

# 國小教科書市場商業倫理反省：

## 一種社會契約論觀點——以國小教師專業為導向

國立中央大學 哲學研究所 在職專班 林伯殷

### 壹、前言

**教**育部宣布自 1989 年起，民間書商可以編寫國小藝能科及活動科教科書，經國立編譯館（簡稱「國編館」）審定後由各校採用，但國小國語、數學、社會、自然、生活與倫理、健康教育等主科仍由國編館編寫。1996 年教育部全面開放國小一年級教科書由書商編寫，並以每年增加一個年級的方式，至 2001 年全部國小教科書將由書商供應，教育部只擔任審查工作，國小教科書躍為「市場」交易的「商品」。

對國小教師而言，統一的教材限制了教學自主性，只有透過教科書自由化，才有選擇教材的機會；對書商而言，開放教科書市場，他們才能彼此競逐每年約一百億元的教科書市場利潤（陳致嘉，1999）。教育部開放書商參與國小教科書的編印工作，是希望能透過「市場」機制，以符合「多元化自由競爭需求」（教育部，1996）。教科書市場，對書商而言是一個

「商機」對國小教師而言是一種「選擇」，就是「商業倫理」和「教師專業」在市場機制下互動；本文以「社會契約論」的觀點建構教科書市場商業倫理規範，再以教師專業檢視，希望能對國小教科書市場運作提出積極的建議。

### 貳、國小教科書「市場」

「市場」是決定「需求與供給」的一種經濟制度，經濟制度是解決經濟問題的方式，亦即規範財產權與資源使用決策權的準則。「自由市場經濟」是私人擁有財產權與資源使用權的經濟制度；亦即為一個具備就業自由、消費自由與私有財產三條件的經濟社會。在自由市場經濟下，資源分配雖依個人自由意志，但仍有賴市場調配，任何市場，皆由供需雙方形成，供與需就是決定市場價格的兩股力量；人們根據物品相對價格，決定他們的生產和消費（張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，1987：28）。

現行國小教科書市場可稱為「自由市

場經濟」，因為書商依自身條件考量進入或退出市場，採用適當的市場行銷方式與其它書商自由競爭，國小教師可在市場自由選購所需教科書，價格雖不是買賣雙方直接訂定，但也是經各書商提出，和代表買方的各縣市議價委員會（註一）討論，也能反映市場的商品價格，市場交易行為需受有關法令規範及民意代表監督。國小教科書市場中有學生、教師、書商、員工、供應商、經銷商、補習班、教育部、地方政府、立法院、地方議會 等不同團體，通稱國小教科書涉利者（stakeholder）；根據 Freeman and Reed（1983）的區別，涉利者有廣狹二義，狹義定義是「對公司生存或成功有關的團體」，廣義定義是「能影響公司及被公司影響的所有團體」（William M. Evan and R. Edward Freeman, 1993）。本文探討對象為國小教科書狹義涉利者「教師」和「書商」，對整個國小教科書市場運作所產生的影響。

### 參、現行國小教科書評選問題

「書商編寫、教育部審查、書商行銷、縣市教育局議價、學校選購、交付學生使用、教科書評鑑」是現行國小教科書市場的運作流程；商業化自由競爭，使得每年六月國小教科書評選期戰況激烈，書商無不卯足全力，極力爭取訂單。與過去相較，國小教科書市場帶來「選擇增加、教學支援增加、服務迅速、教科書內容更新速度加快、本土化。」等優點，但也產生「書商商業倫理」和「國小教師專業倫理」二方面的問題。

### 書商有關的商業倫理問題

1.教科書編輯問題。編輯教科書需投入大量成本，以書商「在商言商」的角度而言，這項龐大財務負擔，當然要精打細算，因此，教科書編輯的「理念、教材發展、程序（註二）」就受到影響。

2.書商於學校內行銷教科書時，違反公平交易法之行為樣態（註三）有「贈品促銷行為、利誘或其它不正當利益行為、聯合行為、顯失公平行為（註四）、營業誹謗」。

3.市場寡佔。公平會發現 2001 年國編館「部編本」全面退出教科書市場前，「審定本」書商已透過版權轉移、併購股權等方式，形成五家競爭現象，倘若不正當銷售行為不予規範禁止，未來可能形成高度集中的寡佔市場，甚至回復一家獨佔之情形，對國小教科書市場競爭機制及國民義務教育之發展恐有不利影響（註五）。

### 與國小教師有關的教師專業倫理問題

1.「程序不符（註六）、只允許部份書商舉行學校說明會、任課教師未參與評選、未迴避利益、專業能力不足」（註七）是國小教師在教科書評選時所產生的問題。

2.國小教科書評鑑問題。教材評鑑包含於課程評鑑範圍內，以多元化方式實施的評鑑結果，應有效利用於改進課程、編選教學計畫、提升學習成效、及評鑑後檢討（教育部，2001：15）。但現有問題是大部分教師沒有或無能力實施正式課程評

鑑，所以無從得知教科書客觀使用結果，教科書評選只能依靠使用時留下的經驗或教師間口耳相傳的心得，這種鬆散方式，無法對教科書評選做出精準判斷。

#### 肆、企業倫理社會契約論 ( Social contract theory of business ethics )

社會契約並非指法律，而是指一種社會上的隱性契約，其內容是關於一個國家、社區、地球村、一群人彼此同意的價值、基本信念、目的、行為規範、彼此的期盼等。經濟或商業世界中的社會契約是「企業與社會大眾彼此權利與義務的規範」(葉保強，2001a：1-2)。

現代社會經濟活動是組織性生產，而非個別生產。組織性生產就是企業，企業的成立對消費者的好處是：1.生產效率提高(專門化、提高決策素質、提升生產力)，2.生產穩定，3.有更多的資源來賠償，對消費者有利；缺點是：1.資源耗損、污染，2.大企業左右政府政策，3.生產者與消費者關係疏離，4.個人尊嚴受損。企業對社會影響有正負兩面，構思契約條文時必須全盤考慮，不可偏廢。平衡企業與社會效益、成本的社會契約至少應包含下述條件：

- 1.企業應為消費者提供高效率生產。
- 2.應為消費者在市場上提供更多的選擇。
- 3.應為不合格、有毛病及危險產品所造成的傷害作出適當賠償。
- 4.應為工人提供就業機會。

- 5.應為工人提供生活保障。
- 6.應該防止或減少污染，不應損耗資源。
- 7.應勇於問責。
- 8.應防止或減少政治權利的濫用。
- 9.應盡量減少工人的疏離感。
- 10.應加強工人對工作環境的控制。
- 11.應避免工人的非人化或物化。

Donaldson & Dunfee 順此潮流提出「整合社會契約論」，Donaldson：「企業被視為一個生產組織，它的存在是為了滿足消費者及工人利益，增加社會公益。要達到這些目的，企業要依靠自己的一些特別優勢及減少不利因素，這是企業作為一個生產組織的道德基礎。社會契約亦可用作生產組織表現的量度工具，即是說，當這些組織滿足契約條件時，則它就做得好，當它們做不好時，社會在道德上就有理由責難它。」(Donaldson1982,54)整合社會契約論係整合了宏觀的道德普遍性及微觀的特別企業組織和成員間關係，有其可取之處。(葉保強，2001a：3-10)

整合社會契約論是一個規範性理論，主旨不在描述客觀事實，而是提出社群 (community) 內的一些行為倫理準則。根據 Donaldson & Dunfee，一個社群就是一群能自我定義，自我規範的人；他們彼此互動，有共同工作、價值、目標，及有能力為自己的行為建立規範。社會契約論假設了區限的道德理性，即人們只能在特定的決策環境內才能知道他們真正的道德取向，優先性規則可用來解決道德規範衝

突。社會契約論也有不少問題，真正的規範辨認要靠內在於社區的規範、知情同意、退出權利，但跨文化的互動中，要清楚界定這些因素是困難的。（葉保強，2001b：1-4）

## 伍、國小教科書市場的商業倫理 以「整合社會契約論」為觀點

國小教科書市場的企業社群是「書商」，消費者是「學生」（國小教師代理選購），以整合社會契約論提出對書商的倫理規範，須以國小教師專業倫理加以檢証，如此，國小教科書市場才有機會除去前述的問題、彰顯優點，運作機制才會更健全。

以整合社會契約論觀點提出的國小教科書書商「商業倫理」規範如下：

- 1.書商應為教科書消費者提供高效率生產。
- 2.書商應為教科書消費者在市場上提供更多選擇。
- 3.書商應為工人提供工作機會、生活保障並減少工人的疏離。
- 4.書商應防止或減少污染，不應耗損資源。
- 5.書商應勇於問責。
- 6.書商應防止或減少濫用政治權力。

## 陸、教師專業

聯合國教科文組織 1966 年發表 關於

教師地位之建議書，其中提到：「教學應被視為一種專門職業，它是一種公眾服務型態，它須要教師專業知識及特殊技能，這些都要經過持續努力及研究，才能獲得並維持。此外，它須要從事者對兒童教育及其福祉，產生一種個人及團體的責任感。」因此教師專業自主應得到適當保障，使學習者的學習權得以伸張。教師做為專業人員應強調堅持自律，參與課程、教材、教法、評量等選擇與制訂（行政院教育改革審議委員會，1996：16-17）。

饒見維（1996：173）提出教師專業發展內涵體系包括：「教師通用知能、學科知能、教育專業知能、教育專業精神。」其中教師專業知能包括：「教育目標與教育價值的知識、課程與教學知能、心理與輔導知能、班級經營知能、教育環境脈絡的知識。」羅清水（2000：65）提出教師教學選擇權包括：課程選擇權、教學方法選擇權、評量方式選擇權。

教師法第十七條二款規定教師有「積極維護學生受教權益」的義務。教師以具有的課程專業知識，參與教科書評選工作，是積極維護學生受教權益的行為；國小學生雖是教科書市場消費者，因無專業能力，所以無法發聲爭取權益。國小教師兼具代言、評選、教學等多重角色，能否善盡義務，教師專業是重要關鍵。

## 柒、以「國小教師專業」為導向對「國小教科書市場商業倫理」的反省

以「教師專業能力」之一的「教材評選能力」為依據，對「國小教科書市場商業倫理」進行檢視，以了解「教師專業能力」對教科書市場的影響，進而鼓勵國小教師善用及增進自身專業能力，以對學生學習負責。

1.書商應為教科書消費者提供高效率生產。高效率生產代表成本降低，可反映在市場上教科書價格的降低，「教科書議價委員會」應有專業能力比較各書商生產效率，激勵廠商提高生產效率。

2.書商應為教科書消費者在市場上提供更多選擇。書商致力教科書及相關教具研發工作，消費者才有更多選擇機會，「教師專業」應能以教科書內容為主要評選標準，杜絕收受贈品、賄賂，將書商導向良性競爭。

3.書商應為工人提供工作機會、生活保障並減少工人的疏離。書商提供高品質教科書服務，「教師專業」能給予高度評價，書商市場佔有率提高，必然能提供工作機會，工作機會增加，就能選擇適當的工件，生活保障相對增加。加強教科書服務人員的專業能力，能提升服務品質，能得到「教師專業」肯定，取得更好的工作績效，工作有前途，疏離感就降低。例如，部分書商將業務員派至師院，學習有關「九年一貫」教改的課程，就能提升個人服務能力。

4.書商應防止或減少污染，不應耗損資源。書商合理運用資源，不使用贈品促銷，並建立教材、教具回收再利用機制，減少污染、節省資源，「教師專業」若能

認同，則廠商較能注意環境倫理問題。例如，某自然科版本有飼養青蛙的單元，書商提供給學生的應是台灣原生種青蛙，但卻提供外來種牛蛙，若課程結束，任意放生在台灣沒有天敵的牛蛙，台灣生態將因此形成浩劫，所以書商必須事先評估每項行為對環境造成的影響（註八）。

5.書商應勇於負責。書商重視教科書研發、物理品質（註九）及產品安全，「教師專業」應能判斷書商對產品的負責態度，鼓舞書商加強品質管制。

6.書商應防止或減少濫用政治權力。使用合法、合理的銷售流程，杜絕不正當手段，節省公關費用，能提升書商正面形象，讓教科書評選回歸基本「內容」競爭，易得到「教師專業」認同，產生市場的良性互動。

## 捌、結語

國小教科書商業倫理的宏觀及微觀規範必須由教科書市場內的書商共同遵守才有意義，國小教師必須發揮教育良知，遵守「教師專業」精神，才能促進市場正常運作並向「善」發展，達成台灣教科書市場開放的初衷：以自由化競爭的方式，提升教材的「多樣性」、「本土性」，以提升學生學習權品質。

## 註釋：

註一：各縣市議價委員會由地方政府、學校行政人員、國小教師、家長、會

計師等專業人士組成。價格由書商依教科書成本計算出每頁單價後交付審查，議價委員會則對其合理性進行討論，議價完成後，全縣市採行此共同價格；各縣市間因議價條件不同，價格有所差異。

- 註二：教科書編輯程序為「規劃、編寫、試用、修正」。
- 註三：2000年6月28日公平交易委員會「公平交易法對於審查合格之國小教科書出版事業銷售行為之規範說明」。
- 註四：出版商濫用優勢地位妨礙交易相對人自由決定是否交易，如代保管經銷合約、或以干擾、糾纏或造成厭煩等方法促使交易相對人與其交易等具有商業競爭倫理非難之行為。
- 註五：同註三。
- 註六：國民教育法第八條之二規定，由校務會議訂定教科圖書選用辦法，並公開選用之，且應由各有關人員以會議型態議決，不得以個人決定。
- 註七：2001年6月18日教育部台(九)國字第九八九八號「教科書選購注意事項」。
- 註八：參見2001年4月25日荒野快報第97期第1-3頁。
- 註九：物理品質為外觀、內頁、裝訂等製作品質。

總諮議報告書》。台北：行政院，1996年。

- 陳致嘉：鬆鬆綁綁之間，教科書開放了什麼—評台灣的教科書鬆綁政策，《教育研究月刊》，第81-82期，1999年，頁98。
- 教育部：《國小教科書改採編審分立新制，徹底改進國小教科書有關問題》。台北：教育部，1996年。
- 教育部：《國民中小學九年一貫課程暫行綱要》。台北：教育部，2001年。
- 葉保強：《企業倫理社會契約論》。中壢：中央大學哲學研究所，2001a。
- 葉保強：《企業倫理社會契約論之二》。中壢：中央大學哲學研究所，2001b。
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏：《經濟學理論與實際》。台北：新陸書局，1987年。
- 羅清水：九年一貫課程中的教學觀，《九年一貫課程試辦學校研習參考資料》。台北：教育部，2000年。
- 饒見維：《教師專業發展—理論與實務》。台北：五南，1996年。
- William M. Evan and R. Edward Freeman (1993). A stakeholder theory of the modern corporation: Kantian Capitalism. Ethics in business and economics volume1,頁393。

## 參考資料

行政院教育改革審議委員會：《教育改革