

論勞動團體協約是否受公平交易 法之規範—

兼論公平交易法第二條與第四十六條第一項之意義

廖 元 豪

目 次

壹、前言	條第一項之關係
貳、勞工或工會是否屬於公平法第二 條「事業」範圍之疑義	一、公平法第四十六條第一項之 意義
一、公平法第二條之意義	二、勞動團體協約之規範基礎及 其效力
二、勞工或工會與公平法第二條 之關係	三、勞動團體協約行爲豁免於公 平法之程度與範圍
三、小結	
參、勞動團體協約與公平法第四十六	肆、結論

壹、前言

公平交易法（以下簡稱公平法）第十四條，對於「聯合行爲」做了「原則禁止」的規範。而所謂聯合行爲，依公平法第七條之規定，係指「事業以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格、或限制數量、技術、產品、設備、交易地區等，相互約束事業活動之行爲」。在這樣的定義下，依「團體協約法」，而由工會與僱主或僱主團體所訂立之勞動團體協約（參照團體協約法第一條），在字面上即有可能構成聯合行爲。因為團體協約乃是在提供

勞務方面有競爭關係的工人，「聯合」起來，與僱主之間訂立契約，統一工人團體之勞動條件（「服務」之價格等）之行為。那麼，是否因為公平法的通過，此類團體協約就有受公平法第十四條規範之必要？訂立團體協約之工人或工人團體，是否屬於公平法第二條所規範的「事業」？如答案為否，那麼此類團體協約行為是否在第四十六條第一項的豁免範圍內？法院應該如何來運用公平法第四十六條之豁免規定以處理團體協約行為與聯合行為規定之關係？這些即是本文試圖解決的問題。

本文第2部份探討團體協約之勞方當事人--工人或工會--是否屬於公平法所謂之「事業」的問題。在該部份，作者分析了實務上與學者一般的見解，並從公平法的立法目的著手，大膽地提出與通說不同的看法，認為行為人是否屬於公平法所謂之「事業」，並不是也不應是其受不受公平法規範之前提。公平法之適用與否，純依某一「行為」本身是否為公平法所要規範之行為而定，行為人之身分定位並非重要。而即便依據第二條規定的文字，勞工與工會一樣可以構成公平法所規範之對象。這也與國內多數見解，以為勞工與工會皆非公平法第二條所規範之「事業」的想法，有所不同。

第3部份所探討者，乃是公平法第四十六條第一項與團體協約之關係。換言之，團體協約是否因其係基於團體協約法所規定之行為，就當然地為公平法第四十六條所豁免？本文以為公平法第四十六條第一項的豁免規定，並非是空白支票。某一行為是否為該條之豁免範圍，仍需具體地判定該項行為之樣態、其他法律之規範內容，以及不同立法政策間的平衡和協調。在團體協約的脈絡來說，法院應該要在具體個案裡，衡量勞動法與競爭法間不同的法益，以決定公平法在有關勞動團體協約行為中適用的程度與範圍。第4部份為結論。

貳、勞工或工會是否屬於公平法第二條「事業」範圍之疑義

一、公平法第二條之意義

(一)通說

從公平法的相關規定來看，其所規範的對象幾乎都是「事業」。不論是第十條

禁止獨占力濫用之規定、第十四條原則上禁止聯合行為之規定、第十一至十三條對結合之管制、以及禁止妨礙公平競爭之各個規定，在字面上所規範者均為「事業」。而公平法第二條又對於「事業」直接作了定義，從表面上，很容易得出「符合第二條『事業』之定義者，才是公平法的規範對象」之結論。事實上，這也是公平交易委員會實務運作上所採取的觀點。例如：

公研釋 001 號解釋：「政府機關為公法行為時，其主體並非公平交易法第二條所稱之事業，因之政府對公立醫院依法或依政策編列公務預算予以補助，非公平交易法規範之範圍」（註 1）。此一解釋明顯地表示若非公平法第二條所稱的「事業」，則公平法無置喙之餘地。

公研釋 025 號解釋：「稅務會計記帳代理業職業工會．．．缺乏事業所應具有之獨立性，非公平交易法第二條所稱之事業。因此．．．尚無公平交易法之適用」（註 2）。

公研釋 028 號解釋：「．．．工會為此行為時，並非公平交易法所稱事業，自無公平交易法之適用」（註 3）。

公研釋 038 號解釋：「台灣省學生團體保險係由政府開辦之保險，再委託台灣人壽保險股份有限公司代辦，此一保險．．．應屬公法行為，並非公平交易法所稱事業之活動，因此無公平交易法之適用」（註 4）。

由以上所舉出的幾個解釋，可知依公平會之見解，某一行為若要為公平法所規範，前提是其乃公平法第二條所謂之「事業」所為的行為。

而國內公平法學者的見解，亦多以為需符合公平法第二條之事業定義，方有受公平法管制的可能。如廖義男教授主張「『事業』為公平交易法適用之對象，並且為決定公平交易法有無適用之前提」（註 5）。

註 1：公平交易委員會公報，第一卷第四期，頁四。

註 2：公平交易委員會公報，第一卷第六期，頁三十九。

註 3：公平交易委員會公報，第一卷第六期，頁四十三。

註 4：公平交易委員會公報，第一卷第七期，頁三十五。

註 5：見廖義男，公平交易法規範之事業概念：第二條之詮釋，輯於氏著「公平交易法之釋論與實務」，頁十五以下，頁十六（民八三年二月）。

通說的見解，在表面上是相當符合條文結構的。但是，若吾人仔細地分析公平法第二條的主義、實務上運用公平法第二條「事業」概念的方式，並配合公平法本身的立法目的，對於如此「理所當然」的解釋，就頗有值得懷疑之處了。

(二)本文之看法

本文以為，公平法第二條有關「事業」定義的規定，並無實體上的規範意義。即使沒有該條規定，公平法所規範的對象亦不見得會有所不同。行為主體之「身份」認定並不重要，其所從事的「行為」是否該當於公平法所要規範的行為要件，才是適用、解釋公平法的前提。（註 6）

從公平法第二條本身的文義來看，其第四款的概括規定是「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」。所以，只要某一行為主體，其行為係提供「商品」或「服務」，並且「從事交易」，都會受到公平法的規範。從公平法第一條的立法目的來看，公平法所要防止者，本來就是「各種妨害競爭秩序的行為」（註 7）。而「妨害競爭秩序的行為」，也必定屬於「提供商品或服務從事交易」的行為。再看看公平法中具體的條文，那一種被規範的行為，其非「提供商品或服務從事交易」？既然如此，直接以某一「行為」是否該當於公平法中各種行為規範的構成要件，而跳過是否為「事業」之認定，結果豈不當然一樣？過份強調「事業」，反會使人誤會只有某種屬性的行為主體所為的妨害競爭秩序的行為，才是公平交易法所要規範的對象。（註 8）

再自同條第三款「同業公會」的規定來看。表面上，同業公會並未直接從事「交易活動」。而且同業公會如果要受到公平法的拘束、管制，應係有關「聯合行為」規定之觸犯。然而聯合行為在定義上，根據公平法第七條的規定，其主體必然

註 6：相同見解，參閱林子儀，公平交易法第二十一條第四項「廣告代理業、廣告媒體業廣告主」之研究，輯於「公平交易法行為主體之研析」，第六章，頁一七五以下，頁一八二～一八六（民八二年六月）。

註 7：參廖義男，公平交易法之立法目的與保護之法益，輯於氏著註 5 前揭書，頁一以下；林子儀，註 6 前揭文，頁一七九～一八二。

註 8：林子儀，註 6 前揭文，頁一八二。

係兩個以上的行為人。那麼，又如何指稱「某一個」同業公會能從事「聯合行為」？所以將同業公會這樣一個「不從事交易行為」之事業列入公平法的規範客體之內，實在非常奇怪而沒有實益。當某一同業公會作出一定的共同決議，那些參與協商的個人或團體本身就構成了聯合行為，根本無須將同業公會列入第二條。把同業公會列入第二條之事業範圍，唯一的考慮是因為同業公會之行為，對其會員在市場上之營業行為，將形成拘束力或影響力，因而會「影響市場上之營業競爭秩序」。（註9）可見公平法第二條第三款，在實質上並沒有規範意義，可是卻顯示：即使第二條之規定，其仍然是想對於「一切妨害競爭之行為」予以規範。

再從公平會的實務運作來看。在前文介紹了許多關於公平會關於「事業」的解釋，但是那些解釋本身，在定義何謂「事業」時，其論證方式卻是從該行為主體的「行為」下手。在公研釋 001 號解釋，政府對公立醫院之補助，之所以不構成公平法所規範之事項，並不是因為「政府」不算是「事業」，而係因為其係政府的「公法行為」，所以政府機關才免受公平法的規範。同樣的主體，在從事不同之行為時，在「身分」（是否屬於第二條之「事業」）上的認定，卻也會有所差異。又如在公研釋 028 號解釋，繫爭工會之所以無公平法之適用，乃因為工會「為此（締結團體協約）行為時，並非公平交易法所稱之事業」。就此可以發現，某一主體是否要受到公平法的規範，並無法從其「屬性」來加以認定。要判定某一行為主體是否為公平法所謂的「事業」，仍需視其個別特定行為的性質去論斷。如果其係從事公平法所欲規範的市場交易行為，則受公平法的規制。簡而言之，公平會的論證是：某一行為主體的行為是否為公平法所欲規範的對象，應視其行為主體是否為公平法的「事業」；而該行為主體是否為「事業」，應視其行為是否為公平法所要規範的對象；如果其行為是公平法所欲規範的對象，則其為「事業」，所以其所作的行為就要受到公平法的規範。這樣的論證，顯然不必要，而且是倒果為因、循環論證。事實上，只要直接針對某一行為主體的「行為」是否為公平法所欲規範的對象來加以討論即可。行為主體在身分上是否為「事業」，根本是不必要的討論。因為從上述的分析，可知某一行為主體之所以會成為公平法規範的對象，並不是因為它是

註 9：參閱廖義男，註 5 前揭文，頁二十三。

「誰」，而是它是否從事了公平法所欲規範的行為。（註 10）

基於以上所述，本文即主張：公平法第二條對於「事業」的定義，並沒有實質的規範意義。把它當作適用公平法的前提，會產生循環論證的困擾。當我們認為某一行為不應該受到公平交易法所規範的時候，其理由應該在於它的「行為」本身不受規範，而不是因為「行為人」不屬於公平法的規範對象。如此方不會把時間浪費在無意義的套套邏輯之上。

二、勞工或工會與公平法第二條之關係

(一) 通說

如前所述，我國目前在實務上仍將「事業」之定位，當作公平法適用的前提。而從公平會之實務上，更認定勞工與工會皆非公平法所稱之事業。

在公平會第四十七次委員會專題討論中，其以為：演藝人員... 其有受雇於一定雇主者，亦有無固定雇主者... 雖具獨立形式，實質上仍受雇於多數雇主，不應以事業視之...。〔但若〕非單純地只是提供表演（服務），而結合了相當之人力與財力，具備從事經濟活動之「獨立性」，與公平法「事業」之概念相當...。（註 11）

又如公平會第五十二次委員會會議討論案，其亦指出：土地登記專業代理人公會會員並非受僱人員，且均有一固定執業場所--代書事務所，可以獨立從事土地登記代理工作，故不能以會員屬無固定雇主之勞工，缺乏「事業」所應有之獨立性，不屬於本法所規範之「事業」而加以排除...。（註 12）

前引之公釋研 025 號解釋，則對「勞工」及「工會」是否屬於公平法所稱之「事業」，表示：職業工會之會員... 缺乏「事業」所應具有之獨立性，非公平交易法第二條所稱之「事業」。因此該等人員組成之「職業工會」亦有異於前開第三款之「同業公會」，尚無公平交易法之適用。（註 13）

註 10：參閱林子儀，註 6 前揭文，頁一八五～一八六。

註 11：見廖義男，註 5 前揭文，頁三十六。

註 12：同前註，頁三十六～三十七。

註 13：同註 2。

此外，公研釋 028 號解釋則以為：工會之主要任務為團體協約之締結、修改或廢止（工會法第五條第一款）。即在維持或改善勞動條件。因此，工會訂定其會員對其雇主之收費標準者，乃在履行其改善勞動條件之任務，且工會為此行為時，並非公平交易法所稱事業，自無公平交易法之適用。（註 14）

從以上介紹可知，公平會的見解，是認定「勞工」與「工會」都不是公平法第二條所稱之「事業」，從而其行為自不受公平法之規範。不過在公研釋 025 號解釋後段，卻又指出，工會如依工會法第五條之規定組織生產、消費、信用等合作社、舉辦勞工教育及托兒所、設置書報社及印行出版物等而提供服務從事交易，則屬公平法第二條第四款所稱「提供商品或服務從事交易之人」。（註 15）

因此，公平會是認為：勞工或工會所為之行為，若係基於其勞工之地位，或履行工會之法定義務者，則非公平法第二條所稱的「事業」，亦不受公平法之拘束。而其理由在勞工方面係「不具事業之獨立性」；在工會方面，卻未有明確交代，只曰「工會為此行為時，並非公平交易法所稱事業」，不知道真正原因為何？學者有云：「工會為締結或修改團體協約之目的而進行罷工時，該罷工行為並非公平交易法第二條第四款所稱『提供商品或服務從事交易』之消極行為... 其性質與公平交易法所稱『從事交易』，係在爭取交易機會以滿足供需之目的有所不同」（註 16）。而公平會委託臺大法學基金會研究之「『公平交易法第四十六條第一項之探討』研究案」中，也以為：從工會法的目的及各項法定任務來看，其行為皆非「提供商品或服務從事交易」，所以不是公平交易法的行為主體。（註 17）換言之，因為工會所從事的行為，並非參與市場的交易行為，所以不受公平交易法的規範。

可是，從公平法的立法目的來看，勞工或工會行使勞動權利的行為（如締結勞動團體協約），真的不應受公平法的規範嗎？本文以下即對此論點提出批評。

(二)本文之見解

註 14：同前註 3。註 15：同前註 2。

註 16：參閱廖義男，註 5 前揭文，頁四十。

註 17：「公平交易法第四十六條第一項之探討」，頁二〇四～二〇七（民八二年二月）。〔以下簡稱「研究報告」〕

前文已經提及，我並不以為公平法第二條的定義規定可以作為發動公平法的前提條件。所以從這個角度來說，自然無須探索勞工或者工會是否為公平交易法上之主體底問題。但是，即使承認在適用法律時，行為人符合第二條之定義乃是必要條件，本文以為通說把勞工與工會排除於公平法規範對象以外，仍是錯誤的結論。

實務上與學界關於勞工是否為「事業」的見解，皆以為勞工之提供勞務並不見「獨立性」，故非公平法第二條所稱之「事業」。「勞工之提供勞務，係受僱主指揮，並不能自主決定，故不能認係公平交易法所規範之對象」（註 18）。的確，勞工與僱主的關係，是有著「從屬性」，在僱傭契約或勞動契約底下，勞工之行為並非全然之獨立自主。但是這個「從屬性」是在特定已經成立的契約之下所發生的，而非謂所有的勞工，在締約時係非獨立的個體。每一個契約，在成立之後，雙方皆要受其拘束，而不能「獨立地」自由活動，所謂勞工的「從屬性」只是表示勞動契約下，僱主擁有指揮監督的權力。若說這就使得勞工被排除於公平法的規範之外，那麼甲公司與乙公司簽約，約定乙公司隨時依甲公司所指定的時間、方式、地點，出賣並運送甲公司所指定的貨物予甲公司。在有關貨物的買賣與運送方面，基於這個契約，乙公司乃受甲公司的控制，難道乙公司就不是公平法所稱的「事業」？在當時簽訂契約時，具有獨佔地位的乙公司若有「濫用市場地位之行為」，難道不違反公平法第十條的規定？乙若與其他事業聯合杯葛甲公司，是否不構成「聯合行為」或第十九條第一款的禁止規定，只因其不具「獨立性」，而免受公平法的拘束？認定勞工非為獨立之交易主體，乃是把「基於僱傭或勞動契約之下的行為」，與「勞工本身的交易能力」混為一談。勞工當然是「提供服務而與資方從事交易之人」，而屬於公平法第二條所稱之事業。

此外，尚有以為勞動契約關係，已經是一套自成體系的勞動法律關係，從勞動法與公平交易法之不同政策來看，不宜將此類特殊交易行為與一般商品或勞務之提供等量齊觀，所以這不應以公平法加以規範。（註 19）但是這些由似乎不是在討論有關「主體」的問題，而明明是「行為性質」是否適合受規範的問題，這似乎應該

註 18：參閱廖義男，註 5 前揭文，頁二十六～二十七。

註 19：前揭註 17 「研究報告」，頁二〇五～二〇七。

是公平交易法第四十六條第一項除外規定的問題。

至於說工會不從事「交易行為」，所以不算是事業。這樣的論點恐怕也值得商榷。第二條第三款的「同業公會」似乎也不會直接從事所謂的「交易行為」，可是公平法仍將它列入規範的範圍。這樣的規定，「顯示公平交易法所重視者，除了一般營業交易主體之公司及工商行號所從事之營業交易行為是否符合自由及公平競爭精神之外，對於雖不直接從事營業交易，但其行為足以影響市場之競爭秩序，具有壟斷或哄抬物價之實質能力者，亦欲加以規範。從而針對同條第四款就事業概念之概括規定為解釋時，即應本此立法精神加以闡明，而不能過分拘泥於該款所用之文字。」（註 20）而工會在本質上就是許多個人的結合，其目的乃是要限制僱主與個別勞工磋商的機會。工會為會員所簽訂的團體協約，或是如罷工等工會所發動的集體行為，都不但限制了個別勞工與僱主的契約自由或行動自由，亦直接限制了僱主與個別勞工的「交易機會」以及其他貨物運送等權利。（註 21）早期，美國的雪曼法 (the Sherman Act) 就以為工會之行為乃是「不合理的限制交易」 (unreasonable restraint of trade) 而加以禁止。（註 22）所以，以其非為「從事交易之事業」為由，把工會當然地排除在公平法的適用範圍外，是有問題的。若數個工會聯合以契約、協議或其他方式之合意，共同決定所欲與僱主簽訂的勞動團體協約之內容，難道不是「聯合行為」？由此可知，勞工與工會兩者，若其從事各類集體勞動行為，應屬於公平交易法第二條所稱之「事業」，而不應將其排除在外。

三、小結

公平交易法第二條對於事業的定義規定，並沒有實質的規範意義，反而產生某些誤導的作用。事實上，在判定某一行為應否受公平法的規範時，其是否乃是本條所謂之「事業」並無關緊要。直接自其「行為」是否為公平法其他條文所許加以判

註 20：見廖義男，註 5 前揭文，頁二十一。

註 21：See Kieran M. Corcoran, Note, When Does the Buzzer Sound? : The Nonstatutory Labor Exemption in Professional Sports, 94 COLUM. L. REV. 1045, 1048 (1994).

註 22：Id. 此外，有關美國的勞動行為與反壟斷法間的關係，詳見後文 3、3、。

斷，結果將會完全一樣。

而勞工與工會的集體勞動行爲（如簽訂團體協約、罷工等），由於其在形式上符合了公平交易法某些條文的構成要件，實際上亦產生「限制交易」或「限制競爭」的效果，故表面上應為公平法之規範對象。即使最後因為立法政策的緣故不適用公平法，那也是因為第四十六條一項的除外，而非因為其不屬於公平法第二條所稱之「事業」。

但是，即使工會與勞工都屬於「事業」，不表示它們與僱主所訂定的團體協約就當然與一般交易行爲一樣完全受著公平交易法的拘束。因為有關團體協約（待勞動權利之行使），在我國已有另一套勞工法體系的規範，那麼是否仍有必要再由公平法來重複管制？這就是勞動團體協約行爲是否因公平法第四十六條第一項而豁免的問題，在以下（第3部份），本文將對此問題加以分析探討。

參、勞動團體協約與公平法第四十六條第一項之關係

一、公平交易法第四十六條第一項之意義

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爲，不適用本法之規定。」單純從文義上，是沒有辦法提供給我們清楚的解釋準則的。「依照其他法律之行爲」，是表示某一事項只要是在其他法律主管機關的管轄權範圍之內，就不適用公平法呢？還是必需該項具體行爲是某項法律所明文要求或許可的，方可豁免？有無「默示」豁免？區分標準為何？

基本上，公平法第四十六條第一項之目的是在求取「公平交易法促進市場公平競爭之利益」與「其他管制措施所追求之利益」，之間的平衡。（註23）蓋國家整

註23：參閱劉孔中，我國公平交易法第四十六條第一項之研究，輯於註17前揭「研究報告」，頁一〇五以下；范建得等，「公平交易法除外規定之研究：以運輸事業為例」（民八三年二月）。

體法律體系應為一個統合協調的架構體系，各類追求不同目標、滿足不同利益的法律，應能取得利益上的均衡。公平交易法依照該法第一條的規定，其目的乃是「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」，而其他的管制法律亦有其個別目的。在某一行為同時該當於兩種法律的構成要件，但法規的評價卻有所不同時，執法者必須作出一個權衡，以決定該行行為受哪一個法律的管制，產生哪種法律效果。這難以完全用傳統法學中「後法優於前法」、「特別法優於普通法」的法則去解決。還必須加入價值的衡量要素。所以，在處理有關公平法第四十六條一項之問題時，第一步就是要先確認該「其他法律」之目的何在，以便加以權衡。換言之，公平法第四十六條第一項的規定，就是賦予執法機關在個案裡衡量法益的空間。（註 24）執行機關（公平會或其他法律主管機關，以及法院）應該在適用法律時，監可能使兩種法域間之功能與評價衝突，減至最小。（註 25）

至於所需衡量的「其他法律」所追求之法益，範圍可能相當廣泛，不限於所謂的「國家對國民之『生存照顧』義務」（註 26）。因為管制目的相當的多樣化，單單「生存照顧」不足以概括說明所有的管制目的。依 Cass R. Sunstein 的看法，各種管制法律所追求的利益至少有：(1) 回應「市場失靈」(*respond to market failures*) 的問題；(2) 為公共利益而做的利益重分配(*Public Interested Redistribution*)；(3) 體現社會集體的要求及理想(*collective desires and aspiration*)；(4) 提供多樣化的經驗及偏好的形塑(*diverse experiences and preference formation*)，甚至包括了(5) 利益團體的財富移轉(*interest-group transfers and "rentseeking"*)等。（註 27）而這些目標或利益，在個案中，就必須與公平法「維護競爭秩序」的立法目的求一平衡了。

註 24：參閱劉孔中，註 23 前揭文，頁一〇九。

註 25：同上註。

註 26：參閱劉孔中，註 23 前揭文，頁一〇六～一一四。

註 27：See CASS R. SUNSTEIN, AFTER THE RIGHTS REVOLUTION: RECONCEIVING THE REGULATORY STATE 47-71 (1990).

而執法者在權衡價值時，尚須注意：

(一)個案權衡

公平法第四十六條第一項不在於確認其他法律之規定當然係公平交易法之特別法而優先適用，而是要求各個執法機關在個案之中去拿捏輕重、權衡利益。所以，「即使其他法律有另外規定，並不表示一定完全排除公平法，或即使其他法律未明確排除公平法，並不一定表示一定不能排除公平」。（註 28）執法機關應該在個案之中，根據當事人的行為樣態、其他法律規定的明確程度等考量因素來判斷該行為是否應該受到公平法的約束，而不宜簡化處理。

(二)「其他『法律』」包括憲法，但不包括職權命令

第四十六條第一項的「其他法律」，是否僅指形式意義的法律（即立法院通過，總統公布之法律），抑或包含合憲秩序下的一切有拘束力的法規？有問題者，係「憲法」本身算不算是本處所稱之「其他法律」，以及行政機關所頒布的行政命令是否屬於此處所謂的「其他法律」之問題。

首先探討行政命令的問題。依中央法規標準法第七條的規定，行政命令分為行政機關依其法定職權所制定的「職權命令」，與基於法律授權訂定之「授權命令」兩種。從法律保留 (Vorbehalt des Gesetzes)（註 29）原則來看，職權命令應該沒有對外的效力，亦即，僅能作為「行政規則」(Verwaltungsvorschriften) 而不可作為「法規命令」(Rechtsverordnung) 以拘束人民（註 30）。但是事實上我國職權

註 28：見劉孔中，註 23 前揭文，頁一〇九；註 17 前揭「研究報告」，頁二八二。

註 29：關於法律保留原則，參閱吳庚，「行政法之理論與實用」，頁七十五～八十三（民八一年九月）；許宗力，論法律保留原則，輯於氏著「法與國家權力」，頁一一七以下（民八一年四月）。

註 30：參閱許宗力，論國會對行政命令之監督，輯於氏著註 29 前揭書，頁二六九以下，頁二八七～二九四。關於法規命令與行政規則的定義與區別，詳見朱武獻，命令與行政規則之區別，輯於氏著「公法專題研究(一)」，頁二三五以下，頁二七一～三三四（民七五年一月）。

命令內容涉及人民權利義務事項者，在所多有。（註 31）理論上這些「應領而未領通行證」的「事實上」（*de facto*）獨立的法規命令，應以牴觸憲法而無法視之，但是既然實務上承認其合法性，其也就繼續存在我們的法秩序中。然而那並不表示我們就必然要把它們列入公平法地四十六條一項的「其他法律」範圍之內。因為，無論從立法理由或法律用語來看，立法者並無讓欠缺法律依據之行政命令排除公平交易法適用的意圖。（註 32）此外，能排除公平交易法而被適用的「法律」規定必定涉及許多人民之權利義務，從法律保留原則觀之，立法者必須親自制定之。是以本條所謂的「其他法律」不包括無法律授權的「職權命令」。（註 33）至於授權命令之內容有排除公平法適用之效果者，由於此法規命令完全具有法律的效力，故應為本條所稱「其他法律」。

另一個問題是某項行為若是行使憲法上的基本權利，則能否當作「依其他法律之規定」所為之行為而豁免公平法之適用？進一步來說，「憲法」是否為公平法第四十六條第一項所稱的「其他法律」？或是需等到立法者具體地將憲法上的權利落實為法律上的權利時，該項行為方能免於受到公平法的拘束？

原則上，本文認為憲法本身應該可以算是「其他法律」。如果某項行為是可以直接援引憲法當作法源根據的行為，則該項行為自然可以免除公平法的限制。例如假定汽車公司聯合向立法院請求提高關稅，表面上似乎該當了公平法第十四條禁止聯合行為之構成要件，但是憲法第十一條、第十四與第十六條保障人民有言論、集會結社、遊行，與請願的權利，這樣的行為當然不應該被認為應該事先聲請公平會許可。（註 34）不過某些憲法上的權利，其必須由立法者來加以落實，而不能直接作為請求權基礎者（註 35），則當事人不可援引憲法上規定，以主張豁免於公平交

註 31：見吳庚，註 29 前揭書，頁八十五～九十七，頁二一八；朱武獻，註三十前揭書，頁三七一以下。

註 32：見劉孔中，註 23 前揭文，頁一一六～一一七。

註 33：同上註，頁一一六～一一八。

註 34：參閱註 17 前揭「研究報告」，劉紹樸發言意見記錄，頁二九三～二九四。

註 35：關於此類憲法規定或基本權利的性質其法律效力，參閱陳新民，論憲法委

易法。例如憲法第十五條規定人民有工作權，第一五三及一五四條規定有關勞工權益之保護，但是若無勞動基準法、工會法及團體協約法之立法規定，則勞工組成工會、集體與資方談判訂定團體協約之行為，則無法直接引用前述憲法之規定以規避公平交易法聯合行為的規定。因此，憲法規定本身自是第四十六條一項所稱之「其他法律」，然而在個案的衡量上，如果係尚須立法予以落實的憲法條文，則仍無法豁免。

總之，原則上，本條之「法律」應該包含了憲法以下一切符合憲法秩序的法規範。然而對於「職權命令」這個法秩序下的異物，本文不承認它能夠豁免原本應受公平法規範之行為。故不可將之涵蓋於第四十六條第一項的範圍之內。

(三)濫用豁免地位之處理

論者有謂「... 在該事業濫用其豁免地位時，仍應受到公平會濫用豁免之監督」（註 36）。的確，豁免地位的賦予，是一項法律上的特權。其目的是在滿足「其他法律」之管制目的，而濫用權利之行為，並不會達成「其他法律」的管制目的。所以表面觀之，似乎不應再享有豁免地位。

可是從另一方面來說，對於此類權利濫用之行為，如果「其他法律」本身已經提供了救濟的管道，去懲戒或是匡正該項不當行為，公平交易法是否仍然要介入？如果「其他法律」的立法意思是在於專屬的管轄，那麼公平法的介入有時可能會妨害該主管機關執法政策的一致性。例如公路法第四十二條規定，汽車運輸業之運價，應由汽車運輸業同業公會依照交通部訂定之運價準則擬定後報請主管機關核定，「非經核准，不得調整」。如果有某汽車運輸業同業公會未經主管機關核准，逕行詰整運價，則其調整運價之行為自然因為違反強制規定而無效。況且依同法第

託之理論，輯於氏著「憲法基本權利之基本理論」（上冊），頁三十七以下（民七九年一月）；陳新民，論社會基本權利，輯於氏著前揭書，頁九十五以下。 Mary Ann Glendon, *Rights in Twentieth-Century Constitutions*, in THE BILL OF RIGHTS IN THE MODERN STATE (Geoffrey R. Stone et al. eds., 1992).

註 36：見劉孔中，註 23 前揭文，頁一二〇。

七十七條規定，主管機關對於此種違法行為，尚可以科處罰鍰、吊扣車輛牌照、停止其營業，以及報請交通部撤銷其營業執照等手段可資運用。此時難道公平會還要對此等行為，以其違反公平交易法第十四條聯合行為之規定而加以處罰？故本文以為，濫用豁免地位之行為，只有在立法者有意於此讓公平法予以規範之時，公平會方宜介入。

(四) 豁免及於限制競爭與不公平競爭行為

從條文體系來看，公平法第四十六條第一項是規定在「第七章 附則」之中，在適用上應該及於一切公平法上的條文。也就是說，從體系解釋的角度來說，第二章所規範的「限制競爭」行為以及第三章所管的「不公平競爭」行為，皆是第四十六條第一項所豁免的對象。

但是亦有論者主張：「公平法第四十六條第一項允許其他法律規定排除公平法之條文，無論如何，不能包括典型不正當競爭行為之規定（公平交易法第十九、二十、二十一、二十二條）。蓋此等規定，皆在維護競爭之正當性，與生存照顧義務絲毫無涉」（註 37）。為什麼這些規定的目的是在「維護競爭之正當性」，就會「與生存照顧義務絲毫無涉」？何謂「競爭之正當性」？這就要從第二章不公平競爭的立法目的來探究了。

從公平第一條來看，所有公平法的條文都是在「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」。那麼區分限制競爭（第二章）與不公平競爭（第三章）之目的為何？為什麼要把「不公平競爭」與「限制競爭」加以區分？有學者認為不公平競爭，乃是指營業競爭行為之「不正當」，概念上包括「不法」及「背於善良風俗」。其所欲追求者，乃是「效能競爭」。即：事業應以價格或品質取勝也。（註 38）換言之，此處所謂之「不公平」，指的是「不以價格或品質競爭的手段」。與「限制競爭法」相同，兩者同樣是在「維護競爭秩序」，只是

註 37：見劉孔中，註 23 前揭文，頁一二〇。

註 38：參閱廖義男，公平交易法案例解析，輯於氏著註 5 前揭書，頁一〇八；廖義男，從經濟法之觀點論企業之法律問題，輯於氏著「企業與經濟法」，頁四十九以下，頁七十六～七十七（民六九年四月）。

其處理的對象並不相同。限制競爭法所規範的獨佔、結合，與聯合行為，基本上是對於有控制市場危險之行為加以規範；而不公平競爭法則以一般的違背競爭秩序的行為加以管制。在目的上有相通之處。而如前所述，公平法第四十六條一項的規定是要容許反壟斷法以外的管制目的能夠達成。而許多管制措施本身即是針對不宜以競爭處理的領域加以規範，或是要解決市場失靈之類，不能依靠市場制度的問題。所以，如果某一項行為能夠依第四十六條第一項規定豁免於獨佔、結合，或聯合行為之規定，實在沒有理由還要受第十八、十九等條文的管制。以前面舉過的例子來看，如果汽車運輸業同業公會未經核准，自行變更運價，是可以豁免於公平法第十四條的行為，難道它還要被定位成「以其他不正當之方法，使競爭之交易相對人與自己交易之行為」，或是「以脅迫、利誘或其他不正當方法，使他事業不為價格之競爭，參與結合或其他聯合之行為」？由於在第二章所禁止的行為，幾乎在第三章都有類似行為類型的規定（只是行為主體的身份認定有異），要是我們認為第四十六條第一項不能豁免不公平競爭行為的罰則，那麼公平會永遠可以援用該等條文，對立法者有意豁免於公平法的行為加以管制，那麼這個條文還有什麼意義？

基於以上理由，本文以為第四十六條第一項的豁免範圍及於不公平競爭行為之部份。

總之，公平法第四十六條第一項之意義，在於令執法者於個案之中，仔細地衡量各個法律所欲追求之利益，以決定競爭行為所應適用之該當法規。

二、勞動團體協約之規範基礎及其效力

所謂的團體協約，其主要的法律依據乃是團體協約法。依團體協約法第一條規定，所謂之團體協約乃是「僱主或有法人資格之僱主團體，與有法人資格之工人團體，以規定勞動關係為目的，所締結之書面契約」。依同法第四條之規定，此一協約尚須呈請主管機關認可。該項協約之效力優於個別僱主與個別勞工所訂定之勞動契約（第十六條）。

由此定義可知，團體協約之資方當事人，可能為某一僱主，也可能為有法人資格之僱主「團體」；而勞方當事人，則必為有法人資格的工人「團體」。此所謂之工人團體，即是「工會」（參見工會法第六條）。而這樣的「團體」所簽訂之契約，會對於全體會員發生拘束力，個別工人會員不得與僱主訂定與之抵觸的契約。

甚至團體協約法第十七條還規定，當原團體協約屆滿，新團體協約尚未簽訂時，原團體協約仍為有效。可見這個由團體所簽訂的契約，對於個別勞工與僱主的拘束力都相當的大。

將此等協約拿來與公平交易法第七條相比，可以看出其是有可能構成聯合行爲的。因為個別的勞工，都是「提供服務」之人，而彼此在勞務市場上，都是有競爭關係者。蓋勞動工資基本上亦依供需法則、價格制度決定耳。所以勞動團體協約可說是個別勞工以契約、協議等合意，與有競爭關係之他勞工（事業）共同決定服務之價格、或限制技術、交易對象等（勞動條件），相互約束勞工活動（因為個別之勞工不能與僱主訂定抵觸團體協約之勞動契約）之行爲。然而由於這是依「團體協約法」所為之行爲，故依公平法第四十六條一項規定，可以豁免於公平法的適用。但是具體的豁免範圍到底為何？是否所有的團體協約都完全不受公平交易法的拘束？本文將於下一部份探究此一問題。

三、勞動團體協約行爲豁免於公平法之程度與範圍

前文已經提及，某項行爲是否免於受公平法的拘束，不能抽象論之，而應具體地根據個案事實脈絡，作出適當的價值權衡，以為妥善的判斷。團體協約行爲雖然是團體協約法所授權的行爲，但是是否任何協約均完全豁免於公平法之管制？若否，其管制界限何在？借用美國的經驗，可以給我們一些啓發。

在一八九〇年制定的雪曼法 (the Sherman Act of 1890) (註 39)，並沒有任何豁免工會活動的條文，而早期的反壟斷法之執行上，也以為工會之活動常常是不合理的限制交易 (unreasonable restraint of trade) 而應受禁止。(註 40) 但是這樣的見解對於勞動權利的爭取有著很大的妨礙，故一九一四年制定的克來登法 (the Clayton Act of 1914) 第六條 (註 41) 及第二十條 (註 42)，與之後的諾里斯-拉

註 39 : 15 U.S.C.A. §§ 1-7 (1990).

註 40 : e.g. Gompers v. Bucks Stove & Range Co., 221 U.S. 418, 437-38 (1991); Loewe v. Lawlor, 280 U.S. 274, 294-95 (1908).

註 41 : 15 U.S.C.A. § 17 (1990).

註 42 : 15 U.S.C.A. § 52 (1990).

瓜地亞法 (the Norris-LaGuradia Act, NLA.) (註 43) 就豁免了某些勞工工會行為之反壟斷法責任。(註 44) 克來登法第六條規定勞工 (labor) 不是商品，且反壟斷法不禁止勞工組織。同時第二十條限制了法院對於勞資爭議之行為頒布禁制令的權力，並且豁免了某些勞工行為，使之免於反壟斷法的管制。此使得有關勞動條件的爭議，以及勞工個別或集體終止僱傭關係或勸說他人終止勞動關係之行為，皆不在受到法院的禁止。而諾里斯-拉瓜地亞法宣告了傾向保護勞工組織的政策，並且更進一步限制了聯邦法院對於勞動行為頒發禁制令的權力。

就這些法條，最高法院陸續表示了見解。在一九四一年的 *United States V. Hutcheson* (註 45)，最高法院表示：克來登法與諾里斯-拉瓜地亞法的豁免規定，一樣適用於雪曼法的規定。(註 46) 且依法院見解，只要繫爭之工會行為係追求工會本身的利益 (acts in its self-interest) 並且不與非勞工組織聯合 (not combine with non-labor groups)，則在豁免之範圍內。(註 47)

在 *Apex Hosiery Co. V. Leader* (註 48)，法院則認為工會之行為只有當它對於「商業競爭」 (commercial competition) 有著直接、實質的影響時，方被認定為違反雪曼法。(註 49) 此所指者乃對市場價格之影響 (an impact upon market prices) 或是其他對商業或貿易交易之自由競爭的減損。(註 50) 尤其有甚者，即使有以上所言之效果，若其對競爭的減損係基於勞動基準的變動，亦不受雪曼法之禁止。(註 51)

註 43 : 29 U.S.C.A. §§ 101-102 (1990).

註 44 : See Corcoran, *supra* note 21, at 1049.

註 45 : 312 U.S. 219 (1941).

註 46 : 312 U.S. at 234-35.

註 47 : 312 U.S. at 232.

註 48 : 310 U.S. 469 (1940).

註 49 : 310 U.S. at 495, 500.

註 50 : *Id.* at 493.

註 51 : *Id.* at 503-04.

雖然以上兩個案子，其所處理者皆非勞動協約的事實，但是從其論理來看，是可以適用在團體協約行為的。（註 52）

又，在 Allen Bradley Co. V. Local 3, IBEW（註 53），最高法院進一步闡釋：工會的豁免地位，不保障工會與有獨佔地位之僱主共謀以限定價格等限制競爭之行為。（註 54）故若團體協約內有此情形，則不受保障。換言之，若工會與僱主聯合，以實現僱主限制商業競爭的目標，則不受豁免規定之保護。

之後，在 United Mine Workers V. Pennington（註 55），與 Local 189, Amalgamated Meat Cutters V. Jewel Tea Co.（註 56）兩案裡，最高法院又處理了此類限制第三人競爭的團體協約。雖然這兩個案子的判決都沒有達成多數，而只是複數法院判決 (plurality opinion)，但是在這兩個判決中主筆法院意見的大法官 White，其意見倒是相當一致。他表示繁爭的團體協約並不當然免於雪曼法的管制，法院應調和雪曼法與全國勞工關係法 (the National Labor Relations Act) 的政策而做判斷。（註 57）結論是：(1) 此類協約必須是追求工會本身的利益而非與非勞工組織聯合；(2) 協約的標的需與和工會有密切直接關連之事項有著緊密的關係，以及 (3) 該協約不得損害團體協約當事人與第三人的契約自由。（註 58）此外，自此以後，法院確認勞動團體協約並非受克來登法與諾里斯-拉瓜地拉法所絕對豁免的行為，而是法院在權衡勞工政策以及反壟斷政策之後，所給予的「非法定豁免」 (nonstatutory exemption)。（註 59）

註 52 : See Milton Handler & William C. Zifchak, *Collective Bargaining and the Antitrust Laws: The Emasculation of the Labor Exemption*, 81 COLUM. L. REV. 459, 481 (1981).

註 53 : 325 U.S. 797 (1945).

註 54 : 325 U.S. at 809.

註 55 : 381 U.S. 657 (1965).

註 56 : 381 U.S. 676 (1965).

註 57 : 381 U.S. at 664-65.

註 58 : See Handler & Zifchak, *supra* note 52, at 485.

註 59 : Pennington, 381 U.S. at 662;Jewel Tea, 381 U.S. at 689.

在一九七五年的 Connello Construction Co. V. Plumbers & steamfitters Local 100(註 60) 之中，法院做了一些不同以往的處理。本案繫爭之團體協約行為乃是全國勞工關係法所禁止的行為，(註 61) 但是法院以為國會並未將全國勞工關係法當作是唯一、專屬的救濟規範，進而排除反壟斷法對此類行為的規範。(註 62) 故依此判定，由於該協約對於次承包商之競爭課以直接的限制，而其競爭之減少並非基於不同的工資及工作條件，故不能享有豁免的地位。

這個案子在美國受到勞工學者的抨擊，認為它違背了前例，又將反壟斷法不當地適用在勞工法的領域。(註 63) 但是就我國來看，還是有一些參考價值的。雖然其對於全國勞工關係法立法目的之解釋可能不當。

我國的規定與美國並不相同，第四十六條第一項並沒有明文針對勞動團體協約為豁免，而其他法律也沒有。但是運用「調和」公平交易法與團體協約法的立法目的與其追求之利益的方法，還是可以劃出一些界限。

首先，對於濫用團體締約權利的行為，若團體協約法或其他勞工法規有補救或處罰規定者，應該適用勞工法上的規定而非公平法。例如團體協約法第二章的規定，就是在限制某些類型團體協約的效力，使違反者無效。如果團體協約限制僱主買入製成品或加工品，則公平會不應以其違反公平法第十九條第三款的規定為由，加以禁止，蓋這種行為已被團體協約法第十三條規定為無效了。蓋公平交易委員會並非勞工主管機關，缺乏對勞工事務的專業判斷力，應該監可能不要以己之意去認定何謂「不正當」的協約。

此外，由於團體協約尚須經過主管官署認可，是否代表一切經過認可的團體協約，都可以豁免？由於團體協約法第四條第一項中，主管官署可以刪除或修改團體協約內容之事由為：「違背法令」、「與僱主事業之進行不相容」，以及「與工人從來生存標準之維持不相容」三種。如果這些考量因素已經把公平交易法所欲達成的價值納入，那麼公平交易法可能沒有置喙的餘地。關鍵在於「違背法令」四字是

註 60 : 421 U.S. 616 (1975).

註 61 : Id. at 626-35; 29 U.S.C.A. § 160(c) (1990).

註 62 : 421 U.S. at 627-34.

否可以包含公平交易法的考量？基本上，本條之目的應該是避免團體協約違反一切的法律強行規定，所以自應包含公平交易法在內。但是在此，本文以爲團體協約法第四條第二項要求主管官署考量團體協約是否違反法令的規定，並不至排除公平會的介入。因爲如果「不違反公平法」在本條的考慮範圍之內，則公平會自然是比較適切的專業管轄機關。所以，團體協約如有違反公平交易法的權利濫用行爲，而勞工法的體系之中並未提供適當的救濟方式，則公平交易委員會即可援用公平法的適當條文干預之。

公平法於此之適用，不可能是限制競爭的行爲。因爲團體協約的訂定本身就是法所容許的聯合行爲，吾人不可能要求工會在訂定團體協約之前，或是勞工在組成工會之前，先在聲請公平會的許可。而工會的「獨佔」或工會與工會之間的「結合」與勞動協約無涉（非工會與僱主訂定的契約）。所以會適用公平法的情形，必然是違反不公平競爭的規定，尤其是公平法第十九條的規定。譬如團體協約中規定，僱主不得向某一廠商購買貨物，則可能違背了第十九條第一款、第三款的規定。

又，團體協約的內容，必須與工會促進勞工權益之目的密切相關，而不能構成與僱主之間的「勾結」（即以限制他人交易爲目的），否則即構成公平法之違反。

最後，在個案做價值衡之時，必須將勞工關係的社會情勢列入考慮，以認定某項團體協約的內容是否爲促進勞工權益之必要手段。

肆、結論

公平法第二條事業的定義，並不具實質規範效力，執法者仍然要根據當事人的具體行爲是否構成公平法所要規範的類型而加以判斷。因此，工會或勞工都不應被排除在事業的定義之外。而公平法第四十六條第一項是給予執法者在個案之中權衡不同法律之利益的規定，就團體協約而言，除非其內容有勾結僱主以限制他人間之交易，或是其他不公平競爭樣態的行爲，而勞工法本身無法加以管制者，公平會才要援引公平法予以介入。

