

公平交易法規範之事業概念 —— 第二條之詮釋 ——

廖 義 男 *

目 次

壹、前言	三、同業公會
貳、事業定義規定之立法沿革	四、其他提供商品或服務從事 交易之人或團體
一、原始草案對企業之定義	肆、實務案例與見解
二、經濟部草案對企業之定義	一、事業與勞工之區別
三、行政院草案對事業之定義	二、工會是否事業
四、現行條文對事業之定義	三、行政機關是否事業
參、條文解析	四、非營利機構是否事業
一、公司	伍、結語
二、獨資或合夥之工商行號	

壹、前言

公平交易法禁止事業不得濫用其獨占市場地位之行爲（第十條）、不得爲聯合行爲（第十四條）、不得爲妨礙公平競爭之行爲（第十九條）、不得爲仿冒行爲（第二十條）、不得爲虛偽不實或引人錯誤之表示或廣告（第二十一條）、不得爲損害他人營業信譽之行爲（第二十二條）、不得爲不正當之多層次傳銷（第二十三條

* 作者現任公平交易委員會副主任委員

第一項)、不得為足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行爲(第二十四條);並且對於事業達一定規模之結合行爲(第十一條至第十三條),以及事業為限制轉售價格之約定行爲(第十八條),亦加以監督與規範。同時,事業違反公平交易法規定者,將受公平交易委員會之糾正,如不聽從糾正,並須受罰鍰之制裁(第四十一條)。此外,事業違反公平交易法規定,致侵害他人權益者,將被請求不作為(第三十條),並且應負損害賠償責任(第三十一條、第三十二條)。故「事業」為公平交易法規範之對象,並且為決定公平交易法有無適用之前提,因此,事業之概念,其涵義如何,為公平交易法核心問題之所在,而有加以研究之必要。

貳、事業定義規定之立法沿革

事業既然是公平交易法所規範之對象,因此,公平交易法本身應對事業之定義有所規定。事實上,公平交易法第二條對該法所稱事業,即有明文。惟該條有關事業定義之規定,在立法制定過程中,頗多轉變,故闡明其立法沿革,當有助於事業概念之真正掌握及對第二條規定之正確解釋。

一、原始草案對企業之定義

原始草案(註1)對「企業」所為之定義,指獨立並繼續從事生產、商品交易或提供服務之行爲者。而「企業團體」,則指成員為企業之法人或非法人團體(註2)。

依上述定義,決定企業概念之重要因素有三:

1.須其行爲在從事生產、商品交易或提供服務,即具有一定營業目的之經濟活動。故不在從事經濟活動而在行使公權力之行政機關,並非企業。又雖從事經濟活動,但不具有一定營業目的,而純為滿足個人或家庭生活而為交易之消費者或家庭

註1.原始草案,係指國立台灣大學法律學研究所廖義男教授受經濟部委託研究,於民國七十一年四月研擬完成之「公平交易法草案」。

註2.見原始草案第二條第一款及第二款之規定。

，亦非企業。

2.須其行為可獨立自主決定。即其可獨立自主決定其生產或交易行為。故從屬於雇主，在雇主指揮下提供勞務之勞工，因其欠缺獨立自主性，並非企業。

3.須其行為有繼續性，亦即其生產或交易行為有經常性而構成一種業務活動，始為企業。如其從事生產、商品交易或提供服務之行為，僅偶而一次或二次為之，並非經常性活動而不構成其業務者，即不具有企業之性質。故個人為汰換其汽車或房屋，偶而買賣汽車或房屋者，因該行為並無經常性，即非企業。

具備上述要件者，即為企業。至於企業之組織形態，係獨資或合夥之商號、或公司；或其所有權之歸屬為私營或公營，並非關鍵之所在。又企業之外，另對「企業團體」有所定義者，因企業須為從事生產、商品交易或提供服務之生產或營業單位；而企業團體，如其成員為企業而組成之法人或非法人團體，即屬之，其本身未必是一生產或營業單位，即不以從事生產、商品交易或提供勞務為必要，故兩者有所區分，因而分別定義之。

二、經濟部草案對企業之定義

經濟部草案（註3）第二條規定，本法所稱企業，謂公司、商號或其他提供商品或服務，獨立並繼續從事交易之主體。

上述定義與原始草案異同之比較，可說明如下：

- 1.增列公司、商號為企業之例示。
- 2.須為提供商品或服務，從事交易之主體。

此與原始草案「從事生產、商品交易或提供服務之行為者」，涵義相同，但文字更為簡明扼要。即從事之行為係在交易，而交易之客體為商品或服務，至於其係居於生產者、製造者或經銷者地位，則非所問。

3.同樣強調從事交易之行為，須有「獨立性」及「繼續性」。即是否及如何提供商品或服務而為交易，能獨立自主決定，並以之為經常性之活動而構成一種業務

註3.經濟部草案，指經濟部於民國七十四年三月研擬完成並送請行政院審議之「公平交易法草案」。

，始足以稱為企業。

4.在企業之外，對「企業團體」則未另有定義。

三、行政院草案對事業之定義

行政院草案（註4）將企業改稱為「事業」，其第二條對事業定義為：

「本法所稱事業如左：

- 一、公司。
- 二、獨資或合夥之工商行號。
- 三、其他提供商品或服務從事交易之人或團體。」

上述定義與經濟部草案不同之處有下列：

1.將事業分款規定。屬於其中一款規定者，即屬之。因此，組織形態為公司或獨資或合夥之工商行號者，即是事業。此種規定，乃偏重於事業之組織形態，而不注意事業本身所應具有之內涵。

2.將「商號」改為「獨資或合夥之工商行號」，使其組織形態更臻明確。

3.由於分款列舉「公司」及「工商行號」，並不足以涵蓋所有之事業組織形態，故在第三款又規定「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」以資概括。此款規定所重視者，為事業本質之內涵，即須「提供商品或服務從事交易」，至於其組織形態則非關鍵所在，故以「人」或「團體」泛稱之。又此款僅規定「提供商品或服務從事交易之人」即屬事業，刪除經濟部草案及原始草案所並同強調從事交易須能「獨立並繼續」為企業重要特徵之文字，以求簡明，然涵義過於簡化規定，會使事業之概念難以界定其範圍。

四、現行條文對事業之定義

經立法院三讀通過而成為現行公平交易法第二條有關事業之定義規定為：

「本法所稱事業如左：

註4.行政院草案，指行政院於民國七十五年五月函請立法院審議之「公平交易法草案」。

- 一、公司。
- 二、獨資或合夥之工商行號。
- 三、同業公會。
- 四、其他提供商品或服務從事交易之人或團體。」

上述規定，基本上接受行政院草案之原規定，但增訂第三款「同業公會」，而將原第三款改列為第四款。此項增訂，係立法院經濟與司法兩委員會聯席審查時所增加，審查會鑒於同業公會非交易之團體，但具有壟斷或哄抬物價之實質能力，應受本法之規範，雖原草案第三款已列有團體之規定，惟仍嫌不夠明確，爰將原草案第三款規定，改列為第四款，另增訂第三款「同業公會」之規定，以資適用（註5）。

上述增訂「同業公會」為事業之概念，有下列幾層意義：

1. 秉承原始草案之精神，將「企業團體」亦納入公平交易法規範之對象。唯在立法技術上，則呈現不同之表示方法，原始草案將「企業團體」在企業之外另行界定，指成員為企業之法人或非法人團體即屬之，不以同業公會或具有法人資格者為限。而現行法則僅指稱同業公會且納入事業之概念範圍之內。按同業公會係指一定地區內具有相同職業之人，依據法律而組成之法人團體，其成員須為相同職業之人，且成立之團體具有法人之資格，故其涵義與原始草案所稱企業團體相較，範圍較小。

2. 將不從事營業交易之同業公會納入事業之概念而受公平交易法之規範，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，而不能過份拘泥於該款所用之文字。

註5.見立法院公報第七十九卷第九十六期第72頁。

叁、條文解析

公平交易法第二條規定：「本法所稱事業如左：一、公司。二、獨資或合夥之工商行號。三、同業公會。四、其他提供商品或服務從事交易之人或團體。」

茲就其各款規定，分別析述之：

一、公司

公司，係指以營利為目的，依照公司法組織、登記、成立之社團法人（公司法第一條）。不論其種類為無限公司、有限公司、兩合公司或股份有限公司，均屬之。又以營利為目的，依照外國法律組織登記，並經中國政府認許，在中國境內營業之外國公司（公司法第四條），亦包括在內。

二、獨資或合夥之工商行號

獨資或合夥之工商行號，指以營利為目的，以獨資或合夥方式經營，依商業登記法或其他法令，經主管機關登記之行號。申言之，單獨出資經營工商業之人；或與他人互約出資，共同經營工商業之合夥（民法第六六七條），以其所經營事業之名稱，即行號，依法向主管機關登記有案者，即屬本款所稱事業。有疑義者，以獨資或合夥之組織形態，實際提供商品或服務從事交易之營業主體，依法無須向主管機關申請登記者（註6）；或依法應登記而事實上並未登記者，是否仍屬本款所稱事業抑或歸類為第四款所稱「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」？就本條將「獨資或合夥之工商行號」與「公司」分為兩款規定並列之立法體例以觀，著重

註6.例如商業登記法第二條規定：「本法所稱商業，謂以營利為目的，以獨資或合夥方式經營之事業」。依同法第三條，商業及其分支機構，非經主管機關登記，並發給登記證後，不得開業。但下列各款小規模商業，即(1)肩挑負販沿街流動販賣者；(2)家庭農林漁牧業者；(3)家庭手工業者；(4)合於中央主管機關所定之其他小規模營業標準者，得免依商業登記法申請登記。

其組織形式，凡依法成立之公司或經向主管機關登記有案之獨資或合夥之工商行號，即屬事業，至於其實際上有無提供商品或服務從事交易，並非所問。換言之，本款所強調者，凡依法向主管機關登記之工商行號，即屬本款所稱事業。至於未經登記之工商行號，因無從登記上予以確認，因而如其實際上亦在提供商品或服務從事交易，僅能依第四款歸類為本法所稱事業而予以規範。

三、同業公會

1. 同業公會，指一定地區內具有相同職業之人，依據法律而組成之法人團體。其成員為相同職業之人，即具有競爭關係，而成立之團體則具有法人之資格，能獨立為權利義務之主體。包括依「工業團體法」組成之各類工業同業公會及工業會（工業團體法第三條）；依「商業團體法」組成之各類商業同業公會、商業同業公會聯合會、輸出業同業公會及聯合會、商業會（商業團體法第三條）。此外，依「醫師法」組成之醫師公會（醫師法第三十一條）；依「建築師法」組成之建築師公會（建築師法第二十九條）；依「律師法」組成之律師公會（律師法第九條）；依「會計師法」組成之會計師公會（會計師法第二十八條），亦屬之。

2. 上述同業公會，其本身並不提供商品或服務從事交易，但其會員或為公司、獨資或合夥之工商行號、或為第四款所定提供商品或服務從事交易之人（註7）而屬本法所稱事業，且彼此間屬於同一行業而有競爭關係，故同業公會為「協調同業關係，增進共同利益」（註8）而就其會員間之特定營業行為做成決議或為其他相關措施時，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

註7. 醫師、建築師、律師、會計師等所謂「自由業」之業務活動，基本上，並不以追求經濟利益為目的，與以營利為目的之公司及工商行號之一般營利事業不同。然由於社會之分工與專業化，一般民眾對該等自由業所提供服務之需求日殷，使該等自由業之業務經營趨於企業化傾向，因而被認為係屬公平交易法第二條第四款所稱「提供服務從事交易之人」，而為一種事業。

註8. 「協調同業關係，增進共同利益」，係商業團體與工業團體之宗旨（見商業團體法第一條；工業團體法第一條）。

場上之營業競爭秩序，故同業公會遂納入本法規範之對象，而列入事業概念之範圍。

3.實務上，亦有同業公會為聯合行為而受公平交易委員會處分之案例，即台灣省橡膠製品商業同業公會聯合會訂定汽車輪胎修補、裝換及其他相關服務之統一（參考）價格，並於函請各縣市橡膠製品商業同業公會轉請各所屬會員參考所發價目表及價格牌收費，公會此等行為，被認為有促進所有競爭關係之會員遵行價目表之目的，並有共同決定服務價格之相互約束事業活動效果，而該價目表經其所屬會員據以實施後，確實有百分之六十之會員遵照該價目表收費，顯已影響該特定市場之競爭功能。故該公會行為被公平交易委員會認定違反公平交易法第十四條禁止聯合行為之規定而予以處分（註9）。

又如台灣省汽車貨櫃貨運商業同業公會聯合會、台北市汽車貨櫃貨運商業同業公會及高雄市汽車貨櫃貨運商業同業公會開會協議並聯銜發函各縣市公會、汽車貨櫃貨運公司、寄行車主等調升汽車貨櫃貨運費率百分之二十，並稱業者如有發現削價競爭，應予彙列其事實，檢報各地公會，以便彙列名冊通知共棄之。按公路法第四十二條第一項雖規定：「汽車運輸業之貨運運價，由汽車運輸業同業公會按汽車運輸業客貨運運價準則擬訂，報請該管公路主管機關核定，非經核准，不得調整」。但本案公會協議調升運費率之行為，並非依上開公路法之規定辦理，即未報經公路主管核定，故並無適用公平交易法第四十六條第一項之餘地，不能排除公平交易法之適用。因公會協議調升運費並聯銜發函請有競爭關係之會員共同支持，而事實上並已使貨運界普遍調升運費（調幅介於二至五成不等），已影響市場之競爭功能，故被認為其行為違反公平交易法第十四條禁止聯合行為之規定而加以處分（註10）。

但同業公會以決議方式決定會員之公休日，其目的不在影響生產、商品交易或

註9.見公平交易委員會81年公處字第030號處分書，載於公平交易委員會公報第一卷第九期第8頁以下。

註10.見公平交易委員會81年公處字第057號處分書，載於公平交易委員會公報第一卷第十一期第21頁以下。

服務供需之市場關係，而係基於會員員工福利與休閒之需求，為一種例行性之休假，該行為不致妨礙市場之功能，應無公平交易法之適用（註11）。

4.與同業公會類似，但不屬同一歸類者為農會及漁會。農會及漁會，皆係一定地區內具有相同身分之人，依據法律而組成之法人團體。即各級農會，係農民依據「農會法」組成（農會法第六條、第十二條）；各級漁會，係漁民依據「漁會法」組成（漁會法第六條、第十六條）。其組織雖與工業或商業同業公會類似，但任務不同。農會本身可為農畜產品之運銷、倉儲、加工、製造及市場之經營；農業生產資材之進口、加工、製造、配售及會員生活用品之供銷；農業倉庫及會員共同利用事業；會員金融事業等（農會法第四條第一項第八款至十一款）。漁會本身亦可辦理水產品加工、冷藏、調配、運銷及生產地與消費地漁市場經營；辦理漁用物質進口、加工、製造、配售、漁船修造及會員生活用品供銷；辦理會員金融事業等（漁會法第四條第一項第六款、第七款及第九款）。故農會及漁會為上述行為時，其本身即屬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團體」，而依該款為公平交易法所規範之事業。

四、其他提供商品或服務從事交易之人或團體

1.本款係概括補遺之規定。因前三款列舉公司、獨資或合夥之工商行號及同業公會，並不能涵蓋所有公平交易法所欲規範之行為主體態樣，因此，以「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」指稱事業，以資概括。

2.本款所重視者，為事業須「提供商品或服務從事交易」，至於其名稱、組織形態如何，則非關鍵所在，故以「人」或「團體」泛稱之。

3.事業須為提供商品或服務從事交易，至於其是否以營利為目的，亦非所問。蓋公平交易法之立法目的在維護交易秩序，確保公平競爭，故凡其行為，對一定商品或服務供需之市場秩序或競爭關係有所影響者，即應為公平交易法之規範對象，而屬本法所稱事業。至於其行為並不以營利為目的，並不影響其為事業之屬性。

註11見公平交易委員會公研釋011號解釋，載於公平交易委員會公報第一卷第五期第23頁。

4.現行法規定「提供商品或服務從事交易之人或團體」，即屬事業，而未如原始草案及經濟部草案所強調其提供商品或服務從事交易之行爲須「獨立並繼續」，則解釋上是否因而應有所不同？有待澄清。勞工，係受雇主僱用從事工作獲致工資者（註12），其與雇主間之關係，形式上雖似「提供服務從事交易之人」，但勞工係基於勞動契約，被納入於雇主之事業組織中，受雇主指揮而提供勞務之人，即勞工所提供勞務，係受雇主指揮而不能自主決定，因此，爲保護此種不能自主決定其勞務內容之勞工，就其與雇主間有關提供勞務之法律關係，在法體系上，係由勞動法規，如「勞動基準法」、「團體協約法」、「勞資爭議處理法」等加以規範。而公平交易法之立法目的，係要維護市場之競爭秩序，因此，其所欲規範之對象，須就市場上之特定商品或服務，能自主決定其供給或需要而影響市場之競爭關係者。然而勞工之提供勞務，係受雇主指揮，並不能自主決定，故不能認係公平交易法所欲規範之對象，因此亦非公平交易法所稱事業。其次，依法設立之公司及經登記之工商行號，公平交易法第二條所以規定當然爲事業者，蓋公司及工商行號成立之目的在經營一定之業務，即經常爲一定之行爲，持續成爲其業務活動。從而同條第四款規定「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」而爲事業者，亦應以「提供商品或服務從事交易」爲其經常性之行爲而構成其業務活動爲必要，理論始爲一貫。故現行條文雖未明定事業須能「獨立並繼續」爲提供商品或服務從事交易之行爲，但依上所述，事業之本質，應有此內涵，而爲當然之解釋（註13）。

5.有疑義者，第二條第四款僅規定「提供」商品或服務從事交易之人或團體爲事業，而未言及「需求」，是否須以「供給者」之身分提供商品或服務者爲限？如僅以「需求者」之身分需求商品或服務從事交易，是否即不包括在內？按公平交易法係在規範市場上之營業競爭與交易之行爲，凡其行爲足以影響市場之競爭關係及

註12參照勞動基準法第二條第一款；勞工安全衛生法第二條第一項。

註13事業係爲持續爲一定行爲之目的，即爲經營一定業務之目的，結合人力與物力之組織體。換言之，係一組織化之作業單位。其組織化之作用，在維持及提高其作業效率，俾能有效達成其持續爲一定行爲之目的。故事業之本質，即含有持續爲一定行爲（即經營一定業務）之內涵。

交易秩序者，即應為公平交易法所規範之對象。故事業概念之解釋，即應本此精神加以立論。換言之，構成其業務之經常交易行為，對市場之競爭關係有所影響者，縱令僅以需求者之身分參與市場，亦應認為是事業（註14）。不能以條文中僅言及「提供」為由，即忽略公平交易法之規範目的而曲解為僅限以「供給者」身分始為事業。條文中規定「提供」兩字之作用，乃在區別事業與消費者有所不同。消費者，係為滿足其個人或家庭生活而購買商品或需求服務之人，其雖有經常之交易行為，但交易所得之商品及服務，係純為生活而消費，即其交易目的係純為消費需求而無所「提供」，故不能認為是事業。

6. 有待澄清者，行政機關是否公平交易法所稱事業。行政機關，係代表國家或地方自治團體等公法人對外為行為之組織體。由於國家或地方自治團體係一法人，而法人須設置機關代表其對外為行為，此種機關即是行政機關。行政機關在其權限範圍內，係以機關本身名義代表其所屬法人對外為行為，因而具有「行為主體」之地位（註15）。行政機關是否為公平交易法所稱事業，視其所為之行為，係在行使公權力（公法行為）或國庫行為（私法行為）而定，分述如下：

(1) 行使公權力（公法行為）

行使公權力或公法行為，指行政機關居於國家統治權地位所為之行為，又可分為二：

I、統治管理之行政行為

指運用命令、禁止及強制等手段，干預人民自由及權利之行為。如警察權、課稅權之行使。

II、單純統治之行政行為（公法性質之給付行政）

指不運用命令、禁止及強制等手段，而以提供給付、服務、救濟、照顧、教養、保護或輔助等方法增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。此種行為為本質上屬於統治權主體即國家應行完成之公共任務。例如：實施社會保險、對於老弱殘障給予救濟與扶助、設立學校等推廣教育文化之行為等。

註14參照廖義男著「企業與經濟法」，六十九年，第89頁以下。

註15參照吳庚著「行政法之理論與實用」，八十一年，第136頁。

行政機關居於國家統治權地位行使公權力或為公法之行爲，並非在提供商品或服務從事交易，與公平交易法規定事業須為提供商品或服務從事交易之要件不符，因此並非公平交易法所稱事業。上述公權力之行爲或公法行爲亦無公平交易法之適用，自不待言。

(2)國庫行爲（私法行爲）

國庫行爲或私法行爲，指行政機關立於私法主體之地位，從事一般私法上之交易行爲或經濟活動。又可分為三：

I、行政之補助行爲

指行政機關為推展其行政業務而以需求者身分購置物質或需求勞務之行爲。如購置辦公用之文具、桌椅；租賃民房充當行政機關辦公處所；營造或修繕辦公廳房而招標承攬工程等。

行政機關為行政之補助行爲時，是否屬公平交易法所稱事業，有否定說、肯定說與折衷說之爭論：

(I)否定說

此說認為行政機關以需求者身分購置物品或需求勞務之行爲，其地位如同一般消費者，並非在提供商品或服務從事交易，故不是事業。

(II)肯定說

此說認為行政機關係為達成一定行政任務，結合人力及物力而成之組織體，與一般事業係為經營一定業務之目的，結合人力（勞動）及物力（資本）而成之組織體，並無兩樣。其既不居於國家統治權之地位，而居於私法主體地位從事私法上之交易行爲，則與一般事業之活動並無不同。其雖以需求者身分從事交易，但因是一個組織體之經濟活動，與一般為個人或家庭生活而為之消費交易行爲顯有差異，故不能等同於消費者。其行爲對於市場競爭關係不無影響，故應認為是事業。

(III)折衷說

此說認為行政機關係具有一定任務之組織體，其以需求者身分從事交易行爲，並非同於一般消費者，唯其所從事之交易行爲，是否即可視為一種事業活動，應視該交易行爲之性質，是否屬於該行政機關之職掌任務，須經常為之而構成其業務為斷。換言之，行政機關常須以需求者身分經常為一定之交易行爲，以履行其職掌任

務者，則該交易行為應視為該行政機關之一種業務活動，該行政機關即應視為事業。反之，如該交易行為，僅偶一為之者，則該行為並不能認為屬於該行政職掌內之一種業務，為該行為之行政機關仍不能認為是事業。

上述三說中，否定說忽略行政機關係一組織體，而組織體之經濟交易活動與一般消費者之消費對市場競爭秩序之影響不同，是其缺失。而肯定說雖注意行政機關為一組織體及其所為之經濟交易行為可能對市場競爭秩序之影響，但不重視該經濟交易行為是否屬於該行政機關職掌內之經常業務行為，與事業之概念應有一定經常性之行為為其業務活動之內涵有所出入而略有缺陷。折衷說強調行政機關以需求者身分所為之經濟交易行為，須是履行其職掌任務之經常性行為而構成其組織體之一種業務，始為事業，理論上似較符合一般事業之概念。

單純就事業之概念而言，上述三說中，折衷說似較合理論。唯肯定說強調行政機關為一組織體，鑑於組織體所為之經濟交易行為可能對市場競爭秩序之影響，因而將之納入公平交易法所欲規範之對象範圍之內，亦符合公平交易法之規範目的。公平交易法之主管機關，在執法初期，為避免其他行政機關之強烈反彈，採取嚴謹態度，如以折衷說為準據，認定為行政補助行為之行政機關是否為公平交易法所稱事業，其立場應可諒解。但如秉持公平交易法賦予維護市場交易秩序與確保公平競爭之任務，採肯定說見解，認為行政機關為一組織體，此種組織體縱令以需求者身分從事經濟交易行為，亦可能對市場競爭秩序有所影響，因而認定為事業，加以規範，亦屬合乎立法規範目的而不能認為濫權。尤其行政機關以私法主體地位從事經濟交易行為，已脫離一般公法原則對行政機關之拘束，因而為避免行政機關濫用其機關威權所生之優勢地位及確保其交易相對人之公平交易與競爭機會，使行政機關為該等交易行為時，亦如同一般私人經營之事業，同受公平交易法之規範，對於建立一個法治及公平之社會，亦有積極及正面之意義。

II、營利性質之企業活動

指行政機關為了增加公庫收入、滿足市場之需求或開拓某特定經濟行業之發展等，投資設廠，從事企業活動之行為。最典型之方式，即成立公司從事生產、製造及銷售商品之活動。但亦有以公法組織形態從事私經濟之企業活動者，如台灣省菸酒公賣局產銷菸、酒；台灣省製鹽總廠產銷鹽等。

由行政機關投資設立之公司或所設置之公法組織單位而從事提供商品或服務從事交易之企業活動者，該公司或公法組織單位（一般皆稱為「局」或「處」）分別依公平交易法第二條第一款及第四款規定，係屬事業，應無疑問。有疑義者，為投資設廠而成為大股東身分之行政機關，是否可認為事業？按投資行為與「提供商品或服務從事交易」之行為，尚屬有別，故不能逕以此認為是事業。唯若該行政機關為既存事業（公司或公法組織單位）之大股東或資本持有人，而以大股東身分對其所屬事業就其特定營業行為加以指示時，難免即對事業所屬市場之競爭關係產生影響。或如行政機關在其所屬既存事業之外，另行再投資或參與投資成立另一事業，亦成為該另一事業之大股東或資本持有人時，則該新成立或新投資之另一事業與既存事業間，因同為該行政機關所持股掌控，彼此間即可能成為緊密之結合關係而形成關係企業，對市場之競爭結構將有影響。有鑑於此，行政機關投資或持有他事業股份或資本之行為，雖尚不能逕認為是事業，但以具有一定任務之組織體並以事業大股東身分或數事業共同大股東身分而對事業之營業行為有所決定或指示，而影響市場之交易及競爭秩序者，由於為該決定或指示行為之行政機關，實際上對於市場之交易及競爭秩序有所影響，因而將之認為事業而受公平交易法之規範，應屬符合公平交易法之規範目的與立法精神。

III、行政私法之行為（私法性質之給付行政）

指行政機關以私法之方法或手段，直接完成公共任務或行政目的之行為。又可分為兩類：

(I)經營公用事業

即為滿足人民生活之需要及改善人民生活條件，提供人民日常生活所需之物品或服務而設置及經營公用事業。例如，經營電力公司、自來水公司提供電力、自來水等；設置電信局、鐵路局及汽車客運公司等提供電話及交通服務等。

行政機關設置及經營公用事業，其目的與經營方針，與行政機關投資設廠從事營利性質之企業活動有別。前者主要在達成國家照顧人民之民生給養任務，趨向社會國與福利國政策；後者則為開發與發展特定產業為任務，以遂行經濟政策為導向。

由行政機關設置及經營之公用事業，因主要係在履行其民生給養之供給任務，

並不以營利為其目的，故其營運方針及價格決策，未必依循市場之供需關係及原理。換言之，未必因市場需求增加，即可提高價格；或因需求減少或經營虧損，即可減縮或停止營業，與一般事業之業務決策通常隨市場供需關係之變化而調整，基本態度上有所不同。雖然如此，但因該等公用事業提供民生物質或服務而與人民交易，故仍屬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人」而為事業，如其組織形態為私法上之公司者，當然並有同條第一款之適用。此外，公平交易法第四十六條第二項規定：「公營事業、公用事業及交通運輸事業，經行政院許可之行爲，於本法公布後五年內，不適用本法之規定」，亦在表明公營之公用事業，為公平交易法所規範之事業，只是其特定之行爲，有違反公平交易法之規定，而無其他法律為依據時，行政院可鑑於該等特定行爲係在服務社會、照顧大眾生活等執行國家政策目的之考量，給予許可，而在民國八十五年二月四日前排除公平交易法之適用。從而如其行爲未經行政院許可者，當然即有公平交易法之適用，自不待言。

(II)經濟輔助之行爲

經濟輔助，係行政機關為影響事業之經濟活動，藉以實現特定經濟政策之目的，對受輔助之事業提供貸款、補貼、保證或獎助金等方式之輔助，藉此優惠，以鼓勵、引導或支持受輔助人為一定之行爲而實現特定之公共目的。例如，設置「經濟發展基金」，貸放予專案核定之公民營企業興建廠房、購置機器設備等資本支出之用，以加速國家經濟發展；設置「糧食平準基金」，以保證價格收購稻穀，鼓勵稻穀生產；或設立「財團法人中小企業信用保證基金」，於中小企業向金融機構融資，或購買或承租機器設備或辦理分期付款時，為其提供信用保證，以協助中小企業之發展（註16）。

行政機關為經濟輔助之行爲，其法律性質為何，學說上頗有爭論。有主公法行爲說者，亦有認為係私法行爲者，更有採所謂「雙階說」者（主張此說者認為行政機關與受輔助人間之法律關係可分為兩階段而各異其法律性質。即行政機關在決定

註16.關於經濟輔助之概念及主要類型，詳見廖義男著「企業與經濟法」，第191頁以下；第216頁以下。

給予輔助與否之階段，乃在行使公權力而屬公法關係。而在決定給予輔助以後，履行輔助行為之階段，則在締結私法性質之消費借貸、保證、贈與及買賣契約等而屬私法關係）（註17）。本文認為經濟輔助之行為，固然在實現特定經濟政策之目的，而帶有濃厚之公共任務，但其所採取之手段與方式則為私法形式，即無論決定給予輔助之階段，以及履行輔助內容之階段，實際上皆在形成私法上之消費借貸、保證、贈與及買賣契約之法律關係，因此仍應認為是一種私法行為。

經濟輔助行為，性質上為一私法行為，則為該行為之行政機關是否即可認為係公平交易法所稱事業？此問題之關鍵，在於「經濟輔助」是否可認為第二條第四款所稱「提供商品或服務從事交易」之行為。就經濟輔助行為之形式而言，輔助人與受輔助人間成立消費借貸、保證、贈與及買賣契約（註18）等法律關係似在從事交易，但其實質，該等私法契約關係之建立，乃在使受輔助人得到「優惠」而獲有財產上利益之一種方式。換言之，該等契約，乃在對受輔助人為一種有財產價值之給與，藉此有財產價值之給與，即優惠，以激發受輔助人為一定之相應行為，而達到實現特定公共之目的。故經濟輔助，本質上，即在對受輔助人加以優惠而帶有「無償性」（註19），與公平交易法所規範之交易，重視兩相對酬之對價關係顯有不同。因此經濟輔助之行為，並非公平交易法所謂「從事交易」，從而為該經濟輔助行

註17.關於「雙階說」理論之源起及其缺陷之批評，詳見廖義男著「國家賠償法」，七十年，第33頁以下。

註18.保證以一定之價格收購受輔助人之產品者（即所謂「支援性購買」），形式上，雖有買賣契約之締結，但其實乃「補貼」之一種。即該一定價格含有要「無償給與」受輔助人一定金額之作用。此一定金額，可能係利潤，亦可能在補助生產或研究費用；或在彌補售價與成本間差額；或在補貼貸款之利息等，視其補助之目的而有不同。見廖義男著「企業與經濟法」，第219頁。

註19.詳見廖義男著「企業與經濟法」，第208頁。

為之行政機關，即非屬公平交易法所稱事業（註20）。

肆、實務案例與見解

公平交易法施行以來，行為主體是否屬於公平交易法所稱事業，以及其行為有無公平交易法之適用，在若干案例上曾發生疑義。對此問題，公平交易委員會向極重視，皆詳加研析，有些經過委員會議討論，但未作成決議，有些則作成決議，重要者並列入為解釋案例。茲依其問題性質，分述如下：

一、事業與勞工之區別

1. 演藝人員究屬事業抑或勞工，曾加以討論研究。按演藝人員係以提供歌唱、戲劇等表演而獲取報酬之人。其有受雇於一定雇主（與電視公司簽有基本演員合約）者，亦有無固定雇主者，如武術演員之情形，雖具獨立形式，實質上仍受雇於多數雇主，不應以事業視之。唯實際上，部分藝人以成立工作室、傳播公司等方式，為其個人策劃節目並提供給電視公司，其經營演藝事業之方式，已有異於一般演藝人員，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。唯演藝人員究應否以「事業」視之，須依個案具體情形加以研判，始能決定（見第47次委員會議專題討論）。

2. 關於一般企業雇用具有技師資格之員工，執行簽證事宜，其法律關係及支領酬金之管理，應屬技師法主管機關（經濟部）之權責範圍，非關公平交易法之適用（公研釋043號解釋）（註21）。

註20. 行政機關為經濟輔助時，可能涉及差別待遇而影響受輔助人與非受輔助人間之公平競爭之問題。由於為經濟輔助行為之行政機關並非公平交易法所稱事業，故該等問題並不能以公平交易法之規定加以規範，而應依「基本權利對國庫間接作用說」之理論加以解決。關於基本權利對國庫之作用，詳見廖義男著「國家賠償法」，第35頁以下。

註21. 載於公平交易委員會公報第一卷第十期第55頁。

3.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僱主之勞工，缺乏「事業」所應具有之獨立性，不屬本法所規範「事業」而加以排除。此外，土地登記專業代理人公會會員雖以個人名義參加，不若各個同業公會以事業為其會員，惟其會員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，應符合公平法第二條第一項第四款「提供商品或服務從事交易之人或團體」所稱事業之規定，從而由該等人員所組成之公會，亦與其他行業所組成之同業公會並無二樣，而同屬公平交易法所稱事業（第52次委員會議討論案）。

4.上述有關演藝人員、技師、土地登記專業代理人等具有特定身分之人是否事業之探討，認為演藝人員與技師，如係受僱於他人，不能獨立自主決定其所提供之服務者，係屬勞工，並非事業。反之，土地登記專業代理人，可以獨立從事土地登記代理工作，因此乃屬事業，即以能否「獨立」自主決定其服務為判斷之準據，此種論點，應為正確，可予贊同。唯上述論析中，說明部分藝人以成立工作室、傳播公司等方式，為其個人策劃節目並提供給電視公司，而認為其經營演藝事業之方式，已非單獨提供表演（服務），而係結合了相當之人力與財力，具備從事經濟之「獨立性」，而屬於事業之概念。以及土地登記專業代理人因有一固定執業場所——代書事務所，而認為可以獨立從事土地登記代理工作。此種論析，似乎過份強調有無工作室、事務所之外在條件而判斷能否獨立提供服務之重要因素。按演藝人員或土地登記專業代理人是否為事業，應以其能否獨立自主決定其如何提供服務為判斷依據，如與其交易相對人所訂立之契約關係並非僱傭，而係委任或承攬者，則顯現其具有相當獨立性，且能充分自主決定如何完成委任事務或承攬工作，即屬事業。反之，如所訂立契約關係為僱傭，其所提供之服務乃在雇主指揮下進行而失其獨立性者，則屬勞工，而非事業。至於其有無工作室或事務所，並非關鍵之所在。

二、工會是否事業

1.由勞工所組成之「工會」，並非公平交易法第二條第三款所稱「同業公會」。同業公會之成員應為有「獨立性」之事業。由於稅務會計記帳代理業職業工會之會員屬無固定僱主之勞工，其實際從事之服務內容與一般受僱於公司之會計記帳人

員無異，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」亦有異於前開條文第三款之「同業公會」（公研釋028號解釋）（註22）。

2.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，且工會為此行爲時，並非公平交易法所稱事業，自無公平交易法之適用（參照公研釋028號解釋）。又台灣省藥師公會，雖屬「同業公會」，但其規定其會員受僱於醫院之最低薪資每月須新台幣二萬五千元始對其受聘合約加以公證一事，核其行爲，係對受僱於醫院而成爲勞工身分之藥師薪資加以規定，乃在扮演工會之角色，此種有關勞工薪資之行爲，並非公平交易法所得加以規範（見公平交易委員會第77次委員會議決議）。

3.工會雖非同業公會，亦非公司或獨資或合夥之工商行號，但依工會法第五條第四、六、七款等規定，工會得組織生產、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，故工會如爲該等行爲，則屬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人」而爲事業，故工會在特定條件下，亦有成爲公平交易法所規範之可能（公研釋025號解釋）（註23）。

4.上述見解，論者曾加以批評，並認爲公研釋025號解釋與028號解釋間存有矛盾。蓋後者認爲工會並非公平交易法所稱事業，而前者則認爲工會在特定條件下，亦有成爲事業之可能（註24）。此項批評，似有誤會。蓋公研釋028號解釋，係在說明由勞工身分之會員所組成之「職業工會」並非公平交易法第二條第三款所稱「同業公會」。換言之，職業工會與同業公會有別。至於公研釋025號解釋，則在說

註22.載於公平交易委員會公報第一卷第六期第43頁。

註23.載於公平交易委員會公報第一卷第六期第39頁。

註24.見劉紹樑著「公平交易法執行的回顧與前瞻」，發表於公平交易委員會與中央研究院社會科學研究所合辦之「產業經濟學與公平交易法學術研討會」，民國81年12月。

明工會依工會法第五條第四、六、七款規定得提供服務從事交易，因此，工會如依該條款規定實際提供服務從事交易者，即屬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人」而為事業。亦即本號解釋在說明工會在特定條件有可能成為公平交易法第二條第四款所定之事業。故兩號解釋之間並無矛盾之處。至於稅務會計記帳代理業職業工會之會員何以是勞工？蓋職業工會係同一區域同一職業之工人所組成（工會法第六條）。而工人（勞工）係受雇主僱用從事工作獲致工資者（勞動基準法第二條第一款）。其可能受僱於一定之雇主，亦可能並無一定之雇主或自營作業（參照勞工保險條例第六條），如其受僱而提供從屬性之勞務者，即屬勞工。稅務會計記帳代理業職業工會之會員，未必受一定雇主之僱用，但其受僱後所提供者為從屬性之勞務，因此得以無一定雇主之勞工身分參加勞工保險，故其為勞工，應無疑義。

此外，論者認為工會為反映勞工政策（如罷工等集體杯葛行為），可享有豁免，但既可豁免，則必須在概念上先構成從事經濟活動之「事業」（註25）。此種論點，亦值商榷。蓋公平交易法所規範之行為主體，須為該法第二條所稱事業，如非事業，則公平交易法即無從加以規範，根本無須引用該法第四十六條第一項：「事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定」而予以豁免。換言之，非事業之行為，不待引用公平交易法第四十六條第一項之規定，即當然無公平交易法之適用。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。罷工，乃工會策動其所屬會員及其他勞工，以集體中止履行其個別勞動契約所生提供勞務之義務為抗爭手段，以爭取勞動條件之繼續維持或改善之行為（註26）。故罷工，實質上，係多數勞工集體中止履行其提供勞務義務之行為，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。罷工行為既然並非公平交易法所

註25.見劉紹樑，前揭「公平交易法執行的回顧與前瞻」一文。

註26.關於罷工之目的、程序、性質及法律效果，詳見廖義男著「現行勞資爭議法規與抗爭手段規定之檢討」，載於台大法學論叢十九卷第一期，七十九年一月，第79頁以下。

稱「從事交易」，則進行該罷工行為之工會，自不屬公平交易法所稱事業，從而工會之罷工行為不待引用第四十六條第一項之豁免規定，即當然無公平交易法之適用。其規範乃屬勞動法規之範疇。

三、行政機關是否事業

(一)行使公權力或為公法行為時非屬事業

1. 公平交易法所規範者為事業之行為，即以私法上之經濟活動為前提，因此，行政機關為公法行為時，即非公平交易法第二條所稱之事業。故政府對公立醫院依法或依政策編列公務預算予以補助，並非公平交易法規範之範圍（公研釋001號解釋）（註27）。

2. 台灣省政府印刷廠依其組織規程，係隸屬台灣省政府秘書處，其業務範圍係承印省屬各級機關（構）之文件，為不對外營業之省營事業機構。而其設立宗旨係在不增加政府財政負擔及確保機密文件安全之原則下，承印省屬各機關、學校各類文件、書刊，並經省府以行政命令函請所屬各單位之印件，統交該廠承印。就省府以行政命令之方式，使其所屬各機關將其各類印件統交其所屬印刷廠承印而言，係屬行政法上機關內部上級單位依法規命令對下級單位之監督，雖該印刷廠與各機關之業務關係具有私法關係存在，然因其係不對外營業之事業機構，如在省府組織規程之規定內，其營業活動與其他同業，並不具有競爭關係，難認有公平交易法之適用。至基於該項規定，由台灣省政府本於公權力所為之行政措施，因政府機關此時以高權行政之主體出現，與公平交易法第二條所稱之事業有異，如其所屬印刷廠之事業活動在組織規程內，則毋庸依公平交易法第四十六條第二項規定報請行政院許可（公研釋034號解釋）（註28）。

3. 台灣書店辦理國小國語、數學、自然、健康教育等四科教科書之印製、配發、供應係教育廳開立專戶以收支並列方式印行，屬政府為辦理國民教育而從事之行政行為。台灣書店為辦理該行政業務而有委託民間辦理之情事者，則屬委託行政之

註27. 載於公平交易委員會公報第一卷第四期第4頁。

註28. 載於公平交易委員會公報第一卷第七期第31頁。

一種，受託事業執行該行政委託所從事之供應行為，屬於公法行為而非私法行為，從而不適用公平法之規定（公研釋041號解釋）（註29）。

4.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，此一保險顯有社會保險性質之強制性與持續性，且每年預期損失與實際損失發生差異時，該差異悉數提存為賠款特別準備金，故應屬公法行為，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（公研釋038號解釋）（註30）。

5.上述之解釋案例，政府編列公務預算對於其所屬公立醫院予以補助；以及學生團體保險具有強制性，性質上屬於社會保險之一種，因而台灣人壽保險股份有限公司受政府委託代辦此項保險業務，乃屬公法行為，並無公平交易法之適用，較無爭論。有疑義者，係公研釋034號及041號解釋。在公研釋034號解釋，認為台灣省政府以行政命令函請所屬各單位之印件，統交台灣省政府所屬印刷廠承印，以減輕財政負擔及確保機密文件安全，係屬機關內部間上級機關對其下級單位所為之指揮監督，為一種公權力運作，故為此命令行為之台灣省政府並非公平交易法所稱事業，就此論點而言，應屬正確，並無問題。易生誤解者，係該號解釋認為台灣省政府印刷廠與省屬各機關、學校就承印各類文件、書刊之業務關係具有私法關係存在，然因其係不對外營業之事業機構，其營業活動與其他同業，並不具有競爭關係，因而難認有公平交易法之適用。此段推論方法及用字遣詞略有瑕疵。第一，承認台灣省政府印刷廠係一「事業機構」，卻認為其行為難有公平交易法之適用；第二，認為台灣省政府印刷廠與省屬各機關、學校就承印之業務具有「私法關係」存在，卻又認為其係「不對外營業」之事業機構；第三，以台灣省政府印刷廠係不對外營業，據以推論「其營業活動」與其他同業並不具有競爭關係，並以此為理由，排除公平交易法之適用，理由似嫌牽強（註31）。按公研釋034號解釋所欲表達之真正意

註29.載於公平交易委員會公報第一卷第十期第53頁。

註30.載於公平交易委員會公報第一卷第七期第35頁。

註31.公研釋034號解釋之用字遣詞及其推理方法，劉紹樑，前揭「公平交易法執行的回顧與前瞻」一文，從不同之角度亦予以批評。

思為：台灣省政府所屬之印刷廠，固然不是行使公權力之行政機關，而是從事承印文件、書刊等事務之「機構」（註32），但其承印之對象及業務，皆屬省政府所屬其他機關交印之文件，因此應認為係行政機關內部間為執行公務而分工之業務往來，與公平交易法著重經濟活動所稱之「從事交易」，性質有所不同，故難認有公平交易法之適用（註33）。

公研釋041號解釋，認為台灣書店辦理國小國語、數學、自然、健康教育等四科教科書之印製、配發、供應，係教育廳開立專戶以收支並列方式印行，屬政府為辦理國民教育而從事之行政行為。按國民教育乃政府應履行之公共任務，辦理國民教育，除設置學校外，並包括教科書之印製、配發及供應。省政府將此等教科書之

註32.「機構」，係國家或地方自治團體，為達成一定之公共目的，依據法律或法律之授權，結合人與物，使其能持續提供一定之給付而設立之一種組織體。在行政法學上，又稱為「公法上營造物」或稱為「事業機構」。「機構」之名稱通常稱為「局」、「處」或「廠」，為一公法組織形態，其設置之目的，主要在提供「給付行政」，因此與行使「干預行政」之行政機關有所區分。又「機構」或稱「事業機構」，雖其中有「事業」二字，但其乃用以表明在提供「給付行政」之行為，旨在區別「干預行政」之行為，因此與公平交易法所稱「事業」之概念並不一致。

註33.公研釋034號解釋，一方面認為台灣省政府印刷廠與其他各機關間之業務關係具有私法關係存在，另一方面又稱其為「不對外營業」之事業機構，文字上似有矛盾之處。蓋其既與其他機關可能存在有私法關係，則不能否認其有「對外營業」。固然該號解釋所稱「不對外營業」，係指不與省屬機關、學校以外之人從事交易而言，但「不對外營業」，並不具有對內亦不營業之含義，如對內仍有營業而有從事交易之行為，如該號解釋所稱有「私法關係」存在，則有成為公平法所稱「事業」之可能。因此，台灣省政府所屬印刷廠承印省屬其他機關文件之行為，所以不適用公平交易法，關鍵並不在於「其營業活動與其他同業，並不具有競爭關係」，而在於其性質屬於行政機關內部間之業務分工，並非公平交易法所稱「從事交易」，故不適用，較有說服力。

印製、配發及供應之工作，交由其所屬機構台灣書店執行，其性質乃委託執行國民教育任務之技術性工作，因此台灣書局本身受託印製、配發及供應特定教科書之行為，仍屬公法行為而非私法行為，應無疑問。唯該號解釋又認為「台灣書店為辦理該行政業務而有委託民間辦理之情事者，則屬委託行政之一種，受託事業執行該行政委託所從事之供應行為，屬於公法行為而非私法行為，從而不適用公平法之規定」，此段論點，有待商榷。申言之，所謂「委託行政」，係指行使公權力之政府機關，將其職權上之部分公權力，委託私人或團體行使而言（參照國家賠償法第四條第一項）。如政府所屬之事業機構執行其機構任務之行為，不涉及公權力之行使，則該機構將其部分之任務委由他人執行，並不能稱之「委託行使公權力」或「委託行政」。台灣書局本身承辦特定教科書之印製、配發及供應之行為，因係在協同履踐國民教育之公共任務，因而性質上屬公法行為，固無疑問。但教科書之印製、配發及供應之實際施行行為，純屬編印發行之技術性工作，並不涉及公權力之行使，從而該等編印發行之技術性工作，委託民間辦理者，並不在委託其行使公權力（註34），因此並不能認為係「委託行政」，而係在締結私法上之委任契約，使受任人本於其自己之編印發行能力，處理或執行本應由台灣書店完成之任務，從而該受任人執行該委任契約所從事之供應行為，尚不能認為公法行為而可當然排除公平交易法之適用。

(二)居於私法主體地位從事經濟交易行為時則為事業

1.以供給者身分提供商品或服務

(1)郵政總局係交通部為經營郵政業務，依郵政法第二條規定所設置之郵政機關，其發行之郵票係有價證券，為證明郵費交付之一種表示（參照郵政法第八條第一項）。然因郵票尚具蒐集、典藏之價值，故仍得為一般交易、買賣之標的。因此，郵政總局於發行具有蒐集、典藏價值之郵票及原圖明信片時，即符合公平交易法第

註34 私人或私法團體，受國家機關之委託或授權，處理或執行本應由國家機關完成之任務，是否即可認為在委託行使公權力，應以處理或執行該等任務時，是否須行使公權力為斷。如處理或執行該等任務，不須行使公權力或與公權力無涉，則應採否定。詳見廖義男著「國家賠償法」，第27頁。

二條第四款規定「提供商品從事交易之人」而為事業，從而其於廣告上對於郵票、原圖明信片之價格、數量、品質、內容等所為之表示或表徵，即仍受公平交易法之規範（第51次委員會議討論案）。

(2)中央信託局係財政部所屬機構，其業務除受政府委託辦理公務人員保險及軍人保險外，並受政府委託辦理國內外採購業務及貿易業務。就中央信託局受國貿局委託，政策性自日本、韓國等特定國家進口特定水果之行爲而言，應屬國貿局基於政策所爲之公法行爲。惟中央信託局將進口之特定水果加以標售之行爲，則係在提供商品從事交易而爲事業之行爲，即有公平交易法之適用（第58次委員會議討論案）。

2.以需求者身分需求商品或服務

(1)陸軍後勤司令部經理署標購物品時所定正字標記廠商之資格限制，倘係基於配合推行國家標準及正字標記政策，並認知正字標記廠商所生產之產品品質切符需要，則尚不違反公平交易法相關之禁制條文（公研釋048號解釋）（註35）。

(2)勞工保險局爲履行其勞工保險契約上之公法義務，與符合規定之醫療院所，締結勞工保險之特約醫療院所之特約者，該特約行爲係在訂定私法性質之委任契約，屬私法行爲，此與公權力機關爲履行其他公法上義務而購買商品或勞務的情形無異，從而勞保局遲延給付勞保醫療費用，未支付遲延利息予特約醫療院所，屬債務履行問題，應循民事訴訟程序解決（公研釋050號解釋）（註36）。

3.上述案例中，行政機關居於私法主體地位，以供給者身分提供商品或服務從事交易之行爲，被認爲係事業，因符合公平交易法第二條第四款之規定，並無疑問。值得注意者，係公研釋048號解釋所蘊含之意義。按陸軍後勤司令部經理署爲國軍建制單位之一，其任務爲採購軍需物品，並將此物品分發給所需之軍事單位。就其分發軍需品給其他軍事單位之行爲而言，乃軍隊內部之補給行爲，屬公法行爲，並非公平交易法所稱「交易」。至於其對外採購軍需物品之行爲，則是以需求者身分需求商品，並屬於其經常性業務活動，而構成其職掌上之任務。從而對於陸軍後

註35.載於公平交易委員會公報第二卷第一期第41頁。

註36.載於公平交易委員會公報第二卷第二期第52頁。

勤司令部經理署標購物品時所定正字標記廠商之資格限制，認為並不違反公平交易法相關之禁制條文者，其前提係承認其以需求者身分標購物品時，為公平交易法所稱事業，否則無須論究其行為有無違反公平交易法之必要，蓋如非事業，則根本無公平交易法之適用，更遑論其違反該法與否。準此以解，行政機關以需求者身分需求商品或服務從事交易時，因其所需求之商品或服務，係在維持其組織體之運作，以達成行政機關之任務，與一般消費者之消費交易不同，且其為一組織體之行為，對市場之競爭功能有所影響，因而認為是公平交易法所稱事業，不受公平交易法第二條第四款規定「提供」二字之拘泥，符合公平交易法之規範目的與精神，應予肯定。

有爭論者，勞保局與醫療院所為勞工保險之特約醫療院所之約定，可否認係私法性質之契約，抑或應認為是一種公法契約（行政契約）？按契約是否私法契約或公法契約之區分標準，應以契約之標的與目的加以判斷。凡契約之標的涉及公權力之行使或公法義務之履行，以及契約目的在實現公共利益者，應屬公法契約。按勞工保險，旨在保障勞工生活，促進社會安全（勞工保險條例第一條），而被保險之勞工為強制保險（勞工保險條例第六條），其保險費除由被保險人勞工負擔小部分外，其餘係由僱主及政府負擔（勞工保險條例第十五條）。此外，關於保險範圍、保險給付等，勞工保險條例及其附屬法規，皆有硬性規定，故勞工保險性質上，係屬公法關係（註37）。而勞工保險之保險給付，包括醫療給付（勞工保險條例第三十九條以下），從而勞保局自設或特約醫療院所提供醫療給付者，皆在對被保險人之勞工履行其基於勞工保險關係所生之公法義務。故勞保局與醫療院所為勞工保險特約醫療院所之約定，乃專為履行勞保局實現其勞工保險之公法義務而設，因此，特約醫療院所基於該特約所生之義務及權利，亦皆明定於勞工保險條例及其所授權由中央主管機關會同中央衛生主管機關所定之「勞工保險診療費用支付標準表及用藥種類與價格表」。此外，特約醫療院所並受「勞工保險特約醫療院所特約及管理辦法」之規範（勞工保險條例第五十條、第五十一條）。故關於特約醫療院所之特

註37.見行政院55年判字第228號判例，載於行政院判例要旨彙編，民國81年，第695頁。

約，無論其目的與內容，皆在確保勞工保險所生醫療給付之公法義務之履行，因此，應認為是一種公法契約，從而並無公平交易法之適用。換言之，勞保局遲延給付勞保醫療費用，未支付遲延利息予特約醫療院所而生之爭執，應尋求行政爭訟途徑，尙非與公平交易法所規範之事項有關。

四、非營利機構是否事業

1. 私立學校係依私立學校法成立之非營利財團法人，而教育活動並非商業行為，學校與學生間之關係並非供需之交易關係。故私立職業學校從事與原核准創校目的相符之活動者，並非公平交易法所稱之事業。唯如私立職業學校以開設「出國留學班」為宣傳，作不實之招生廣告，從事超出原核准創校目的之活動者，即可能屬公平交易法第二條第四款所定提供服務從事交易之人而為公平交易法所稱事業。而該活動如影響所屬市場之公平競爭時，因學校之行為涉及教育行政主管機關之職掌，故公平交易委員會將依公平交易法第九條第二項規定，商同教育行政主管機關辦理。此外，因私立學校法第五十六條規定：「私立學校辦理不善，或違反法令；或違反設立許可條件者，主管教育行政機關，得視情節分別為左列處理：一、糾正。二、限期整頓改善。三、停止部分或全部班級之招生」，故有關違反私立學校法之行為，並函請教育行政主管機關監督管理（第62次委員會議討論案）。

2. 農會以其運銷農畜產品及經營金融事業等業務之盈餘，而用成本價格或低於成本出售等之方式補貼農民購買農藥，係依農會法第四條第一項第五款及第四十條第二項第三款執行其有關農業推廣之獎助之任務行為，故該農會之補助行為，依公平交易法第四十六條第一項規定，可排除公平交易法之適用。唯鑑於是項補助行為已影響農藥經銷、零售市場之公平競爭，與公平交易法之精神有違，故公平交易委員會擬函請農委會，建議該補助能針對新農藥、新用法、或配合鼓勵作物之推廣，做有限度、有期限、有計劃之區域性或全面性之補助，並訂定辦法加以管理（第68次委員會議討論案）。

3. 上述案例中，認為學校所提供之教學服務，以及學校與學生間之關係，基本上，並非公平交易法所稱之提供「服務」及從事「交易」，因此，並非公平交易法所稱「事業」。但如從事超出原核准創校目的之活動，做不實之設班招生廣告，則

其教學活動因有商業化之傾向，則有可能被認為是「事業」，此種論點，應可贊同。換言之，學校雖非營利而屬教育機構，但並不因其基本上非營利而為教育機構之屬性，即認定其一切之行爲可當然排除公平交易法之適用，仍應視其特定行爲之性質而論斷。至於農會補助農民購買農藥之行爲，雖與本文前述行政機關之經濟補助行爲同具補貼之「優惠」功能，但因補貼之來源，係基於農會本身以事業之身分經營其他業務所得之盈餘，故其補貼，實際上係將事業之盈餘分配給其會員農民而具有事業分紅之作用，因此與行政機關之經濟補助行爲之目的與性質顯有差異，從而仍應認為係農會本身以事業身分所爲之一種活動。農會補助農民購買農藥之行爲，既屬一種事業之活動，則該農會補助之行爲，可否援引農會法第四條及第四十條之規定為依據，主張有公平交易法第四十六條第一項之適用，而豁免公平交易法之規範？值得討論。按農會補助農民購買農藥之行爲，在解釋上，固然可認為係一種農業推廣之獎助事項，而屬農會依農會法第四條第一項第五款規定之任務之一，但農會法之相關規定，並未明定農會得以違反公平交易法之方法履行其有關農業推廣之獎助任務。換言之，農會固然有獎助農業推廣之任務，而得以補助農民購買農藥之方法為農業之推廣，但農會法並未許可或容許其補助行爲可以違反公平交易法之規定。從而其補助行爲如已影響農藥經銷、零售市場之公平競爭者，並不能援引農會法之相關規定做為依據，主張有公平交易法第四十六條第一項之適用，而排除公平交易法之規範。

伍、結語

公平交易法係在規範事業之市場行爲，因此市場行爲之主體是否事業，為適用公平交易法與否之關鍵。關於事業之概念，公平交易法第二條分別以四款加以規定，其中，第一款公司，第二款獨資或合夥之工商行號，以及第三款同業公會，以組織形態之形式做為事業身分之判斷標準，規定明確，在適用上不發生困難。有疑義而較難掌握者，係第四款「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」之規定，以行爲之特徵，即「提供商品或服務」、「從事交易」界定事業之概念。在原始草案與經濟部草案，曾附加「獨立並繼續」等字以明確事業行爲之特質。現行條文雖未

含此段文字，但實務在解釋第二條第四款之文義以界定事業之概念時，則秉持能獨立自主決定其行爲，且其行爲有持續性者，乃事業之本質內涵，因此不能自主決定其勞務提供之受僱人勞工，並非事業。

在實務上，引起較大困擾者，爲行政機關是否事業之認定問題。此問題牽涉兩個關鍵子題，即(1)如何區分行政機關之行爲係公法行爲或私法行爲；(2)行政機關以需求者身分所爲之經濟交易行爲，可否認爲是事業。由於公平交易法第二條第四款規定「提供商品或服務從事交易之人或團體」始爲事業，而行政機關行使公權力或爲公法行爲者，觀念上，並不屬於在「從事交易」，故即可排除在事業概念範圍之外。然現代政府職能擴充，給付行政愈形發達，以提供給付、服務、救濟、照顧、教養、保護或輔助等方法增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行爲漸次增加。此種給付行政之行爲，外觀上常在「提供商品或服務」，然是否係「從事交易」，涉及公法與私法之界定問題。由於公法與私法之界定，向來學說紛云，莫衷一是，故實務上面對行政機關是否事業而以其行爲性質是否公法或私法爲判斷時，亦常有仁智之見，從而實務上所持見解，有人異議加以批評，應可理解。其次，行政機關以私法主體地位並以需求者身分爲商品或服務之需求時，因行政機關通常爲一龐大組織體，因而其需求之行爲常有可能影響相關商品或服務之市場供需與競爭關係者。從而本於維護交易秩序與確保公平競爭之職責，即有將該行政機關之需求行爲納入公平交易法規範之必要。唯將需求行爲納入公平交易法之規範，須以該行爲主體可認爲係事業爲前提。換言之，對於以私法主體地位需求商品或服務之行政機關認定爲事業，必須有合理之解釋。按行政機關係代表國家或地方自治團體等公法人對外爲行爲之組織體。基於法律及命令之規定，行政機關有一定之任務及權限，並有一定之員額編制及預算。行政機關爲達成其法定任務，有居於國家統治權主體地位，基於其職權，行使公權力或提供公法性質之服務者，如實施社會保險、設學校、修公路等；亦有立於私法主體地位，提供商品或服務從事交易者，如經營公用事業提供水、電信、交通運輸服務等。唯無論其在行使公權力、提供公法性質之服務或爲私法性質之從事交易，以及爲此運作時有無收取規費或對價報酬，爲了維持此一組織體之運作，行政機關亦須經常需求商品或服務，以獲得行政所需之物質，從而行政機關以私法主體地位需求商品或服務從事交易者，其性質，實與製造商

品或提供服務之廠商，採購製造商品所需原料或提供服務所需物質，並無兩樣，對於廠商之採購行為，並不因其不在「提供」商品或服務，即否認其為事業活動，而不受公平交易法之規範。同理，行政機關為維持其組織體之運作所為之採購行為，既與一般事業之採購行為相同，皆有可能對相關商品或服務之市場供需及競爭關係有所影響，即不能因其主體形式上為一行政機關，即否認其為應受公平交易法規範之事業活動，從而為該需求行為之行政機關，應屬公平交易法所稱事業。如若行政機關為達成其任務，常須以需求者身分為一定之交易行為，而構成其職掌內之一種經常性業務活動者，則該行政機關為事業，更不待言（註38）。

總之，事業之認定，關係公平交易法之適用與否。執法機關於執行公平交易法之際，對於行為主體是否事業，遇有疑義時，應發揮智慧，謹慎從事，以合理之理由充分闡明，將有助於公平交易法之順利推行。

註38.公平交易委員會第80次委員會議關於行政機關私法行為適用公平交易法之要件，曾做如下之決議：

- 一、行政機關以私法行為提供具市場經濟價值之商品或服務為業務或目的，所引起之需求行為，不論在需求時是否已為該項商品或服務之提供，均應受公平交易法之規範。其因提供商品或服務而收取使用規費者，亦同。
- 二、前項於委託民間或其他機構辦理者，亦同。
- 三、行政機關之其他行為應否受公平交易法之規範，由本會參照具體個案繼續研究之。

上述決議有待說明如次：

- 1.行政機關以私法行為提供具市場經濟價值之商品或服務為業務或目的者，其本身實已符合公平交易法第二條第四款規定之要件而屬事業。至於其所引起之需求行為，當然應解為係該事業之一種事業活動，而應有公平交易法之適用。故第一點所以仍要表明「不論在需求時是否已為該項商品或服務之提供，均應受公平交易法之規範」，無非要強調縱令行政機關尚未為該項商品或服務之提供，亦即僅處於籌備或準備階段，但如已有為準備提供該項商品或服務而為需求行為時，即在為事業之活動而屬事業。又此項準備階段所為之

需求行為，應受公平交易法之規範，並不因嗣後該項商品或服務之提供委託民間或其他機構辦理而受影響，此為上述決議第二點「前項於委託民間或其他機構辦理者，亦同」，所要表現之旨趣。準此以解，行政機關以私法主體地位，並以需求者身分所為之經濟交易行為，只要該需求行為與提供具市場經濟價值之商品或服務之業務或目的有關，不論該提供具市場經濟價值之商品或服務之行為，現時是否已為提供或將來始為提供，甚至將來不由行政機關本身為提供，皆屬一種事業之活動，而有公平交易法之適用。

2. 上述決議第一點後段「其因提供商品或服務而收取使用規費者，亦同」，所要表現之意義，係行政機關提供商品或服務，如有收取使用規費者，則為提供該商品或服務而為之需求行為；以及現時雖尚未提供該商品或服務，但為準備該商品或服務之提供而引起之需求行為，皆有公平交易法之適用。

上述決議之文字表達，可謂用心良苦，因鑑於公平交易法第二條第四款之規定，須「提供」商品或服務從事交易之人或團體，始為事業，因此，行政機關之私法行為有無公平交易法之適用，尤其行政機關以需求者身分為需求行為時，在何種情況下，可被認為係公平交易法所稱事業，而受公平交易法之規範，乃試圖解釋凡該需求行為與提供商品或服務之業務或目的有關者，且不論在需求時，是否已為該項商品或服務之提供，甚至該項商品或服務之提供，縱令屬公法性質，但只要有收取使用規費時，皆有公平交易法之適用。

可能令人較難理解者，行政機關以公法行為方式提供商品或服務，何以限於收取「使用規費」時，其有關之需求行為，始受公平交易法之規範？按規費有「行政規費」、「使用規費」與「特許規費」之分。「行政規費」係行政機關依其行為之行政成本收取之費用；「使用規費」係行政機關依其行為使人民獲得利益之大小為標準而收取之費用；「特許規費」則為行政機關因人民為獲得例外許可或特定權利地位所應支付之代價而收取之費用。故行政機關為一定之行為對人民是否收取規費以及收取何種規費，有其行為性質、作用與目的之考量。且既稱收取「規費」，則行政機關與人民間之法律關係，必然為公法性質。換言之，行政機關雖對人民「提供商品或服務」，但此種「商品或服務」，其實並不是公平交易法第二條第四款所指稱之「商品或服務」，乃是公法性質之

公物或公共之服務，甚或公權力作用之行為。其因此對人民收取規費，即使收取之規費是「使用規費」，亦不是在與人民「從事交易」。從而行政機關「提供商品或服務而收取使用規費者」，既然與公平交易法第二條第四款規定之「提供商品或服務從事交易」無關，則將行政機關以私法主體地位，並以需求者身分所為之需求行為，必須因其「提供商品或服務而收取使用規費」所引起，且限於收取使用規費，始受公平交易法之規範，此種關連性之要求，理由似嫌牽強。

所以有上述決議之結果，究其原因，乃要勉強附會公平交易法第二條第四款所規定「提供商品或服務」所致。其實該條款所以要求事業須為商品或服務之提供者，僅要藉此與單純為個人或家庭生活而需求商品或服務之消費者有所區別而已。但如同本文一再強調者，行政機關為一組織體，其有一定之職掌業務與公共任務要去執行與達成。而要維持此一組織體之運作，並順利執行其職掌業務與達成其公共任務，行政機關常須以需求者身分需求商品或服務，以獲得其行政所需之物質，此種需求行為，乃行政機關為推展其行政業務所必要。換言之，乃行政機關為「提供」其行政行為所引起，亦即行政機關以私法主體地位所為之需求行為，乃為履行其公共任務及「提供」其行政行為而做準備，故其需求行為與一般消費者之消費需求行為，本質與目的皆有不同。再者，應受公平交易法規範之行政機關之需求行為，如須要「配合」公平交易法第二條第四款所規定「提供」二字，則該需求行為如可認為係行政機關推展其行政業務所必要，亦即為「提供」其行政行為之業務或目的所引起，即為已足。至於推展其行政業務之方法或所「提供」之行政行為之性質，究係由行政機關本身，現時或將來以私法行為提供具市場經濟價值之商品或服務；或者將來委託民間或其他機構辦理；或者在提供公法性質之服務，以及有無收取規費，包括使用規費等，實非關鍵因素。

公平交易委員會上述決議之第一點及第二點，理論上並未見周延，而其所以仍可獲致決議，乃妥協下所獲致之初步共識。正因為其僅是初步之共識，試圖將行政機關之需求行為納入公平交易法規範之第一步，而非最後一步，故行政機關在上述決議第一點及第二點以外之其他行為，仍有適用公平交易法之可能。

至於何種之其他行為應受公平交易法之規範，則有待公平交易委員會參照具體個案繼續研究與闡明，此亦為上述決議第三點所揭示應努力之目標。

