功能的發揮。若實施聯合行為之結果，不致妨害價格及市場供需功能時，即無聯合行為之違反。惟其認定影響市場功能基礎不一，因教科書市場無較適合案例，茲歸納公平交易委員會委員會議決議，列舉說明如下。

(一)以價格上漲率作為認定基礎

台灣省汽車貨櫃貨運調漲費率案（第 62 次委員會議），認定貨櫃貨運公會聯銜發函調升運費 20 % 協議，已使貨運業普遍調升運費，調幅介於 2 ~ 5 成不等，足以影響市場功能，而予以處分；保麗龍餐具案（第 108 次委員會議）認定漲幅不一，平均漲幅 6.67 %，並未巨幅持續上漲而影響市場功能不予處分。

(二)以市場占有率作為認定基礎

1. 參與家數比率法

台中市土地代書案（第 163 次委員會議），該公會所屬會員人數約占台中市政府核發土地專業代理人執照之半數；長山育樂公司等 9 家高爾夫球場案（第 265 次委員會議），約占臺南市地區保齡球館總數之 25 %，足以影響市場功能，構成違法事件。

2. 交易數量比率法

花蓮市陸合等五家批發蛋商案（第 44 次委員會），雞蛋供銷量，占花蓮地區蛋

²⁸ 依公平交易法施行細則第五條第二項規定，合意除契約、協議外，尚包括意思聯絡，不管這些意思聯絡有無法律拘束力，只要能導致共同行為即可，故「君子協定」或「一致性行為」亦可能構成聯合行為之其他合意。

批發市場之 67 %以上；20 家冷凍肉類業者共同決定生豬皮價格案（第 173 次委員會議），所屬公會屠宰數占全年屠宰總數之 37 %，均被認構成違法要件。

3. 交易金額比率法

高雄市 5 家信用合作社共同協商存款利率案（第 49 次委員會議）。5 家信用合作社每月底存款餘額平均約占高雄市金融機構存款總餘額 20 %以上，被認為構成違法要件。

(三)以影響交易相對人之供需（選擇機會）情形作為認定基礎者

如 55 家台電公司管路承包商圍標案（第 127 次委員會議）。

(四)亦有完全未說明被處分人對生產、商品交易或服務供需之市場功能之影響而經認定違法者

一般而言，係發生於透過同業公會或事業團體形成聯合行為之案例。如中興等 3 家票券協議簽證費率標準（第 161 次委員會議）、33 家汽車玻璃商共同訂定價格案（第 206 次委員會議）、台北市翻譯公會制定新價目表案（第 243 次委員會議），均以該團體身分在相關地理市場當然具有影響市場功能之能力，而毋須另就該團體作成之聯合為是否足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能進行評估。

另亦有因市場占有率不足以影響市場供需功能者，而不予處分。如桃園縣 5 家超市組成策略聯盟案（第 139 次委員會議），認定涉案之 5 家超市，其經營之超市業務，行業歸類雖屬綜合零售業，但與食品、飲料零售業為同一競爭水面層面，其 81 年度之營業額在桃園縣該特定市場，市場占有率僅 1.66 %，尚不足以影響桃園縣食品、飲料零售業及綜合零售業市場之供需，而不予處分。

綜合以上，事業雖有公平交易法第七條聯合行為之合意，且已到相互約束事業活動之行為，其是否構成處分要件，尚需考慮公平交易法施行細則第五條，足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能。而認定足以影響市場供需功能之關鍵因素，除特殊考量外，大多以市場占有率為判斷標準²⁹。

²⁹ 公平交易委員會委員會議有一不成文的共識，以市場占有率 10 %，作為判斷是否足以影響市場供需功能的門檻。

二、限制轉售價格

公平交易法有關限制轉售價格規定於第十八條：「事業對於交易相對人，就供給之商品轉售與予第三人或第三人再轉售時，應容許其自由決定價格，有相反約定者，其約定無效。」舉例言之，甲製造商將商品出售於乙經銷商，規定乙經銷商必須按其規定價格轉售給丙零售商，或直接限定其商品的零售價格，均有構成限制轉售價格禁制的可能。以下以 85 年南一書局被檢舉要求下游經銷商及門市書局，依照合約建議價格出售國小參考書案，並配合構成限制轉售價格禁制三要件，說明如下：

(一) 必須有兩個以上的交易關係，始有轉售之存在

南一書局於各地設有經銷商或門市書局，從事銷售所出版的參考書，這些經銷商及門市書局係以某種價格向南一書局購得參考書，參考書之所有權已由南一書局轉移至經銷商或門市書局手中，且門市書局及經銷商經營利潤並非來自「代理」或「代銷」之佣金，而係來自購進再轉售所賺取的差價，故存在二以上之交易關係。

(二) 從事交易者需具獨立事業人格，而非屬母子公司

南一書局與經銷商或門市書局間並不具備相互隸屬關係，即其並非南一書局之直營店，具有獨立之所有權，僅因契約或其他私法關係，而成為南一書局下游經銷者。倘非如此，則南一書局要求下游經銷商或門市書局遵守轉售價格時，僅能視為內部事務，不能認定其為限制轉售價格。

(三) 必須具有強制力量

南一書局與下游經銷商或門市書局間訂有銷售合約，倘下游經銷商或門市書局不依合約建議價格出售國小參考書，將有被停止供貨之虞，並有二家下游書局被處分之案例，顯示該合約具有強制力。

事實上，公平交易委員會處理南一書局限制轉售價格案，與其他限制轉售價格案無異，採取當然違法方式辦理，只要行為合致上述違法構成要件，即被認定為違法。然以當然違法方式處理限制轉售價格並非目前各主要國家執行公平交易法的主

流，許多執行公平交易法先進國家在處理此類案件，大都會同時考慮限制轉售價格類型、限制轉售價格之商品所屬市場競爭狀態，來衡酌該限制轉售價格是否合理；另外，公平交易法第十八條所稱「限制轉售價格」之涵蓋範圍未及於服務業，似有爭議，亦是公平交易委員會將來努力解決的目標。

三、差別待遇

公平交易法有關差別待遇規定於第十九條第二款：「無正當理由，對他事業給予差別待遇之行為，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，事業不得為之。」質言之，所謂差別待遇，係指就同一商品或服務，以不同的價格或價格以外的條件出售給同一競爭階層之不同買受人而言。故差別待遇之行為是否違法，需考量三個因素，即1，是否為差別待遇；2，有無正當理由；3，有無妨礙公平競爭之虞³⁰。茲以85年南一書局被檢舉，國小參考書的銷售行為，對門市書局涉有差別待遇行為案說明如下：

(一)是否合致差別待遇：構成差別待遇行為，須合致以下二要件

1. 同一產銷階層提供相同之商品或勞務：南一書局在國小參考書市場有二條經銷通路，即「學校組」經銷商（以下簡稱經銷商）及門市書局，二者均以國小學生為銷售對象，只不過經銷商以直銷學校、補習班或區域內門市書局為主，而門市書局以銷售一般消費者為主。惟就南一書局而言，該二通路在零售階段應屬同一產銷階層，接受南一書局所提供之商品（國小參考書）。
2. 須存在具有競爭關係之不同買受人：南一書局規定，門市書局必須向所屬經銷商進貨銷售參考書，而供貨時機需俟經銷商推展業務完畢，即經銷商於該學期末向學校或補習班直銷參考書，門市書局要等到寒暑假期間才有進貨銷售之機會。此一規定，顯示南一書局給予同一產銷階段具有競爭關係之經銷商、門市書局，於提供國小參考書時，有不同供貨時機之交易條件，使門市書局無法與經銷商同時進入市場競爭。綜上，南一書局對於經銷商或門市書局於國小參考書供書時機之交易條件上，合致差別待遇構成要件。

³⁰ 公平交易法88年2月修正部分條文，將第十九條有妨礙公平競爭之虞，修為有限制競爭或妨礙公平競爭之虞。

(二)有無正當理由

依公平交易法施行細則第二十四條規定，事業施行差別待遇是否具有正當理由，應審酌幾項因素：即市場供需情形、成本差異、交易數額、信用風險及其他合理之事由。本案例南一書局施行差別待遇，其辯稱之理由：1.可以區隔學校市場及消費者市場；2.大量定購可以得到折扣優惠；3.學校等買受人可以得到經銷商直接服務。以上三點理由是否具有正當性，說明如下：

本案例發生於 85 年 6 月，故所稱國小參考書應指部編本。由於部編本參考書同質性高，供應者市場幾乎為南一書局、翰林公司、新學友公司之產品所涵蓋(康軒公司、牛頓公司未出版部編本參考書)。各出版事業，為擴展市場，大多成立若干經銷商，於每學期結束前一個半月開始送樣書給學校老師，由同年級之老師決定採用何種版本，再向學生推銷，而後向經銷商統一購書，經銷商即直接送書至學校。此種作法，使消費者失去選擇的機會，減損消費者權益。縱使有價格折扣，也不足以彌補其損失，故不能視為正當理由。

(三)有無妨礙公平競爭之虞

本案依據新學友公司總經銷光大公司所提供之 85 年上、下學期經銷商銷貨統計，銷售約 16 萬套，參酌坊間所稱參考書使用率約 25%、全國國小學生人數、並考量主要出版事業 85 年度營業額等因素，推算南一書局 85 年度於國小參考書市場占有率約 21%，其差別待遇行為，有妨礙公平競爭之虞。綜上，南一書局於國小參考書市場，對門市書局採行差別待遇行為，具有可議性，應予禁止。

四、搭售

搭售行為規定於公平交易法第十九條第六款：「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」質言之，所謂搭售，係指買受人欲購買主產品時，出賣人要求買受人必須同時購買搭售產品，否則拒絕單獨出售主產品予買受人之行為。搭售行為是否違法尚須綜合考量當事人的意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品特性及履行情形對市場競爭之影響等因素，公平交易法施行細則第二

十五條第二項所明定。由以上瞭解，公平交易法對搭售行為係採取合理原則，並非當然違法。有鑑於此，公平交易委員會對於構成搭售行為之違法要件，曾作如下決議，該要件包括：1.為二種可分之產品（或服務）；2.買受人無法自由選擇；3.出賣人在搭售產品上擁有一定度的市場力量；4.有限制或妨礙被搭售產品市場競爭之虞；5.無正當理由。茲以 82 年消費者反映至書店購買南一書局出版之國小參考書，被要求須同時購買評量測驗卷案³¹，說明之。

(一)為二種可分之產品（或服務）

本案發生於 82 年，當時舊版參考書均以「套書」出售，業者所持理由，為可以保持參考書的完整性及折扣優待。事實上，參考書和評量本來就是二項可分之產品，分開出售並不會損及其完整性，且「套書」出售使消費者失去選擇機會，折扣優待並不足以彌補其損失，故參考書及評量為二項可分之產品，至為明顯。

(二)買受人無法自由選擇

南一書局要求下游經銷商套書出售，否則不得銷貨退回，須自行吸收。經銷商為本身利益，勢必要求消費者套書購買，剝奪買受人自由選擇購買所需產品的機會。

(三)出賣人在主產品上擁有一定度的市場力量

南一書局約自 60 年代起即經營國小參考書，在市場上具有相當程度的知名度，且其市場占有率不管是否為當時公平交易委員會所調查的 14.25 % 或更高，南一書局在參考書市場擁有一定的市場力量係不爭的事實。

(四)有限制或妨礙搭售產品市場競爭之虞

就市場結構而言，國小參考書市場屬市場集中度頗高的寡占市場，不管搭售產品係評量或其他產品，套書出售均有限制買受人單書購買的機會，剝削買受人權益，對搭售產品有妨礙競爭之虞。

³¹ 本案公平交易委員會第 101 次、113 次委員會議決議，南一書局套書出售係行業慣性，且消費者尚有單本書可以購買，無妨礙被搭售產品市場競爭之虞，而未構成搭售要件。

(五)無正當理由

套書出售南一書局所持的理由，為保持參考書的完整性及減輕消費者負擔。惟由以上分析，南一書局所持理由，似不值採。

綜上分析及衡酌公平交易法施行細則第二十五條第二項判斷因素，南一書局的套書出售，有限制買受人單書購買機會，不但不會減輕買受人的經濟負擔，反而使買受人無法單買想要購買的產品，增加經濟負擔，減損消費者剩餘價值，應予禁止³²。

五、地域限制

所謂地域限制，係指區劃一定銷售區域，規定其交易相對人僅能在該特定區域內銷售，不得越區銷售之限制交易行為。其與搭售一樣，規定於公平交易法第十九條第六款及施行細則第二十五條。惟因地域限制所產生的排除競爭效果不若搭售嚴重，尤其在製造階段競爭激烈之商品的地域限制，尚可能提高品牌間的競爭，增加顧客對品牌的忠誠度。故地域限制是否違法，應衡酌，1.是否具有正當理由；2.有無妨礙公平競爭之虞。以下以 85 年南一書局被檢舉於國小參考書市場，限制經銷商不得跨區經營，違者停止供貨案說明之。

(一)南一書局對本案抗辯理由有，維持區域經銷商利潤、避免經銷商惡性競爭、提高對消費者之服務品質等。但同屬參考書市場的「國中、高中」參考書，競爭也相當激烈，卻無類似限制，門市書局還可以直接向南一書局訂購。究其原因，係國小課程採通科教學，一位老師可能要教幾門課程，老師為充實教學內容，有依賴參考書的情形，這也導致各出版事業設置「學校組」經銷商，直接向老師推銷參考書的原因。

(二)地域限制之效果，依其限制態樣有所不同。南一書局以契約限制經銷商只能在某一區域內經營，不得越區訂貨、調貨及其他營業活動，係屬閉鎖性地域限制³³。又其約自 60 年代開始即經營銷售國小參考書，在業界有相當知名度；加上透過學校

³² 本案作者的看法與公平交易委員會決議有所差異，其原因可能係當時國小參考書市場總值僅約 11 億元，民間事業亦未被核准參與教科書編輯，國小參考書市場的事業被認為是弱小產業業者所造成的結果。

³³ 閉鎖性地域限制，係指在同一經銷區域內僅設單一經銷商。

或補習班老師指定購買，減損與其他產品間的替代效果，增加其可議程度。

(三)域限制固有減少同一品牌間之惡性競爭，提高消費者對品牌之忠誠度。但該行為是否為社會大眾所接受，須視其增進社會福利效果，與減損消費者剩餘價值，何者為大？就本案而言，南一書局所出版之參考書在該市場上具有相當之市場地位，又常經由老師推銷而出售，減少與其他產品間之替代效果，其限制競爭所產生的損失，大於因減少品牌間惡性競爭等所產生的效果，故其地域限制，具有可議性。

綜上，南一書局之地域限制，無法因其具有減少品牌內惡性競爭、維持區域內經銷商利益的功能而弭補限制競爭的損失，該行為無正當理由，應予禁止。

六、欺罔或顯失公平

依據公平交易法第二十四條規定：「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。」故一個單純的欺罔或顯失公平之競爭行為，尚未構成違法要件，必須足以影響交易秩序，始該當該條所規定。

公平交易法第二十四條屬不公平競爭的「概括性規定」，係為防患未然，所採不確定法律概念。如此，雖可涵蓋較廣範圍，但在實務上卻引起是否該當的疑義，故有需要將其行為態樣具體化，以下歸納出幾種常見的類型：

- (一)以不當之價格交易：如藉優勢市場地位，以「超低價」出售，藉以吸引顧客，或以「超高價」買進，以吸引原料供應者，以達排除競爭之目的。
- (二)不當榨取他人努力之成果：如依附他人聲譽、依附他人著名廣告、利用他人已投入行銷之努力或成本，而推廣自己商品之行為等。
- (三)足以影響交易秩序的明示、變相指定行為：如公共工程招標，指定規格、廠商資格、變相指定廠牌等綁標、借牌圍標行為。
- (四)對競爭者之業務妨害：如利用優勢市場地位，阻礙他人與競爭者訂約、交易、阻止或誘引他人對競爭者不履行契約。
- (五)智慧財產權之濫用，如濫發敬告信函。

85年南一書局被檢舉於國小參考書市場，濫用市場地位，倒填契約生效日期及銷燬契約之行為，即為類型(四)之違法行為。

七、法律效果

以上六種行為態樣之法律效果，依公平交易法規定有三種：

- (一)損害賠償：因他事業之故意行為而致權益受損，受害人可依公平交易法第三十條至三十二條規定，向法院提出損害額三倍以下之賠償，惟請求期限不得逾 2 年。
- (二)行政罰：凡違反公平交易法之規定者，公平交易委員會可依公平交易法第四十一條前段處 5 萬元以上 2500 萬元以下罰鍰，倘不聽制止或再犯，可處 5000 萬元以下罰鍰（限制轉售價格、差別待遇、搭售、地域限制及欺罔或顛失公平）或 1 億元以下罰金（聯合行為）。
- (三)刑罰：凡違反公平交易法規定者，經處分後，不聽制止或再從事類似違法行為，處 2 年以下有期徒刑（差別待遇、搭售、地域限制）或 3 年以下有期徒刑（聯合行為）。

伍、結論與建議

本文以簡易方式，表達國小教科書市場之沿革、目前存在的各種問題，諸如市場有形成獨寡占之疑慮、教科書與參考書間的交叉補貼問題及價格訂定的亂象等；至於有關出版事業間的競爭活動、學校的版本選用及買受者的採購問題等，其中可能涉及的法律問題，則依交易關係人身份的差異，分別闡述公平交易法、政府採購法、教師法及貪污治罪條例之法律效果，並以案例方式說明公平交易法相關³⁴違法構成要件。上述闡釋，除可達避免相關事業或採購人員在不瞭解法規真諦的情況下，所犯無心之違法行為；並可達確定教科書事業為維持或取得競爭優勢所為推廣活動之效果，以及該活動所產生的競爭及法律問題；另可促使相關單位（如教育行政主管機關）瞭解，教科書市場目前發展趨勢，以及將來對國民教育的影響，及早採取因應措施。

然教科書市場諸多問題的產生，根源於參考書的超高售價，該售價又與教科書著作權有密不可分的關係，且參考書銷售的超額利潤，為業者獲利的主要來源，業

³⁴ 公平交易委員會第四五〇次委員會會議，決議通過「公平交易法對於合格之國小教科書出版事業銷售行為」規範，除本案六行為態樣外，尚包括潛在涉法行為獨占事業濫用市場地位及不當贈品促銷或利誘或不正利益行為，該二行為目前尚無案例，故非本文探討範圍。

者為分食該特定市場，無不積極採行「促銷活動」、壓低教科書價格，以達到提高市場占有率的目的。另教科書具有著作權，其產品具有獨占傾向，倘市場競爭不足，對教科書市場的健全發展，有不可忽視的影響。上述問題有賴各界共同努力克服解決。因此，謹作如下建議：

一、讓市場充分競爭

教科書市場將來最大的隱憂，係完全開放後，可以在市場競爭的業者家數愈來愈少，甚至有人推測可能只有3到4家。另由於教科書具有著作權，有獨占傾向之特性，影響所及尚包括參考書、評量等衍生產品，對該市場健全發展有相當大的衝擊。因此，輔導業者加入市場競爭，已刻不容緩。其方法除可考慮保留國立編譯館版權交由民間業者繼續發行外，尚可參考日本作法，審定本版權保留固定比率，由其他事業自由發行衍生性產品，以達到市場充分競爭的目的，惟此部分涉及修法（國民教育法等），尚須從長計畫。另公平交易委員會對於教科書事業申請事業結合許可時，亦應嚴格把關，審慎考慮整體經濟利益是否大於限制競爭的不利益。

二、正當理由，避免交叉補貼

目前出版事業藉由「贈品推廣」及超低價格的教科書，來提高市場占有率，再以銷售超額利潤的參考書，補貼教科書的損失，如此交叉運用，造成教科書市場亂象叢生，為人所垢病。這些亂象根結於業者將教科書與參考書混合立帳，使教科書和參考書無法還原真正價格。為導正此一現象，教育行政單位似可考慮明訂辦法，採行適時適當的行政介入，如要求業者將教科書與參考書分開立帳。

三、定合理的價格機制

教科書除具有「商品」特性外，尚有傳遞教育文化功能，其價格似無法完全由市場機能所控制。目前教科書的訂價，有半數以上縣市於採購議價時，參照台北市教科書計價研議小組所訂計價標準，其他縣市則要求依照前述計價標準打折，計價方式相當混亂，也引起各界對其合理性產生疑問。為解決此一問題，似可由教育行政主管單位邀請學者專家、消保團體、業者、相關單位等，組成價格評議小組，研議合理的價格級距，鼓勵編輯好書，減輕學童負擔，並使價格機制合理化。

參考文獻

- 方世榮譯（1998 九版），行銷管理學，東華。
- 行政院公平交易委員會（1992：2-2000：3），行政院公平交易委員會公報。
- 行政院公平交易委員會（1997 五版），認識公平交易法。
- 行政院公共工程委員會（1999），政府採購法令彙編。
- 呂榮海、謝穎青、張嘉真（1992），公平交易法解讀，月旦。
- 范建得、莊春發（1996），公平交易法適用「合理原則」之經濟分析--以垂限非價格限制行為為中心，行政院公平交易委員會。
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯鈞、吳聰敏（1992 二版），經濟學：理論與實務，自行。
- 黃榮杉譯（1996），策略管理，華泰。
- 黃銘傑（1998），維持轉售價格規範之再檢討，台大法學叢書。
- 黃茂榮（1993），公平交易法理論與實際，植根法學者叢書編輯室。
- 許倫睿（1995），訂價決策在公平交易法之規範，中興大學企業管理研究所碩士論文。
- 陶百川、王澤鑑、劉宗榮、葛克昌（1994），最新綜合六法全書，三民。
- 趙義隆、吳秀明（2000），教科書及參考書市場交易行為與公平交易法適用性研究，行政院公平交易委員會。
- 趙鳳培（1977），經濟學，三民。
- 蔡正雄譯（1991 二版），競爭策略，華泰。
- 劉孔中（1994），「公平交易法第二十四條之研究」，公平交易季刊，第二卷第三期，行政院公平交易委員會。
- 瞿宛文（1994），產業結構與公平交易法，中央研究院中山人文社會科學研究所。
- Ansoff, M.I. & E.J.McDonnel (1990) , *Implanting Strategic Management*, UK: Pre-ntice Hall.
- Hill, C.W.L. & G.R.Jones (1998) , *Strategic management Theory: An Integrated Approach*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Kotler, p. (1997) *Marketing management: Analysis, Planning Implementation and Control* Prentice Hall Inc.
- Porter, M.E. (1985) *Competitive Advantage*, New York: Free Press.

**A Study on the Elementary School Textbook Market
under the Fair Trade Law**

Shih, Gin-Tsun

In order that the enterprises involved in the elementary school textbook business may understand that whether the competing activities they have been engaged in violate the FTL (Fair Trade Law) or not, this paper has collected cases relating to the elementary school textbook market that were decided by the FTC (Fair Trade Commission) since 1992, the year of FTC's establishment. By making use of the method of data analysis, system and comparison analysis and case analysis, this paper categorizes the types of those competition activities bear, constitutive elements required by the FTL and the effects upon the economy and social welfare. The main purpose of this paper is to find out as well as connect the relationship among the regulations for competing activities, the relative markets and the competing activities, so that the enterprises concerned may have rules to follow when they engaged in competition activities.

One of the most significant contributions made by this paper is that it clearly indicates that promoting business by providing giveaways is helpful for the enterprise to create advantageous position when they conduct competing activities while on the other hand, such practice may also be involved in the violation of the FTL. Specifically, as the market for the elementary school textbook is gradually tending to become a monopolistic and/or oligopolistic market, the issue of how to maintain the mechanism for market competition and ensure the fair competition will be a target that we must together strive to achieve.

