

美國聯邦交易委員會法第5條新政策

美國聯邦交易委員會（FTC）於2022年11月10日發布《美國聯邦交易委員會法第5條新政策聲明》（Policy Statement Regarding the Scope of Unfair Methods of Competition Under Section 5 of the FTC Act）¹，宣示不公平的競爭方法（unfair methods of competition）為打擊目標。

■ 撰文 = 林文宏
（公平會綜合規劃處科長）

前言

FTC以3比1的票數通過《聯邦交易委員會法第5條新政策聲明》²，以取代在2021年7月1日廢止的「2015年關於不公平競爭方法執法原則聲明」，意在全面恢復該機關的法定職權，以對付不依競爭而以不公平方法獲取競爭優勢的事業，並打擊潛在違反反托拉斯法或違反反托拉斯法“精神”之交易。

新政策聲明亦賦予該會更多採行新理論的餘裕，藉以挑戰可能不違反休曼法（Sherman Act）及克萊登法（Clayton Act）之交易，分析將不再受限於前開法律條文，亦即不再執著「合理原則」（rule of reason）平衡促進競爭及反競爭效果，而將檢視傾向負面影響競爭條件的不公平競爭方法。

新政策聲明也闡釋FTC將超越傳統消費者福利標準，考量包含對消費者、勞工及其他市場參與者的影響。

政策聲明內容重點

（一）聯邦交易委員會法立法背景

由於1890年通過的休曼法未設專門主管執法

機關，需依靠法院裁判，除了緩不濟急與裁判結果不一外，休曼法適用範圍過窄，法院在事業未接近獨占前不採取行動，而往往令事態擴大，導致美國國會在1914年制定聯邦交易委員會法，目的在對抗使競爭僵化傾向的潛在行為，即尚未違反休曼法，但若不加管制即可能違反休曼法的交易行為。

美國國會透過創設兼具專業性及獨立性的委員會，賦予FTC行使執行反托拉斯政策的權力，更重要的是信賴該會，讓FTC成為反托拉斯法標準及競爭政策分析的主要來源。

（二）聯邦交易委員會法第5條的文字、目的及法院見解

聯邦交易委員會法第5條（a）（1）項「以不公平競爭方法，以及不公平或欺罔之行為或慣行從事或影響商業，係屬違法」，主要係授權FTC管制商業上不公平競爭與欺罔行為。當該會有理由相信任何事業之行為構成前開以不公平競爭方法，或不公平或欺罔之行為要件時，得經聽證後對當事人作成停止命令，命其停止違法行為。

美國法院認為第5條的目的，就是補充休

¹ FTC Restores Rigorous Enforcement of Law Banning Unfair Methods of Competition (<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/11/ftc-restores-rigorous-enforcement-law-banning-unfair-methods-competition>)。

² FTC委員以3比1通過（Lina Khan、Rebecca Slaughter及Alvaro Bedoya同意，Christine Wilson反對），Policy Statement Regarding the Scope of Unfair Methods of Competition Under Section 5 of the Federal Trade Commission Act (<https://www.ftc.gov/legal-library/browse/policy-statement-regarding-scope-unfair-methods-competition-under-section-5-federal-trade-commission>)。

曼法與克萊登法，對於將來終將違反前揭法律之事業行為，授權FTC在行為的初始階段（incipiency），即予以阻止。換言之，無須已構成違反其他反托拉斯法，即便系爭行為未造成實質減損競爭，只要FTC認定該行為可能發展為抵觸反托拉斯法效果，即可援用第5條不公平要件予以制裁。

至於認定某種行為對產業有何種影響，是FTC而非法院之權限。系爭行為是否抵觸第5條，該會有相當大的裁量，法院應予尊重。亦即美國國會有有意授予獨立機關FTC準司法權（quasi-judicial）與準立法權，在解釋與適用法律之時，具有優先地位。

（三）不公平競爭方法內容

1. 該行為須為競爭方法

競爭方法係行為人於市場上所採取之行為，該行為須與競爭有關，但可為間接關聯，例如：不當使用（諸如授權、商標或標準設定等）法規程序創造競爭障礙即屬之。相反地，行為人僅因適用環保或稅務等法規而獲成本優勢將不致構成競爭方法。

2. 須為不公平

不公平競爭方法意謂該行為逾越競爭的價值，而評估超越競爭價值的主要標準有二。首先，該行為可能具有脅迫、剝削、勾結、濫用、欺罔或涉及運用經濟力的相似性質，又視情況具有限制性或排他性質亦可能屬之。其次，該行為須對競爭條件有負面影響的傾向³，例如：封鎖或妨礙市場參與者機會、減低對手間之競爭、限制選擇或損

害消費者。此二原則比重係按比例增減（sliding scale），亦即當不公平的可辨識情形愈明顯，需證明對競爭條件有負面影響的必要性也隨之遞減。又FTC根據第5條所為之處分，無須證明有「減損競爭之可能」，當有證據顯示系爭行為對競爭條件有負面影響時，第5條毋庸就市場力或市場界定另外舉證。

最新執法情形與衝擊

FTC除藉由勞動個案來具體說明新政策聲明，並嘗試透過法規提案以重塑聯邦交易委員會法第5條禁止不公平競爭方法。

（一）Prudential保全公司

FTC於2023年1月4日的新聞稿⁴指出，2家位於密西根的Prudential保全關係企業及其負責人濫用其相對優勢地位（superior bargaining power），要求該公司千餘名低薪保全簽署，不得於離職2年內在半徑100英里內競爭同業任職的限制合約，該公司保全多以時薪計酬或領取接近最低工資，對於違約同仁另有10萬美元的賠款條款。

FTC認為Prudential保全公司透過對個別員工與競爭保全同業興訟的方式，來遂行競業禁止（noncompete）限制，阻礙勞工獲取較高薪職位，甚至在密西根州立法院依州法判該公司競業禁止限制不合理後，該公司仍持續要求其保全員工簽署，爰FTC行使聯邦交易委員會法第5條職權，就Prudential保全公司對低薪員工脅迫競業禁止行為提起行政控訴（complaint）。

（二）玻璃容器製造商

FTC另案控訴兩家在美享有高市占率的食

³行為產生負面結果的傾向，例如：提高價格、減少產出、限制選擇、降低品質、減損創新、妨礙其他市場參與者、降低潛在或新創競爭之可能等。

⁴FTC Cracks Down on Companies That Impose Harmful Noncompete Restrictions on Thousands of Workers (<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/01/ftc-cracks-down-companies-impose-harmful-noncompete-restrictions-thousands-workers?fbclid=IwAR0wxwTrrvVgjeirUaKfMF9CJuXPDZpftPTVrLMEIAOBFFwpgs2JL1pMQ>)。

物及飲料玻璃容器業者，因運用競業禁止限制，令新競爭者無法雇用具備玻璃容器製造技能及經驗的員工而難以進入該市場。其中位於俄亥俄州的O-I玻璃公司要求千餘名員工，不得於離職1年內於美國銷售相似產品/服務事業任職，受競業禁止限制的職位包含玻璃廠工人、設備工程師到品管員等受薪階級。另Ardagh及其2家美國子公司則要求旗下7百多名不同職位員工，不得於離職2年內到跟Ardagh有競爭關係（舉凡銷售、設計、研發、製造及生產）的對手玻璃容器事業任職。

（三）衝擊與影響

FTC認為競業禁止的限制對於勞工與競爭事業皆造成傷害，不僅使從業人員蒙受低工資、減少福利及較差工作條件，亦阻礙競爭事業進入與拓展業務。為確保勞工有尋求高薪與較佳工作條件的自由，避免被雇主不公平限制，該會除要求前開事業及負責人不得對員工施加或威脅採取競業禁止，並將持續對損害勞工與競爭之競業禁止與其他限制性合約條款進行調查及適時加以挑戰。

此外，FTC並提案⁵禁止事業締結傷害勞工

及損害競爭之競業禁止條款，此提案係基於競業禁止構成不公平競爭方法並違反聯邦交易委員會法第5條的初步發現，又認為此舉能增加勞工每年近3千億美元的收入，並為約3千萬美國勞工擴展就業機會，該會亦會對此提案⁶展開公眾意見評議⁷。

後記

唯一反對新政策聲明的Christine Wilson委員認為，該政策聲明未提供企業界如何遵守法律的明確指引、未在消費者保護背景下建立符合經濟與嚴謹分析何謂“不公平”的方式、欠缺提供可信賴的執法架構，「同時要求不公平條款的經濟內容及警示過度擴張執行第5條」的立法歷史也未被點出。美國商會亦表示，該政策聲明令FTC獲得對經濟控制的全權委託（*carte blanche*），而讓該會覺得可能不公平時就隨興做決定，美國商會並認為此舉將阻礙良性競爭、損害美國競爭力及導致通膨上升，國會及法院須對FTC過度擴權加以控制。一般認為，該政策聲明係FTC致力更積極執法趨勢之一，並使事業在交易面臨更大的挑戰風險。



⁵ FTC Proposes Rule to Ban Noncompete Clauses, Which Hurt Workers and Harm Competition (<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/01/ftc-proposes-rule-ban-noncompete-clauses-which-hurt-workers-harm-competition>)。

⁶ FTC委員以3比1通過提案，在被正式採納為法規之前，須經60天的公眾評議期。共和黨籍委員Christine Wilson投反對票，認為FTC收集的證據不足以支持完全禁止競業禁止條款 (<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/01/ftc-cracks-down-companies-impose-harmful-noncompete-restrictions-thousands-workers?fbclid=IwAR3DVeR9HqIfimo572RFR7CKky8G3OM-G9KNM5q5mJHvyes3j781JGm1O14>)。

⁷ 擬議規則制定通知(Notice of Proposed Rulemaking, NPRM) 當美國政府的獨立機關對於規則制定過程中增、刪或修改規則或法規時，依法發布的公共通知。該通知是美國行政法的重要組成部分，通常透過創建公眾意見徵詢程序來敦促政府。 (https://en.wikipedia.org/wiki/Notice_of_proposed_rulemaking)