

澳洲、紐西蘭競爭法制考察報告

胡光宇 *

目 次

壹、前言	肆、澳洲、紐西蘭競爭法主管機關
貳、澳洲、紐西蘭競爭法簡介	合作與協調協定之介紹
參、澳洲、紐西蘭競爭法之主管機關暨執行情形簡介	伍、結論與建議
	陸、附記

壹、前言

我國公平交易法自民國八十一年二月四日實施以來，至今雖僅有短短三年半的時間，但在社會各界的支持與本會的努力下，公平交易法所建立的經濟規範、所強調的競爭精神、所引發的產業革新運動，已使國內經濟環境產生結構性的轉變，液化石油氣之經銷市場、融資融券市場、票券金融市場等均已開放經營，而油品供應市場於未來台塑六輕建廠完成後亦有新的競爭者加入；企業間之聯合行爲經過本會的調查處理，業已產生明顯的嚇阻效果；另，本會所進行的各項行業導正計畫，更適當地調整整體產業的競爭行爲，使業界的經營活動符合公平競爭的精神，並能確保消費者的利益。綜言之，公平交易法在我國實施後所取得的成效，足可稱之為另一種成功的「台灣經驗」。

我國之公平交易法主要係參考美國、德國、日本及韓國的相關法規所制訂，本會自成立起，為汲取該等國家之執法經驗，使公平交易法的執行符合經濟環境之需

* 作者為本會第二處科長，考察期間為 83.12.1 至 83.12.14。

要暨世界潮流趨勢，亦曾多次派員至該等國家考察其執法實況。惟位於南半球、同屬亞太地區的澳洲、紐西蘭兩國，其競爭法之實施情況吾人並不清楚，鑑於亞太地區各國往來日益密切，澳、紐兩國與我國又同是 APEC 之一員，本會實有必要深入瞭解該等國家之競爭規範，俾利我國未來加入國際組織後，有良好的對話基礎。

事實上，由於同為大英國協的一員，自由競爭的企業經營理念早已深植澳、紐兩國之民心，強調競爭精神的法規於本世紀初即已於該兩國家普遍實施，因此其競爭法的執行情況如何、主管機關之主要執掌以及兩國間合作情況的進展等，均值得吾人參考學習。本報告之內容以該兩國家競爭法之簡介以及主管機關之職掌為說明重點，並略述兩國間合作交流之情況，期先跨出瞭解澳、紐競爭法規的第一步。

貳、澳洲、紐西蘭競爭法簡介

一、澳洲競爭法簡介

第一節 前言

1906 年澳洲公布「澳洲工業保護法」(Australian Industries Preservation Act) 是為該國規範限制營業行為法規的濫觴，而其立法靈感則來自美國的反托拉斯法。1965 年澳洲又制訂了「交易行為法」(Trade Practices Act 1965)，同樣也在規範限制營業競爭之行為，惟該法在混凝土煙管事件發生後，備受各界質疑，是以 1971 年該國又制訂「限制交易行為法」(Restrictive Trade Practices Act 1971)，而現行之「交易行為法」(Trade Practice Act 簡稱 T.P.A.) 係制訂於 1974 年，並於 1992 年七月之修正案中，增列民衆得要求廠商賠償其產品瑕疵所造成之損害之條款。

根據澳洲交易行為委員會 (Trade Practice Commission) 主席 Allan Fels 表示，交易行為法之主要目的在於(1)防制反競爭行為，以激勵企業的競爭與效率，促使消費者於價格、品質與服務上有更多的選擇；及(2)確保消費者與製造商或出賣人於交易時之交易地位。而該法所規範的行為可概分為「反競爭行為」、「不合理行為」、「不公平行為」、「產品責任」及「國際貨運」等五大類，第二節則分述其規範內容。

第二節 交易行爲法簡介

澳洲之交易行爲法共十二章一百七十二條，第一章爲名詞解釋，第二章爲主管機關「交易行爲委員會」(Trade Practices Commission)職能之說明，第三章爲澳洲「交易行爲法庭」(Trade Practices Tribunal)之組成及職能之說明，第四、五章則論及該法對限制競爭行爲之規範內容及對消費者保護之範圍，第六章規定爲對違法行爲之處罰與損害賠償，第七章則說明豁免不適用該法之程序，第八章爲對維持轉售價格行爲之規範，第九章係在說明交易行爲法庭對交易行爲委員會複審之相關作業事項，第十章則在討論國際貨運之相關規定，第十一、十二章則爲交易行爲委員會證據保存事項之過渡性規定及附則。

由於澳洲交易行爲法之規範事項極爲龐雜，本報告僅就其對交易行爲之規範分述如次：

(一)反競爭行爲

交易行爲法第四章禁止下列反競爭行爲：

(1)反競爭之協議（第四十五條），即事業間遂行市場分配、限制供貨等減損市場競爭機能之協議，以及包括主要及次級（主體包括二以上之事業，如公會等）杯葛行爲之排他性條款等。

(2)市場力量濫用之行爲（第四十六條），包括

- 1.消滅或損害競爭者之行爲；
- 2.排除他人參與任何市場之競爭之行爲；及
- 3.阻礙或排除他人參與市場競爭之行爲等。

值得注意的是，該法與我國公平法一樣，不禁止事業擁有市場力量，甚至對於事業僅止於爭取市場力量的營業競爭行爲亦不禁止，對企業爭取交易機會、提昇經營績效而言，有其正面之意義。

(3)排他性交易行爲（第四十七條），亦即該法禁止事業間商品或服務的提供以下列兩點作為交易之條件：

- 1.不准或限制從競爭者處取得其他產品或服務；
- 2.不准或限制供貨給某特定人或某群人或某地區的人。

此外，經由通告程序，某些排他性交易行爲可免於該法之規範。

- (4)維持轉售價格（第四十八條及九六至一〇〇條）。主要係禁止上游事業設定最低轉售價格，而上游事業若訂定最高轉售價格則不在禁止之列。另，若上游事業積極促使下游事業勿從事折扣促銷之行為，亦屬違法。
- (5)反競爭之差別取價行為（第四十九條），本條款值得注意的是，若購買者誘使供應商從事差別取價，或其從優惠價格中獲取之利益有減損市場競爭之效果時，購買者亦屬違法，甚至可以市場力之濫用論處。
- (6)有可能影響或降低市場競爭之合併行為（第五〇條及五〇A），另公司取得其他法人之股份或個人財產，以及個人取得他公司之股份或資產，而有影響或降低市場競爭之虞時，亦受禁止。此外，對於在澳洲境外結合，而有可能減損澳洲國內市場競爭；或該境外結合造成結合者獲得控制澳洲事業之力量時，委員會、部長或任何人均得向公平交易法庭申訴該結合有減損競爭之情事發生，其結合無公共利益之合理理由，而由該法庭為是否無效之裁定。

(二)不合理行為

交易行為法第四章 A 禁止於商業交易 (commercial dealing) 及消費者交易 (consumer transaction) 時，從事不合理行為 (Unconscionable Conduct)。所謂不合理行為係指具有以下性質之行為：

- (1)交易一方於交易過程中受他方特殊之不能 (disability) 或不利益 (disadvantage)，而有造成損害；及
- (2)該「不能」係顯由交易中較具強勢力量之一方所造成；及
- (3)該強勢之一方藉由優勢地位或議價力量獲得不公平或不合理之利益。此外，對於消費者所購買之商品或服務若非用於轉售或其他商業用途時，交易行為法亦規定供給之一方不得為不合理行為。

(三)不公平行為

關於不公平行為方面，交易行為法自第五十一條至第六十五條等條文共規範十五種不公平的行為態樣。包括：

- (1)對於商品或服務未來之供給或使用為引人錯誤之表示；
- (2)虛偽不實或引人錯誤之表示；

- (3)對於土地之銷售為虛偽不實之表示；
- (4)對於員工招募為引人錯誤之行為；
- (5)未明確告知所有價款之行為；
- (6)於提供贈品時有虛偽不實之情事；
- (7)對於產品或服務之性質或特性為引人錯誤之表示；
- (8)引誘性廣告，例如以不合理之低價為招徠所作之廣告；
- (9)以回扣或佣金為餌，促使顧客進一步推薦潛在客戶或協助銷售之行為；
- (10)收下付款卻無意提供商品或服務之行為；
- (11)對於在家工作計畫為虛偽不實或引人錯誤之陳述；
- (12)令人煩擾或強迫式的銷售行為；
- (13)金字塔型銷售計畫；
- (14)對交易相對人給予非其所要求之借款或信用卡；
- (15)強行要求交易相對人支付非其所需之商品或服務之價款

(四)產品責任

為確保商品符合一定之標準並促使危險物品能立即撤出市場，交易行為法第六十五條訂有產品責任之規範，責令聯邦消費者事務局訂定產品安全規範、提供訊息並負管理之責；而委員會則負責召集會議審查研議之緊急禁令或強制撤回命令。與西方國家一樣，澳洲亦相當重視產品安全，因此有關產品責任之規定鉅細靡遺，甚至對進口業者亦課以高度的責任，惟相關規定與反托拉斯法的範疇無甚關係，在此不擬贅述。

(五)國際貨運

交易行為法第十章規定，對於在交通暨通訊部登記有案之國際貨運協訂，得豁免第四十五條（反競爭協議）及第四十七條（反競爭之排他性交易）之規範，但該協訂仍需受第四十五條D、E與第四十六條及第五十條之規範。

二、紐西蘭競爭法簡介

第一節 前言

紐西蘭早於1908年即訂有「防止壟斷法」(Monopolies Prevention Act)，該

法係配合 1905 年公布之「農業器具之製造、進口及銷售法」(Agricultural Implement Manufacture, Importation and Sales Act) 之規定，針對農業器具、麵粉、小麥、馬鈴薯等產品，以法律規範，避免該等產品出現不合理之高價，以確保國內生產廠商免於不公平競爭之困境。惟因該法適用範圍有限，其後立法當局雖謀求另立新法，但最後該等產業終以政府直接管制代之，以致在 1975 年防止壟斷法廢止前，該法一直未發揮應有之功能。1910 年紐西蘭又公布適用範圍較廣之「商業托拉斯法」(Commercial Trust Act)，旨在抑制貿易與商業活動上的獨占行為，適用範圍為食品、石油產品、礦產及農業器具等。另，1919 年紐西蘭公布「交易委員會法」(Board of Trade Act)，運用行政管理之力量，管制獨占、不公平競爭以及價格控制之行為。惟自 1930 年代以後，紐西蘭政府逐漸以管制或特許之方式，來處理經濟及獨占問題，競爭法的揮灑空間漸受限制。及至 1950 年代開始，受管制之產業才逐漸減少，競爭法又重新抬頭。事實上，由於紐西蘭是南太平洋上一個小型、受高度管制的經濟體，1980 年以前競爭法或競爭政策對該國國民而言仍屬陌生，相關規範多係沿襲英國法律而來，惟自 80 年代以降，「少一點政府，多一點市場」(less government and more market) 的思潮進入紐西蘭，該國經濟體制開始有極大的轉變，私部門的擴大以及對市場機能的信賴，使得該國亟需一套完整的競爭法規來規範市場的經濟活動。此外，80 年代初期紐、澳兩國即訂有增進經濟貿易關係之法規，兩國間同時也致力於商業法規的整合，是以該國的競爭法係以澳洲 1974 年之「交易行為法」為藍本。

紐西蘭之競爭法規大致包括 1986 年公布之商業法 (Commerce Act 1986) 及公平交易法 (Fair Trading Act 1986)，並由該國之商業委員會 (Commerce Commission) 負責執行。本報告則介紹該國兩大競爭法之規範內容，以進一步了解紐西蘭公平交易制度的運作狀況。

第二節 紐西蘭競爭法簡介

一、1986 年商業法

(一) 立法目的

該法之立法目的係在促使紐西蘭的市場經濟體系更具競爭性，並建立 1. 更具效率的企業、2. 更多樣性、更高品質的產品與服務、以及 3. 更具競爭性的價格，以提

升經濟福利。

(二)內容概要

1986 年商業法之內容包括標題篇及實體規範兩大部分，共一百一十八條。各章節之內容茲簡述如下：

(1)標題篇：

該篇首先定義該法相關用語之意義，包括獲取 (Acquire)、許可 (Authorisation)、企業 (Business)、商品 (Good)、供給 (Supply)、交易 (trade)、... 等，並針對相關條文，界定法規中有關競爭 (Competition)、市場 (Market)、市場控制地位 (Dominant position in a Market) 等名詞。此外，有關紐西蘭境外之行為影響紐西蘭市場、英國皇室或皇室企業涉及交易行為是否適用該法等，在該篇中均有說明。

(2)第一章：商業委員會

本章賦予該國商業委員會設立之法律依據。紐西蘭商業委員會至少應有三位委員，至多五位委員，而其中至少須有一名委員具律師身份且任期為五年。根據該法規定委員係由商業部長提名總理任命，而部長另可任命陪審委員 (associate member) 針對個案表示意見。此外，該法中亦明文規定所任命之委員需具有產業、商業、經濟、法律、會計、公共行政或消費者事務等方面之學識或經驗。

(3)第二章：實質減損競爭之限制交易行為

本章主要規範該國競爭法所禁止之事項。首先於第廿七條及第廿八條禁止一切實質減損競爭之契約 (Contract)、協議 (Arrangement) 或合意 (Understand)；第廿九條禁止契約、協議或合意中包含排他性條款；第卅條則視契約條款中包含價格之協定者，係實質減損競爭之行為，惟第卅一、卅二及卅三條則列舉合資經營 (Joint Venture)、某些對商品價格或服務報酬之建議以及聯合採購 (Joint Buying) 與促銷 (Promotion Arrangement) 等可排除第卅條之適用；而擁有市場控制力量 (Dominant Position) 者，以限制他人進入該市場或其他市場、阻礙他人參與該市場或其他市場之競爭以及消除該市場或其他市場之競爭者為目的之濫用市場地位行為，則於第卅六條中明文禁止。此外，該法中其他較重要者尚包括第卅七條禁止維持轉售價格 (Resale Price Maintenance) 行為及第四十三條至第四十五條之除

外適用規定等。

(4)第三章：企業結合

本章僅兩條條文（另，第四十九至五十一條則於 1990 年修正時廢除），禁止可形成具市場控制地位及增強市場控制地位之結合行為；而若僅是市場控制力量的轉換，例如結合前已擁有該資產或股份以及不會增強市場力量之結合行為則不在禁止之列。此外，若能證明企業結合所衍生之公共利益大於限制競爭之不利益時，縱該結合有增進市場地位之虞，商業委員會仍可核准該結合行為。

(5)第四章：價格管制

在市場缺乏競爭時，紐西蘭總理可依商業部長之建議，針對該市場之產品施以價格管制，而該項建議有時係由商業委員會向商業部長所提出。商業委員會應商業部長之要求提供相關建議時，應先予公告並徵詢利害關係人之意見後，始可提出建議。價格受到管制的商品或服務，其供應商應備有相關之價格及成本資料，以隨時應委員會之檢查。

(6)第五章：限制交易行為之許可及解除

如果關係人認為其行為有違反該法第廿七、廿八、廿九、卅七、卅八條之虞時，可事先向商業委員會申請，商業委員會得特許該行為不適用該法之規範。惟如果關係人對於事實提供虛偽不實或引人錯誤之資訊、相關市況有所改變或關係人未遵守許可之規定，則委員會得改變或取消該項許可行為。此外，本章亦有多項規定說明企業結合應遵守之規範。

(7)第六章：法院之執法、救濟及起訴

本章係針對法院之審判、罰金之課徵、救濟之提起等條件為具體之規定。

(8)第七章：附則

紐西蘭之商業委員會擁有極大的搜索與蒐證權。當其認為有必要時可要求關係人提供資訊、文件及證物；而當該委員會為確信涉案人是否參與限制競爭之活動時，可在法院開具之搜索令下，進行對涉案人所在地之搜索，包括帶走或影印相關文件等，相關之程序或要件在本章中均有明確之規範。此外，若澳洲交易委員會要求紐西蘭之居民或事業提供資料時，本附則另規定需經由商業委員會提交。

二、1986 年公平交易法

紐西蘭係於 1987 年三月一日開始實施公平交易法，以替代先前規範有關欺罔行為、不公平交易方法以及消費者資訊之相關法律，而紐西蘭法院並認為，該法係在保護每一個消費大眾，包括易受騙者、平均智能較低者以及教育程度較低者等。此外，該法特別強調，事業人之顧客若包括語言能力有困難者、年齡層不同者以及缺乏教育者時，即應特別注意其所作之廣告。以下則簡述紐西蘭 1986 年公平交易法之大概內容。

(一)規範事項：

- (1)禁止個人於交易時從事引人錯誤或欺罔之行為（第九條）。
- (2)禁止於招募員工（第十二條）及推廣商品或服務時，為虛偽不實或引人錯誤之表徵，包括偽稱商品或服務之價格、標準、品質、歷史或宣稱該商品或服務具有特殊之用途或優點等（第十三條）。
- (3)禁止某些不公平的交易行為（第十七至第廿四條）。
- (4)提供消費資訊及商品安全標準（第廿七至卅三條）。

此外，該法另須注意者包括：

- (1)不論行為人是否有意遂行欺騙或引人錯誤，只要該行為引起或足以引起欺罔或引人錯誤之效果，即具可責性。
- (2)公司或個人均可能被控違反本法。當公司違法時，其負責人、經理人、職員等均可能須負責任；而任何幫助或教唆違法行為的人，同樣須負責任，此一範圍包括為顧客設計引人錯誤廣告的廣告代理商、銷售貼有引人錯誤或欺罔標示的大盤商或零售商等。
- (3)鑑於參加人極可能為其誇大之金錢報酬所誘惑，紐西蘭之公平交易法亦禁止事業從事金字塔銷售計畫 (Pyramid Selling Scheme)，惟對於以推廣商品為主要收入來源之多層次傳銷計畫 (Multi-level Marketing Scheme)，則不在禁止之列。

(二)法律之執行：

- (1)違法之處分

任何人對於他人的違法行為均可依法提起訴訟，而法院對於涉嫌違法的行為，

依規定須於三年內採取法律行動。一般而言，民事救濟依原告之請求及損害程度之大小，分別由高等法院、地方法院以及爭議法庭負責審理；刑事責任則由地方法院負責審理。任何人均可向法院申請下達禁制命令，以阻止違法行爲的危害，而當有必要採取立即行動，法院亦可在完成法定之公聽程序前，下達暫時禁止命令，以避免損害情節的擴大。此外，商業委員會另有向法院申請更正廣告命令（Corrective Advertising Order）之權。

(2)抗辯

紐西蘭公平交易法第四十四條提供交易人於涉及違法時一個合理抗辯的機會，殊值參考。茲簡述如後：

1. 對於非因行爲人之故意所造成之不實或引人錯誤廣告，只要其能證明係肇因於以下三種因素之一，可不受該法之規範：
 - ①該違法行爲係基於「合理的錯誤」(reasonable mistake)，但行爲人需證明其用意是正確的，方能豁免。
 - ②該違法行爲係因「合理的信賴」(Reasonable relied) 他人（非其代理人或職員）所提供之資訊所致。
 - ③該違法行爲係因行爲人無法控制之「意外」(accident) 或「第三者」（非其代理人或職員）所造成，且行爲人已有適當的注意，但仍無法避免者。
2. 如果廣播人或報刊發行人能舉證其無理由懷疑該廣告有欺罔之性質時，其散播該廣告之行爲可予免責。
3. 如果事業能舉證其無從得悉某產品之標示是否符合法律規範者，其販賣之行爲亦得免責。
4. 對於拒絕提供商品之指控，若事業能舉證其已依廣告內容，在合理的時間內提供合理之數量的產品；或在合理的時間內，已以原價提供合理數量之等質產品者，得予免責。

參、澳洲、紐西蘭競爭法之主管機關暨執行情形簡介

一、澳洲交易行爲委員會 (Trade Practices Commission) 簡介：

(一)組織架構及主要任務：

澳洲交易行爲委員會設立於 1974 年十月一日，為澳洲交易行爲法 (Trade Practices Act) 之主管機關，負責執行該法第四章、第四章 A、第五章及第五章 A 之規範。而財務部 (Department of Treasury) 對交易行爲委員會亦有部分管轄權力，助理財務大臣 (Assistant Treasurer) 是負責掌理「限制交易行爲」之政策與法規之閣員。

交易行爲委員會雖是全國唯一負責主管競爭政策的機關，但在消費者保護的事務上，交易行爲委員會與各州及各屬地之消費者事物機構及聯邦消費者事務局有著互補之關係。

在組織架構上，交易行爲委員會有一位主席 (Chairman)、一位副主席 (Deputy Chairman)、一位全職委員及數位兼職委員，兼職委員可由助理財務大臣任命，任期為五年，其餘全職委員則由總理任命，任期可達七年。交易行爲委員會之組織架構如附圖一，職員共 188 人，其中於坎培拉總部者 100 人、新南威爾斯辦事處 27 人、維多利亞辦事處 22 人、昆士蘭辦事處 13 人、西澳大利亞辦事處 9 人、南澳大利亞辦事處 10 人、塔斯馬尼亞辦事處 3 人、北屬地及東斯爾各 2 人。

交易行爲委員會之主要任務為：

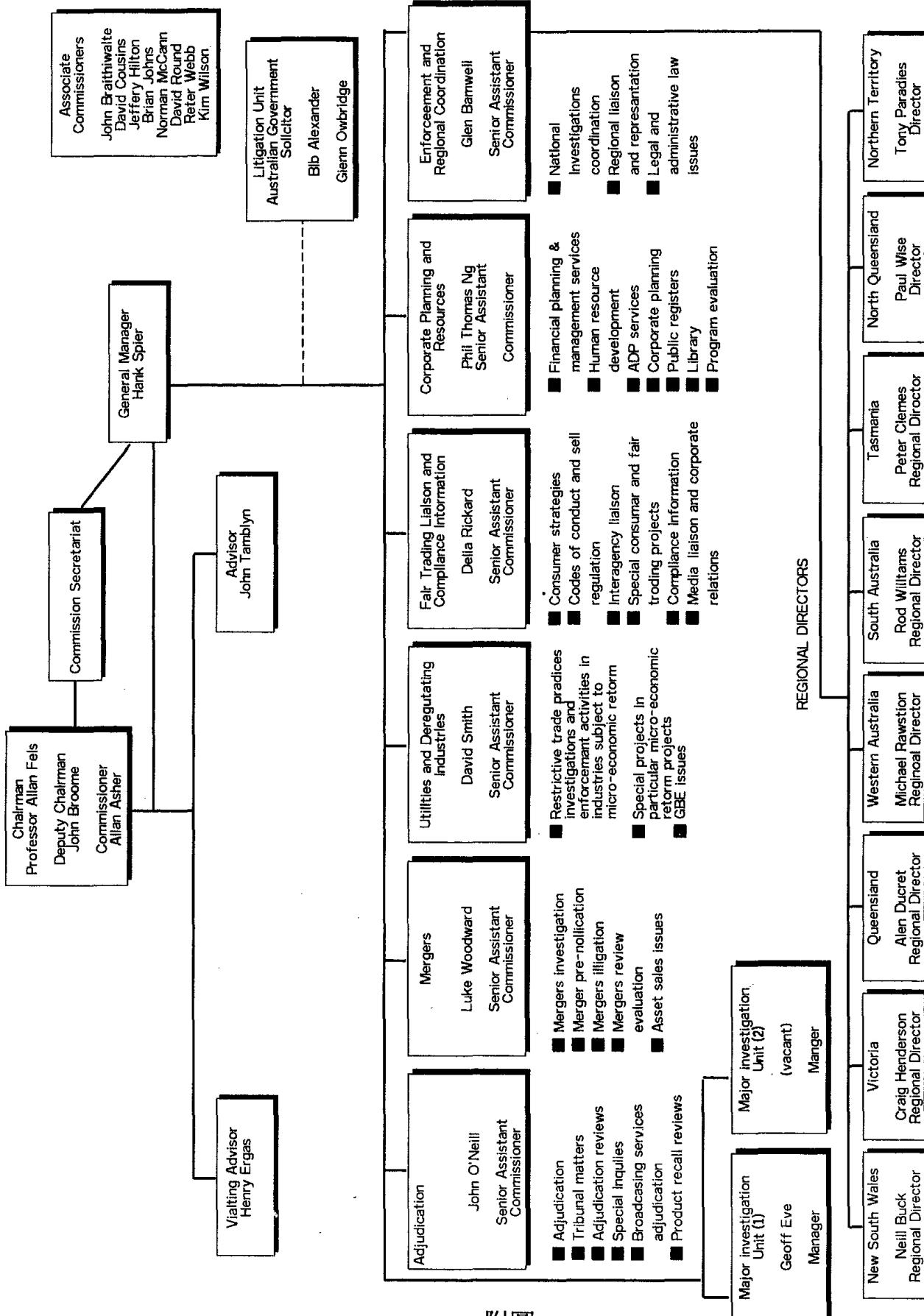
- (1)促進市場的競爭與效率。
- (2)在合理的市場中，促使大眾遵守公平交易規則。
- (3)宣導交易行爲法之規範內容及其對事業及消費者之適用規定。
- (4)有效地使用該會之資源。

(二)重要施政：

1993-94 年度交易行爲委員會主要工作有五項，茲分述如次：

- (1)競爭政策之改革：

Organisation chart as at 30 June 1994



1993 年八月 Hilmer 委員會提出「國家競爭政策回顧」一文指出，為提昇生活水準及國際競爭力並確保國內之競爭環境，澳洲之競爭政策有必要作一番革新，重點包括：

1. 普遍適用交易行爲法。
2. 重新檢討並改革公用事業之反競爭結構。
3. 針對自然獨占事業引進適當的管理方式。
4. 在適當的修正下，繼續辦理價格監視業務。
5. 重新檢討並改革反競爭之管制措施。
6. 重新檢討並改革國營事業的不公平競爭行爲。

該報告非但經交易行爲委員會之背書同意，澳洲政府評議會 (Council of Australian Governments) 並於 1994 年二月接受此份報告的觀點，並將落實為施政重點，對該國而言，誠屬競爭政策的一大變革。同時，為整合主管競爭政策之單位，交易行爲委員會將於 1995 年與價格監督局 (Price Surveillance Authority) 合併，並以全新的姿態主管競爭與消費者保護事務。

(2) 執行交易行爲法：

交易行爲委員會發動調查權的來源有三：

1. 來自市場之訊息，包括民衆之申訴及請釋案件。
2. 依職權自行發動。
3. 依政府部門之指示及照會。

1993-94 年度澳洲交易行爲委員會受理並調查之案件有 3031 件，較前一年度之 2275 件成長 33 %，其中所受理之申訴案中，以虛偽不實暨欺騙行爲最多占 28 %，其次分別為反競爭協定 (14 %) 、市場力量之濫用 (13 %) 、排他性交易 (11 %) 等行爲。惟若加計該會處理產品有關產地虛偽不實之表示、功能虛偽不實之表示、價格虛偽不實之表示、虛偽不實之保證等案件，則澳洲交易行爲委員會所處理之案件中，有 53 % 之案件與我國公平交易法第二十一條之規範類似。

(3) 主動促進產業競爭：

由於行政資源有限，交易行爲委員會認為，即使該會將所有違法行爲移送法院處理，是項作法仍缺乏效率，產業間仍會存在許多反競爭行爲。因此交易行爲委員

會於該年度中亦投注極大心力，將公平競爭之觀念導入個別產業，使其更具效率、更具競爭性，尤其澳洲在經歷個體經濟改革 (Micro-economic Reform) 後，傳統受管制之市場紛紛解除管制，是以，如何使該等市場上之事業瞭解交易行爲法之規範，重塑公平競爭之經營環境，更是該會責無旁貸的職責。

1993-94 年間交易行爲委員會針對能源（如電力、瓦斯）、通訊、郵政服務、陸地運輸等多項產業，訂定行爲規範、引入競爭觀念，使該等原已呈垂直整合結構之國營企業，有能力重新面臨解除管制後市場競爭之壓力。例如在能源產業上，該會協助該產業訂定行爲準則、參與電力諮詢小組提供意見、召開公用事業部門因應消費者改革會議等，全力協助整體產業面對市場競爭並做好保護消費者之工作。另，對於銀行業市場，該會參與財政部之工作小組，訂定銀行業的行爲準則，要求銀行業充分揭露交易訊息，並督促銀行業妥適處理其與消費者之糾紛。

(4)宣導並提供資訊：

澳洲現行之交易行爲法雖於 1974 年即開始施行，惟法院曾不止一次表達仍有許多社會大眾對該法規範內容極為陌生的看法，因此交易行爲委員會亦將法規的宣導工作，列為該會的施政重點。而交易行爲委員會之宣導工作係採多樣化的方式進行，例如與相關產業組織合辦宣導教育或研討會、研訂並發布行爲指導原則（如不公平行爲指導原則、行政作業程序指導原則等）、出版研究報告、定期出刊公報 (Bulletin)、年度報告及新聞資料 (Fair Trading) 等。此外，該會為教育民衆，避免其受不法之侵害，亦出版多種宣導手冊，如不動產交易指導原則、退貨參考手冊等，並免費提供民衆參考。

(5)組織規劃與管理

為保持執法彈性，並妥善利用有限的人力，澳洲交易行爲委員會經常檢討其組織架構，並作彈性調整，以因應經濟環境不同所需要之調查工作。1993-94 年度該會將執法部門拆為兩個部門，其一為公用暨解除管制事業部，其二為執法與區域協調合作部，分別負責個體經濟改革後相關產業有關獨占等問題的調查處理，以及一般案件的調查暨與地方分支機構及有關單位的協調合作事宜。此外，交易行爲委員會為處理日益複雜及多樣性的資訊，不斷推行辦公室電腦化作業，汰換舊有機型外，並開發案件處理與資訊校正系統，以充分支援涉法案件的調查工作。

二、澳洲價格監督局 (Price Surveillance Authority) 簡介：

(一) 澳洲價格監督局成立於 1984 年三月，為該國政府之價格與所得政策的主管機關之一，其主要功能有二：

- (1) 審核被公告缺乏競爭之企業的價格調整申請案。
- (2) 監督價格並處理消費者抱怨事件。

該局認為唯有在競爭機能失效時，為避免消費者受到高價格之剝削，價格監督局才有介入價格之監督與管制的立場。此外，目前調整價格需先向該局提出申請的商品或服務有：啤酒、餅乾、早餐用麥片、卜特蘭水泥、雞肉、香煙、即溶咖啡、混凝土、屋頂磚瓦、糖果糕餅、礦泉水、強心藥、巧克力、果醬、橘子果醬、寵物食品、石油產品、郵局服務、鋼鐵製品、止血棉塞、茶、衛浴用肥皂、及牙膏等。

(二) 澳洲價格監督局係由公共事務部、企業營運部以及督導部等三個部門所組成，委員則由商業團體、工會及政府所提名。現任主任委員 Dr. David Cousins 於 1993 年二月就職迄今，目前亦為任澳洲公平交易委員會之兼職委員。

(三) 1993 年八月國家競爭政策評論委員會 (National Competition Policy Review Committee 即 Hilmer Committee) 提出之研究報告指出，價格的監控與督導應是該國未來競爭政策重要的一環。當促進競爭之改革無法奏效時，應審慎地設定價格監控與督導之目標。於是，價格監督局與公平交易委員會應予合併，成立澳洲競爭委員會 (Australia Competition Commission) 以統籌主管競爭與價格監督事宜，另應設立國家競爭諮詢委員會 (National Competition Council) 為擬定政策之機構。依據該國之工作時程，澳洲競爭委員會應於 1995 年七月一日成立。

(四) 1993-94 年間價格監督局曾分別派員前往英國、紐西蘭、南非及瑙魯等國訪問，並有來自英國公平交易局 (Office of Fair Trading)、瑙魯國會之價格管制委員會、南韓貿易、工業暨能源部、紐西蘭商業部及日本與南非之民間單位到訪。其中，英國之到訪單位曾與該局就機場費率以及近年來民營化產業之價格等問題進行討論；而紐西蘭之到訪單位則與該局就雙方關切的競爭與產業改革所衍生之間題交換意見。

三、紐西蘭商業委員會 (Commerce Commission) 簡介：

(一)組織架構及主要任務：

紐西蘭商業委員會設立於 1986 年，負責執行年商業法 (Commerce Act 1986) 及公平交易法 (Fair Trading Act 1986)。該會目前有六位委員，包括一位主任委員、一位副主任委員、三名委員及一位兼任委員。為執行上述兩項法案商業委員會設有四個部門及奧克蘭、威靈頓及基督城等三個地方辦事處（組織架構如附圖二），截至 1994 年六月底止，該會共有六十八名職員，其中奧克蘭配置十一名、基督城有八名、其餘則均在威靈頓辦公。

紐西蘭商業委員會主要任務有四：

- (1) 執行商業法 (Commerce Act)，禁止限制交易行為、控制商品與服務，以及管制事業結合。
- (2) 執行公平交易法 (Fair Trading Act)，禁止交易中之誤導與欺罔行為、提供消費資訊及制訂產品安全標準。
- (3) 促進社會大眾對相關法律以及損害賠償規定之瞭解。
- (4) 事業結合之裁定、限制交易行為之特許、以及受監控之商品與服務價格之特許等。

(一)重要施政：

(1) 當前競爭及公平交易課題：

1. 賽續推動「解除管制產業」之促進競爭事宜。
2. 涉及商業法之案件逐漸減少，涉及公平交易法之案件日增。
3. 重要產業所面臨之問題：

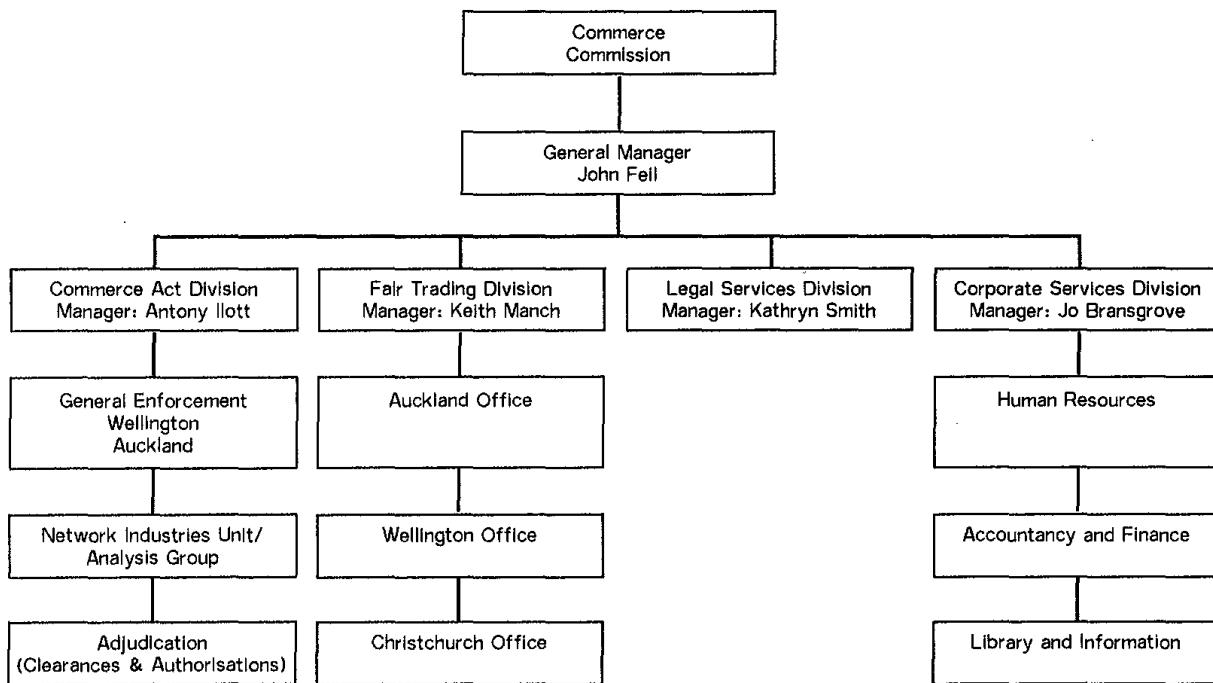
① 醫療

自 1994 年七月一日起醫療業一體適用商業法及公平交易法，故該會設計一套供醫療服務提供者使用之教材，說明在該等法律之下其所享有的權利與應注意之事項。

② 電力

由於電力零售的管制解除，如何對取得與使用配銷網路之業者收取適當費用，已成為該業亟須解決的主要問題；而傳輸價格、躉售市場以及其衍生事業之相關問題，也是未來該會應予關切的重點。

Organisation



附圖二

③液化石油氣 (LPG)

該會正尋求對 LPG 之生產與躉售業者間之契約進行協商，以解決其中之反競爭約款。

④瓦斯

由於 1980 年訂定的契約已包含可能限制競爭之條款，且近年來的修改仍未能滿足交易雙方之需求，該會目前正針對自然瓦斯公司 (Natural Gas Corporation) 與躉售客戶間所簽訂的供應契約進行瞭解。

(2)重要執法成果：

1.商業法部分：

1994 年度商業委員會共受理 819 件申訴案，較上一年度之 1007 件減少近 19 %；其中有 175 件初步認定違反商業法，而又有七十件通過委員會之「調查與執行標準」(Investigation and Enforcement criteria)，並作進一步且完整之調查。經該會處理結果，其中有兩件予以處分，一件以行政指導方式與事業達成協議，而有廿件予以非正式的警告。至於結合管制方面，1994 年度共完成九十二件結合案件的審核，其中有六十二件無關市場控制情事、十八件未進行結合交易、六件照准、一件特許結合、一件否決、四件提出警告，另有四件暫完成調查程序。此外，該年度商業委員會亦向法院指控兩件違反商業法之案件，並經法院判決確定，一件是有關維持轉售價格案，經法院判決處以三萬元罰金；一件是有關六家牛奶製造業者的聯合行爲案，法院認為該等業者有瓜分市場及阻礙新參進者之意圖，因而處以紐西蘭牛奶公司 (New Zealand Milk Corporation) 廿萬元之罰金，其他五家業者則各處三萬元之罰金。

2.公平交易法部分：

1994 年度商業委員會共受理 2059 件有關違反公平交易法的申訴案件，此外商業委員會同年度也受理了近 9000 通的電話詢問案件，惟其中仍有 20 % 的電話詢問案件非屬該會所執掌。若就所受理的 2059 件案件分析，完成調查程序且已採取法律行動者有 376 件，其中 322 件給予警告 (Warning) 、40 件屬幹部處置 (Staff settlement) 、4 件屬委員會處置 (Commis-

sion settlement)、10 件提起法院訴訟 (Court action)。

肆、澳洲、紐西蘭執法機關相互合作與協調之介紹

由於地緣與經濟、文化上的關係甚為密切，澳洲交易行爲委員會與紐西蘭商業委員會訂有「澳洲交易行爲委員會與紐西蘭商業委員會有關相互合作與協調之協定」(Co-operation and Co-ordination Agreement between the Australian Trade Practices Commission and New Zealand Commerce Commission) 以增進執法機關間之合作關係，處理影響兩國間之反競爭行爲。其有關之規定，茲簡述如下：

一、簽訂之背景

由於體認到澳洲及紐西蘭之競爭法與消費者法需經由兩主管機關之相互合作與協調方能增進該等法規之有效執行，澳洲交易行爲委員會及紐西蘭商業委員會乃簽訂本協定。

此外，雙方機構並有以下之共識：

(一)該協定與澳、紐商業管制相互合作及犯罪事件相互合作 (MUTUAL ASSISTANCE IN BUSINESS REGULATION AND MUTUAL ASSISTANCE IN CRIMINAL MATTERS) 之立法同時並行。

(二)該協定與 OECD 評議會對於會員國家有關影響國際貿易之限制商業行爲之建議同時並行。

(三)該協定係可強化澳、紐兩國政府有關整合商業法規之同意備忘錄議定書。

二、簽定之目的

本協定之主要目的係在促進兩機構間之相互合作與協調，並減少兩機構間非因法律條文之差異所造成適用競爭法與消費者法之不同的結果。而有關資訊交換與在不同領域間之相互合作，可促使有限的資源獲得更有效率、更具效果之運用。

三、主要內容

本協定包含兩機構間所有活動，如法規之執行、裁定、宣導教育、研究、人力

發展及組織服務等之交流。此外，被要求提供協助的單位，除非法律上另有禁止之規定，否則應盡可能地提供資訊與協助。

四、保密義務

提供單位在下列情況下，可以不提供訊息給對方：

- (一)該項訊息的提供在該國法律下是禁止的。
- (二)係在不可揭露的條件下所獲得的訊息。

索取訊息的單位應盡可能地保密，且應妥善地保管該機密檔案。當提供單位要求以特殊方式保存資料時，需於資料提供前通知索取單位，而索取單位也必需確認其願意遵守該保存規定。

五、合作之範圍

(一)資訊交換

兩機構同意資訊的共享可獲致以下的利益：

- (1)促使兩國的競爭及消費者法規得以有效地實施。
- (2)避免不必要的重複動作。
- (3)促進調查、研究及教育訓練的相互協調。
- (4)增進雙方有關經濟與法律條件以及競爭及消費者法規之相關執行事項的瞭解。
- (5)維持兩國或各該國公司之發展訊息的暢通。

兩機構將經常交換及提供以下的相關訊息：

- 1.調查與研究
- 2.演講、研究報告及期刊論文
- 3.宣導教育之計畫
- 4.相關法規之增修
- 5.人力資源之發展以及組織之資源

(二)執法及相關活動的通知

- (1)當一機構之調查作為或相關執法活動將影響另一國之重要利益（包括國家利益）時，該機構需通知對方機構；特別是在詢問對方國家居民之時，也需通

知對方。

- (2)當一機構所介入或參與的取締及司法行動將涉及他國利益時，該機構需通知對方機構。
- (3)該項通知需包含足夠的資訊，使被通知單位得以研判對其利益之影響，且被通知後，被通知單位可要求對方機構提供更多的資訊。
- (4)調查作為的通知應由總經理(General Manager)知會對方的總經理。

(三)執法及相關活動的協助

協助範圍：

- (1)除本協定第四點所提不可揭露之事項外，被要求單位應提供檔案中之相關資料，包括機密資料。
- (2)應要求單位之需要準備證人供詞、進行約談及獲取資料與文件。如果該項資料依法不得提供時，被要求單位應依規定婉拒。
- (3)當雙方機構同意其將有益於某些案件時，則進行執法上之協調合作，而考量因素則為：

1. 對資源的影響
2. 執行上的效果
3. 聯合行動的效率及效果
4. 對機構、經濟及居民的影響。

各機構應迅速完成協調合作事項，並應儘可能符合對方機構之目的。

六、合作程序

合作事項之提出應由需求單位之總經理為之，並由被要求單位之總經理完成。

要求協助之內容包括：

- (一)對涉案主體之說明
- (二)對產業特性的概述
- (三)所違反法條之說明
- (四)所獲得之資料及其獲取目的的說明
- (五)所需尋求協助之形式的說明
- (六)所建議之回復期間

(七)保密要求

七、職員互換

雙方機構同意定期（約六個月）交換職員，其方式為各機構指派一名職員赴對方機構工作半年的時間，以交流辦案經驗。

八、機構支援活動

雙方機構將針對以下事項研擬合作協定

(一)職員之招聘與訓練。

(二)資訊技術，包括直接從電子郵件系統及非組織資料庫中擷取資料。

(三)宣導教育。

九、共同出版刊物

除已出版垂危公司之合併管理外，雙方機構將繼續致力於刊物之出版或在教育訓練及宣導教育方面進行合作。

十、避免衝突

在各別法之架構及符合自身之程度的考量下，各機構將逐步考量對方之重大利益，如果對方之利益行將受到侵害時，協談會議即應立刻展開。

十一、協定之檢覆

本協定每年應重新檢討乙次，並且每十二個月為一期之期間內均應備有一份兩國合作與協調之同意報告。各機構得在通知後卅日內終止本項協定，如果各該政府另有要求，卅日的期限可以縮短。

伍、結論與建議

競爭法制訂之目的除在維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭外，促進經濟之安定與繁榮更是其所應追求的最高宗旨，在此前提下，競爭法的執行，非但關係落實「自由競爭」與「公平競爭」理念之問題，其執行成效之良窳更將影響整體經濟之發展。是以，一國在執行競爭法時，除應體察國內經濟環境與結構之變化外，在國際關係日益密切、國際經濟漸成一體的環境下，如何師法他國經驗，使競爭法之執行能提昇國民生活福祉，並符合國際脈動，是競爭法主管機關無法旁貸的

責任。

事實上，本會為執行公平交易法，原已採多樣性、多管道之方式，秉持「切實依法行政」、「配合經濟發展」、「符合社會利益」、「順應國際趨勢」等原則，透過「廣泛宣導」、「先期改正」、「全面協調」三項作法，將一部規範交易秩序的大法，以漸進方式導入工商企業界的活動中，三年多來蔚然有成。惟本次赴澳洲、紐西蘭考察其競爭法制的執行，仍發現多項值得本會進一步思考的問題，或許這些都是本會未來可以努力的方向。以下，謹整理臚列如后：

一、制訂國家競爭政策，塑造公平競爭環境

以澳洲為例，該國一九七四年訂定之交易行為法在執行近廿年後，其「國家競爭政策評論委員會」為因應經濟環境之變革，業已重新全面檢討競爭法在該國執行所面臨的問題，並提出改革建議。綜觀其改革重點（詳本報告參），本會雖早已逐步納入施政，惟其以具體明確之文字與綱領，勾勒出該國競爭政策的執行目標與改革步驟，並向國會提出報告，取得議會之支持且進一步落實成為國家施政重點之作法，則為我國所不足。而澳洲「國家競爭政策回顧」一文提出後，除交易行為委員會外，各單位也積極配合該報告之內容，研擬開放競爭之步驟與公平合理之管理措施，並尋求交易行為委員會的協助，交易行為委員會也能適時地將「競爭」觀念引進各種受管制產業，使企業界充分感受到政府開放經營的決心，並能配合主管機關之施政作為，塑造公平競爭之經營環境。與我國相較，自從行政院連院長宣示未來我國之經濟政策將以「競爭政策為主、產業政策為輔」後，本會雖已針對公平交易法的執行提出具體的方案與建議，但截至目前仍尚未有跨部會之專案小組，以宏觀的角度針對「競爭政策為主、產業政策為輔」的問題，進行研究，以整合各部會所面臨的問題，釐訂執行步驟及改革方案。換言之，我國「競爭政策為主、產業政策為輔」之政策方向，因各部會間之共識仍有不足，以致目前尚未提出全方位思考的國家競爭政策及具體可行的執行步驟與時間表，此將有礙於我國「發展台灣成為亞太營運中心」之目標的達成。是以，儘速成立跨部會單位，制訂符合我國經濟環境與結構，並契合未來發展目標的競爭政策，澈底落實執行，以塑造公平競爭之經營環境，應是政府機構必須認真規畫的首要工作。

二、彈性調整組織架構，機動處理重點工作

本次赴澳、紐考察，發現其競爭法主管機關之規模均不大，雖然澳、紐兩國在制度上與我國有所差異（如澳洲另有公平交易法庭、價格監督局等互補單位），但兩國在有限的人力下，均能掌握當前工作重點，機動調整組織架構，使法律的執行與專案的推動並行不悖，成效亦稱良好，其作法應有值得學習之處。事實上，競爭法涉法案件的調查與處理頗為費時，每個個案承辦人員均需投注極高的心力，若為因應經濟環境之變革或專案需要，再課以承辦人員專案調查或進行「產業調整」（如澳、紐兩國因個體經濟改革後競爭法主管機關所面臨的工作）之任務，則勢必影響案件處理的時效，而有損及受害人權益之虞。本會為因情勢應需要，曾就個別專案由第一、二、三處進行專案調查或行業導正等工作，目前針對涉外案件之增加及加入國際組織之需要，另結合各處人員組成國際事務小組，以推動相關事務的進行。鑑於本會有限的人力，涉法案件之調查單位增加專案工作或以成立臨時專案編組之方式處理特定問題雖有其必要，且目前運作之成效亦尚稱良好，惟該等工作對個案調查、處理等時程之影響則未有評估，為免損及檢舉人權益，並有助於提升整體辦案績效，本會似可參考澳洲交易行為委員會之作法，於現行方式運作一段時間後，彈性調整組織架構，充分運用現有人力，成立專責單位繼續推動必要的專案工作，俾使專才專用，以增進效率，並明確區分權責。惟本項建議非短期內可及，如何檢討工作之優先順序、如何將組織架構的調整制度化等，都是長期待解決的問題。

三、深入瞭解產業特性，協助業者遵守法律規範

競爭法是規範產業競爭行為的大法，競爭法的執行也當然以深入瞭解與認識產業特性為前提，尤其對於原有受管制之產業，如何導入競爭觀念、如何修正其限制營業競爭之措施等，均是競爭法主管機關應主動出擊之重點工作，如此方能全面建構公平競爭之交易環境。本會所進行之「行業導正」原即屬協助業者遵守法律規範之工作，而為使業界經理人深入瞭解公平交易法之規範，本會更舉辦「企業經理人公平交易法研習班」之課程，期使業界經營決策者由知法而守法，並進而成為公平交易法的產業尖兵，帶動同業遵守法律之規範。是類工作在公平交易法施行之初，不但極有需要，且在推行一段時期後，更應擴大辦理，並採主動積極之方式，不待

產業發生違反公平交易法情事，即深入業界，特別是原受管制之產業，全面評估其行業特性，研擬一套行爲規範或準則，以協助其面對市場競爭之衝擊。

四、加強國際交流合作，積極簽訂雙邊合作協定

澳洲、紐西蘭競爭法主管機關因地緣、文化及經濟關係所簽定之雙邊合作協定，為兩國競爭法的執行建立了一條溝通與協調的管道。事實上，以當前國際間經貿關係之密切，跨國企業林立，企業間營業競爭行爲之影響早已超越國界，成為國際間經貿議題重要的一環，因此，如何調查、處理跨越國界的反競爭行爲，給予違法業者適當的處置，是當前各國競爭法主管機關亟需解決的重要問題。以我國為例，由於貿易依存度極高，國內產業結構與競爭環境非但容易受外國企業之影響，國內企業之出口策略或整體營運規畫，亦將影響他國之競爭環境，在面對來自他國企業反競爭行爲之影響時，如何透過該國競爭法主管機關之協助，取得必要的資料與證物，攸關競爭法執行之成效。惟因我國國際地位特殊，短期內唯有自加強與其他國家競爭法主管機關之交流著手，促進雙方對於法律規範與執行程序的瞭解與認識，並在此一基礎下，尋求簽訂雙邊合作協定的契機，就資訊交流、技術協助、研究發展、人員互訪等進行合作，使我國競爭法的執行與國際脈動相符。

陸、附記

本次考察承蒙駐澳大利亞館副代表志恆、駐紐西蘭處代表繼光之支持，使考察行程得以順利進行，而整個考察活動駐澳大利亞經濟文化辦事處經濟組謝組長發達、劉秘書威廉，駐雪梨台北經濟文化辦事處梁秘書仲平、貿協遠東貿易服務中心駐雪梨辦事處胡主任清柏、董世和先生，駐紐西蘭經濟文化代表處冷組長新銘等人均提供諸多協助，鼎力安排各項考察事宜，甚至犧牲個人時間，協助本人瞭解澳、紐兩國文化與社會美好的一面，沒有他們的幫忙，絕無法順利完成本次任務，併此附記，以表謝忱。

其次，十四天的考察行程中走訪澳、紐兩國競爭法的主管機關交易行爲委員會及商業委員會，並受到兩機關行政首長(General Manager)Mr.Hank Spier 及 Mr.John Feil 热誠且親切的接待，並提供相當多的寶貴資料，深感受益良多。另，

本次考察亦曾拜會澳洲價格政策主管單位價格監督局、紐西蘭消費者保護事務的主管單位消費者事務部，而於澳洲雪梨期間隻身拜會交易行為委員會新南威爾斯辦事處，並與所有職員於「早茶」時間內，閒話家常，交換執法經驗，更令人難忘。