

公平交易法之立法目的與保護之法益 —第一條之詮釋—

廖 義 男*

目 次

壹、維護交易秩序	參、維護消費者利益
貳、確保公平競爭	肆、促進經濟之安定與繁榮

公平交易法第一條規定：「為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法」，因此，本法之立法目的及保護之法益，可分述如下：

壹、維護交易秩序

一、交易秩序即市場秩序或規則

「交易」，係商品或服務之供給者與需要者間，彼此為求滿足，以有償為對價而往來之經濟活動。而商品或服務之供給與需要，相互往來活動交會之地方、空間、區域或範圍，則稱為「市場」。而所謂「秩序」，係指一定空間內之行為或活動有一定之規則而言。故「交易秩序」，係指商品或服務之交易市場上，為供給及需要之經濟活動時所應遵行之規則。簡言之，即市場規則或秩序。

* 德國杜賓根大學法學博士，現任公平交易委員會副主任委員。

二、交易秩序之內涵

此市場規則或秩序，因本法名為「公平交易」，故講求公平，因此禁止事業不得為任何足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行爲（第二十四條）。又條文在「維護交易秩序」之句下，又表明「確保公平競爭」，因此，為維護公平交易之市場秩序所應建立及遵行之規則，亦含有公平競爭規則之意（註1）。

貳、確保公平競爭

一、競爭之概念

競爭，謂二以上事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易機會之行爲（第四條）。此項定義，乃是「效能競爭」之概念，即事業必須以改進生產技術、提高生產效能之方法，使其商品或服務之成本降低而品質更良，俾能較其競爭者提供對交易相對人更為有利之交易條件，如價格較低、數量較多、品質較良、服務較佳等，以爭取交易相對人願意與之成立交易。

二、競爭有引導、節約、激勵、淘汰及制衡之作用

(一)競爭既是二以上事業，在市場上爭取交易機會之行爲，則市場上有競爭時，從事生產之事業必須按市場上需要者之需求而為生產，並努力於生產成本之降低及生產技術之改進，以使其產品價廉物美，而求得競爭之優勢。此種作用，使事業對於資源必須做節約及最有效之利用，而不致於未考慮市場上之需求而為錯誤之投資，或不努力於成本之控制與節約而導致資源之浪費，同時亦使事業須對生產技術做不斷之改進，因而將使整個社會資源做充分合理之使用及生產科技之進步，而帶動整個經濟繁榮與人民生活之提高。就此而言，競爭有引導投資、節約資源及激勵提

註1. 行政院送請立法院審議之公平交易法草案第一條，原規定「為維護交易秩序，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法」。但在立法院審議時，立法委員認為公平交易法係為保護消費者權益而立法。因此應將此意旨表明於條文內，乃在「維護交易秩序」句下，加上「與消費者利益」等字。加上此等文句雖使「維護交易秩序」與「確保公平競爭」之語氣不連貫，但並不損及維護交易秩序所應建立及遵行之規則，具有公平競爭規則之內涵。

高生產效能之作用。

(二)另一方面，競爭乃優勝劣敗法則之體現，其本質即會造成劣者受到淘汰而由強者生存之結果。故生產效率低落、浪費資源之事業在市場上勢將被淘汰，而在市場上能生存者，將是生產效率高，且能繼續不斷提升之事業。因此，事業如不願在市場上被淘汰，則必須使自己之生產效能一直不斷進步。故競爭具有淘汰及促進進步之作用。

(三)再者，競爭因有淘汰之作用，久之將使強者居於寡占或獨占市場之趨勢，因此，如能維持市場之開放，使有產生新競爭者之可能，則現居於優勢地位之強者，將時時感受新進競爭者之挑戰，而在顧及有潛在競爭者崛起或弱者轉強之可能時，則為繼續保持其優勢，必須仍不斷努力提高其生產效能，且不致於濫用其優勢地位，故維持競爭之存在，亦有使各個經濟力量相互牽制與制衡之作用（註2）。

三、確保公平競爭之涵意

(一)維護市場之競爭秩序

由於競爭有上述引導、節約、激勵、淘汰與制衡之作用，故以競爭做為推動與調整經濟活動之工具或方法，將能促進資源之合理分配及提高事業之經營效率以及生產科技之進步，而有助於社會整體經濟之安定與繁榮。從而以競爭做為經濟活動原動力之經濟秩序，即市場之競爭秩序即應予維護。

(二)確認競爭是一「法制度」並保護之

1.所謂「法制度」（Rechtsinstitut）係社會生活關係中之行為模式或準則，受到法之確認，而加以反映、鞏固、貫徹及發展之客觀價值體系。簡言之，乃是法秩序所確認之一種典型之生活關係。而市場上之競爭，原本是一種社會現象，但國家如制定法律並做種種相應措施，使市場上競爭得以形成並加以維護以發揮其推動與調節經濟活動之功能與作用者，在此意義上，市場上競爭已不是種單純之自然事件或現象，而是國家有意推行及保護之一種行為模式或準則，因而具有「法制度」之性質（註3）。故公平交易法第一條揭示其立法目的為「維護交易秩序，確保公

註2.參照廖義男著「企業與經濟法」，民國六十九年，第36頁。

註3.參照Raiser, Rechtsschutz und Institutionsschutz, in: Summumius, summuniuria, 1963. S. 145ff. 157; Rinck/Schwark, Wirtschaftsrecht, 6. Aufl. 1986 S. 10f.

平競爭」之規定，其意義與作用，即在具體確認市場上之競爭具有「法制度」之性質，並欲保護之。從而市場上競爭既然是一種制度而為法秩序所確認及保護，則利用此制度而破壞或扭曲該制度功能與目的之行爲，即是一種「濫用」，並且也構成「不法」，而應受禁止、取締與制裁。如因此侵害他人權益者，亦屬一種不法之侵權行爲，而應負民事上賠償責任（註4）。

2.申言之，市場上之競爭壓力，使事業須不斷努力於提高生產技術與經營效率。然而創新發明、技術改良及開拓市場並非易事，乃是艱辛而富風險，常於投入大量人力、物力及時間後，亦未必順利可成。因此，為避免激烈競爭之艱苦及相互纏鬥而導致俱傷之結果，事業常以合意之方式，與他事業共同決定商品或服務之價格、或限制數量、交易地區等，相互約束事業活動，即成立「聯合行爲」（第七條）而限制競爭；或以合併、持有或取得他事業之股份或出資額、或受讓、承租、受託經營他事業之營業、以及其他直接或間接控制他事業之業務經營等方法，為事業之「結合」（第六條）而排除競爭；或者現居於市場優勢地位之強者，尤其獨占或寡占市場之事業（第五條），為避免有競爭之壓力，因而濫用其市場地位，以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭。此外，事業在競爭激烈之情況下，為爭取競爭之優勢，亦會採取不公平競爭手段，即不以商品或服務本身之價格、品質等對交易相對人較有利之交易條件爭取交易機會，而以杯葛他事業、脅迫交易相對人或不正當獲取他事業營業秘密等方法，妨礙他事業之公平競爭（第十九條）；或直接為損害他人營業信譽之行爲（第二十二條）；或就他人商品或服務之表徵為相同類似之使用，即為仿冒行爲（第二十條）；或事業就自己之商品或服務為虛偽不實或引人錯誤之表示或廣告（第二十一條）或為其他欺罔之行爲（第二十四條）等，使交易相對人陷於錯誤，而不能真正依憑商品或服務之價格、品質等為正確有利之選擇。此種以聯合行爲限制競爭、結合行爲排除競爭、獨占事業濫用其市場地位而阻礙競爭、以及上述各種不公平競爭行爲，皆足以破壞及扭曲競爭之作用與功能，因此，為維護市場之競爭秩序，即須加以防止、禁止及監督之。故公平交易法之體系架構，即本此意旨，而對獨占事業濫用其市場地位之行爲（第十條）、事業為聯合行爲（第十四條）、妨礙公平競爭行爲（第十九條）、仿冒行爲（第二十條）、

註4.參照廖義男著「憲法與競爭秩序之維護」，載於法學叢刊第一〇三期，民國七十年九月，第33頁以下，第36-37頁。

虛偽不實或引人錯誤之表示或廣告（第二十一條）、損害他人營業信譽之行爲（第二十二條）、不正當之多層次傳銷（第二十三條）、以及足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行爲（第二十四條），明定禁止之。並且對事業爲結合行爲（第十一條至第十三條）、以及爲限制轉售價格之約定（第十八條），亦加以監督與規範。如事業違反本法禁止或監督之規定，或不遵從主管機關之監督措施者，則予以刑罰或罰鍰之制裁（第三十五條至第四十三條）。此外，事業違反本法之規定，致侵害他人權益者，並規定被害人得請求除去之；有侵害之虞者，並得請求防止之；以及請求損害賠償（第三十條至第三十四條）。

叁、維護消費者利益

一、消費者利益應併予重視，但並非唯一應保護之法益

(一)公平交易法第一條揭示其立法目的時，有「維護消費者利益」之規定，係立法院審議所加入者，蓋立法委員認爲公平易法具有保護消費者之目的與作用，因此應將此意旨表現於條文內。由於有此規定，故解釋公平交易法之相關條文以及主管機關行使職權時，應特別考量消費者利益之維護。唯須注意者，消費者利益固然應予重視，但不能因此即誤解爲消費者利益爲公平交易法所應保護之唯一法益。

(二)如前所述，公平交易法亦以維護交易秩序，確保公平競爭，促進國民經濟之安定與繁榮爲其立法目的。在其爲維護市場之競爭秩序，而對獨占之濫用、聯合壟斷及不公平競爭行爲加以禁止時，因其乃在保障交易相對人得以正確選擇對其最有利交易條件之機會，因而具有保護消費者利益之作用。唯「交易相對人」之概念，並不以爲其個人或家庭生活購取、使用商品或接受服務而與事業交易之「消費者」爲限。乃汎指與事業進行或成立交易之供給者或需求者而言（第三條）。換言之，除消費者外，亦包括與事業交易之上、下游產業之事業，故該事業之利益亦在保護之列。此外，與事業處於競爭關係之同業，即「競爭者」，由於公平交易法對於妨礙他事業公平競爭之行爲，亦加以禁止（參照第十條第一項、第十九條、第二十條、第二十二條），故事業在市場上自由及公平競爭之利益，同爲公平交易法所保護之客體。

二、消費者利益與事業在市場上自由競爭之利益不能兼顧時，應從維護競爭制度與

功能以及整體經濟利益之觀點予以衡量取捨

(一)公平交易法不僅在保護正當經營之事業及消費者大眾之個人私益而已，尤其重要者，乃要增進整體經濟之利益。蓋其乃以促進國民經濟之安定與繁榮為終極目標（第一條）。因此，在消費者利益與事業在市場上自由及公平競爭之利益不能兼顧，甚至兩者有所衝突時，必須從整體經濟利益之觀點予以衡量，何者利益應優先保護。例如，關係企業集團或大企業挾其在其他市場所得盈餘或雄厚資金，以低於成本之低價傾銷，意圖排擠或消滅其他中小企業之競爭者時，就其低價措施言，對於消費者固然有利，但因其低價並非歸功於其經營效率，而是得力於其雄厚資本或市場分散等優勢地位，乃是一種經濟霸力運用之表現，使其他中小企業競爭者無從藉效能之提高與之抗衡，從而競爭之功能無從發揮並受到破壞，且中小企業一旦被排擠於市場之外，將使該產業結構趨於獨占或寡占之局面，對消費者之長期利益言，並非有利，蓋獨占或寡占市場之事業，因無競爭之壓力與牽制，難免即有追求超額利潤之可能。故關係企業集團或大企業為上述之低價傾銷策略時，縱然對消費者帶來短期利益，但自公平交易法觀點，為維護中小企業之公平競爭，仍須對該低價傾銷行為，加以干預禁止。同理，大企業以大量贈送贈品阻塞市場之方法，阻撓新競爭者之進入該市場者，亦是經濟霸力之濫用，違反效能競爭之本質，縱然贈送贈品對消費者有利，仍須受到禁止。反之，在「比較廣告」之情形，即一事業將其商品與其他競爭者之商品做比較，藉以宣傳自己之商品較為價廉物美。此種行為，對於被比較之其他競爭者，由於無從在該廣告中有辯解之機會，因此頗為不公，但如該比較廣告，所比較之項目確實在反映商品之品質、效用或特性，且所陳述之事實為真實者，則有助於消費者情報之流通及市場資訊之公開，而利於競爭之選擇，故比較廣告，雖對被比較之事業有所不利，然為消費者之利益，仍應容許之。同理，一事業與他事業締結所謂「排他性契約」，諸如「獨家交易之安排」，即使他事業向第三人取得或對第三人提供其他商品或服務之自由受到限制之約定。例如機器之製造廠商對其經銷商約定，在經銷商為消費者顧客補換零件或消耗品時，僅能用該製造廠商生產之零件或消耗品，不得提供或使用可替代性之其他品牌商品，以確保該機器之品質與安全。又如「販賣限制之約定」，即使他事業就供給之商品讓與第三人之自由，受到限制之約定。例如製造鐘錶之廠商限制其批發商僅能將該鐘錶賣給設有修理服務部門之鐘錶專賣店，而不能賣給普通百貨店或福利社，以建立良好之售後服務。此種「排他性契約」，不僅使受限制之事業之營業活動自由受到不利

之拘束，同時也阻礙了第三人之參與競爭，對於市場之競爭秩序頗有影響。然如該契約，為確保商品之品質及安全，或為建立良好之售後服務確實有必要時，為消費者之利益，仍應容許之。

(二)由上舉數例可知，公平交易法所保護之法益有多重性質，包括公平競爭及交易秩序之維護、國民經濟安定與繁榮之促進，以及市場上競爭之事業、交易之相對人（上、下游產業）及消費者大眾之利益。其間市場上當事人間之利益未必一致，甚至互相衝突，從而判斷事業在市場上之行爲是否合法，即應以其行爲是否符合競爭本質及有無益於消費者以及整體經濟之利益為準據（註5）。

肆、促進經濟之安定與繁榮

一、競爭係促進經濟安定與繁榮之一種政策手段

公平交易法雖為維護交易秩序，確保公平競爭而立法，但其終極目標，乃在促進經濟之安定與繁榮（第一條）。換言之，在政策目標與手段之關係上，促進經濟之安定與繁榮，為政策之目標，而維護市場之競爭秩序，則為達成此種目標之一種政策手段。唯在促進經濟安定與繁榮之目標上，競爭並非唯一可用之政策手段，有時競爭甚至無從發揮而見其窮。例如，對於一定之公用事業，如自來水、電力、煤氣、公路、鐵路之大眾運輸等，法律常對公用事業經營者，授與一定地區之獨占專營權（參照民營公用事業監督條例第十七條；自來水法第十九條、第二十五條；電業法第三條、第二十條；公路法第四十一條；鐵路法第十一條）（註6）。此種授

註5.參照廖義男著「消費者保護法之行政監督」，載於台大法學論叢第十八卷第二期，民國七十八年六月，第85頁以下，第90-91頁註八。

註6.法律賦予特定公用事業之經營者，於一定地區享有獨占專營權，主要基於下列原因之考慮：

(1)公用事業所提供之物品或服務，係在便利及滿足大眾生活之所需，因此須做大量之生產或提供服務，故事業必須達一定之經濟規模，且在其經營地區由其做整體通盤之規劃供給，始能合理有效經營。

(2)事業為大規模之生產或提供服務而做鉅額投資之回收報酬，應予保障。

與一定地區獨占專營權之法律規定，即表示該地區之特定商品或服務之市場，不能以競爭做為推動與調整事業活動、進而促進經濟安定與繁榮之政策手段。其次，在一定公用事業以外之一般商品或服務之市場上，維護其競爭以發揮其引導、節約、激勵、淘汰及制衡之作用，藉以促進經濟之發展與繁榮，雖有其重大之功能，但由於其過程緩慢，且其中變化因素很多，難以掌握，因此，對於達成整體經濟之平衡發展與安定繁榮之目標上，僅賴維護競爭秩序之競爭政策，尚有未足，故現代自由國家之經濟任務，除基本上，仍以建立及維持市場經濟之競爭秩序為基礎，以保障個人在競爭秩序下享有充分之企業活動自由外，尚須做「總體經濟之規劃與調節」(Globalsteuerung)，俾使整個社會經濟之發展，得以均衡與安定。換言之，為了促進整體經濟之平衡發展與安定繁榮，除了維護市場競爭秩序之競爭政策外，有時尚須推行「景氣政策」、「繁榮政策」、「結構政策」以及「貿易平衡政策」等。所謂「景氣政策」，係使國民經濟之總需要，亦即國家之支出、企業之投資及家庭之需要等，儘可能地平均發展，以免受過度需求或市場蕭條之困擾。為達此目的，國家須總體之規劃與調節，以控制市場經濟因素之方法，藉由貨幣金融(調整利率及外匯匯率、便利融資或緊縮信用)、稅捐(增加或減免課稅)、政府歲出之財政手段(大幅度增加公共設施之支出或節省預算)，以及外貿措施(鼓勵或管制輸入及輸出)等以鼓舞或抑壓市場之經濟活動。所謂「繁榮政策」，即使生產力、社會財富及生活水準提高。「結構政策」，即對於經濟落後地區，或為發展某特定經濟產業，透過公庫補助或稅捐減免之優惠措施，或技術協助輔導等方法，加以支持發展。至於「貿易平衡政策」，即力求進、出口地區分布之均衡及進、出口貿易金額之平衡(註7)。

二、事業在「景氣政策」、「繁榮政策」、「結構政策」或「貿易平衡政策」影響下之營業活動，牴觸市場之競爭秩序時，其評價以有否利於整體經濟利益為斷
(一)上述「總體經濟之規劃與調解」下所推行之「景氣政策」、「繁榮政策」、

(3)達一定經濟規模之事業已能充分有效提供大眾所需之物品或服務，因此不必再由第三人做不必要之鉅額投資經營競爭，以免造成社會資源之浪費。參照廖義男著「公用事業法——國家對公用事業之監督與規範」，載於台大法學論叢第十六卷第一期，民國七十五年十二月，第43頁以下，第56-57頁。

註7.參照廖義男著「企業與經濟法」，第13-14頁。

「結構政策」或「貿易平衡政策」等，其目標亦在促進國民經濟之安定繁榮與平衡發展，而與維護市場競爭秩序之目標相同。因此，基本上，該等政策與競爭政策同其價值，不分高低。唯由於「景氣政策」、「繁榮政策」、「結構政策」或「貿易平衡政策」之取向不同，難免使事業在該等政策影響下所為之營業活動，與競爭政策所講求之精神或規則有所牴觸，此時該行為如何評價，不能不加以解決。

(二)公平交易法第四十六條第一項規定：「事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定」。因此，事業之行為，係在配合特定經濟政策或受該政策影響而為者，如該行為與市場之競爭秩序有所牴觸，屬於限制營業競爭之聯合行為之類，而執行該特定經濟政策所制定之特別法律容許該行為時，則依上開法條之規定，該事業之行為並不受本法之規範，因而應屬合法（註8）。然如其他法律並未特別規定容許之或僅規定由執行該特定經濟政策之有關主管機關輔導成立該行為，則該行為縱令係由有關主管機關輔導所成立，並不因此當然可認為合法。此時該對競爭有限制作用之行為應仍有公平交易法之適用，而該行為如經公平交易委員會認為更有益於整體經濟利益者，仍可合法（參照第十二條、第十四條）（註9）。

註8.例如，航業法第二十三條規定：「為發揮船舶運送業之整體力量，配合發展對外貿易，交通部得協調各船舶運送業組織聯營機構，並由各船舶業自行商定聯營章程，報請交通部核准後，實施聯營。前項聯營章程應載明左列事項：(1)聯營機構名稱及組織。(2)聯營機構之權責。(3)參加會員之權利與義務。(4)違反章程之處分。」上述規定「由各船舶業自行商定聯營章程」，實際上係為公平交易法第七條所稱之「聯合行為」。依公平交易法第十四條，如該聯營係屬同條第二款、第四款、第五款或第七款之「合理化聯合」、「輸出聯合」、「輸入聯合」或「中小企業之聯合」，而有益於整體經濟與公共利益者，應經中央主管機關（行政院公平交易委員會）之許可，始不受禁止。但由於航業法第二十三條已明定該聯營章程報請交通部核准後，即可實施聯營，因此乃屬公平交易法第四十六條第一項所稱「事業依照其他法律規定之行為」之情形，排除公平交易法之適用，故不須再經公平交易委員會之許可，即屬合法。

註9.例如，中小企業發展條例第七條規定：「主管機關為推動中小企業相互合作，應以左列事項為輔導重點：(1)業界垂直合併及中心衛星工廠制度之建立與推廣。(2)業界水平合併及聯合產銷制度之建立與推廣。(3)互助基金或合作事業。(4)

準此而論，以維護市場之競爭秩序為任務之公平交易法，對於事業為限制或妨礙競爭之行為，固然原則上皆加以禁止及取締，但該行為如更有益於整體經濟利益者，仍可容許之，乃因本法之終極目標，在促進經濟之安定與繁榮之故也。

技術合作與共同技術之開發。(5)共同設備之購買。(6)行銷據點之建立。」同條例第二十五條又規定：「主管機關為增進中小企業經營效率，加強其競爭能力，得輔導中小企業共同從事生產、行銷、採購、運輸及合作開發技術與研究發展等事項。」中央主管機關（經濟部）如依上開規定，輔導中小企業合併而達於公平交易法第十一條所定規模之「結合」時，或輔導中小企業成立公平交易法第十四條第七款所定之「中小企業之聯合」時，是否可認為係公平交易法第四十六條第一項規定之情形而排除該法之適用？由於上開條例之規定，係就「主管機關得輔導之事項」所為之規定，而非就「事業得為之行為」加以規定，與公平交易法第四十六條第一項所定「事業依照其他法律規定之行為」不合，因此應採否定。換言之，達一定規模之中小企業之結合，或中小企業為聯合行為，縱係由主管機關輔導而成，仍須依公平交易法之規定，於其結合對整體經濟之利益大於限制競爭之不利益（第十二條），或其聯合有益於整體經濟與公共利益（第十四條），而經行政院公平交易委員會之許可時，始為合法。準此而論，為避免中小企業之主管機關所輔導成立之中小企業之合併或聯合行為，未能得到公平交易委員會之許可而陷於尷尬局面，中小企業之主管機關為上述行為之輔導前，宜先徵詢公平交易委員會之意見。