

## 公平交易委員會執法十年來之 回顧、成效與檢討\*

鄭 優\*\* 王立達\*\*\*

### 摘 要

公平法在國內外自由化風潮中，經歷十年研議方完成立法程序，自從 1992 年施行以來又已屆滿十週年。本文回顧該法立法過程中主要爭議問題，簡述公平會十年來收辦案件概況，並將十年期間分為奠基推動期、全面開展期、強化執法與法制調適期，自時間縱深檢討公平法之執法成效。其次並從有線電視與電信、能源產業與多層次傳銷等三個不同的產業，分別說明公平會對於個別產業推動自由化，以及透過規範訂定、個案查處與柔性執法等方式進行管制的情形，最後並展望未來，由實體面與組織面，分別指出公平會未來可能的策進方向。

關鍵字：公平會、反托拉斯、競爭法、不公平競爭、解除管制

---

\* 本文初稿曾以「公平交易法施行十年來之回顧、成效與檢討」為題，發表於前瞻管理新知與實務研討會，中華民國管理科學學會，台北（2002.11.9.）

\*\* 台灣電視事業股份有限公司總經理。

\*\*\* 行政院公平交易委員會專員（留職停薪），政治大學法律研究所博士班，美國喬治城大學法律學院碩士班；lw75@law.georgetown.edu。

投稿日：2002 年 11 月 19 日；採用日：2003 年 11 月 14 日

Cite as: 1 Tech. L. Rev. 61 (2004)

## **The First Decade of Fair Trade Commission in Taiwan: A Legal Historical Perspective**

David Yu Cheng Richard Li-Dar Wang

### Abstract

Taiwan Fair Trade Law, which came into force in 1992, was enacted in the global wave of industrial liberalization. This paper reviews key issues in its legislative process and the development of its enforcement, dividing past ten years into three periods. It also points out the reactions of the authority concerned, Fair Trade Commission, to various challenges and thereby carrying out its commitments. The authors also examine the roles of Fair Trade Commission both as a competition advocate and a regulator on unfair trading behaviors in three separate sectors. In the end, they try to give some further suggestions to Fair Trade Commission, both on the substantive and organizational aspects, in hope of more effective enforcement of Fair Trade Law in the future.

**Keywords:** Fair Trade Commission, antitrust, competition law, unfair competition, deregulation

## 1. 前言

規範事業限制競爭與不公平競爭行為的公平交易法（以下簡稱公平法），於 1991 年 2 月 4 日制定公布，1992 年 2 月 4 日施行，該法主管機關行政院公平交易委員會（以下簡稱公平會）也在 1992 年 1 月 27 日成立，兩者至今已屆滿十週年。回顧公平法研議立法之時，正值 1980 年代，政府大力推動產業自由化與國際化，健全產業經營環境，以及國際間進行解除管制（deregulation）與管制革新（regulatory reform），將傳統「替代競爭的產業管制」，逐漸轉變為「促進競爭的產業管制」<sup>1</sup>。在此種時代精神（Zeitgeist）之下，公平法對破壞市場正常競爭機制的行為管制，以及競爭法主管機關對於整體競爭政策與競爭文化建構的參與，毋寧為其中不可或缺的要素之一。本文將自時間縱深與個別產業兩條軸線，回顧公平法制定過程與十年來之執行成效，以及公平會回應外界挑戰及參與推動自由化之情形，並且從實體面與組織面，分別剖析公平會未來可能的策進方向，以勵來茲。

## 2. 公平法之立法過程

按公平法之立法，始自經濟部於 1981 年 6 月委託台灣大學廖義男教授草擬公平法草案，廖教授於 1982 年 4 月提出草案條文，內容相當完備，經過經濟部加以研議，刪除行政程序、民事訴訟、行政救濟等部分規定，將之修改為單純行政監督法規，於 1985 年 3 月提交行政院審查。行政院經過一年二個月的審議，於 1986 年 5 月函送立法院審議，立法院前後召開 16 次審查會議，經過四年多的審議，終在 1991 年 1 月 18 日三讀通過，咨請總統公布，並且自一年後開始施行。回顧整個立法過程，前後長達十年之久<sup>2</sup>。在

<sup>1</sup> 蘇永欽、范建得等，《公平交易法第 46 條修正後之適用問題研究》，行政院公平交易委員會合作研究計畫，頁 75-80（2000）。

<sup>2</sup> 有關公平法的立法過程，詳見廖義男，《公平交易法之理論與立法》，三民書局，頁 259-290（1995）。

此漫長的立法過程中，最爲各界所關切，影響也最爲深遠的問題，有以下三點：

第一是公平法的立法範圍。自行政院審查階段，即有工商團體與學者認爲依照當時產業環境，尙無制定公平法的必要，或是僅對不公平競爭行爲加以規範即可；行政院也一度考慮將公平法與消費者保護法合併立法。不過隨著社會經濟的發展，以及美國對於我國的貿易壓力，王志剛先生於 1990 年擔任經濟部次長時，即奉命推動公平法儘速完成立法。而在立法通過之後，如何化解產業界對於公平法的疑慮，讓工商業者瞭解這部新法並非惡法，而是如公平會首任主委王志剛先生所言，是產業活動的紅綠燈<sup>3</sup>，也成爲公平會成立後的重要工作之一。

第二是公平會的位階，及公營事業可否豁免於公平法規定之外。按行政院草案中原定，除了依照其他法律規定的行爲外，公營事業、公用事業、交通運輸事業經行政院許可之行爲，也不適用公平法。這個條文引發外界對於公營事業與民營事業差別對待的批評，在立法院引起不小的爭議，然而由於政府當時仍將公營獨占事業當作重要政策工具之一，遽然適用公平法有其困難，因此對於此種經行政院許可的公營事業行爲，在立法之初仍然給予五年的緩衝期。不過立法委員認爲，由於經濟部經常居於輔導地位，對於工商企業的事業活動給予引導與協助，並且本身擁有不少的公營事業，如果公平會設於經濟部之下，將來在執法上難免有角色衝突之虞。爲使公平會得以積極主動且客觀中立地執行公平法之規定，立法院在審議過程中，特別將公平會改置於行政院之下。此一立法上的組織調整，不僅對於公平會建立其獨立性的確有所幫助，同時對於公平會往後推動各機關進行解除管制與管制革新，也有相當大的助益。

第三是管制強度與規範方向。此一問題不僅與前述第一項問題相關，同

<sup>3</sup> 王志剛，〈致詞〉，《公平交易法施行十周年回顧與前瞻學術研討會論文集》，行政院公平交易委員會，頁 8（2002）。

時幾乎涉及所有公平法之重要規範方向。諸如結合管制應採申請許可制或申報異議制，聯合行為應採事前監督或事後監督，獨占濫用行為應採列舉主義或例示主義，刑事責任是否採取「先行政後司法」，同業公會是否納入聯合行為規範，多層次傳銷是否單獨立法等，均為當時立法過程中之討論焦點。而隨著執法經驗的累積與民眾對於公平法的瞭解日漸普及，公平會在歷次修法過程中，也一再對於這些問題進行檢討，並且依照實際需求加以調整，以因應我國經濟情勢的不斷變遷。

### 3. 公平法十年執法成效與發展回顧

時至今日，公平法生效施行倏忽已屆十年，有關這十年的執法狀況，首先可以從歷年案件統計上窺知一二。公平會係依照公平法，調查審理各類涉法案件，截至 2002 年 9 月底為止，收辦案件總計 23,453 件，其中檢舉案 15,213 件，聯合行為申請案 114 件，事業結合申請或申報案 6,042 件，請釋案 2,084 件，平均案件年增率 7.8%。在辦結案件方面，截至 2002 年 9 月底，累計結案件數 23,042 件，結案率為 98.25%。

表 1 收辦案件統計

單位：件

	總計	檢舉案	申請聯合案	申請或申報結合案	請釋案
總計	23,720	15,460	113	6,052	2,095
81 年	1,296	1,039	12	13	232
82 年	1,567	1,243	9	112	203
83 年	2,020	1,499	11	262	248
84 年	2,486	1,768	2	435	281
85 年	2,234	1,636	12	334	252
86 年	2,277	1,480	23	561	213
87 年	2,444	1,335	13	863	233
88 年	2,757	1,522	7	1,064	164
89 年	2,697	1,372	12	1,187	126
90 年	2,555	1,380	4	1,089	82
91 年	1,386	1,185	8	132	61

資料來源：《公平交易季刊》，11 卷，1 期，頁 197-202（2003）。

表 2 檢舉案辦結統計——按處理結果分

單位：件

	總計	處分	不處分	行政處置	中止審理	併案
總計	15,131	1,753	2,855	281	9,099	1,143
81 年	757	51	100	-	591	15
82 年	1,094	78	200	7	749	60
83 年	1,408	118	306	40	852	92
84 年	1,643	157	281	75	997	133
85 年	1,633	172	331	62	931	137
86 年	1,662	198	323	34	912	195
87 年	1,409	217	286	23	773	110
88 年	1,453	150	285	17	912	89
89 年	1,384	195	308	13	759	109
90 年	1,395	189	255	6	825	120
91 年	1,284	189	218	4	798	75

資料來源：《公平交易季刊》，11 卷，1 期，頁 197-202（2003）。

表 3 申請或申報案辦結統計——按處理結果分

單位：件

	申請聯合案					申請或申報結合案						
	總計	核准	駁回	部分核准	中止審理	總計	核准	不禁止結合	駁回	禁止結合	中止審理	併案處理
總計	111	74	10	9	18	6,051	5,904	24	3	1	94	25
81 年	9	5	3	-	1	8	6		-		2	-
82 年	9	7	1	-	1	113	107		-		4	2
83 年	13	9	3	1	-	259	259		-		-	-
84 年	1	-	-	1	-	429	426		-		-	3
85 年	8	5	-	-	3	340	339		-		1	-
86 年	18	11	-	1	6	537	535		-		1	1
87 年	22	18	-	4	-	855	843		-		9	3
88 年	8	4	2	-	2	1,045	1,032		-		9	4
89 年	9	6	1	2	-	1,206	1,177		3		18	8
90 年	6	3	-	-	3	1,118	1,087		-		29	2
91 年	8	6	-	-	2	141	93	24	-	1	21	2

資料來源：《公平交易季刊》，11卷，1期，頁197-202（2003）。

附註：公平法於2002年2月6日修正，結合申請許可制改為申報異議制。

表4 處分案件統計——按違法行為別分

單位：件

	處分件數	限制					
		競爭行為	獨占行為 (第10條)	結合行為 (第11條)	聯合行為 (第14條)	約定轉售 價格行為 (第18條)	妨礙公平 競爭行為 (第19條)
總計	2,011	233	7	26	89	26	85
81年	64	22	-	-	4	10	8
82年	93	13	-	3	-	3	7
83年	157	7	-	1	2	1	3
84年	179	26	-	-	5	2	19
85年	205	24	-	4	5	4	11
86年	233	22	-	2	10	2	8
87年	253	22	-	4	8	2	8
88年	170	26	-	8	11	-	7
89年	226	34	2	2	21	1	8
90年	213	19	1	1	14	非法多層 次傳銷行	3
91年	218	18	4	1	9	為(第23 條、第23 條之1至 之4)	3
	不公平 競爭行為	仿冒他人 商品或服 務表徵行 為 (第20條)	虛偽不實 或引人錯 誤廣告行 為 (第21條)	損害他人 營業信譽 行為 (第22條)	欺罔或顯 失公平行 為 (第24條)		
總計	1,551	25	854	11	661	227	76
81年	45	1	43	-	1	4	-
82年	68	-	55	-	13	11	6
83年	138	-	82	3	53	15	8
84年	137	3	93	1	40	16	7
85年	172	1	110	1	60	5	8
86年	188	2	109	3	74	20	13
87年	194	7	101	1	85	27	23
88年	132	-	71	1	60	15	3
89年	172	5	79	1	87	24	1

90年	159	5	51	-	103	35	6
91年	146	1	60	-	85	55	1

資料來源：《公平交易季刊》，11卷，1期，頁197-202（2003）。

附註：1.部分案件違法行為達二種以上，因此各違法行為件數加總超過處分總件數。

2.處分件數已扣除原處分撤銷部分。

另外在多層次傳銷管理方面，依據公平法及多層次傳銷管理辦法，所有從事多層次傳銷的事業，都必須事先向公平會提出報備。2002年1至9月向本會報備之多層次傳銷事業計247家，撤銷報備事業計158家，截至2002年9月底報備事業家數計740家。

表5 多層次傳銷事業報備概況

單位：家

	上年底報備家數	本年(期) 報備家數	本年(期) 撤銷家數	本年(期)底 報備家數
81年	-	243	17	226
82年	226	165	39	352
83年	352	188	109	431
84年	431	282	109	604
85年	604	300	146	758
86年	758	304	218	844
87年	844	240	343	741
88年	741	184	281	644
89年	644	153	153	644
90年	644	223	216	651
91年	651	317	239	729

資料來源：《公平交易季刊》，11卷，1期，頁197-202（2003）。

依據上開案件統計，經過數年的案件量成長，公平會近年來每年收辦案件維持在2,400至2,700件之間，每年辦結案件也與新收辦案件約略相當，多層次傳銷報備家數也維持在600至700餘家，整體而言案件量逐漸趨於穩定。這一方面顯示，公平法經過長期的執法與宣導，社會各界對於這部法律都已經有相當程度的瞭解，無論違法行為的出現或是受害者的檢舉申訴，都



呈現相對穩定的狀況。另一方面這也同時顯示，縱使案件量較成立初期大幅增加，公平會仍然本諸法定職掌，落實執行公平法，未因案件量增加而有延宕未結的情形。至於公平會十年間的執法歷程演進，大致可以分為以下三個時期：

### 3.1 奠基推動期

本期為 1992 至 1994 年，可稱為奠基推動期。在此時期中，公平會首先訂定公平法施行細則、多層次傳銷管理辦法，以及公平會辦事細則與委員會會議規則，並且在 1993 年 2、3 月間完成獨占事業與市場占有率達五分之一之事業名單公告，完成公平會組織運作與執法所需之法制基礎。同時為汲取歐美國家執法經驗，公平會除派員赴國外考察，並且延請美、日、德等國專家，來台講授國外競爭法主管機關之執法經驗，1994 年並與東吳大學合辦大型國際學術研討會。此外，由於公平法在當時仍屬新興法律，與既有法令規章仍有重疊或相互衝突之情形，公平會從 1992 年起，即積極與各機關進行協商，就不實廣告、商品標示與公司合併等規定重疊部分，與各單位進行分工協調，以避免政府行政資源重覆投注於同一案件。1994 年公平會並成立「四六一」專案，就各部會主管涉及競爭之法令規定，逐一加以檢討，並將其中可能違反公平法精神之規定，逐一加以分類列舉，並且分別與各主管機關召開 19 次協調會議，就 74 種法規，122 條條文逐條進行協商，分別獲致請主管機關檢討修正或彼此加強聯繫之共識<sup>4</sup>。

在此同時，公平會全力投入公平法的宣導工作，透過各種說明會、座談

<sup>4</sup> 公平法 88 年 2 月 3 日修正前之第 46 條第 1 項規定：「事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定。」不過當時除了某些法律明顯有與公平法相反之規定外，更多情形，事業是依照行政機關未經法律授權的命令或是單純行政指導，而為違反公平法的行為。「四六一」專案主要係就此種欠缺法律屏障之違法行為，主動與主管機關協商，促使其修改相關命令或行政指導，以避免誤導業者繼續觸犯公平法。此外本專案對於部分與該法相左的法律或法規命令，也協調主管機關加以修改；參見蘇永欽，《跨越自治與管制》，五南圖書公司，頁 7-8（1999）。

會、出版書刊、媒體報導與刊播廣告等各種管道，傳揚公平法的立法精神與主要條文規定內容，讓社會各界儘快熟悉這部法律，俾以發揮規制事業不當交易行為之應有功能。在這三年間，公平會總計舉辦或參加了 700 餘場的公平法宣導會，平均每年多達 200 餘場<sup>5</sup>。1994 年 4 月起並且定期開辦「公平交易法研習班」，廣邀企業經理人、相關業務人員、法務人員或律師等，接受 4 週或 12 週，24 小時或 72 小時的專業訓練，由公平會委員或各處處長，一一講授公平法各項規定之實際意涵與具體運用情形。迄至 2002 年 6 月止，總計已經有 30 期 1,533 人完成此項訓練。經由多管道、高頻率的宣導溝通，企業界也瞭解到公平法並非箝制事業經營的惡法，而是健全市場環境、保護正派經營所必備的遊戲規則。這不僅迅速化解業界在公平法立法之初所抱持的疑慮態度，同時在公平會的諮詢協助下，業者也主動調整以往經營行為，以避免觸法。對於業界長期沿襲但與公平法規定有所牴觸的交易行為，公平會也採取「行業導正」或函請檢討改正等柔性執法方式，藉由事先協調溝通，與業界就系爭行為的違法性及其改正所需期間，達成相當程度的共識，並且給予業者一定期間之執法緩衝期，以避免驟然執法所可能造成的不良衝擊<sup>6</sup>。例如開放瓦斯導管承裝工程、液化石油氣總經銷、高速公路加油站，與電信資費欠繳盜打爭議等，均為著例。對於以非正式之協調、函請檢討改正等取代正式處分，論者或以「管制猶豫」或「管制遁逃」評論之，

<sup>5</sup> 行政院公平交易委員會，《中華民國 83 年台灣地區公平交易統計年報》，頁 35（1995）。

<sup>6</sup> 表 6 公平會歷年做成的行業導正統計：

年	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年	90 年
件數	3 件	7 件	12 件	6 件	5 件	4 件	1 件	1 件	1 件

資料來源：《公平交易法相關法規、處理原則、行業導正彙編》，行政院公平交易委員會，作者自行統計（2002）。

有關「行業導正」的法律性質究為行政處分、行政指導或是行政規則，請參見王立達，〈司法審查之對向發展——再論公平會不作為檢舉覆函之行政爭訟〉，《政大法學評論》，64 期，頁 343-369（2000）。

認為一般而言其妥當性值得懷疑<sup>7</sup>。不過考量當時時空背景，產業界對於公平法規內容多半甚為陌生，鮮少具有明顯違法意圖，公平會運用公平法第 41 條之授權，衡酌個案情形採取較為適當之處理措施，以有效扭轉業界多年慣用的違法行為，迅速建立公平法規的實效性，在當時時空背景之下，容仍有其妥當性。

另外對於一般民眾而言，經過不斷的宣導與執法，社會大眾也逐漸熟悉公平法的規範內容。同時由於消費者保護法在 1994 年始公布施行，在此之前公平法還扮演部分消費者保護法的功能。在此時期之中，民眾檢舉案件與公平會處分案件數逐年增加，到 1994 年已接近目前水準，充份顯示在公平會、企業界與社會大眾的推動之下，公平法已經逐漸融入人民的法制生活。

### 3.2 全面開展期

本期為 1995 至 1998 年。經過前三年的全力宣導溝通及奠基工作，公平法執法相關之基礎整備已經大致完成。收辦案件自 1995 年起每年均維持在 2,200 件以上，處分案件也維持在 150 件以上，宣導說明會的數目，也從 1994 年以前平均每年 200 餘場，自 1995 年起降至 110 場以下。與之相應者，為其他執法面向的開展。首先為國際合作，自 1992 年起，公平會便逐步與國外競爭法主管機關及相關國際組織（如 OECD 等），透過互訪及參加國際會議，建立相互聯繫管道。1996 年公平會與美國司法部反托拉斯署進行首次的主管機關雙邊諮商，並且與澳洲競爭暨消費者保護委員會（ACCC）簽署兩國競爭法合作協議，開始與他國競爭法主管機關建立正式的合作管道，在國際交流合作上邁進了一大步。其後並陸續與加拿大、紐西蘭、澳洲、德國、瑞典進行雙邊諮商，且與紐西蘭商業委員會簽訂雙邊合作

---

7 吳秀明、楊宏暉，〈十年來公平交易法上之獨占管制〉，前揭註 3，頁 49-55；廖義男，〈獨占法規與實務之檢討〉，《公平交易季刊》，3 卷，1 期，頁 1-10（1995）。

協議<sup>8</sup>。

其次為推動解除管制與市場開放。1995 年 4 月行政院宣布以「競爭政策為主，產業政策為輔」的經濟政策基調，公平會本於公平法第 25 條第 1 項「擬訂公平交易政策與法規」之職掌，積極參與政府各機關有關市場競爭之政策形成，推促各機關解除管制，並將競爭機制納入其主管產業之管制架構中。1995 年公平會接續前時期之「四六一」專案，繼續執行「法規自由化促進專案」，最後一共完成檢討 215 種法規，314 條條文。此外並同時成立「解除公營事業不公平競爭專案」（「四六二」專案），就 1996 年 2 月 3 日緩衝期屆滿之公營公用事業除外適用規定<sup>9</sup>，對各事業單位適用公平法之調整情形進行瞭解，並與經濟部、農委會及糧食局等，就相關限制市場競爭行為進行協商，並且達成具體共識。1996 年 12 月公平會成立「解除管制促進市場競爭專案小組」，選定基本電信業務、有線電視、通關網路業務、鹽品、油品、電力及數位式交換機等 12 個市場，就不必要之市場管制及有礙市場公平競爭之規定進行檢討，共 74 種法規，122 條條文，逐條與各部會協商並且獲致共識。在解除政府不必要之管制方面，本專案多項建議均已具體實現，例如建請人事行政局終止獨家委託全聯社辦理公教福利品業務，避免特定廠商壟斷市場；建議電信法增列對市場主導者之規範，及建立會計分離制度等防止市場不公平競爭之相關規範；建議液化石油氣提早開放進口，及取消加油站間距 500 公尺之限制等<sup>10</sup>。

第三為提倡競爭法與競爭政策之學術研究與資料建置。1997 年 1 月公平會成立「競爭政策資料及研究中心」，成為國內競爭政策學術活動與資料蒐集運用之重要據點。該中心除廣泛蒐集國內外競爭政策相關圖書、期刊與

<sup>8</sup> 行政院公平交易委員會，《十年有成——公平交易委員會十週年紀念特刊》，頁 27、30-33（2001）。

<sup>9</sup> 1999 年 2 月 3 日公平法修正前第 46 條第 2 項規定：「公營事業、公用事業及交通運輸業，經行政院許可之行為，於本法公布後五年內，不適用本法規定。」

<sup>10</sup> 行政院公平交易委員會，前揭註 8，頁 38-39。

光碟資料庫，開放各界免費使用外，每年舉辦兩次「競爭政策與公平法」學術研討會，每月並舉辦兩次專題演講，邀請國內競爭法相關領域之學者專家擔任講座，免費開放各界人士參加。除此之外，公平會並於 1996 年向 APEC 提出「APEC 競爭政策資料庫建置計畫書」，擔任 APEC 建置與維護此一資料庫之主事國。此資料庫建置於網際網路上，世界各地的使用者均可輕易到達，其內容可涵蓋 18 個會員體計 14 個項目，包括競爭政策與法律、機關組織、行政程序、司法案例、國際協定、統計資料、相關學術機構及專家等，為我國積極參與國際社會的具體行動之一。最後就違法行為查處而言，雖然本時期濫用獨占地位、聯合、仿冒等行為，尚未改採「先行政後司法」原則，事業就其第一次違法行為仍須直接面臨刑事制裁<sup>11</sup>，然就其中社會倫理非難性最為顯著之聯合行為，自 1997 年起處分案件已經明顯增加<sup>12</sup>。而在違法多層次傳銷的查處方面，1997 年公平會也全面取締 12 家以「雙向制」，進行人為排線之變質多層次傳銷。此一跡象反映主管機關在違法案件查處上，隨著社會各界逐漸熟悉公平法規定，也漸次提高其執法強度。

### 3.3 強化執法與法制調適期

本期為 1999 年至今。公平法在 1999 年 2 月 3 日第一次修正，廢除獨占事業與市占率五分之一以上事業之公告制度，並將濫用獨占地位、聯合、仿冒行為的刑事制裁，改採「先行政後司法」原則，即該等違法行為須先經公平會限期命其停止、改正或採取更正措施，而未為或再有類似違法行為，始須接受刑罰制裁。此外並賦予公平會對於事業首次違法行為之罰鍰權限，並

<sup>11</sup> 改採「先行政後司法」之理由大抵有三：一、公平法第 35 條及第 36 條對違法行為處以刑罰之處理原則不同；二、避免執法機關對於同一案件認定不同；三、刑罰制裁應屬最後不得已之措施；參見廖義男，〈公平交易法修正之重點與理由〉，《公平交易季刊》，1 卷，4 期，頁 1-44（1993）。

<sup>12</sup> 莊春發，〈聯合行為規範的回顧與前瞻〉，前揭註 3，頁 154 表 2。

且大幅提高罰金及罰鍰額度。其他法律倘有關於事業競爭行為之規定，在本次修正之後，亦僅在不牴觸公平法立法意旨之範圍內，始得優先適用。由於違反公平法之事業行為，其構成要件之認定，均涉及市場界定、市場地位、商品或產業特性等複雜因素之判斷，除變質多層次傳銷涉及較高之社會倫理非難性外，其他行為之刑事制裁改採「先行政後司法」，應較為允當，不僅可以避免處罰過於嚴厲之疑慮，同時亦較符合國人之法感情。

在此同時，由於世界政經環境日趨全球化，民眾對於迅速簡便、透明且具效率的行政程序，需求日益殷切。為因應行政程序法生效施行，確保審理案件時之公正客觀，並且兼顧當事人權益保護，公平會在 2000 年組成「行政程序法推動小組」，對於會內案件調查程序全面進行檢討，總計提出二項法律修正案，修正或新訂 5 項法規命令及 16 項行政規則<sup>13</sup>。此外鑑於目前企業面臨激烈的全球化競爭，經常有組織重組再造的需求，公平會配合 2001 年經發會共識，再次提出公平交易法修正案，在 2002 年 2 月 6 日與前述行政程序檢討部分一同修正公布。在該次修正中，公平會將原本對於事業結合所採之「事前申請許可制」，修改為「事前申報異議制」，同時調高結合申報銷售金額門檻並採取高低雙門檻<sup>14</sup>，以減少不必要的申報與審查程序，便利業者迅速進行組織改造。此後事業結合案件除非對於市場競爭有顯著影響，經主管機關延長審理期間並且予以禁止，否則提出申報後屆滿 30 天，業者即可進行結合，無須等待主管機關一一給予許可。對於市場顯無影響的案件，主管機關還可以主動縮短其等待期間。此一修正不僅對於業者迅

<sup>13</sup> 行政院公平交易委員會，《行政程序法建制計畫成果彙編》，頁 1-7（2001）。

<sup>14</sup> 本次公告之銷售金額申報門檻如下：一、參與結合之事業為非金融機構事業，其上一會計年度之銷售金額超過新台幣 100 億元，且與其結合之事業，其上一會計年度之銷售金額超過新台幣 10 億元。二、參與結合之事業為金融機構事業，其上一會計年度之銷售金額超過新台幣 200 億元，且與其結合之事業，其上一會計年度之銷售金額超過新台幣 10 億元。2002 年 2 月 25 日公企字第 0910001699 號公告，《行政院公平交易委員會公報》，11 卷，3 期，頁 420-421（2002）。

速回應市場變動甚有助益，同時也讓公平會得以集中心力審理真正影響市場競爭之重大案件。

隨著執法經驗的累積，主管機關對於案件調查及法律要件的掌握，也日漸熟稔。故在本期之中，獨占濫用、聯合行爲等重大處分個案逐一出現，如大台北區瓦斯公司逕爲用戶裝設大流量瓦斯表案、飛利浦公司濫用 CD-R 規格專利獨占地位案、台灣區麥粉工業同業公會對會員採取總量管制及限制庫存撥補案、南部 27 家桶裝瓦斯分裝廠聯合漲價案等，均爲著例。而公平會每年所處罰的罰鍰金額，也從 1998 年的 1,117 萬元，大幅增加爲 1999 年的 4,772 萬元，2000 年以後每年更高達 1 億元以上。公平會對於違法行爲的查處，在本期雖然趨於積極，然而隨著知識經濟與全球競爭的來臨，市場環境與產業結構日益複雜，該會同時也面臨新興重大案件的嚴峻挑戰。2002 年 5 月公平會受理微軟公司濫用個人電腦獨占地位案，經過六個月的調查後，在同年 11 月接受微軟公司申請，開始與之進行行政和解協商。並且在次年 2 月 27 日決議通過微軟公司依據雙方協商結果，修正後再行提出之「行政和解要約」，終至與之達成行政和解。公平會似乎希望藉由行政契約此一對等且具彈性之個案處理方式，在法律許可範圍內，尋求消費者、公平會與微軟公司三贏的完美結局。本案不僅調查對象爲力量強大之外國事業，同時所涉及之產品市場與行政程序，也是以往較不熟悉之新興類型，厥爲此中最具指標性的案件。

另外在國際交流上，本期也有重大進展，公平會不僅繼續加強國際交流活動，同時開始對執法經驗尚淺的鄰近國家提供技術協助。從 1999 年起，公平會每年與 OECD 合辦競爭政策國際研討會，邀請 OECD 與東亞國家代表就競爭政策相關議題進行研討，以協助東南亞國家發展或建立競爭法制。此研討會自舉辦以來頗受東南亞國家好評，部分國家如越南、泰國等，還進一步向我方提出經驗交流與技術援助的請求。此外 OECD 也在 2001 年 12 月 20 日，正式核准我國成爲該組織競爭委員會的觀察員。這是我國繼成爲世界貿易組織正式會員之後，又一項在國際經貿外交上的重要突破，也是國

際間對我國執行公平法十年成效的正面肯定。在雙邊合作方面，公平會續於 2004 年 1 月，與法國競爭審議委員會簽訂台、法競爭法合作協議。此外，在前一時期所締結的雙邊協議的基礎上，公平會於 2002 年 7 月，進一步與澳、紐兩國主管機關簽署台、澳、紐三邊執行競爭及公平法合作協議。爲了促進亞太地區競爭法之執法合作，此一協議並且設有其他國家可經由該三國同意，直接加入該合作協議之機制。這不僅可作爲推動區域競爭法合作之法律基礎，同時也標誌著公平會在亞太地區競爭法合作之越見活躍。

#### 4. 公平會對於個別產業之管制情形

公平法之立法目的，乃在規範各產業中足以影響市場正常運作的反競爭行爲，其不僅爲市場經濟運作所必備的法制基礎，同時也是現代經濟管制的基礎規範<sup>15</sup>。而 1980 年代以來各國所推動的管制革新，更強調對於各管制產業的可競爭部門進行解除管制、開放競爭，以公平法的一般競爭管制，取代以往鉅細靡遺的產業管制，並將競爭機制導入個別產業管制法中<sup>16</sup>。因此公平法在當代經濟環境與法制結構之中，也顯得特別重要<sup>17</sup>。因此，經過以上以時間爲軸，對於公平法的執行成效，進行縱剖面的檢討之後，公平會對於個別產業的管制情形，也值得吾人進一步加以探究。由於該會曾經處理過的案件，遍及於國內各個產業。以下僅就其曾經持續處理的主要產業，舉其中三個產業爲例，說明該會對於個別產業的管制情形。

<sup>15</sup> Richard, Stewart, Regulation and the Crisis of Legalisation in the United States, in Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches 97 (Terrence Daintith ed., 1988); 林鍾沂, 〈美國的管制行政〉, 《空大行政學報》, 5 期, 頁 15-42 (1996)。

<sup>16</sup> Joseph D. Kearney & Thomas W. Merrill, *The Great Transformation of Regulated Industries Law*, 98 COLUM. L. REV. 1323 (1998).

<sup>17</sup> 日本政府近年推動的政府改造之中，唯一增加員額的政府單位，即是日本公平交易委員會與各級法院；參見蘇永欽, 《走入新世紀的私法自治》，元照出版公司，頁 253-274 (2002)。



## 4.1 有線電視與電信

有線電視與電信產業，兩者均與我國實體通訊網路之基礎建設息息相關。在市場開放的順序上，雖然電信業早在 1987 年即開放用戶終端設備市場，不過大致上有線電視的發展仍先於主要電信業務的開放。依照有線廣播電視法第 18、22 條規定，有線電視系統之籌設，應填具申請書、營運計畫，載明其經營地區，於公告期間內向行政院新聞局申請許可。目前全國分為 51 個有線電視經營區域，系統業者不得跨區經營，各區域間並無競爭關係。而現行 51 區之劃分，若容納多家業者同區競爭，經營空間有過狹之虞，新聞局為促進資源有效利用，過去曾以一區一家為政策構想，並一度鼓勵且樂見業者整合經營。而依原有線電視法施行細則第 11 條規定，籌設申請之起訖時間由新聞局公告，在第一次公告之後，必須符合同條第 2 項規定的各種條件，始得重新公告接受申請。在上述法律限制與政策引導下，既有業者逐漸進行整合。為因應此一市場集中化現象，公平會於 1996 年 11 月 22 日邀請新聞局進行政策協商，雙方並且達成具體結論。公平會一方面表明重新聞局對於廣電產業的相關政策，另一方面也重申已達門檻的有線電視事業結合，必須依法向該會提出申請。此外為確保公平競爭，該會並建議新聞局除基於地域偏遠等因素外，應儘量維持一區二家以上系統業者經營，同時建議放寬重新公告接受申請之法定條件，以及檢討現行五十一區劃分的合理性<sup>18、19</sup>。

除與目的事業主管機關進行政策協商，以解決產業結構面問題之外，在有線電視市場的不當競爭行為管制上，公平會也投入相當心力。該會不僅先後研訂五項規範說明或處理原則（詳如表 7），一一列舉業者可能違法的行

<sup>18</sup> 行政院公平交易委員會，《「解除管制促進市場競爭專案小組」期末報告》，頁 37-40（1997）。

<sup>19</sup> 新聞局直至 2002 年 10 月行政院游院長要求於一個月內提出有線電視一區一家的解決對策後，方始檢討是否重新公告接受申請。

為態樣與違法判斷標準，以供業界遵循，此外並且在 1998 年 2 月成立「有線廣播電視產業專案小組」，深入處理有線電視市場各種反競爭行為。該會

表 7 公平會對於有線電視市場所訂相關規範<sup>20</sup>

編號	訂定時間	名稱	規範行為	涉及法條
一	1996.12.24 通過 1999.6.16 修正	公平法對有線電視相關 產業規範說明	1.頻道搭售 2.共同銷售頻道 3.頻道商聯合製播 4.向下整合系統業者 5.系統業者區域整合 6.系統業者統購頻道 7.系統業者聯合訂價、共同 抵制 8.系統業者濫用市場力量 9.系統業者不當利誘交易相 對人 10.頻道區域專屬授權代理 11.頻道差別供應	1.§19(6) 2.§14 3.§14 4.§11 5.§11 6.§14 7.§14 8.§10, 24 9.§19(3) 10.§19(1), (2), (6) 11.§19(2)
二	1998.1.21 通過	事業涉及銷售有線廣播 電視頻道節目交易資訊 透明化案件審理原則	頻道銷售資訊不透明	§24
三	1998.8.26 通過 1999.4.14 修正	有線廣播電視頻道節目 供應業者（包括製作業 者及代理銷售業者）與 有線廣播電視（播送） 系統業者垂直結合申請 案件審理原則	頻道商與系統業者垂直結合 行為	§6, 11, 12
四	1998.9.23 通過 1999.4.13、 1999.11.3 修正	有線廣播電視頻道節目 供應業者聯賣頻道節目 案件審理原則	共同銷售頻道 搭售頻道	1.§14 2.§19(6)

<sup>20</sup> 這五項規範經公平會 2002 年 4 月 18 日第 545 次委員會議決將其內容整合為「公平交易法對有線電視相關事業規範說明」，同時並廢止後四項處理原則，2002 年 4 月 22 日公壹字第 0910003604 號令，《行政院公平交易委員會公報》，11 卷，5 期，頁 7-19（2002）。

五	1998.9.23 通過 1999.4.14 修正	事業涉及共同購買有線 廣播電視頻道節目案件 審理原則	系統業者統購頻道	§14, 24, 19(4)
---	------------------------------	----------------------------------	----------	-------------------

資料來源：《行政院公平交易委員會公報》，各卷期，作者自行整理。

對於有線電視相關事業所做成的許可決定、駁回申請與處分案件，迄至 2002 年 9 月底總計多達 123 件，其中處分案件也多達 34 件；其所涵蓋的違法行為類型相當廣泛，詳如表 8。

表 8 公平會處理有線電視相關案件情形

案件類型	件數
事業結合申請或申報案	89 件
駁回申請或禁止結合	4 件 <sup>21</sup>
違法行為處分案	合計 34 件
違法結合	6 件
聯合行為	7 件
頻道專屬授權代理	5 件
誇示代表同區系統業者	1 件
頻道搭售	1 件
頻道銷售資訊不透明	4 件
不當利誘交易相對人	2 件
抵毀競爭對手	3 件
不實廣告等欺罔促銷行為	5 件

資料來源：《行政院公平交易委員會公報》，各卷期，作者自行整理。

附註：2002 年 2 月 6 日公平法修正後之事業結合申報案件，僅統計正式  
做成禁止或不禁止結合決定書者，不包括單純不異議案件。

<sup>21</sup> 目前美國與歐盟間對於事業結合之實體審理標準，有支配地位（dominance test）與實質減損競爭（substantial lessening competition, SLC）兩種審理標準之討論。在公平會駁回與禁止事業結合案件數目一向偏低之下，我國以往對於事業結合案件之准駁，是否已經具有清楚一致，且可供遵循之執法立場，以及以上兩種標準之中，我國適合採取何種審理標準，均甚值得加以探究與反省。

另外以往每逢年底頻道換約之際，有線電視市場每每出現大規模的斷訊事件，對於消費者權益及市場競爭秩序影響甚鉅。公平會與新聞局、消保會於 2000 年底透過機關間首長協商會議，建立預警模式與處理機制，藉由敦促業者報價、事先展開調查、召開業界座談與大力查處不法等多重處理管道，兩年來有效遏止斷訊事件繼續發生，頗具成效。

其次就電信市場而言，我國自 1987 年開放用戶終端設備以來，從 1989 年起逐步開放增值網路業務，1994 年開放數位式低功率無線電話，1996 年起陸續開放行動電話、無線電叫人等行動通信業務，1999 年開放固網執照申請，新進固網業者並且在 2001 年先後開台營運。至於可以無線寬頻上網的第三代行動電話，也在 2002 年 2 月完成執照標售作業。我國電信市場自由化，至此大抵已經完成。在此過程中，公平會一方面協調主管機關於電信法中增訂對於「市場主導者」的管制，並且建議成立「固定網路規劃小組」，研議規範市場開放時可能涉及之反競爭行為，期於產業法規與市場開放作業中，充份融入競爭管制之精神。而就業者不當的反競爭行為而言，公平會不僅在 2000 年 7 月訂定「公平交易法對電信事業之規範說明」，對於電信業之市場界定、市場力量認定與業者可能違法行為，均逐一加以規定。同時為因應電信（telecommunication）、有線電視（cable TV）、電腦網路（computer network）與電子商務（e-commerce）等四 C 事業匯流之趨勢，該會自 1999 年下半年即推動相關整合型研究計畫，並且依照研究成果，在 2001 年 2 月成立「四 C 產業專案小組」，並於 2002 年 2 月完成訂定「公平交易法對四 C 事業跨業經營行為之規範說明」。此規範說明將四 C 跨業經營的主要形態，區分為「跨業擁有」（cross-ownership）與「整合服務」（joint provision），並且對於四 C 事業的規範架構、市場界定及個別行為類型，逐一進行競爭分析，冀以提供相關業者明晰的經營參考。

## 4.2 能源產業

能源產業包含油品與電力等二大部分。在油品方面，我國油品市場自二

次大戰結束之後，依據「非常時期農礦工商管理條例」，及經濟部 1956 年訂定之「台灣地區汽油及柴油管制辦法」，除在戰後初期曾有外商公司以桶裝油品供應台灣市場外，其餘皆由國營之中油公司獨家經營。舉凡原油及天然氣之探勘、進口，以及石油製品之煉製、進口、銷售等，均為中油公司之專屬業務範圍，其他事業均不得經營<sup>22</sup>。行政院並於 1978 及 1983 年函示中油公司指定退輔會液供處為該公司液化石油氣（LPG）之獨家總經銷商，對於油品市場競爭形成進一步的限制。公平法施行後，公平會先於 1993 年 2 月 24 日第 73 次委員會議決議認定此種獨家總經銷制度違反公平法，且無其他法律依據，應予開放，液化石油氣經銷市場遂因而開放自由化。目前國內已有十餘家液化石油氣經銷商，品牌內與品牌間競爭亦已漸次顯現。

而在依法管制之油品市場部分，經濟部於 1987 年 7 月開放設立汽車加油站，1993 年 10 月開放設立漁船加油站，進行下游油品零售市場之自由化<sup>23</sup>。而對於上游油品供應市場之自由化，經濟部先於 1996 年 6 月開放國內業者設立煉油廠，台塑石化公司並於 2000 年 8 月 9 日完成第一階段建廠及試車工作，正式取得經營許可執照，成為國內第二家油品煉製業者。至於進口自由化時程，經濟部原規劃於 1999 年 1 月先行開放航空燃油與燃料油進口，公平會則基於液化石油氣大部分（70%）係供家庭使用，提早開放進口對於民眾日常生活較具助益；且其為原油煉製副產品之一，營收僅占煉油

<sup>22</sup> 賴適存，〈油品自由化與永續能源政策〉，台灣油品市場自由化論壇，頁 1，中華經濟研究院、行政院公平交易委員會，台北（1999.10.18）；葉瑞安，〈石油管理法與油品市場自由化——從政策面檢視油品市場自由化政策〉，同前研討會，頁 1-2。

<sup>23</sup> 葉瑞安，同前註；戴文淵，〈加油站市場之公平競爭〉，同前研討會，頁 4。開放加油站設立之後，高速公路加油站仍委由中油公司獨家經營，由於其發油量平均為一般加油站的 3 倍，公平會遂協商交通部於租期屆滿後將地上物買回，改採公開招標。此外「加油站設置管理規則」原仍限制加油站之間至少須有 500 公尺間距始得設置。為降低其限制競爭之效果，經公平會與經濟部協商，該部邀集公平會等單位成立「加油站設置工作圈」研討後決定，自 2001 年 1 月起，除農業區、保護區、特定目的事業用地以外，全面取消 500 公尺之加油站間距限制。

收入一小部分，而其管理方式、供銷體系與其他石油產品復不相同，開放進口對於中油公司與新進煉製業者影響有限，故建議於第一階段開放進口<sup>24</sup>。此一建議後為經濟部採納，提早於第一階段開放液化石油氣進口，至今此市場共有中油、台塑石化、李長榮、民興等四家進口業者<sup>25</sup>，競相爭逐國內市場，其供給面競爭已然浮現。

另外在政府推動自由化過程中，公平會對於既有業者是否利用其現有之獨占地位，運用長期性契約或其他方式，阻礙自由化後新進業者進入市場之機會，一直十分關注。對於中油公司在自由化前與民營加油站全面簽訂 5 至 25 年不等的長期獨家供油契約，公平會於 1998 年 1 月 26 日第 326 次委員會議確認為其已直接阻礙新進業者進入市場，嚴重影響油品自由化，要求其供油契約年限不得跨越國內煉製業者自由化或進口油品自由化之時點，否則即涉有違反公平法規定。此外對於中油公司以共同經營方式，在自由化前與民間加油站進行事業結合，公平會也在 1997 年 11 月 5 日第 314 次委員會議決議認為，由於當時加油站市場之雙赫指數（HHI）高達 2,516，屬高度集中市場，中油公司加油站市場占有率達 50.2%，並為上游唯一供油業者。該公司若繼續與民營加油站進行結合，恐將持續提高其於加油站市場之市場占有率，並且造成加油站擁塞效果，如此一來新進供油業者無論欲以自設或與民營加油站合作方式進入油品市場，均將倍感困難，爰決議於進口油品全面開放前，暫不許可此類事業結合<sup>26</sup>。而在 2001 年 12 月 26 日經濟部宣布油品市場全面自由化後，公平會復邀集相關業者與主管機關召開座談會，確認進口執照申請與上市許可等政府行政作業流程，共需 55 個工作天。依據此項共識，公平會遂要求既有供油業者於 2002 年 3 月底前，必須允許民營加油站自由選擇未來購油對象，以免其濫用市場力量阻礙新進業者參進市場，致

<sup>24</sup> 行政院公平交易委員會，前揭註 18，頁 101-105。

<sup>25</sup> 中油與台塑石化同時也都自產液化石油氣。

<sup>26</sup> 行政院公平交易委員會，《能源產業之公平交易法案例彙編》，頁 315-330（2000）。

使油品自由化有名無實。

除推促市場自由化及排除開放過程中可能出現的反競爭行為外，由於石油產品為重要能源來源、工業原料與民生物資，公平會對於油品市場其他反競爭行為也密切加以注意。對於油品產業，公平會曾多次查獲各地桶裝瓦斯業者聯合漲價，並曾查處大台北區瓦斯公司為家庭用戶裝設大流量瓦斯表獲取不當利益，中油公司濫用液化石油氣與航空燃油獨占地位，南部 27 家瓦斯分裝廠聯合漲價等重大案件。各類處分案件至 2002 年 9 月底統計詳如表 9：

表 9 公平會處理油品產業相關案件情形

案件類型	件數
濫用獨占地位	3 件
違法結合	1 件
聯合行為	16 件
杯葛	1 件
不當差別待遇	1 件
不當利誘交易相對人	1 件
使他人不為價格競爭	3 件
搭售	1 件
強制負擔前用戶欠費	1 件
濫用優勢地位不當收費	5 件

資料來源：《能源產業之公平法案例彙編》，(2000.12)；《行政院公平交易委員會公報》，各卷期，並經作者自行整理。

在電力產業方面，我國目前僅部分開放發電業設立，有關電力自由化之整體架構目前仍在規劃研議中。行政院曾於 1999 年 12 月完成電業法修正草案，送交立法院審議，由於第三屆立法委員並未完成審議，行政院必須重新將該法草案提交立法院。在 1999 年版草案研擬過程中，經濟部原擬開放民

間經營發電業、輸電業、配電業或綜合電業，民營電廠可將其電能售予台電，或自設線路供予「直供用戶」，或者透過台電線路輸送至「代輸用戶」。台電公司仍然維持綜合電業，對營業區域內之用戶負有供電義務，其電價應受政府管制。公平會則建議將台電公司依發電、輸電、配電、售電等業務功能分割獨立經營，或者增設獨立之系統操作機構（ISO），並且開放售電業競爭<sup>27</sup>。後兩項建議並獲得經濟部採納加入該草案之中。在電力產業開放過程中，公平會除應就競爭層面提出專業意見，促使電力自由化架構更為完善外，同時也應參考油品市場自由化經驗，致力查處過程中可能出現的妨礙競爭行爲，期使電力自由化也可早日達成既定目標。

### 4.3 多層次傳銷

鑑於違法多層次傳銷事業對整體社會經濟危害重大，公平法不僅特別將之納入規範，公平會對於多層次傳銷的管理，也採取「事前防範」與「全面查核」的做法，藉由檢視報備資料、進行全面普查、機動派員檢查，及依檢舉或依職權查處不法業者等途徑，全方位進行嚴密監管。而爲了妥善管理傳銷產業，維護傳銷業的正常發展，公平會在 1998 年 2 月特別成立「多層次傳銷專案小組」，對於傳銷產業進行研究與調查，並且全面檢討多層次傳銷相關法規與重大議題，以營造傳銷業健全的經營環境。而爲使管理作爲更爲宏觀、前瞻、重點、積極、有效，經過專案小組多次開會研商與廣徵各界意見，公平會在 1999 年 6 月修正公布多層次傳銷管理辦法，將原本僅有 8 條的管理辦法，擴充爲 6 章 26 個條文，以使傳銷事業的行銷制度與銷售手法更加公開化、透明化與制度化，俾以防制不當傳銷行爲的發生<sup>28</sup>。2001 年 1 月公平會並再與各相關單位研商建立「多層次傳銷事業監督監管機制」，以兩個月爲一期，按期自相關主管機關取得傳銷事業經營資料，並與財政部等

<sup>27</sup> 行政院公平交易委員會，同前註，頁 346-352。

<sup>28</sup> 行政院公平交易委員會，《多層次傳銷管理辦法修法資料彙編》，頁 3-4（2000）。



單位建立聯繫窗口，定期篩檢出優先檢查業者名單，以主動發現傳銷事業之違法行爲。

在違法傳銷之查處方面，1997 年公平會曾經強力取締 12 家不法多層次傳銷事業，利用「雙向制」的傳銷制度，以「人爲排線」完成金字塔形的組織結構與積分要求。由於這些傳銷事業所宣稱的商品或服務銷售呈現空洞化，其組織發展的目的純係拉人頭加入，而參加人佣金、獎金的領取，也是基於拉人頭而大量吸金，並非基於推廣或銷售商品或勞務的合理市價所得，因此屬於變質多層次傳銷（俗稱老鼠會）。公平會不僅分別加以處分，並且對於其中 8 家情節重大者勒令歇業。2001 年國內經濟景氣低迷，出現近年少見的負成長，以傳銷爲名變相大舉吸金的變質多層次傳銷案件，隨之大量增加。公平會集中人力，對於迅速擴張且大量吸金的變質傳銷案件，快速加以處理，並且處以高額罰鍰或勒令歇業，以避免危害社會安定，造成更多民眾無辜受害。自 2001 年 8 月至 2002 年 10 月，公平會已經陸續通過 12 件變質多層次傳銷處分案，處分 32 家變質傳銷事業或參加人，罰鍰總金額高達 1 億 9 千萬元，其中情節重大者並且勒令歇業。這些變質多層次傳銷，其違法吸金金額估計高達 25 億元。而 2001 年至 2002 年 10 月，公平會處罰的各種違法傳銷行爲總計更高達 79 件，總共處罰 92 人次<sup>29</sup>。在這些案件的調查過程之中，公平會並且同時發現多家傳銷事業利用部族與教會等人脈網絡，在原住民部落大肆推展傳銷組織，遂行其吸金計畫，該會除加速循線查緝外，也一再呼籲社會大眾與原住民朋友留心注意，避免掉入變質傳銷的吸金陷阱。

## 5. 十年執法之檢討與展望（代結論）

公平法施行十年以來，對於立法當時所爭論的種種問題，諸如產業界的惡法疑慮、期盼推動解除管制與市場自由化、刑事制裁是否採取先行政後司

<sup>29</sup> 《民生報》，2002 年 11 月 15 日，A2 版。

法與事業結合是否採取申報異議制等，在十年的執法過程之中，透過一再的宣導、協商、研議與溝通，終於一一獲得解決，並且在個案執法、產業規範與國際交流等方面，獲致以上實質成果。但是吾人展望未來，公平會在法規層面與實際運作層面，不諱言也都還有值得檢討改進之處。

首先就公平法本身而言，當初立法過程中對於規範結構的爭論，經過長期執法實際與法規調整，大致均已獲得解決。不過就聯合行為而言，公平會在 1993 年曾經提出修法草案，建議增列例外許可事由及容許事業團體訂定防止不公平競爭之自律公約<sup>30</sup>，然在修法過程中因故主動將之撤回。目前企業界由於面臨全球化競爭與產業環境迅速變遷，在同業之間經常有「既競爭又合作」（英文稱為 *coopetition*），以同時提昇彼此競爭力的情形出現。在國外法制上，對於聯合行為以合理原則（*rule of reason*）取代當然違法（*per se illegal*）進行審查，與認定不致影響市場競爭的聯合行為範圍也逐漸擴大<sup>31</sup>。我國現行公平法對於聯合行為一概採取事前申請許可制，並且限於七種列舉之例外事由，始得予以許可，此種法制結構對於事業間有利於市場競爭的聯合行為，是否仍屬合宜，抑或應改採或兼採申報異議制或事後查處制，以及例外許可事由是否符合市場實際需求，在目前時空環境之下，應該有其值得研究之處。此外，由於公平法對於聯合行為之行爲層面，僅要求須爲「以合意相互約束事業活動」，雖然學界通說均認爲必須限於以限制競爭爲目的者，方始構成聯合行為<sup>32</sup>。然此限制因未見諸法條明文，致使同業間

<sup>30</sup> 當時建議條文與修正理由，詳見廖義男，前揭註 11，頁 1-44。

<sup>31</sup> FEDERAL TRADE COMMISSION AND THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, ANTITRUST GUIDELINES FOR COLLABORATIONS AMONG COMPETITORS (2000).

<sup>32</sup> 劉華美，《聯合行為例外範圍之探討》，台灣大學法律研究所碩士論文，頁 17-19、55-63（1994）；吳秀明，〈聯合行為理論與實務之回顧與展望〉，公平交易法施行九週年學術研討會，元照出版公司、月旦法學雜誌、台灣大學法律學院，頁 23-27（2001.1.13）；廖義男，〈卡特爾之概念〉，《公平交易法之理論與立法》，頁 120-128、138，三民書局（1995）；姜炳俊，〈聯合行為之規範〉，賴源河編，《公平交易法新論》，月旦出版社（1994）；黃茂榮，《公平交易法理論與實務》，作者

未涉及約束其間競爭之單純共同行爲，如共同研發、共同推出特定新產品或促銷活動，而原有相互競爭之事業活動仍然保持且未受約束者，雖然並未涉及限制市場競爭，但有於前揭法條文字不夠明確，公平會與產業界對之不免仍有構成聯合行爲之疑慮<sup>33</sup>。此等不利因素均造成在合理原則之下，對於產業發展與整體經濟有正面功能之部分聯合行爲，其數目與推行速度都受到壓縮。

其次，面對知識經濟時代（knowledge-based economy）的來臨，智慧財產在全球經濟體系所扮演的角色越來越重要，智慧財產的行使與保護，對於市場競爭的影響不僅越來越頻繁，同時也對既有的競爭法體系形成新的挑戰。公平會雖已訂定「審理事業侵害著作權、商標權或專利權警告函案件處理原則」與「審理技術授權協議案件處理原則」等二項行政規則，引進「創新市場」（innovation market）、「技術市場」（technology market）等國外相關理論，並且自 2001 年起陸續委託學者專家合作進行相關研究計畫。不過到目前爲止，公平會對於智慧財產案件與一般案件之間，除因涉及無體財產導致執法標準不易決定之外，就競爭法之法律適用而言，其性質上究竟有何不同，似乎尙未明確掌握。事實上由於智慧財產權制度本身，乃係透過專屬排他權利之賦予，使權利人得以享有全部或部分之獨占租，以鼓勵創新活動的蓬勃發展，帶動科技進步以改善人類生活。因此就其權利範圍內之垂直

---

自刊，頁 201-203（1993）。

<sup>33</sup> 例如公平會在飛利浦、新力、太陽誘電 CD-D 技術授權案，認定該三事業之「聯合授權」違反公平法第 14 條規定，惟在第一次處分書中並未明確說明其間係就 CD-R 技術為全面性之授權約束，禁止個別事業自行授權，並非僅在三事業個別授權之外，增加提供「包裹授權」（package licensing）之新選項。本案對於聯合行爲此項界限未能明確掌握，也是遭受學者批評主因之一。參見公平會（90）公處字第 021 號處分書，《行政院公平交易委員會公報》，10 卷，2 期，頁 150-180（2001）；黃銘傑，〈專利授權與公平交易法——以拒絕授權與強制授權為中心〉，《萬國法律》，120 期，頁 15-18（2001）；黃銘傑，〈專利集管（Patent Pool）與公平交易法——評行政院公平交易委員會對飛利浦等三家事業技術授權行爲之二次處分案〉，《月旦法學雜誌》，87 期，頁 126-131、144（2002）。

交易限制，例如地域、數量、交易對象等授權限制與專屬授權（exclusive licensing）等，以及是否授權與授權金額等核心授權決定，權利人施展其智慧財產所擁有之市場力量，獲取經濟利益，原為智慧財產權制度基於本益評估或歷史經驗等因素，決意加以保護之範圍。競爭法就此部分之限制競爭行為，倘欲加以管制，其所須證明之限制競爭嚴重程度，似乎必須高於一般案件之標準，方不致與前述智慧財產權之制度目的產生無法化解之直接衝突<sup>34</sup>。從公平會以往處分案例看來，不乏有未能察覺此層差異，對於智慧財產案件過度介入管制之例<sup>35</sup>。除了此項法律評價之基本差異外，由於智慧財產之無體特性，所造成個案執法之獨特部分，例如網路效應（network effect）、鎖住（lock-in）、市場傾斜（tipping）、規格制定（standard-setting）、非以成本計價等特性<sup>36</sup>，亦宜事先研議適當之認事執法標準，以資因應此一新時代之挑戰。

再就委員會議的組成而言，公平會設委員 9 人，每屆任期三年，歷任委員有一半以上來自學術界，任滿後多半回到學校任職。此種委員會議的組成方式，其優點在於委員的客觀性、公正性、獨立性甚高，足以依照組織條例（第 13 條）的要求，超出黨派以外，依法獨立行使職權。不過由於公平會屬於準司法機關，以個案執法為主要工作，公平法之執法又具有高度複雜性與困難度，在政策規劃與個案調查上均有其特殊性與專業性。此種委員人數偏多，任期較短，並且同時屆滿的設計，不僅不利於共識的形成，同時對於經驗累積與政策穩定性，也都有負面影響。未來似應適度減少委員人數、延長

<sup>34</sup> 有關競爭法對於智慧財產權行使行為之管制類型分析，參見王立達，〈競爭法對智慧財產權市場力量之管制——以有線電視頻道授權案件為例〉，《月旦法學雜誌》，84 期，頁 156-160（2002）。

<sup>35</sup> 王立達，同前註，頁 162-166。

<sup>36</sup> See e.g. Mark Lemley & David McGowan, *Legal Implications of Network Economic Effects*, 86 CAL.L.REV. 479 (1998); Robert Pitofsky, *Antitrust Analysis in High-Tech Industries: A 19th Century Discipline Address 21st Century Problem* (visited July 3, 2000) <<http://www.ftc.gov/speeches/pitofsky/hitch.htm>>.

任期，並且考慮改採任期交錯制，避免所有委員同時任期屆滿，以利新舊委員間之經驗傳承。此外關於公平會的定位，長期以來一直有學者主張對於公平會的行政處分不服者，應該直接向高等行政法院提起訴訟<sup>37</sup>。此次政府改造研議過程中，也有學者提出將公平會進一步改制為獨立委員會的想法，亦即公平會不再為行政院所屬機關，主任委員不再出席行政院與立法院院會，同時廢除行政院對於公平會案件之訴願管轄，對於公平會處分不服者，直接向高等行政法院尋求救濟，以提昇公平會之獨立性與專業性。凡此均為今後值得參考的改革方向。

其次就市場管制而言，公平會雖然專責處理限制競爭與不公平競爭案件，然而由於職掌範圍遍及各類產業，目前公平會又尚未建立完整的案件篩選制度，導致雖然案件量滿載，但其對於個別產業的競爭結構與市場狀況掌握，似乎仍有不足之處<sup>38</sup>。尤其公平會並未如同國外競爭主管機關，設置專責經濟分析單位，也未建立重要產業統計資料的累積分析機制，因此對於個別市場反競爭行為的出現時點、可能形態與違法判斷，不可諱言都還存在部分盲點，亟待設法補強。

另外，公平會雖然常被外界譽為行政效率甚高、人員素質最整齊的行政單位，不過由於其內部組織沿用一般行政機關的處室配置與公文制度，並未考量其以調查執法為主軸的任務內容，而改採以調查小組為單位的組織制度，因此仍然有行政流程過於冗長，未能完全配合機關特性之組織通病。此種組織結構不僅對於急要案件有效反應能力有所阻礙，同時也不利於行政效率之繼續提昇。未來隨著社會經濟與商業活動日趨複雜多樣，公平會採取調

<sup>37</sup> 許宗力，《憲法與法治國行政》，元照出版公司，頁 382 註 20（1999）；吳秀明、楊宏暉，前揭註 7，頁 99。

<sup>38</sup> 有關案件篩選機制與相關法制改造建議，可參見蘇永欽，前揭註 17，頁 165-202；許宗力，同前註，頁 370-375；謝紀森，《公平交易法之行政程序與爭訟》，政治大學法律研究所博士論文，頁 64-71（1998）。不過在 2002 年提高結合申報門檻以後，公平會收辦案件數目已經明顯減少。

查處分以外的非典型處理程序，例如微軟案所採取的行政和解契約做法，今後也有繼續採用的可能。一般層層指揮節制，並依專業橫向劃分內部單位的行政組織，是否足以因應此種彈性的行政作為，也值得深思。就此似應參考民間企業近年來相當盛行之組織扁平化與彈性的做法，引進新的管理思想，適度進行組織改造，以有效因應未來知識經濟下更為嚴峻的外在挑戰<sup>39</sup>。

目前正值我國加入世界貿易組織，國內市場即將進一步對外開放，適逢資訊、生物等新興科技帶動世界性的知識經濟浪潮，各種產業均趨向全球性發展與競爭，國內競爭環境如何進一步加以強化，以便與國際市場接軌，並且帶動國內產業迅速有效升級，已經成為現階段國內經濟的重要課題。公平會職司維護市場競爭秩序的重任，在此過程中相信也將扮演更重要且更積極的角色。公平會未來能否一本初衷，以過去十年的既有成果與累積的經驗智慧為基礎，繼續為健全產業競爭秩序與整體經濟環境而努力，讓我們拭目以待。

## 參考文獻

### 中文書籍

行政院公平交易委員會，《中華民國 83 年台灣地區公平交易統計年報》，台北（1995）。

\_\_\_\_\_，〈「解除管制促進市場競爭專案小組」期末報告〉，台北（1997）。

\_\_\_\_\_，〈《多層次傳銷管理辦法修法資料彙編》〉，台北（2000）。

\_\_\_\_\_，〈《能源產業之公平交易法案例彙編》〉，台北（2000）。

\_\_\_\_\_，〈《十年有成——公平交易委員會十週年紀念特刊》〉，台北（2001）。

\_\_\_\_\_，〈《行政程序法建制計畫成果彙編》〉，台北（2001）。

<sup>39</sup> 社論，〈公平交易法執行十年成效檢討〉，《工商時報》，2002 年 1 月 26 日，2 版。

- \_\_\_\_\_，〈《公平交易法施行十週年回顧與前瞻學術研討會論文集》〉，（2002）。
- 許宗力，〈《憲法與法治國行政》〉，元照出版公司，台北（1999）。
- 黃茂榮，〈《公平交易法理論與實務》〉，作者自刊，台北（1993）。
- 廖義男，〈《公平交易法之理論與立法》〉，三民書局，台北（1995）。
- 蘇永欽，〈《跨越自治與管制》〉，五南圖書公司，台北（1999）。
- \_\_\_\_\_，〈《走入新世紀的私法自治》〉，元照出版公司，台北（2002）。
- 蘇永欽、范建得等，〈《公平交易法第 46 條修正後之適用問題研究》〉，行政院公平交易委員會合作研究計畫，台北（2000）。
- 劉華美，〈《聯合行為例外範圍之探討》〉，台灣大學法律研究所碩士論文（1994）。
- 謝杞森，〈《公平交易法之行政程序與爭訟》〉，政治大學法律研究所博士論文（1998）。

## 英文書籍

FEDERAL TRADE COMMISSION AND THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, ANTITRUST  
GUIDELINES FOR COLLABORATIONS AMONG COMPETITORS (2000).

## 中文論文

- 王立達，〈司法審查之對向發展——再論公平會不作為檢舉覆函之行政爭訟〉，《政大法學評論》，64 期，頁 343-369（2000）。
- \_\_\_\_\_，〈競爭法對智慧財產權市場力量之管制——以有線電視頻道授權案件為例〉，《月旦法學雜誌》，84 期，頁 143-166（2002）。
- 行政院公平交易委員會統計室，〈案件統計〉，《公平交易季刊》，11 卷，1 期，頁 197-202（2003）。
- 社論，〈公平交易法執行十年成效檢討〉，《工商時報》，2002 年 1 月 26 日，2 版。
- 林鍾沂，〈美國的管制行政〉，《空大行政學報》，5 期，頁 15-42（1996）。
- 吳秀明，〈聯合行為理論與實務之回顧與展望〉，公平交易法施行九週年學術研討會，元照出版公司、月旦法學雜誌、台灣大學法律學院，台北（2001）。
- 吳秀明、楊宏暉，〈十年來公平交易法上之獨占管制〉，《公平交易法施行十週年回顧與前瞻學術研討會論文集》，行政院公平交易委員會（2002）。
- 姜炳俊，〈聯合行為之規範〉，賴源河編，《公平交易法新論》，月旦出版社，台北（1994）。
- 莊春發，〈聯合行為規範的回顧與前瞻〉，《公平交易法施行十週年回顧與前瞻學術研

討會論文集》，行政院公平交易委員會（2002）。

黃銘傑，〈專利授權與公平交易法——以拒絕授權與強制授權為中心〉，《萬國法律》，120 期，頁 15-18（2001）。

\_\_\_\_\_，〈專利集管（Patent Pool）與公平交易法——評行政院公平交易委員會對飛利浦等三家事業技術授權行為之二次處分案〉，《月旦法學雜誌》，87 期，頁 122-148（2002）。

葉瑞安，〈石油管理法與油品市場自由化——從政策面檢視油品市場自由化政策〉，台灣油品市場自由化論壇，中華經濟研究院、行政院公平交易委員會，台北（1999）。

廖義男，〈公平法修正之重點與理由〉，《公平交易季刊》，1 卷，4 期，頁 1-4（1993）。

\_\_\_\_\_，〈獨占法規與實務之檢討〉，《公平交易季刊》，3 卷，1 期，頁 1-10（1995）。

賴適存，〈油品自由化與永續能源政策〉，台灣油品市場自由化論壇，中華經濟研究院、行政院公平交易委員會，台北（1999）。

戴文淵，〈加油站市場之公平競爭〉，台灣油品市場自由化論壇，中華經濟研究院、行政院公平交易委員會，台北（1999）。

## 英文論文

Kearney, Joseph D. & Merrill, Thomas W., *The Great Transformation of Regulated Industries* Law, 98 COLUM. L. REV. 1323 (1998).

Lemley, Mark & McGowan, David, *Legal Implications of Network Economic Effects*, 86 CAL.L.REV. 479 (1998).

Stewart, Richard, *Regulation and the Crisis of Legalisation in the United States*, in LAW AS AN INSTRUMENT OF ECONOMIC POLICY: COMPARATIVE AND CRITICAL APPROACHES 97 (Terrence Daintith ed.), Walter de Gruyter, Berlin (1988).

## 其他

Pitofsky, Robert, *Antitrust Analysis in High-Tech Industries: A 19th Century Discipline Address 21st Century Problem* <<http://www.ftc.gov/speeches/pitofsky/hitch.htm>>.