113 年委託研究計畫 3

# 公平交易法實務案例適用行政罰法爭議問題之研究

公平交易委員會
中華民國 **113** 年 **9** 月

**113** 年委託研究計畫 **3**
（**PG11303-0096**）

# 公平交易法實務案例適用行政罰法爭議問題之研究

受委託單位：王銘勇
研究主持人：王銘勇
協同主持人：許美麗
研究期程：中華民國 **113** 年 **1** 月至 **113** 年 **9** 月
研究經費：新臺幣 **79** 萬元

公平交易委員會委託研究
中華民國 **113** 年 **9** 月
（本報告內容純作者個人觀點，不應引申為本機關之意見）

# 目次

**目次 ..... I**

**表次 ..... III**

**提要 ..... IV**

**第一章 前言 ..... 1**

第一節 研究動機 ..... 1

第二節 研究方法 ..... 1

**第二章 行政罰法與公平交易法令相關規範分析 ..... 5**

第一節 行為主體 ..... 5

第二節 行為主體與共犯法理 ..... 27

第三節 行為地 ..... 39

第四節 一行為與數行為 ..... 46

第五節 裁處權時效 ..... 57

第六節 裁處程序 ..... 67

**第三章 公平交易委員會處分適用行政罰法爭議案例分析 ..... 76**

第一節 公平會處分行政判決分析 ..... 76

第二節 行為後法律變更之適用 ..... 83

第三節 行為結果之判斷 ..... 91

第四節 原處分撤銷後另為處分之相關問題 ..... 100

第五節 罰鍰裁處考量因素 ..... 114

**第四章 公平交易法令與行政罰法 ..... 147**

第一節 公平交易法令範圍 ..... 147

第二節 以行政罰法分析公平交易法令適法性 ..... 179

**第五章 公平交易委員會處分與行政罰法其他爭議問題 ..... 191**

第一節 命改正處分與行政罰法 ..... 191

第二節 公平交易法罰鍰依據之爭議 ..... 207

第三節 違反公平交易法第 15 條案件與「先行政後司法」原則....215
第四節 違反公平交易法與刑法競合之檢討 .....223
**第六章 公平交易法令與執法缺失之檢討 .....232**
第一節 公平交易委員會執法現況之檢討 .....232
第二節 公平交易法令之檢討.....234
第三節 行政訴訟調解新制與公平交易法令 .....236
第四節 執法與修法之建議.....243
**第七章 結論 .....248**
第一節 檢討 .....248
第二節 建議 .....250
**參考書目 .....253**
**摘要 .....255**
**Abstract .....260**

# 表次

表 3- 1：103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日與行政罰法相關公平會處分行政訴訟判決數。 ..... 76
表 3- 2：臺北高等行法院 103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日一審判決原告違反公平法法條統計（判決數） ..... 77
表 3- 3：臺北高等行法院 103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日一審判決原處分裁處原告之罰鍰數額統計 ..... 79
表 3- 4：臺北高等行法院 103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日一審判決原處分被處分人即原告行業別 ..... 80
表 4- 1：日本獨占禁止法中小企業基準 ..... 124
表 4- 2：歐盟違法聯合行為罰鍰計算簡表： ..... 130
表 4- 3：違反食品安全衛生管理法第二十八條第一項、第三項規定罰鍰額度之審酌 ..... 137

# 提要

關鍵詞：行政罰、公平交易法、罰鍰

## 一、 研究緣起

公平交易法（以下簡稱公平法）主管機關公平交易委員會（以下簡稱公平會）就違反公平法事業，得處以罰鍰，並命改正處分，違法事業就公平會所為處分，得向行政法院起訴請求撤銷處分。在行政法院審查公平會所為處分時，行政罰法適用於公平會處分所衍生相關問題，往往是行政訴訟程序爭議焦點，本報告希透過近 10 年來臺北高等行政法院公平法第一審判決見解與近年行政罰法適用公平法處分重要議題加以分析、研討，並以行政罰法規範檢視公平法令之適法性，檢討公平法制與公平會執法之妥當性，並提供公平法令與執法之修正建議，期公平法制與執法更臻完善。

## 二、 研究方法及過程

本報告主在研究行政罰法適用公平法處分案之爭議問題，主要是檢視司法實務對公平會處分案適用行政罰法相關規定與公平法令規定內容是否合於行政罰法規範意旨為研究標的，為進行本研究，首先檢索近 10 年臺北高等行政法院與行政罰法相關公平法判決，並就判決內適用行政罰法規定之指標性案件列為主要研究目標，指標性判決係以判決適用行政罰法規定，但撤銷公平會處分者。擇定指標性判決見解，再以行政罰法相關規範之學者見解與司法實務對其他行政法判決確認，指標性判決見解之妥當性。另外以行政罰法檢視公平法令規範妥適性，公平法令包括：公平法、公平法施行細則、行政協調、處理原則與行政解釋。同時就本報告研析之爭點，如係國外法制有相類規定者，再參以國外法制，主要是歐盟與日本法制，供我國法制修改與執法參考。最後就研析結果，提出公平會執法與公平法令之檢討與建議。

## 三、 重要發現

經研究與分析後，本報告發現公平會自公平法施行後，執法面與公平法制面，均日趨完善，但行政法院對與行政罰法相關公平會處分案之司法審查，也有與往年不同的要求，在違反公平法處分行政訴訟判決中，處分裁處罰鍰金額之計算程序為近年審查之重心，公平會處分書中，近年亦參照法院相關見解逐步調整中，但本報告研究後發現公平法令與公平會執法面，可以再精進，就所發現公平法令與公平會執法面之問題，建議依立即可行與長期目標，調整如後述說明。

## 四、 主要建議事項

本報告經研究後，分別提出立即可行之建議即執法面部分與法令修正部分之長期性建議。

(一) 立即可行之建議如下：

1. 公平會調查裁處程序應強化行政正當程序落實對被處分人程序保障。

2. 建議公平會重為處分時，應於處分書中敘明重為處分之意旨。

3. 罰鍰裁處考量部分：

在現行法制下，建議公平會處分書中關於計算罰鍰審酌事項與比例記載應明確。

4. 命改正處分：

命改正處分，建議如下：

(1) 命改正處分應具體內容多元化。

就改正處分之具體內容，建議應參考日本法制應更加多元，不應再限於僅在處分書中命被處分人停止違法行為，更應依違法行為之性質，對事業內外揭露，於事業內部，提出改正措施，提報董事會決議後，轉知員工，涉及對外者，並應通知交易相對人或消費者。

(2) 公平會與被處分人就命改正處分具體內容可交換意見。

(3) 命改正處分應包含稽核機制。

(二) 長期性建議

就公平交易法令後續應修正如下：

1. 增列非法人事業團體為行為主體。

2. 增列法人犯罪之規定。

3. 增列法人負責人行政責任。

4. 延長違法聯合行為之裁處權時效。

5. 增列事業團體適用「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」。

6. 刪除公平法施行細則第 5 條關於同業公會代表人得為聯合行為之行為人規定。

7. 罰鍰裁處基準建議：

(1) 「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」就增減因素比例宜更加明確化。

(2) 符合情節重大其他限制競爭行為，宜參考「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」計算流程。

(3) 就違反公平法第 21 條虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵行為宜制訂罰鍰裁處基準。

# 第一章 前言

## 第一節 研究動機

事業違反公平交易法（下稱公平法）規定者，主管機關公平交易委員會（以下簡稱公平會）依公平法規定得對違法事業處以罰鍰，命其停止違法行為。被處分事業對公平會裁處罰鍰，依公平法之規定，不經訴願程序，得逕行向法院請求撤銷，近年來行政法院判決撤銷公平會原處分案例中涉及行政罰法相關規範者不少，就行政罰法適用於公平法處分案例所生爭議問題，應有研究必要與價值。

公平會對違反公平法事業處以罰鍰者，有行政罰法之適用，而公平法係於民國（下同）80 年公布，翌年施行，行政罰法則係 94 年 2 月 5 日制訂公布，公布後 1 年施行，公平會處分案與該會所制訂之執法準則是否符合行政罰法規範，備受各界關切。

透過對公平會處分涉及行政罰法爭議問題之司法案例分析，釐清公平會處分妥當性。其次，檢視與行政罰法有關之公平會相關執法準則，並檢視公平法與子法規範之妥適性；最後提出修法與執法建議，供主管機關參考。

## 第二節 研究方法

關於行政罰法適用於公平法案件之妥當性，本報告首先檢索近 10 年行政法院判決中與公平法、行政罰法相關者，並就公平會處分遭法院判決撤銷者，詳加確認其判決理由是否與行政罰法相關，確認研究內容。

經檢索結果發現，近年公平會處分經行政法院認定違反行政罰法撤銷案例涉及的爭議問題，除公平會所提出之證據是否能證明被處分人是否有違反公平法之行為外，最常見者係公平會處分罰鍰是否合於公平法、公平法施行細則、公平會依公平法授權制訂「違反公平交易法第九條及第十五

條情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法」(下簡稱「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」)及行政罰法之規定？公平法在 104 年 2 月 4 日大幅修法就跨越公平法第 19 條第 3 款修正前後之違法行為，是否有行政罰法第 5 條規定之適用？事業在境外聯合行為是否有公平法之適用？公平會在法院判決撤銷確定後，是否可重為處分？裁處權時效如何起算等爭議問題，係近年來公平會處分與行政罰法相關之爭議案例。

公平會之執法除有施行細則外，另訂有執法處理原則，而部分涉及行政罰法，施行細則與執法處理原則部分與行政罰法規定相關，是否符合行政罰法之規範，在公平會處分案中亦受到產業與學界之關注。

本研究透過對行政罰法與公平會處分案例相關規範說明，蒐集分析公平會近 10 年處分案在司法審查涉及行政罰法爭議案例，檢討司法實務見解之妥適性。其次，彙整檢視公平法及其相關子法規定，就涉及行政罰法相關議題，包括：行為主體、行為數認定、一行為不二罰、行政罰調查程序、不溯及既往、罰鍰之審酌因素等，檢視該等公平法令之妥當性，並檢討公平法及其子法須否再修正規定或須另為特別規定。最後，藉由對該等案例、相關法令問題之蒐集評析，對公平會有關法令與執法提出建議，以作為公平會未來執法及修法之參考。

在研究方法上，主要採取比較法學分析方法，在司法案例分析部分，比較司法實務就公平會處分適用行政罰法時，與審查違反其他行政法規案件，是否採取相同標準或見解？近年見解與過去見解是否相同？就法制部分，國外法制如與行政罰法、公平法規定相近，可供我國法制參考者，如行為地之判斷標準、罰鍰考量因素之說明等，將以國外法制如美國、日本與歐盟相關規範與運作和我國比較分析，以供我國公平法制參考。

在公平會適用行政罰法處分案之檢討部分，主要是以 103 年 1 月至 113 年 6 月 30 日涉及行政罰法之公平會處分之司法實務案例為研究檢討對象。

首先分析討論行政罰法與公平法令相關規範，包括：違反公平法行為

之行為主體相關爭議問題（事業組成非法人團體是否為公平法第 2 條規範事業團體、聯合行為同時涉及外國母子公司時，行政罰鍰裁處之計算及裁罰主體之判斷、多數人違反公平法時，行為主體之認定、共同正犯以外共犯法理，如教唆犯、幫助犯在違反公平法案件之適用等）、裁處權時效相關問題（不實廣告等具持續性行為裁處權時效之起算、案情複雜聯合行為，常有涉及外國事業，或行為期間甚長等因素，其起算時點應如何認定等）。

並就涉及行政罰法司法判決指標性案例加以研究分析，研究主要案例包括：1.行政罰法第 4 條：天外天有線電視公司案（106 年 8 月 11 日公處字第 106064 號處分書、臺北高等行政法院 110 年度訴更一字第 1 號判決）等涉及新舊法適用案；2.行政罰法第 6 條：日本発条株式会社案（109 年 11 月 16 日公處字第 109060 號處分書、臺北高等行政法院 110 年度訴字第 53 號判決）、鋁質電容器聯合行為案（最高行政法院 109 年度上字第 1168 號判決）等違反公平法結果之判斷標準；3.行政罰法第 18 條罰鍰考量因素：鋁質電容器聯合行為案（最高行政法院 109 年度上字第 1074 號判決）（「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」之適用）、弘音多媒體科技公司案（最高行政法院 109 年度判字第 210 號判決）（裁處罰鍰具體理由之說明）；4.行政罰法第 27 條：振堡建設公司不實廣告案（最高行政法院 102 年度判字第 223 號判決）（判決撤銷原處分後時效計算）、天外天有線電視公司重為罰鍰處分案（112 年 7 月 20 日公處字第 112049 號處分書）、貨櫃場業者聯合行為案（110 年 11 月 19 日公處字第 110079 號處分書）（判決撤銷確定後重為處分、重為處分時裁處權時效之計算）；5.全球數位媒體公司 MG15 等案（最高行政法院 109 年度判字第 23、24、25 號等判決）（改正措施處分之明確性）。

在彙整與行政罰法相關公平會法令（包括公平法、公平法施行細則、「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」、各處理原則等）部分，則將檢視行政罰法相關之公平法令，檢討該法令規定內容是否符合行政罰法規範意旨。

在討論分析公平會處分與行政罰法其他爭議問題部分，將討論命改正處分與行政罰法、公平法罰鍰依據之爭議、違反公平法第 15 條之案件與「先行政後司法」原則、違反公平法與刑法競合（含違反公平法第 24 條之案件適用「先司法後行政」原則之妥適性）之檢討等問題。

最後，將就分析、研究與檢討結果，提出執法與修法建議。

# 第二章 行政罰法與公平交易法令相關規範分析

本章在分析討論行政罰法與公平法令相關規範，首先說明行政罰法就與公平法令相關問題之規定與我國實務運作實況，並討論該規定適用於公平法令可能引起之爭議。本報告僅就行為主體、行為主體與共犯理論、行為地、一行為與數行為、裁處權時效與裁處程序等問題加以說明。

## 第一節 行為主體

### 一、 行政罰法規範

行政罰法就違反行政法義務之行為人，該法第 3 條規定，行政罰法所稱「行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」依該規定立法理由所載，行政罰法定有行為人規定之條文，有第 15 條第 1 項、第 20 條第 1 項、第 2 項、第 29 條第 1 項、第 4 項、第 30 條、第 33 條、第 34 條第 1 項及第 35 條，為避免適用疑義，爰於本條明定本法所稱行為人之定義，以資明確。至於所指行為人之範圍，則依各該條文規範性質個別認定之。

依行政罰法第 3 條規定行政罰法之實施違反行政法上義務行為主體類型，可區分為自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關、其他組織等 5 類型。

(一) 自然人

行政罰法第 3 條規定之實施違反行政法義務之自然人，因行政罰未就自然人加以規範，我國多數學者認應依民法第 2 章第 1 節關於自然人之規定為參照基礎，即指始於出生，終於死亡，在法律上享有權利負擔義務之人。

行政罰法前開規定之自然人，不以本國人為限，亦包括外國人在內。

(二) 法人

行政罰法第 3 條規定之法人，應係指依我國法人法令辦理法人登記，取得法人資格者。至不符我國法人規定者，可能歸類於後述非法人團體或

其他組織。

公司依公司法第 1 條規定，為以營利為目的，依照公司法組織、登記、成立之社團法人。公司為行政罰法規定之行為主體，自無疑義。至外國公司，107 年修正公司法前外國公司採認許制，未經認許的外國公司，我國司法實務認係非法人團體，經認許之外國公司，與本國公司同具法人格地位，惟 107 年公司法修法後就外國公司廢「認許」制，公司法第 4 條第 2 項規定「外國公司，於法令限制內，與中華民國公司有同一之權利能力。」依該規定，外國公司為行政罰法第 3 條法人。

(三) 非法人團體

較有爭議的是非法人團體，「非法人團體」用語於行政罰法立法前，因民事訴訟法有非法人團體規定用語，普遍應用於民事訴訟。非法人團體是否以民事訴訟法與我國司法實務就民事訴訟法規定非法人團體見解之要件認定，即有爭議[1]。

(四) 中央或地方機關

依行政程序法第 2 條第 2 項規定:「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」上開所稱「行政機關」，係指依法設置，具有一定編制，並於權限範圍內代表行政主體行使公權力之組織[2]。行政罰法第 3 條所稱之中央或地方機關，有認即指由國家或地方自治團體所設置之行政機關[3]。

(五) 其他組織

關於「其他組織」之意義，行政罰法中並無規定，但行政罰法第 16 條規定第 15 條之規定，準用於設有代表人或管理人之非法人團體，或法人以外之其他私法組織，違反行政法上義務者。同法第 17 條規定，中央或地

[1] 關於行政罰法非法人團體要件爭議之討論，請見廖義男主編，行政罰法，修訂 2 版，元照出版，174（2020）。

[2] 最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議（2005）。

[3] 蔡震榮、鄭善印、周佳宥，行政罰法逐條釋義，3 版，新學林出版，148（2019）。

方機關或其他公法組織違反行政法上義務者，依各該法律或自治條例規定處罰之。是以第 3 條所規定之其他組織，係指私法人以外之其他私法組織、中央或地方機關以外其他公法組織[4]。

## 二、 行政罰法行為主體爭議問題

司法實務就行政罰法行為主體規範之相關見解，就下列問題之說明值得注意。

(一) 分公司是否為行政罰主體

依公司法第 3 條第 2 項規定，分公司為受本公司管轄之分支機構。且外國公司依公司法第 371 條規定，須辦理分公司登記，始得以外國公司名義在我國境內經營業務。且外國公司如在我國境內設立分公司者，其名稱，應譯成中文，並標明其種類及國籍。

實務上發生之爭議問題為分公司或外國公司在我國境內設立分公司，是否為行政罰法第 3 條規定行為主體？

最高行政法院 111 年 11 月 24 日 111 年度上字第 184 號判決認：

「行政罰法所稱行為人，依同法第 3 條規定，指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。而公司是依公司法組織、登記、成立的社團法人（公司法第 1 條第 1 項規定參照），不是非法人團體。分公司則只是本公司管轄下的分支機構（同法第 3 條第 2 項規定參照），是本公司單一整體法人格的一部，並無獨立的權利能力。因此，違反行政法上義務而應受裁罰之行為人，即行政罰實體法律關係的主體，在公司法人之情形，原應以本公司為處罰對象。至於立法者在各別法律中關於行政法上義務與違反義務處罰之規範對象，雖有不以權利能力主體為限之例，但此僅屬為求立法目的有效落實的便利程序。就分公司在其業務範圍內使公司違反行政法上義務之事件，裁罰主管在裁罰程序中，為求程序之便利，固得以該分公司為處罰對象；

[4] 蔡震榮、鄭善印、周佳宥，前揭註 3，149。

然在實體法律關係上，處罰不利益效果仍歸由單一法人格之本公司承擔，則裁罰主管機關不以該業管分公司為處罰對象，逕對本公司為處罰，亦不違背法治國原則下『自己責任』的處罰原則，不能謂於法即有何違誤。」

依最高行政法院此見解，分公司其業務範圍內使公司違反行政法上義務時，裁罰主管在裁罰程序中，為求程序之便利，得以該分公司為處罰對象;在實體法律關係上,處罰不利益效果仍歸由單一法人格之本公司承擔，直接對本公司處罰，亦不違反法治國原則下「自己責任」的處罰原則。此判決雖係就分公司之違反行政法義務之行為，以本公司為行政罰對象，但也肯認分公司在一定條件下得為行政罰法主體。

(二) 非法人團體之要件

另行政罰法第3條規定之違反法定義務之行為人,包括非法人之團體，此所謂非法人團體,是否即為民事訴訟法第 40 條第 3 項規定之非法人之團體？

民事訴訟法第 40 條第 3 項規定，非法人之團體，設有代表人或管理人者，有當事人能力。該規定非法人之團體要件，司法實務認「民事訴訟法第 40 條第 3 項所謂非法人之團體設有代表人或管理人者,必須有一定之名稱及事務所或營業所，並有一定之目的及獨立之財產者，始足以當之。」[5]即民事訴訟法第 40 條第 3 項規定之非法人之團體之要件,除該項規定設有代表人或管理人外，尚須有一定名稱、事務所或營業所、一定目的及獨立財產。

行政罰法第 3 條規定非法人團體之要件，最高行政法院 113 年 1 月 11 日 112 年度上字第 154 號判決認：

「上訴人[6]係由朝陽富元教育股份有限公司（下稱朝陽富元公司）申請附設，經被上訴人核准立案之短期補習班，有一定之名稱且設有代表人，

[5] 參見最高法院 64 年台上字第 2461 號事判決（1975）。

[6] 上訴人名稱為「朝陽富元教育股份有限公司附設私立朝揚文理短期補習班大業分班」。

對外招生收費，依民事訴訟法第 40 條第 3 項規定，應屬非法人團體，得為行政法上之義務主體，而以之為處罰對象。至上訴人之員工由朝陽富元公司聘僱，屬朝陽富元公司內部人事、財務管理事宜，核與非法人團體之認定無涉。上訴人有違反兒少權益保障法第 76 條規定之違規行為，已如前述，原處分以上訴人為處罰對象，並無違誤。又上訴人與朝陽富元公司附設之其他分班分別經被上訴人核准立案，係屬不同的主體，若有違反行政法上義務之行為，自得分別以之為處罰對象。上訴人主張其並無獨立之財產，員工均係由朝陽富元公司聘僱，非屬「非法人團體」，無權利能力。原處分以朝陽富元公司所設置、無權利能力之上訴人為行為人，即有違誤。」此判決以民事訴訟法第 40 條第 3 項規定為被處分人屬非法人團體之依據，顯認行政罰法第 3 條規定之非法人團體與民事訴訟法第 40 條第 3 項規定非法人團體要件同。

至涉及多數人之處分案中，被處分人主張該多數人委由特定人處理事務，應屬非法人之團體之爭議部分，最高行政法院 113 年 1 月 11 日 111 年度上字第 480 號判決認：

「所謂非法人團體係指由多數人所組成，雖未向主管機關辦理設立登記，但有一定之組織、名稱及目的，且有一定之事務所或營業所為其活動中心，並有獨立之財產，及設有代表人或管理人對外代表團體及為法律行為者而言。民法第 528 條規定：『稱委任者，謂當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約。』足見，委任契約之受任人與非法人團體之代表人係不同的法律關係，不容混淆；且非法人團體必須具備一定之要件，並非有代表人即可認係非法人團體。」[7]此判決見解否認被處分人之主張，認該多數人不屬非法人之團體。

## 三、 公平法就行為主體規範

公平法以事業為規範行為主體，至該法規定事業，依公平法第 2 條規

[7] 最高行政法院 111 年度上字第 480 號判決（2024）。

定「本法所稱事業如下：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。」、「事業所組成之同業公會或其他依法設立、促進成員利益之團體，視為本法所稱事業。」

即公平法規定之行為主體包括：公司、獨資或合夥之工商行號、其他提供商品或服務從事交易之人或團體、事業組成之同業公會、其他依法設立、促進成員利益之團體。

(一) 公司

公司係指依法設立，以營利為目的之社團法人。公司形態不論為無限公司、有限公司、兩合公司或股份有限公司，均係該規定所稱之公司。至有認在中華民國境內辦理分公司登記，以外國公司名義營業之外國公司亦屬此規定之公司[8]。但公司法第 4 條第 2 項既規定，外國公司，於法令限制內，與中華民國公司有同一之權利能力。就外國公司原則上採取與本國公司有相同權利義務之規範，外國公司縱在我國境內未設分公司，亦應屬公平法第 2 條所稱之公司。

(二) 獨資或合夥之工商行號

係指營利為目的，以獨資或合夥方式經營，依商業登記法或其他法令辦理登記之行號。

(三) 其他提供商品或服務從事交易之人或團體

公平法第 2 條第 3 款「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」係概括性規定，指不符合前開 2 款規定之組織。但依公平會之見解須具有「獨立性」、「經常性」並從事經濟交易活動之人或團體。例如農會、漁會、合作社均屬本款規定類型[9]。

至提供商品或服務之行政機關、學校如有違反公平法之行為，依行政罰法第 3 條規定，屬實施違反行政法上義務行為中央或地方機關或其他組

[8] 公平交易委員會編印，認識公平交易法，增訂第 20 版， 13（2024）。
[9] 同前註。

織，因不符公平法第 2 條第 1 項第 1 款與第 2 款規定之條件，如有違反公平法之行為，屬公平法第 2 條第 1 項第 3 款規定其他提供商品或服務從事交易之人或團體。公平會就行政機關在何情況始為公平法第 2 條所稱之事業，認須視其行為，係在行使公權力或進行私經濟行為而定：

即「若行政機關係居於國家統治權地位行使公權力或為公法行為，並非在提供商品或服務從事交易，與公平交易法定義事業須具備之要件不符，故非屬公平交易法所稱之事業。」

「若行政機關立於私法主體之地位，從事一般私法上之交易行為或經濟活動時，為確保其交易相對人及競爭者之公平交易與競爭機會，仍應比照一般私人經營之事業同受公平交易法規範。」

「行政機關以私法行為提供具市場經濟價值之商品或服務，或因提供商品或服務而收取規費所引起等需求行為，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。又行政機關委託民間或其他機構辦理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，亦同。」[10]

至公平會處分案中被處分人符合「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」案例包括：

1. 拍賣網站賣場經營者

「被處分人於 Yahoo 奇摩拍賣網站以『小港數位 3C』名義設立賣場，另經本會 106 年 6 月 19 日上網查詢，『小港數位 3C』賣場共銷售四千餘件商品，並有三千餘則由買家提供之交易評價，是以被處分人經常性於 Yahoo 奇摩拍賣網站從事商品交易，核屬公平交易法第 2 條第 1 項第 3 款所規範

[10] 公平交委員會網站「常見問答」中「行政機關是否屬於公平交易法第 2 條所稱之事業?又行政機關的需求行為，是否應受公平交易法之規範?」，引自：https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=1203&docid=14307&mid=1201，最後瀏覽日：2024/4/18。

之『事業』」[11]

2. 未辦理商業登記產製手工紅麵線銷售者

「被處分人安順行（即○○○）及金興（即○○○）雖未有商業登記，惟亦產製手工紅麵線售予雜糧行等，亦符前揭所稱其他提供商品或服務從事交易之人」[12]

3. 以個人名義對外經營火雞銷售業者

「被處分人等 5 家業者，均以個人名義對外經營火雞銷售業務。其中被處分人甲○○、丙○○為單純銷售火雞且未設立畜牧場，乙○○、戊○○、丁○○等則同時飼養及銷售火雞（戊君 102 年開始改為單純飼養、丁○○近半年復開始飼養），且均有加入養火雞協會，並均任理事職務。渠等均從事火雞屠宰及銷售業務逾 10 年，為長期從事火雞銷售服務，符合公平交易法第 2 條第 4 款規定『其他提供商品或服務從事交易之人』之事業定義。」[13]

但同業公會雖係事業所組成之團體，但如係提供商品或服務，就違反公平法行為，其事業屬性可能歸類在「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」。如中華民國土木技師公會全國聯合會與中華民國結構技師公會全國聯合會共同調整耐震設計標章及耐震標章收費標準案，公平會認：

「按公平交易法第 2 條第 1 項規定：『本法所稱事業如下：……。三、其他提供商品或服務從事交易之人或團體。』土木全聯會及結構全聯會均係依技師法第 29 條由省（市）技師公會發起組織之全國聯合會。土木全聯會與結構全聯會分別向經濟部智慧財產局取得『耐震設計標章及耐震標章』之證明標章，以自身名義提供耐震（設計）標章審查、施工查核（察證）、認證及發給標章等服務從事交易活動，故符合公平交易法『事業』之定義。」

[11] 公平會公處字第 106051 號處分書（2017）。
[12] 公平會公處字第 105054 號處分書（2016）。
[13] 公平會公處字第 102178 號處分書（2013）。

14

(四) 同業公會

依公平法施行細則法第 2 條第 1 項規定，公平法第 2 條第 2 項所稱同業公會指「一、依工業團體法成立之工業同業公會及工業會。二、依商業團體法成立之商業同業公會、商業同業公會聯合會、輸出業同業公會及聯合會、商業會。三、依其他法規規定成立之律師公會、會計師公會、建築師公會、醫師公會、技師公會等職業團體。」公平法就同業公會行為規範，依第 14 條第 4 項規定「第二條第二項之同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為本法之聯合行為。」即同業公會是公平法禁止聯合行為之主體。

公平會就同業公會應遵守公平法之規範，訂有「公平交易委員會對於同業公會等事業團體之規範說明」[15]（簡稱「同業公會等規範說明」）。分就同業公會可能違反公平法第 15 條禁止聯合行為、第 20 條規定之有限制競爭之虞之行為之具體態樣，分別於第 3 點、第 5 點加以具體規定。且依「同業公會等規範說明」亦明定同業公會如有違反公平法行為時，公會成員之責任，依第 7 點第 2 項之規定，公平會得依公平法第 43 條規定，就其參與違法行為成員併罰。但成員能證明其不知、未參與合意、未實施或在該會開始調查前即停止該違法行為者，不予處罰。

公平會對同業公會處分案例中，因違反公平法經公平會處分之同業公會有臺北市記帳士公會開會決議並發函建議會員收費最低標準案[16]、桃園縣地政士公會開會決議製發收費參考表予所屬會員案[17]、高雄市不動產估價師公會藉理監事會議決議限制會員自由決定投標金額案[18]、中華民國土

[14] 公平會公處字第 113013 號處分書（2024）。
[15] 105 年 6 月 17 日最新修正，公平會（105）公服字第 10512605781 號令（2016）。
[16] 公平會公處字第 101096 號處分書（2022）。
[17] 公平會公處字第 103012 號處分書（2014）。
[18] 公平會公處字第 103134 號處分書（2014）。

木技師公會全國聯合會藉由理事會決議，訂定鑑定收費統一標準案[19]、臺北市汽車商業同業公會訂定建議工資、改善汙染價目參考表及機車未維修診斷建議估價費予會員案[20]。

公平會就同業公會違反公平法行為，同時處分所屬成員案例，僅有中華民國土木技師公會全國聯合會、中華民國結構技師公會全國聯合會與該同業公會部分會員共同決定危老結構安全評估及公安耐震能力評估等私有建築物耐震能力評估收費標準聯合行為案（下稱危老耐震評估收費標準聯合行為案）[21]，該處分書就行為主體部分認：

「土木全聯會及結構全聯會均係依技師法第 29 條由省（市）技師公會發起組織之全國聯合會，符合公平交易法第 2 條第 2 項『事業』之定義。至於地方土木公會及地方結構公會，係依照技師法第 27 條組織成立，均有提供危老結構安全評估及公安耐震能力評估等私有建築物耐震能力評估服務，符合公平交易法第 2 條第 1 項第 3 款『其他提供商品或服務從事交易之人或團體』，故亦為公平交易法所稱之『事業』。」此處分案認土木全聯會及結構全聯會係公平法第 2 條第 2 項的同業公會，地方土木公會及地方結構公會為公平法第 2 條第 1 項第 3 款「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」。

「土木全聯會雖未提供危老結構安全評估及公安耐震能力評估等私有建築物耐震評估服務，然而土木全聯會所屬 7 個地方土木公會均為危老評估機構及公安耐震評估檢查專業機構，以自身名義提供私有建築物耐震能力評估相關服務並收取費用…土木全聯會召集會議討論、訂定收費標準、透過理事會議決議、將收費標準函送地方土木公會遵行，應認其為聯合行為主體。」

「結構全聯會雖未提供危老結構安全評估及公安耐震能力評估等私有

[19] 公平會公處字第 112025 號處分書（2023）。
[20] 公平會公處字第 113020 號處分書（2024）。
[21] 公平會公處字第 113014 號處分書（2024）。

建築物耐震評估服務，然而結構全聯會所屬 7 個地方結構公會均為危老評估機構及公安耐震評估檢查專業機構，以自身名義提供私有建築物耐震能力評估相關服務並收取費用。…結構全聯會參與 108 年 1 月 23 日會議達成研商訂定私有建築物耐震評估費率，使各公會收費標準統一之共識，嗣後將土木全聯會訂定之『私有建築物耐震能力詳細評估收費標準』轉送會員參考，應認其亦為聯合行為主體。」

「省土木公會、台北土木公會、新北土木公會、省結構公會、台北結構公會、新北結構公會參與 108 年 3 月 7 日研商『私有建築物耐震評估』及『耐震標章及性能評估』會議，於會中就私有建築物耐震評估收費情形進行討論，並參與訂定『私有建築物耐震能力詳細評估收費標準』，應認其等亦為聯合行為主體。」

「高雄土木公會、臺中土木公會、台南土木公會、桃園土木公會等，雖未直接參與私有建築物耐震評估收費標準之訂定過程，但均曾直接或間接參考土木全聯會『私有建築物耐震能力詳細評估收費標準』、『都市危險及老舊建築物結構安全性能評估收費標準』及『建築物公共安全耐震能力評估檢查及簽證收費標準』，訂定或調整耐震評估之收費標準，且無事證可證明其等對聯合行為主體之共同定價行為或決議等表達反對意見，故應認其為參與聯合行為之成員。」

「高雄結構公會、臺中結構公會、台南結構公會、桃園結構公會等，雖未直接參與私有建築物耐震評估收費標準之訂定過程，但收到結構全聯會轉知土木全聯會 108 年 3 月 7 日會議結論訂定之『私有建築物耐震能力詳細評估收費標準』後，陸續訂定或調整其等耐震評估之收費標準，且無事證可證明其等對聯合行為主體之共同定價或決議表達反對意見，故應認其為參與聯合行為之成員。」

公平會在危老耐震評估收費標準聯合行為處分者中，就同業公會土木全聯會與結構全聯會制定危老耐震評估收費標準後轉送會員參考，構成聯

合行為，除處罰該同業公會外，依公平法第 43 條規定併罰參與該違法行為之成員，遭併罰之成員參與違法行為類型如下：

1. 參與研商『私有建築物耐震評估』及『耐震標章及性能評估』會議，於會中就私有建築物耐震評估收費情形進行討論，並參與訂定收費標準。

2. 未直接參與私有建築物耐震評估收費標準之訂定過程，但均曾直接或間接參考土木全聯會收費標準，訂定或調整耐震評估之收費標準，且無事證可證明其等對聯合行為主體之共同定價行為或決議等表達反對意見。

3. 未直接參與收費標準之訂定過程，但收到結構全聯會轉知土木全聯會 108 年 3 月 7 日會議結論訂定收費標準後，陸續訂定或調整其等耐震評估之收費標準，且無事證可證明其等對聯合行為主體之共同定價或決議表達反對意見。

依危老耐震評估收費標準聯合行為案例，同業公會違反公平法時，如成員有積極參與同業公會違法行為決策過程（包括參與討論、研擬違法方案）、或雖未積極參與，但收到同業公會收費標準後，積極地調整成員自己收費標準，且無事證可證明其等對聯合行為主體之共同定價或決議表達反對意見時，該成員均可能遭公平會依公平法第 43 條認係行為主體併罰。

在公平會對中華民國土木技師公會全國聯合會(簡稱土木技師聯合會）以理事會決議等相關會議決議，共同訂定技師受聘營造業最低薪資標準，約束事業活動且足以影響相關市場之供需功能違反公平法第 15 條第 1 項聯合行為處分案中，公平會雖認土木技師聯合會與成員構成聯合行為，並處分命被處分人等停止該違法行為，但僅處土木技師聯合會罰鍰，對其成員僅命改正，未處罰鍰之理由為「於地方土木技師公會指派代表出席會議討論受聘營造廠技師之受聘費用，參與合意之形成，且無事證顯示對決議訂定土木技師受聘營造業之受聘費用標準一事表達反對意見，依公平交易法第 43 條規定亦為參與聯合行為之成員，而須負違法責任，惟考量地方土木技師公會在參與全聯會會議討論訂定受聘營造廠技師之受聘費用標準後，

僅將全聯會函文轉知所屬會員、張貼網站或予以存查，並未另外採取其他手段拘束所屬會員配合執行前開決議，故本會不另裁處罰鍰，併予敘明。」[22]

此案中同業公會違反公平法，成員派代表參與討論違法行為，但未表達反對意見，公平會認依公平法第 43 條規定，即係參與聯合行為成員，但成員公會在參與全聯會會議討論訂定受聘營造廠技師之受聘費用標準後，僅將全聯會函文轉知所屬會員、張貼網站或予以存查，並未另外採取其他手段拘束所屬會員配合執行前開決議，公平會不另裁處罰鍰。至本案與公平會對台北市記帳士公會處分[23]是否應為相同處理？，台北市記帳士公會亦係開會發函建議會員最低收費標準之情況並無不同，但公平會對台北市記帳士公會處分案係被處分人臺北市記帳士公會於 99 年 12 月 14 日第 2 屆第 4 次理事會議決議，有關會員執業收費標準，建議會員報價盡量不低於財政部所核定之收入標準，經公平會認違反行為時公平法第 14 條第 1 項規定，對該公會處以罰鍰。台北市記帳士公會處分與土木技師聯合會案中成員之行為雖類似，但台北市記帳士公會係經理事會決議收費標準並建議會員採行；土木技師聯合會成員係將聯合會制定受聘營造廠技師之受聘費用標準函文轉知所屬會員、張貼網站或予以存查，公平會認二者均係聯合行為，但比較二者情節，台北市記帳士公會違法行為係直接實施聯合行為，土木技師聯合會成員係參與聯合會所為之聯合行為，情節不同。公平會依情節而不同決定，應可認有理由。

(五) 其他依法設立、促進成員利益之團體

依公平法施行細則第 2 條第 2 項規定，公平法第 2 條第 2 項「所稱其他依法設立、促進成員利益之團體，指除前項外其他依人民團體法或相關

[22] 公平會公處字第 112097 號處分書（2023）。
[23] 公平會公處字第 100076 號處分書（2011）。

法律設立、促進成員利益之事業團體。」

「其他依法設立、促進成員利益之團體」係公平法 104 年 2 月 4 日修正時增訂，其理由係「鑒於事業常藉由同業公會為違法行為，故現行條文第三款明定同業公會為本法之事業，納入規範。惟倘事業藉由組成同業公會以外之團體為違法行為，因非屬同業公會組織，且該組成團體不符合現行條文第四款『提供商品或服務從事交易』之要件，將造成無法歸責之法律漏洞，爰明定依法設立及促進成員利益之團體，視為本法之事業，並將現行條文第三款移至第二項合併規範。」

就被處分人宜蘭縣重機械操作員職業工會訂定參考價目表提供予會員，經公平會認有違反公平法第 15 條規定之行為，公平會處分認：

「被處分人名稱雖為職業工會，成員由轄內從事重機械操作人員，且無固定雇主之勞工所集合而成，並有部分會員為持有重機械會員之家屬或共同工作者。惟據查其會員中自有重機械者計 116 人，其中 92 名會員設立獨資商號營運，而獨資之商號法律上並無獨立之人格，應以其負責人之自然人為其權利主體，商號與個人名稱雖異，仍為同一之權利義務主體；另未設立商號但擁有重機械者，因無雇主而自行提供重機械服務，屬於其他提供商品或服務從事交易之人，故該等會員均為公平交易法第 2 條第 1 項第 2 款及第 3 款所稱之事業。復按被處分人依工會法設立，其章程第 3 條載明以保障會員權益、增進會員技能、謀求會員福利、改善會員生活，並協助政府推行政令為宗旨。據此，被處分人之成員具事業身分者逾百人，並依法設立及促進成員利益，屬於公平交易法第 2 條第 2 項『事業所組成之同業公會或其他依法設立、促進成員利益之團體』。」[24]

公平法 104 年修法時，將「其他依法設立、促進成員利益之團體」列為要件，其中引起諸多討論的是「依法設立」要件，該次修法增訂事業團體類型，以不以同業公會為限，依前開說明，理由倘事業藉由組成同業公

[24] 公平會公處字第 113007 號處分書（2024）。

會以外之團體為違法行為，因非屬同業公會組織，且該組成團體不符合「提供商品或服務從事交易」要件，將造成無法歸責之法律漏洞。限制於依法設立有認與執法便利有關，即如不具法人格，難以掌握不同團體間之同一性，且可能無特定財產可供執行，不便執法[25]。

然如從遏止聯合行為之角度觀察，多數事業所組成之團體可能聯合行為主體，與其是否依法設立無關，是以有認「依法設立」不過是在舊法下基於立法解釋與體系解釋，對於第 2 條第 3 款之「同業公會」所為之解釋，未必有在條文中存在必要[26]。

## 四、 公平會執法實務行為主體檢討

依公平會執法實務違反公平法行為主體之見解，以下幾點值得注意：

(一) 分公司為處罰對象之妥當性

公平會就處分案中常見以外國公司在台灣分公司為被處分人，我國司法實務認分公司在其業務範圍內使公司違反行政法上義務之事件，裁罰主管機關裁罰程序中，為求程序之便利，固得以該分公司為處罰對象；然在實體法律關係上，處罰不利益效果仍歸由單一法人格之本公司承擔，則裁罰主管機關不以該事業分公司為處罰對象，逕對本公司為處罰，亦不違背法治國原則下「自己責任」的處罰原則。但分公司仍係本公司法人格下所設分支機構，對分公司業務範圍內使公司違反公平法上義務之行為，仍應以本公司為處罰對象。

(二) 公平法對非法人之事業團體規範檢討

公平法第 2 條規定事業所組成之同業公會或其他依法設立、促進成員

[25] 吳秀明、沈麗玉，「競爭法制革新之整體規劃與藍圖」，月旦法學雜誌，282 期，148（2014）。

[26] 關於公平法該次修正「依法設立」要件之討論，請見牛曰正，「競爭法上事業團體規範之功能省思」，第 30 屆競爭政策與公平交易法學術研討會會議手冊，公平交易委員會，15/88（2023）。

利益之團體，視為本法所稱事業。但如係事業所組織，但非「依法設立之團體」，如協進會、聯誼會，是否為公平法第 2 條規定之事業？該非法人團體之聯誼會、協進會如有共同實施違反公平法行為時，公平會得否加以裁處？非法人團體如有與公平法第 2 條第 2 項同業公會或依法設立團體相同行為時，有無立法規範之必要？

1. 非法人團體為違反公平法行為主體

如前開說明，非法人團體為行政罰法第 3 條規定違反行政法義務行為人之一。事業所組織之團體，雖不符同業公會或其他依法設立、促進成員利益之團體，但屬行政罰法規定之行為人。事業所組成之聯誼會性質團體，如符合非法人團體之要件，與事業共同實施違反公平法行為時，公平會得依公平法之規定裁處。

在中埔鄉菁仔聯誼會代理會長處分案中，公平會認被處分人擔任代理會長期間「自行訂定檳榔價格，並由該聯誼會之幹部轉知所屬會員之行為」，認係屬以不正當方法，使其他事業不為價格競爭之行為，且有限制競爭或妨礙公平競爭之虞，違反 104 年修正前公平法第 19 條第 4 款規定[27]。在該處分書中，認：

「被處分人及其他檳榔大盤商均長期從事檳榔收購與批發等運銷業務，符合公平交易法第 2 條第 4 款規定『其他提供商品或服務從事交易之人』之事業定義。被處分人於擔任中埔鄉菁仔聯誼會代理會長期間蒐集市場供需資訊，自行訂定檳榔價格，並由該聯誼會之幹部轉知所屬會員，作為會員大盤商與產農及中盤商交易檳榔之依據，為本案之行為主體。」、「被處分人於擔任中埔鄉菁仔聯誼會代理會長後，依往例於 102 年 8 月 17 日中埔鄉檳榔產季之初，邀請聯誼會副會長、各村監事等召開會議，當日會議因與會者對於是否改變現行檳榔收購方式意見紛歧，未獲共識而散會，被處

[27] 104 年修正前公平交易法第 19 條規定：「有左列各款行為之一，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞，事業不得為之：…四、以脅迫、利誘或其他不正當方法，使他事業不為價格之競爭、參與結合或聯合之行為。」

分人雖口頭表示不再擔任中埔鄉菁仔聯誼會代理會長職務。惟查被處分人事後仍應大盤商及產農要求，持續蒐集市場供需資訊，自行訂定檳榔價格，再由聯誼會幹部轉知所屬會員，當作交易檳榔之依據。」、「且本會（按指公平會）調查其他 12 位大盤商中有 10 位表示，被處分人於 102 年 8 月 17 日後已不再邀請監事等幹部開會，惟仍應大盤商及產農請求，持續訂定檳榔價格，作為大盤商交易檳榔之依據。」[28]

依處分書記載本件「中埔鄉菁仔聯誼會」係由從事檳榔收購與批發等運銷業務之業者所組成，該聯誼會所訂定之檳榔價格，作為大盤商交易檳榔之依據，不論該檳榔價格由誰訂定，聯誼會顯已成檳榔收購、批發業者，交換價格資訊之組織，參與該聯誼會之事業間，透過會長所訂定檳榔價格，就檳榔價格收購、批發價格為合意，應已符合聯合行為要件。

就「中埔鄉菁仔聯誼會」在前開違反公平法之行為中之角色，是組織成員之會員利用會長蒐集市場供需資訊，自行訂定檳榔價格，再由聯誼會幹部轉知所屬會員，當作交易檳榔之依據，該聯誼會雖非提供商品或服務之事業，但與檳榔收購、批發業者共同實施違反公平法之行為，依行政罰法第 14 條第 2 項之規定，「中埔鄉菁仔聯誼會」如符合行政罰法規定非法人團體之要件時，公平會自應就該聯誼會加以裁處。本件處分僅就擔任代理會長個人為被處分人，反未就在聯合行為中扮演重要地位，主導聯合行為事業者團體與參與聯合行為成員加以裁處，該處分實欠妥適。

就公平會實際執法案例觀察，除前開與「中埔鄉菁仔聯誼會」相關處分案外，非依法設立之事業團體，雖可能實施、主導事業聯合行為，如民營電廠案中「台灣民營發電業協進會」、「屏東縣檳榔同業協會」[29]、「台中市汽車駕駛人訓練班聯誼會」[30]、「臺灣通路聯誼會」（煙品）[31]、「台東縣

[28] 公平會公處字第 103072 號處分書（2014）。
[29] 公平會公處字第 098145 號處分書（2009）。
[30] 公平會公處字第 099077 號處分書（2010）。
[31] 公平會公處字第 100027 號處分書（2011）。

苤葉苤花產銷協會」[32]，但因該事業所組成團體，非依法設立，公平會處分案並不以該非法人團體為被處分人，或以其代表人為被處分人，對遏止聯合行為效果恐有限，難以達到 104 年修法時之目標。

2. 建議修法將事業組成非法人團體列入公平法第 2 條第 2 項規定事業

公平法第 2 條第 2 項規定，事業所組成之同業公會或其他依法設立、促進成員利益之團體，視為本法所稱事業。但事業所組成之非法人團體，亦與同業公會或其他依法設立團體相同，可能有相同違反公平法行為，如以成員決議、授權幹部作為或其他方法所為約束團體成員事業活動之行為，但公平法第 14 條第 4 項行為主體僅限於公平法第 2 條第 2 項規範之同業公會或其他團體，此類事業所組成非法人之團體，成為規範漏洞。

日本獨占禁止法規範之「事業者團體」，依該第 2 條規定係指「2 以上事業之結合體或連合體」，該條規定例示規範形態包括社團、財團或組合，因該規定僅係例示，該規定事業者團體並無要求具備法人格[33]。歐盟競爭法規範之事業團體，亦不以有法人格為必要[34]。

參諸我國現況與其他國家地區法制，為有效規範事業組成之非法人團體違反公平法行為，建議修法將事業組成非法人團體列入公平法第 2 條第 2 項規定事業。

(三) 同業公會違法時併罰參與違法行為成員之爭議

公平法第 43 條規定，第 2 條第 2 項之同業公會或其他團體違反公平法規定者，公平會得就其參與違法行為之成員併同罰之。但成員能證明其不知、未參與合意、未實施或在主管機關開始調查前即停止該違法行為者，

[32] 公平會公處字第 103023 號處分書（2014）。

[33] 白石志忠，（論点体系）独占禁止法，2 版，第一法規，8（2021）。

[34] 何之邁，歐洲共同體競爭法論，初版，五南出版，4（1999）；楊宏暉，「關於聯合行為之『行為主體』與『以年度銷售金額作為裁罰基準』的實務見解分析」，公平交易季刊，第 28 卷 3 號，6（2020）。

不予處罰。

公平會公處字 113014 號處分書中，認中華民國土木技師公會全國聯合會（以下簡稱土木全聯會）、中華民國結構技師公會全國聯合會（以下簡稱結構全聯會）共同決定危老結構安全評估及公安耐震能力評估等私有建築物耐震能力評估收費標準，「土木全聯會召集會議討論、訂定收費標準、透過理事會議決議、將收費標準函送地方土木公會遵行，應認其為聯合行為主體。」、「結構全聯會參與 108 年 1 月 23 日會議達成研商訂定私有建築物耐震評估費率，使各公會收費標準統一之共識，嗣後將土木全聯會訂定之『私有建築物耐震能力詳細評估收費標準』轉送會員參考，應認其亦為聯合行為主體。」除對二公會裁處外，同時對參與制定收費標準之省土木公會、台北土木公會、新北土木公會、省結構公會、台北結構公會、新北結構公會；未直接參與制訂收費標準，但均曾直接或間接參考土木全聯會收費標準訂定或調整收費標準，且無事證可證明其等對聯合行為主體之共同定價行為或決議等表達反對意見之高雄土木公會、臺中土木公會、台南土木公會、桃園土木公會；未直接參與收費標準訂定，但收到結構全聯會轉知土木全聯會 108 年 3 月 7 日會議結論訂定收費標準，陸續訂定或調整其收費標準，且無事證可證明其等對聯合行為主體之共同定價或決議表達反對意見之高雄結構公會、臺中結構公會、台南結構公會、桃園結構公會等等，在公平會處分書均認其為參與聯合行為之成員。

至「高雄土木公會、臺中土木公會、台南土木公會、桃園土木公會、高雄結構公會、臺中結構公會、台南結構公會、桃園結構公會等未直接參與私有建築物耐震能力評估收費標準之訂定過程，不另裁處罰鍰。」

公平會前述處分，依公平法第 43 條規定，於同業公會違反聯合行為規定時，併罰參與違法行為之成員，是公平法第 43 條立法後，公平會第 1 次適用該規定，併罰參與違法聯合行為決議之構成員，對後續類似案件將有重大的影響，值得社會各界關注該案件之發展。

惟公平會依公平法第 43 條規定，於同業公會違反聯合行為規定時，處分「併罰其參與聯合行為之成員」，該處分案之行為主體除係同業公會外，「參與聯合行為」之公會成員，是否為聯合行為之主體？公平法第 43 條係該法 104 年 1 月 22 日修正時所增訂，理由係「同業公會或其他團體為違法行為時，除得對該組織論處違法責任外，因違法行為常係透過該組織之多數成員以決議或其他方式共同為之，是參與作成違法行為之合意形成、或執行違法行為之成員，實際上亦為違法行為之主體。為避免同業公會或其他團體之成員藉該組織遂行違法行為，卻冀免法律責任，是明定得對參與違法行為之成員予以併罰，以收嚇阻及制裁之效。復參考歐盟理事會 1／2003 號規則命事業團體之會員償付罰鍰之立法例，訂定但書規定，倘成員能證明其不知、未參與合意、未實施違法行為或在主管機關開始調查前即停止該違法行為者，因其或非行為主體、或已在主管機關調查前即自行停止為違法行為，則不在併罰之列。」即立法理由中認定參與作成違法行為之合意形成、或執行違法行為之成員，實際上亦為「違法行為之主體」，但在該條文用語係併罰，並未定參與或執行違法行為成員係違法行為主體，且該規定所參考歐盟法例僅係「命會員償付罰鍰」，與將成員列為行為主體似有不同。

公平會關於適用公平法第 43 條規定併罰處分案，主文係認遭併罰成員與同業公會共同為違法行為，係將併罰成員列為行為主體，該見解雖有其依據，但依前開說明，遭併罰成員之行為主體性仍有疑義，且遭併罰成員是否為行為主體，另涉及遭公平會併罰處分後，如再與其他公會成員合意為聯合行為時，後者是第一次聯合行為或經處分後未停止，建議公平法修法時，就併罰成員是否為聯合行為主體，加以明文規範。

(四) 外國母子公司參與聯合行為主體爭議

外國母子公司違反公平法規定禁止為聯合行為之義務，應以母公司為行為主體或母子公司都是行為主體？如屬「情節重大案件裁處罰鍰計算辦

法」規定情節重大案件，計算營業額時，是否應將子公司一併納入？以下加以分析說明。

1. 行為主體

公平會就關係企業是否可同時為聯合行為主體之問題上認:「依公平交易法第 14 條第 1 項規定，聯合行為指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意相互約束事業活動，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。關係企業間彼此利害關係同一，基於集團整體利潤極大化之考量，接受集團『同一決策主體』之指令從事經濟活動，難謂具有經濟獨立性與自主決定能力。倘具有控制從屬關係之『同一經營團隊』所為『單一行為決意』，就集團旗下各公司所持有及經營之百貨商場辦理共同行銷，尚與聯合行為具競爭關係同一產銷階段事業『合意』之要件有間。」[35]是以須證明關係企業間具有經濟獨立性與自主決定能力，關係企業始得均為聯合行為主體。

最高行政法院就關係企業間是否得同時為聯合行為主體認「聯合行為之主體，乃具有競爭關係之複數事業。所謂事業，依公平交易法第 2 條規定，包括公司、獨資或合夥之工商行號、同業公會以及其他提供商品或服務從事交易之人或團體，除須具有法律上獨立人格，尚須具有經濟上獨立決策能力。因此，關係企業中之從屬事業，雖具有獨立之法人格，但受控制事業之支配指揮從事經濟活動，因其已失去決定經營策略之獨立自主性，只是配合及執行控制事業經營決策而參與聯合行為者，即應以控制事業為聯合行為之主體。反之，若從屬事業仍保有經濟上獨立決策之能力，而獨立自主決定參與聯合行為者，則不影響從屬事業與控制事業均認定為聯合行為之主體。」、「乙○○、丙○○為甲○○分別在香港、臺灣設立之子公司，且甲○○持有乙○○、丙○○之股份為 100%，屬公司法第 369 條之 1 第 1 款規定具有控制與從屬關係之關係企業，為原審確認之事實。則依上

[35] 公平會（105）公法字第 10515602811 號函（2016）。

開說明，乙○○、丙○○是否得認為參與聯合行為之主體或與母公司甲○○成立聯合行為，應以其等是否非因執行母公司甲○○經營決策，而獨立自主決定參與聯合行為而定。」[36]依該最高行政法院判決意旨，關係企業之從屬事業(子公司)是否為聯合行為主體，以從屬事業是否仍保有經濟上獨立決策之能力，獨立自主決定參與聯合行為而定，如從屬事業保有經濟上獨立決策之能力，而獨立自主決定參與聯合行為者，從屬事業與控制事業均可認定為聯合行為之主體。

2.「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」應有條件納入子公司營業額

子公司如經濟獨立性與自主決定能力時，關係企業參與聯合行為，都是行為主體，依「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」計算罰鍰時，應否將子公司營業額納入母公司營業額自有疑義，但子公司如無經濟獨立性與自主決定能力時，應將子公司營業額納入母公司營業額範圍。

「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」制定時，於第 3 條說明表明，計算事業上一會計年度銷售金額時，分公司營業額應納入，「至於子公司部分，基於子公司在法律上有獨立之法人格，有自己的公司名稱和公司章程，並以自己的名義進行經營活動，倘有違法行為亦得單獨接受處分，是故本條銷售金額之計算不包含子公司。」公平會原處分係依該說明計算罰鍰數額，依法令裁處，自有其依據。

但部分行政法院判決認全部子公司銷售額均不應納入母公司銷售額。最高行政法院亦認：「依同辦法第 3 條規定，應以上訴人於 104 年 12 月 16 日作成原處分一時，被上訴人上一會計年度即 103 年之營業收入總額為計算基準，且不得將子公司之銷售金額納入計算。」[37]

前開立法說明，造成無經濟獨立性與自主決定能力子公司，與母公司參與聯合行為時，既非行為主體，計算罰鍰時，母公司銷售金額不包括子

[36] 最高行政法院 109 年度上字第 1169 號判決（2023）。
[37] 同前註 36。

公司之情況，因基礎數額偏低，造成計算罰鍰數額偏低，建議「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」就此立法說明應予刪除或修改，以杜爭議。

(五) 合夥法律事務所刊登不實廣告，事務所屬於非法人團體，被處分人應是事務所或執行合夥代表人？

依公平法第 2 條規定事業之定義，合夥為該法規定事業之一。依律師法第 48 條規定，律師事務所之型態分為獨資、合署、合夥與法人等 4 種。合夥律師或法律事務所，指二人以上律師，依民法合夥之規定，就業務之執行負連帶責任之事務所。

合夥法律事務所刊登不實廣告，事務所屬於非法人團體，因合夥之律師事務所，為公平法所規定事業之一，本報告認應以合夥律師事務所為被處分人。

## 第二節 行為主體與共犯法理

公平法以事業為規範行為主體，該法第 2 條並就事業加以定義，但如有多數行為人違反公平法規定時，部分行為人不屬公平法規定事業定義時，公平會處分時如何處理？如事業以外之人，以類似刑法規定之教唆或幫助行為，參與其他事業違反公平法行為時，對教唆或幫助違反公平法規定義務者，如何處分？為本節所要討論之問題。

### 一、 行政罰法對複數違反行政義務者規範

行政罰法第 14 條規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」、「前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。」、「因身分或其他特定關係致處罰有重輕或免除時，其無此身分或特定關係者，仍處以通常之處罰。」

行政罰法第 14 條前開規定，係參考刑法第 28 條、第 29 條、第 30 條、

第 31 條、德國違反秩序罰法第 14 條之規定[38]。

但行政罰法第 14 條就共同實施違反行政法義務行為者規範體例明顯與刑法不同，刑法就共犯規範依共同參與構成要件行為之程度分為共同正犯、教唆犯、幫助犯。2 人以上共同實行犯罪之行為者，為共同正犯（參見刑法第 28 條）；教唆他人使之實行犯罪行為者，為教唆犯（參見刑法第 29 條）；幫助他人實行犯罪行為者，為幫助犯（參見刑法第 29 條）。並有身分共犯之規定，因身分或其他特定關係成立之罪，其共同實行、教唆或幫助者，雖無特定關係，仍以正犯或共犯論。但得減輕其刑。因身分或其他特定關係致刑有重輕或免除者，其無特定關係之人，科以通常之刑。

而德國違反秩序罰法第 14 條規定：「多數人參與違反秩序者，皆為共犯。此項規定對於只有一人具有得被處罰之特定關係者，亦適用之。」、「法律之構成事實允許處罰緩或者在法律上至少有處罰未遂者，共犯才被處罰。」、「共犯中之一人不被處罰者，並不因而排斥其他共犯處罰，法律規定不對具有特定個人關係者加以處罰時，此項規定只對具有此項規定之共犯適用之。」、「對於一般人而言，屬於違反秩序之行為，法律規定因基於特定個人因素而應屬於犯罪行為者，僅具有此要素之共犯適用刑法，其他無特定關係之共犯，則仍為違反秩序，而適用本法。」、「法律規定，一行為應屬於違反秩序行為，而於行為人具備特殊個人特徵則屬犯罪行為者，則僅適用於具備該些特徵之參與人。」[39]

比較行政罰法第 14 條與刑法共犯與正犯章規定，二者就共同實施違法行為之規範，採取不同立法形式，在行政罰法第 14 條中無教唆、幫助規定。依行政法罰法第 14 條立法理由之說明：「本條係行政法上共同違法之規定，

[38] 參見行政罰法第 14 條立法理由五，關於行政罰法第 14 條立法理由，引自法務部網站，網址：https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentReason.aspx?LSID=FL034026&LawNo=14，最後瀏覽日：2024/4/22。

[39] 關於德國違反秩序罰法第 14 條中文譯文，引自蔡震榮、鄭善印、周佳宥著，前揭註 3，257。

不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，此因行政罰之不法內涵及非難評價不若刑罰，且為避免實務不易區分導致行政機關裁罰時徒生困擾之故。所謂『故意共同實施』，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。又第一項所稱『情節之輕重』，係指實施違反行政法上義務行為其介入之程度及其行為可非難性之高低等因素。」

行政罰法第 14 條關於共同實施違法行為者之規範，因行政罰法規範行為主體，依前開說明除自然人外，尚包括法人、非法人團體與中央或地方機關，就該部分自然人以外者，如何適用行政罰法第 14 條之規定，較易引起爭議。但此問題，行政罰法第 14 條立法理由即載明：「本條係規定行為主體外部之共同實施，在二個以上之自然人間，不生解釋疑義，然於以私法人作為處罰對象之情形，係指二以上不同之私法人（處罰主體）共同實施違反行政法上義務之行為，或私法人與該私法人以外之第三人共同實施違反行政法上義務之行為而言。故僅係基於受處罰主體私法人之內部關係者（如私法人之機關或職員），並不在本條所規定之範圍內。亦即本條所稱之『共同實施』，係指義務主體與該義務主體以外之第三人共同違反行政法上之義務，並不包括義務主體與該義務主體內部之成員共同違反行政法上義務之情形。」

關於共同違反行政法上義務行為處罰，依行政罰法第 14 條立法理由說明，行政罰法第 14 條第 1 項規定，係採「依其行為情節之輕重，分別處罰之」。但應注意的是如個別行政作用法中對於共同違反行政法上義務行為之處罰，採「由數行為人共同分擔」，而非分別處罰者，則依本法第 1 條但書之規定，即應優先適用，而無須依行政罰法第 14 條第 1 項之規定分別處罰之。例如遺產及贈與稅法第 47 條規定，對於所處之罰鍰設有上限，足見於遺產稅之納稅義務人有多人共同繼承之場合，如有違反該法所課予之納稅義務而受罰鍰之處罰時，該法應係採「由數個納稅義務人共同分擔」之規定，而非對每個繼承人均分別處以漏稅額倍數之罰鍰，否則該法第 47 條之

規定將形同具文[40]。

至於無身分者參與共同實施之處理，關於因身分或其他特定關係而成立之違反行政法上義務行為，或因身分或其他特定關係致處罰有重輕或免除時，其無此種身分或特定關係者，是否仍應加以處罰或應如何處罰，如無明文規定，實務上易生困擾，是以行政罰法第 14 條第 2 至 3 項，參考刑法第 31 條之立法例就此加以規範[41]。

行政罰法第 14 條規定共同實施之要件，德國秩序罰法第 14 條規定要件應可參考，依德國學者 Erich Göhler 見解，認「任何人有認識且有意願地一起從事一項行為時，即成立共同參與。」[42]，是以構成共同參與要件為：1.故意（明知並有意）為構成共同參與不可或缺條件，而該故意必須涉及特定的關鍵行為。2.須有助益行為。3.助益行為對構成要件之實現具有原因力。

## 二、 行政罰法第 14 條適用爭議

行政罰法第 14 條共同違反行政法義務者之規範適用問題如下。

(一) 共同違法者部分過失之處理

行政罰法第 14 條之規定既係參考德國違反秩序罰法第 14 條所為立法，是以在共同實施違反行政法義務之案件，須先確認違法者是否有故意？我國司法實務亦認「行政處罰上之共同違法，係指故意共同實施違反行政法上義務之行為，而所謂『共同實施』，乃指違反行政法上義務構成要件之行為，係由二以上行為人故意共同完成者而言，至於行為人中部分為故意，部分為過失者，或全部為過失者，均不構成共同違法，而應單獨依法認定其是否符合違反行政法上義務之行為，分別決定是否處罰。」[43]

---

[40] 參見行政罰法第 14 條立法理由說明三。

[41] 參見行政罰法第 14 條立法理由說明四。

[42] 關於德國學者 Erich Göhler 見解之說明，請見郭吉助，「德國違反秩序罰法『共同參與』之概念」，法務通訊，第 2430 期，第 3 版（2007）。

[43] 最高行政法院 94 年度判字第 893 號判決（2005）。

(二) 行政罰法第 14 條是否包括共謀共同正犯之爭議

刑法第 28 條就刑事共同正犯規定為二人以上共同實行犯罪行為，但我國司法實務承認共謀共同正犯，即以自己共同犯罪之意思，事先同謀，而由其中一部分人實施犯罪之行為者，亦為共同正犯，對於全部行為所發生之結果，亦同負責任[44]。

就行政罰法第 14 條規定共同實施違反行政法上義務之行為人，是否包括刑法上共謀共同正犯？我國學者[45]與實務有採否定見解者。

「按行政罰為秩序罰，處罰客體多屬『輕微』違反秩序行為，故在理論上，不宜將『共謀共同正犯』納入處罰範圍，而應限制在『實施共同正犯』之情形（陳清秀教授著「行政罰法」2014 年 9 月修正二版第 184 頁參照）。再者各別行政領域之實證法，其所課予之公法義務如具有專屬性，而與承當該義務之主體資格有緊密連結時，基本上亦排除無此資格者與有此資格主體共同違反該專屬公法義務之可能，此即刑事犯罪法領域『己手犯』理論，在行政罰法領域之類推。」、「原判決已指明，本案所適用、據為裁罰依據之誡命規範（即全民健康保險法第 81 條第 1 項規定），其規範主體限定在『有與被上訴人簽訂〈全民健康保險特約醫事服務機構合約〉，而有權申報醫療費用』之『保險醫事服務機構』。故本案梁○○、黃○○與吳○○3 人雖有『共犯〈詐欺取財〉及〈行使業務登載不實文書〉之犯罪行為』存在，但因適用全民健康保險法第 81 條第 1 項規定而對被上訴人負有誠實申報義務之主體，則僅為『與被上訴人簽約而具特約藥局資格』坤暉藥局登記負責人梁○○一人。而黃○○與吳○○2 人對此行政違規行為根本無從『實施』。故在本案中，並沒有『多人共同「實施」行政違規行為』之客觀事實存在，當然也無行政罰法第 14 條各項規定之適用可能。」[46]

## 三、 公平會對行政罰法第 14 條規定執法案例分析

[44] 司法院釋字第 109 號。
[45] 陳清秀，行政罰法，修訂 2 版，新學林出版，188（2014）。
[46] 最高行政法院 107 年度判字第 549 號判決（2018）。

公平會近年執法時，對共同實施違反公平法義務之行為人處分時，適用公平法與行政罰法第 14 條規定處分案例如下。

(一) 屏東縣琉球鄉觀光發展協會積極促成小琉球浮潛業者聯合定價案

公平會 112 年 2 月 17 日就屏東縣琉球鄉浮潛業者共同決定調漲浮潛收費標準案中，就非浮潛事業之屏東縣琉球鄉觀光發展協會依行政罰法第 14 條之規定加以處分，其理由：

「被處分人琉球觀光發展協會之會員以民宿及餐飲業者居多，50 餘家會員僅被處分人小琉球珊瑚海浮潛店 1 家為浮潛業者。惟查該協會接受浮潛業者請託出面整合浮潛業者調漲浮潛收費標準意見，並受邀加入浮潛業者 LINE 群組參與討論調漲浮潛費用事宜，甚至在群組成員提醒業者統一定價違反公平交易法規定情況下，仍邀集浮潛業者召開觀光浮潛同業會議，決議調漲浮潛收費標準，並主動將會議結論通知被處分人日旺浮潛等 6 家未出席會議之小琉球浮潛業者，同時徵得其等同意，與其他出席會議之 15 家浮潛業者具名連署發布『8/23 浮潛業者聯合聲明』，積極促成水平競爭同業共同決定調漲浮潛收費標準。復據被處分人琉球觀光發展協會理事長許○○到會陳述亦表示，其係代表被處分人琉球觀光發展協會與小琉球浮潛業者在 LINE 群組中討論浮潛重新開放與相關防疫事項及邀請浮潛業者召開觀光浮潛同業會議。且就許○○110 年 8 月 22 日於浮潛業者 LINE 群組表示：『沒錯！大家要有共識，如果有共識後我們協會這邊能在協助協調……』、110 年 8 月 22 日會議紀錄名稱為『屏東縣琉球鄉觀光發展協會觀光浮潛同業會議紀錄』及前揭會議記錄討論結果 6：『透過協會期能公告週知……』等事證以觀，許○○係代表協會參與浮潛業務，並以協會名義發送會議紀錄，足見前述行為主體應為被處分人琉球觀光發展協會而非許○○個人。是被處分人琉球觀光發展協會雖不具從事浮潛業務之身分，惟因其積極促成被處分人陽光浮潛等 21 家浮潛業者故意共同實施違反公平

交易法第 15 條第 1 項規定禁止之聯合行為，應併同處罰之。」[47]

公平會前述處分中有關被處分人三六九浮潛店部分，公平會其後認三六九浮潛店與其他浮潛業者共同決定調漲收費標準違反公平法規定，實際為前負責人陳○○所為，非前處分書中吳○○君所為，經公平會函請三六九浮潛店前後任負責人陳○○及吳○○到會陳述，確認吳○○即三六九浮潛店並非原處分之聯合行為主體，公平會爰依行政程序法第 117 條規定撤銷原處分關於吳○○即三六九浮潛店部分，另於 112 年 5 月 11 日處分認被處分人陳○○「與 20 家浮潛業者合意共同決定調漲浮潛收費標準，足以影響相關市場之供需功能」，違反公平法第 15 條第 1 項聯合行為禁制規定。裁處罰鍰新臺幣 10 萬元[48]。

(二) 全省瓦斯設備工程行違反公平法第 25 條案

公平會就全省瓦斯設備工程行發送「大台北區瓦斯服務通知單」，並有人員至住處檢查瓦斯及建議更換開關，擬收費新臺幣 2,900 元，使民眾誤以為係當地公用天然氣事業之員工而更換瓦斯安全器材，經公平會認「被處分人等藉瓦斯安全服務通知單、制服或工作證，使民眾誤認其與當地公用天然氣事業為同一經營主體，並假藉安全檢查而銷售瓦斯安全器材，其整體行銷方式為足以影響交易秩序之欺罔行為」違反公平法第 25 條規定。除處分命被處分人等自處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為外並另裁處被處分人蔡○○、陳○○、張○○即全省瓦斯設備工程行各新臺幣 10 萬元罰鍰[49]。

本件處分認行政罰法第 14 條第 1 項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」所謂「故意共同實施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果，由 2 以上行為人於主觀上出於認知所為行為之故意，並以利用他方行為作為己用之意思，互

[47] 公平會公處字第 112007 號處分書（2023）。
[48] 公平會公處字第 112030 號處分書（2023）。
[49] 公平會公處字第 112076 號處分書（2023）。

相聯絡而為共同行為之決意，且於客觀上藉由彼此分工協力之方式共同實施構成要件之行為。「全省工程行之實際銷售人員為蔡君及陳君，至於被處分人張君雖未實際從事瓦斯安全器材之銷售，惟其每月可分得 1 萬元之報酬，即其亦參與銷售瓦斯安全器材之利益分配，應可認張君有故意共同實施本案銷售瓦斯安全器材之行為，而為本案之行為主體。」

(三) 不實廣告行為主體

數位經濟時代，網路電商平台係主要通路之一，就電商平台所銷售商品如涉及不實標示或廣告時，除銷售者外，電商平台是否為行政罰法第 14 條共同實施行為人，常引起爭議。

最高行政法院就此曾認：

「廣告是商業活動中十分有效之交易媒介，事業利用廣告將商品或服務之資訊提供給消費者，吸引其購買，達到招徠或提高潛在交易機會之目的，故法律規範事業應克盡確保廣告內容真實性之義務，以免導致市場不公平競爭情事生。關於『為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵』之行為主體，應以實施廣告行為之整體行為綜合判斷，並不以直接表示或表徵之行為人為限。易言之，公平交易法 21 條所稱廣告行為主體，並不以本身製作廣告為限，而應就廣告內容之提供、製作至使公眾得知之過程中，各事業對於廣告行為之參與程度而定，倘事業就製作、刊載廣告行為、廣告商品交易流程有所參與且因而獲有利益，即難卸廣告主責任而應就廣告內容為真實表示。[50]」

在公平會 107 年 10 月 18 日對東森得易購公司處分案[51]，認該公司與在該公司平台寄售廠商志佳公司共同刊登之廣告，已就商品之品質為虛偽不實及引人錯誤之表示，違反公平法第 21 條第 1 項規定，經東森得易購公司起訴後，臺北高等行政法院認東森得易購公司係廣告之行為主體，理由

[50] 最高行政法院 100 年判字第 348 號判決（2011）。
[51] 公平會公處字第 107092 號處分書（2018）。

為：

「原告係以商品銷售者身分，就志佳公司所提供之商品相關廣宣素材，製作節目及廣告，公開播放於各種媒體載具，以行銷志佳公司所提供之商品，所得貨款再匯給志佳公司，因此獲有銷售利潤者。原告與志佳公司之交易模式，與託播廣告主與廣告業間之單純委託關係有間，其內部關係應屬利益共享之合作銷售，對外關係則以原告為消費者交易相對人，自得認定原告為系爭廣告之行為主體。」[52]

本件處分雖涉及數人違反公平法規定義務，但在公平會處分書與行政法院判決中，並未引用行政罰法第 14 條之規定。

(四) 不實廣告之代言人，是否為不實廣告之行為主體，與廣告主同負不實廣告之行政責任？

公平法第 21 條第 5 項、第 6 項規定廣告薦證者明知或可得而知其所從事之薦證有引人錯誤之虞，而仍為薦證者，與廣告主負連帶損害賠償責任。但廣告薦證者非屬知名公眾人物、專業人士或機構，僅於受廣告主報酬 10 倍之範圍內，與廣告主負連帶損害賠償責任。前述廣告薦證者，指廣告主以外，於廣告中反映其對商品或服務之意見、信賴、發現或親身體驗結果之人或機構。代言人應屬廣告薦證者，但該規定僅規定民事責任，並無行政責任之規範。

公平法第 21 條第 1 項規定，事業不得在商品或廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於與商品相關而足以影響交易決定之事項，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。代言人非事業，但其參與不實廣告行為，且係與廣告主共同實施違法行為，依行政罰法第 14 條第 2 項規定：「前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。」不實廣告代言人，依行政罰法第 14 條第 2 項規定，可認係與廣告主共同實施違法行為，雖非事業，仍屬共同行為人，得加以

[52] 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1675 號判決（2019）。

處罰。公平會就此認「薦證者縱非屬公平交易法第 2 條第 3 款所稱『事業』，倘其係故意與商品廣告主為不實廣告行為，亦即於符合行政罰法第 14 條所規定『故意共同實施違反行政法上義務行為』之要件，即與該違規廣告之廣告主，併同依所違反不實廣告法規受有行政處罰。」[53]理由中雖有未考量薦證者並非事業，法條依據也未引用行政罰法第 14 條第 2 項之缺點，結論應可贊同。

## 四、 多數人違反公平法行為主體之爭議

### (一) 行為主體判斷

行政罰法第 14 條第 1 項共同實施違反行政法義務之處罰，因行政罰法規範行為主體與刑法不同，刑法並無法人犯罪之規範，有共犯關係者應限於自然人，但行政罰法行為主體包括自然人、法人、非法人團體或機關，致有自然人與法人共同違反行政法上義務之情事。

多數人違反公平法規定義務，應係指多數人參與違反公平法之行為，如該多數人共同實施違反公平法行為者，均為行為主體，如捷順公司房屋不實廣告案中，行政法院判決認：「原告安家公司與原告捷順公司間，在主觀上具有共同實施之意思聯絡及決意，且客觀上有共同使用『投資興建｜安家國際』之文字刊載於系爭廣告之行為，為虛偽不實及引人錯誤之表示，合於行政罰法第 14 條第 1 項規定，均應依公平交易法第 21 條第 1 項規定相繩。」[54]係公司與公司共同實施；而在前開小琉球浮潛業者聯合定價案，係屏東縣琉球鄉觀光發展協會與其他浮潛業者共同實施違反公平法第 15 條第 1 項禁止聯合行為，係法人與自然人共同實施。

### (二) 共犯理論適用爭議

行政罰法第 14 條第 1 項所稱共同實施違反公平法行為，指共同或分擔

[53] 公平會常見問答集，請見公平會網站，引自：https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=1211&docid=14032，最後瀏覽日期：2024/9/2。

[54] 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1352 號判決（2018）。

行為[55]。且我國實務亦認「故意共同實施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言；該條項所稱「情節之輕重」，係指實施違反行政法上義務行為其介入之程度及其行為可非難性之高低等因素，亦即縱使將數行為人之行為，分開個別獨立觀察，未必均充分符合違反行政法上義務行為之構成要件（亦即個別行為只該當於一部分之構成要件），僅須該數行為人之行為均係出於故意，且共同完成違反行政法上義務行為之構成要件，即符合該要件[56]。

德國普通最高法院判決見解，認為違反秩序罰法第 14 條規定，僅以共犯形式始適用，即相當於刑法上構成正犯、教唆犯與幫助犯，間接正犯之行為不適用違反秩序罰法第 14 條之規定[57]。

就行政罰法第 14 條第 1 項規定，是否包括教唆、幫助與間接正犯行為，有學者認教唆、幫助行為，並不在行政罰法第 14 條處罰之列[58]。另有學者援引法務部 91 年 1 月 20 日所草擬「行政罰法草案初稿」第 14 條立法理由載明：「本條係行政法上共犯概念…在行政法上，共同參與違反行政法上義務之行為者，究係共同正犯、教唆犯、幫助犯或間接正犯，實務上常不易區分，致行政機關裁罰時徒生困擾，且無論共同正犯、教唆犯、幫助犯或間接正犯，均具有可非難性，似無區分共犯身分之必要，爰不區分其共犯身分，由行政機關斟酌其參與行為之程度及可非難性之高低等因素，予以處罰。」故對於共同參與違反行政法上義務之行為者所採取之處罰政策，係不區分共犯態樣，均應分別處罰[59]。

即依行政罰法第 14 條立法理由所載，行政罰法第 14 條所規定之共同實施，指參與違反行政法上義務之行為者，包括共同正犯、教唆犯、幫助

[55] 廖義男主編，前揭註 1，147。
[56] 參見最高行政法院 102 年度判字第 71 號判決（2013）。
[57] 廖義男主編，前揭註 1，150。
[58] 陳清秀，前揭註 45，188。
[59] 廖義男主編，前揭註 1，143。

犯或間接正犯。我國司法實務亦採相同見解認「惟共同違章行為人間需有意思聯絡為必要，則類似刑法共犯之規定（行政罰法第 14 條亦有共同違反行政法上義務行為之處罰規定）；是數人參與實施違反行政法之行為者，並不區分其共犯之身分，即不問其為共同實施、利用他人實施、教唆或幫助等，均直接依其參與行為之作用與可非難性之程度，各別處罰之，與刑法之共同正犯等概念，尚屬有別。」[60]另有認行政罰法第 14 條第 1 項規定「係指 2 以上行為人於主觀上基於共同實施違反行政法上義務行為的意思，且於客觀上共同實施違反行政法上義務的行為。是以，凡對違反行政法上義務的構成要件事實之實現，故意參與或協力者，因其主觀上與他人間有相互利用以實現違法行為之全部構成要件，不分其為共同正犯、教唆犯及幫助犯，均應依法處罰。」[61]

就共同實施違反行政法義務者，如係與刑法共同正犯態樣相同者，如刑法共同正犯指 2 人以上共同實施構成要件行為，是以如數人故意共同參與違反行政法義務之行為，如數競爭事業間合意為聯合行為。

就共同實施違反行政法義務者，如係與刑法教唆犯態樣相同者，如教唆原無合意為聯合行為之事業，參與聯合行為，但未參與聯合行為之合意。

就共同實施違反行政法義務者，如係與刑法間接正犯態樣相同者，如司法實務判決認：「森林法第五十六條固以行為人為處罰對象，惟所謂行為人，除單獨直接實施違反行政法上義務之行為者外，尚包括共同實施、教唆或利用他人實施違反行政法上義務之人。」[62]該案中林地承租人，將造林事項委託他人處理，利用該他人砍代原木，被處分人即係利用他人實施違反森林法之行為。

我國行政罰法第 14 條第 1 項之規定，依我國實務見解，對與刑法上教唆、幫助與間接正犯行為類似之參與違反行政法義務之行為，應可適用行

[60] 臺北高等行政法院 95 年度訴字第 792 號判決（2006）。
[61] 最高行政法院 112 年度上字第 594 號判決（2024）。
[62] 最高行政法院 94 年度判字第 1654 號判決（2005）。

政罰法第 14 條第 1 項規定，與刑法規定比較，對裁處之行政機關，適用行政罰法時，不須如刑事程序，須證明行為係教唆、幫助，僅須證明有參與共同實施即可，舉證責任較輕，是以本報告認就此問題目前應尚無修法之必要。

## 第三節 行為地

### 一、 行政罰法規範

行政罰法規定之所謂行為地，係規範在行政罰法第 6 條：「（第 1 項）在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。（第 2 項）在中華民國領域外之中華民國船艦、航空器或依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，以在中華民國領域內違反論。（第 3 項）違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。」該規定與刑法犯罪行為地規定方式相近。行政罰法關於行為地之規定，在數位化時代，網路使用普及，如何適用更受到注意。

依行政罰法第 6 條規定，我國行政罰法之行為地規範，原則採屬地主義。詳細以言，第 6 條第 1 項規範行政罰法之原則範圍即「領域內」之規定，為屬地主義之核心；而第 6 條第 2 項則係規範「浮動領土及擴張的主權領域」，亦即包括我國國籍之船艦、航空器或我國得行使管轄權之區域，均視為其範圍；第 6 條第 3 項所規範者則為「跨領域」，乃以違反行政罰法之行為地或結果地任一地在前述範圍內，均得依行政罰法論處。

(一) 領域內之意義

承如前述，我國行政罰法係採屬地主義，亦即應受行政罰之行為人國籍為何在所不論，而以違法情事係在我國領域內，即有本法適用而應受罰，其相類似規定，如刑法第 3 條前段、社會秩序維護法第 4 條第 1 項，均係採類似之立法方式。至於所謂領域內，解釋上應係指我國主權所及，諸如

領土、領海、領空而言，其相關解釋應依國際法通則解釋為當。

(二) 浮動領土及擴張的主權領域

而於領土外範圍，行政罰法亦得於特定情形下適用，其主要得適用範圍為「浮動領土」及「擴張的主權領域」二大類，前者乃指我國國籍之船艦、航空器而言，其相類似規定，如刑法第 3 條後段、社會秩序維護法第 4 條第 2 項，均係採類似之立法方式；後者則係指我國得行使管轄權之區域，雖在我國領域外，惟依國際公法、國際慣例或相關法律得由我國行使轉權之區域，如我國專屬經濟海域等而言。

(三) 跨領域

本條學說上稱「隔地犯」，蓋隨著交通發達，國際往來迅速頻繁，國際貿易蓬勃發展及網際網路通訊科技之日新月異，跨國之違法行為益形猖獗，為防杜不法，有必要針對違反行政法上義務而受行政罰處罰，係採行為地或結果地予以明確規定，是行為人所為違法行為如在我國境內或前述浮動領土或擴張的主權領域內為之，或其違法行為本身雖不在前述範圍內然其違法行為所生結果卻發生在我國，均有行政罰法之適用，其相類似規定，如刑法第 4 條即係採類似之立法方式。

## 二、 司法實務對適用行政罰法行為地認定標準

就行政罰法第 6 條第 2 項規定之適用，國人在國外遭性騷擾是否有性騷擾防治法規定之適用疑義，法務部認[63]：「本條第 2 項進一步擴大適用範圍，一方面擴大及於『在中華民國領域外之中華民國船艦、航空器』，依國際公法一向承認船籍國或航空器國籍登記國之管轄權。另一方面，更擴大適用範圍及於『依法得由中華民國行使管轄權之區域』蓋於中華民國領域外，有依國際公法、國際慣例或我國相關法律，得由我國行使某種管轄權之區域（『擴張的主權領域』例如駐外領、使館擬制為本國領土，而有本法

[63] 法務部（112）法律字第 11203509840 號函（2023）。

的適用），…故於該區域內，就我國得行使管轄權之事項，違反我國法律所規定之行政法上義務而得為處罰對象且應予處罰者，自當『以在中華民國領域內違反論』，而適用行政罰法。…」顯見實務就行政罰法第 6 條第 2 項之解釋範圍甚廣，其解釋上以我國主權所及範圍內均屬之。

就行政罰法第 6 條第 3 項適用疑義，在個人資料保護法涉境外公司之適法性爭議上，法務部函釋[64]認：「…行政罰法第 6 條規定參照，祇要是在中華民國領域內違反行政法上義務者，無論行為人國籍為何，祇要依法律或自治條例規定係屬處罰對象而應受處罰者，均適用該法。又違反行政法上義務構成要件行為或結果全部或一部，縱然是發生在不同地點，祇要其中之一發生在中華民國領域內者，即應認其為在中華民國領域內違反行政法上義務，適用該法規定…。」

國人境外之違法行為及境內之共同行為義務人適用行政罰法第 6 條相關疑義，法務部函釋認[65]：「…行政罰法第 6、14 條、入出國及移民法第 58 條規定參照，行為人在國外利用網際網路散布、播送或刊登跨國婚姻媒合廣告，如有事證可認定行為或結果係在我國領域內發生，主管機關仍得裁處；又行政罰法『故意共同實施』，該等故意共同完成違反政法上義務構成要件事實或結果之各個行為人，法律責任『分別』依行為情節輕重裁處；又共同違法，以『故意』為限，如非故意共同實施，無論係僅一人故意而另一人過失或二人均屬過失而共同行為，仍不得以共同實施論罰，而應依個人行為是否違反行政法上義務而決定是否處罰…」實務上就行政罰法第 6 條第 3 項之解釋確實貫徹學說所稱「隔地犯」之概念，認在國外透過網際網路此等跨國工具違反行政法上義務，如可認定結果發生地在我國境內者，主管機關仍可裁處。

## 三、 公平會執法實務對行為地認定標準

[64] 法務部（108）法律字第 10803514100 號函（2019）。
[65] 法務部（104）法律字第 10403504530 號函（2015）。

公平法就行為地部分並無特別規範，解釋上應適用行政罰法第 6 條規定。其中對於實務案例而言最具意義者應屬行政罰法第 6 條第 3 項之隔地犯，依該條規定，縱行為地不在我國境內但若結果發生於我國境內時，仍有我國行政罰法之適用，此於跨國企業所涉聯合行為之會議，不在我國境內，惟其結果發生於我國時更為顯著。就結果地判斷爭議，本文將於第五章中再詳加討論，本章節案例，僅就公平會處分案例行為，行為地在境外，但結果發生在我國境內，且為行政法院所肯認之案例加以說明。

(一) 光碟機聯合行為案

本案事實係韓商 Toshiba Samsung Storage Technology Korea Corporation 與韓國日立樂金資料儲存股份有限公司（即 Hitachi-LG Data Storage Korea Inc.，HLDS 公司）、飛利浦建興數位科技股份有限公司（即 Philips & Lite-On Digital Solutions Corporation ，PLDS 公司）及日本索尼光領公司（即 Sony Optiarc Inc.，Sony Optiarc 公司）於民國 95 年 9 月至 98 年 9 月間，共同就 Dell Inc.（Dell 公司）與 Hewlett- PackardCompany（HP 公司）之光碟機採購案圍標，並交換競爭敏感性資訊，公平會經調查後，認係違法聯合行為，裁處韓國商 Toshiba Samsung Storage Technology Korea Corporation 應自原處分送達之次日起，立即停止違法行為，並處罰鍰新臺幣 2,500 萬元[66]。

此案被處分人向臺北高等行政法院起訴，請求撤銷原處分，理由之一係主張該聯合行為地點係在境外，公平會就該案並無管轄權，就此被處分人之主張，行政法院認[67]：

「按行政罰法第 6 條第 1 項規定:『在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。』第 3 項規定：『違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。』

[66] 公平會公處字第 101132 號處分書（2012）。
[67] 臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1062 號判決（2014）。

準此，只要在中華民國領域內從事違反行政法上義務構成要件之行為，或該違法行為結果之全部或一部發生在中華民國領域內者，均屬在中華民國領域內違反行政法上義務，不論行為人之國籍為何，均應適用行政罰法。而前揭行政罰法條文，係可共通適用於各種行政罰之一般性規定，是以違反其他法律或自治條例所定行政法上義務之處罰要件，且為該法律或自治條例之處罰對象者，須再依該行政罰法規定之原理、原則，加以檢視，經審查符合者，即得予以處罰，合先敘明。……復查，被告係以原告與另 3 名受處分人自 95 年 9 月起，共同就 Dell 公司與 HP 公司之光碟機採購案圍標，並交換競爭敏感性資訊，致使光碟機價格有僵固之可能，構成聯合行為，**且原告與另 3 名受處分人因從事該聯合行為而售予 Dell 公司與 HP 公司之光碟機，有相當數量銷售至我國，對我國市場產生直接、實質且可合理預期影響之結果，應認其等係在我國領域內違反公平交易法第 14 條第 1 項前段規定，得由被告依同法第 41 條第 1 項規定予以處罰**；亦即，被告乃以原告違反前揭公平交易法所定事業不得為聯合行為之行政法上義務行為，**其結果發生在我國領域內，為其對原告上述違法行為有管轄權之論據**，核其主張，與前引行政罰法第 6 條第 1、3 項規定，尚無不符。至於原告有無被告所指前述違反行政法上義務之行為，係屬被告所為處罰是否合法之實體問題。則原告另以被告未能證明其指稱之聯合行為，對我國光碟機市場產生直接、實質及可合理預期之影響，主張被告並無管轄權，尚非可採。」

亦即本件法院判決，援引行政罰法第 6 條第 1 項、第 3 項規定，以前揭「跨領域」法理，認為即便系爭聯合行為實際上係發生在我國境外，惟其聯合行為所涉商品（以本案而言係光碟機）有相當數量會銷售入我國，對我國市場難認不生影響，則其聯合行為結果既發生於我國境內，公平會自得依法予以裁處。

(二) 電容器聯合行為案

國際鋁質電容器業者自民國（下同）97 年 7 月 10 日起至 101 年 12 月

18 日止，透過共同參與 Hong Kong Sales Manager Meeting（即香港銷售經理人會議）定期餐敘聚會，交換價格、數量、產能及對客戶之因應等競爭敏感資訊，達成限制競爭之合意等行為，足以影響我國鋁質電容器市場之供需功能，公平會經調查後認違反行為時 104 年 2 月 4 日修正前公平法第 14 條第 1 項聯合行為之禁制規定，於 104 年 12 月 16 日裁處[68]命被處分人於處分書送達之次日起停止違法聯合行為，並以本件屬公平法第 41 條第 2 項情節重大案件，依同條第 3 項授權、101 年 4 月 5 日訂定發布之「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」，處被處分人罰鍰新臺幣 1 億 1,130 萬元。被處分人不服，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院判決駁回[69]，被處分人再就該案提起上訴。

最高法院 112 年 08 月 07 日 109 年度上字第 1168 號判決主文雖為「原處分關於罰鍰部分撤銷」[70]，但就被處分人境外聯合行為，公平會是否有管轄權部分，此判決認：

「行政罰法採屬地主義，凡違反行政法上義務構成要件之行為或結果的全部或一部發生在中華民國領域內者，均屬在中華民國領域內違反行政法上義務，不論行為人之國籍為何，均應適用行政罰法。事業違反公平交易法第 14 條第 1 項不得為聯合行為之禁制規定者，應依同法第 41 條第 1 項規定處罰，此為行政罰。承上論，公平交易法第 7 條規範之聯合行為，係以發生『足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能』之結果為要件；且所謂『足以』影響市場功能，係指客觀上有影響市場供需功能之危險為已足，非以市場供需功能實際受到影響為必要。據此，**事業在國外所為聯合行為合意之結果，客觀上可能會對我國市場發生限制競爭效果之危險者，依上開行政罰法第 6 條第 1 項、第 3 項規定，即屬在中華民國領域**

[68] 公平會公處字第 104137 號處分書（2015）。
[69] 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 212 號判決（2020）。
[70] 最高行政法院 109 年度上字第 1168 號判決（2023），相同見解最高行政法院 109 年度上字第 1074 號判決（2023）。

**內違反公平交易法第 14 條第 1 項禁制規定，被上訴人自有管轄權。**又公平交易法對事業為聯合行為之禁止規範，旨在防止具競爭關係之複數事業，藉由合意採取共同行為之方式，限制彼此間之競爭及取得市場力，因此，事業所為聯合行為之結果，是否會對發生影響我國市場供需功能之危險性，應就全體參與事業之整體行為所可能產生之市場供需功能影響為判斷。查**我國事業對鋁質電容器之需求大多仰賴進口，且供應來源主要為日系廠商，本件參與香港 SM 會議之乙○○、甲○○等事業，每年在我國銷售鋁質電容器金額合計達數十億元，且據被上訴人向財政部關務署查調資料顯示，上訴人之鋁質電容器仍有部分進口臺灣銷售**。則依上開說明，被上訴人於本案所指上訴人與乙○○、甲○○等事業共同參與香港 SM 會議，交換競爭敏感性資訊及討論對我國下游廠商之價格策略，達成限制競爭合意之聯合行為，客觀上可能產生影響我國鋁質電容器市場供需功能之危險，被上訴人自有管轄權。原審論究上訴人與乙○○、甲○○所涉疑似聯合行為，將有對銷售至我國市場之產品產生直接、實質且可合理預期影響之可能，亦即上訴人可能涉有違反公平交易法第 14 條第 1 項禁制規定之行為，且其結果會發生在我國領域內，認依行政罰法第 6 條第 1 項、第 3 項規定，被上訴人就本件有管轄權，至上訴人有無被上訴人所指前述違反行政法義務之行為，係屬原處分是否合法之實體問題，結論並無違誤。」

(三) 檢討

1. 由前開司法實務見解以及公平會執法案例之見解可知，原則上於行政罰法第 6 條與公平法交錯適用之情境下，最常出現的爭議問題通常係涉及行政罰法第 6 條第 3 項之「跨領域」:「違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。」尤以其中行為非在我國境內，但其結果發生在我國境內之情形最具爭議。

2. 行政法院於審查公平會處分之合法性時，其著重之重點即在於「如何認定結果發生在我國領域內」一節。例如前開光碟機聯合行為判決中，法院

特別指出:「…被告係以原告與另 3 名受處分人自 95 年 9 月起,共同就 Dell 公司與 HP 公司之光碟機採購案圍標，並交換競爭敏感性資訊，致使光碟機價格有僵固之可能，構成聯合行為，且原告與另 3 名受處分人因從事該聯合行為而售予 Dell 公司與 HP 公司之光碟機，有相當數量銷售至我國，對我國市場產生直接、實質且可合理預期影響之結果，應認其等係在我國領域內違反公平交易法第 14 條第 1 項前段規定，得由被告依同法第 41 條第 1 項規定予以處罰…。」前開鋁質電容器案最高行政法院亦明示:「我國事業對鋁質電容器之需求大多仰賴進口，且供應來源主要為日系廠商，本件參與香港 SM 會議之乙○○、甲○○等事業，每年在我國銷售鋁質電容器金額合計達數十億元，且據被上訴人向財政部關務署查調資料顯示，上訴人之鋁質電容器仍有部分進口臺灣銷售。則依上開說明，被上訴人於本案所指上訴人與乙○○、甲○○等事業共同參與香港 SM 會議，交換競爭敏感性資訊及討論對我國下游廠商之價格策略，達成限制競爭合意之聯合行為，客觀上可能產生影響我國鋁質電容器市場供需功能之危險，被上訴人自有管轄權。」前二判決均詳細說明在領域外之違反我國公平法行為，會以何種方式延伸或影響到我國。此二案例相同點係聯合行為標的商品光碟機、電容器部分進口台灣銷售。但應注意的是二案中聯合行為標的商品雖均銷售至我國，但光碟機並不是直接銷售，該案件就 Dell 公司與 HP 公司採購的光碟機圍標，Dell 公司與 HP 公司採購後再銷售至我國。電容器係直接銷售至我國，二者情況仍有不同。

3. 就此類涉及域外之違反公平法行為，公平會如欲予以裁處時，須先檢驗甚且蒐集相關資訊（如：涉及該違法行為之商品是否輸入我國？或雖無實體商品輸入我國，而以其他方式影響我國市場？），以作為取得管轄權之正當基礎，後續才不容易發生管轄權之爭議。

## 第四節 一行為與數行為

行政罰法第 24 條第 1 項規定，一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。同條第 2 項復定，前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。且如一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰。

同法第 25 條規定數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者分別處罰之。至於同法第 26 條規定一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。即一行為同時觸犯刑事法與違反行政法義務時，原則上刑事優先，依刑事法律處罰，但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，得以行政罰裁處。就刑事優先部分，本報告將於後述第五章討論外，本節僅就一行為與數行為加以說明。

## 一、 行政罰法規範

### (一) 一行為與數行為概念分析

違反行政法義務之行為，常見單一行為違反一行政法義務，但如依行為之性質，究係一行為或數行為發生爭議時，判斷一行為或數行為之基準為何，在實務上常引起爭議？如透過網路、電視不同媒體之不實廣告，係一行為或數行為？聯合行為之合意，係透過不同方式為之，係一行為或數行為？如係違反公平法規定義務行為，經認係一行為者，縱係違反數法條規定，依行政罰法第 24 條第 1 項應依罰鍰最高額度裁處，如經認係數行為者，依同法第 25 條規定分別處罰。

行政罰法規定「一行為」，學者有認法理上除「單純一自然舉動」外，

尚包括由數自然舉動構成之「自然一之行為」與「法律一之行為」[71]；有認一行為可區分為「自然一行為」與「法律一行為」[72]；有認「一行為」類型係「自然的單一行為」、「法律的單一行為」[73]。

自然的一行為指行為人基於單一決意，表現於外部的一個客觀舉動；法律一行為係指基於法律規範目的，將行為人客觀物理上之數行為，在法律評價為一個單一行為[74]。

法律上一行為，行為人雖有數客觀物理上行為，因法律上僅評價為一行為，僅受一次罰鍰。有學者援引國外學見解，認依其性質可分為四大態樣[75]：1.多數以相同或不同行為態樣實現單一法律構成要件，該多數行為須有時間與空間緊密關聯性。2.繼續性行為。3.持續行為。4.接續性行為。有認法律之一行為包括：構成要件之一行為、繼續行為、接續行為[76]；法律上行為包括構成要件的一行為、繼續違法行為與連續違法行為[77]。

## 二、 司法實務一行為與數行為區分見解分析

前開行政罰法第 24 條、第 25 條分別就一行為或數行為違反行政法義務之處罰加以規範，但因一行為包括法律上一行為，是以就違反行政法義務之行為應評價為一行為或數行為，為行政機關執法裁處考量爭議焦點。

我國學界就一行為與數行為之區分，有採以法律直接擬制或以立法目的為標準者[78]；有採以刑法關於行為數之認定標準認定者[79]。至實務就一行為與數行為之認定標準，規範與見解如下：

---

[71] 陳敏，行政法總論，10 版，735（2019）。
[72] 廖義男主編，前揭註 1，233。
[73] 陳清秀，前揭註 45，218 以下。
[74] 林明鏘，行政法講義，修訂 6 版，新學林出版，289（2021）。
[75] 廖義男主編，前揭註 1，234。
[76] 陳敏，前揭註 71，737-738。
[77] 蔡震榮、鄭善印、周佳宥著，前揭註 3，352-355。
[78] 李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版公司，99（2005）。
[79] 蔡震榮、鄭善印、周佳宥著，前揭註 3，376。

(一) 肯認法律規範判斷行為數標準合法性

我國司法實務肯認法律或法律授權命令違反行政法義務行為之判斷標準。

就 86 年 1 月 22 日增訂公布道路交通管理條罰條例第 85 條之 1 規定，係對於汽車駕駛人違反同條例第 56 條第 1 項各款而為違規停車之行為，得為連續認定及通知其違規事件之規定，司法院釋字第 604 號解釋認該規定：「立法者對於違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。」但在該解釋也認前開：「…連續舉發之規定，就連續舉發時應依何種標準為之，並無原則性規定。雖主管機關依道路交通管理處罰條例第九十二條之授權，於 90 年 5 月 30 日修正發布『違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則』，其第十二條第四項規定，以『每逾二小時』為連續舉發之標準，衡諸人民可能因而受處罰之次數及可能因此負擔累計罰鍰之金額，相對於維護交通秩序、確保交通安全之重大公益而言，尚未逾越必要之程度。惟有關連續舉發之授權，其目的與範圍仍以法律明定為宜。」[80]此解釋顯係將一個違規停車行為「切割」成數個法律上違法停車行為，而分別處罰[81]。

衛福部依食品安全衛生法第 55 條之 1 授權訂有「食品安全衛生法行政罰行為數認定標準」，就違反食品安全衛生法之違規食品廣告行為數之判斷

[80] 其後於 94 年 12 月 28 日修正道路交通管理處罰條例第 85 條之 1 第 2 項訂連續舉發之標準。即「違反本條例之同一行為，依第七條之二逕行舉發後，有下列之情形，得連續舉發：一、逕行舉發汽車行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速度或有違反第三十三條第一項、第二項之情形，其違規地點相距六公里以上、違規時間相隔六分鐘以上或行駛經過一個路口以上。但其違規地點在隧道內者，不在此限。二、逕行舉發汽車有第五十六條第一項、第二項或第五十七條規定之情形，而駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業、汽車修理業不在場或未能將汽車移置每逾二小時。」

[81] 廖義男主編，前揭註 1，247。

爭議，最高行政法院 110 年度上字第 160 號判決認：

「按衛福部依食安法第 55 條之 1 規定[82]之授權，訂定之行為數認定標準第 3 條規定：『實施違反本法第 28 條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：一、不同品項之產品。二、不同版本之廣告。三、不同刊播媒介之個數。四、不同日之刊播。』其訂定理由載明：『一、明定違反本法第 28 條廣告限制規定行為數之判斷基準。二、本法第 28 條廣告限制規定之立法目的，係為避免民眾受違法廣告影響認知產生健康、財產等損害，考量不同產品品項、廣告版本（廣告內容三、不同，即不同廣告版本）、傳播媒介及刊播日期，均係向民眾認知產生多次危害，故應分別計次違法行為，按次處罰至其停止刊播為止，方能符合社會通念及政府遏止違規廣告之制裁意義。三、廣告傳播媒介多元化，不同之電視頻道係以不同顧客群為訴求主體，並具不同閱聽族群，故屬不同媒介傳播，應以數行為認定，不同之電台頻道、報紙版次、雜誌期數、網頁網址、車輛、文案（如：看板、廣告牌、海報等）張貼處所、傳單發送者等行為數認定，亦同。』第 4 條規定：『判斷前二條之行為數時，應斟酌下列各款情事：一、違反之動機及目的。二、違反之手段。三、違反義務之影響程度。四、違反義務所致之所生危害及損害。』其訂定理由明載：『一、查違法之行為究應評價為〈一行為〉或〈數行為〉乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實即可認定，必須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現及受侵害法益，斟酌被違反行政法上義務條文之規範目的、立法意旨、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定。二、考量違規行為樣態繁多，且食品業者之營業規模與型態差異甚大，故有關違反不作為義務之行為數及違反食品廣告規定之行為數，除分別依本標準第 2 條及第 3 條判斷外，仍應考量本條各款規定，依具體個案之違規情節綜合判斷之。』

[82] 食品安全衛生法第 55 條之 1 規定「依本法所為之行政罰，其行為數認定標準，由中央主管機關定之。」

上開行為數認定標準，係衛福部依據食安法第 55 條之 1 規定授權訂定，核其內容並未牴觸母法規定及授權限度，且為執行法律所必要，與法律保留原則無違，亦無違反期待可能及一般社會通念，自得予適用。」即司法實務亦接受法律授權行政機關制定違反食品安全衛生法違規廣告行為數判斷標準。

(二) 以法律保護法益與目的為標準

就張貼廣告違反廢棄物清理法案件，如張貼位置不同，究係一行為或數行為部分，最高行政法院 85 年度判字第 1645 號判決[83]認：「行政罰並無刑法總則有關連續犯規定之適用，是原告在不同地點張貼廣告，污染行為之時間地點均屬不同，故被告分別裁處原告罰鍰，於法並無不合。」判決意旨雖未明文，顯係基於廢棄物清理法立法意旨在禁止張貼廣告影響環境所為，可認係基於保護法益與理由標準所為判斷。

司法院釋字第 503 號解釋認:「納稅義務人違反作為義務而被處行為罰，僅須其有違反作為義務之行為即應受處罰；而逃漏稅捐之被處漏稅罰者，則須具有處罰法定要件之漏稅事實方得為之。二者處罰目的及處罰要件雖不相同，惟其行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。是違反作為義務之行為，同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨。」就違反作為義務之行為，同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，則係以是否達行政目的為標準。

另司法院釋第 754 號解釋認：「違反租稅義務之行為，涉及數處罰規定

[83] 85 年 7 月 19 日判決。

時，如係實質上之數行為，原則上得分別處罰之。至行為數之認定，須綜合考量法規範構成要件、保護法益及處罰目的等因素。」該解釋復認：「納稅義務人未據實申報，違反各該稅法上之義務，如致逃漏進口稅、貨物稅或營業稅，分別合致海關緝私條例第 37 條第 1 項、貨物稅條例第 32 條第 10 款及營業稅法第 51 條第 1 項第 7 款之處罰規定，各按所漏稅額處罰，3 個漏稅行為構成要件迥異，且各有稅法專門規範及處罰目的，分屬不同領域，保護法益亦不同，本得分別處罰。至於為簡化稽徵程序及節省稽徵成本，除進口稅本由海關徵收（關稅法第 4 條參照）外，進口貨物之貨物稅及營業稅亦由海關代徵，且由納稅義務人填具一張申報單，於不同欄位申報 3 種稅捐，仍無礙其為 3 個申報行為之本質，其不實申報之行為自亦應屬數行為。」即應以保護法益與處罰目的為一行為與數行為之判斷標準。

在不同地點違法經營旅館案，最高行政法院 111 年 11 月 24 日 111 年度上字第 774 號裁定認應評價為數行為，理由係認：「發展觀光條例對旅館之管理採行申請許可制，其規範目的係為保障旅客住宿之安全與權益，並對未經領取旅館登記證即經營旅館業務者依同條例第 55 條第 5 項施以處罰，藉此遏止業者未經主管機關核准，規避相關主管機關實施建築構造、消防設施、噪音防制等管制安檢程序即擅自經營旅館業營業，故其規制對象為在不同處所經營旅館業者，其違規行為數，應以旅館業之經營處所為認定標準，經營旅館業者在不同處所經營旅館業，應評價為數行為。」[84]。依判決理由說，係考量「規範目的」。

就違法廣告行為，如涉及使用不同媒體，在不同時間，該廣告係一行為或數行為？

就違反藥事法規定非藥商不得為藥物廣告之多次違規廣告行為，最高行政法院 105 年 10 月 11 日庭長法官聯席會議決議認應係一行為，其理由係：

[84] 最高行政法院 111 年度上字第 774 號裁定（2022）。

「藥事法第 65 條：『非藥商不得為藥物廣告。』違反此規定者，應依同法第 91 條規定裁罰。因此，藥事法第 65 條係課非藥商不得為藥物廣告之行政法上不作為義務。又同法第 24 條規定：『本法所稱藥物廣告，係指利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為。』而『廣告』乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之。非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第 65 條之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。依題意，甲係出於同一招徠銷售『遠紅外線治療儀』之目的，在民國 103 年 2 月 11 日至 3 月 23 日共 41 日期間，擅自刊播該藥物廣告達 76 次，核其時間密集、行為緊接，如無其他相反事證，應可認為是出於違反藥事法第 65 條行政法上義務之單一意思，該當於一個違反藥事法第 65 條行政法上義務之行為，為一行為而非數行為」[85]。

至電視台播放違規藥品廣告違反藥事法案，就如何評價多次播放違規廣告行為，最高行政法院 105 年 11 月 25 日 105 年度判字第 623 號判決認：「長期持續反覆實施之違規廣告行為，在法律上應整體評價為一行為，該持續反覆實施之違規廣告行為，得藉行政機關裁處罰鍰之次數，作為認定其違規行為之次數，即因行政機關裁處後，始中斷其接續性，而區隔為一次違規行為，嗣後行為人所為該當構成要件之違規行為，始為另一行為之開始。」[86]

至就多次播放違法化粧品廣告，應認係一行為或數行為部分，最高行政法院認廠商基於違反化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項不得為虛偽誇大之化粧品廣告之行政法上義務之單一意思，多次重複利用相同傳播方法，

[85] 最高行政法院 105 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議（2016）。
[86] 最高行政法院 105 年度判字第 623 號判決（2016）。

登載或宣播虛偽誇大之同一品項之化粧品廣告，應評價為一行為，其理由為：

「化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項規定，化粧品不得於電視、報紙等傳播工具登載或宣播虛偽誇大之廣告，其目的在於課廠商不得為虛偽誇大之化粧品廣告之行政法上義務，以維護消費者權益。其規範重點應在於刊登招徠銷售關於品項是否同一之化粧品廣告及其內容意涵對於外界及一般消費者所生之影響，是其廣告行為數之認定，自應以化粧品品項及其內容意涵相連結，來觀察判斷其違規之行為數。又因廣告乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為均屬之；而不同刊播媒介，係以不同顧客群為訴求，具有不同閱聽族群（例如：電視台廣告與報紙廣告之閱聽族群應不相同），如廠商基於違反化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項不得為虛偽誇大之化粧品廣告之行政法上義務之單一意思，多次重複利用相同傳播方法，登載或宣播虛偽誇大之同一品項之化粧品廣告，以達招徠銷售為目的之行為，應屬違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。」[87]

## 三、 公平會執法就一行為數行為執法分析

事業違反公平法規定義務之行為，雖可能是自然的單一行為，但事業違反公平法行為常係長時間，有的行為後持續一段時間者，如與交易相對人限制競爭合意，但持續相當時間；有的是物理上多次違法行為，如透過多次限制競爭合意之聯合行為。

就公平會處分案關於行政罰法規定一行為或數行為之執法概況說明如下：

(一) 不實廣告的行為數

[87] 最高行政法院 110 年度上字第 98 號判決（2023）。

就違反公平法第 21 條不實廣告行為數之判斷，被處分人分別於不同時間，在東森 3 台、東森 5 台購物台所刊登廣告內容，經公平會認構成商品品質及內容為虛偽不實及引人錯誤之表示，違反公平法第 21 條第 1 項規定之訴訟中，臺北高等行政法院 97 年 3 月 2 日 96 年度訴字第 1658 號判決認：

「本案行銷行為法律基礎雖係源於原告與東森國際公司間簽訂之『商品寄售契約』而起，惟真正數個廣告行為之決意乃原告與訴外人東森得易購公司及東森購物公司所共同組成之『商品審議會』中，確認原告所提報之商品得以上檔行銷後，原告即與上開 2 家電視購物頻道業者就系爭廣告內容進行磋商與確認，此並非單一違法行為。次查被告原處分 1、2 處分原告 2 案，係被告依據原告於不同之刊播時間、頻道、廣告商品、廣告內容、合作製播頻道業者等因素，乃基於 2 次以上的行為決意，而實施 2 次廣告行為，屬『數行為』，應分別評價，分別處罰之，因此，本案並無雙重評價之疑慮。」[88]此法院判決之見解，亦為學者所贊同[89]。

至就違反公平法第 25 條規定行為數部分，在於瓏山林公司銷售「博物館建物」建案，因未於房屋預定買賣契約書揭露共用部分所含項目應含車道之資訊，為足以影響交易秩序之欺罔行為，違反行為時公平法第 24 條(現行公平法第 25 條)，遭公平會處分罰鍰[90]，被處分人提起訴訟後，最高行政法院 103 年 11 月 13 日 103 年度判字第 598 號判決認:「行政法著重於『行政法上義務』之遵守，對於違反行政法上義務者，前揭行政罰法係採『分別處罰原則』，申言之，不論數行為係違反同一行政法上義務或不同行政法上義務規定，均予以分別處罰。又所謂一行為，包括『自然一行為』與『法律上一行為』；所謂『數行為』，則係指同一行為人多次違反同一行政法上義務規定，或違反數個不同行政法上義務規定，其行為不構成『自然一行

[88] 臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1658 號判決（2008）。
[89] 陳蕙君、顏廷棟、馬泰成、張宏浩，「國內公平交易法重要案例評析—以不實廣告為例」，第 28 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，公平交易委員會出版，469（2022）。
[90] 公平會公處字第 100155 號處分書（2011）。

為』或『法律上一行為』者而言。至違反行政法上義務之行為是否為『一行為』，須就個案具體事實予以綜合判斷-亦即針就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、期待可能、受責難程度、所生影響及社會通念或專業倫理等綜合決定之。」[91]

(二) 違法聯合行為之行為數

另違反公平法聯合行為常見競爭事業間多次利用會議、聯絡或其他方式，約束事業活動之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，最高行政法院在電容器聯合行為行政訴訟判決中，有認事業不定期多次與其他競爭業者為雙邊聯繫之聯合行為，因均違反同一行政法上義務，且各次行為於相對密切時間內重複實施，應屬法律上一行為[92]；或認被處分人透過上開多邊會議而為競爭敏感資訊之交換，所應對並形成限制競爭合意之對象雖不完全相同，然均違反同一行政法上義務，且各次參與會議係於相對密切時間內重複實施，應屬法律上一行為[93]。

**四、 公平會執法就一行為數行為執法檢討**

前開關於公平會就違反公平法一行為與數行為適用之執法作為，針對以下問題加以檢討。

(一) 如事業脅迫、利誘或其他不正當方法使他事業參與聯合行為後，該事業本身又參與聯合行為，公平法第 20 條第 4 款與第 15 條第 1 項本文規定是吸收關係、前後關係或當然一行為關係？

事業如以實施聯合行為目的，先以脅迫、利誘或其他不正當方法使他事業參與聯合行為後，該事業本身又參與聯合行為，該行為分別違反公平法第 20 條第 4 款與第 15 條第 1 項規定。

在公平會 93 年對聯宏液化煤氣灌裝有限公司處分案中，被處分人於金門地區液化石油氣市場，藉中國石油股份有限公司調整牌價時機，通知液

[91] 最高行政法院 103 年度判字第 598 號判決（2014）。
[92] 最高行政法院 109 年度上字第 1169 號判決（2023）。
[93] 最高行政法院 109 年度上字第 1074 號判決（2023）。

化石油氣業者調整一致之零售價格，經公平認構成「以不正當之方法，使他事業不為價格之競爭，而有妨礙公平競爭之行為，違反 104 年修正前公平法第 19 條第 4 款（現行法第 20 條第 4 款）規定[94]。該案被處分人依行政法院判決設有參與聯合行為之瓦斯行[95]。

公平會對聯宏處分，論被處分人聯宏公司違反現行公平法第 20 條第 4 款之規定，未說明其參與聯合行為是否究責。但有認聯宏公司既亦設有直營瓦斯行，決定並通知有競爭關係之其他瓦斯行一致調整零售價格，事實上也導致價格一致之行為，該行為應已構成聯合行為之要件，應論以違反行為時公平法第 14 條第 1 項禁止聯合行為之規定[96]。

就公平法第 20 條第 4 款與第 15 條第 1 項間之關係，應視二者是否有法規競合之關係，法規競合中之「吸收關係」，係指某一規定依據其性質及意義吸收了另一規定，該規定應優先適用。即在吸收關係，所要適用的制裁法規吸收了另一個制裁法規，因為該另一法規所處罰之先行行為、附隨行為或後續行為，已經被擬適用制裁法規吸收[97]。

事業如主導聯合行為者，往往使用公平法 20 條第 4 款規定之方式，再參與聯合行為，違反公平法第 15 條第 1 項之規定，事業同時違反該規定者，應可認二規定有吸收關係，僅適用違反公平法第 15 條第 1 項之規定。

## 第五節 裁處權時效

### 一、 行政罰法裁處權時效規範

關於行政罰法裁處之時效，依該法第 27 條規定：「（第 1 項）行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。（第 2 項）前項期間，自違反行政法上

---

[94] 公平會公處字第 093134 號處分書（2004）。
[95] 參見最高行政法院 96 年 9 月 28 日 96 年度判字第 1752 號判決（2007）。
[96] 廖義男，公平交易法，增訂 2 版，元照出版公司，525（2024）。
[97] 陳清秀，前揭註 45，261。

義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。（第 3 項）前條第二項之情形，第一項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算。（第 4 項）行政罰之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁處者，第一項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」

立法者為使裁處機關不怠於行使公權力，影響人民權益，於第 27 條第 1 項明文規定 3 年裁處權消滅時效。行政罰法第 27 條第 2 項則就裁處權時效之起算時點原則性規定—原則上自行為終了時起算，但行為結果發生在後者，自該結果發生時起算。我國部分違法案件採刑事、行政雙軌，並以刑事優先，行政法罰第 27 條第 3 項即規定遇有此情形，裁處權時效自司法機關裁判確定之日起算，避免待刑事部分確定後，距行為終了時早已超過 3 年。同理，倘若原處分遭訴願、行政法院撤銷需另為裁處時，為避免應適用第 2 項規定而導致另為裁處時早已逾時效，同法第 4 項規定自原裁處被撤銷確定之日起算[98]。

## 二、 司法實務對裁處權時效爭議問題見解

### (一) 裁罰權時效的起算點原則規定

由前開規定可知，行政罰之裁處權時效，原則上自違反行政法上義務之行為終了時起算 3 年。何時依原則從「違反行政法上義務之行為終了時」？何時以「結果發生時」起算？法務部法律字第 11103511300 號函認為：「須視違反行政法上義務之行為之法定處罰要件，有無以發生某種結果為要件，如法規不以發生某種結果為處罰要件時，縱實際上發生結果，其裁處權時效之起算日仍以行為終了時為準」[99]。

至於行為終了應如何認定，此部分學理上認為可比照刑法之理論而有

[98] 立法院法律系統，https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?004C724150D10000000000000000320000000070000000^01854111053000^00000000000，最後瀏覽日期：2024/3/27。

[99] 法務部（111）法律字第 11103511300 號函（2022）。

狀態犯與繼續犯之區分[100]，實務上法務部 101 年 2 月 2 日法律字第 1000028225 號函釋：「行為之繼續係指以持續之行為時間一次實現違反行政法上義務構成要件行為，行為之時間持續且在持續之時間內並未有重大改變，例如超速行駛及無照營業，其時效於行為終了時起算。至狀態之繼續係指行為完成構成要件後，繼續維持其事實上效果，例如無照起造建築物，其時效於行為完成時起算，『繼續行為』與『狀態行為』雖皆具有違法結果持續存在之特徵，惟前者之構成要件之實現，仍由行為人在繼續行為中，而後者的構成要件之實現已結束，只是實際上違法之結果仍存在而已。」[101]亦係採取相同見解。

(二) 裁罰權時效的起算點例外規定

1. 涉及刑事法律

如前述所提及，由於一行為而同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，我國立法政策上基於一事不二罰、刑罰優先原則，致使必須待司法機關裁判確定，行政機關始得依行為人所違反行政法上義務規定進行裁處，不能立即為之。然而法規上，司法機關的偵查、追訴期往往長於行政機關的裁處權時效，司法機關亦不見得會考量該行為最終可能是由行政機關裁處而自行縮短辦案期限，如此一來即有可能造成司法機關為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之那一刻，已超過裁罰權時效的 3 年期間[102]，故立法者考量此點，設有例外規定。惟此部分例外規定，實務上認為並不會讓原本已超過裁罰權時效的案件，因為經過刑事司法機關而重新復活，此有法務部 109 年 12 月 29 日法律字第 10903516450 號函：「一行為而同時觸犯刑事法律及違反

[100] 吳志光，「裁處權時效、公法上請求權時效與執行時效」，行政罰法與相鄰行政法關係，元照出版公司，15（2021）。

[101] 法務部（101）法律字第 1000028225 號函（2012）。

[102] 廖義男主編，前揭註 1，261。

行政法上義務規定，並經司法機關於行政罰裁處時效完成前開始偵查處理時，行政機關應俟司法機關為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起，始得依行為人所違反行政法上義務規定裁處，並開始計算行政罰裁處權時效。惟如個案於移送司法機關依刑事法律偵辦時，行政罰之裁處權已因裁處期間經過而消滅者，既已不得為行政罰之裁處，則無本法第 27 條第 3 項規定之適用。」[103]可供參照。

2. 原裁處於救濟程序中遭撤銷

主管機關所做成之裁處，依法民眾可以提出訴願、行政訴訟等救濟程序，倘若原本的裁處遭撤銷，並非當然認為主管機關不得裁罰，而僅係認為主管機關應另為適法之處分。此時若僅能適用原則規定，縱不經過更審程序，往往歷經訴願、高等行政法院、最高行政法院等程序，即已耗費三年時間，而無再為裁處之可能。故立法者考量此點，設有例外規定。惟此部分例外規定，實務上亦認為不會讓原本已超過裁罰權時效的案件，因為經過司法機關而重新復活，此亦有法務部 104 年 03 月 12 日法律字第 10403502640 號函認：「倘主管機關依其所認定之行為終了時，算至原裁處日止已逾 3 年之裁處權時效者，自不因本法第 27 條第 4 項規定，而得以重新裁處」[104]可資應證。

(三) 裁處權時效之適用範圍

由於行政罰法中有關裁處權時效之規定，係就行政罰所為之規定，有關規定自須屬「行政罰」方有適用，而依法務部 109 年 06 月 04 日法律字第 10903508370 號函可知所謂「『行政罰』，須具備『裁罰性』及『不利處分』之要件，單純命違反義務人停止違法行為，並不具有裁罰性，即不具有行政罰性質，自亦無超過三年即不能命違反義務人停止違法行為問題。」

[103] 法務部（109）法律字第 10903516450 號函（2020）。
[104] 法務部（104）法律字第 10403502640 號函（2015）。

105

## 三、 公平法對裁處權時效規範

依行政罰法第 1 條規定:「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」原則上除公平法有另為規定而排除上開行政罰法之適用外，公平會為行政罰時即應遵守上開行政罰法的規定。

公平法立法時，就裁處權時效原無規定，於行政罰法施行後，即依行政罰法第 27 條前開規定，裁處權時效為 3 年。104 年公平法修正時，增訂第 41 條之規定「前二條規定之裁處權，因五年期間之經過而消滅。」就限制競爭行為之裁處權時效為 5 年。其理由為：

「限制競爭行為案件中，參與事業多係具市場力量，以其強大之經濟力量攫取超額利潤，限制相關事業活動，長期而言將損害經濟資源的利用效率，形成社會損失，是以各國競爭法均加強規範之。但實務上該類型案件，因事實較為複雜，相關違法事證之直接證據取得困難，需蒐集其他間接證據以補強說明，調查程序曠日費時，並需運用經濟分析以證明該等違法行為之存在及其對市場效能競爭構成損害;倘依行政罰法第 27 條規定之三年裁處權時效，主管機關往往無法及時妥為調查蒐證及研析評估，對執法成效造成嚴重影響，另參酌德國限制競爭防止法第 81 條第 8 項、日本獨占禁止法第 7 條與第 7 條之 2 及歐盟理事會 1/2003 號規則第 25 條規定，對於限制競爭行為裁處權時效均規定為 5 年，爰將本法限制競爭行為裁處權時效規定為 5 年,明文排除行政罰法第 27 條第 1 項裁處權時效 3 年之適用。至於裁處權時效期間之起算時點及停止事由適用修正條文第 28 條第 4 項、行政罰法第 27 條第 2 項至第 4 項及第 28 條規定。」

前開公平法第 41 條規定:「前二條規定之裁處權，因五年期間之經過而消滅。」依該規定，公平會依公平法第 39 條結合，第 40 條規定違反第

[105] 法務部（109）法律字第 10903508370 號函（2020）。

9 條（獨占事業之行為）、第 15 條（聯合行為）、第 19 條（限制轉售價格）及第 20 條（限制競爭）等限制競爭行為規定裁處權時效為 5 年，其他部分並無其他規定。亦即公平會依公平法第 21 條（不實廣告）、第 25 條（足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為）等之裁處權均適用 3 年時效，且時效的起算點依行政罰法規定。

## 四、 公平會執法實務裁處權時效分析

裁處權時效及起算時點之規定，攸關是否落實公平法有關規定施行，司法實務就公平法案件裁處權時效起算點見解分析如下。

### (一) 聯合行為

聯合行為本質究是狀態犯（合意完成，時效起算）或繼續犯（合意完成，限制競爭行為持續當中，時效不起算），影響到裁處權時效起算。公平會對社團法人桃園縣地政士公會處分案行政訴訟案，臺灣臺北地方法院認為應係以聯合行為終了起算[106]。在鋁質電容器相關判決中，行政法院認為行為人持續透過定期聚會所為之聯合行為，雖會議可能有多次，但應整體視為一行為[107]。另韓商 Toshiba Samsung Storage Technology Korea Corporation 與其他公司的光碟機採購聯合行為案中，最高行政法院 104 年度判字第 212 號判決認為 104 年修正前公平法第 14 條第 1 項前段規定之不得為聯合行為義務之違反，不以實際發生影響市場之結果為要件，應自行為終了之日起算，而非依行政罰法第 27 條第 2 項但書以「結果發生時」起算。若行為人有於 95 年 9 月至 98 年 5、6 月之光碟機採購案中協議交換投標價格及欲得標順序，即已構成違反修正前公平法第 14 條第 1 項之行為，至於後續履約，並不影響行為終止之判斷[108]。

前開司法實務見解，對聯合行為裁處權時效之計算，多認係合意行為

---

106 臺灣臺北地方法院 103 年度簡字第 245 號判決（2015）。

107 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 212 號判決（2020）、臺北高等行政法院 105 年度訴字第 286 號判決（2020）、臺北高等行政法院 105 年度訴字第 276 號判決（2020）。

108 最高行政法院 104 年度判字第 212 號判決（2020）。

終了時為準，雖未明言，但偏向狀態犯，但聯合行為合意後，違法事業受合意拘束時間長，在合意特定商品零售價格情況，該合意決定價格銷售時間可能長達數年，以合意行為終了之日起起算裁處權時效，對長期聯合行為難收查緝之效，本報告認就聯合行為，應屬繼續犯，合意行為雖完成，但參與聯合行為事業，如仍受合意拘束，該限制競爭行為持續當中，時效應不起算。

以不正當方法使其他事業不為價格之競爭裁處權時效越算，在林清泉即新世紀廣告企業社案件中，行政法院則認為應以行為人「行為對市場競爭及交易秩序造成之危害程度及持續期間終了起算，而行為人本即預定以漸漸促進之方式為之，故應以第 2 波漲價行為結果完成始行為終了」[109]。

(二) 不實廣告

在永寅建設有限公司案件中，行政法院則認為應是以「整個刊登廣告行為之末日行為始告終了」[110]。

(三) 足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為

在瓏山林企業股份有限公司「藝術館建案」、「長堤案」、「博物館建案」等案件中，行政法院認為「行為人預售契約未將地下層之車道面積列入系爭建案建物共同使用部分，嗣後始對外公開，始得以知悉有欺罔之情形，故行為人的欺罔行為並非在行為人提供預售契約予交易相對人時即告終了，而係在預售建案之末日即取得使用執照之日（或所有權第一次登記）始告終了」[111]。

## 五、 公平法裁處權時效之檢討

(一) 不實廣告裁處權時效爭議

1. 不實廣告裁處權時效起算

[109] 最高行政法院 105 年度判字第 207 號判決（2016）。
[110] 臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1603 號判決（2015）。
[111] 最高行政法院 106 年度判字第 171 號判決（2017）、最高行政法院 105 年度判字第 427 號判決（2016）、最高行政法院 105 年度判字第 426 號判決（2016）。

公平法第 21 條第 1 項規定：「事業不得在商品或廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於與商品相關而足以影響交易決定之事項，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。」行政罰法第 27 條第 2 項規定：「前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」

司法院釋字第 275 號解釋：「人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。」

按違反行政法規定義務之舉動犯（或稱行為犯），係指一有該項行為，即構成違法行為，不以結果發生為必要。違反公平法第 21 條規定不實廣告，如係舉動犯，裁處權時效自不實廣告行為終了時起算。

但不實廣告形態不一，多數不實廣告，係對所提商品或服務即時狀態表示或表徵，該內容是否虛偽不實或引人錯誤，消費者可即時查覺，也無須有一定結果發生，裁處權時效之起算，依實務見解，應係「整個刊登廣告行為之末日行為始告終了」。

較有爭議的是不實廣告，係對所提遠期商品或服務狀態表示或表徵，該內容是否虛偽不實或引人錯誤，如常見的預售屋買賣廣告，但預售屋銷售廣告，如內容涉及違規變更設計、使用，後續也不可能合法時，其裁處權起算應與一般即時商品或服務之不實廣告相同。

遠期商品或服務之廣告，常須多年後交付商品或服務時，始知該商品或服務是否不實，是以有認預售屋不實廣告須交屋後，違反行政法義務始發生裁處權亦始開始起算[112]，惟依公平法第 21 條第 1 項之規定，並未以

[112] 謝宗憲，「不實廣告法律責任之研究—以預售屋廣告為中心」，公平交易季刊，第 23 卷第 1 期，66（2015）。

一定結果發生為要件，解釋上如將部分不實廣告須以一定結果為要件，是否合乎該規定之意旨，實有疑義。

惟預售商品或服務，如與一般商品或服務廣告相同，以最後一次廣告刊登日為裁處權起算日，則 5 年後交付之商品廣告，消費者收到商品時，發現廣告內容不符，恐已逾裁處權時效，如預售屋建案完工交屋時，不實廣告裁處權已屆滿[113]，是以就此遠期商品廣告，本報告建議應修法，增訂特別裁處權時效起算規範，以充分保障消費者權益。

2. 網路不實廣告應以最後一次刊登時為裁處權起算

廣告因刊登媒介不同，行為態樣有別，數位化經濟下，多數廣告使用網路刊登，網路與其他報紙雜誌、宣傳品、電視廣告不同，部分網路廣告係持續存在，如刊登於自家公司網站內廣告，有時長達數年，但報紙雜誌、宣傳品、電視廣告常係一次性的。

網路廣告裁處權時之起算，因網路廣告有持續性質，應以該廣告在網路最後一次刊登時開始起算裁處權。

(二) 裁處權時是否應再延長

公平法關於違反公平法行為之裁處時效，因公平法立法時，無特別規定，於行政罰法立法施行後，適用行政罰法第 27 條 3 年時效之規定，公平法 104 年修正時，參照日本與歐盟法例，增訂第 41 條規定，將違反公平法限制競爭行為裁處權時效明訂為 5 年。

公平法就限制競爭行為 5 年裁處權時效，自 104 年修法增訂後迄今已近 10 年，是否有必要就部分限制競爭行為中聯合行為裁處權時效時間延長至 7 年，於下列理由，實有考量之必要。

1. 限制競爭中之聯合行為須長時間調查

依公平法第 41 條規定，違反該法規定裁處權 5 年者，包括：違法結合、濫用獨占地位、聯合行為、限制轉售價格、有限制競爭之虞之行為等。公

[113] 陳蕙君、顏廷棟、馬泰成、張宏浩，前揭註 89，469。

平會依公平法規定雖有寬恕政策與檢舉獎金等為查緝違法聯合行為之工具，但違法聯合行為常涉及跨國事業、事業內部機密資訊與產業分析，公平會接獲報告或檢舉後，所需調查時間，與其他限制競爭行為調查所需時間相比為長，且對違法聯合行為之報告或檢舉，常係在聯合行為進行相當時間後，再加上調查時間，如未賦與足夠時效期間，公平會在時效屆滿前，於尚未掌握充分證據時裁處，後續司法審查時，處分可能遭行政法院撤銷。就聯合行為之特性言，就聯合行為之裁處權時效，應有延長之必要。

2. 部分稅捐稽徵法違章事件，裁處權時效為 7 年

稅捐稽徵法第 21 條第 1 項規定：「稅捐之核課期間，依下列規定：一、依法應由納稅義務人申報繳納之稅捐，已在規定期間內申報，且無故意以詐欺或其他不正當方法逃漏稅捐者，其核課期間為五年。二、依法應由納稅義務人實貼之印花稅，及應由稅捐稽徵機關依稅籍底冊或查得資料核定課徵之稅捐，其核課期間為五年。三、未於規定期間內申報，或故意以詐欺或其他不正當方法逃漏稅捐者，其核課期間為七年。」同法第 49 條前段復規定：「……罰鍰等，除本法另有規定者外，準用本法有關稅捐之規定。」此為稅捐稽徵法有關稅捐違章行為裁處權時效之特別規定，行政罰法第 1 條但書之規定應優先適用，稅捐罰鍰裁處時效應分別為 5 年、7 年[114]。

我國司法實務亦認前開稅捐稽徵法第 21 條第 1 項第 3 款及第 49 條前段規定，係稅捐稽徵法有關稅捐違章行為裁處權時效之特別規定，自應優先於行政罰法之適用。納稅義務人故意以詐欺或其他不正當方法逃漏稅捐者，罰鍰裁處權之時效為 7 年[115]。

納稅義務人故意以詐欺或其他不正當方法逃漏稅捐之裁處權為 7 年，而違反公平法第 15 條第 1 項禁止聯合行為規定者，裁處權時效為 5 年，比較二者對國內社會經濟的影響，對違法聯合行為裁處權時效，應可考量延

[114]陳清秀，前揭註 45，349。

[115]最高行政法院 109 年度判字第 298 號判決（2020）。

長。

3. 參考日本立法例，應延長聯合行為裁處權時效

公平法第 41 條延長限制競爭行為之裁處權時效，依立法理由所載，係參考日本、歐盟等法例，惟日本獨占禁止法第 7 條第 2 項關於不當交易限制行為之排除措施、第 7 條之 8 第 6 項命納課徵金除斥期間，原規定為 5 年，其後在 2019 年（令和元年）基於面對國際卡特爾（聯合行為）等理由，延長為 7 年[116]。

我國公平法對聯合行為執法所面對問題與困難與日本相近，是以就聯合行為之裁處權應有必要考量延長至 7 年。

## 第六節 裁處程序

### 一、 行政罰法裁處權程序—以調查蒐證程序核心之規範

行政罰法規定之裁處程序，係規範在行政罰法第 33 條至 44 條，包括執行職務時應有之作為、即時處置、異議、扣留與救濟、陳述意見及聽證等，行政程序法就行政處分行政程序雖亦有相關規定，依特別法優先於普通法之法理，行政罰法裁處程序相關規定應優先於行政程序法相關規定適用之。

行政罰法裁處程序與公平法相關者，為行政罰法第 42 條之陳述意見程序、第 43 條聽證程序規定，其中行政罰法第 42 條規定：「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：一、已依行政程序法第三十九條規定，通知受處罰者陳述意見。二、已依職權或依第四十三條規定，舉行聽證。三、大量作成同種類之裁處。四、情況急迫，如給予陳述意見之機會，顯然違背公益。五、受法定期間之限制，如給予陳述意見之機會，顯然不能遵行。六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。七、法律有特別規定。」以及同法第 43 條規定：「行政機關為第二條第一款及第二款之裁處前，應依受處罰者之申請，舉行聽

[116]白石志忠，前揭註 33，208。

證。但有下列情形之一者，不在此限：一、有前條但書各款情形之一。二、影響自由或權利之內容及程度顯屬輕微。三、經依行政程序法第一百零四條規定，通知受處罰者陳述意見，而未於期限內陳述意見。」

依行政罰法第 42 及 43 條有關陳述意見及聽證之規定，其規範之目的在於給予受裁處人就其將受裁處之行為與法律規定表達其意見之機會，係作為保障人民權利之正當程序之一環，以免行政機關濫權處罰，亦有助於發現真實。事實上相類似之規範於行政程序法中已有明定，而行政罰對於人民權利侵害更鉅，自當有更加嚴密之規範以保障人民之基本權，故行政罰法分別就陳述意見及聽證及其例外予以定明。以下分別就陳述意見及聽證詳述之。

1. 陳述意見：

依行政罰法第 42 條本文規定，原則上行政機關於裁處前，須給予受處罰者陳述意見之機會，僅於該條但書所列各款例外情形時不在此限，而解釋上關於陳述意見之程序或方式，行政罰法並無特別規定，故仍應回歸行政程序法第 104 至 106 條之相關規定。其中行政程序法第 104 條係通知陳述意見之規定，明定行政機關原則上以書面通知（或公告）當事人陳述意見，或得以言詞為之但佐以書面紀錄方式為之；同法第 105 條係當事人得提出陳述意見書及不提出之法律效果，包括行政處分之相對人及利害關係人均得提出陳述書以書面方式表示意見，若逾期未表示意見者視為放棄陳述意見之機會；同法第 106 條則係以言詞陳述意見及其程序之相關規定，即相對人或利害關係人得以言詞陳述意見，機關並應製作紀錄記載其陳述意見之內容。

2. 陳述意見之例外：

雖行政罰法第 42 條本文規定原則上應給予陳述意見機會，惟其但書所列 7 款事由仍屬例外得不給予陳述意見機會之情形，因行政罰法之陳述意見已屬裁處前最後陳述意見機會，故較行政程序法第 102 條除外規定及第

103 條共計 8 款例外規定更為限縮，以彰其嚴謹。

大抵而言，行政罰法第 42 條但書第 1 款、第 2 款係對應於行政程序法第 102 條，而行政罰法第 42 條但書第 3 款、第 4 款、第 5 款、第 6 款則依序對應於行政程序法第 103 條第 1 款、第 2 款、第 3 款、第 5 款規定，至於行政程序法第 103 條第 4 款、第 6 款、第 7 款、第 8 款於行政罰法第 42 條但書中則無相應之例外規定。其中值得注意者，係行政罰法第 42 條但書各款規定中，排除了行政程序法第 103 條第 6 款「限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。」及第 7 款「相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者」之適用，亦即只要受到行政罰時，無論其裁處輕重程度，或是否已在行其他先行程序（如稅務案件之複查），均不得作為不給予陳述意見機會之事由，仍應給予其陳述意見之機會。而行政罰法第 42 條但書第 7 款所稱「法律有特別規定」，解釋上係基於特別法優先於普通法之法理，於特別法如有性質與陳述意見雷同之程序者，則應從其規定。

3. 聽證程序：

依行政罰法第 43 條本文規定，其大原則係採強制聽證主義為原則，即一旦受處罰者提出聽證申請，除有但書所定例外情形外，原則上行政機關即應舉行聽證，而非由行政機關裁定是否舉行之，此除與前述陳述意見係行政機關應職權進行不同外，亦與行政程序法第 107 條規定明顯有別，刻意排除了行政程序法第 107 條第 2 款有關行政機關認為有舉行聽證必要與否之裁量空間，其用意應係為給予受處罰之人民更完整之保護。惟作為衡平避免行政機關負擔過重之手段，行政罰法第 43 條本文亦特別規定僅於「第二條第一款及第二款之裁處」時始有本條之適用，亦即僅於「限制或禁止行為之處分」及「剝奪或消滅資格、權利之處分」時始能申請聽證，而排除「影響名譽之處分」及「警告性處分」。而解釋上關於聽證之程序或方式，行政罰法並無特別規定，故仍應回歸行政程序法第 54 至 66 條之相

關規定。

4. 聽證之例外：

行政罰法第 43 條但書例外得不舉行聽證之情形，則主要包括同法第 42 條但書所列例外情形，以及「影響自由或權利之內容及程度顯屬輕微」、「經依行政程序法第一百零四條規定，通知受處罰者陳述意見，而未於期限內陳述意見」三大類。其中有關行政罰法第 43 條但書第 1 款援用同法第 42 條但書所列情形得不舉行聽證部分，應認第 42 條但書各款事由既已得排除給予陳述意見之機會，解釋上自應無給予聽證程序保障之必要；第 2 款之「影響自由或權利之內容及程度顯屬輕微」，則與行政程序法第 103 條第 6 款要件雷同，應係來自節約行政資源之考量；第 3 款之「經依行政程序法第一百零四條規定，通知受處罰者陳述意見，而未於期限內陳述意見」部分，係因認行政機關已給予陳述意見之機會，倘受處罰之人放棄陳述意見之機會時，自不應容許其嗣後再取得聽證之機會，以免僥倖。

觀行政罰法關於裁處程序之規定，係以調查蒐證程序核心之規範。

## 二、 公平法令裁處程序規範

公平法中有關陳述意見之相關規範，主要係於第四章調查及裁處程序中定有關於提供陳述意見機會之規定，此觀公平法第 27 條第 1 項規定：「主管機關依本法調查，得依下列程序進行：一、通知當事人及關係人到場陳述意見。二、通知當事人及關係人提出帳冊、文件及其他必要之資料或證物。三、派員前往當事人及關係人之事務所、營業所或其他場所為必要之調查。」且於同條第 3 項規定：「受調查者對於主管機關依第一項規定所為之調查，無正當理由不得規避、妨礙或拒絕。」

針對無正當理由不配合調查或陳述意見者，於同法第 44 條並就違反第 27 條第 3 項調查程序者得以連續處罰之裁罰規定：「主管機關依第二十七條規定進行調查時，受調查者違反第二十七條第三項規定，得處新臺幣五

萬元以上五十萬元以下罰鍰；受調查者再經通知，無正當理由規避、妨礙或拒絕者，主管機關得繼續通知調查，並按次處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，至接受調查、到場陳述意見或提出有關帳冊、文件等資料或證物為止。」

至聽證程序，於公平法中並無任何相關明文規定。惟承如前述，因行政程序法第 107 條本即有規定機關得依法令或認為必要時舉行聽證程序，公平會亦據以訂定《公平交易委員會舉行聽證應行注意事項》，其法規依據雖係行政程序法而非行政罰法，然其目的實屬雷同，此觀該注意事項第二條第二項明揭：「本注意事項規範之聽證程序，提供案件當事人及其他利害關係人陳述意見、提出證據之機會。著重於案件事實之發現，聽證中不對案件實體加以判斷或作出決定。參加者應儘可能提供詳細說明與資料，俾利於本會綜合書面與實地調查及聽證所發現之事實，對案件作成正確與妥適之決定。」自明。

聽證程序應於何種情形下始得發動？除於制定或修正法規之情形外，如屬涉及個案裁處問題時，上開注意事項第四條載明：「遇有下列各款情事之一者，得舉行聽證：（一）依公平法第二十七條規定調查後，認屬對所處市場具有全面性之影響、對上下游產業利益及公共利益具有重大影響，或涉及公平交易政策之重大案件者。（二）其他有舉行聽證必要之情形者。」換言之，係於公平會調查後認定係重大案件時，或其他有舉行聽證之必要情形時，公平會即得據以裁量決定舉行聽證。

## 三、 公平法裁處程序檢討與建議

(一) 陳述意見程序

由前述說明可知，公平會於裁處程序中，本即得依公平法第 27 條第 1 項第 1 款規定通知當事人及關係人到場陳述意見，其目的除在於透過通知當事人及關係人到場陳述意見以利調查釐清事實經過外，亦隱含行政罰法

有關陳述意見規定用以使當事人得以知悉可能遭裁處之事由以及提出答辯之正當程序目的，並無不當。

惟前開公平法第 27 條第 1 項規定之用語係「得」而非「應」，解釋上似較行政罰法第 42 條本文規定「應」予以陳述意見寬鬆，此一差異或許係基於公平法案件之特質而給予公平會較大的裁量空間，但考量到行政罰法第 42 條係以「應」給予陳述意見為原則、僅於符合同條但書情事時始例外得不給予陳述意見機會之立法模式，解釋上仍建議公平會於裁量是否給予當事人陳述意見機會時盡量往「應」給予陳述意見方向操作，較不易招致未給予正當程序保障或事實調查未盡等批評，進而影響後續法院是否維持處分之判斷。

(二) 聽證程序

聽證程序部分，由前述說明可知原則上公平會之《公平交易委員會舉行聽證應行注意事項》之法源根據係行政程序法而非行政罰法，此或係考量公平法案件之特質而刻意為之，蓋行政罰法之聽證係採強制聽證為原則之立法模式，惟於公平法案件中倘若僅涉及到個案裁處時，是否有強制聽證之必要？容有疑問，且公平會除處理案件調查外，是否尚有額外行政資源得以寬鬆的針對裁處個案進行聽證，亦有疑義，是當應認公平會於裁處程序中舉行聽證為例外之情形，較為妥當。

復觀《公平交易委員會舉行聽證應行注意事項》中，亦保有針對重大個案裁處而有必要時得行聽證之規定，無論係因調查委員認為有必要提出，或係當事人提出聽證申請，均需經委員會決議判斷是否舉行聽證。

綜合前述說明可知，解釋上公平會之裁處程序應以給予陳述意見為原則，而於依公平法第 27 條規定調查後仍有必要時，方始開啟聽證之程序，此種模式亦可緩解前述論者批評行政罰法中陳述意見與聽證有所重疊、界線模糊之問題，應值肯定。

(三) 建議—強化限制競爭行為裁處程序當事人權益保障

公平法規範內容包含限制競爭行為與不公平競爭行為，但行政責任規範法條雖有不同，公平法與相關執法程序準則並無特別規定，基於二者對競爭造成負面影響不同，且部分限制競爭行為如符合情節重大要件，可能處以營業額 10%高額罰鍰，再參考歐盟與日本競爭法執法規範中，對限制競爭行為，採取的是在裁處前提供充分訊息（包括違反法規、事實與證據），並給當事人充分陳述意見之機會，當事人請求時，並應舉行聽證程序[117]。是以建議公平法與執法準則應修正，將限制競爭與不公平競爭行為裁處程序分別規範，並就限制競爭行為執法程序特別規定如下[118]：。

1. 裁處前陳述意見法制

公平會為落實處分前，當事人在充分資訊下陳述意見，應對行政程序當事人充分公開處分相關資訊，當事人取得相關資訊後，在後續陳述意見或聽證程序始能充分提出意見或主張，以保障當事人程序權利。

公平會如後續取得新證據或調整事實者，亦宜通知當事人，以利當事人在後續程序陳述意見。

2. 當事人宜有聽證請求權

公平法限制競爭行為執法程序，於處分前宜對行政程序當事人資訊充分公開，並讓當事人有請求聽證程序權限，即公平會就限制競爭行為調查後處分前，公平會宜通知當事人關於可能處分相關資訊，當事人收受該通知後，除得陳述意見外，宜有請求舉行聽證權，當事人請求舉行聽證時，公平會即宜舉行聽證程序。

(四) 裁處調查程序，參考日本準司法調查程序引進搜索、扣押等調查手段之必要性分析

就公平法裁處調查程序，公平會調查權限，依公平法第 27 條規定，公

[117] 關於日本獨占禁止法與歐盟競爭法裁處程序之介紹，請見王銘勇，「公平交易法正當行政序—以處分前程序為核心」，全國律師，2021 年 10 月號，45-59（2021）。

[118] 關於公平會執法與行政正當程序之分析，請見王銘勇，「公平交易委員會執法與正當行政程序」，公平交易季刊，第 32 卷第 2 期，31 頁以下（2024）。

平會依公平法進行調查，得依下列程序進行：一、通知當事人及關係人到場陳述意見。二、通知當事人及關係人提出帳冊、文件及其他必要之資料或證物。三、派員前往當事人及關係人之事務所、營業所或其他場所為必要之調查。依前開調查所得可為證據之物，公平會得扣留之；受調查者對於公平會依前開規定所為之調查，無正當理由不得規避、妨礙或拒絕。公平法為保障落實公平會調查權限，除前開規定課以受調查者對於公平會依前開規定所為之調查，無正當理由不得規避、妨礙或拒絕義務外，並於同法第44條規定拒絕調查之行政責任，即公平會依第27條規定進行調查時，受調查者違反第 27 條第 3 項規定，得處新臺幣 5 萬元以上 50 萬元以下罰鍰；受調查者再經通知，無正當理由規避、妨礙或拒絕者，得繼續通知調查，並按次處新臺幣 10 萬元以上 1 百萬元以下罰鍰，至接受調查、到場陳述意見或提出有關帳冊、文件等資料或證物為止。

但公平會前開裁處調查權限，與刑事程序之搜索、扣押強制處分程序相較，強制性程度較低，是以有主張應參考日本獨占禁止法制犯則程序之規定，於公平會裁處調查程序，賦與公平會職員經法院許可核發搜索票後，得進行違反公平法事件之搜索、扣押程序。

日本犯則調查權限，係日本獨占禁止法於西元 2005 年（平成 17 年）修法時所引進，於 2006 年施行。係規定於日本獨占禁止法第 101 條以下，犯則調查權限規定，係日本行政機關就違反特定其所主管法規事件之刑事程序處理為目的所賦與該機關調查權限，係以經法院同意為條件之強制調查程序，除日本獨占禁止法外，犯則調查權限在日本國稅犯則取締法、關稅法、金融商品交易法（金融商品取引法）等都有類似規定，日本獨占禁止法引進犯則調查權限目的在強化日本公平會蒐集證據能力[119]。

104 年 1 月修正公平法，在行政院送立法院草案第 28 條訂有就限制競

[119] 村上政博編集代表，条解独占禁止法，第 2 版，弘文堂，1093（2022）。

爭行為搜索、扣押權之規定[120]，但最後未完成立法。

公平會現制是否有引進日本犯則調查權限制度之問題，本報告認依我國公平法現制，應尚無引進該制度之必要，理由係公平法限制競爭行為責任與日本不同，如前開說明，日本獨占禁止法犯則調查權限，係由行政機關就其所主張內有刑事責任之行政法規之刑事程序。日本獨占禁止法就事業限制競爭行為係課以刑責，且特別規定日本公平會專屬告發權限。我國法制則與日本不同，公平法並無與日本法制相同規定，違反公平法規定之限制競爭行為事業，尚未經公平會處分前僅有行政責任，以相當於刑事程序之強制處分調查權限對應行政責任，並不適宜。

[120] 關於該次公平法草案規定內容，請見立法院議案關係文書，總字第 1375 號，政府提案第 13476 號，案由：行政院函請審議「公平交易法草案」案。

# 第三章 公平交易委員會處分適用行政罰法爭議案例分析

## 第一節 公平會處分行政判決分析

### 一、 行政罰法相關公平會處分公司法判決數統計

(一) 判決蒐集說明

本報告整理 103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日關於與行政罰法相關公平會處分行政法院判決，並以臺北高等行政法院判決為分析對象。

1. 判決時間：103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日。

2. 判決來源：司法院法學檢索系統

3. 檢索方式：

案由：公平交易法；關鍵字：行政罰法；撤銷原處分判決主文欄關鍵字：撤銷。

4. 最後確認時間：113 年 5 月 1 日。

**表 3- 1：臺北高等行政法院、最高行政法院 103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日與行政罰法相關公平會處分行政訴訟判決數[121]。**

| | 北高行案件一審 | 撤銷原處分 | 北高行案件更一審 | 撤銷原處分 | 北高行案件更二審 | 撤銷原處分 | | 最高行 | 北高行簡上 | 地院 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 103 年 | 8 | 2 | 0 | | 0 | | | 5 | 0 | 0 |
| 104 年 | 14 | 1 | 3 | | 0 | | | 4 | 0 | 2 |
| 105 年 | 3 | | 2 | 1 | 3 | | | 6 | 0 | 2 |
| 106 年 | 7 | | 3 | 3 | 0 | | | 2 | 2 | 6 |

[121] 表 3-1 行政訴訟判決係以宣判日在 103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日為基準，且該判決內涉及行政罰法之公平會處分案，其他行政訴訟判決，縱係同一處分案之其他被處分人相關，如判決內未涉及行政罰法，不在本表統計之列。

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 107 年 | 10 | 3 | 0 | | 0 | | | 13 | 0 | 2 |
| 108 年 | 1 | | 0 | | 0 | | | 6 | 0 | 4 |
| 109 年 | 5 | 2 | 9 | 9 | 1 | 1 | | 6 | 0 | 1 |
| 110 年 | 2 | | 0 | | 0 | | | 0 | 0 | 1 |
| 111 年 | 3 | | 2 | 1 | 0 | | | 1 | 0 | 1 |
| 112 年 | 4 | 1 | 0 | | 0 | | | 5 | 0 | 2 |
| 113 年 | 1 | | 0 | | 0 | | | 0 | 0 | 0 |
| 小計 | 58 | 9 | 19 | 14 | 4 | 1 | | 48 | 2 | 21 |

資料來源：研究團隊整理製表

**表 3- 2：臺北高等行政法院 103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日一審判決原告違反公平法法條統計（判決數）**[122]

| | 公平法第 15 條 | 公平法第 19 條 | 公平法第 20 條 | 公平法第 21 條 | 公平法第 25 條 |
|---|---|---|---|---|---|
| 103 年 | 7 | | | | 1 |
| 104 年 | 9 | 2 | | 1 | 2 |
| 105 年 | 1 | | | 1 | 1 |
| 106 年 | 5 | | | 1 | 1 |
| 107 年 | 2 | | 3 | 1 | 2 |
| 108 年 | | | | 1 | |
| 109 年 | 3 | | 2 | | |
| 110 年 | | | | 2 | |
| 111 年 | 2 | | | 2 | 1 |
| 112 年 | 2 | | | 1 | 1 |

[122] 表 3-2 判決係以宣判日為準。

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 113 年 | 1 | | | | |

資料來源：研究團隊整理製表

**表 3- 3：臺北高等行政法院 103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日一審判決原處分裁處原告之罰鍰數額統計[123]**

| | 50 萬元以下 | 51-100 | 101-500 | 501-1000 | 1001-2000 | 2000 萬以上 | 小計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 103 年 | | | 2 | 5 | 2 | 2 | 11 |
| 104 年 | 7 | 1 | 9 | 2 | 1 | | 20 |
| 105 年 | 1 | 1 | 1 | | | | 3 |
| 106 年 | 1 | 1 | 3 | | 2 | | |
| 107 年 | 1 | 3 | 3 | | | 4 | 11 |
| 108 年 | 1 | | | | | | 1 |
| 109 年 | | | | 1 | 1 | 3 | 5 |
| 110 年 | | 1 | 1 | | | | 2 |
| 111 年 | 2 | 2 | | | | | 4 |
| 112 年 | 1 | | 2 | | | 1 | 4 |
| 113 年 | 8 | | | | | | 8 |

資料來源：研究團隊整理製表

[123] 公平會原處分被處分人可能同時起訴，可能分別起訴，同一判決可能有多名原告，表 3-3 是以原告人數統計。

**表 3- 4：臺北高等行政法院 103 年 1 月 1 日至 113 年 3 月 30 日一審判決原處分被處分人即原告行業別[124]**

| | 原處分被處分人事業別 |
|---|---|
| 103 年 | 廢棄物回收業 2 件<br>民間電廠 1 件<br>光碟機製造業 1 件<br>食品業 3 件<br>航空業 1 件 |
| 104 年 | 瀝青混凝土 8 件<br>藥品商 1 件<br>桌遊商 1 件<br>連鎖超商 1 件<br>旅遊產品代理業 1 件<br>建設業 1 件 |
| 105 年 | 食品業 1 件<br>寵物食品 1 件<br>建設業 1 件 |
| 106 年 | 建設業 1 件<br>加盟業 1 件<br>貨櫃倉儲業 5 件 |
| 107 年 | 有線電視系統經營者 3 件<br>電容器業 2 件<br>幼教業 1 件 |

[124] 表 3-4 係以宣判日為準，以判決內原告之行業別為統計對象，同一判決，原告有數人，但行業相同。

| | |
|---|---|
| | 電信業 2 件<br>量販業 1 件<br>建設業 1 件 |
| 108 年 | 電視購物台 1 件 |
| 109 年 | 頻道代理商 2 件<br>電容器業 3 件 |
| 110 年 | 建設業 1 件<br>房屋代銷業 1 件 |
| 111 年 | 電商平台 1 件<br>傢俱販賣業 1 件<br>建設業 1 件 |
| 112 年 | 玉石鑑定業 1 件<br>硬碟零件業 1 件<br>家用空調業 1 件<br>電商平台 1 件 |
| 113 年 | 浮潛業者 1 件 |

資料來源：研究團隊整理製表

## 二、 判決分析

前開與行政罰法相關行政法院對公平會處分之司法判決觀察，就判決數部分，與行政罰法相關之公平法判決，每年數量不同，但無逐年增加之情況。但最高行政法院就此類案件發回原法院更審之件數，與年度無關，與當年度是否有特別處分案件有關，如 109 年有 9 件更一審案件判決，均屬同一處分（貨櫃倉儲公司）。

其次，由前述表 3-3 統計，公平會裁處超過 2,000 萬元以上者不少，

多數應係公平法規定情節重大案件，是以公平會對情節重大案件之罰鍰裁處程序，可見後續仍是行政法院司法審查重心。

由表 3-2 臺北高等行政法院一審判決原處分被處分人違反公平法法條統計，違反公平法第 15 條禁止聯合行為規定之案件仍係行政法院判決主要違法形態，公平會就此類違法行為爾後應多加宣導，強化查緝作為，使業者避免有違法聯合行為之出現。

就違反事業產業別觀察，建設業、房屋代銷業違反公平法第 21 條規定之情況，仍未間斷。

撤銷事由中引起行政罰法與公平法執法之爭議相關問題，包括罰鍰數額之計算、行為結果之認定、判決撤銷後重為處分等問題，本報告將在後述內容再加以分析討論。

## 三、 公平法司法判決特點

由前述關於行政法院與行政罰法相關判決統計與分析，我國違反公平法判決有以下特點：

(一) 無專屬管轄法院

我國公平會就違反公平法案所為之處分，被處分人不經訴願程序，可逕行向法院起訴，請求撤銷。惟就公平會司法審查一審管轄法院，因處分之內容不同而異，現分由臺北高等行政法院、智慧財產及商業法院管轄。分別適用行政訴訟法、智慧財產案件審理法，由臺北高等行政法院管轄案件，復因罰鍰數額不同，分由該院地方庭與高等庭管轄，分別適用行政訴訟法簡易程序與普通程序之規定。

我國就公平會處分訴訟管轄，未設專屬管轄法院，復由 2 所不同法院管轄，適用不同訴訟程序，為國際少見之立法例，造成同一處分之訴訟可能由不同法院審查，或縱使係由同一法院審查，但因適用不同訴訟程序，如行政法院高等庭、地方庭，可能有不同判決結果[125]。

[125] 關於我國公平會處分之訴訟由不同法院適用不同訴訟程序之問題討論，請見王銘勇，

(二) 同一處分案行政法院多件訴訟與判決

公平會處分後，如係複數被處分人之案件，因被處分人分別提起訴訟或上訴，臺北高等行政法院、最高行政法院雖設有審理公平法案件專庭，如係同一處分因分別起訴，致有數件訴訟案件，如分由同一合議庭審理時，行政法院常依行政訴訟法規定合併辯論、裁判。但有時仍可能最後由不同合議庭審理。不同合議庭審理同一處分案件，結果可能會不同，致判決歧異，如貨櫃倉儲聯合行為案，因臺北高等行政法院判決確定結果岐異，有判決撤銷者、亦有判決駁回被處分人訴訟確定者，在我國現行行政訴訟制度下，要避免此情況，應由法律明文規定強制合併由同合議庭審理，並應合併辯論裁判。

(三) 情節複雜公平法處分訴訟確定時間長

由前開判決統計可以發現最高行政法院判決廢棄原審判決，發回原審法院之案例不少，近年來臺北高等行政法院或最高行政法院部分判決係廢棄公平會關於罰鍰處分，前述情況，將使原處分案件進入延長程序，對公平會與被處分人而言，都是相當大的負擔。

## 第二節 行為後法律變更之適用

### 一、 案例事實

行政罰法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」公平法 104 年修法，因修正幅度較大，致有部分處分案件涉及新舊法之適用，引起應如何適用之爭議。

本件被處分人天外天興業股份有限公司自 101 年起與新北市三重區內部分公寓大廈管委會於有線電視集體戶收視契約書（下稱舊版收視契約）

---

「公平交易委員會處分之司法審查」，第 27 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，公平交易委員會出版，103（2021）。

第 2 條約定獨家經營權條款，且於 104 年 7 月起於有線電視集體戶收視契約書(下稱新版收視契約)第 5 條約定社區經營權與暗管使用權保障條款；以及 104 年 5 月起於數位有線電視暨加值服務優惠協議書（下稱優惠協議書）第 5 條第 1 項約定社區經營權與暗管使用保障條款（下與前揭獨家經營權條款合稱系爭獨家經營條款）要求管委會不得另與其他有線電視系統經營者（下稱有線電視業者）協議提供相關服務，經公平會認涉及以不正當方法阻礙競爭者參與或從事競爭，而有限制競爭之可能，主動立案調查。經調查認定，系爭獨家經營條款屬以不正當方法阻礙或排除其他競爭者參與或從事競爭之行為，且以被處分人在本案相關市場占有率近半以觀，藉獨家經營條款安排，已可封鎖或排除其他有線電視業者在締約管委會社區與之競爭機會，亦導致競爭者銷售困難及成本抬高，而有限制競爭之虞，構成違反 104 年 2 月 4 日修正之公平法（下稱修正後公平法）第 20 條第 3 款規定，公平會依修正後同法第 40 條第 1 項前段規定，於 106 年 8 月 11 日以公處字第 106064 號處分書（下稱原處分）命被處分人停止上開違法行為，並自原處分送達之次日起 2 個月內，向公平會陳報已刪除系爭獨家經營條款或為其他必要之改正行為，並處被處分人罰鍰新臺幣（下同）160 萬元。

## 二、 行政罰法與公平法規範

行政罰法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」第 5 條規定係採從新從輕原則，其立法理由係認明定法律或自治條例變更時之適用，係採「從新從輕」之處罰原則，即於行為後之法律或自治條例有變更者，原則上係「從新」，適用行政機關裁處時之法律或自治條例；僅於裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，始例外「從輕」，適用最有利於受處罰者之規定。

該條規定於 111 年修正部分文字，理由係認：「從新從輕原則之法理在

於當國家價值秩序有改變時，原則上自應依據新的價值作為衡量標準，且查提起行政救濟係受處罰者之權利，自不宜避免受處罰者因為期待法規未來會做有利之變更，任意提起救濟為理由，而以『行政機關〈最初〉裁處時』之法律或自治條例作為適用，爰修正行為後法律或自治條例有變更者，原則上適用『裁處時』之法律或自治條例，但是如舊的價值秩序係有利於人民者，不應讓人民受到不可預見之損害，以維護法的安定性，故若行為後至裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，例外適用最有利受處罰者之規定。」

公平法就行為後法律有變更時，應如何適用法律，並無特別規定，是以仍適用行政罰法第 5 條之規定。

違反公平法之聯合行為常有繼續性質，該具有繼續性質之違規聯合行為，如跨越公平法修正前後，修正後新法較重時應如何適用？就我國 9 家民營電廠，於 97（2008）年至 101（2012）年間拒絕臺電公司要求調降購售電合約費率，公平會認該 9 家電廠屬聯合行為，且為聯合行為情節重大案件，依 100 年修正公平法第 41 條第 2 項與「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」，就該 9 家民營電廠裁處罰鍰[126]。

就民營電廠聯合行為應適用法規，此爭議在其後行政訴訟雖非兩造爭執重點，但仍有參考價值，就此爭議再加以說明。

就民營電廠聯合行為處分案，行政院訴願委員會參考最高行政法院 98 年判字第 419 號判決意旨，認該違法行為持續期間，經新舊法時期，應考量行為人於舊法時期之利益及新法提高罰鍰額度之可預見性，可依新舊法不同階段裁處，廢棄公平會原處分[127]。

行政院訴願會前開見解，與司法實務見解不同，如最高行政法院 99 年度上字第 505 號判決就臺灣區麵粉工業同業公會違法聯合行為案中，明

[126] 公平會公處字第 102035 號處分書（2013）。
[127] 行政院訴願委員會院臺訴字第 10203501570 號訴願決定書。

示同意原審判決認違法聯合行為自 86 年底開始，持續進行至 88 年 2 月 3 日公平法修法後，該違法聯合行為自有 88 年 2 月 3 日新修正公平法之適用之見解。學者有認 9 家民營電廠聯合行為，既屬繼續犯，縱使其違法行為係舊法時期實施，跨越新法，仍屬一行為，依一般法理與我國司法實務見解，應適用新法[128]。

就此亦有學者認就此類違反公平法案件之違法聯合行為案件，因繼續性違規聯合行為跨越新舊法，新法處罰較重，公平會得依行為終了時之新法處罰，但在罰鍰額度上，仍應一併審酌其違規行為有部分在處罰較輕之舊法適用期間[129]，亦值參考。

至 111 年修正行政罰法第 5 條，將原規定行為人行為後法律有變更者，應適用「行政機關最初裁處時之法律」，修正為「裁處時」之法律，對公平會繫屬中案件可能造成影響，公平法是否有必要修正因應？是否會導致原合法適當之處分遭法院撤銷？

依 111 年修正行政罰法第 5 條規定，行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。如果違反公平法義務行為後，公平法令變更者，原則上應適用變更的新法（裁處時之法律）。

且依該次立法理由所載：「又所謂『裁處時』，除行政機關第一次裁罰時，包括訴願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點。」即在修法前處分，行政法院裁判時已是修法後，原則上應適用裁處時法，是以將原適用舊法之原處分撤銷發回原處分機關[130]。

---

[128] 蔡震榮、鄭善印、周佳宥著，前揭註 3，174；蔡震榮、章傑，「違法行為跨越新舊法期間之法律適用之探討—評院臺訴字第 1020146733 號行政院決定書」，法學叢刊，59 卷 3 期，13-14（2014）。

[129] 廖義男主編，前揭註 1，77。

[130] 如臺北高等行政法院高等庭 109 年度訴字第 239 號判決：「經比較裁罰依據之修正前土地稅法第 55 條之 1 規定及修正後土地稅法第 55 條之 1 規定，其所處罰之要件並未變

依前開說明分析，行政罰法第 5 條修正將原規定行為人行為後法律有變更者，應適用「行政機關最初裁處時之法律」，修正為「裁處時」法律，且裁處時包括行政訴訟裁判，對公平會繫屬中案件可能造成影響，會導致原合法適當之處分遭行政法院撤銷。

但此類處分案究數量有限，且 111 年行政罰法第 5 條修正理由亦在保障人民權益，本報告建議目前就此尚無修法因應之必要，但爾後公平法令如有修正時，應注意行政罰法第 5 條規定所產生的影響。

## 三、 法院見解分析

原處分經被處分人向臺北高等行政法院提起訴訟後，因原處分認定被處分人違反公平法之行為持續時間，係自 101 年開始，跨越公平法 104 年 2 月 4 日修正前後，原處分所適用修正後公平法第 20 條第 3 款，用語與條次均與 104 年修正前公平法第 19 條第 3 款不同，而產生是否有行政罰法第 5 條前開規定適用之爭議。

公平會就此被處分人違法行為應適用法律之爭議主張，104 年 2 月 4 日修正前公平法第 19 條第 3 款及修正後公平法第 20 條第 3 款之規定內容、不法內涵均相同；縱認修法後之構成要件（規定內容）有所限縮或擴張，違法行為具持續性，且違法類型之本質核心、立法目的均不變，即應認構成要件具有同一性，被處分人持續性違法行為核已違反修法前、修法後之公平法規定；被處分人自 101 年至 104 年 2 月 4 日公平法修正前之持續性違法行為，顯已違反修法前公平法第 19 條第 3 款規定；被處分人前開違法行為持續至 104 年 2 月 4 日公平法修正後，並未終了，應依修法後公平法

---

更，而將裁罰額度從『處應納土地增值稅額二倍之罰鍰』修正為『處應納土地增值稅額二倍以下之罰鍰』，足認修正後土地稅法第 55 條之 1 規定對於原告較為有利，依行政罰法第 5 條規定，本件自應適用修正後土地稅法第 55 條之 1 規定予以裁處，故被告未及適用修正後土地稅法第 55 條之 1 規定作成原處分（即復查決定），自有適用法規不當之違法，應予撤銷。又因裁罰金額涉及被告之裁量權，非行政法院所得替代決定，應由被告另為適法之處分。」

第 20 條第 3 款規定處分[131]。

臺北高等行政法院 107 年 10 月 25 日 106 年度訴字第 1442 號判決認原處分係以被處分人自 101 年間開始使用系爭獨家經營條款至 106 年 8 月 10 日止均違反公平法第 20 條第 3 款（與舊法第 19 條第 3 款內涵相同，僅文字敘述不同），且違規行為並未中斷，故原處分認定系爭獨家經營條款屬不正當方法「阻礙全國數位公司參與競爭」及「阻礙從事競爭者全聯公司從事競爭」，並以公平法第 40 條第 1 項裁處被處分人罰鍰 160 萬元，但公平法修正前第 19 條第 3 款之體例、構成要件與 104 年 2 月 4 日修訂之公平法第 20 條第 3 款並不相同，且裁罰部分亦較輕，屬法律變更，被處分人使用系爭獨家經營條款事實，並不完全符合修正前第 19 條第 3 款，此判決認原處分此部分認事用法均有違誤。是以被處分人訴請撤銷原處分罰鍰部分雖然理由未完全一致，但結論並無不同，准許被處分人撤銷原處分罰鍰部分之請求。

經公平會就該判決提起上訴，最高行政法院 109 年 11 月 30 日 109 年度判字第 615 號判決[132]認：「修正前公平法第 19 條第 3 款規定與修正後公平法第 20 條第 3 款規定，二者之構成要件、不法內涵等既非屬相同，自應以行為人（事業）所為各該行為究係合致何者之規範要件予以究明，並分別適用各該規定，予以論罰，始符合處罰法定主義之要求。原判決肯認修正前公平法第 19 條第 3 款之體例、構成要件與修正後公平法第 20 條第 3 款並不相同，因此 104 年 2 月 4 日修法後，違反修正後公平法第 20 條第 3 款規定行為，始能適用修正後公平法第 40 條第 1 項前段之裁罰處分之法律見解部分，固無違誤。惟修正前公平法第 19 條第 3 款規定與修正後公平法第 20 條第 3 款規定之構成要件、不法內涵既有所不同，應視各該法律規定施行期間，被上訴人之行為有無違反各該法律規定而予論罰，乃無行政罰

[131] 關於公平會在此案就法律適用之主張，參見臺北高等行政法院 107 年 10 月 25 日 106 年度訴字第 1442 號判決內關於公平會答辯之說明。

[132] 最高行政法院 109 年度判字第 615 號判決（2020）。

法第 5 條『從新從輕規定』適用之問題。原判決援引行政罰法第 5 條規定，認應以舊法（即修正前公平法第 19 條第 3 款規定）較有利於受處罰者之法律見解，即有違誤。」因而廢棄原判決，發回臺北高等行政法院。

臺北高等行政法院 111 年 08 月 30 日 110 年度訴更一字第 1 號判決，依前開最高行政法院發回意旨，判決認：「原處分認原告於系爭期間與管委會簽訂含系爭獨家經營條款之契約，係以不正當方法，阻礙競爭者參與或從事競爭之行為，而有限制競爭之虞，屬限制競爭行為，固屬有據。然原處分未究明修正前公平法第 19 條第 3 款規定與修正後公平法第 20 條第 3 款規定，二者之構成要件、不法內涵等非屬相同，即逕認原告上開行為屬持續性限制競爭之單一違法行為，而逕依裁處時即修正後公平法第 20 條第 3 款及第 40 條第 1 項前段規定處以罰鍰 160 萬元，其認事用法，即有違誤，…」判決原處分關於罰鍰部分撤銷[133]。

## 四、 公平會見解檢討

本件處分之爭議在於 104 年修正公平法時，修正前第 19 條第 3 款與修正後第 20 條第 3 款是否屬行政罰法第 5 條所稱「行為後法律有變更者」？就此問題公平會與法院顯有不同見解。

就行政罰法第 5 條規定，適用於違反公平法之事件時，如係違法行為後同一法條修正，始有行政罰法第 5 條規定之適用，即原則適用裁處時公平法之規定，如裁處前之公平法有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。

如荷蘭商戴爾公司台灣分公司 102 年違反行為時公平法第 19 條第 1 款案件，公平會於 104 年處分書中，就法律適用問題認：

「按行政罰法第 5 條規定：『行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。』本案被處分人涉及違反行為

[133] 臺北高等行政法院 110 年度訴更一字第 1 號判決（2022）。

時公平法第 19 條第 1 款『以損害特定事業為目的，促使他事業對該特定事業斷絕供給、購買或其他交易』，而有限制競爭之虞之行為，且違法行為已於102年終了。違反上開公平法規定者，依行為時公平法第41條規定論處。惟公平法已於 104 年 2 月 4 日修正公布施行，原第 19 條第 1 款規定修正為第 20 條第 1 款規定，其內容為：『以損害特定事業為目的，促使他事業對該特定事業斷絕供給、購買或其他交易之行為，而有限制競爭之虞者，事業不得為之。』另修正後公平法第 40 條第 1 項規定：『主管機關對於違反…第 20 條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣 10 萬元以上 5,000 萬元以下罰鍰…』。因修正後公平法對於本案系爭行為之可裁處罰鍰之上、下限金額，均較行為時公平法第 41 條第 1 項規定之新臺幣 5 萬元以上 2,500 萬元以下罰鍰提高，故依前引行政罰法第 5 條但書：『裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定』，本案應適用行為時（即修正前）之公平法規定。」[134]

前述荷蘭商戴爾公司處分中，因該違反公平法行為係在 104 年公平法修正前，處分係在修正後，是以比較修正前公平法第 19 條第 1 款與修正後公平法第 20 條第 1 款規定之罰鍰數額，違反修正前公平法第 19 條第 1 款之罰鍰數額較低，有於受處罰者，是以適用修正前公平法第 19 條第 1 款規定。

但在天外天公司原處分案中，因被處分人違法行為時間係自 101 年至 106 年，跨越公平法 104 年修正，公平會認修正前公平法第 19 條第 3 款與修正後第 20 條第 3 款內涵相同，僅文字敘述不同，且受處分違規行為並未中斷，是以就 101 年至 106 年之行為應適用修正後公平法第 20 條第 3 款之規定，惟公平會此觀點並未為行政法院所接受，本案確定判決之臺北高等行政法院與最高行政法院判決，均係透過比較公平法 104 年修正前公平法第 19 條第 3 款、修正後第 20 條第 3 款規定要件，及修正後公平法第 20

[134] 公平會公處字第 104033 號處分書（2015）。

條第 3 款立法理由，認二者之構成要件、不法內涵等不同，認就被處分人修法前之行為，適用修法後第 20 條第 3 款之規定，有違行政罰法第 4 條處罰法定主義之要求，是以撤銷原處分罰鍰部分[135]。

天外天公司處分案，公平會認修法前後不同條次，用語亦異之條文，內涵相同，故有行政罰法第 5 條行為後法律變更規定之適用，但行政法院判決採取不同見解，應屬罕見案例，建議公平會爾後處分時，如有相同或類似情況，建議採取行政法院判決之模式，就修法前後條文用語、效果，加以分析比較，決定是否有行政罰法第 5 條規定適用，以杜爭議。

## 第三節 行為結果之判斷

### 一、 案例事實

被處分人日商 NHK Spring Co.,Ltd.與競爭同業即訴外人 TDK 公司及其子公司泰國商 MPT 公司於 97 年 5 月 28 日至 105 年 4 月間，透過電話、見面等方式，交換硬碟懸架商品之敏感性資訊，避免價格競爭、共同維持或擴大市占率並排除競爭等行為，足以影響我國相關產品市場之供需功能，公平會經調查後認違反公平法第 15 條第 1 項規定，且為情節重大案件，依同法第 40 條第 2 項規定，以 109 年 11 月 16 日公處字第 109060 號處分書，處原告罰鍰 2 億 8,555 萬元。被處分人不服，提起行政訴訟。

### 二、 行政罰法規範

行政罰法第 6 條規定:「在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。」、「在中華民國領域外之中華民國船艦、航空器或依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，以在中華民國領域內違反論。」、「違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。」

[135] 就本件被處分人違規行為，公平會於撤銷判決定後，重為處分，詳見後述本章第四節關於重為處分相關問題之說明。

## 三、 公平會見解

公平會就被處分人本件行為是否有管轄權部分，公平會原處分認：「經查，本案涉案事業係在日本及泰國等登記成立之公司，雖行為時未經我國認許成立，惟其本質上為一營利團體，且其自承從事硬碟懸架之銷售或為集團母公司掌控全球硬碟懸架營運方針，故有繼續、獨立從事經濟活動之事實，而符合公平交易法第 2 條第 1 項第 3 款所定『其他提供商品或服務從事交易之人或團體』之要件，而為公平交易法所規範之『事業』；且該等事業自承硬碟懸架係組裝成磁頭再製成硬碟，硬碟懸架係硬碟產品組成之重要零件，而硬碟產品每年均有上百億元直接銷售至我國，其等倘有從事聯合行為，因而對我國市場產生直接、實質且可合理預見影響之結果，依行政罰法第 6 條第 3 項規定，本會對於本案自有管轄權，應屬無疑。」[136]

## 四、 法院見解分析

臺北高等行政法院 112 年 8 月 31 日 110 年度訴字第 53 號判決，就被處分人之行為有無我國公平法之適用，即公平會就本件被處分人之聯合行為是否有管轄權之爭議主要見解如下[137]：

「行政罰法既居於行政處罰法律體系中之普通法地位（前揭行政罰法第 1 條規定參照），則依個案所屬專業領域之性質，就行政罰法第 6 條第 3 項所定『結果』之範圍，亦非毫無解釋空間；尤以現代經濟行為多具有超越國界藩籬、不同產業緊密依存（如供應鏈的形成）之特性，其所形成之經濟效果廣泛、多層，公平法作為經濟法的一環，以實現『維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮』為立法目的（公平法第 1 條規定參照），則為有效規制聯合行為，在水平市場之限制競爭效果地以外，於符合一定要件下，將限制競爭所發生之經濟效果地，亦認定為聯合行為之結果地，應屬符合法規範目的之解釋。而如何可認為

[136] 公平會公處字第 109060 號處分書（2020）。
[137] 臺北高等行政法院高等庭 110 年度訴字第 53 號判決（2023）。

因限制競爭所引發之經濟效果，美國司法實務所運用之『直接、實質且可合理預見』（direct,substantial and reasonably foreseeable effect）標準（即所謂效果理論），於因果關係的說明上，確有可參考之價值。」

「本件原處分雖援引本院 102 年度訴字第 1062 號判決意旨，而謂硬碟產品每年均有上百億元直接銷售至我國，對我國市場產生直接、實質且可合理預見影響之結果，依行政罰法第 6 條第 3 項規定，被告對於本案自有管轄權等語（本院卷一第 56 頁）；被告於本件訴訟中亦稱：我國法院實務、學者多肯認域外聯合行為之結果對我國市場競爭秩序有『直接、實質且可合理預見』之影響時，即有公平法之適用，外國立法或司法實踐上，亦均肯認其反托拉斯法在一定條件下，得適用於在各國境外所為或所實施的反競爭行為。本件原告等涉案事業對於硬碟懸架商品必然會作為終端硬碟產品之一部分而銷售至我國，直接影響我國相關市場，當屬可合理預見之結果，復因硬碟懸架與硬碟產品之供應均屬經濟學定義之寡占型態，系爭聯合行為扭曲市場競爭之結果即會直接確實的傳遞到我國相關市場，且涉案事業產品之市占率合計達八成以上，原告集團於我國銷售金額達〇〇元，足認有實質影響相關市場效果等語；易言之，被告係認為涉案事業就硬碟懸架所為之系爭聯合行為，導致硬碟懸架價格之提高，使得以硬碟懸架作為零組件之一的硬碟價格抬升（因成本提高），從而遞延影響我國業者之競爭力」。

但縱採前述「直接、實質且可合理預見」的判斷標準，作為解釋適用我國行政罰法第 6 條第 3 項所定「結果」要件之參考，此判決仍認被處分人所為系爭聯合行為與我國經濟效應的關聯性甚為薄弱，基於下列理由本件系爭聯合行為，不符行政罰法第 6 條第 3 項「結果」要件：

1. 系爭聯合行為之涉案事業，分屬在日本、泰國、香港、美國設立之公司；而硬碟懸架商品之下游廠商即美商 WD、HGST、STX、日商 TSB 等硬碟業者，亦分屬在日本、美國設立之公司，均無一於我國設立登記。**系爭聯**

**合行為之行為地不在我國領域內，且我國無硬碟懸架及硬碟生產業者，亦無基於製造硬碟或硬碟懸架下游商品（如硬碟磁頭）之需求而進口硬碟懸架。**

2. 公平會雖主張硬碟產品每年均有上百億元直接銷售至我國，對我國市場產生直接、實質且可合理預見影響之結果，是以硬碟懸架以作為硬碟零組件之形式間接銷售（進口）至我國，乃公平會執以建立系爭聯合行為與我國關聯性之因素。但 97 年至 105 年間，WD 等 4 家硬碟業者之硬碟產品輸入比例，平均僅約 2%，從全球硬碟市場之範圍觀之，占比甚低；且就硬碟懸架占硬碟成品總成本之比例一節，依公平會所調查訪談之相關廠商的陳述所得結果，可知硬碟懸架占硬碟產品之成本比例不高，且涉及硬碟訂價之因素眾多，零組件價格之調漲，並非唯一因素（尤其是在零組件占總成本比例不高之情形尤然），系爭聯合行為縱然限制競爭，但是否發生硬碟懸架價格調漲，已難確認，更難評估，遑論硬碟懸架尚應歷經磁頭懸架組件（HGA）、磁頭臂組件（HSA）等組裝流程，而後始成為硬碟零組件的一部分，各階段組裝商品之價格，亦各有複雜之訂價考量，則硬碟懸架價格調漲之效應，是否以及產生如何之遞延效應，均未見公平會舉證或說明。

此判決基於上述理由認：我國雖為硬碟進口國，然系爭聯合行為之行為標的乃為硬碟懸架，其僅為硬碟零組件之一，經組裝為硬碟成品後輸入我國，我國業者已是系爭聯合行為所處市場之間接下游市場，縱然系爭聯合行為所造成的損害可能會轉嫁給進口硬碟之國內業者，然國內業者因層層轉嫁所受到的損害是否具有相當規模（「實質」效果），實非無疑。又相較於日本與系爭聯合行為之關聯性，包括部分參與聯合行為事業均為日本公司；硬碟業者 TSB 自 102 年（平成 25 年）4 月左右至 105 年（平成 28 年）5 月左右，向 NHK Spring 集團、TDK 集團所採購之硬碟懸架（磁頭懸臂）之數量，占 TSB 所有採購數量的大部分等、系爭聯合行為與美國的關聯性包括被處分人與其同謀在美國交換硬碟懸架價格資訊，包括預期的

報價；在美國境外製造之硬碟懸架，在美國銷售或運送至美國；在美國境外組裝後之硬碟，在美國銷售或運送等，系爭聯合行為與我國之關聯性甚為薄弱，而容易為系爭聯合行為之行為人所忽略，是以本判決採認被處分人員工接受調查時之說法，依目前事證並無顯示涉及臺灣市場之討論與資訊交換，而且被處分人員工完全沒有指證其曾特別針對臺灣市場與 TDK 集團的任何人交換資訊，故硬碟廠商所銷售之硬碟產品流向地點，懸架廠商並無法掌握，僅知悉其懸架產品運往製造磁頭懸架組件（HGA）廠商的哪一個工廠，其中並無任何一家 HGA 廠商位於臺灣。公平會所進行之訪談，並沒有任何被處分人員工特別想到臺灣市場，被處分人認知上含有被處分人懸架之硬碟產品係銷售全球，並未特別就臺灣市場進行考量等語，是本判決認本件是否符合「可預見」之要件，亦有可疑。公平會僅依我國每年均有上百億元硬碟產品進口，而認定系爭聯合行為對我國市場產生直接、實質且可合理預見影響之結果，尚嫌速斷。

至公平會主張臺灣是電腦組裝大國，系爭聯合行為會造成我國業者的不利競爭，但本判決公平會係將本案地理市場界定為全球市場，則若我國事業因系爭聯合行為而受不利影響，與我國事業處於競爭關係之他國事業，亦應同受系爭聯合行為所帶來之負面影響才是，但本判決認被處分人 102 年至 105 年間，硬碟產品進貨單價或供貨數量無明顯調整，且依卷內資料業者大多表示上述期間之硬碟價格或供貨量並無明顯調整，或其調整乃係基於經營型態、市場供需等因素，是以本判決認公平會所稱系爭聯合行為已影響我國業者競爭力，尚屬無據。

至公平會援引前述光碟機聯合行為案判決、電容器案判決為系爭聯合行為結果發生於我國領域內之依據，但本判決認光碟機聯合行為案，被處分人為韓商，但所涉及之聯合行為，涉案事業之一為設立於我國之公司，且該公司員工亦曾於我國地區進行合意，而電容器聯合行為案，涉案事業之一為設立於我國之公司，且該案原告與其他競爭業者之雙邊聯繫中，多

次討論「對我國下游廠商之價格策略」，可見前開各案與我國之關聯性，均與本件大相逕庭，公平會據此主張系爭聯合行為為公平法適用效力所及，尚非可採。

## 五、 美國法制簡析

美國之雪曼法(Sherman Act)，就該法是否適用美國領域外之所為之聯合行為，並無明文規定，但依美國 1982 年「外國貿易反托拉斯促進法」（Foreign Trade Antitrust Improvement Act 以下簡稱 FTAIA）規定，美國反托拉斯法在以下條件下得適用於在美國領域外之行為。依該法規定，得適用於美國反托拉斯法之美國領域外行為情況有二：其一為對美國出口貿易時；其二為該行為對美國貿易有「直接、實質的且合理預見可能性效果（direct, substantial and reasonably foreseeable effect）」時。

在對美國有出口貿易之情況，因為對美國經濟、消費者明顯有直接影響，不須再有其他要件，就該美國領域外反托拉斯行為，可直接適用美國反托拉斯法。較有爭議是何種程度始符合「直接、實質的且合理預見可能性效果」之要件，與本件處分案相關的是在領域外聯合行為之商品間接輸入美國時，是否有美國反托拉斯法之適用？

就在前述 FTAIA 規定中「直接性」意義，美國聯邦巡迴法院在反托拉斯法案件判決中，有寬嚴不同的見解。但本案涉及的是我國公平法主管機關公平會對違法事業之處分，可觀察的是美國反托拉斯主管機關美國司法部（U.S. Department of Justice）與美國聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission）就此問題之見解。

依美國司法部與聯邦貿易委員會 2017 年 1 月 13 日公布「跨國執行與合作執法準則」、「Antitrust Guidelines For International Enforcement and Coperation」就聯合行為商品間接出口美國時，是否有美國反托拉斯法之適用考量標準有較具體說明。

前開執法準則案例 C 事實[138]與本件處分案情相近，該案例係可使用高科技電子商品硬體零件商 A、B 在甲國設有工廠生產可使用於硬體之零件 X，A、B 就銷售給電子商品硬體製造商 C 之零件 X 為價格協議，C 設在乙國工廠將零件 X 使用於所製造之硬體，再將該商品銷售至美國，就零件 X 之聯合行為對美國是否有「直接」效果？

就前開案例，依前述執法準則說明，因不是針對直接輸入美國商品為聯合行為，應以領域外聯合行為對美國貿易有「直接、實質的且合理預見可能性效果」為適用美國反托拉斯法之要件審視，執法機關應蒐集分析證明該類行為對美國貿易的效果，並決定下列事項：（1）價格固定是否該效果的近因；（2）該效果是否實質性的；及（3）對從事實際業務的理性人而言是否可預見判斷此效果為價格固定的結果。

最終商品價值中聯合行為標的零件價格所占成本比例，依前開執法準則之說明，是判斷該聯合行為是否對美國發生充分效果之有可能性相關事實（may be relevant），但並不是決定性的事實。如零件 X 雖占製成商品成本很高，但不含零件 X 製成品替代商品的競爭，使其零件 X 的價格上漲不影響輸入製成品貿易；反之，零件 X 雖僅占製成品成本雖低，但因製成品電子商品定價與投入成本密切相關，因市場條件或契約安排，或其他原因，實際上零件 X 的任何價格上漲都可能對製成品電子商品輸入貿易產生必要的影響。

實際上，零件 X 的任何價格上漲都可能對製成電子產品的進口貿易產生必要的影響。如有證據顯示共謀者實際上預計他們的行為會對製成品進口貿易產生影響，將有助於表明存在直接、實質和合理可預見的影響。此類證據可能包括公司 A 和公司 B 與美國採購商的聯繫，包括有關零件 X 定價的談判，以及公司 A 和公司 B 討論市場狀況並追蹤製成品在美國的銷

[138] ANTITRUST GUIDELINES FOR INTERNATIONAL ENFORCEMENT AND COOPERATION, Issued by the: U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE and FEDERAL TRADE COMMISSION. January 13, 2017.

售情況。但此類證據是否存在不會從根本上改變各機構的分析。

## 六、 NHK 判決妥當性

(一) 系爭聯合行為分析

如前開說明，公平法是否適用於領域外聯合行為，應視該聯合行為結果是否發生在領域內決之，是以本件聯合行為之結果是否發生在我國領域內，係本件主要爭點。

聯合行為雖在領域外，但該聯合行為結果發生在領域內時，依行政罰法第 6 條第 3 項之規定，為領域內行為，應有公平法禁止聯合行為規定之適用。至行政罰法第 6 條規定發生在領域內結果，在領域外違反公平法行為，依我國公平會與司法實務見解，參考美國法制係指領域外行為對領域內相關商品市場有「直接、實質且可合理預期影響」之結果者，係採效果理論之見解，依該領域外行為是否在領域內發生「直接、實質且可合理預期影響」而定。

依前開我國司法實務案例，領域外聯合行為結果發生我國領域內具體事例有二，即：

1. 間接購買型（間接輸入型）:

光碟機業者在領域外就 Dell 公司與 HP 公司之光碟機採購案圍標，且違法聯合行為事業因從事該聯合行為而售予 Dell 公司與 HP 公司之光碟機，有相當數量銷售至我國。

至本件 NHK 判決就此認 NHK 所參與聯合行為與光碟機聯合行為不同，因光碟機案聯合行為包括我國廠商，且曾在境內舉行會議，此觀點確值得注意。

但應注意是我國廠商參與是圍標在境外公司採購案，在我國境內討論似也是涉及境外事項。

2. 直接交易型：

鋁質電容器業者在我國領域外，透過會議交換鋁質電容器價格相關資

訊，並討論對我國下游廠商價格策略。

本件原處分認定系爭聯合行為事實，硬碟零組件懸架業者在我國領域外，就硬碟零件懸架銷售給硬碟廠商之價格相關訊息為聯合行為，硬碟廠商再將向硬碟懸架業者購買之硬碟懸架與其他電子零件組合成硬碟商品後，再銷售至領域內給我國電腦與三 C 產品業者，業者再將該硬碟與其他零件組成電腦、其他三 C 商品或監視器，在國內銷售或出口至其他國家。系爭聯合行為係就硬碟懸架銷售給硬碟廠商價格為聯合行為，並不是就懸架直接銷售至我國之價格為聯合行為，與美國前開反托拉斯法執法準則中案例 C 情節相近，係屬該案例所述之領域外間接購買型（間接輸入型）之聯合行為。

(二) NHK 案判決妥當性

NHK 案判決，從參與聯合行為公司非我國公司，且懸架占硬碟成本比例低，會議時完全未以臺灣市場為討論標的，認不符「直接、實質且可合理預見」要件，是以依行政罰法第 6 條第 3 項規定，應無公平法之適用。

此判決詳列數據，分析系爭聯合行為對我國可能的影響，所為判斷固有其見，本報告認 NHK 判決，仍下列幾點值得再斟酌：

1. 系爭聯合行為標的之零件為我國電腦與三 C 產品產業重要零組件

系爭聯合行為標的零件懸架製成硬碟商品後，再銷售至我國，業者再將該硬碟與其他零件組成電腦、其他三 C 商品或監視器，在國內銷售或出口至其他國家。

2.「可預見」係客觀而非主觀

NHK 判決認系爭聯合行為時，根本沒有想到臺灣，對我國自無可預見的影響。但「可預見」應屬客觀觀察，而聯合行為主觀想法，系爭聯合行為商品係以全球為市場，其為聯合行為時，當然不會考慮對臺灣的影響。但就該零件價格為聯合行為時，當然會想到影響零件或零件成品在全球市場價格，本判決以被處分人員工主觀想法，認對我國未生可預見影響，論

據有待商榷。

3. 系爭商品市場價格平穩認不影響我國業者，亦有疑義

本判決認被處分人 102 年至 105 年間，硬碟產品進貨單價或供貨數量無明顯調整，且依卷內資料業者大多表示上述期間之硬碟價格或供貨量並無明顯調整，或其調整乃係基於經營型態、市場供需等因素，認公平會主張系爭聯合行為已影響我國業者競爭力，並無依據。

本件依原處分認定事實係硬碟零件懸架業者在我國領域外，就硬碟零件懸架銷售給硬碟廠商之價格相關訊息為聯合行為，硬碟廠商再將向硬碟懸架業者購買之硬碟懸架與其他電子零件組合成硬碟商品後，再銷售至領域內給我國電腦與三 C 產品業者，業者再將該硬碟與其他零件組成電腦、其他三 C 商品或監視器，在國內銷售或出口至其他國家，縱 NHK 案判決所認被處分人 102 年至 105 年間就其所供應系爭硬碟零件價格無明顯調整係事實，但無明顯調整可能係受聯合行為之影響，況本件被處分人在美、日等國均因違法聯合行為受罰，顯見系爭聯合行為對美、日等國相關商品市場均有影響，是以 NHK 案判決認系爭商品市場價格平穩，系爭聯合行為不影響我國業者，實有疑義。

## 第四節 原處分撤銷後另為處分之相關問題

公平會處分經被處分人提起行政訴訟，經法院判決撤銷確定後，公平會可否另為處分？另為處分時，是否應受何種限制，為本節所要討論之議題

### 一、 案例事實

近年公平會所為處分，經行政法院判決撤銷後，公平會另為處分之案例如下：

(一) 振堡健設公司案

本案係被處分人振堡建設公司就所興建出售之房屋因不實廣告，遭公平會處分後，經被處分人提起行政訴訟，經行政法院判決認，原處分認不

實廣告內容有三，包括「雙車位」、「臺灣首座會呼吸的房子」、「臺灣首座24小時會呼吸會換氣的房屋」等，但經審理結論法院認「雙車位」確屬不實廣告、但「臺灣首座會呼吸的房子」、「臺灣首座24小時會呼吸會換氣的房屋」不構成不實廣告，判決原處分撤銷，公平會就該判決提起上訴後，經最高行政法院判決駁回上訴確定[139]。公平會依撤銷原處分確定判決意旨，僅就振堡建設公司系爭廣告「雙車位」部分，於100年3月3日重新處分[140]，改處以罰鍰新臺幣80萬元，並命其自處分書送達之次日起停止上開違法行為，被處分人就公平會第二次處分，仍提起行政救濟，經法院判決駁回該公司之訴訟確定。

(二) 天外天有線電視公司案

有線電視系統經營業者天外天有線電視公司（下稱天外天公司）與轄區大廈管理委員會間「獨家經營條款」契約，時間跨越104年2月4日公平法修正前後，公平會106年進行調查後認該「獨家經營條款」契約，行為違反修法前第19條第3款、修法後第20條第3款之規定，並認修正前公平法第19條第3款規定為限制競爭行為之違法態樣，於修法後仍保留納入修正後公平法第20條第3款規定予以規範，該違法事業持續使用系爭獨家經營條款，以此不正當方法阻礙或排除其他競爭者參與或從事競爭之行為，而有限制競爭之虞，且其限制競爭之違法行為，係跨越公平法104年2月4日修正前後，屬持續性單一違法行為，違反修正後公平法第20條第3款規定。處分命違法事業停止上開違法行為，並自原處分送達之次日起2個月內，向公平會陳報已刪除系爭獨家經營條款或為其他必要之改正行為，同時處160萬元罰鍰。

被處分人就該處分中罰鍰部分請求法院撤銷，經臺北高等行政法院106年度訴字第1442號判決公平會敗訴，經公平會提起上訴，原判決經最

[139] 最高行政法院99年度判字第1178號判決（2010）。
[140] 公平會公處字第100021號處分書（2011）。

高行政法院 109 年度判字第 615 號判決廢棄並發回原審法院更審，111 年 8 月 30 日臺北高等行政法院 110 年度訴更一字第 1 號判決原處分關於罰鍰部分撤銷確定。

更一審法院判認 104 年修正後公平法第 20 條第 3 款與修正前公平法第 19 條第 3 款規定，無論構成要件及不法內涵均不相同，原處分就被處分人 101 年起之行為，直接適用修正後公平法第 20 條第 3 款之規定，違反行政罰法第 4 條罪刑法定主義之規定。判決撤銷原處分罰鍰部分確定[141]。就此案判決之分析，請見本章第一節之說明。

公平會就該案另為處分，於 112 年 7 月 20 日就被處分人 104 年 2 月 5 日後之行為處分[142]被處分人罰鍰新臺幣 1 百萬元。理由係認：「臺北高等行政法院 110 年度訴更一字第 1 號判決撤銷本會原處分關於『罰鍰』部分，對於原處分所為之市場界定、違法行為事實、案關行為對於市場競爭所生之影響，以及案關行為已構成修正後公平交易法第 20 條第 3 款規定之結論均予以維持，是本案爰依更一審判決意旨，僅就被處分人違反修正後公平交易法第 20 條第 3 款規定部分重新裁處罰鍰。」

(三) 貨櫃儲運業者聯合行為案

本案係被處分人等共同決定於 103 年 7 月間聯合恢復收取 3 噸以下 CFS 出口貨物裝卸搬運使用機械費（下稱 3 噸以下 CFS 出口機械使用費或系爭費用），為相互約束事業活動之行為，足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平法第 15 條第 1 項規定，經公平會 105 年 4 月 22 日[143]裁處令立即停止前開違法行為，並分別處被處分人長榮國際儲運股份有限公司等公司罰鍰，被處分人長榮儲運等 13 家被處分人不服提起行政訴訟，經臺北高等行政法院判決公平會勝訴，長榮儲運、友聯、高鳳、中華貿易、弘貿、台基、東亞、長春、亞太等 9 家被處分人再提起上訴，原判決經最

141 臺北高等行政法院 110 年度訴更一字第 1 號判決（2022）。
142 公平會公處字第 112049 號處分書（2023）。
143 公平會公處字第 105034 號處分書（2016）。

高行政法院廢棄並發回更審，再經臺北高等行政法院 107 年度訴更一字第 41 號、第 42 號、第 46 號、第 47 號、第 48 號、第 53 號、第 54 號、第 64 號及第 65 號等更一審判決撤銷公平會原處分關於該 9 家業者處分，公平會經審酌原處分係基於「21 家」貨櫃集散站經營者同一行為事實、相同之罰鍰考量因素作為認定違法之處分，故依行政程序法第 117 條規定依職權撤銷原處分關於中國貨櫃等 12 家被處分人（含申請退回罰鍰之 5 家被處分人及其他未提起行政訴訟之 7 家被處分人）之行政處分，辦理已收罰鍰之退還事宜，並併同長榮儲運等 9 家被處分人另同為適法之處理。

公平會於 110 年 11 月 19 日重為處分[144]，仍認：「被處分人等共同決定於 103 年 7 月間聯合恢復收取 3 噸以下 CFS 出口貨物裝卸搬運使用機械費，為相互約束事業活動之行為，足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平交易法第 15 條第 1 項規定。」分別裁處被處分人等公司 1630 萬元至 10 萬元罰鍰。

公平會重為處分之理由係認更一審法院撤銷原處分理由，主要係針對該案「是否足以影響市場功能」與「罰鍰裁量」部分，就聯合行為之 4 要件已肯定其中 3 者，包括支持公平會原處分之產品市場與地理市場界定；認定聯合行為主體 21 家業者間確有聯合行為合意；聯合行為內容為共同恢復收取系爭費用等。

(四) 鉭質電容器聯合行為案

被處分人鉭質電容器業者 TOKIN 公司、Matsuo Electric 公司於 94 年 4 月起至 103 年 1 月止，與鉭質電容器業者 Vishay Polytech Co., Ltd.藉共同參與會議，交換價格、數量、產能及對客戶之因應等競爭敏感資訊，達成限制競爭之合意，足以影響我國鉭質電容器市場之供需功能，公平會經調查後違反行為時即 104 年修正前公平法第 14 條第 1 項規定，經該會 104 年 12 月 9 日裁處被處分人 Matsuo Electric 公司 2,430 萬元罰鍰、TOKIN 公

[144] 公平會公處字第 110079 號處分書（2021）。

司）12 億 1,820 萬元罰鍰。

被處分人等不服原處分，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院 105 年度訴字第 284 號、第 250 號判決撤銷原處分。公平會不服，就該二判決分別提起上訴，經最高行政法院 108 年度判字第 597 號判決、第 598 號判決認定公平會就原處分實體部分之上訴為有理由，故廢棄原審判決關於撤銷原處分實體部分之判斷，並自為判決（即原處分實體部分），駁回被處分人之訴；但認公平會就原處分罰鍰部分之上訴則為無理由，故維持原審判決關於撤銷原處分罰鍰部分之判斷。

公平會分就該撤銷原處分確定判決重為處分，但撤銷原處分確定判決僅就原處分罰鍰部分撤銷，是以重為處分僅就罰鍰部分處分。公平會於 110 年 7 月 28 日就 TOKIN 公司部分重為處分[145]認：「本案依最高行政法院 108 年度判字第 597 號判決意旨，以本會作成原處分時，上一會計年度（即 103 年）被處分人個體（不含子公司）之銷售金額作為罰鍰上限之計算基礎。」、「依前揭最高行政法院判決意旨重為計算後，於未逾被處分人上一會計年度（即 103 年）銷售金額 10%之罰鍰上限前提下，再經綜合審酌本會作成原處分時違法行為影響國內鉭質電容器市場之危害程度、市場地位；違法持續期間；以往違法情狀、悛悔實據及配合調查；資力、營業規模、營業額、違法所得利益等前揭判決所肯認之裁量事項，爰本次裁處新臺幣 11 億 4,522 萬元罰鍰。」

就 Matsuo Electric 公司部分，公平會於撤銷原處分判決確定後，110 年 7 月 28 日重為處分[146]，依最高行政法院前開 108 年度判字第 598 號判決意旨：「重為計算基本數額之前提下，再經綜合審酌本會作成原處分時違法行為影響國內鉭質電容器市場之危害程度、市場地位；違法持續期間；以往違法情狀、悛悔實據及配合調查；資力、營業規模、營業額、違法所

[145] 公平會公處字第 110055 號處分書（2021）。
[146] 公平會公處字第 110056 號處分書（2021）。

得利益等前揭判決所肯認之裁量事項，爰本次裁處新臺幣 1,589 萬元罰鍰。」

## 二、 行政罰法、行政訴訟法相關規範

撤銷原處分判決後，原處分機關在何情形下得重為處分，行政罰法並無特別規定，行政罰法第 27 條第 4 項僅規定：「行政罰之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁處者，第一項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」即行政罰之裁處後，因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁處者，第 27 條第 1 項 3 年裁處時效期間自原裁處被撤銷確定之日起算。

行政訴訟法第 216 條第 1 項、第 2 項分別規定：「撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。」、「原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為之。」行政訴訟法第 216 條該規定係由原行政訴訟法第 4 條規定所移列修正，就該規定之適用，司法院釋字第 368 號解釋認：「行政訴訟法第四條『行政法院之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力』，乃本於憲法保障人民得依法定程序，對其爭議之權利義務關係，請求法院予以終局解決之規定。故行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告機關調查事證另為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權調查事證。倘依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，雖得維持已撤銷之前處分見解；若行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，係指摘其適用法律之見解有違誤時，該管機關即應受行政法院判決之拘束。[147]」

依該解釋意旨，行政法院判決撤銷原處分時，如係指摘原處分適用法律有誤時，原處分機關依該規定重作處時應受撤銷確定判決見解拘束；行政法院確定撤銷判決如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由原處分機關調查事證另為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權調查事證。

## 三、 公平會重為處分案例檢討

[147] 司法院釋字第 368 號。

依前開說明，行政法院判決撤銷公平會處分確定後，如在判決主文明白揭示公平會應重行處分之意旨，如臺北高等行政法院 92 年訴字第 706 號判決主文除撤銷公平會處分與訴願決定外，並同時宣示：「被告對於原告檢舉參加人生產之『白人牙膏』模仿『黑人牙膏』商品表徵及包裝外觀，違反公平交易法第 20 條第 1 項第 1 款及第 24 條規定事件，應依本判決之法律見解另為處分。」該案確定判決係認原處分適用法律有誤，依司法釋字第 368 號解釋與行政訴訟法第 216 條規定，公平會重為處分時，自應受確定判決法律見解之拘束。

另撤銷判決如係在理由內表明原處分機關應依該判決見解重為處分者，如臺北高等行政法院曾判決撤銷公平會處分時，在理由中認：「原處分主文第二項所定期間既不合法，則其主文全部均無可維持，訴願決定未予糾正，自有可議，原告起訴雖未指摘及此，然原處分及訴願決定既非適法，自應由本院併予撤銷，著由被告機關另為適當之處分。」公平會依該確定撤銷判決理由重為處分，應無疑義，但公平會前開重為處分案例，在判決中雖無諭知公平會得重為處分，但公平會依確定判決之內容，認得重為處分自得重為處分。

撤銷公平會處分確定判決，如在判決認定公平會處分事實部分違反公平法，於判決撤銷處分時，縱在主文或理由中並未明白諭知應重為處分，公平會自應重為處分。公平會於撤銷處分判決確定時，應檢視該確定判決內容，確認判決是否認定原處分被處分人有違反公平法之行為，始得就確定判決認定之事實重為處分，惟公平會重為處分時，應說明重為處分之依據，以杜爭議[148]。

公平會下列重為處分案例，均係判決指摘事實尚欠明瞭或部分事實有誤認，類型如下：

[148] 參見王銘勇，「判決撤銷公平交易委員會處分後重為處分之研究」，全國律師，2023 年 3 月號，67-79（2023）。

(一) 減縮違法事實重為處分

前開振堡建設公司重為處分案、天外天公司重為處分案均係減縮違法事實類型，前者係原處分經行政法院判決部分事實不違反公平法，公平會重為處分時，僅就違法之事實處分；後者是原處分就 101 年至 106 年違反公平法行為，適用 104 年修正後公平法第 20 條第 3 款規定，經確定判決認修法前之行為應無該修正後規定適用，重為處分時，僅就 104 年 2 月 5 日後行為，適用修正後公平法第 20 條第 3 款之規定。

在振堡建設公司重為處分行政訴訟中，最高行政法院認：

「系爭廣告就『台灣〈首座〉會呼吸的房子』之表示已為行政法院確認未違反公平法，行政機關就此法律見解應受拘束，不得再為歧異之決定或處分。惟被上訴人就系爭廣告所為『雙車位』之表示為虛偽不實而為裁罰部分，經原審前判決認原處分就該部分並未違法，僅因原處分係將該部分與上訴人所為『會呼吸的房子』之廣告，合併處罰鍰 120 萬元，並命停止該廣告行為，原審無法僅就原處分中處罰上訴人所為『會呼吸的房子』之廣告部分予以撤銷，而將原處分全部予以撤銷，並經本院判決確定。是依前述，被上訴人僅就原處分中關於上訴人所為『會呼吸的房子』廣告之處罰部分，受判決效力之拘束，被上訴人乃就該部分不再處罰，而就上訴人所為系爭房屋具有『雙車位』之廣告部分，以系爭廣告之首頁載稱『雙車位』文字，並於內頁所附『全區平面配置參考圖』及『3D 剖面透視示意圖』『A、B、C、特 C、特 E 平面配置參考圖』『特 F 平面配置參考圖』上分別繪示該建案房屋前院位置兩輛汽車併停及 1 樓庭院位置停放車輛之圖樣，足使一般人誤認為該建案各棟房屋之前院設置平面雙車位，與其竣工圖所示之『4 公尺寬騎樓地』不符，違反公平交易法第 21 條第 1 項規定，改處上訴人罰鍰 80 萬元，並命其自處分書送達之次日起停止上開違法行為，原審認其處分並無不法，駁回上訴人之訴，經核與法並無不合。」[149]

[149] 最高行政法院判決 102 年度判字第 223 號判決（2013）。

原處分認系爭廣告構成不實廣告事項有三項，經行政法院確定判決認僅有「雙車位」部分構成不實廣告，公平會重為處分時，自應受確定判決之拘束，僅就確定判決認定構成不實廣告部分重為處分。

天外天公司重為處分案中，原處分認定被處分人違法事實持續時間，係 101 年至 106 年，但撤銷原處分之確定判決認原處分就被處分人違法行為「跨越公平交易法 104 年 2 月 4 日修正前後，認屬持續性單一違法行為，違反修正後公平交易法第 20 條第 3 款規定，依修正後公平交易法第 40 條第 1 項前段規定處以罰鍰 160 萬元，就被處分人於公平交易法 104 年 2 月 4 日修正前之行為部分，顯違行政罰法第 4 條規定，難謂符合處罰法定主義之要求。」重為處分認：「違法行為期間自公平交易法 104 年 2 月 4 日修正後起算，於 104 年 3 月與社區管委會簽約，持續至 106 年 8 月原處分作成時止，違法行為期間較原處分（101 年 1 月至 106 年 8 月）縮短，…」[150] 裁處被處分人違反公平法第 20 條第 3 款規定，處 100 萬元罰鍰。

天外天公司重為處分案，重為處分縮減違法事實，減少罰鍰數額，應符合確定判決之意旨，惟就原處分就 101 年至 104 年 2 月 4 日修正前行為，如何處理？在重為處分並未說明，在最高行政法院 109 年 11 月 30 日判決中即表明：「修正前公平法第 19 條第 3 款規定與修正後公平法第 20 條第 3 款規定之構成要件、不法內涵既有所不同，應視各該法律規定施行期間，被上訴人之行為有無違反各該法律規定而予論罰，乃無行政罰法第 5 條『從新從輕規定』適用之問題。」[151]原處分就被處分人 101 年至 106 年之行為，認違反 104 年修正後公平法第 20 條第 3 款之規定，予以裁處即有錯誤，原處分罰鍰部分經確定判決撤銷後，重為處分就 104 年修正公平法施行後之行為，認違反修正後公平法予以裁處，就此部分，並無違誤，但就 104 年修正公平法前之行為，是否有違反修正前公平法第 19 條第 3 款之規定，未

[150] 公平會公處字第 112049 號處分書（2023）。
[151] 最高行政法院 109 年度判字第 615 號判決（2020）。

在重為處分中加以說明，甚為可惜。

(二) 判決主文撤銷罰鍰部分重為處分

前開鉭質電容器案判決，係判決主文僅就原處分罰鍰部分撤銷，但撤銷公平會處分行政訴訟之訴訟標的，司法實務有認撤銷訴訟之訴訟標的「指原告對行政處分違法並損害其權利之主張」，並須「參照原告起訴之聲明及原因事實予以確認其標的」[152]但撤銷公平會處分訴訟之訴訟標的如係「原告對行政處分違法並損害其權利之主張」，就該訴訟標的是否可切割為有無違反公平法行為、罰鍰計算是否合法？即有疑義，但依前述鉭質電容器判決主文觀，將公平會處分切割為有無違法聯合行為、罰鍰二部分，並撤銷原處分罰鍰部分，其結果就有無違法聯合行為部分是否因而即有確定力，恐有爭議。

但公平會於鉭電容器案判決確定後，重為處分時，依確定判決意旨僅就罰鍰計算重為處分。就該二處分案，公平會重為處分時，就罰鍰之計算，因計算基準已與原處分不同，所以重為處分之數額已少於原處分之金額。

(三) 撤銷處分判決確定後補充理由重為處分

就貨櫃儲運業者聯合行為重為處分案，就貨櫃儲運業者聯合行為公平會於判決撤銷部分原處分被處分人確定後，其他被處分人部分向公平會申請撤銷原處分，經公平會審視後決定撤銷未遭法院撤銷之原處分，就全部被處分人重為處分。

重為處分仍認被處分人構成聯合行為，程序上重為處分認：「臺北高等行政法院 107 年度訴更一字第 41 號、第 42 號、第 46 號、第 47 號、第 48 號、第 53 號、第 54 號、第 64 號及第 65 號等判決撤銷本會原處分關於『是否足以影響市場功能』與『罰鍰裁量』部分，而就原處分之市場界定、21 家被處分人間就共同恢復收取 3 噸以下 CFS 出口機械使用費確有聯合行為

[152] 智慧財產法院 100 年度行公訴第 5 號判決（2012）。就關於行政訴訟訴訟標的理論之討論，請見吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂 16 版，三民書局，664-667（2021）。

合意業已肯定，並維持原處分關於前開內容之認定。是本案僅依更一審判決撤銷本會原處分之『是否足以影響市場功能』與『罰鍰裁量』部分重為論析。」重為處分進行調查，調查程序包括：案經依更一審判決撤銷原處分理由續行調查：「（一）赴台北市進出口公會及臺灣省進出口商業同業公會聯合會（下稱臺灣省進出口聯合會）實地調查，調查結果彙整如下：1、21 家被處分人聯合恢復收取 3 噸以下 CFS 出口機械使用費，已影響貨主出口成本」、「2、21 家被處分人恢復收取 3 噸以下 CFS 出口機械使用費，與貨主選擇或轉換其他交易相對人進行交易或轉換是否與系爭費用之收取有關」、「3、21 家被處分人聯合恢復收取 3 噸以下 CFS 出口機械使用費，使貨主無選擇或轉換交易相對人之實益」、「（二）函請 21 家被處分人提供系爭聯合行為違法期間（103 年 7 月起至 105 年 4 月止，計 1 年 10 個月）逐月之區分 3 噸以上、以下 CFS 出口機械使用費營業額。」認本案聯合行為對「貨櫃集散服務」市場供需功能之影響，經重新審視罰鍰數額計算，分別裁處被處分人 21 家事業罰鍰[153]。

公平會對貨櫃場業者第二次處分後，部分被處分人起訴請求法院撤銷該處分，臺北高等行政法院於 113 年 6 月 12 日 110 年度訴字第 1507 號判決、111 年度訴字第 7、53、76、77、78、88、101、109 號判決就其中 9 家被處分人駁回原告之訴[154]。

(四) 重為處分與時效

行政罰法第 27 條第 4 項明定，行政罰之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁處者，第一項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。即公平會裁處案件，如經行政法院判決撤銷確定，經公平會認得重為處分者，並不受公平法規定時效之限制。

如前開振堡建設公司不實廣告處分行政訴訟案中，最高行政法院認：

[153] 公平會公處字第 110079 號處分書（2021）。

[154] 臺北高等行政法院 110 年度訴字第 1507 號判決、111 年度訴字第 7、53、76、77、78、88、101、109 號（2024）。

「系爭廣告於 94 年至 95 年間刊載，被上訴人於 97 年 1 月 31 日就本公平交易法事件依職權作成被上訴人前處分，未怠於行使裁處權而逾越法定 3 年之裁處期間，嗣被上訴人前處分經原審前判決撤銷，本院前確定判決駁回被上訴人上訴確定而失其規制效力,是就系爭廣告所生公平交易法事件,被上訴人如認有另為裁處之必要時，基於公平交易法事件之主管機關，自得依職權調查證據後進行裁處，而裁處權時效依前揭規定應自原裁處被撤銷確定之日起算。」

(五) 重為處分爭議問題

前開關於公平會執法時第二次處分案例，可知目前公平會行政程序實務運作，於法院判決撤銷原處分確定後，依判決理由意旨為第二次處分，較無疑義，惟仍有二爭議問題，一為聯合行為處分案，原處分未遭法院撤銷，其他被處分人起訴，法院判決撤銷原處分確定後，未遭撤銷原處分被處分人申請公平會撤銷第一次處分後，公平會得否為二次處分；該情形裁處權時效如何起算？

1. 聯合行為處分案，原處分部分遭法院判決撤銷確定者，公平會自行或依申請撤銷第一次處分後，得為第二次處分：

就聯合行為處分案，原處分部分遭法院判決撤銷確定者，公平會自行或依申請撤銷第一次處分後，得否為第二次處分，臺北高等行政法院高等庭在公平會對中國貨櫃公司第二次處分案行政訴訟判決中，採取肯定見解[155]，此判決援引前開行政訴訟法 216 條第 1 項至第 3 項規定，並認：

「『行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決,如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告機關調查事證另為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權調查事證。倘依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，雖得維持已撤銷之前處分見解；若行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，係指摘其適用法律之見解有違誤時，該管機關即應受行政法院

[155]臺北高等行政法院 111 年度訴字第 88 號判決（2024）。

判決之拘束。』亦經司法院釋字第 368 號解釋在案。準此，行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告機關調查事證後另為處分者，該機關依判決意旨或本於職權再調查事證，倘依調查結果重為認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，而維持已撤銷之前決定之見解者，於法即無違誤；如係指摘原決定及處分之法律見解有違誤者，該管機關即應受行政法院判決所示法律見解之拘束，不得違背。」

「觀諸被告接獲更一審確定判決後，遂續行調查事證，如赴台北市進出口公會及臺灣省進出口商業同業公會進行調查等，並分別就『價格卡特爾』、『質的標準』與『量的標準』予以衡量，仍認定系爭聯合行為已足以影響『貨櫃集散服務」市場供需，及函請原告等 21 家業者提供與前處分相同期間『103 年 7 月起至 104 年 6 月』所收之系爭費用總額，以重新計算原告等 21 家業者之『因違法行為所得利益』，併審酌系爭聯合行為對貨櫃集散服務市場危害程度等，及更一審判決所肯認之裁量事項，重為本案裁罰金額之裁量等情，堪認被告係依據更一審判決上開指摘之意旨，本於職權再為調查事證，且依調查結果重為認定之事實，作成原處分，揆諸前揭司法院釋字第 368 號解釋意旨，於法洵無違誤。」

2. 公平會第二次裁處權時效之起算

前開行政罰法第 27 條第 4 項規定：「行政罰之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁處者，第一項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」公平會第二次處分裁處權時效，是否有該規定之適用，成爭議焦點。

就此臺北高等行政法院就公平會對弘貿貨櫃公司第一次處分遭行政法院判決撤銷確定後，第二次處分是否罹於裁處權時效表示[156]：

「公平法第 41 條並未對行政罰於救濟程序經撤銷後，其裁處權時效如何計算別有規定，參酌行政罰法第 1 條規定，自應回歸適用一般總則性之

[156] 臺北高等行政法院高等庭 110 年訴字第 1507 號判決（2024）。

行政罰法第 27 條第 4 項規定。查原告等 21 家貨櫃場業者共同決定於 103 年 7 月間聯合恢復收取系爭費用之行為，經被告調查認定該當於公平法第 14 條第 1 項規定之聯合行為，乃於 105 年 4 月 22 日作成前處分，未罹於 5 年裁處權時效。嗣前處分經本院更一審判決撤銷確定而失其規制效力，是就系爭違法之聯合行為被告如認為有另為裁處之必要時，自得依職權調查證據後進行裁處，而裁處權時效依前揭行政罰法第 27 條第 4 項規定，應自前處分被撤銷確定之日起算。前處分關於原告部分經本院於 109 年 3 月 12 日以更一審判決撤銷前處分，嗣並因被告未提起上訴而確定在案，被告裁處權自 109 年 3 月 12 日後之斯時起算，則被告於 110 年 11 月 19 日作成原處分，顯然未逾越 5 年之裁處權期間，於法核無違誤。」

但在另一類型第二次處分，臺北高等行政法院高等庭就公平會對中國貨櫃公司第一次處分後，因其他被處分人起訴經行政法院判決撤銷原處分確定後，向公平會申請撤銷原處分，公平會於撤銷原處分後，為第二次處分是否罹於裁處權時效之爭議表示，由於公平法第 41 條並未對行政罰於救濟程序經撤銷後，其裁處權時效如何計算別有規定，參酌行政罰法第 1 條規定，自應回歸適用一般總則性之行政罰法第 27 條第 4 項規定。就此情況是否有行政罰法第 27 條第 4 項之適用時，認：

「行政程序法第 128 條[157]規定係針對於法定救濟期間經過後，已發生形式確定力之行政處分，為保護相對人或利害關係人之權利及確保行政之合法性所設之特殊救濟程序，賦予行政處分之相對人或利害關係人於具有該條規定之一定事由時，得向原處分機關請求重開行政程序權利之規範（最

[157] 行政程序法第 128 條第 1 項「行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。」第 129 條「行政機關認前條之申請為有理由者，應撤銷、廢止或變更原處分；認申請為無理由或雖有重新開始程序之原因，如認為原處分為正當者，應駁回之。」

高行政法院 107 年度判字第 597 號判決意旨參照)。申請重開行政程序既屬一種特殊救濟程序,核屬行政罰法第27條第4項規定所稱『其他救濟程序』,自有該條項規定之適用（參林錫堯著，行政罰法，101 年 11 月，2 版第 1 刷，第 122 頁)，則被告依行政程序第 128 條、第 129 條重新進行行政程序撤銷或變更原處分之情形，其行政罰之裁處權時效起算點，依行政罰法第 27 條第 4 項規定，自原裁處（即前處分）被撤銷確定之日起算。」[158]

即此判決認如係公平會經被處分人申請撤銷原處分，再開行政程序，為二次處分時，仍有行政罰法第 27 條第 4 項規定的適用，自第二次處分被撤銷確定之日起算。

臺北高等行政法院前開判決認被處分人申請公平會撤銷原處分，經公平會撤銷原處分再開行政程序，為二次處分時，仍有行政罰法第 27 條第 4 項規定的適用，自第二次處分被撤銷確定之日起算，該見解如最高行政法院確認後，對後續類似案件有相當大的影響，值得再行關注。

## 第五節 罰鍰裁處考量因素

### 一、 案例事實

近年行政法院有多件針對就公平會對違反公平法事業所為之罰鍰考量因素之說明，是否符合行政罰法、公平法與公平法施行細則規定之判決，茲就該法院判決撤銷罰鍰部分，主要理由如下。

(一) 弘音多媒體公司案

就弘音多媒體公司違反公平法第20條第3款以低價利誘或其他不正當方法，阻礙競爭者參與或從事競爭之行為之規定，經公平會 106 年 1 月 24 日[159]處分弘音公司罰鍰新臺幣 1 千萬元，並命立即停止前述違法行為。經被處分人起訴後，遭臺北高等行政法院判決[160]駁回後，提起上訴事件，最高行政法院 109 年 4 月 16 日 109 年度判字第 210 號判決就罰鍰部分認：

158 臺北高等行政法院 111 年訴字第 88 號判決（2024）。
159 公平會公處字第 106007 號處分書（2017）。
160 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 400 號判決（2018）。

「行政罰法第 18 條第 1 項規定：『裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。』公平交易法施行細則第 36 條更規定：『依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後悛悔實據及配合調查等態度。』經查，原處分裁處上訴人 1 千萬元罰鍰，僅於理由中泛稱：『依據公平交易法施行細則第 36 條規定，經審酌被處分人（即上訴人）104 年度營業額、市場地位及行為目的，違法行為持續期間約自 104 年 1 月迄今，對市場交易秩序危害程度甚大；復審酌被處分人違法後悛悔實據及配合調查態度等因素，爰依公平交易法第 40 條第 1 項前段規定處分如主文。』並未針對何以裁處上訴人 1 千萬元罰鍰之具體理由加以說明…」

(二) 鋁質電容器聯合行為案

最高行政法院 112 年 8 月 7 日 109 年度上字第 1074 號判決就公平會對鋁質電容器事業聯合行為處分案判決中就罰鍰計算部分，表示[161]：

「原判決（指臺北高等行政法院判決）就採認被上訴人認定上訴人參加 MK 會議、CUP 會議及雙邊聯繫，藉與其他鋁質電容器業者交換競爭敏感資訊，達成限制競爭合意之聯合行為，屬情節重大，應依公平交易法第 41 條第 2 項規定裁罰一節，並未說明上訴人上開聯合行為核符系爭罰鍰計算辦法第 2 條何款項所稱為嚴重影響市場競爭秩序及採憑之事證，已有判決不備理由之違誤。又查，依系爭罰鍰計算辦法第 5 條規定，作為罰鍰額度計算基礎之『基本數額』，係指上訴人違法期間於臺灣銷售鋁質電容器金額之 30%；且被上訴人於調查中，僅要求上訴人提供鋁質電容器自 94 年

[161] 最高行政法院 109 年度上字第 1074 號判決（2023）。

至 103 年在全球及我國之年銷售金額（略）。則被上訴人既認定上訴人違法期間為 94 年 4 月至 103 年 1 月，卻未通知上訴人補充陳明 94 年 4 月至 94 年 12 月及 103 年 1 月之各月銷售額，以核實計算上訴人違法期間臺灣鋁質電容器銷售金額；或經通知上訴人補充陳報而未補正之情形下，逕以上訴人 102 年度臺灣鋁質電容器銷售金額乘以違法期間所得金額之 30%，即 55,341,906 元，採計作為罰鍰基本數額，自有疏誤；再者，未經核實計算被上訴人於上開違法期間在臺灣所獲鋁質電容器實際銷售額金額若干，亦無從確認被上訴人認定之基本數額明顯低於正確之基本數額，而有利於上訴人。原判決未依職權調查證據，逕採納被上訴人之主張，認被上訴人依 102 年銷售金額為基礎計算之基本數額 255,341,906 元，對上訴人而言尚無不利，遽論被上訴人予以採用，亦無不合，自嫌速斷，並有未適用行政訴訟法第 133 條規定之違法。」此判決復認：

「依系爭罰鍰計算辦法第 4 條規定，被上訴人對於罰鍰額度之認定，須按『基本數額』及『調整因素』定之，相關之調整因素，亦明定於該辦法第 6 條中，包括加重事由及減輕事由。經查，被上訴人就依公平交易法第 41 條第 2 項規定裁罰上訴人罰鍰 7,660 萬元部分，於原處分理由僅例稿式記載行為時公平交易法施行細則第 36 條各款條文內容，並未表明如何審酌『調整因素』而決定最終罰鍰金額為 7,660 萬元。嗣被上訴人於原審補述理由說明係綜合審酌上訴人違法行為影響國內鋁質電容器市場之危害程度、市場地位、違法持續期間、悛悔實據及配合調查、資力、營業規模、營業額及違法所得利益等因素後，決定裁處上訴人 7,660 萬元等情，是否足認被上訴人已審酌行政罰法第 18 條第 1 項、行為時公平交易法施行細則第 36 條及系爭罰鍰計算辦法第 6 條第 2 項各款減輕事由而為合義務之裁量，涉及被上訴人裁處上開罰鍰有無裁量怠惰或裁量濫用之違法情事，原審未予審認及說明是否可採之理由，逕以被上訴人對上訴人裁處罰鍰 7,660 萬元，並未逾越公平交易法第 41 條第 2 項所定罰鍰上限，據以維持原處分之

罰鍰，亦有判決不適用法規及不備理由之違法，…。」此判決主要撤銷理由係認公平會就罰鍰基本額之計算，未通知被處分人提供資料，自行計算，另原處分理由僅例稿式記載行為時公平法施行細則第36條各款條文內容，並未表明如何審酌「調整因素」而有不當。

最高行政法院 112 年 8 月 7 日 109 年度上字第 1168 號判決就公平會對鋁質電容器事業聯合行為處分案另一位被處分人判決中就罰鍰計算部分公平會裁處罰鍰部分，遭法院判決撤銷主要理由如下：

1. 並未說明系爭聯合行為核符系爭罰鍰計算辦法第 2 條何款項所稱為嚴重影響市場競爭秩序及採憑之事證；

2. 公平會依公平法第 41 條第 2 項規定裁處上訴人上一會計年度銷售金額 10%以下之罰鍰，依系爭罰鍰計算辦法第 4 條規定，係以「基本數額」作為罰鍰額度計算之基礎；至於「基本數額」之認定，依同辦法第 5 條規定，應以上訴人在違法期間（即 97 年 7 月 10 日至 102 年 12 月 18 日止）於臺灣銷售鋁質電容器金額之 30%為據。惟查，被上訴人於調查中，未令上訴人提出上開違法期間在臺灣鋁質電容器銷售金額資料或依職權調查證據，逕以上訴人所提供 100 年度至 102 年度在境外鋁質電容器銷售金額資訊，擷取最低之 102 年度鋁質電容器銷售金額，乘以違法期間 4.5 年所得金額 1,546,269,250 元，再按其 30%認定罰鍰基本數額為 463,880,775 元，自有違反行政程序法第 36 條及系爭罰鍰計算辦法第 5 條規定之違誤。

## 二、 行政罰法、公平法、施行細則與「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」規範

依公平法第 39 條以下規定，事業違反公平法規定者，公平會得依違法條文分別處以罰鍰，如依違反結合相關規定者，得處以 20 萬元以上 5 千萬元以下罰鍰[162]；違反公平法第 9 條（濫用獨占地位）、第 15 條（違法聯合行為）、第 19 條（限制轉售價格）及第 20 條（有限制競爭之虞之行為）規

[162] 公平法第 39 條第 1 項。

定之事業，得以處 10 萬元以上 5 千萬元以下罰鍰；命其停止，屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得按次處新臺幣 20 萬元以上 1 億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止[163]；對違反第 21 條（虛偽不實或引人錯誤表徵）、第 23 條（不當提供贈獎或贈品）至第 25 條（其他欺罔失公平行為）規定之事業，得處 5 萬元以上 2,500 萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得按次處 10 萬元以上 5,000 萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止[164]。另依公平法第 40 條第 2 項、第 3 項規定，事業違反第 9 條、第 15 條，經公平會認定有情節重大者，得處該事業上一會計年度銷售金額 10%以下罰鍰，不受第 40 條第 1 項罰鍰金額限制。前述事業上一會計年度銷售金額之計算、情節重大之認定、罰鍰計算之辦法，授權公平會定之。

公平法規定公平會對違法事業得裁處罰鍰之數額，依違反公平法條文不同而異，第一次罰鍰數額從 5 萬或 10 萬至 25,00 萬元或 5,000 萬元，公平會在此罰鍰數額間有相當大的裁量空間，屬「裁量型」罰鍰制，公平會裁處時，如何計算罰鍰數額成為近年受法律與工商業界注意的焦點。

但就裁處時，如何計算罰鍰？應考量何種因素，公平法並無規範。行政罰法第 18 條第 1 項規定裁處罰鍰，應審酌「違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」裁處罰鍰時，應審酌違法行為受責難程度、所生影響與違法行為所得利益。至公平法就罰鍰應考量因素，並無特別規定，但公平法施行細則第 36 條規定依公平法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類

[163] 公平法第 40 條第 1 項。
[164] 公平法第 42 條。

型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配合調查等態度。公平法施行細則之規定，較行政罰法之規定具體明確，公平會就公平法一般案件罰鍰裁量，並無制定裁量基準對外公開，是以在實務執行時，如何判斷、記載相關事項，載明於處分書供被處分人知悉，應是處分書罰鍰部分之重要事項。

但就公平法第 40 條規定情節重大案件部分罰鍰裁處程序，公平會依公平法第 40 條第 3 項授權制定「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」，依「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」第 2 條第 1 項規定，公平法第 40 條第 2 項所稱情節重大「指違法行為嚴重影響市場競爭秩序。」

至「嚴重影響市場競爭秩序」，依「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」第 2 條第 2 項規定，由公平會應審酌下列事項後認定之：

1. 違法行為影響競爭秩序之範圍及程度。
2. 違法行為危害競爭秩序之持續時間。
3. 違法事業之市場地位及所屬市場結構。
4. 違法行為於違法期間之銷售金額及違法所得利益。
5. 違法行為類型為共同決定商品或服務之價格，或限制數量、交易對象、交易地區等聯合行為。

但同條第 3 項復規定，有下列各款情形之一者，得認定為情節重大：

1. 獨占事業或參與聯合行為之一事業，其違法行為於違法期間內所獲商品或服務銷售金額逾新臺幣一億元。
2. 違法行為所得利益逾本法第四十條第一項所定罰鍰金額之上限。

「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」前開規定，構成違法情節重大之「嚴重影響市場秩序」要件係分別以量與質之要件規範。質的判斷不易，量的標準明確，數量要件中「獨占事業或參與聯合行為之一事業，其違法行為於違法期間內所獲商品或服務銷售金額逾新臺幣一億元。」成為最常使用的標準。

「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」復規定，公平法第 40 條第 2 項所稱：「事業上一會計年度銷售金額，指主管機關作成處分時該事業上一會計年度之營業收入總額。」

至屬「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」規定情節重大案件違反公平案件，計算罰鍰數額程序如下：

1. 先算出基本數額

基本數額，依「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」第 5 條規定，指違法行為於違法期間內所獲商品或服務銷售金額之百分之 30。

2. 依增減因素調整

增減因素係指依「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」第 6 條第 2 項、第 3 項規定加重、減輕因素。

3. 比較所決定罰鍰額度是否超過受處分事業上一會計年度營業額 10%

即決定罰鍰數額後，再與受處分事業上一會計年度營業額 10%比較，是否有超過該數額。

## 三、 公平會處分中罰鍰計算見解

公平會處分書對被處分人裁處罰鍰數額之計算，往往較為簡略，如就日商 Rubycon 公司等鋁質電容器業者聯合行為，公平會裁處日商 Rubycon 公司罰鍰金額達 12 億 4,800 萬元，但處分書中關於罰鍰計算部分記載：「依行為時公平交易法第 41 條第 3 項規定授權訂定之『違反公平交易法第 10 條及第 14 條情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法』（下稱『情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法』），本案屬行為時同法第 41 條第 2 項『情節重大』案件。經審酌被處分人違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為影響國內鋁質電容器市場之危害程度；違法行為危害交易秩序之持續期間；因違法行為所得利益；事業之規模、經營狀況、營業額及其市場地位；違法類型曾否經中央主管機關導正或警示；違法次數；悛悔實據及配合調查等情狀；應受責難程度及資力；『情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法』第 4

條：『依本法第 41 條第 2 項規定裁處之罰鍰，其額度按基本數額及調整因素定之。』第 5 條：『前條基本數額，指違法行為於違法期間內所獲商品或服務銷售金額之百分之三十。』第 7 條：『第 4 條所定罰鍰額度不得超過受處分事業上一會計年度銷售金額之百分之十。』等，爰依行為時同法第 41 條第 2 項規定處分如主文。」[165]僅係記載公平法令相關法條用語，被處分人無法由該處分書內容知悉罰鍰額如何計算。

縱係公平會裁處罰鍰金額最高 234 億元之 Qualcomm 案處分書，就罰鍰之計算亦採相同模式：

「被處分人拒絕授權晶片競爭同業並要求訂定限制條款、不簽署授權契約不提供晶片、提供折讓以要求 Apple 獨家交易等行為，逾越專利權正當行使之範圍，且產生實質限制競爭，核其整體經營模式所涉行為，已違反公平交易法第 9 條第 1 款禁止規定。依公平交易法第 40 條第 3 項規定授權訂定之『違反公平交易法第 9 條及第 15 條情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法』（下稱『情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法』），本案屬同法第 40 條第 2 項『情節重大』案件。經審酌被處分人違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為影響 CDMA、WCDMA、LTE 等標準之基頻處理器市場之危害程度；違法行為危害交易秩序之持續期間；因違法行為所得利益；業者之規模、經營狀況、營業額及其市場地位；違法次數；悛悔實據及配合調查等情狀；應受責難程度及資力；『情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法』第 4 條：『依本法第 40 條第 2 項規定裁處之罰鍰，其額度按基本數額及調整因素定之。』第 5 條：『前條基本數額，指違法行為於違法期間內所獲商品或服務銷售金額之百分之三十。』第 7 條：『第 4 條所定罰鍰額度不得超過受處分業者上一會計年度銷售金額之百分之十。』等，爰依同法第 40 條第 2 項規定處分如主文。」[166]

[165] 公平會公處字第 104134 號處分書（2015）。
[166] 公平會公處字第 106094 號處分書（2017）。

## 四、 日本、歐盟競爭法罰鍰裁罰基準法制

(一) 日本

1. 日本獨占禁止法罰鍰規範

依日本獨占禁止法規定，對違反規定之事業，主管機關日本公平交易委員會（公正取引委員會，下稱日本公平會）應命令該事業向國庫繳納一定數額之課徵金（類似我國行政罰鍰下稱罰鍰）。

至日本公平會對違反何規定之事業，應裁處罰鍰？依日本獨占禁止法規定，得裁處罰鍰之違法行為包括：不當交易限制（日本獨占禁止法第 7 條之 2）、私的獨占行為（日本獨占禁止法第 7 條之 9 第 1 項、第 2 項）、部分不公平交易行為，包括：共同拒絕交易（日本獨占禁止法第 20 條之 2）、差別對價（日本獨占禁止法第 20 條之 3）、不當廉售（日本獨占禁止法第 20 條之 4）、限制轉售價格（日本獨占禁止法第 20 條之 5）、濫用優越地位（日本獨占禁止法第 20 條之 6）。

罰鍰數額之計算，以違法行為期間（調查開始前 10 年以內）違法行為標的商品或服務銷售額或購買額乘以與業務規模相符的計算率計算。在不公正的交易限制和支配型私的獨占情況，應加上將密切相關業務的對價金額，再乘以計算率，再加上相當於在違法行為期間內所獲得之財產利益計算。

計算式如下：

罰鍰數額=[違法行為期間內（標的商品或服務之銷售額+密切關連業務對價數額）x計算率+（相當關於違法行為於期間內獲得之財產利益）]

另在計算罰鍰數額時，關於關係企業涉及違法行為時，如何計算罰鍰數額基礎之系爭商品或服務銷售額，常引起爭議，日本獨占禁止法 2019 年（令和元年）獨占禁止法修正增訂與關係企業相關罰鍰相關銷售額之計算基準[167]。

[167] 日本獨占禁止法第 7 條之 2 第 1 項第 1 款、第 2 款。

日本獨占禁止法關於罰鍰計算關係企業系爭商品或服務之銷售額規範，主要係以關於子公司系爭商品或服務子公司之銷售係受母公司指示或情報時，該子公司之銷售額，是否應列入母公司銷售額內？規範重點如下[168]：

(1) 子公司如係「違反供給子公司」時，該子公司之銷售額列入母公司之銷售額，但母公司銷售額應扣除母公司對子公司之銷售額。

「違反供給子公司」依日本獨占禁止法第 2 條之 2 第 5 項規定，指對市場供給系爭商品或服務，且係違法事業者。至「子公司」依同條第 2 項規定係指該公司表決權過半數為他公司持有者。

(2) 子公司如係「非違反供給子公司」時，母公司對子公司之銷售額列入母公司銷售額，但該子公司終端銷售額，不列入母公司銷售額。

「非違反供給子公司」係指依日本獨占禁止法第 2 條之 2 第 6 項規定，指對市場供給系爭商品或服務，但非違法事業。

(3) 子公司如係「特定非違反供給子公司」，且違法事業提供商品或服務時，該子公司之銷售額列入母公司之銷售額，但母公司銷售額應扣除母公司對子公司之銷售額。

「特定非違反供給子公司」指依日本獨占禁止法第 2 條之 2 第 7 項規定，係指非違反供給子公司中，與違法事業有完全子公司關係，受該違法事業之指示或基於該事業提供情資對他人供給與違法行為相關之商品或服務者。

(4) 子公司如係「特定非違反供給子公司」，但違法事業未提供商品或服務，時，受該違法事業之指示或基於該事業提供情資對他人供給與違法行為相關之商品或服務者，該子公司之終端銷售額列入母公司之銷售額。

至於計算率，不當交易限制 10%，支配型私的獨占 10%、排除型私的獨占 6%、共同拒絕交易、差別對價、不當廉售、限制轉售價格 3%、濫用

[168] 關於日本獨占禁止法關係企業罰鍰計算之規範解說，請參見白石志忠，前揭註 33，223-224。泉水文雄，独占禁止法，初版，676-677（2022）。

優越地位 1%。在不當交易限制如果是中小型企業計算率為 4%（日本獨占禁止法第 7 條之 2 第 3 項）。

至中小型企業之基準，依日本獨占禁止法第 7 條之 2 第 2 項、施行令第 8 條規定，係以事業業別、資本額或員工人數為基準。

**表 4- 1：日本獨占禁止法中小企業基準[169]**

| 業別 | 資本額或出總額 | 或日常員工人數 |
|---|---|---|
| 製造業、建設業、運輸業或其他業別 | 3 億日圓以下 | 300 人以下 |
| 批發業 | 1 億日圓以下 | 100 人以下 |
| 服務業 | 5000 萬日圓以下 | 100 人以下 |
| 零售業 | 5000 萬日圓以下 | 50 人以下 |
| 施行令規定業種 | 施行令規定基準 | 施行令規定基準 |

資料來源：白石志忠，（論点体系）独占禁止法，2 版，第一法規，第 234 頁

日本獨占禁止法就違法行為計算罰鍰，除依前開規定以銷售額為基礎乘以計算率得出基本數額外，就罰鍰另訂有增減事由，簡要說明如下：

(1) 增額事由

增加罰鍰數額事由主要有二，即再犯與主導地位。

就再犯部分，依日本獨占禁止法規定，在調查開始 10 年內，違法事業或其完全子公司或合併、受讓營業之法人，因不當交易限制、支配型獨占或排除型獨占受有繳納罰鍰命令者，罰鍰增加 50%（合計額再乘以 1.5 倍），但以該罰鍰命令後為違法行為者為限，其理由係認原罰鍰抑止效果既不充分，應增加數額[170]。

違法事業如係違法行為主導者，如規劃違法行為、他事業要求或教唆

[169] 引自白石志忠，前揭註 33，234。

[170] 泉水文雄，前揭註 168，684。

不能停止違法行為、指定對價、供給量、購入量、市場占有率或交易相對人或其他使違法行為得以易於實行之行為者[171]。如符合主導地位事業者，罰鍰數額增 50%。

如果同時具備前開 2 增額事由者，即再犯復又擔任主導地位者，罰鍰數數額為 2 倍（合計額乘以 2 倍）。

(2) 減額事由

日本獨占禁止法減額事由主要是就違法卡特爾行為之寬恕政策（leniency program）[172]。

就寬恕政策減額事由，日本獨占禁止法規定，在開始調查日前，違法事業單獨向日本公平會報告並提出資料者，就該違法行為免命繳罰鍰[173]，且刑事罰亦同遭免除。至開始調查日前，第 2 位報告者，減額 20%[174]，第 3 位至第 5 位報告者減額 10%[175]，第 6 位以下報告者減額 5%。[176]

為鼓勵違法事業配合與協助調查，日本獨占禁止法除前開報告減額事由外，另訂有配合協助調查減額事由，即除前開第 1 順位報告者外，其他報告者得向日本公平會協議申請，協議時，申請事業應說明會提出何報告或資料，日本公平會則應依其說明內容提示罰鍰減算額度，如申請事業提出報告或資料內容係調查違法行為不可或缺者，且在開始調查日前者，最多可減 40%，在開始調查日後申請者，最後減 20%[177]。

日本獨占禁止法關於罰鍰其他規範包括：

(1) 推計制度

即就前開罰鍰計算，如日本公平會要求違法事業提出關於罰鍰計算基

---

171 具體態樣，青參見日本獨占禁止法第 7 條之 3 第 2 項規定。白石志忠，前揭註 33，240-241。

172 關於日本寬恕政策詳細說明，請見白石志忠，前揭註 33，245 以下。

173 日本獨占禁止法第 7 條之 4 第 1 項。

174 日本獨占禁止法第 7 條之 4 第 2 項第 1 款、第 5 款。

175 日本獨占禁止法第 7 條之 4 第 2 項第 2 款、第 3 款、第 5 款。

176 日本獨占禁止法第 7 條之 4 第 2 項第 4 款、第 5 款。

177 日本獨占禁止法第 7 條之 5 第 1 項。

礎事實之報告或資料，違法事業未依該要求提出，且致日本公平會無法取得計算罰鍰期間各項數據時，得依日本公平會規則所定「合理方法」推計，裁處命繳罰鍰[178]；

(2) 半額扣除制

就同一行為如同受裁處罰鍰與判處罰金者，相當於罰金額 2 分之 1 得自罰鍰數額中扣除[179]立法理由係認罰鍰與罰金依日本憲法雖不涉及二重處罰禁止，但整體制裁仍過重有違比例原則，有違反日本憲法可能性，是以採半額扣除制度[180]；

(3) 罰鍰額未達 1 百萬日圓不處分繳款

如經計算罰鍰數額未達 100 萬日圓，則不處分命繳納[181]，立法理由係認罰鍰金額過少，無制裁違法行為效果，反造成執法機關事務負擔[182]。

2. 日本獨占禁止法罰鍰特色

日本獨占禁止法關於罰鍰之計算規範方式，係採取非裁量型，即日本公平會對獨占禁止法規定計算結果所得數額，除未達 100 萬日圓，不應命繳罰鍰外，對是否命繳罰鍰？命繳多少罰鍰？日本公平會無裁量權限，應依計算所得之數額命違法事業繳納罰鍰，與我國公平法僅規定罰鍰數額上下限，在限額範圍內，由公平會裁處不同。日本法制罰鍰量化較為明確，但另一方面，也欠缺彈性。

日本法制在罰鍰計算相關規範，法律規定內容相當繁雜，並另訂有執法準則，內容相當瑣細，優點是規定很清楚，缺點是內容繁雜，可能僅有部分人士得以理解。

但日本獨占禁止法中增減額規定、推計規定、關係企業違法時計算罰

[178] 日本獨占禁止法第 7 條之 2 第 3 項，關於推計方法之詳細說明，請見白石志忠，前揭註 33，237。
[179] 日本獨占禁止法第 7 條之 7，第 7 條之 9 第 3 項、第 4 項。
[180] 白石志忠，前揭註 33，274。
[181] 日本獨占禁止法第 7 條之 2 第 1 項、第 7 條之 9、第 20 條之 2 至第 20 條之 6。
[182] 白石志忠，独占禁止法，第 3 版，有斐閣出版，274（2016）。

鍰均因應執法時可能發生之爭議，應可值我國參考。

(二) 歐盟

歐盟（EU）競爭法依據係歐盟作用條約（The Treaty on the Functioning of the European Union 下稱 TFEU）第 101 條、第 102 條[183]，復依歐盟 2003 年執委會執行競爭法規則[184]（以下稱 2003 年執法規則）第 23 條第 2 項 A 款規定，對違反前開 TFEU 第 101 條、第 102 條規定之事業，執委會（European Commission）得處以處分決定前一年度總營業額 10%以下金錢處罰（下稱罰鍰）[185]。

歐盟就前開事業違反歐盟競爭法裁處罰鍰之計算，於 2003 年訂定罰鍰執法準則，該準則並於 2006 年修正（以下稱 2006 年罰鍰準則）[186]。

---

[183] TFEU 第 101 條（原 EU 條約第 81 條）「事業間協議、事業團體決議與一致性行為，係足以影響歐體會員國間交易，且以妨礙、限制或扭曲歐體共同市場競爭為效果或目的者，與共同市場不相容，應予禁止。包括下述行為：（a）直接或間接決定價格或其他交易條件；（b）限制或控制生產、市場、技術發展或投資；（c）分配市場或資源供給；（d）對交易相對人為差別待遇，致其受到競爭上不利益；（e）以交易相對人接受附帶義務作為締約條件，而該附帶義務之性質與商業用途均與該契約毫無關聯。」（第 2 項）「本條規定所禁止之協議或決議，應自動無效。」（第 3 項）「但有下列情形時，第 1 項規定得被宣告不適用：－事業間協議或某種協議類型，－配事業團體決議或某種決議類型，－一致性行為或某種一致性行為類型，有助於改善商品之生產或分配、促進技術或經濟進步，並確保消費者能享受其利益，而無（a）對相關事業課以非必要之限制；或（b）使相關事業就系爭商品之重要部分排除競爭等情形者。」

第 102 條（原 EU 條約第 82 條）在歐體共同市場內或某個重要區域，一個或數個事業濫用其優勢市場地位之行為，係足以影響歐體會員國間交易，與共同市場不相容，應予禁止。包括下述行為：（a）直接或間接要求不公平價格或其他交易條件；（b）限制生產、市場或技術發展，致消費者權益受損；（c）對交易相對人為差別待遇，致其受到競爭上不利益；（d）以交易相對人接受附帶義務作為締約條件，而該附帶義務之性質與商業用途均與該契約毫無關聯。該規定中文譯文，引自公平會網站：https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=1069&docid=11201&mid=1069，最後瀏覽日期：2024/8/20。

[184] COUNCIL REGULATION（EC）No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty.

[185] 依 2003 年執法規則第 23 條規定，除違反前開 TFEU 第 101 條、第 102 條規定外，執委會對違法事業處以相同額度罰鍰情況，包括事業違反特定程序（certain procedural）、違反臨時措施處分（interim measures decision）、違反承諾處分（commitment decision）。

[186] Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23（2）（a） of Regulation No 1/2003 （2006/C 210/02）.

歐盟對違反競爭法事業罰鍰之計算流程，依 2006 年罰鍰準則之規定，罰鍰之計算方法，分為二個階段，第一階段是決定基礎數額（basic amount）、第二階段是審酌違反行為的態樣等因素，再予以增減計算。

第一階段計算是以和在歐洲經濟圈（EEA）違法行為有直接或間接關係之商品或服務之銷售額為基礎乘以計算率。但該銷售應係違法期間事業最終年度銷售額[187]。

計算率最高係 30%。委員會依違法行為之性質、違法事業市場占有率、違法事業之地理範圍等因素決定[188]。

違法行為的期間，以年數計算，未滿 6 個月者算為 0.5 年，6 個月以上 1 年未滿算為 1 年，最多以 100%計算。

額外加計事由，如係惡質卡特爾時，以上計算結果數額，可能再加計前年度銷售額 15-25%[189]。

第二階段，是以第一階段計算得之基礎數額，以增減事由計算。

1. 增額事由包括[190]：

(1) 反覆、繼續類似行為：曾違反 1 件者最多增計 100%。

即在執委會或會員國開始調查違法行為後，違法事業仍繼續違法行為者。每次違反最多增計基本額 100%。

(2) 拒絕協助、妨害執委會系爭事件之調查

(3) 違法行為主導者、煽惑者或強制參加違法行為或妨礙脫離者、或對破壞卡特爾行為者採取報復措施者

2. 減額事由[191]：

(1) 就違法事業單獨行為，於歐盟執委員會開始調查後，迅速中止違法

[187] 2006 年罰鍰準則第 13 點。
[188] 2006 年罰鍰準則第 22、23 點。
[189] 2006 年罰鍰準則第 25 點。
[190] 2006 年罰鍰準則第 28 點。
[191] 2006 年罰鍰準則第 29 點。

行為者。

(2) 可證明違法行為係因過失引起者。

(3) 可證明違法事業係有限度違法。

(4) 違法事業與執委會有效合作，但超出寬恕政策減輕範圍。

基本額經增額事由與減額事由計算結果，仍不得超過前一會計年度營業額 10%[192]。違法者如係事業團體時，則不超出違法行為受影響構成員營業額總額 10%[193]。

經計算出罰鍰數後，歐盟關於最終決定罰鍰數額，依決定罰鍰準則之規定，另有 3 種減輕事由：

(1) 寬恕政策

歐盟就違反歐盟競爭法行為，亦參考美國法制，訂有寬恕政策減輕規範，在 1996 年引進該制度，歐盟於 1996 年 7 月 18 日公布「關於卡特爾案件罰鍰減免公告」（Commission Notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases），就違反歐盟競爭法之違法卡特爾行為之罰鍰減免規範，依該公告參與違法聯合行為之事業向委員會報告，該報告及所提出之證據符合一定要件，且符合協助調查之要件時，得免除或減輕對該事業所科處之罰鍰。透過寬恕政策之規範，可使歐盟執法機關得以發現違法聯合行為，並取得相關證據，進而促使違法聯合行為參與事業間相互間不信任，以抑止聯合行為之產生與存續。該公告其後於 2002 年修訂後，於 2006 年再次修訂（以下簡稱寬恕公告）[194]。

依寬恕公告，第 1 位向委員會報告違法事由可減 100%，但第 2 位適用者最多減 50%，第 3 位適用者減 20-30%，後續適用者最多減 20%[195]

(2) 和解

---

[192] 2006 年罰鍰準則第 32 點。

[193] 2006 年罰鍰準則第 33 點。

[194] Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases [2006] OJ C298/17.

[195] 參見寬恕公告第 26 點。

歐盟在 2008 年引進違反競爭法參與聯合行為事業與歐盟委員會和解制度（settlements），該程序提供了歐盟委員會快速處理違法聯合行為事件之機制，為鼓勵違法事業使用和解方式處理該違法行為之處罰，如以和解方式接受歐盟委員會處分者，除寬恕政策減輕之金額外，另再減百分 10 金額。寬恕政策與和解制度可併用，成為委員會處分聯合行為事件重要程序[196]。

(3) 違法事業無資力支付罰鍰

違法事業就委員會前開罰鍰計算程序所得數額罰鍰，如因該事業無資力可支付者，委員會可減輕罰鍰數額[197]。

**表 4- 2：歐盟違法聯合行為罰鍰計算簡表：**

| | |
|---|---|
| 基本額 | 銷售額百分比（0%-30%）×持續期間（年數或未滿 1 年間＋銷售額 15%-25%（對惡質卡特爾特別加重） |
| 增額事由 | 反覆、繼續類似行為；主導者、再犯或阻礙調查者。 |
| 減額事由 | 中止違法行為；過失實施違法行為者；有限度違法者；與委員會有效合作者。 |
| 總額限制 | 銷售額 10% |
| 特別減額事由 | 寬恕政策：<br>第 1 位適用者減 100%<br>第 2 位適用者最多減 50% |

[196] Antitrust: Commission introduces Settlement Procedure for cartels, 30th June 2008，引自：http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1056_en.htm?locale=en，最後瀏覽日期：2024/9/1。

[197] 2006 年罰鍰準則第 35 點。

| | |
|---|---|
| | 第 3 位適用者減 20-30%<br>後續適用者最多減 20% |
| | 和解減 10% |
| | 無力支付者得減額。 |

資料來源：Fines for breaking EU Competition Law[198]

歐盟處分案中，就違法事業裁處罰鍰數額，詳細說明基本額與增減額因素考量依據，如歐盟 2017 年對華碩公司處分案中，就被處分人違法限制零售商轉售價格行為，認違反前開歐盟競爭法第 101 條之規定，計算罰鍰部分，依前開流程，先算出基本額，再說明在該案中並無增減額因素，最後說明被處分人與委員會合作內容，說明減額比例，最後說明決定之數額[199]。

## 五、 我國其他部會與地方機關裁罰基準

各機關就所主管行政法規罰鍰之裁處，多定有裁罰基準，本報告僅以地方主管機關所制定平均地權條例不動產炒作行為裁罰基準、衛福部主管食品衛生管理法執法準則、金融監督管理委員會（下稱金管會），為執行臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 93 條之 1 違反該條例第 73 條第 1 項規定之裁罰基準為例，分析與公平法規範相近法律之裁罰基準，供公平會是否制定裁罰準則參考。金管會前述裁罰基準雖與違反公平法行為類型不完全相同，但規範方式應可參考。

(一) 平均地權條例不動產炒作行為裁罰基準

198 引自：https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/85df68c6-a8db-4662-b988-08e3287a1936_en，最後閱覽日：2024/9/2。

199 歐盟 2018 年 7 月 24 日關於華碩公司處分決定書（CASE AT. 40465-ASUS），請見許美麗、王銘勇，「數位經濟發展下零住商品限制轉售價格行為之研究」，公平交易委員會 110 年度委託研究計畫 2，第 118 頁以下（2021）。

112 年 1 月 10 日公布修正之平均地權條例，增訂第 47 之 5 炒作不動產行為，該條規定：「（第 1 項）任何人不得有下列各款之行為：一、以電子通訊、網際網路、說明會或其他傳播方式散布不實資訊，影響不動產交易價格。二、與他人通謀或為虛偽交易，營造不動產交易活絡之表象。三、自行、以他人名義或集結多數人違規銷售、連續買入或加價轉售不動產，且明顯影響市場秩序或壟斷轉售牟利。」、「（第 2 項）直轄市、縣（市）主管機關得向前項之行為人或相關第三人要求查詢、取閱有關文件或提出說明。受查核者不得規避、妨礙或拒絕。」該條第 1 項之立法理由：「本條規定係為維護市場交易秩序，保障消費者權益，及避免不動產價格被哄抬炒作，爰於第一項明定任何人不得有各款規定之行為。」、「邇來時有部分不動產業者或炒作者，為哄抬房價、轉售牟利或加速銷售，常透過電子通訊、網際網路、說明會或其他傳播方式散布不實銷售價格、銷售量或將不合理開價誤導為成交價等相關資訊，影響不動產交易價格，爰為第一項第一款規定。」、「部分不動產業者利用人頭（如親屬、員工或僱工）排隊、付定金或簽訂虛假預約單、買賣契約等通謀虛偽手段，營造不動產交易活絡之表象，哄騙消費者搶購，引發民眾可能買不到房屋之恐慌，嚴重影響不動產市場交易秩序及消費者權益，爰為第一項第二款規定。」、「部分不動產業者、買受人或第三人，為藉由不動產買賣、轉售獲取更大利益，常以網路、社群或於特定場所，自行、以他人名義或集結多數人違規潛銷（如未取得建造執照即進行銷售）、未經授權擅自銷售、仲介、提供換約轉售平台（通路）、協助換約轉售，連續買入或加價轉售不動產，且明顯影響市場秩序或壟斷轉售牟利，藉機哄抬售價，使自住需求之民眾須負擔更高之房價，造成不公平交易現象，爰為第一項第三款規定。」[200]

依同時修正公布之平均地權條例第 81 條之 3 第 2 項規定：「違反第四十七條之五第一項各款規定之一者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺

[200] 參見 112 年 1 月 10 日公布修正平均地權條例第 47 條之 5 立法理由。

幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期未改正者，按次處罰。其有不動產交易者，按交易戶（棟、筆）處罰。」

依平均地權條例前開規定，以該條例第 47 條之 5 第 1 項規定方式炒作不動產者，地方主管機關得處以 1 百萬元以上 5 千萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期未改正者，按次處罰。其有不動產交易者，按交易戶（棟、筆）處罰。

就平均地權條例炒作不動產行為之執法，公平會與內政部訂有「公平交易委員會與內政部處理涉及不動產炒作行為之協調結論（112.4.11）」，依該協調結論，就有關法規競合部分「公平交易委員會（下稱公平會）主管之公平交易法與內政部主管之平均地權條例涉及不動產炒作行為規定，由內政部依平均地權條例規定處理。公平會就無涉平均地權條例炒作行為部分，而屬公平交易法規範者予以處理。」即不動產炒作行為，如係屬平均地權條例規定者，由內政部依平均地權條例處理，其他不動產炒作行為，屬公平法規範者，則由公平會處理。

惟依平均地權條例前開第 81 條之 3 第 2 項規定，違反該條例第 47 條之 5 規定，應由地方主管機關（直轄市、縣市政府）裁罰，是以部分地方主管機關就平均地權條例第 81 條之 3 第 2 項之執法訂有裁罰準則，以下就桃園市政府與新竹縣政府就該部分之執法準則加以說明。

1. 桃園市政府

桃園市政府為處理違反平均地權條例第 47 條第 2 項、第 6 項、第 47 條之 3、第 47 條之 4 第 1 項、第 3 項、第 4 項、第 47 條之 5、第 81 條之 2 第 5 項、第 81 條之 3 第 3 項、不動產經紀業管理條例第二十四條之一第一項、第二項及第六項規定事件，建立執法之公平性，特訂定「桃園市政府處理違反實價登錄及預售屋管理事件統一裁罰基準」（以下簡稱桃園市裁罰基準）[201]。

[201] 110 年 1 月 5 日訂定公布，112 年 8 月 7 日府地價字第 1120216384 號令修正公布。

依桃園市裁罰基準附表二第 18 點：「任何人有不動產炒作行為」，違反該規定者，統一裁罰基準為：「一、違反者依下列規定處罰，並以書面通知限期十五日內改正；屆期未改正者，按次處罰；其有不動產交易者，按交易戶（棟）處罰：（一）第一次違反，處一百萬元罰鍰。（二）自處分書送達之日起二年內再次違反，按次加罰一百萬元罰鍰。二、違反次數，以同一行為人自該次違規之日起（不含屆期未改正），往前回溯二年內違反同一規定受裁罰次數累計計算之。三、每次裁罰金額最高以五千萬元為限。」

2. 新竹縣政府

新竹縣政府為執行平均地權條例第 81 條之 2 及第 81 條之 3 規定事件之裁處，建立執法之公平性，訂定「新竹縣政府執行平均地權條例第八十一條之二及第八十一條之三裁罰基準」（以下簡稱新竹縣裁罰基準）[202]。

依新竹縣裁罰基準附表第 16 項「以電子通訊、網際網路、說明會或其他傳播方式散布不實資訊，影響不動產交易價格」者，裁罰基準為：

「一、處一百萬元罰鍰並令限期十五日內改正；屆期仍未改正者，按次加罰一百萬元罰鍰。

二、依違規情節或收取報酬情形，得依前項罰鍰金額，另加處一至三倍罰鍰。」

同裁罰基準第 17 項規定，有「與他人通謀或為虛偽交易，營造不動產交易活絡之表象」者，裁罰基準為：

「一、處一百萬元罰鍰並令限期十五日內改正；屆期仍未改正者，按次加罰一百萬元罰鍰。

二、如查有簽訂虛假購屋預約單、不動產買賣契約等契據，另按戶（棟、筆）數加處五十萬元罰鍰，並得按次裁罰。

三、單次罰鍰金額合計上限五千萬元。」

同裁罰基準第 18 項規定，有「自行、以他人名義或集結多數人違規銷

[202] 112 年 12 月 12 日府地價字第 1124215031 號令。

售、連續買入或加價轉售不動產，且明顯影響市場秩序或壟斷轉售牟利」者，裁罰基準為：

「一、處一百萬元罰鍰並令限期十五日內改正；屆期仍未改正者，按次加罰一百萬元罰鍰，連續處罰至改正為止。

二、如屬違規銷售行為者，另按不動產交易戶（棟、筆）數加處一百萬元罰鍰。

三、如屬連續買入或加價轉售者，另按不動產交易戶（棟、筆）數加處一百萬元及賺取價差金額罰鍰。」

(二) 食品安全衛生管理廣告執法基準

食品安全衛生管理法第 45 條第 1 項、第 2 項規定：「食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」、「食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。」同法第 45 條規定：「（第 1 項）違反第 28 條第 1 項或中央主管機關依第 28 條第 3 項所定辦法者，處新臺幣 4 萬元以上 4 百萬元以下罰鍰；違反同條第 2 項規定者，處新臺幣 60 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰；再次違反者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄。」、「（第 2 項）違反前項廣告規定之食品業者，應按次處罰至其停止刊播為止。」、「（第 3 項）違反第 28 條有關廣告規定之一，情節重大者，除依前二項規定處分外，主管機關並應命其不得販賣、供應或陳列；且應自裁處書送達之日起三十日內，於原刊播之同一篇幅、時段，刊播一定次數之更正廣告，其內容應載明表達歉意及排除錯誤之訊息。」、「（第 4 項）違反前項規定，繼續販賣、供應、陳列或未刊播更正廣告者，處新臺幣 12 萬元以上 60 萬元以下罰鍰。」

公平法中亦有不實廣告之規範，就公平法與食安法不實廣告規範競合之處理，經公平會與衛福部前身衛生署行政協調結果，作成「公平交易委

員會與衛生署關於不實廣告案件協調結論（98.8.17）」，就公平會主管之公平法與行政院衛生署主管之醫療法、人體器官保存庫管理辦法、健康食品管理法（現食品安全衛生管理法）有關標示、廣告之規定，依特別法優於普通法原則，由行政院衛生署掌管。公平會就該三法未涵蓋部分而屬公平法規範者予以處理。

衛生福利部為統一處理依食品安全衛生管理法第 45 條前開規定裁處之廣告案件，建立執行之公平性，有效遏止違規廣告影響民眾健康安全及消費權益，訂定「食品安全衛生管理法第四十五條規定廣告處理原則」（下稱食安法第 45 條廣告處理原則）[203]。

依食安法第 45 條廣告處理原則，食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝其廣告有不實、誇張或易生誤解之情形者，其裁罰基準如下列附表所載，依次數而增加罰鍰金額。

[203] 113 年 1 月 31 日衛生福利部衛授食字第 1121200806 號令修正發布第 2～4 點條文；並自即日生效。

**表 4- 3：違反食品安全衛生管理法第二十八條第一項、第三項規定罰鍰額度之審酌**

| 違反法條 | 裁罰法條 | 違反事實 | 罰鍰之裁罰內容 | 審酌原則 | 備註 |
|---|---|---|---|---|---|
| 本法第二十八條第一項、第三項 | 本法第四十五條第一項 | 一、食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝其廣告有不實、誇張或易生誤解之情形。<br>二、特殊營養食品、易導致慢性病或不適合兒童及特殊需求者長期食用之食品違反中央主管 | 處新臺幣四萬元以上四百萬元以下罰鍰。 | 一、依違規次數，按次裁處基本罰鍰（A）如下：<br>（一）一次：新臺幣四萬元。<br>（二）二次：新臺幣八萬元。<br>（三）三次：新臺幣二十萬元。<br>（四）四次：新臺幣四十萬元。<br>（五）五次以上：新臺幣一百萬元以上。<br>二、有下列加權事實者，應按基本罰鍰（A）裁處，再乘以加權 | 違規次數:違規次數之計算以裁處書送達後發生之違規行為，始列計次數。另自主管機關查獲違規事實當日起逾一年後始查獲他件違反相同條款裁罰案件，應重新起算違規次數。 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 機關訂定之促銷或廣告管理辦法。 | | 倍數作為最終罰鍰額度。 | |
| **加權事實** | **加權倍數** | | | | |
| 違規行為故意性加權（B）[註] | 過失（含有認識過失或無認識過失）：B=1 | | 故意（含直接故意或間接故意）：B=2 | | |
| | 註：<br>1. 本裁處罰鍰基準所稱無認識過失，係指行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者。<br>2. 本裁處罰鍰基準所稱有認識過失，係指行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者。<br>3. 本裁處罰鍰基準所稱直接故意，係指行為人對於構成違規之事實，明知並有意使其發生者。<br>4. 本裁處罰鍰基準所稱間接故意，係指行為人對於構成違規之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者。 | | | | |
| 違害程度加權（C） | 廣告整體表現註易引起民眾錯誤認知：C=1 | | 廣告整體表現註明顯引起民眾錯誤認知：C=2 | | |
| | 註：<br>前揭加權倍數中所稱整體表現，包括文字、圖畫、記號、影像及聲音等內容，綜合判斷之。 | | | | |
| 其他作為罰鍰裁量之參考加權事實（D） | 違規案件依前揭原則裁罰有顯失衡平之情事者，得斟酌個案情形，敘明理由，依行政罰法規定予以加權，其加權倍數得大於1或小於1。其有加權者，應明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由。 | | | | |

| | |
|---|---|
| 最終罰鍰額度計算方式 | A×B×C×D元 |
| 備註 | 裁處罰鍰，經加權計算超過該處罰條款規定之法定罰鍰最高額時，除有行政罰法第十八條第二項之情事者外，以其法定罰鍰最高額定之；裁處之罰鍰，除依行政罰法得減輕或免除者外，不得低於法定罰鍰之最低額。 |

資料來源：衛福部網站

(三) 金管會執行違法陸資裁罰基準

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 73 條第 1 項規定：「大陸地區人民、法人、團體、其他機構或其於第三地區投資之公司，非經主管機關許可，不得在臺灣地區從事投資行為。」同條例第 93 條之 1 第 1 項規定：「有下列情形之一者，由主管機關處新臺幣十二萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，並得限期命其停止、撤回投資或改正，必要時得停止其股東權利；屆期仍未停止、撤回投資或改正者，得按次處罰至其停止、撤回投資或改正為止；必要時得通知登記主管機關撤銷或廢止其認許或登記：一、違反第七十三條第一項規定從事投資。二、將本人名義提供或容許前款之人使用而從事投資。」

金管會為執行大陸地區人民在臺投資違法案件規定，訂有「金融監督管理委員會處理大陸地區投資人來臺投資違法案件裁罰基準」，依該基準第 3 條規定：

「金融監督管理委員會處理大陸地區投資人來臺投資違法案件裁罰基準大陸地區投資人違反本條例第七十三條第一項規定從事投資行為者，罰鍰金額按其投資金額依下列標準計算之：

（一）投資金額在新臺幣一千萬元以下且持有單一公司已發行股份總數未達百分之一者，得依本條例第九十三條之一第六項規定先限期命其改善，已改善完成者，免予處罰，如未改善者，以新臺幣十二萬元計之；投資金額在新臺幣一千萬元以下且持有單一公司已發行股份總數達百分之一者，則以新臺幣十二萬元計之。

（二）投資金額超過新臺幣一千萬元在新臺幣一億元以下者，以投資金額百分之二計之。

（三）投資金額超過新臺幣一億元在新臺幣三億元以下者，以投資金額百分之三計之。

（四）投資金額超過新臺幣三億元者，以投資金額百分之四計之。

前項大陸地區投資人有下列情事之一者，加重處罰之，但最高不得超過法定最高裁罰金額：

（一）投資限制投資或禁止投資之業別。

（二）擔任公司之董事或監察人。

（三）持有公司股份比例有涉及實質控制或影響公司經營管理。

（四）規避查核。

（五）對證券期貨市場或國家安全造成重大影響。

（六）其他情節重大事由。」

因前開裁罰基準係就違法投資部分，故以違法投資金額一定比例為裁罰數額，並訂有加重事由。且以法定處罰金額上限 2,500 萬元為罰鍰上限。

## 六、 公平交易法令裁處罰鍰規範之檢討與建議

(一) 現行裁處基準法令與執法之檢討

本節所提出行政法院關於弘音公司處分案判決、電容器聯合行為案判決中，對公平會裁處罰鍰數額之見解與公平會目前裁處罰鍰實務運作狀況，公平法令關於罰鍰法令與執法有以下問題：

1. 除「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」外無裁罰基準

公平法令中公平法施行細則第 36 條規定依公平法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：「一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配合調查等態度。」除施行細則該規定與「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」外，並無罰鍰裁罰基準之規定。

參酌罰鍰數額較高的前開金管會就裁處違法投資案件之裁罰基準、與公平法相較係特別規定之衛福部主管食安法規定關於食品不實廣告、地方主管機關主管裁處之平均地權條例不動產炒作行為等均訂有裁罰基準，公

平會就執行公平法，除「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」外，未訂有裁罰基準，顯非得當。

2.「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」規定增減比例過於模糊

3. 違反公平法第 9 條、第 15 條規定情節重大案件罰鍰之計算程序，依「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」規定，先算出基本數額，再依增減事由加以增減，並以被處分人前一會計年度營業額 10%為罰鍰上限。但「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」中僅規定增減事由，但該個別增減事由之具體比例則無規定，致被處分人無從知悉公平會計算罰鍰確實計算流程與考量事由。

4.「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」無法適用事業團體聯合行為

依公平法第 14 條第 4 項規定：「第二條第二項之同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為本法之聯合行為。」同業公會事業團體以該項規定方式約束事業活動者，雖為公平法規定聯合行為之態樣之一，但同業公會並無營業活動，「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」以營業額為罰鍰計算基礎之規範將無法適用。

5. 處分書中計算罰鍰數額審酌因素不明確

行政罰法與公平法施行細則雖均訂有裁處罰鍰時應審酌或注意事項，但就具體個案中，如何審酌，並不明確，且各該因素所占比例為何，在各該處分書中亦無詳細說明。

6. 處分書關於裁處罰鍰數額之記載過於格式化

另公平會執法實務，處分書上關於罰鍰之記載過於格式化，有時僅記載行政罰法與公平法施行細則之規定，部分處分案件在行政訴訟程序，公平會會仔細向法官說明罰鍰計算狀況，但在處分書中往往未記載任何關於計算罰鍰之具體考量因素。

(二) 如何面對法院僅判決撤銷罰鍰

如前開說明，公平會對違反公平法事業，得裁處罰鍰，並命改正處分。命改正處分非行政罰法規定之行政罰，係非裁罰性處分。行政法院判決撤銷原處分時，有判決撤銷全部原處分，但近來則常見撤銷罰鍰部分的即前開僅撤銷罰鍰之電容器業者聯合行為案，可以發現法院就命改正處分與罰鍰採取不同審查基準。

就前開電容器業者聯合行為案判決中，法院認被處分人之行為構成聯合行為後，後續應審視公平會所為效果處分是否合法，但在判決中看到法院對改正處分分析討論很少，花較多篇幅說明的是關於罰鍰計算部分，由此觀，法院對行政罰審查較嚴格，對非裁罰性處分，審查較寬鬆。

此情況下，公平會應如何因應法院對罰鍰計算之審查程序，本報告認為公平會應依前開法院審查時所發現問題，調整罰鍰數額計算方式。在非屬情節重大之案件，仍建議制定裁量基準，在處分書中詳細說明罰鍰數額計算流程。其次，在裁罰基準中，應就如何取得計算罰鍰使用的相關數據明文規範，並加上推計規定。以該數據為基礎，計算罰鍰，應更具有說服力。

(三) 罰鍰裁處法令修法與執法建議

1. 罰鍰裁處法令制定與修正部分

關於公平會裁處罰鍰之計算相關法令與執法問題如前開說明，為使公平會裁處罰鍰程序更加透明，減少爭議，建議公平法裁處罰鍰法令修正與執法運作應調整如下：

(1) 公平法應規定「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」適用同業公會等事業團體

依公平法第14條第4項規定，同業公會等事業團體以章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為公平法之聯合行為。但同業公會等事業團體因無營業額，是否屬情節重大案件恐有爭議，建議公平法應規定「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」適用同業公會

等事業團體。

(2)「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」就增減因素比例宜更加明確化

依前開說明，日本與歐盟競爭法罰鍰裁處法令，日本係採固定型，歐盟係採裁量型，但日本雖係採取銷售額固定比例，但也因違法態樣不同，比例亦異，且因事業是否屬中小企業，而有不同比例；歐盟法制，雖係委員會就違法事業罰鍰數額在前一會計年度營業額 10%數額範圍內有裁量權限，但依歐盟罰鍰裁罰基準，罰鍰計算基本額、增減考量因素，均受限制，且裁罰基準就增減因素得增減比例亦明文規範，比較日本與歐盟二種不同裁罰基準，歐盟法制應係我國公平法罰鍰裁罰基準可參考的作法，但日本法制中，關於銷售額計算之規範，亦有可參考之處。

比較日本、歐盟法制與我國「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」之規範架構，「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」規範與歐盟法制相近，較公平法其他案件裁處罰鍰標準更加明確。但我國法制未規範增減考量因素，得增減之比例，我國法制規範方式，執法機關裁處罰鍰裁量有較大的彈性，但另一方面，罰鍰裁處透明度則有不足。

是以就「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」就增減因素比例，建議參考歐盟法制，增減比例宜有更加明確規範，以強化罰鍰裁處透明度。「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」所規定之增減事由比例，宜更加明確化，但非固定比例僵化規定，規定每個事由增減範圍如 1-2%，但可限制增減之上限比例，可保持公平會執法裁處時決定之彈性。

(3) 就不符合情節重大其他限制競爭行為，宜參考「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」計算方法

公平會就違反公平法案件罰鍰數額之計算，如符合「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」規定者，依該辦法處理。如不符合情節重大要件其他限制競爭行為，包括不屬情節重大違反公平法第 9 條、第 15 條之案件、違反公平法第 19 條、第 20 條之案件，僅能依行政罰法與公平法施行細則處理，

但行政罰法與公平法施行細則關於罰鍰裁處審酌或考量因素均非裁處基準，現行公平法罰鍰數額最高達 2,500 萬元、5,000 萬元，甚而 1 億元，在此高額罰鍰，未制定罰鍰裁罰準則，對執法機關與民眾而言，罰鍰裁處透明度似有不足，況比較與公平法規定罰鍰數額相近，且屬與公平法特別相近之平均地權條例禁止炒作不動產規定，負責裁處之地方主管機關如桃園市政府、新竹縣政府均訂有罰鍰裁處基準，就公平法就情節重大以外案件，有制定罰鍰裁處基準之必要性，自更加明顯。

基於此類案件與情節重大案件之類似性，建議就非屬情節重大限制競爭行為案件罰鍰裁處基準，建議參考「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」規定計算方法，但以罰鍰最高額 2,500 萬元、5,000 萬元，甚而 1 億元為上限。

(4) 就違反公平法第 21 條虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵行為宜制定罰鍰裁處基準

公平法規定限制競爭行為與不公平競爭行為，限制競爭行為部分，應制定罰鍰裁處基準如前開說明，但公平法第 21 條規定與限制競爭行為不同，歐盟、日本前開裁處標準，不是以類似違反公平法第 21 條規定為標的，是以建議就公平法第 21 條部分之裁罰基準，應與限制競爭行為不同。

如前開說明，就食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝其廣告有不實、誇張或易生誤解者，雖亦符合公平法第 21 條虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵行為，但食品安全衛生管理法第 45 條就食品等不實廣告行為已有特別規定，依公平會與衛福部協調結論，依特別法優於普通法原則，該類案件由衛福部管轄處理，而衛福部就該類案件訂有罰鍰裁處基準，但公平會就違反公平法第 21 條案件並無罰鍰裁處基準。公平會宜就一般廣告違反公平法第 21 條虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵行為應制定罰鍰裁處基準，至罰鍰裁處基準，應可參考衛福部之規定加以修正調整。即以違法行為之次數為裁處之基本額，再

考量公平法施行細則第 36 條所列事項，並以罰鍰最高額為上限。

至就違反公平法第 21 條虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵行為，如係涉及炒作不動產價格者裁處罰鍰時，可參考地方政府所制定違反平均地權條例炒作不動產行為罰鍰裁處基準制定裁處基準。

2. 罰鍰裁處執法建議

(1) 處分書關於計算罰鍰審酌事項與比例記載宜更加明確

處分書關於計算罰鍰審酌事項應具體明確，我國「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」係仿自歐盟對違反競爭法罰鍰之計算，如前開說明，歐盟處分書中關於罰鍰之計算，除記載計算基本數額方法與依據，並記載有無增減事項，如有增減事項，具體增減比例[204]，處分書應參考歐盟執法作法，詳細說明，使裁處罰鍰程序更加透明。

(2) 處分書中宜說明罰鍰數額計算流程

裁處程序計算罰鍰時，所依據罰鍰裁處基準中不論公平法施行細則第 36 條審酌時應注意事項，或「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」中審酌或計算事項，如營業額、所得利益、違法後改正狀況等，如列為罰鍰審酌或考量因素者，宜載明於處分書中，並說明計算之依據、流程，以供被處分人了解最後計算所得之數額是否有誤。

[204]許美麗、王銘勇，前揭註 199，118-139。

# 第四章 公平交易法令與行政罰法

本章係以行政罰法規範，檢視公平法令相關規定是否符合行政罰之意旨，本章先首先說明檢視公平法令之規範，後以行政罰法相關規範分析公平法令之適法性。

## 第一節 公平交易法令範圍

公平法令，依其法規範性質，分別依法律、法規命令、行政規則說明如下[205]：

### 一、 法律

公平法令具法律性質者為公平法、公平會組織法。公平會組織法規定公平交易主管機關公平會的職掌、組織，除該法第 2 條第 4 款規定「違反公平交易法案件之調查及處分」為公平會掌理事項之一外，其他規範內容無涉及行政罰法，是以本報告就檢視公平法令是否符合行政罰法規範意旨，就公平會組織法部分，不在討論之列。

### 二、 法規命令

依行政程序法第 150 條第 1 項規定法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。公平會依公平法授權訂定法規命令包括：

(一) 公平法施行細則

公平法施行細則係依公平法第 49 條規定訂定。至公平法施行細則全部 37 條條文，除 1 條制定依據、第 37 條施行日期規定外，其他 35 條規定，規範內容有四：

一為公平法條文用語解釋，係就公平法條文之文字解釋，如第 2 條就公平法第 2 條第 2 項同業公會、其他依法設立、促進成員利益之團體之具體內涵、第 5 條規定公平法第 2 條第 2 項同業公會或其他團體之代表人，

[205] 本報告討論公平交易法令係以公平會網站內「本會主管法規」內所公布者，最後瀏覽日期：2024/8/30。

得為本法聯合行為之行為人；第 7 條第 1 項規定公平法第 11 條第 1 項第 3 款「所稱銷售金額，指事業之營業收入總額」；第 27 條第 1 項規定公平法第 20 條第 3 款「所稱低價利誘，指事業以低於成本或顯不相當之價格，阻礙競爭者參與或從事競爭」；第 28 條第 1 項規定公平法第 20 條第 5 款「所稱限制，指搭售、獨家交易、地域、顧客或使用之限制及其他限制事業活動之情形」。

二為當事人向公平會申請時，應備文件內容，如第 9 條申請事業結合、第 13 條至第 20 條申請許可聯合行為應備文件與記載內容。

三為公平會執行公平法時，就公平法規定應考量事項，如第 3 條獨占應審酌事項、第 4 條計算市場占有率時應審酌事項、第 7 條第 2 項規定計算公平法第 11 條第 1 項第 3 款「營業收入總額之計算」得依據資料；第 25 條規定公平法第 19 條正當理由應審酌因素；第 26 條規定公平法第 20 條第 2 款應審酌因素；第 29 條就違反公平法第 21 條規定令刊「更正廣告」；第 36 條量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意事項。

四為公平會執法程序，包括公平會受理申請案件時，認不符要件之處理與第 31 條至第 35 條之行政調查程序。

(二)「不列入獨占事業範圍之總銷售門檻」令

公平法第 8 條第 2 項規定，事業雖有同條第 1 項各款在相關市場占有率達一定比例情形之一，其個別事業於相關市場占有率未達 10 分之 1 或上一會計年度事業總銷售金額未達主管機關所公告之金額者，該事業不列入獨占事業之認定範圍。

公平會依前開公平法第 8 條第 2 項規定，104 年 3 月 4 日公告「不列入獨占事業範圍之總銷售門檻」令[206]。

(三) 事業結合應向公平交易委員會提出申報之銷售金額標準及計算方法

公平法第 11 條第 1 項第 3 款規定，事業結合時參與結合之事業，其上

[206] 公平會（104）公綜字第 10411601871 號令（2015）。

一會計年度銷售金額，超過主管機關所公告之金額，應先向公平會提出申報。同條第 2 項規定第 1 項第 3 款之銷售金額，應將與參與結合之事業具有控制與從屬關係之事業及與參與結合之事業受同一事業或數事業控制之從屬關係事業之銷售金額一併計入，其計算方法由公平會公告。同條第 6 項復規定第 1 項第 3 款銷售金額，得由公平會擇定行業分別公告之。

公平會依前開公平法第 11 條第 1 項第 3 款、第 2 項、第 6 項之規定，訂定「事業結合應向公平交易委員會提出申報之銷售金額標準及計算方法」[207]。

(四) 事業提供贈品贈獎額度辦法

公平法第 23 條第 1 項、第 2 項分別規定事業不得以不當提供贈品、贈獎之方法，爭取交易之機會。前項贈品、贈獎之範圍、不當提供之額度及其他相關事項之辦法，由主管機關公平會定之。

公平會依公平法第 23 條第 2 項規定訂定「事業提供贈品贈獎額度辦法」[208]。

(五) 聯合行為違法案件免除或減輕罰鍰實施辦法

公平法第 35 條第 1 項規定，違反第 15 條之事業，符合第 1 項情形之一，並經公平會事先同意者，免除或減輕主管機關依第 40 條第 1 項、第 2 項所為之罰鍰處分：一、當尚未為主管機關知悉或依本法進行調查前，就其所參與之聯合行為，向主管機關提出書面檢舉或陳述具體違法，並檢附事證及協助調查。二、當主管機關依本法調查期間，就其所參與之聯合行為，陳述具體違法，並檢附事證及協助調查。同條第 2 項規定，第 1 項規定之適用對象之資格要件、裁處減免之基準及家數、違法事證之檢附、身分保密及其他執行事項之辦法，由公平會定之。

公平會依公平法第 35 條第 2 項授權訂定「聯合行為違法案件免除或減

[207] 公平會（105）公綜字第 10511610001 號公告（2016）。
[208] 公平會（104）公法字第 10415602341 號令（2015）。

輕罰鍰實施辦法」[209]。

(六)「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」

公平法第 40 條第 2 項規定，事業違反該法第 9 條、第 15 條，經主管機關公平會認定有情節重大者，得處該事業上一會計年度銷售金額百分之十以下罰鍰，不受同條第 1 項罰鍰金額限制。至該規定事業上一會計年度銷售金額之計算、情節重大之認定、罰鍰計算之辦法，依同條第 3 項規定由主管機關公平會定之。

公平會依公平法第 40 條第 3 項之授權訂定「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」[210]。

(七) 檢舉違法聯合行為獎金發放辦法

依公平法第 47 條之 1 第 1 項規定，主管機關為強化聯合行為查處，促進市場競爭秩序之健全發展，得設立反托拉斯基金。同條第 2 項、第 3 項分規定基金來源與用途，第 4 項規定，基金用途中第 3 項第 1 款有關檢舉獎金適用之範圍、檢舉人資格、發給標準、發放程序、獎金之撤銷、廢止與追償、身分保密等事項之辦法，由主管機關公平會定之。

公平會依公平法第 47 條第 4 項規定，訂定「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」[211]。

## 三、 行政規則

行政程序法所稱之行政規則，依該法第 159 條第 1 項規定係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運

[209] 101 年 1 月 6 日公法字第 10015614641 號令訂定發布全文 21 條，101 年 8 月 22 日公法字第 10115610601 號令修正發布，最新版為 104 年 3 月 6 日公法字第 10415601311 號令修正發布。

[210] 101 年 4 月 5 日公法字第 10115604731 號令訂定發布，104 年 3 月 6 日公法字第 10415601941 號令修正發布。

[211] 104 年 10 月 7 日公法字第 10415608631 號令訂定發布、105 年 4 月 19 日公法字第 10515602191 號令修正、110 年 11 月 26 日公法字第 1101560525 號令修正發布。

作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。同條第 2 項復規定行政規則包括下列各款之規定：「一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

公平會網頁中公平會主管法規項下，除公平法規外，尚包括行政協調、處理原則與行政解釋。

(一) 行政協調

此部分係公平會就公平法執法權限與其他部會部分執法相關（包括重疊）部分，協調執法權限之劃分。因其中部分協調結論，雖仍對外公布，但因不再適用，本報告不予說明，如公平交易委員會與經濟部協調結論包括：處理未公開發行公司合併案件（91.2.22.）[212]、不實標示與廣告案件（81.8.20）[213]、仿冒商標與專利案件（81.8.20）[214]，此協調結論所涉及三項目中後二項目部分，或以其他協調結論代替、或因法規修正而不再適用[215]。本報告僅就適用部分加以說明。

1. 公平交易委員會與內政部處理涉及不動產炒作行為之協調結論(112.4.11)」[216]。

依此結論第一點規定「有關主管法規競合部分：公平交易委員會（下稱公平會）主管之公平交易法與內政部主管之平均地權條例涉及不動產炒作行為規定，由內政部依平均地權條例規定處理。公平會就無涉平均地權條例炒作行為部分，而屬公平交易法規範者予以處理。」

2. 公平交易委員會與法務部之協調結論[217](111.8.22)

[212] 公平會（91）.公壹字第 0910001985 號函（2002）)。
[213] 公平會（81）公法字第 018162 號函（1992）。
[214] 公平會（81）公法字第 018162 號函（1992）。
[215] 參見公平會網站關於與經濟部協調結論之說明。
[216] 公平會（112）公服字第 1121260468 號函分行（2023）。
[217] 公平會（111）公法字第 111560352 號函分行（2022）。

公平會與法務部之協調結論係就法務部所轄檢察機關辦理違反公平法案件時，涉及行政責任時，檢察機關應有作為；公平會移送檢察機關違反公平法案件時，應有的作為。

3. 公平交易委員會與行政院農業委員會研商壟斷及操縱農產品價格等案件業務協調會議結論（104.7.22）[218]

4. 公平交易委員會與經濟部之協調結論—處理未公開發行公司合併案件（91.2.22.）[219]

公平會與經濟部關於職務分工協調結論部分，如前開說明，原有 3 項目，目前僅有經濟部受理未公發公司合併時，如涉及公平法第 11 條規定事項，與公平會間處理之程序之協調結論。

於受理依「促進產業升級條例」第 15 條之專案合併案時，加列公司合併除符合公平交易法第 11 條之 1 規定情形外，如有公平交易法第 11 條第 1 項第 1 至第 3 款情事之一者，應依規定先向公平交易委員會提出申報。

5. 公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論[220]

公平會與國家通訊傳播委員會之協調結論係就公平會所主管公平法與國家通傳播委員會所主管傳播法規執法相關問題協調之結論，包括：⑴、廣電相關事業結合申報案件；⑵、頻道上下架爭議事件；⑶、廣播電視節目不實廣告案件等。

6. 公平交易委員會與內政部處理不實移民業務廣告案件之協調結論（93.3.12）[221]

依此協調結論，關於移民業務不實廣告案件，無論是否曾經依法審閱確認，由內政部依入出國及移民法相關法令處理。就涉及移民業務不實廣告之檢舉案件，先由內政部依法處理，如有非屬入出國及移民法相關法令

[218] 公平會（104）公服字第 1041260707 號函分行（2015）。
[219] 公平會（91）.公壹字第 0910001985 號函（2002）。
[220] 公平會（108）年 5 月 27 日公服字第 1081260341 號函分行（2019）。
[221] 93.4.1.第 647 次委員會通過，公平會（93）公參字第 0930002656 號函分行（2004）。

規範者，由公平會依公平法處理。

7. 公平交易委員會與衛生署（現衛生福利部）之協調結論（81.3.19）[222]

此協調結論主要有三：

(1) 在不實標示或廣告部分：

本協調結論以公平法與衛生署主管之食品安全衛生管理法、藥事法及化粧品衛生管理法有關標示、廣告之規定，依特別法優於普通法原則，由衛福部掌管。公平會就該三法未涵蓋部分而屬公平法規範範圍者予以處理。

(2) 關於醫療機構依核定之收費標準收取醫療費用，本協結論認係合於醫療法之規定，依公平法第 46 條第 1 項規定，不適用公平法。

(3) 至麻醉藥品經理處辦理麻醉藥品之輸入、製造及銷售，本協調結論認有管制藥品管理條例可資依據，依公平法第 46 條第 1 項規定，不適用公平法。

8. 公平交易委員會與衛生署關於瘦身美容案件協調結論（88.5.24）[223]

依此協調結論，關於瘦身美容相關申訴案件，須衛福部與公平會通力合作，故先請衛福部受理判定，如屬衛生主管法令規範者，由衛福部逕行處理；如非屬衛生主管法令，請衛福部表示非涉療效，並就申訴案件是否誇大不實或引人錯誤之表示，提供專業鑑定意見後，移送公平會辦理。

9. 公平交易委員會與衛生署關於不實廣告案件協調結論（98.8.17）[224]

依此協調結論，公平會主管之公平法與行政院衛福部主管之醫療法、人體器官保存庫管理辦法、健康食品管理法有關標示、廣告之規定，依特別法優於普通法原則，由衛福部掌管。公平會就該三法未涵蓋部分而屬公平法規範者予以處理。

10. 公平交易委員會與公共工程委員會之協調結論（87.12.21）[225]

---

[222] 此協調結論時間係 81 年 3 月 19 日，但無施行文號。

[223] 公平會（88）公參字第 01582 號函（1999）。

[224] 公平會（98）公參字第 0980008715 號函分行（2009）。

[225] 公平會（88）公法字第 00248 號函（1999）。

此協調結論係政府採購法施行前後，有關涉及違反競爭法規範之政府採購事件，應依公平法或政府採購法處理之問題，就政府採購法施行前後，有關涉及違反競爭法規範之政府採購事件，應依公平法或政府採購法處理，此結論認：

⑴ 政府採購法施行後，與政府採購有關之行為涉及競爭秩序，政府採購法已有規範者，由政府採購法主管機關或相關權責機關依政府採購法處理。

⑵ 政府採購法施行後，機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，依政府採購法處理。

⑶ 至於得標廠商與其分包廠商間所生違反競爭事件，政府採購法雖未規範，但涉及公平法規範者，由公平會依公平法處理。

11. 公平交易委員會與勞委會職訓局就職業訓練廣告案件之協商結論（88.7.5）[226]

此協調結論係關於業者所刊登職業訓練廣告涉有不實案件處理，區分為經許可及未經許可或已撤銷許可之事業，公平會與職訓局之分工如下：

⑴ 經職訓局（103 年 2 月 17 日改制為勞動部勞動力發展署）依法許可設立之職業訓練機構：由職訓局依法管理，相關違法行為（包括所為廣告涉有不實情事）併由該局依法查處。

⑵ 未經職訓局許可設立（或因違法前經該局撤銷許可）之職業訓練機構所為不實廣告行為，均由職業訓練局就廣告中所載事業是否經許可、該局是否曾予以輔導、訓練費之收取、講師資格及技能檢定等表示內容是否有虛偽不實，先行表示具體專業意見，並提供相關認定資料後，再由公平會依公平法辦理。

[226] 此協調結論無文號。

12. 公平交易委員會與內政部處理不動產經紀業者收取差價行為案件之協調結論（93.4.30）[227]

依此結論有關不動產經紀業者收取差價行為案件，先由內政部依據不動產經紀業管理條例之相關規定處理。即涉及不動產經紀業者收取差價行為之檢舉案件，先由內政部依法處理，如有影響市場交易秩序及公共利益之情形，由公平會依公平法處理。

13. 公平交易委員會與內政部處理不動產經紀業不實廣告案件之協調結論（96.6.29）[228]

依此協調結論，不動產經紀業所不實廣告案件之處理權限如下：

⑴ 不動產經紀業所為不實廣告案件，由內政部依不動產經紀業管理條例處理；不屬於不動產經紀業管理條例規範之範疇者，由公平會依公平法處理。

⑵ 不動產經紀業所為之廣告內容，倘係涉及事業服務品質、企業形象、行銷策略等虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵，或其他足以嚴重影響市場交易秩序及公共利益之情形者，由公平會依公平法處理。

⑶ 不動產經紀業係加盟經營，而未於廣告、市招及名片等明顯處，標明加盟店或加盟經營字樣者，由內政部依不動產經紀業管理條例處理。

⑷ 建商委託不動產經紀業者從事銷售行為之不實廣告案件，依其個案具體情形，倘得認建商與不動產經紀業者俱為廣告主時，由公平會依公平法處理。

⑸ 其他不動產經紀業所為不實廣告案件，倘無法依上開原則劃分業務管轄，由內政部與公平會協調處理。

14. 公平交易委員會與行政院金融監督管理委員會、內政部警政署就「代

[227] 93.5.20 第 654 次委員會通過，公平會（93）公壹字第 0930003905 號函分行（2004）。
[228] 96.7.26.第 820 次委員會議通過，公平會（96）公參字第 0960006447 號函分行（2007）。

辦貸款」、「債務協商」及其他金融違規廣告案件之協調結論（95.3.22）[229]

就金融違規廣告應由何機關處理，依此協調結論，處理機關如下：

⑴ 違規廣告內容涉及金融相關法規之規範，移請行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）判定，若涉有詐欺、吸金及暴力討債等情事，移請內政部警政署依法查處。另與金融相關法規規範無涉之廣告，則由金管會就廣告內容提供具體違法之理由及依據，並移送公平會查處。

⑵ 廣告中宣稱「低利率、高額度、快速撥款、信貸方案比較、貸款實例」等，因與公平會前處分代辦貸款事業違法類型相同，由公平會進行查處。

⑶ 廣告中就「代辦貸款」或「債務協商」之宣稱，涉及金融相關法規之規範，移請金管會查處，若與金融相關法規規範無涉，請金管會或中華民國銀行商業同業公會全國聯合會（並副知金管會）提供專業意見，以為公平會審理之參據。

15. 公平交易委員會與行政院金融監督管理委員會處理金融業涉及不當行銷結構型金融商品案件之協調結論（97.8.5）[230]

此協調結論係就不當行銷結構型金融商品案件之處理，就協調後案件處理結論如下：

⑴ 涉及不實廣告案件：有關金融機構銷售結構型金融商品行為涉及虛偽不實或引人錯誤廣告之案件，先由金管會依據相關金融法規（如信託業法、銀行法、證券交易法及保險法等）處理後，如尚涉有違反公平法情事，由公平會依法辦理。

⑵ 涉及不當行銷行為案件：有關金融機構涉及不當銷售結構型金融商品行為之案件，先由金管會依據相關金融法規（如信託業法、

[229] 公平會（95）公參字第 095000255 號函分行（2006）。

[230] 97 年 9 月 3 日第 878 次委員會議通過，公平會（97）公壹字第 0970008097 號函分行（2008）。

銀行法、證券交易法及保險法等）處理後，如尚涉有違反公平法情事，由公平會依法辦理。

16. 公平交易委員會與行政院金融監督管理委員會之協調結論（98.8.11）[231]

此協調結論涉及證券商不實廣告行為、未取得會計師資格者，以廣告使人誤認有會計師資格者之處理、公開發行公司、金融機構結合案件，公平會與金管會應互相配合事項。

17. 公平交易委員會與教育部及直轄市、縣（市）政府處理補習班涉及不實廣告案件之協調結論（98.6.2）[232]

依此結論補習班不實廣告，依其是否立案而有不同處理如下：

⑴ 有關已立案之補習班涉及虛偽不實及引人錯誤廣告之案件，由直轄市、縣（市）主管教育行政機關處理。惟如依補習及進修教育法及其所定短期補習班管理規則（或自治條例）未涵蓋部分而屬公平法規範範疇者，由公平會依公平法處理。

⑵ 未立案之補習班涉及虛偽不實及引人錯誤廣告之案件，由公平會依公平法處理。

18. 研商「種苗、肥料、牧場業務、包裝米及有機食品等不實標示、廣告案件相關法規適用」協調會議結論（102.1.25）[233]

本協調結論並未冠部會名稱，但多數應係屬農業部（原農業委員會）權責，部分與衛福部有關。

此協調結論內容有四：即修正原協調結論、有關市售包裝米廣告不實案件權責機關之認定、有關有機食品標示不實案件，農產品生產及驗證管理法、食品衛生管理法與公平法間之適用關係、有關產銷履歷標示不實案

[231] 98 年 9 月 2 日第 930 次委員會議通過，公平會（98）公壹字第 0980008551 號函分行（2009）。

[232] 98 年 6 月 25 日第 920 次委員會議通過，公平會（98）公參字第 0980006246 號函分行（2009）。

[233] 102 年 3 月 20 日第 1115 次委員會議通過，公平會（102）公競字第 1021460341 號函分行。

件，產銷履歷農產品驗證管理辦法、食品衛生管理法及公平法間之適用關係。

但在此協調結論中，並未說明「原協調結論」係何時？由何機關所為之協調結論。

19. 研商「公平交易委員會、行政院衛生署及經濟部對於不實標示、廣告案件相關法規適用」協調會議結論（101.12.5）[234]

「一、標示部分

（一）有關食品標示不實案件，食品衛生管理法、商品標示法及公平法間之適用關係：

有關食品標示不實案件，因食品衛生管理法第 19 條相對於公平法第 21 條乃為特別規定，行政院衛生署與公平會雙方同意仍以 81 年 3 月 19 日所為協調結論為業務分工，亦即食品標示不實案件，優先適用食品衛生管理法者，由行政院衛生署處理。

至食品以外之一般商品標示不實案件，因商品標示法與公平法間之適用關係仍有疑義，公平會將另擇期邀集經濟部與法務部再次開會研商。

（二）有關藥物標示不實案件，藥事法、商品標示法與公平法間之適用關係：

有關藥物標示不實案件，行政院衛生署與公平會雙方同意仍以 81 年 3 月 19 日所為協調結論為業務分工，亦即有關藥物標示不實案件，由行政院衛生署優先處理。

藥物以外之一般商品標示不實案件，同前開（一）第 2 點辦理。

二、廣告部分

（一)有關食品廣告不實案件，食品衛生管理法與公平法之適用關係：

有關食品廣告不實案件，因食品衛生管理法第 19 條相對於公平法第

[234] 102 年 3 月 20 日第 1115 次委員會議通過，公平會（102）公競字第 1021460413 號函分行（2013）。

21 條為特別規定，行政院衛生署與公平會雙方同意仍以 81 年 3 月 19 日所為協調結論為業務分工，即食品廣告不實案件，優先適用食品衛生管理法者，由行政院衛生署處理。

（二）有關藥物廣告不實案件，藥事法與公平法之適用關係：

有關藥物廣告不實案件，行政院衛生署與公平交易委員會雙方同意仍以 81 年 3 月 19 日所為協調結論為業務分工，亦即：

藥物廣告不實案件，由行政院衛生署優先處理。

一般商品（藥事法第 4 條所稱藥物以外之一般商品）涉醫療效能宣稱之不實廣告案件，由行政院衛生署處理。

一般商品（藥事法第 4 條所稱藥物以外之一般商品）為醫療效能以外之不實宣稱廣告案件，由公平會處理。」

此協調結論內容，多數係重申公平會、衛福部、經濟部，就食品、藥品不實標示或不實廣告行為處理之分工。

20. 行政院 102 年 6 月 10 日、6 月 28 日裁示本會與經濟部就一般商品不實標示之管轄分工原則

此裁示雖列為行政協調項中，但並不是公平會與其他機關之協調，而係行政院之裁示，但因列在行政協調項中，本報告仍將之列入行政協調中。

行政院就公平會與經濟部一般商品不實廣告管轄之分工裁示為在商品為虛偽不實或引人錯誤標示，涉及事業間不公平競爭者，由公平會依公平法第 21 條及第 42 條規定處理[235]，非關事業間不公平競爭者，由經濟部依商品標示法第 6 條及第 14 條規定處理。

(二) 處理原則

公平會就公平法之執法訂有處理原則，就處理原則之性質，司法院大

[235] 原裁示公平會依公平交易法第 21 條及第 41 條規定處理，但公平交易法第 41 條規定，於 104 年 2 月 4 日修正公布，依違法行為類型，分列為現行條文第 40 條及第 42 條。商品為虛偽不實或引人錯誤標示，涉及事業間不公平競爭者，應依第 21 條及第 42 條規定處理。

法官釋字第 548 號解釋，就公平會 86 年 5 月 14 日公法字第 01672 號函發布之「審理事業發侵害著作權、商標權或專利權警告函案件處理原則」是否違憲之爭議問題上認該處理原則是「該會本於公平交易法第四十五條規定所為之解釋性行政規則，用以處理事業對他人散發侵害智慧財產權警告函之行為，有無濫用權利，致生公平交易法第十九條、第二十一條、第二十二條、第二十四條等規定所禁止之不公平競爭行為。」依該解釋見解，公平會所訂之處理原則，係公平會基於職權因執行特定法律公平法之規定，所必要之釋示，以供該會所屬公務員行使職權時之依據，係屬解釋性行政規則。

公平會所訂之處理原則，除一般性行政程序，如閱卷、聽證程序外，與公平法內容相關者，依其內容可分為各別法條處理原則、特定行為之處理原則、特定產業之處理原則。

1. 各別法條處理原則

公平交易委員會對於公平交易法第二十一條案件之處理原則

公平交易委員會對於公平交易法第二十五條案件之處理原則

公平交易法第四十六條適用基準[236]

公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則[237]

公平交易委員會對於同業公會等事業團體之規範說明[238]

2. 特定行為之處理原則

公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則[239]

公平交易委員會對於中小企業申請聯合定價案件之處理原則[240]

公平交易委員會對於國內個體加油站業者申請聯合購油案件之處理原

[236] 公平會（105）公法字第 10515605372 令（2016）。
[237] 公平會（112）公資字第 1122160248 號令（2023）。
[238] 公平會（105）公服字第 10512605781 號令（2016）。
[239] 公平會（112）公服字第 11212603991 號令（2023）。
[240] 公平會（105）公製字第 10513608261 號令（2016）。

則[241]

公平交易委員會對於事業發侵害著作權、商標權或專利權警告函案件之處理原則[242]

公平交易委員會對於國民中小學教科書銷售行為之規範說明[243]

公平交易委員會對於令為刊登更正廣告案件之處理原則[244]

公平交易委員會對於技術授權協議案件之處理原則[245]

公平交易委員會對於薦證廣告之規範說明[246]

公平交易委員會對於不動產廣告案件之處理原則[247]

公平交易委員會對於比較廣告案件之處理原則[248]

公平交易委員會對於網路廣告案件之處理原則[249]

3. 特定產業之處理原則

公平交易委員會對於電梯事業之銷售及維修保養行為案件之處理原則[250]

公平交易委員會對於瘦身美容案件之處理原則[251]

公平交易委員會對於加盟業主經營行為案件之處理原則[252]

公平交易委員會對於委託家庭式代工案件之處理原則[253]

公平交易委員會對於預售屋銷售行為案件之處理原則[254]

---

241 公平會（105）公製字第 10513602711 號令（2016）。
242 公平會（113）公法字第 1131560137 號令（2024）。
243 公平會（104）公製字第 10413607751 號令（2015）。
244 公平會（104）公競字第 1041461089 號令（2015）。
245 公平會（105）公法字第 10515606031 號令（2015）。
246 公平會（106）公競字第 10614600441 號令（2017）。
247 公平會（112）公競字第 1121461133 號令（2023）。
248 公平會（105）公競字第 10514613351 號令（2016）。
249 公平會（112）公競字第 1121460179 號令（2023）。
250 公平會（104）公製字第 1041360223 號令（2005）。
251 公平會（105）公競字第 10514613221 號令（2006）。
252 公平會（107）公服字第 10712604971 號令（2008）。
253 公平會（104）公製字第 1041360211 號令（2005）。
254 公平會（104）公服字第 10412603471 號令（2005）。

公平交易委員會對於數位匯流相關事業跨業經營之規範說明[255]

公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明[256]

公平交易委員會對於瓦斯安全器材銷售案件之處理原則[257]

公平交易委員會對於不動產經紀業之規範說明[258]

公平交易委員會對於金融業之規範說明[259]

公平交易委員會對於流通事業之規範說明[260]

公平交易委員會對於百貨公司與專櫃廠商間交易行為案件之處理原則[261]

公平交易委員會對於機車事業之規範說明[262]

公平交易委員會對於國內民用航空運輸事業結合、聯合行為案件之處理原則

公平交易委員會對於汽車零（配）件交易案件之處理原則

(三) 行政解釋

公平會為執行公平法，行政規則部分除前開行政協調、處理原則外，並另公布有行政解釋,就公平法規定用語之意涵與執法基準制定加以規範,該行政解釋，部分係公平會主動為之者，部分係回應行政院要求研議者，部分係回應民眾或團體函請該會解釋者。茲依公平法順序，簡要說明公平會就公平法令所為之行政解釋。隨著公平法施行時間，行政解釋內容成為公平會執法主要規範依據之一。

---

255 公平會（106）公服字第 10612600521 號令（2007）。
256 公平會（110）公服字第 11012603301 號令（2021）。
257 公平會（105）公製字第 10413607891 號令（2016）。
258 公平會（104）公服字第 10412611785 號令（2015）。
259 公平會（104）公服字第 10412608431 號令（2015）。
260 公平會（104）公服字第 10412611745 號令（2015）。
261 公平會（105）公服字第 10512612911 號令（2016）。
262 104 年 4 月 1 日第 1221 次委員會議修正，公平會（104）公製字第 1041360220 號令（2015）。

1. 行為主體

(1) 公研釋 090 號：行政機關之私法行為有無適用公平交易法之疑義

公平會此解釋認:「關於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，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，亦均應受公平交易法之規範。」、「關於行政機關委託民間或其他機構辦理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，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，亦均應受公平交易法之規範。」

(2) 公研釋 025 號：工會是否屬公平法所稱「事業」及「交易相對人」之疑義

工會是否屬公平法所稱之事業及交易相對人，此解釋認工會在特定條件下得提供服務從事交易，故可能成為公平法所稱之事業或交易相對人。

(3) 公研釋 109 號：補充解釋「職業工會是否受公平交易法規範」之疑義

就此問題，公平會認該會日後處理職業工會相關案件時，自應考量下列事項，作為決定該案件是否應受理及是否違反公平法之判斷準據：行為主體是否為公平法所欲規範之事業、相關行為是否超越勞工相關法規之規定，而以限制競爭為目的、相關工會或會員之市場力量是否足以影響市場競爭秩序。

(4) 人壽保險業務人員是否屬公平法所稱「事業」[263]

此解釋認公平法規定之事業係具有「獨立」從事經濟活動之特性。保險業務員如為所屬保險公司之受僱員工,則因其缺乏事業所應有之獨立性,

[263] 公平會（85）公法字第 01358 號函（1996）。

所為招攬保險業務之行為係屬公司之行為，故非公平法所稱之事業；惟若保險業務員非保險公司之受僱員工，而具有獨立從事交易之特性者，則為公平法所稱之事業，應受公平法之規範。至於保險業務員是否為公司員工而不具獨立性，尚須視個案判斷之。

(5) 勞委會所訂之「中醫勞保醫院特約標準」是否屬公平法規範範圍

本解釋援引勞工保險條例第 50 條規定，認勞委會所訂之申請特約標準，應屬公法行為，尚無公平法之適用。

(6) 土地代書業是否屬公平法所稱「事業」

此解釋認土地代書（地政士），可以獨立從事土地登記代理工作，為實際上提供服務從事交易之人，符合公平法所稱之事業，自應受公平法所規範。

(7) 政府甄選合作廠商，於契約中訂定價格上下限，是否違反公平法[264]

此解釋認來函機關（經濟標準局）提供國家標準資料影像檔，委託合作廠商提供網站及檢索系統，雖有向合作廠商收取回饋金；惟因不具有報酬對價關係，故可認屬「行政規費」之一種。依公平會公研釋字第 090 號「行政機關之私法行為有無公平交易法之適用」解釋意旨，本件委託行為尚無公平法之適用。

(8) 政府辦理國有非公用不動產租售業務是否屬公平法規範範圍[265]

此解釋認應屬公平法規範範圍，理由係國有財產管理機關依據國有財產法辦理國有非公用不動產之租、售業務，雖係基於法令為國家處理公務，惟其租、售國有非公用不動產行為，本質上與私法上之租賃、買賣行為並無差異，故國有財產管理機關為租、售國有非公用不動產行為時，係屬公平法第 2 條第 4 款（現行法第 2 條第 1 項第 3 款）所稱「提供商品或服務從事交易之人或團體」之事業，除非有國有財產法之特別規定而可依公平

[264] 公平會（87）公壹字第 8712491-001 號函（1998）。
[265] 公平會（82）公法字第 51902 號函（1993）。

法第 46 條第 1 項規定排除公平法之適用外，國有財產管理機關為租、售國有非公用不動產之私法行為，應受公平法之規範。

(9) 公研釋 055 號：勞保局對於特殊治療材料之核付方式，是否受公平法規範之疑義

此解釋認勞保局對於特殊治療材料之核付方式，是否受公平法之規範乙案，經公平會 82 年 4 月 28 日第 82 次委員會議決議：該核付方式係屬政府機關執行公法之公權力作用，無公平法之適用。

(10) 公研釋 001 號：政府對公立醫院補助是否屬公平法規範範圍之疑義

此解釋認政府機關為公法行為時，其主體並非公平法第 2 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，非公平法規範之範圍。

2. 結合

(1) 公平法第 10 條第 1 項第 3 款「全部或主要部分之營業或財產」之認定方式

此解釋有關公平法第 6 條第 1 項第 3 款「主要部分之營業或財產」之認定，除應從系爭財產之「量」占讓與事業總財產之比例，及其「質」相較於讓與事業其他財產之重要性外，更應衡酌參與結合事業之市場地位是否因此而有改變。可參酌下列因素就具體個案綜合考量：

① 讓與部分之財產或營業占讓與事業之總財產價值之比例及其營業額比例。

② 讓與部分之財產或營業得與事業分離，而得被視為獨立存在之經營單位（例如行銷據點、事業部門、商標、著作、專利或其他權利或利益）。

③ 從生產、行銷通路或其他市場情形，讓與部分之財產或營業具有相當之重要性。

④ 受讓公司取得讓與部分之財產或營業，將構成受讓事業經濟力之擴張，而得增加其既有之市場地位。

(2) 外國事業間之股權移轉是否屬公平交易法所稱「結合」[266]

就某律師事務所提出之案例事實，是否屬公平法規定之結合，此解釋認本案韓國 A 公司倘因購入韓國 B 公司 60%之股份，而有生「直接或間接控制台灣 B 公司之業務經營或人事任免」情事，則因該台灣 B 公司係屬在台之事業，且其「直接或間接控制台灣 B 公司之業務經營或人事任免」之事實可認定係發生在我國，故仍應屬公平法第 10 條第 1 項第 5 款之結合態樣，而受公平法規範。

(3) 加盟是否屬公平法所稱之「結合」[267]

此解釋認來函詢問公司之加盟型態符合公平法第 10 條第 1 項第 5 款之規定結合形態，理由係於來函詢問加盟業主基本上拘束加盟主之採購對象、交易條件，或拘束其銷售對象或交易條件者，加盟業主對於加盟主便有「直接或間接控制其業務經營」的情形，構成結合關係。

(4) 公平會依公平法第 11 條第 7 項規定所為 30 日期間延長之通知，採「到達主義」[268]

此解釋函表示公平會依公平法第 11 條第 3 項規定所為 30 日期間之延長通知，業經公平會委員會議決議，採「到達主義」。

(5) 公平法第 10 條第 1 項所稱之「他事業」除以結合時既存之事業為規範對象外，亦應包括新設立之事業[269]

依此解釋令，事業不論係投資於既存事業或新設事業，其對該事業市場所可能產生限制競爭之效果並無不同，故公平法第 10 條第 1 項（原第 6 條第 1 項）所稱之「他事業」除以結合時既存之事業為規範對象外，亦應

[266] 公平會（88）公法字第 01667 號函（1999）。
[267] 公平會（81）公壹字第 04799 號函（1992）。
[268] 公平會（91）公法字第 0910005931 號函（2002）。
[269] 公平會（91）公法字第 0910008126 號令（2002）。

包括新設立之事業在內，公平會公研釋〇一二號解釋自 91 年 8 月 20 日起停止適用。

3. 聯合行為

(1) 關係企業間是否為聯合行為之主體[270]

依此解釋令，依公平法第 14 條第 1 項規定，聯合行為指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意相互約束事業活動，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。關係企業間彼此利害關係同一，基於集團整體利潤極大化之考量，接受集團「同一決策主體」之指令從事經濟活動，難謂具有經濟獨立性與自主決定能力。是倘具有控制從屬關係之「同一經營團隊」所為「單一行為決意」，就集團旗下各公司所持有及經營之百貨商場辦理共同行銷，尚與聯合行為具競爭關係同一產銷階段事業「合意」之要件有間。

(2) 同業公會自律規範不涉及聯合行為之例[271]

此解釋令就藥師公會訂定「會員不得憑處方箋贈送物品處置辦法」是否違反公平法，認健保特約藥局以贈品招徠民眾持處方箋前往調劑之行為，業經中央及地方衛生主管機關認定違反藥師法規定，是藥師公會訂定「會員不得憑處方箋贈送物品處置辦法」，核其目的僅在於促使會員遵守藥師法規定，與公平法所欲規範之限制競爭行為尚屬有間，無須向公平會提出聯合行為許可申請。

(3) 聯合行為微小不罰之認定標準[272]

依此解釋令有關公平法第 14 條規定，參與聯合行為之事業，於相關市場之市場占有率總和未達 10%者，推定不足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能；但事業之聯合行為係以限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區為主要內容者，不在此限。

---

[270] 公平會（105）公法字第 10515602811 號令（2016）。
[271] 公平會（105）公法字第 10515602812 號令（2016）。
[272] 公平會（105）公法字第 10515600941 號令（2016）。

(4) 公研釋 053 號：訂定藥品參考價格表，是否違反公平法之疑義[273]

就臺灣西藥商業同業公會聯合會向公平會函請釋示為推行藥品公開標價訂定參考價格表，是否違反公平法？此函釋認「貴會訂定藥品參考價格表，足以影響會員之訂價決策、形成價格聯合、及提供上游業者對下游業者進行價格約定之機會，故貴會不應有訂定參考價格表之行為。」

(5) 事業申請許可聯合行為之時點[274]

依此函釋，公平會認依據請釋內容，來函單位所擬推動之研發計畫，應屬公平法所規範之聯合行為，依公平法第 14 條規定，應於事前向公平會提出申請，並於取得許可後，方得為之。至於申請時機，依來函表示，由於本項工作具體內容及未來走向尚待收妥創設金並完成研究規劃後，方臻明確，故屆時再依公平法及其細則相關規定，向公平會正式提出聯合行為申請。

(6) 公研釋 068 號：公會統一訂定家電舊品處理費用供會員參考，是否違反公平法之疑義[275]

依此函釋，公平會認依臺北縣電器商業同業公會請釋事由經析，係屬公會對會員銷售商品之價格或服務報酬之協議、訂定、公告維持、變更之聯合行為態樣。依據公平法第 14 條（現行第 15 條）規定，事業不得為聯合行為。如聯合行為係屬有利於整體經濟與公共利益之統一規格或型式聯合、合理化、專業化聯合、輸出入聯合、不景氣聯合或加強中小企業經營效率之聯合行為等為公平法同條規定之 7 種行為，經向公平會申請許可後，始得為之。

(7) 中央銀行以行政指導方式推行退票及拒絕往來新制有無違反公平法[276]

就中央銀行請釋以行政指導方式推行退票及拒絕往來新制與公平法之

[273] 公平會（82）公貳字第 50775 號函（1993）。
[274] 公平會（89）公貳字第 8816469-001 號函（2000）。
[275] 公平會（82）公貳字第 05388 號函（1993）。
[276] 公平會（89）公壹字第 8913191-003 號函（2000）。

規定有無不符，此函釋認經公平會89年11月23日第472次委員會議決議：本案形式上雖屬具有競爭關係之事業共同限制交易對象之行為，惟其推行之目的係為金融交易秩序及整體經濟利益之考量，且實施後亦不致發生影響市場供需功能之實質效果，尚無限制競爭或不公平競爭之虞，應不受公平法聯合行為之禁制規範。

(8) 公會提供各類原料成本分析表是否違反公平法[277]

台灣區拉鍊工業同業公會請釋若對會員提供各類拉鍊原物料成本分析表是否違反公平法，此函釋認：「個別事業對所經營行業之成本變化，應知之甚詳，如何合理計算成本與產品售價，自宜由其視市場情況個別決定，貴公會於拉鍊原物料市場行情發生劇烈波動時，提供會員廠是項資料，由於拉鍊原物料成本高占總成本的70%，此種作為倘造成廠商對產品價格之合意，影響市場價格呈一致性變動，可能涉及違反公平交易法聯合行為之規範。」

(9) 公會訂定醫療器材售後維修服務收費參考表是否違反公平法[278]

就台北市醫療器材商業同業公會請釋擬訂醫療器材售後維修服務收費參考表是否適法，此函釋表示該公會所稱訂定「醫療器材售後維修服務收費參考表」請釋事項，係屬聯合定價行為，若該公會或所屬會員認有聯合定價之必要，應依上揭條文所列7項得申請例外許可之條款，事前向公平會提出申請。

4. 限制轉售價格行為

(1) 修正公研釋004號解釋文：產品代銷契約中限制銷售價格及銷售地區有無違反公平法[279]

此解釋認：

[277] 公平會（84）公貳字第02950號函（1995）。
[278] 公平會（86）公貳字第8603677-001號函（1997）。
[279] 公平會（90）公法字第00827號函（2001）。

① 是否為代銷契約，不能僅從其契約之字面形式而應就其之實質內容加以認定。

② 如確屬代銷契約，有關公平法之適用問題說明如下：

關於代銷契約中約定有銷售價格者，因代銷之事業所獲得之利潤並非因購進商品再予轉售而賺取其間之差額，因此無轉售價格之問題，不適用公平法第 19 條之規定。

關於代銷契約，是否違反公平法第 20 條第 5 款（原第 19 條第 6 款）規定，仍應視個案具體認定。

(2) 公研釋 032 號：經銷契約上約定產品之建議價格與下游經銷商應有一定銷售業績，是否違反公平法之疑義[280]

此解釋與限制轉售價格相關者係建議轉售價格是否違法之爭議，此函釋認公平法原 18 條規定所欲規範者，係事業與交易相對人間對轉售價格之「約定」，在經銷契約上明定建議售價 2,700～4,000 元，如對下游經銷商未要求或約定應以該上下限價格出售或不得打折，即不能僅以印有建議售價而認定違反公平法第 18 條（現第 19 條）規定。另廠商於產品外包裝上印上「全省建議售價 4,000 元」，如對下游經銷商未要求或約定應以該建議價格出售或不得打折，即不能僅以印有建議售價而認定違反修正前公平法第 18 條規定。

(3) 公研釋 019 號：釋示(一)書籍訂價(二)對不同作家給予不同給付(三)新書預約廣告同時登載定價及預約折扣優待（四）對大、中盤與販賣店給予不同折扣（五）對回頭書、清倉低價拍賣及各種節日折扣優待等行為是否違反公平交易法之疑義[281]

此函釋對書籍印定價是否違反公平法禁止限制轉售價格行為之規定認書籍可否印定價，依修正前公平法第 18 條規定所欲規範者，係事業與交易

[280] 公平會（81）公參字第 02148 號函（1992）。

[281] 公平會（81）公參釋字第 00485 號函（1992）。

相對人間對轉售價格之「約定」，故如出版社對下游經銷商未要求或約定應以某固定價格出售或不得打折，即不能僅以書籍上印有定價而認定違反修正前公平法第 18 條（現第 19 條）規定。

(4) 公研釋 007 號：出版品定價及作者稿費之不同給付是否違反公平法[282]

此解釋限制轉售價格行為相關者與前函釋類似，係出版品定價是否違反公平法，此解釋認公平法第 18 條其所欲規範者，係事業與交易相對人間對轉售價格之「約定」，故如出版社對下游經銷商未要求或約定應以某固定價格出售或不得打折，即不能僅以出版品上印有定價而認定違反公平法第 18 條（現第 19 條）規定。

5. 限制競爭或妨礙公平競爭行為

(1) 公研釋 020 號：有關日常用品、贈品促銷、刊登廣告及搭售行為之疑義[283]

此函釋與公平法第 20 條相關者為對搭售之解釋，認：「電視台如要求顧客購買黃金時段之廣告，須搭配購買不好時段之廣告，而不單獨出售黃金時段之廣告時，其搭售行為已限制交易相對人之事業活動，惟是否違反公平法第 19 條第 6 款（現第 20 條第 5 款）規定，應綜合行為人之意圖目的、市場地位、所屬市場結構、商品特性及履行情況對市場競爭之影響等因素加以判斷。」

(2) 公研釋 023 號：利誘顧客行為及供應價、售價與獎勵方式不一是否違反公平法，以及百貨業、專櫃廠商、供貨商間與公平法關係之疑義[284]

此函釋與公平交易法第 20 條規定相關者有二：

① 利誘顧客有否違反公平法：

此函釋認公平法第 19 條第 3 款所稱之利誘，係指事業不以品質、價格及服務爭取顧客，而利用顧客之射倖、暴利心理，以利益影響顧客對商品

[282] 公平會 81 年 3 月 21 日第 18 次委員會議討論案，但此函釋並無函文號。
[283] 公平會（81）公參字第 00930 號函（1992）。
[284] 公平會（81）公參字第 00209 號函（1992）。

或服務為正常之選擇，從而誘使顧客與自己交易之行為，並有妨礙公平競爭之虞而言。有關贈獎促銷活動是否屬於公平法第19條第3款所稱「利誘」疑義，應視其贈獎促銷之內容是否已達前述之利誘程度，而使競爭者之交易相對人因此而與自己為交易行為，並有妨礙公平競爭之虞而定。

來函所列9種利誘顧客之行為，除「不實」及「販賣仿冒商品」明顯違法，可依公平法第21條、第20條加以規範外，其餘「折扣戰」、「贈品」（摸彩）、「每日一物」、「貴賓卡優待」、「週年慶打折」、「買一送一」等 7種行為，均可依前述原則就具體個案衡量是否違法。

② 供應價、售價及獎勵方式不一有否違反公平法。

所謂「差別待遇」，係指就同一商品或服務，以不同之價格或價格以外之條件出售給同一競爭階層不同之購買者而言，在一般商業交易，「差別待遇」係屬常見，惟是否違反公平法第19條第2款規定，應考量市場情況、成本差異、交易數額、信用風險等因素判斷有無正當理由暨是否會妨礙公平競爭。

廠商對不同銷售點按不同的進貨成本、交易數額給予不同的供應價或銷售價，應為市場價格機能之正常現象，而對銷售業績達某一標準以上者，以減收貨款獎勵，或對慈善機構鑒於公益原因給予較低之供應價等情形，尚難謂為違法。

(3) 公研釋字057號：廠商限制經銷商提供售後服務時以使用原廠零件為限，是否違反公平法第19條之疑義[285]

此函釋表示經公平會討論後，認：「關於製造與公眾安全有關產品廠商要求其經銷商提供售後服務時，以使用原廠零件為限者，其限制之要求於上游事業能提出公正客觀之證明，證實下游事業為客戶修護保養時，若不以原廠零件提供服務將危及公眾安全者，得認有正當理由，故該限制是否違反公平交易法第19條第6款（現第20條第5款），仍須視個案具體情況

[285] 公平會（82）公貳字第01717號函（1993）。

為斷。」

(4) 公研釋 015 號：獨家交易安排、地域或顧客之限制等行為是否違反公平法[286]

此函釋認公平法第 19 條第 6 款（現第 20 條第 5 款）規定：「事業不得以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為。」所稱限制交易相對人之事業活動，包括搭售、獨家交易安排、地域或顧客之限制、使用限制及其他限制交易相對人之事業活動。

此函釋復認就來函所稱情形：１、只能專售該廠商之產品，係屬於上述情形所稱獨家交易安排。２、劃定經銷區域，不許跨區銷售，係屬上述情形所謂地域或顧客之限制。３、禁止從事國內、外相關產品進出口及任何其它事業之投資，係限制經銷商之經營項目，惟是否不正當限制而妨礙公平競爭，應綜合當事人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品特性及履行情況對市場競爭之影響等加以判斷。

此函釋並認經銷商違反上述規定，製造商進而處以罰款並取消經銷資格，且對違約公司所出售之同種類產品收取比其他經銷商較高之價格，是否違反公平法乙節，端視前述約定事項是否為不正當限制交易相對人之事業活動，如非不正當限制交易相對人之事業活動，則製造商對違約商之處罰係屬民事契約的責任問題，尚難謂違反公平法。反之如係不正當限制交易相對人之事業活動，而有妨礙公平競爭之虞，則應受公平法第 19 條第 6 款（現第 20 條第 5 款）之規範。

(5) 公研釋 045 號：電腦產品搭售是否違法之疑義[287]

此函釋說明在判斷是否符合搭售之構成要件應考慮因素、在判斷搭售是否違法之標準應考慮因素。

(6) 公研釋 016 號：限制交易相對人之行銷通路是否違反公平法[288]

---

[286] 公平會（81）公參字第 00455 號函（1992）。
[287] 公平會（81）公參字第 09144 號函（1992）。
[288] 公平會（81）公參字第 00691 號函（1992）。

此函釋認：「關於　貴公司新通路計畫中，擬限制金儀公司不得銷售予標達之大盤商或總經銷，或其中大盤商有特殊需要向金儀公司進貨時，如協調金儀公司限量供應予大盤或金儀先售標達再轉售予該大盤商乙節，查此等限制屬一種限制交易相對人事業活動之行為，至於是否違反公平交易法第 19 條第 6 款規定，以其限制是否『不正當』以及是否『有妨礙公平競爭之虞』為斷。而其限制是否『不正當』以及是否『有妨礙公平競爭之虞』，本會在認定上，將會依個案具體情形綜合當事人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品特性及履行情況對市場競爭之影響等因素判斷之。」

(7) 公研釋 107 號：公會所訂「石材工程鑑定收費標準」區分會員與非會員而為差別收費，是否違反公平法之疑義[289]

此函釋認公會所訂「石材工程鑑定收費標準」區分會員與非會員而為差別收費，是否違反公平法第 19 條第 2 款之規定，依同法施行細則第 23 條（現行第 26 條）規定，所稱正當理由，應審酌市場供需概況、成本差異、交易數額、信用風險及其他合理事由定之。

(8) 公研釋 009 號：製造廠限制經銷商之交易對象及對不同經銷商予不同待遇之行為有無違反公平法[290]

此函釋涉及差別待遇與限制交易相對人事業活動之合法性，此函釋認：

製造廠商在同一鄉內設置兩家經銷商，而對後設之乙經銷商於契約書內限制其不得將該產品銷售給先設之甲經銷商之現有客戶者，因其限制經銷商銷售顧客之範圍，而具有限制交易相對人之事業活動之意義，至有無違反公平法第 19 條第 6 款規定，公平會在認定上，將依具體個案考量當事人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品特性及履行情況對市場競爭之影響等因素加以判斷，不能一概而論。

[289] 公平會（85）公貳字第 8508842-001 號函（1996）。
[290] 公平會（81）參字第 00435 號函（1992）。

另製造商就提供之設備僅要求後設之乙經銷商支付使用費，係一種交易條件之差別待遇，至於有無違反公平法第 19 條第 2 款無正當理由不得對他事業給予差別待遇之行為之規定，公平會在認定上將依具體個案考量市場情況、成本差異、交易數額、信用風險等因素而加以判斷。

6. 虛偽不實或引人錯誤之表徵

(1) 事業於廣告上載明表示或表徵「僅供參考」是否得據以免責[291]

此函釋認：「事業在廣告上對於商品之價格、數量、品質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵，即違反公平交易法第 21 條第 1 項之規定，仍不得以已於廣告或契約上載明該表示或表徵『僅供參考』，而主張免責。」

7. 不當提供贈品贈獎

(1) 事業提供贈品贈獎額度辦法所稱之「同類商品」及「贈品價值」之認定標準[292]

此公平會解釋令規定：

① 事業提供贈品贈獎額度辦法第三條第二款及第三款所稱「同類商品」，係指同一種類、同一內容物之商品而言。如為同類商品或服務買一送一，係屬上開條文第三款所稱「同類商品或服務之數量折扣行為」；倘非屬「同類商品」，可另考量是否合致同條第四款所稱「不同商品或服務組合銷售之套餐優惠促銷行為」，並依具體個案認定有無排除上揭辦法之適用。

② 事業提供贈品贈獎額度辦法第七條對贈品價值係依第二款規定依序認定，第一順位係依辦理贈品促銷行為之事業所宣稱之贈品價值

[291] 公平會（83）公參字第 02266 號函（1994）。

[292] 公平會（105）公法字第 10515602814 號令（2016）。

逕行認定。例如贈品雖為事業所自製，惟事業宣稱該贈品價值為一千元，則該贈品以一千元價值認定之。

8. 其他欺罔或顯失公平之行為

(1) 公研釋 003 號：真品平行輸入是否違反公平交易法[293]

就真品平行輸入是否違反公平法第 25 條之規定，此解釋認：「貿易商自國外輸入已經原廠授權代理商進口或製造商生產者，因國內代理商投入大量行銷成本或費用致商品為消費者所共知，故倘貿易商對於商品之內容、來源、進口廠商名稱及地址等事項以積極行為使消費者誤認係代理商所進口銷售之商品，即所謂故意『搭便車行為』則涉及公平法第 24 條所定之『欺罔』或『顯失公平』行為。」

(2) 事業發警告信函是否需檢附完整鑑定報告[294]

就民眾函詢公平會警告函處理原則有關採行鑑定程序者是否需於函中檢附完整鑑定報告，經委員會討論後函釋示：

「按本會警告函相關處理原則之規定，旨在防止智慧財產權人以對競爭對手之交易相對人濫發警告函方式，從事對競爭對手之不公平競爭，尚非禁止權利人以警告函方式排除侵害，亦即僅於發函程序之正當性加以規範，並不及於鑑定內容之實質認定。因此，解釋上只要專利權人在形式上已踐行同處理原則第 3 點第 1 項第 2 款規定之確認程序，即將可能侵害著作權、商標權或專利權之標的物送請公正客觀之鑑定機構鑑定並取得侵害鑑定報告，且於發警告函前事先通知可能侵害之製造商、進口商或代理商請求排除侵害者，業已善盡其應履行之程序及義務，則應屬權利之正當行使。是以，專利權人對競爭對手之下游經銷商等交易相對人發警告函，採先行取得鑑定報告程序者，並不以檢附完整鑑定報告為必要，惟仍須於函中載明使受信者足以合理判斷其鑑定結果有侵害之事實。」

[293] 此解釋係公平會 81 年 4 月 22 日第 27 次委員會議討論案，無文號。

[294] 公平會（89）公法字第 00146 號函（2000）。

(3) 公平法第四十五條「行使權利之正當行為」之涵義[295]

就民眾函詢公平法第 45 條規定「行使權利之正當行為」之涵義，此函釋認主要說明如下：

按有關專利權人或商標權人應如何依專利法或商標法規定，對涉嫌侵權廠商主張權利，應由該等法規之主管機關及法院解釋。

有關「行政院公平交易委員會審理事業發侵害著作權、商標權或專利權警告函案件處理原則」（以下稱警告函處理原則）部分：

公平法第 45 條有關「依照著作權法、商標法或專利法行使權利之正當行為」規定之解釋，除據各該智慧財產權法規定判斷其所具有之權利，亦須依公平法相關規定，審視權利之行使是否正當，權利人有無權利濫用形成不公平競爭行為之情事，方屬妥適。

公平會訂定警告函處理原則，係考量事業若未先循合理途逕解決紛爭或釐清疑點即發警告函，或警告函中未敘明相關事實，或以不實內容或影射方式指稱他事業侵權或違法，因其行為當時顯然欠缺發函給權利糾紛以外的第三人之合理依據，或者因為發函內容顯然將使受信者產生混淆或誤認，其發函後可以合理地預見將會發生拒絕交易等足以影響交易秩序之情形，則該等行為將有違反公平法相關規定之虞。故訂定此項警告函處理原則，係本於公平法執法機關之法定職掌，就事業所發侵害智慧財產權警告函行為是否構成違反公平法不公平競爭行為所為之解釋，對外並可供事業於為發警告函相關行為時，據以做為判斷是否適法之參考。依訂定之目的、依據及內容觀之，並無違反「比例原則」之情事。

(4) 建商強行收回買賣契約有無違公平法[296]

此函釋認：「建商要求購屋人須繳回契約書，始得領取所有權狀或辦理交屋等行為，因有礙交屋之完成，且未來可能妨礙買受人請求權之行使，

[295] 公平會（89）公法字第 02678 號函（2000）。
[296] 公平會（85）公參字第 8508184-001 號函（1996）。

係屬足以影響交易秩序之顯失公平行為，業經本會論以違反公平交易法第24條（現第25條）之規定。」

(5) 政府採購事宜函釋[297]

就民眾函詢請公平會解釋政府採事宜，此函釋認：

「公平法第24條規定：『除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。』所謂『欺罔』，係指事業以欺騙或隱瞞重要事實等引人錯誤之方法，致使交易相對人與其交易或使競爭者喪失交易機會。至於『顯失公平』係指事業行為已違反效能競爭原則，對於其他遵守公平競爭本質的競爭者『顯失公平』，而使市場上公平競爭之本質受到侵害，從而其行為具有商業倫理非難性者。參酌本會第93次委員會議通過之公共工程招標與公平交易法相關問題研究所示:『利用租借牌照或成立營造廠、虛增投標家數參與投標，其出租與承租牌照之事業，可非難處在於其可能藉此欺騙工程招標單位，使之誤信競爭之存在，而獲取交易之機會，違反公平交易法第24條之禁制規定。』貴事業來函所舉某公司前往投標，同時又由該公司之另一關係企業再領投一標之情形，如係虛增投標家數，意圖使市場上競爭之狀態不復存在，核屬以欺罔之方法，使招標單位誤信競爭存在，侵害相關市場之效能競爭，而為違反公平交易法第24條規定之欺罔行為。惟自87年5月27日政府採購法公布後，有關政府採購案件，原則上依政府採購法處理，併予敘明。」

9. 罰責

(1) 公研釋094號：自然人或公司籌備處被處分後，其所成立之公司再為相同行為時，是否適用公平法第41條後段之疑義[298]

關於「被處分人為自然人或公司籌備處時，則其嗣後成立之公司再為相同行為時，公平會是否可逕依公平法第41條後段加以處分」之問題，此

[297] 公平會（91）公法字第0910010626號函（2002）。

[298] 公平會（84）公法字第03446號函（1995）。

函釋認：

① 被處分人為自然人，其嗣後依法成立之公司再為相同行為時；因該公司具有法律上之獨立人格，其與單純被選任為法人代表人之自然人，係各別之權利義務主體者有所不同，不容混為一談。故法人有違法行為而應處罰時，除法律有特別規定其代表人應受處罰外，不得以其代表人為處罰之對象，行政法院著有判例（參照 50 年第 110 號判例）。自然人與法人雖均具人格，惟法人與自然人於性質及法令限制上畢竟差異。公司為法人且係以營利為目的，而依照公司法組織、登記、成立具有法律上人格之社團法人，其本質上並無行為之實體能力，必須透過設置機關以決定其意思，並實行其意思。故自然人與其嗣後成立之公司，二者並非同一體，自然人所受之行政處分亦無由其嗣後成立之公司繼受之理，被處分人為自然人，其嗣後依法成立之公司再為相同行為時，公平會不宜逕依公平交易法第 41 條後段加以處分。

② 被處分人為公司籌備處，其嗣後成立之公司再為相同行為時：設立中公司與成立後公司屬同一體，無權義繼受問題，發起人以設立中公司之執行及代表機關所為有關設立之必要行為之法律效果，由於在公司成立前實質上已歸屬於設立中公司，因此，與公司成立之同時，形式上亦歸屬於公司，並不需特殊之移轉行為，亦無須權義之繼受。故籌備處所受之行政處分，應可歸屬於其後成立之公司，亦即被處分人為公司籌備處時，則其嗣後成立之公司再為相同行為，公平會可逕依公平法第 41 條後段予以處分。

## 第二節 以行政罰法分析公平交易法令適法性

### 一、 公平法

公平法部分，公平法於行政罰法立法後，歷經數次修正，檢視公平法於行政罰法修訂後修正內容，如涉及行政罰法者，修正時均考量是否符合行政罰法之規定，是以檢視現行公平法規定，尚未發現有違反行政罰法意旨之規定。

## 二、 法規命令

(一) 公平法施行細則

公平法施行細則可能違反行政罰法之爭議者，本報告認係公平法施行細則第 5 條與第 36 條規定。

1. 公平法施行細則第 5 條

公平法施行細則第 5 條規定:「本法第 2 條第 2 項所稱同業公會或其他團體之代表人，得為本法聯合行為之行為人。」

公平會在就「聯合行為之行為人應指實際從事相互約束事業活動者而言，公平交易法第十四條第四項及公平交易法施行細則第五條有關同業公會或其他團體得為聯合行為之主體，及同業公會或其他團體代表人得為聯合行為之行為人的規定，是否妥適？」之問題認：

「(一)按同業公會、其他依法設立及促進成員利益之團體(下稱其他團體)均係由經營相同或相類之會員所組成，會員間具有競爭關係。同業公會或其他團體，若藉章程或會員大會、理監事會議決議或其他方法所為相互約束事業活動之行為，其結果與個別事業間為聯合行為並無差異，故同業公會或其他團體雖非為獲取收入、從事經濟活動的主體，惟因公平交易法施行前歷來產業活動之習慣，同業公會或其他團體多有主導聯合行為之舉，或事業從事聯合行為時，藉同業公會或其他團體達成合意之運作樞紐，而從事諸如產銷協商、統一訂價、市場劃分、產品標準化等聯合行為。爰為避免同業公會或其他團體主導有競爭關係之事業從事聯合行為，或公司、獨資或合夥之工商行號利用同業公會或其他團體『脫法』從事聯合行

為，造成限制競爭及損害消費者利益，是公平交易法第二條第二項將『同業公會或其他依法設立、促進成員利益之團體』增列為『事業』之一，得為公平交易法規範之主體，以導正同業公會或其他團體從事不當聯合行為之惡習。」

「(二)同業公會或其他團體常為會員構成違法之聯合行為機制，故外國立法均以其為聯合行為之主體，公平交易法第二條第二項亦仿此立法例，且在實務執行上亦有可能以代表人為移送對象。故在此訂明，將促使（提醒）代表人注意避免誤觸法網，有其正面意義。」[299]

公平法第 14 條第 4 項規定：「第二條第二項之同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為本法之聯合行為。」將同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，列為公平法所禁止聯合行為態樣之一，依該規定行為人應係同業公會或其他團體，且公平法其他相關規定並未將同業公會或其他團體之代表人列為行為人，公平法施行細則第 5 條將公平法第 2 條第 2 項所稱「同業公會或其他團體之代表人」列為聯合行為之行為主體，已超出公平法第 14 條第 4 項規定之範圍，行政罰法第 4 條規定，違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限，是以公平法施行細則第 5 條之規定，顯已違反行政罰法第 4 條之規定，建議予以刪除或將該規定增訂公平法中。

至公平會前開關於公平法施行細則之說明，僅表明：「在實務執行上亦有可能以代表人為移送對象。故在此訂明，將促使（提醒）代表人注意避免誤觸法網，有其正面意義。」未說明公平法施行細則第 5 條之法律依據，自難僅以該說明為公平法施行細則第 5 條符合行政罰法規範意旨之理由。

至公平法施行細則第 5 條規定：「本法第 2 條第 2 項所稱同業公會或其

[299] 公平會常見問答，引自公平會網站，https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=1207&docid=13148&mid=1201，最後瀏覽日期：2024/8/19。

他團體之代表人，得為本法聯合行為之行為人。」刪除後，同業公會之代表人，得否依行政罰法第 14 條第 1 項規定加以處罰？

行政罰法第 14 條立法理由載明，該條於「以私法人作為處罰對象之情形，係指二以上不同之私法人（處罰主體）共同實施違反行政法上義務之行為，或私法人與該私法人以外之第三人共同實施違反行政法上義務之行為而言。故僅係基於受處罰主體私法人之內部關係者（如私法人之機關或職員），並不在本條所規定之範圍內。亦即本條所稱之『共同實施』，係指義務主體與該義務主體以外之第三人共同違反行政法上之義務，並不包括義務主體與該義務主體內部之成員共同違反行政法上義務之情形。」(參見本報告第二章第二節說明)，如為為主體時，同業公會之代表人係屬同業公會內部關係人，依行政罰法第 14 條立法意旨，並不在共同實施之列，不能依行政罰法第 14 條第 1 項規定處罰。

2. 公平法施行細則第 36 條

公平法施行細則第36條規定，依公平法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配合調查等態度。

按行政罰法關於裁處罰時應審酌事項，依該法第 18 條第 1 項「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」僅有 4 項，但公平會執行公平法，就違法事業裁處罰鍰時，依公平法施行細則第36條前開規定，審酌事項有 8 項，且如認公平法施行細則應審酌事項未完全包含行政罰法第 18 條第 1 項規定者，公平會裁處罰鍰時除公平法施行細則第 36 條規定外，仍可將行政罰法考量因素列入，是以公平法施行細則第 36 條之規定，

有不夠明確之缺點（詳見前章說明），但並無違反行政罰法之規範意旨。

(二) 其他法規命令

公平法施行細則以外之公平會依公平法授權制定命令，除「情節重大裁處罰鍰計算辦法」業已於第二章分析說明外，與行政罰法相關者為公平會依公平法第 35 條第 2 項授權訂定「聯合行為違法案件免除或減輕罰鍰實施辦法」，該規定係寬恕政策規定，為參與違法聯合行為事業免除或減輕罰鍰之依據之一，係查緝違法聯合行為重要手段。就減輕幅度部分，依該辦法第 8 點規定:「事業依本法第三十五條第一項第二款提出減輕罰鍰之申請，獲主管機關為第六條第一項之附條件同意，並履行所附條件之全部事項者，減輕其原應受處分之罰鍰。」、「前項減輕幅度，如下：一、第一位提出申請且符合要件者，減輕其原應受處分之百分之三十至百分之五十之罰鍰。二、第二位提出申請且符合要件者，減輕其原應受處分之百分之二十至百分之三十之罰鍰。三、第三位提出申請且符合要件者，減輕其原應受處分之百分之十至百分之二十之罰鍰。四、第四位提出申請且符合要件者，減輕其原應受處分之百分之十以下之罰鍰。」

前該辦法有效施行關鍵在於原應受罰鍰數額與減輕幅度明確化，原應受罰鍰數額明確化部分，業已於第 2 章中說明，就減輕幅度明確化部分，因減免辦法規定減輕幅度有百分 20 至 10 之差異，在該辦法規定幅度範圍，公平會有裁量之權限，但為使涉案事業能充分理解公平會決定之標準，公平會應就具體減輕罰鍰幅度建立量化標準，以減少有意申請適用寬恕政策之事業，對主管機關決定減輕幅度不符其認知之疑慮[300]。

## 三、 行政規則

(一) 行政協調

[300] 關於對減免辦法詳細討論與建議，請見王銘勇，「公平交易法寬恕政策與檢舉獎金辦法之分析與檢討」，公平交易季刊，第 25 卷第 3 期，127-176（2017）。

就公平會執行公平法與他機關執行法律如有相關或競合時，透過協調解決執法權限或管轄爭議，是各國競爭法主管機關常見的處理方式，公平會以與其他機關協調，並公布結論，說明遇有權限或管轄競合時之處理，可使公平會內部人員與外部民眾理解相關執法爭議時，應由何機關處理，增加公平法與相關法規處理程序透明度，此程序值得贊許。

檢視前開公平會與其他機關協調結論內容，如就公平法已有規定，但其他法律有就特定標的如食品、藥品或不動產有特別規定者，依特別法優於普通法原則，均適用該特別規定之法律，由主管該特別法律之機關管轄。

但就前開行政協調結論，有以下 3 個程序瑕疵，建議加以修正：

1. 行政院有關管轄分工裁示，應單列或註明，並加記文號

行政協調中第 19 係「行政院 102 年 6 月 10 日、6 月 28 日裁示本會與經濟部就一般商品不實標示之管轄分工原則」，該裁示係行政院對公平會與經濟部就一般商品不實標示案件管轄分工所為裁示，該裁示雖與公平會其他協調結論相同，都是處理公平會與其他機關主管法規競合時管轄之分工，但此部分係行政院之裁示與公平會與其他機關協調不同，建議將此裁示單列或特別標示。

另此項行政院裁示中並無行政院裁示之相關時間、文號，亦與其他行政協調結論體例有別，建議並應加記行政院文號。

2. 行政協調結論應與協調機關共同具名或加記他機關文號

行政協調結論係公平會與他機關就管轄分工協調所得結論，該結論應均係經公平會與他機關同意，但在前開協調結論中，僅見公平會內部文號，並無他機關文號或具名。

惟行政協調結論既係拘束公平會與參與協調他機關，協調結論對外公開時，應與他機關共同對外公告或加記他機關文號。

3. 就平均地權條例炒作不動產行為之執法應增列地方主管機關

112 年 7 月 1 日施行修正平均地權條例，增訂不動產炒作行為之規範，

就該規定與公平法規定管轄分工，公平會與內政部以「公平交易委員會與內政部處理涉及不動產炒作行為之協調結論（112.4.11）」處理，該協調結論中就平均地權條例第 47 條之 5 第 1 項炒作不動產行為由內政部依平均地權條例處理。

內政部依平均地權條例第 2 條規定，雖係平均地權條例之中央主管機關，但依同條規定，直轄市政府、縣（市）政府也是主管機關。依同條例第 81 條之 3 第 3 項規定，違反第 47 條之 5 第 1 項各款規定之一者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣 1 百萬元以上 5 千萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期未改正者，按次處罰。其有不動產交易者，按交易戶（棟、筆）處罰。即內政部雖係平均地權條例之中央主管機關，但直轄市政府與縣市政府，是平均地權條例地方主管機關，不動產炒作行為應由地方主管機關裁處，但就該行為管轄分工，公平會僅和內政部協調，似有不足，建議此協調結論應增列地方主管機關。

4. 公平會宜定期檢視修正協調結論

公平會關於與他機關主管法規管轄分工之協調結論，涉及其他機關，但部分機關於協調結論發布後，已因組織改造變更機關名稱，但在公平會相關公告名稱欄中並未更動，如行政院農業委員會已更名為農業部、衛生署已升格為衛生福利部、勞委會職訓局已更名為勞動部職業發展署，但在公平會相關協調結論中，仍沿用舊名稱，公平會現行處理方式，係以協調結論後「備註」方式說明更名後機關現行名稱，此處理方式，雖有助於民眾理解協調結論相關機關現在名稱。但公平會宜定期檢視修正協調結論內容，以符合法規要求。

(二) 處理原則

處理原則部分，主要是要檢視與行政罰法相關處理原則，本章節係以公平會之「處理原則」中，有關「行為主體及適用基準」中 105.6.17.公服

字第 10512605781 號令所發布「公平交易委員會對於同業公會等事業團體之規範說明」為檢視法令。

按公平法第 43 條規定：「第二條第二項之同業公會或其他團體違反本法規定者，主管機關得就其參與違法行為之成員併同罰之。但成員能證明其不知、未參與合意、未實施或在主管機關開始調查前即停止該違法行為者，不予處罰。」基於此條規定，公平會始於處理原則中進一步就此規定進行規範說明。

1.「公平交易委員會對於同業公會等事業團體之規範說明」七「同業公會等事業團體違反公平交易法相關規定之法律效果」：

按「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」、「（第 1 項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。（第 2 項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」行政罰法第 3 條、第 7 條分別定有明文。

行政罰法第 3 條所稱行為人，大致可以區分為五大類，即自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關、其他組織，其中自然人中包括行為人本身、對他人行為應負責之人、對事物狀況應負責之人，而在非自然人為處罰對象時，則係為了避免違反行政法上義務者並非個別自然人時脫免其責任。但此類非自然人本身難以遂行客觀的行為，仍須仰賴其組織內之成員予以決定及實行，始能生違反行政法上義務之結果，是於行政罰法第 7 條第 2 項明定將此類非自然人之「行為人」於判斷其故意或過失時，將其組織成員（代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員）之故意、過失推定為組織本身故意、過失，一方面解決組織本身應甚難想像有行為主觀之問題，另一方面也兼

顧倘若該等具有違反主觀（故意或過失）之組織成員乃基於其個人決意而非組織意思時，得舉反證推翻其主觀構成要件，進而使組織免受行政罰之空間。

於前該規範說明七「同業公會等事業團體違反公平交易法相關規定之法律效果」項下，係將「同業公會等事業團體」與「成員」分別規範之，亦留有更為細緻且依據個案判斷之空間，避免逕因同業公會涉及違反公平法時即使未參與之成員共同負擔責任，亦值肯定。「（二）成員」與行政罰法第 14 條至第 16 條部分：

按「（第 1 項）故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。（第 2 項）前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。（第 3 項）因身分或其他特定關係致處罰有重輕或免除時，其無此身分或特定關係者，仍處以通常之處罰。」、「（第 1 項）私法人之董事或其他有代表權之人，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人如有故意或重大過失時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。（第 2 項）私法人之職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，私法人之董事或其他有代表權之人，如對該行政法上義務之違反，因故意或重大過失，未盡其防止義務時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。（第 3 項）依前二項並受同一規定處罰之罰鍰，不得逾新臺幣一百萬元。但其所得之利益逾新臺幣一百萬元者，得於其所得利益之範圍內裁處之。」、「前條之規定，於設有代表人或管理人之非法人團體，或法人以外之其他私法組織，違反行政法上義務者，準用之。」行政罰法第 14、15、16 條分別定有明文。

行政罰法第 14 條第 1 項係關於共同違反行政法上義務之處罰規定，其第 2 項、第 3 項並仿照刑法第 31 條立法例就無身分或特定關係之共同行為

人之處罰予以特別規定。行政罰法第 15 條則係針對組織類型之行政法上義務違反者，課予其組織內成員共同受罰之責任，此等規定目的如同前述，乃因組織類型之行為人本身並無客觀上遂行違法行為之能力，實際上仍係組織成員所為，此時自應就實際遂行違法行為之成員予以究責始較為公平。行政罰法第 16 條則係將同法第 15 條適用範圍自私法人（如公司）擴大至非法人團體亦得準用之相關規定，以免掛一漏萬。

同業公會及其成員往往共同涉及例如聯合行為等違法行為，此時除應處罰同業公會外，其成員可能須併同處罰，始符合行政罰法第 14 條第 1 項之規定，因此就此本規範說明在「成員」項下明定：「1.同業公會等事業團體違反公平交易法規定者，本會得依同法第四十三條規定，就其參與違法行為之成員併罰。」惟解釋上仍應遵守行政罰法第 14 條第 1 項規定端視各成員參與程度等情節輕重予以一一斟酌，其處罰始屬合法之裁量。

同時本規範說明亦在「成員」項下明定：「2.成員能證明其不知、未參與合意、未實施或在本會開始調查前即停止該違法行為者，不予處罰。」解釋上倘若符合此規定時，本即難認屬於共同行為人，自不應其具有例如同業公會會員身份而當然認定應併同處罰。此外，公平法第 43 條及本規範說明並未排除行政罰法第 14 條第 2 至 3 項、第 15 條及第 16 條之適用，因此理論上非僅得處罰同業公會及其會員，尚得針對去遂行實際行為之自然人予以處罰。

2. 公平法第 43 條併罰同業公會成員的規定，就遭併罰成員行為主體性，雖有爭議，但公平會此部分關於同業公會執法準則規範，依前開說明乃基於母法規定而為細節性規範，均與行政罰法相關規定意旨相合。

3. 社群網站是否為網路廣告之廣告主，應依行政罰法第 14 條規定判斷

網路廣告在現行商業活動占重要地位，常見以不實廣告方式銷售，「公平交易委員會對於網路廣告案件之處理原則」關於廣告主部分規定「事業為銷售商品或服務，於網際網路刊播網路廣告者，為廣告主。」

前項所稱廣告主，包含經常提供商品或服務從事交易之社群網站用戶（例如：部落客、網紅、直播主等）。」（第 3 點）、「由供貨商與網站經營者共同合作完成之購物網站廣告，其提供商品或服務資訊之供貨商，及以自身名義對外刊播並從事銷售之網站經營者，均為該網路廣告之廣告主。前項所稱網站經營者，包含部落客、網紅、直播主等。」處理原則此規定，符合行政罰法第 14 條規定共同實施違反行政法義務要件規定。

至使用人數較多的社群網站包括：Facebook、Youtube 等或搜尋網站 Google，如在該網站所播放廣告，內容符合公平法第 21 條要件，該網站是否屬廣告主？依前開「公平交易委員會對於網路廣告案件之處理原則」第 4 點規定，由供貨商與網站經營者共同合作完成之購物網站廣告，其提供商品或服務資訊之供貨商，及以自身名義對外刊播並從事銷售之網站經營者均為廣告主。社群網站包括：Facebook、Youtube 等或搜尋網站 Google 上刊登廣告，且與供貨商共同完成購物網站廣告者，依行政罰法第 14 條第 1 項，自屬公平法規定的廣告主。

(三) 行政解釋

關於行政解釋適法性部分，經檢視公平會公布前述解釋，就公平會函釋與行政罰法相關者主要是關於行為主體規範，其中關於「關係企業間是否為聯合行為之主體」解釋應值注意，依該解釋意旨認公平法第 14 條第 1 項規定，聯合行為指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意相互約束事業活動，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。關係企業間彼此利害關係同一，基於集團整體利潤極大化之考量，接受集團「同一決策主體」之指令從事經濟活動，難謂具有經濟獨立性與自主決定能力。是倘具有控制從屬關係之「同一經營團隊」所為「單一行為決意」,就集團旗下各公司所持有及經營之百貨商場辦理共同行銷，尚與聯合行為具競爭關係同一產銷階段事業「合意」之要件有間。

依此解釋關係企業彼此利害關係同一，基於集團整體利潤極大化之考

量，接受集團「同一決策主體」之指令從事經濟活動，難謂具有經濟獨立性與自主決定能力，與聯合行為須有競爭關係同一產銷階段事業之合意有別，自不成立聯合行為。

關係企業依公司法規定係指「指獨立存在而相互間具有下列關係之企業：一、有控制與從屬關係之公司。二、相互投資之公司。」[301]、「公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者為控制公司，該他公司為從屬公司。」、「除前項外，公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司。」[302]、「有左列情形之一者，推定為有控制與從屬關係：一、公司與他公司之執行業務股東或董事有半數以上相同者。二、公司與他公司之已發行有表決權之股份總數或資本總額有半數以上為相同之股東持有或出資者。」[303]、「公司與他公司相互投資各達對方有表決權之股份總數或資本總額三分之一以上者，為相互投資公司。」、「相互投資公司各持有對方已發行有表決權之股份總數或資本總額超過半數者，或互可直接或間接控制對方之人事、財務或業務經營者，互為控制公司與從屬公司。」[304]

是以依前開公司法規定，符合公司法規定關係企業有不同態樣，控制從屬公司形態多變化，關係企業間是否均無此解釋所稱經濟獨立性與自主決定能力，實有疑義，因此本解釋後段所稱具有控制從屬關係之「同一經營團隊」所為「單一行為決意」，就集團旗下各公司所持有及經營之百貨商場辦理共同行銷，尚與聯合行為具競爭關係同一產銷階段事業「合意」之要件有間部分雖無疑義，但前段關於關係企業間關係之說明，並不夠周延，建議加以修改，將前段亦限於由「同一經營團隊」所為「單一行為決意」管理之關係企業，以免引起誤會。

[301] 參見公司法第 369 條之 1。
[302] 參見公司法第 369 條之 2。
[303] 參見公司法第 369 條之 3。
[304] 參見公司法第 369 條之 9。

# 第五章 公平交易委員會處分與行政罰法其他爭議問題

## 第一節 命改正處分與行政罰法

公平會依公平法第 39 條以下規定，對違反公平法規定之事業，依其違反法條不同，而有不同行政責任，違反事業結合規定者，除罰鍰外，公平會得命「限期令其分設事業、處分全部或部分股份、轉讓部分營業、免除擔任職務或為其他必要之處分」，違反其他規定者，除得裁處罰鍰外，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施。「限期停止、改正其行為或採取必要更正措施」處分，即為命改正處分，我國因行政罰法就行政罰之種類係採列舉制，命改正處分是否屬行政罰法規定之行政罰，即有爭議，本節主在討論改正處分相關問題。

### 一、 命改正處分之性質爭議

依行政罰法第 1 條，違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，始有行政罰法之適用，同法第 2 條並規定所謂其他種類行政罰指「限制或禁止行為之處分」、「剝奪或消滅資格、權利之處分」、「影響名譽之處分」、「警告性處分」之裁罰性行政處分。

公平法行政責任分別規定於該法第 39 條第 1 項、第 40 條、第 42 條，公平法第 39 條第 1 項規定：「事業違反第十一條第一項、第七項規定而為結合，或申報後經主管機關禁止其結合而為結合，或未履行第十三條第二項對於結合所附加之負擔者，主管機關得禁止其結合、限期令其分設事業、處分全部或部分股份、轉讓部分營業、免除擔任職務或為其他必要之處分，並得處新臺幣二十萬元以上五千萬元以下罰鍰。」第 40 條第 1 項：「主管機關對於違反第九條、第十五條、第十九條及第二十條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣十萬元以上五千萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣二

十萬元以上一億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」、第 42 條規定：「主管機關對於違反第二十一條、第二十三條至第二十五條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣五萬元以上二千五百萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣十萬元以上五千萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」

但公平法第 39 條係針對事業違反公平法第 11 條第 1 項、第 7 項規定而為結合，或申報後經主管機關禁止其結合而為結合，或未履行公平法第 13 條第 2 項對於結合所附加負擔者行政責任之規定，該規定之「禁止其結合、限期令其分設事業、處分全部或部分股份、轉讓部分營業、免除擔任職務或為其他必要之處分」係就結合案件之結構矯正措施規定，與公平法第 40 條、第 42 條「必要更正措施」係就事業違反公平法之行為管制措施不同，第 39 條所稱「其他必要之處分」必須與「分設事業」、「處分股份」性質上相同，是以其命改正處分應限於結構矯正措施，不應為命更正等行為管制措施。

公平法之改正處分究竟是否為裁罰性行政處分，攸關是否適用行政罰法相關規定。

公平法第 39 條第 1 項、第 40 條第 1 項、第 42 條規定於第六章「罰則」，條文將改正處分與罰鍰並列，但公平會 2024 年出版刊物中認行政罰法第 2 條所稱其他種類行政罰，指「限制或禁止行為之處分」、「剝奪或消滅資格、權利之處分」、「影響名譽之處分」及「警告性處分」等裁罰性之不利處分。行政罰法第 2 條立法理由表示如其處分係命除去違法狀態或停止違法行為者，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，無行政罰法之適用。爰公平交易法上所稱「停止、改正或更正」均非行政罰，無行政罰

法之適用。[305]

至 104 年修正前公平法第 13 條：「事業違反第十一條第一項、第三項規定而為結合，或申報後經中央主管機關禁止其結合而為結合，或未履行前條第二項對於結合所附加之負擔者，中央主管機關得禁止其結合、限期命其分設事業、處分全部或部分股份、轉讓部分營業、免除擔任職務或為其他必要之處分。」法務部先前即以 102 年 7 月 19 日法律字第 10203507910 號函表示：「公平交易法第 11～13 條規定參照，中央主管機關因事業未履行對於結合所附加負擔而處分，該處分係未履行負擔之法律效果，並非行政罰，又事業因違反規定而結合，或申報後經中央主管機關禁止結合而結合，而受第 13 條處分者，參酌其立法說明，該處分係命事業除去違法狀態或停止違法行為，因不具裁罰性，故無行政罰法適用[306]。」即認定非屬裁罰性行政處分，故自不因嗣移列至第六章「罰則」第 39 條之規定而改變其性質。故自不能因條文位於「罰則」章即認條文均有裁罰性質。

有關公平法命改正處分之性質，在 104 年公平法修法前，臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1289 號判決即認：「查本件原處分『主文』之記載為：『一、被處分人（按即原告）於銷售〈中央天悅〉建案廣告，對於使用分區為甲種工業區之建案使用一般住宅之表示，就商品之用途為虛偽不實及引人錯誤之表示，違反公平交易法第 21 條第 1 項規定。二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。』此有原處分在卷可考。依上開所載足知，被告以原告違反公平交易法第 21 條第 1 項規定，依同法第 41 條第 1 項前段規定所為處分內容僅係單純命原告停止違法行為，揆諸前揭規定與說明，該處分因非屬裁罰性之不利處分，並無行政罰法之適用。」該見解為最高行政法院 102 年度裁字第 178 號裁定所維持。其後亦未見到行政法院有相異見解，是公平法之改正處分，依行政法院見解認

[305] 公平交易委員會編印，認識公平交易法，增訂第 20 版， 288（2024）。
[306] 法務部 102 年 7 月 19 日法律字第 10203507910 號函（2013）。

非行政罰法規定之行政罰，應無疑義。

另國內學者亦有認命改正處分不具裁罰性，而非行政罰法所稱之行政罰[307]。另參以行政罰法第 2 條立法理由載明：「…三、本法所稱『其他種類行政罰』，僅限於本條各款所定『裁罰性之不利處分』，並以『違反行政法上之義務』而應受『裁罰性』之『不利處分』為要件，如其處分係命除去違法狀態或停止違法行為者，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，無本法之適用。」可認如處分係命除去違法狀態或停止違法行為者，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，僅因公平法第 39 條、第 40 條第 1 項、第 42 條規定於第六章「罰則」，條文將改正處分與罰鍰並列，即將公平法之改正處分認屬行政罰，恐不適當，是以前開學者與司法實務見解應可採認。

## 二、 公平會命改正處分程序

改正處分雖非屬行政罰，不適用行政罰法規定，惟其仍為一不利行為人之行政處分，仍應遵守相關正當法律程序。亦即應敘明採取之改正措施乃為達成行政目的所必要之理由、向未來維持行政秩序所必要之理由，並予人民就此一內容之不利益行政處分，依行政程序法規定，為正確表達意見之機會，否則即有剝奪該處分相對人正確陳述意見之機會而違反正當法律程序之虞[308]。

## 三、 法院對命改正處分之審查見解分析

司法對於行政處分之審查，可分為兩個部分：形式合法性與實質合法性。形式合法性之審查主要有法定管轄、法定程式、正當程序等；實質合法之審查則有處分之作成是否合乎法律明定的構成要件（通常涉及不確定法律概念之解釋問題）、處分是否合乎一般行政法之原理原則（例如明確性、平等原則、比例原則、信賴保護原則等等）、處分的採擇上是否有瑕疵（通

[307]吳庚、盛子龍著，前揭註 152，468。陳清秀，前揭註 45，11。
[308]釋字第 612 號彭大法官鳳至、徐大法官璧湖共同提出之協同意見書。

常涉及行政裁量之問題)。命改正處分既為行政處分，司法審查應可進行全面審查，惟實務上，鮮少行為人會僅就改正處分聲明不服提起救濟，多僅係隨罰鍰一併提起救濟，多著墨在是否有違反公平法、罰鍰數額是否過高等，並未明確指摘認為改正處分不法之處，故法院就命改正處分亦大多從行為人是否違反公平法著手，單獨就改正處分之審查見解並不多，如認為未有違反公平法之情形，就公平會所為之改正處分多連同罰鍰泛以「本院核認原處分業已考量法律目的及個案實際情狀而作適當決定，就多種行政作為方式中擇二行使，以達最有效之執法目的，乃對原告命原告提出結合申報或為其他必要之改正行為及裁處罰鍰處分，已符合行政程序法第 7 條規定所定之適當性原則、必要性原則及衡量性原則等比例原則；又被告所為上開裁量，業已依行為時公平法施行細則第 36 條規定，審酌一切情狀，並無與法律授權之目的相違或出於不相關事項考量之裁量濫用，亦無消極不行使裁量權之裁量怠惰情事，揆諸前揭說明，難認有違比例原則及平等原則或構成裁量瑕疵之情事。」

但仍有法院就命改正處分實質審查判決案例，該案係頻道代理商 MG15 案件，茲說明如下：

公平會認為佳訊視聽股份有限公司（下稱佳訊視聽公司）就其獨家代理之頻道，與 104 年度開播之有線電視系統經營者之 105 年度授權交易條件為「內政部公告其開播區域內行政總戶數之 15%作為計價戶數基礎」(又稱最低保證戶數 Minimum Guarantee，下稱 MG15)，對於 104 年度以前即已開播之系統業者卻非以上述方式計價，為無正當理由之差別待遇，且有限制競爭之虞，違反公平法第 20 條第 2 款規定，乃依公平法第 40 條第 1 項前段，於 105 年 10 月 31 日處佳訊視聽公司罰鍰新臺幣 4,500 萬元，並限期於處分書送達之次日起 1 個月內改正違法行為[309]。而因佳訊視聽公司 106 年 6 月 22 日提報之改正方案，公平會認與既有系統業者間之交易條件

[309] 公平交易委員會公處字第 105119 號處分書（2016）。

仍有差距，屬無正當理由之差別待遇，而認定佳訊視聽公司未依前開處分意旨改正違法行為，依公平法第 40 條第 1 項後段，於 106 年 9 月 22 日再處佳訊視聽公司罰鍰 1,100 萬元[310]，並限期佳訊視聽公司於處分書送達之次日起 2 個月內改正違法行為暨函報改正行為。

佳訊視聽公司就公平會前後兩個處分均不服而提出救濟，行政法院除就是否違反公平法多所論述外，就改正處分亦分別論述如下：

臺北高等行政法院判決[311]認為改正處分必須符合明確性要求，讓被處分人明白其應如何履行義務，不得只空言要求改正，該判決認：

「行政處分之作用，在使抽象之法律規定具體化，以適用於個別之事件，內容自須明確，使相對人得以清楚認識，係由何機關，就何事件，對其為如何之要求、給與或確認。設定義務之處分，其內容須明確，相對人始能正確履行其義務。在相對人不自動履行義務時，行政機關亦始得以行政執行之手段強制實現其內容，或者藉法律所規定得以連續處罰之方式，達成其行政目的。…原告應如何依原處分為改正，究係捨棄業者慣用之 MG 制，還是降低 MG 值，如係後者，降低數值為何，是否必須逐年配合新進系統業者過往實際訂戶數之業績而調整，更是未見原處分指明，無從履行。…公平交易法第 40 條就市場力矯正之手段，明定可令相對人『停止、改正其行為或採取必要更正措施』，即賦予被告得以限制契約自由之方式規制市場業者行為之權限，其程度及形式有賴被告於個案中予以具體化，於處分中應表現至可令相對人明白其如何履行義務內容之程度，否則，難認合於行政處分明確性原則。原處分限期原告『改正違法行為』，只是將公平交易法第 40 條之法文重述一次，任何人，包括被告本身，恐怕都無從認知改正義務確切內容為何，於行政處分明確性有失，自有違法。」

該案經提起上訴後，最高行政法院判決[312]亦認公平會之改正處分並不

[310] 公平交易委員會公處字第 106080 號處分書（2017）。
[311] 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1919 號判決（2018）。
[312] 最高行政法院 109 年度判字第 25 號判決（2020）。

明確，無法使被處分人能得知公平會要求改善的範圍，而駁回公平會之上訴，其理由為：

「行政行為之內容應明確；行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，行政程序法第 5 條、第 96 條第 1 項第 2 款定有明文。所指行政處分之明確性，除其處分性質、處分機關及規制對象應明確之外，尤以規制內容及法律效果之明確程度，係以客觀解釋結果為據，必須使受規制之對象能夠立即知悉處分機關對其之要求為何，或與其有關之事物受到如何之規制。是原處分既以被上訴人違反公平交易法第 20 條第 2 款，而對之裁處罰鍰及限期改正，若未改正尚有遭刑罰、行政罰處罰之後果，其規制內容及法律效果自應明確，且其明確程度必須使被上訴人能立即知悉所受禁止之有限制競爭之虞之差別待遇行為為何，遭裁處之罰鍰金額為何，及上訴人要求其限期改正差別待遇之範圍，如此方符合上開行政處分明確性原則。…原處分所命被上訴人之改正義務，究為被上訴人不得使用 MG 作為交易條件，或被上訴人應以行政總戶數與有線電視滲透率之乘積作為 MG 之基礎？抑或被上訴人應將 MG 門檻自 15%調整至何範圍，始得認其無差別待遇或可符合正當理由，或不致有限制競爭之虞，均無從自原處分主文或理由中明確知悉，與行政處分明確性原則顯有未合。由於原處分並未明確指出 MG 之門檻有無違法及如何違法，以致其課予被上訴人改正義務之範圍，亦難認明確。」

由於前一次命改正處分倘被認定不明確，公平會第二次處分據此裁罰即有疑慮，故臺北高等行政法院判決[313]認：

「是經被告認定有違反公平交易法第 20 條第 1 項第 2 款之事業，經依同法第 40 條前段命限期改正而未如期改正者，被告得依同法第 40 條後段繼續限期改正，並按次處罰鍰，固為法所明定。惟經認定有差別待遇之事業，如何改正其行為，必須經被告為明確之指示，其程度至少達該事業能

[313] 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1630 號判決（2018）。

預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之處罰為何，且可經由司法機關審查加以確認者，始能據為未為改正續以裁罰之基礎，如此方符處罰明確性原則（司法院釋字第 432 號解釋參照）。…查：1.前處分諭命原告改正違法行為，乃為設定義務之處分；首須使公平交易法第 20 條第 1 項第 3 款差別待遇該等競爭法中高度不確定法律概念具體化，涵攝適用現實生活，藉以解釋導引出原告行為不法之內涵，而令原告能了解其行為何以該當於差別待遇，始能正確履行其『改正』義務；此乃行政處分明確性之基本要求。復因本件原處分之作成，係以原告未履行前處分所設定之義務為由，依公平交易法第 40 條第 1 項後段所為之裁罰暨續行改正處分，是而，前處分所設定改正義務之違反，即係原處分裁罰之構成要件，就裁罰要件之揭示，更必須明確至原告能預見其何種作為或不作為構成義務之違反，且可經由司法機關審查加以確認者，始可認已符合處罰明確性原則，而得據以為原處分之基礎。…徵諸前處分所示『改正違法行為』之義務以觀，仍無非抽象且不確定概念，難以具體化以履行；即使循前處分認定原告有差別待遇行為之脈絡思考，原告所應改正之差別待遇行為，究係捨棄頻道代理商與系統業者間談判慣用之 MG 制，還是仍可援用 MG 制，但必須降低 MG 值；如係後者，降低數值為何，該數值是對於新舊系統業者一律如是，還是僅對新進系統業者而言；又如僅針對新進系統，又是否必須逐年配合過往實際訂戶數之業績而調整，其實未見前處分指明。不僅原告難就前處分所謂『改正違法行為』之諭知，或其認定差別待遇之理由，即預見其應採取何種議價模式始不構成其義務之違反，本院也無從審查確認。3.…公平交易法第 40 條就市場力矯正之手段，明定可令相對人『停止、改正其行為或採取必要更正措施』，即賦予被告得以限制契約自由之方式規制市場業者行為之權限，其程度及形式有賴被告於個案中予以判斷並具體化，於處分中應表現至可令相對人明白其如何履行義務內容之程度。…不容以尊重營業自由或不介入私法自治等為詞，拒卻行政處分應符合明確性之義

務，更不得以未臻明確之設定義務處分為基礎，逕因未臻明確之義務內容無從履行即對義務人為裁罰。」

因為公平會命續行改正部分，與前一次處分內容大致相同亦被臺北高等行政法院此判決認為仍不符處分明確性之要求，而有違法加以撤銷。

該案件經公平會上訴後，最高行政法院 109 年度判字第 24 號行政判決[314]駁回公平會之上訴，認為命限期改正處分規制內容須明確，始能據為未為改正續以裁罰之基礎，該判決認：

「事業如無正當理由，對他事業給予差別待遇之行為，且有限制競爭之虞，經主管機關限期改正後，屆期仍不改正其行為者，主管機關得繼續限期改正其行為，並處以罰鍰。惟行政罰之處罰，以違反行政法上義務為前提，為符合處罰明確性之要求，經認定有差別待遇之事業，並經主管機關命限期改正者，命限期改正處分之規制內容須明確，而使事業能立即知悉所受禁止之差別待遇為何，以及如何改正差別待遇之義務內容，進而得以預見其作為或不作為之可罰，始能據為未為改正續以裁罰之基礎。…㈡經查，前處分未考量因通傳會於 101 年開放新進系統經營者進入有線電視市場後，對於系統經營者之水平市場效應如何，則前處分究係認為採用 MG 制度本身即已違反公平交易法第 20 條第 2 款，或被上訴人以行政總戶數作為 MG 計算基礎，或將 MG 門檻設為 15%之交易條件始有違公平交易法第 20 條第 2 款，並非明確，進而導致原處分所命被上訴人之改正義務，究為被上訴人不得使用 MG 作為交易條件，或被上訴人應以行政總戶數與有線電視滲透率之乘積作為 MG 之基礎？抑或被上訴人應將 MG 門檻自 15%調整至何範圍，始得認其無差別待遇或可符合正當理由，或不致有限制競爭之虞，均無從自原處分主文或理由中明確知悉，而與行政處分明確性原則顯有未合，是前處分並非適法，則原審以 105 年度訴字第 1919 號判決撤銷該處分，於法並無不合，業經本院 109 年度判字第 25 號判決在案。

[314]最高行政法院 109 年度判字第 24 號判決（2020）。

本件原處分係以被上訴人未履行前處分之改正義務為基礎，而依公平交易法第 40 條第 1 項後段所為之裁罰暨續行改正處分，是前處分所命改正義務之違反，為原處分裁罰之構成要件，然依原判決確定之事實，被上訴人收受前處分後，業與系爭系統經營者協商並數度提出 105 年授權交易條件之改正方案，106 年 6 月 22 日更已提出以 MG10 作為授權費計價交易條件之改正方案，至於被上訴人之改正行為是否已無公平交易法第 20 條第 2 款之情事，則因前處分未明確指出 MG 之門檻有無違法及如何違法，以致其課予被上訴人改正義務之內容，亦非明確，已如前述，則被上訴人因此無從預見其改正後之行為是否仍具可罰性，即難謂其已違反前處分之改正義務，而應予裁罰，從而，原判決據此撤銷原處分，其認事用法並無違誤。」。

另公平會就全球數位媒體股份有限公司、凱擘股份有限公司亦曾認分別給予不同之交易條件，為無正當理由之差別待遇，有限制競爭之虞，違反公平法第 20 條第 2 款規定，乃依公平法第 40 條第 1 項前段，以 105 年 10 月 31 日公處字第 105118 號處分書、105 年 11 月 2 日公處字第 105120 號處分書，處全球數位媒體股份有限公司、凱擘股份有限公司罰鍰，並限期於處分書送達之次日起 1 個月內改正違法行為。而因全球數位媒體股份有限公司、凱擘股份有限公司之後提報之改正方案，公平會認仍未完全消弭其對不同交易相對人之差別待遇情形，而認定全球數位媒體股份有限公司、凱擘股份有限公司未依前開處分意旨改正違法行為，依公平法第 40 條第 1 項後段，以 106 年 9 月 22 日公處字第 106079 號、公處字第 106081 號處分書處罰鍰，並限期於處分書送達之次日起 2 個月內改正違法行為，並將已依處分書主文改正違法行為之證據函報公平會。

全球數位媒體股份有限公司、凱擘股份有限公司就公平會前後兩個處分均不服而提出救濟，因臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1916 號判決認為全球數位媒體股份有限公司確實有差別待遇而對於改正處分並未多加論述，而駁回全球數位媒體股份有限公司之訴訟；而臺北高等行政法院 105

年度訴字第 1929 號判決雖認無主文不明確或不具期待可能性之情形，惟嗣經全球數位媒體股份有限公司、凱擘股份有限公司上訴最高行政法院，最高行政法院 109 年度判字第 23 號、最高行政法院 108 年度判字第 481 號判決均持與前開佳訊視聽股份有限公司判決相同見解，並認改正處分並不明確而撤銷公平會之處分。而其後之行政處分，臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1600 號判決、臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1650 號判決亦持與佳訊視聽股份有限公司判決相同見解，並認前改正處分因不明確而經確定判決撤銷，全球數位媒體股份有限公司已無從遵照前處分為改正，自亦不構成公平法第 40 條第 1 項後段規定之違反、凱擘股份有限公司雖未完全遵循，尚不足認定已構成故意或過失而屆期未改正之違規。

由前開判決可知，行政法院會對命改正處分明確與否進行審查，不符合明確性原則之改正處分，除可能被認為違法而遭撤銷外，亦會連帶到後續是否能依該改正處分再次裁罰行為人的問題。

## 四、 日本排除措施命令法制

依日本獨占禁止法規定，日本公平會對違反獨占禁止法之事業，得採取行政手段包括為除去違反獨占禁止法行為以回復競爭秩序之排除措施命令法制、為抑止違反獨占禁止法行為之行政上制裁手段之罰鍰（課徵金）、認定與事業協調合意解決問題措施之確約計畫等。其中命令排除措施與我國公平法命改正處分相類似，都是行政處分，以下茲就日本獨占禁止法排除措施命令法制相關問題加以說明。

### (一) 法律依據

日本獨占禁止法排除措施命令法律依據為該法第 7 條、第 8 條之 3，該法第 7 條第 1 項規定日本公平會對違反該法第 3 條與第 6 條規定之事業，得經該法第 8 章第 2 節程序，「命事業停止該行為、讓與部分營業或其他排除違法規定之必要措施」。同條第 2 項規定，日本公平會於事業前開違法行為雖已終止，但認有必要時，得經第 8 章第 2 節規定程序，命下列之人通

告週知違法行為已經終止、或其他確保違法行為已經被排除之必要措施。命令對象包括一、為該行為之事業。二、為該行為之事業為法人時，該法人因合併而消滅時，合併後存續或因合併而設立之法人。三、為該行為之事業為法人時，該法人因分割而繼受涉案行為之事業之全部或一部之法人。四、自為該行為之事業受讓涉案行為之事業之全部或一部之事業。

同法第 8 條之 2 係就事業團體排除措置命令，該條第 1 項規定事業團體違反第 8 條規定時，日本公平會得依該法第 8 章第 2 節規定之程序，「命其停止該行為、解散該團體、或為其他排除該行為所必要之措施」。第 2 項規定前開第 7 條第 2 項關於違法行為終止後排除措施之規定，於違反前條規定之行為準用之。該條第 3 項規定日本公平會依第 8 條之 2 第 1 項或第 2 項準用第 7 條第 2 項，命事業團體為該項規定之措施，於必要時得依第 8 章第 2 節規定之程序，命該團體之負責人、管理人或其事業成員（為該事業利益而行為之負責人、職員、代理人及其他人員如為事業成員者，則亦包含該事業。與第二十六條第一項規定同）採取必要之措施，以確保第 1 項或前項準用第 7 條第 2 項規定措施之實施。

(二) 排除措施命令之性質

排除措施命令係命排除將來違法行為或以為確保違法行為已遭排除為之必要措施，係以去除該行為所造成違法狀態，回復競爭秩序為目的，係行政機關之日本公平會所為，係行政處分。但日本學者見解認排除措施命令，不是對違法行為人施以制裁，不問事業故意或過失、期待可能性及違法認識，均可核發[315]。日本司法實務見解認排除措施命令，係為達成獨占禁止法目的之行政手段，其內容縱係命刪除契約條款，並不直接影響契約上之權利或法律關係[316]。

至於對違反排除措施命令，日本獨占禁止法雖無直接強制履行規定，

[315] 村上政博編集代表，前揭註 119，248。

[316] 日本最高法院昭和 50 年 11 月 28 日判決，日本民事裁判集，29 卷 10 號，1592。

但依該法第 97 條規定，違反排除措施命令者，得處以 50 萬日圓行政罰鍰（過料）。排除措施命令確定後，不依該命令者，依該法第 90 條第 3 款規定則有刑責，可處 2 年以下徒刑或 3000 萬日圓以下罰金。

(三) 日本公平會排除措施命令具體內容

排除措施命令之內容，依前開獨占禁止法之規定「命事業停止該行為、讓與部分營業或其他排除違法規定之必要措施」，僅係列示規定，具體內容，應由日本公平會依個別事件案例性質，考量是否為排除違法行為「必要措施」決定，基於日本公平會係執行獨占禁止法之機關，從專業性觀點，賦與日本公平會廣泛裁量權[317]。

近年日本公平會常見排除措施命令具體內容包括：中止違法行為、將中止違法行為意旨徹底通知關係人、不得重覆同一違法行為、向日本公平會報告已實施措施內容、法遵計畫之整備等。

就排除措施命令之具體內容，在不當限制交易之惡質卡特爾事件，日本公平會排除措施命令通常如下：

1. 命停止仍實施之違法行為（如放棄協定、合意）或確認已停止之過往行為（如消滅協議、合意）

且為確保排除措施命令實效性，就停止違法行為或確認停止違法行為之意旨，日本公平會常命要求違法事業就此為董事會決議[318]。

如 2024 年（令和 6 年）3 月 28 日木工用鑽頭（ドリル）の製造販売業者に対する排除措置命令[319]中，即首先要求違法事業該命令所列事項，應經董事會決議。

2. 命採取以回復競爭秩序為目的之必要措施

典型的是命令將停止違法行為之事通知交易相對人、違法事業員工。在部分涉及消費者之案件，命令會要求對消費者公告違法事由與採取排除

[317] 村上政博編集代表，前揭註 119119，349。
[318] 白石志忠，前揭註 33，209。
[319] 令和 6 年（措）第 3 号。

措施。

3. 建置防止再發生違法行為制度

典型的是命事業製作或改訂遵守獨占禁止法行動方針、參與違法行為經營階層與員工之處分、定期進修、法務人員定期稽查機制、關於舉報違法行為通報者免責機制等，且為防止再發生違法行為再命禁止將來同種或類似行為。

4. 除 1-3 外，應命應採取措施須得日本公平會承認或向日本公平會報告

就中止違法行為言，不僅是排除現在或過去所為之違法行為，也有命將來不得為同種或類似之違法行為般，不必然嚴格限定違法行為對象商品、服務之排除措施命令。

(四) 排除措施命令之限制

日本公平會排除措施命令，雖有廣泛裁量權限，但仍受有一定限制，是否超出裁量界限，法院得加以判斷。日本公平會排除措施命令，應受下列限制[320]：

1. 與違法行為之關連性

排除措施命令須與違法行為相對應，不得為與違法行為無關連性條文規定之排除措施命令。日本東寶事件中，即曾發生排除措施命令中適用錯誤，致部分排除措施命令失效。

2. 內容具體性

排除措施命令內容如過於抽象、且不明確，且不能履行、顯著困難者，即不符要件。

3. 比例原則

4. 平等原則

(五) 日本法制特色

[320] 關於日本排除措施命令應受限制之討論，請見村上政博表編集代表，前揭註 119119，350。

1. 對已終止違法行為認特別有必要時仍得發排除措施命令

依獨占禁止法第 7 條 2 項之規定，違法行為縱已終止，日本公平會認有必要時，仍得發排除措施命令。但自終止違法行為時起，逾 7 年者不在此限。該規定 7 年時間屬除斥期間。終止違法行為除係違法行為事業自己停止外，也包含讓與營業，7 年除斥期間之判斷，並不考慮終止違法行為之時間、原因、動機等因素。

「認特別有必要時」之意義，依日本司法實務判決見解係指該違法行為有重複實施之虞及該違法行為結果殘存，回復競爭秩序不充分者[321]。

2. 對違法事業團體之排除措施命令

日本獨占禁止法就事業所組成事業團體，有違反該法第 8 條規定事業團體不得為之行為時，日本公平會得發排除措施命令。獨占禁止法第 8 條之 2 第 1 項對事業團體排除措施命令一般規定外，第 2 項係準用同法第 7 條第 2 項對已終止違法行為排除措施命令規定外，第 3 項係就排除命令受領名義人之規定，即於必要時，得依第 8 章第 2 節規定之程序，命該團體之負責人、管理人或其事業成員（為該事業利益而行為之負責人、職員、代理人及其他人員如為事業成員者，則亦包含該事業。與第 26 條第 1 項規定同）採取必要之措施，以確保措施之實施。此仍因事業團體之行為，其負責人、職員或其事業成員常擔任重要角色，如不對負責人、管理人或其事業成員發排除措施命令，將難以確保排除違法行為。

對事業團體排除措施命令內容與前開一般排除措施具體內容基本相同，但除前開基本類型外，對事業團體排除措施命令包括：刪除一定規約[322]、撤銷內規[323]、刪除一定契約條款[324]、回收或廢棄為實施違法行為分送給構

[321] 東京高等法院平成 16 年 4 月 23 日判決（郵便番号自動読取区分機（排除審決取消請求）事件）、東京高等法院平成 20 年 9 月 26 日判決（ストーカ入礼談合日立造船ほか事件）。

[322] 平成 3 年 1 月 16 日勸告審決（仙台港輸入木材調整協議会事件。3 号および 5 号事案），審決集 37 卷 54 頁。

[323] 平成 16 年 7 月 27 日勸告審決（四日市医師会事件。1 号事案），審決集 51 卷 471 頁。

成事業之印刷物、價格表、命返還決定實施違法行為向構成事業所收取擔保金等。

## 五、 我國命改正處分法制檢討：

我國公平法命改正處分係規定於公平法第 39 條以下違反公平法規定行政責任中，但條文用語僅規定「限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施」，在公平會執法運作實況上，處分書主文常見「被處分人等自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為」，就此執法實況有下列問題：

(一) 違法行為意義過於抽象

公平會處分僅命事業停止違法行為，如違法行為內容明確時固無疑義，但如違法行為不明確時，則易引起爭議。如前開公平會對佳訊視聽公司處分案，主文為：「一、被處分人就其代理頻道 105 年度之授權，分別對於全國數位有線電視股份有限公司、大豐有線電視股份有限公司、新高雄有線電視股份有限公司、北都數位有線電視股份有限公司及數位天空服務股份有限公司與渠等之競爭者給予不同之交易條件，為無正當理由之差別待遇行為，且有限制競爭之虞，違反公平交易法第 20 條第 2 款規定。」、「二、被處分人應自本處分書送達之次日起 1 個月內改正前項違法行為。」該處分案涉及最低保證戶數（Minimum Guarantee，簡稱 MG）之適法性，差別待遇行為究係不得適用 MG 條款？或可使用該條款，但比例不對？在處分書主文中無法知悉，在理由亦難以理解。

(二) 僅命停止違法行為，命改正處分效果有限

我國公平會處分書中，僅依公平法規定命改正，常見被處分人應停止前項違法行為，但在處分書中未說明如何停止？被處分人有時亦會困惑如係契約條款違反公平法規定，如何停止違法行為？與被處分人相關之交易

[324] 平成 15 年 4 月 9 日勧告審決（全国医院用食材卸売業協同組合事件。4 号事案），審決集 37 巻 54 頁。

相對人，如何知悉被處分人有違法行為？有遭公平會命停止違法行為？可能造成交易相對人的困擾，且有時難以確認被處分人是否確有停止違法行為。

(三) 欠缺採取改正處分稽核措施規範

如前開說明，公平會現行執法實務僅係命被處分人停止違法行為，被處分人是否有停止違法行為？未見有任何稽核措施。

(四) 違法行為停止後必要時得命改正處分之規範

與日本法例相較，依我國公平法前開規定，於被處分人停止違法行為後，自不得再命改正處分。

(五) 就命改正處分建議：

1. 命改正處分具體內容多元化

就改正處分之具體內容，建議應參考日本法制應更加多元，不應再限於僅在處分書中命被處分人停止違法行為，更應依違法行為之性質，對事業內外揭露，於事業內部，提出改正措施，提報董事會決議後，轉知員工，涉及對外者，並應通知交易相對人或消費者。

2. 公平會與被處分人就命改正處分具體內容交換意見

就命改正處分具體內容，必要時應與被處分人就改正處分具體內容交換意見，由被處分人提出改正措施草案供公平會審視調整，以達到改正違法行為目的，也可就改正措施是否有違比例原則、明確性原則等先行交換意見。

3. 命改正處分應包含稽核機制

命改正處分內容，應包括稽核機制，如公平會在高通案行政訴訟和解內容中之定期向公平會報告方式或期限內就所已採取改正措施向公平會回報等均係可參考方案。

## 第二節 公平交易法罰鍰依據之爭議

### 一、 行政罰法規定罰鍰目的

罰鍰為行政罰法規定行政罰種類之一，係課以被處分人應向國家繳納一定數額金錢，我國就違反公平法案件罰鍰數額係採取裁量型規範，即公平會於法定數額範圍內有裁量權限，違反公平法規定罰鍰除法定數額外，違反該法第 9 條（濫用獨占地位）、第 15 條（禁止聯合行為）規定者，罰鍰數額係以違法事業遭處分前一會計年度營業額 10%為上限，計算罰鍰數額時，罰鍰目的為何成為考量因素之一，是以就公平法罰鍰依據應有研討之必要。

有認行政罰是為了維持行政上的秩序，對於違反行政上義務者科處行政秩序罰，並參考刑罰理論，認為制裁處罰之目的功能有衡平（對等）正義、分配正義、法律正義。罰鍰作為行政罰法的一種，自亦具有上開目的，司法院釋字第 621 號解釋理由書即提到:「國家以公權力對於人民違反行政法規範義務者科處罰鍰，其處罰事由必然與公共事務有關。而處罰事由之公共事務性，使罰鍰本質上不再僅限於報應或矯正違規人民個人之行為，而同時兼具制裁違規行為對國家機能、行政效益及社會大眾所造成不利益之結果，以建立法治秩序與促進公共利益。行為人受行政罰鍰之處分後，於執行前死亡者,究應優先考量罰鍰報應或矯正違規人民個人行為之本質，而認罰鍰之警惕作用已喪失，故不應執行；或應優先考量罰鍰制裁違規行為外部結果之本質，而認罰鍰用以建立法治秩序與促進公共利益之作用，不因義務人死亡而喪失，故應繼續執行，立法者就以上二種考量，有其形成之空間。」認為罰鍰具有報應或矯正違規人民個人之行為，以及制裁違規行為對國家機能、行政效益及社會大眾所造成不利益之結果，以建立法治秩序與促進公共利益。湯德宗大法官則在釋字第 716 號解釋的部分不同意見書提到：「行政罰鍰之裁處原寓有多重考慮，不僅是為『應報或懲罰』之目的（retributivism）--對違反行政法上義務之人，施予處罰，還兼為『嚇

阻』（deterrence）之目的，包括如何促使違規者避免再次違反行政法上義務（所謂『特別嚇阻』）及促使他人（社會大眾）避免違反行政法上義務（所謂『一般嚇阻』）。故罰鍰之妥適性不能單就『金額與（違規所造成之）損害是否合乎比例』（即多數意見所謂『責罰相當』）來進行論斷，並需考量『違規行為被查獲（如監測得知）的機率』（the probability of the detection of the offense）、（因違規而獲取的）『不法利得』（the gain from the violation）及『所欲達成之嚇阻目標』（the desired level of deterrence）（可為『最適嚇阻」或『完全嚇阻』）等因素來論斷。」亦即行政罰法規定之罰鍰，同時具有多種目的。

行政罰法第 18 條第 1 項、第 2 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」考量多種因素而為裁罰。然而依照行政罰法第 18 條第 2 項規定，固得於所得利益之範圍內酌量加重，透過罰鍰達到課徵不當得利之目的，但如罰鍰僅考量以罰鍰達到課徵違反行政法義務所獲不當得利，其結果只是讓違反行政法上義務者之不法利得全部被追繳，等同沒有另外處罰，違反行政法義務者未受到經濟上的制裁，是否能同時達到對有違法行為之處罰、防止違法行為的再次發生之目的？亦有疑義。

## 二、 競爭法制罰鍰之依據

至公平法罰鍰目的為何？依歐盟競爭法罰鍰裁處執法準則，對違反歐盟競爭法事業裁處罰鍰，並不是僅以對違法事業的制裁為目的，且對其他實施違法行為之事業抑制力也是目的，即裁處罰鍰數額除對違法事業有「震攝」作用外，同時也要達到阻止其他事業從事或繼續為違法行為[325]。

[325] Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23（2）（a） of Regulation No 1/2003 （2006/C 210/02）, at 4.

但日本法制關於獨占禁止法罰鍰（課徵金）目的，則與歐盟法制不同，依日本獨占禁止法罰鍰制度規範沿革觀察，日本獨占禁止法立法時無罰鍰，1977 年（昭和 52 年）修正獨占禁止法引進罰鍰，斯時引進罰鍰制度目的在於擴大查獲卡特爾產生經濟不利益，限縮事業違法行為經濟誘因，以強化預防卡特爾效果，在當時獨占禁止法原有刑事責任與損害賠償制度外，另加上確保禁止卡特爾效果實效性之行政上措施[326]。但日本獨占禁止法罰鍰制度雖係以達成維持競爭秩序為目的，但究係以國家權力課以人民經濟上不利益，自具有制裁效果，且日本司法實務亦認獨占禁止法罰鍰制度，明顯地係為確保社會公平，剝奪卡特爾行為所獲之不法經濟上利益[327]。即不論日本獨占禁止法罰鍰制度原立法目的為何，該制度顯具有預防遏止卡特爾、剝奪違法行為所獲經濟利益雙重目的。

就我國法制觀，公平法係為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮而制定，對於違反行政法上義務，破壞行政秩序的行為，自得為相應之行政罰，其中罰鍰即為公平法所採用的一種方式，公平法第六章定有罰則，第 39 條、第 40 條，第 42 條、第 44 條針對不同違反態樣，定有不同的罰鍰。在公平法中並未規定罰鍰應考量因素。但就公平法罰鍰立法目的，公平法就違反該法規定之罰鍰數額於立法時，依當時公平法第 41 條規定：「公平交易委員會對於違反本法規定之事業，得限期命其停止或改正其行為；逾期仍不停止或改正其行為者，得繼續限期命其停止或改正其行為，並按次連續處新臺幣一百萬元以下罰鍰，至停止或改正為止。」公平法 88 年 2 月 3 日修正時，該條規定修正為：「公平交易委員會對於違反本法規定之事業，得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣五萬元以上二千五百萬元以下罰鍰；逾

326 日本最高法院平成 17 年判決（日本機械保連盟事件）。

327 日本東京高等法院平成 9 年 6 月 6 日判決（**シール**談合課徵金事件）。關於日本獨占禁止法罰鍰制度立目的之說明，請見伊永大輔，課徵金制度，第一法規，29 頁以下（2020）。

期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處新臺幣十萬元以上五千萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」就第一次處分罰鍰五萬元以上二千五百萬元以下，第二次處分罰鍰為十萬元以上五千萬元以下。罰鍰數額大幅提高，其理由為：「配合『先行政後司法』原則之採行，並考量倘業者因違法行為所受之不利益遠大於其原欲藉此獲取之利益，自可根本消弭業者之違法『動機』，再參諸德、法等外國立法例及執法趨勢，都大幅提高對違法業者之處罰金額。爰參考現行立法例罰鍰最高額五千萬元為罰鍰之上限標準，即後段規定罰鍰上限金額提高至五千萬元（五十倍），前段得逕處罰鍰上限則為二千五百萬元。」[328]剝奪因違法行為所得之經濟利益，應係公平法採取高額罰鍰主要考量因素之一。

另公平法施行細則第 36 條規定依公平法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配合調查等態度。違法行為之不當利益，僅係考量因素之一，尚須考量違法行為之動機、危害程度、持續期間、事業規模、是否係再犯、配合調查程度等因素考量。公平法施行細則規定之其他因素，與違法行為對市場影響與對違法行為之查緝有關。即如依公平法施行細則規定裁處罰鍰審酌因素，公平法規定之罰鍰，除剝奪違法行為所得利益外，應並考量與違法事業、違法行為相關其他因素，就公平法施行細則前該裁處罰鍰應審酌因素，罰鍰應兼具剝奪不當利益與遏止事業實施違法行為之雙重目的。

[328] 關於該規定修正立法理由，引自公平會網站「公平交易法之制定及修正條文對照表」專區，網址：https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=1396&docid=170&mid=1388，最後瀏覽日期：2024/8/31。

至公平法施行細則第 36 條裁處罰鍰時應審酌因素，以行政罰法第 18 條檢視公平法施行細則第 36 條之規定，公平法施行細則第 36 條應無違反行政罰法第 18 條規定之意旨。

## 三、 公平法與「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」罰鍰規範之依據

公平法第 40 條第 1 項規定，對於違反公平法第 9 條、第 15 條之事業，原則處新臺幣十萬元以上五千萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，並按次處新臺幣二十萬元以上一億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。然同條第 2 項規定，經主管機關認定情節重大者，得處該事業上一會計年度銷售金額百分之十以下罰鍰，不受前項罰鍰金額限制。立法者並於同條第 3 項授權主管機關就事業上一會計年度銷售金額之計算、情節重大之認定、罰鍰計算訂定相關辦法，公平會依該規定授權制定「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」。

依「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」規定，就違反公平法第 9 條、第 15 條情節重大案件，裁處罰鍰額度應按基本數額及調整因素決定（參見第 4 條），基本數額，指「違法行為於違法期間內所獲商品或服務銷售金額之百分之三十。」其論理基礎，與行政罰法第 18 條第 2 項：「前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」有異曲同工之處。然而不法所得是否真有達百分之三十？倘若實際不法利得並未達此一比例金額時，處罰恐有過苛之情，但「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」第 6 條設有減輕事由，該條減輕事由與行政罰法第 18 條第 1 項認為應考量之因素並未完全重疊，公平會於裁處時應就行政罰法第 18 條第 1 項的規定一併考量。

關於「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」所定罰鍰數額以前一會計年度營業額 10%為上限之性質，公平會認[329]：

[329] 公平會公處字第 103090 號處分書（2014）。

「有關公平交易法第 42 條第 2 項暨本會『情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法』規定之罰鍰性質，本質上為提高罰鍰上限，兼具但不限於剝奪不法利得乙節：

1. 按國際間競爭法主管機關對於聯合行為會對於消費者及國民經濟產生相當嚴重之戕害獲有共識，均將打擊惡性核心卡特爾（Hard Core Cartel）列為執法之第一優先，並處以重罰（甚有科以監禁刑責）。故各國罰責（鍰）之法制設計，主要乃是以產生足夠嚇阻作用之懲罰為依歸，並兼有剝奪超額利潤之裁罰考量；再者，由於營業額多寡幾可反應出事業之規模、利潤、競爭能力等，故國際立法趨勢多以計算違法事業於違法期間之基本數額或違法事業上一會計年度營業額之百分比作為處罰額度，以確實達到懲罰之效果，並兼顧考量違法事業之經濟實力及承受罰鍰之能力（即達到所謂『罰到事業有痛感，但不至於倒閉』之嚇阻效果）。

2. 觀諸我國公平交易法於 100 年 11 月 23 日公布增訂公平交易法第 41 條第 2 項及第 3 項，其立法理由乃『…因為獨占與聯合行為之限制市場公平競爭之行為，將難以維護交易秩序與消費者利益，有害經濟之安定與繁榮。但以原〈公平交易法〉第四十一條罰鍰之規定，及觀諸行政院公平交易委員會對若干處分案例，得以發現違法事業被處罰鍰金額與其不法獲利額度顯不相當，甚至有不法獲利額度可能超過法定罰鍰新臺幣二千五百萬元罰鍰額度之上限者。…參酌美國聯邦量刑委員會（Federal Sentencing Commission）1991 年訂定之「對團體組織被告之量刑指導方針」（ Sentencing Guidelines for Organizational defendants ）、歐盟執委會 2006 年訂定之〈依據第 1/2003 號規則之第 23（2）（a）條課徵罰鍰裁定方法之指令〉（Guidelines on the Method of Setting 9 Fines Imposed Pursuant to Article 23（2）（a）of Regulation No 1/2003）、及日本獨占禁止法等規定，當事業實施不正當之交易限制行為時（即卡特爾，cartel），若違法情節重大時，中央主管機關得適當地提高罰鍰額度，以嚴懲卡特爾行為之不法所

得，方可達到遏止違法之效果。』此即立法者為有效維護市場交易秩序與消費者利益，促進市場經濟之安定與繁榮，爰參酌國際立法趨勢，採以事業營業額一定比例為公平交易法罰鍰裁處額度上限之規範方式，增訂上開條文之目的，本會並依據公平交易法第 41 條第 3 項之法律授權，訂定發布『情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法』。

3. 準此，進一步探究前開規定之立法理由，乃是以『提高罰鍰』作為手段，目的在嚴懲聯合行為對市場經濟之破壞和不法利得，其功能並非僅在剝奪事業之不法利益。更何況聯合行為或濫用市場地位之行為，有可能意在維持其主觀上認為應保有之合理利潤，甚至為避免因競爭帶來之不利益，而發生剝奪消費者剩餘以填補其主觀上認為之不利益或損失之情形。此種情形，雖無法計算其客觀之超額利潤，惟該違法行為對競爭秩序及整體社會利益仍具高度可責性，而有予以重罰之必要，否則難以遏止違法，此即立法者增訂公平交易法第 41 條第 2 項提高罰鍰上限，用以嚴懲重大之濫用獨占力量及聯合行為對市場所造成傷害之主要目的。

4. 鑑於各國實務上均認為不法利益之難以計算，倘仍以該因素牽動執法機關之裁量標準，無異使違法事業心存僥倖，使市場競爭機能持續喪失，消費者損失持續擴大，而紛紛採直接計算與銷售金額具連動關係之基本數額或以上一會計年度銷售金額之固定百分比，據以提高罰鍰額度之方式予以嚴懲惡質卡特爾行為，故我國立法設計即係對於情節重大之聯合行為，無待精算違法事業之不法利益，逕以違法行為期間內所獲商品或服務銷售金額之百分之三十作為可處罰鍰之基本數額，附加與不法利益無關之得加重或減輕之因素，以違法事業之經濟實力及承受罰鍰之能力，即違法事業上一會計年度銷售金額百分之十以下為限，予以論處。

5. 再者，縱使獲知事業因聯合行為所獲不法利益逾其上一會計年度銷售金額百分之十，該項因素除非為『情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法』第 6 條所規定之加重或減輕罰鍰基本數額之事由外，同辦法第 7 條規定亦以違

法事業之經濟實力及承受罰鍰之能力（即上一會計年度銷售金額之百分之十）為罰鍰上限，顯見釐清或精算業者因履行契約之合理利潤或因違法而發生之超額利潤，本即非公平交易法第 41 條第 2 項增訂提高罰鍰額度以嚴懲重大違法行為之必要考量因素。」

依公平會前開關於「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」所定罰鍰數額以前一會計年度營業額 10%為上限性質立法意旨之說明，顯見我國情節重大案件裁處罰鍰數額，其目的兼具剝奪違法事違法行為之不法利得與遏止違法行為之產生雙重目的，與前述說明日本與歐盟法制相近。

### 四、 違反公平法罰鍰之計算與罰鍰依據之連結？

「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」就情節重大案件罰鍰兼具剝奪違法事違法行為之不法利得與遏止違法行為之產生雙重目的，公平會就違法事業裁處罰鍰制定裁量基準時，應將雙重目的相關因素列入，就個案裁處罰鍰數額時，亦應就剝奪違法事違法行為之不法利得與遏止違法行為之產生加以考量，不能僅列所得利益。

## 第三節 違反公平交易法第 15 條案件與「先行政後司法」原則

### 一、 各國對違反公平法第 15 條聯合行為處理程序

各國對公平法第 15 條規定禁止聯合行為即卡特爾行為處理程序，因該違法行為之責任不同而異。

(一) 美國

就美國法制而言，依美國雪曼法第 1 條禁止價格協議、瓜分市場、競標及共同杯葛等聯合行為，違反該規定者，由美國司法部追訴其刑責，依 1984 年「刑事罰金執行法」（Criminal Fine Enforcement Act）之規定，對違法事業得處以美金 1 千萬元以下罰金或相當於 2 倍該違法行為所受利益或造成他人損害數額之罰金。個人刑責部分，可處 3 年以下徒刑及 35 萬美元以下或因該聯合行為受損害或受利益金額 2 倍以下之罰金。刑度依 2004

年「反托拉斯法刑事責任強化及改革法」（Antitrust Criminal Penalty Enforcement and Reform Act of 2004）對雪曼法之修正，法人刑責部分可處1億美元以下罰金，個人部分提高為可處10年以下有期徒刑科或併科100萬美元以下罰金。

違法參與聯合行為事業，其刑度如前開說明，美國司法部在追訴後，請求法院判決時或與被告協商時，雖會請求法院判決一定刑度，但非得恣意為之，違法事業刑責罰金數額之計算，依1991年「對法人之量刑指令」（sentencing Guidelines for Organization）之量刑標準為之，該指令規定法人罰金之計算標準，包括先決定基礎罰金數額、依責任得分計算罰金金額之上下限、算出罰金數額的調整及最後決定罰金數額。

即美國法制對聯合行為處理程序，因違反前開雪曼法關於聯合行為之規定者，得課以刑責，是以係以刑事訴訟程序處理。但在針對違法行為查緝之刑事訴訟程序中，寬恕政策占重要地位[330]。

(二) 歐盟

在歐盟，「關於歐盟功能條約」（Treaty on the Functioning of European Union，以下就該條約競爭法之規範與相關法令簡稱歐盟競爭法）第101條規範限制競爭協議行為，同法第102條規範濫用市場支配地位之行為，歐盟委員會對違反第101條之行為，除得決定命排除該違法行為外，並得處以該被處分人不逾前1年度營業額百分10範圍內之罰鍰。歐盟執委會就違法事業在該罰鍰額度內應處分罰鍰數額，有裁量權限，且定有計算罰鍰之執法準則（Commission Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23（2）（a） of Regulation No 1/2003 [2006] OJ C210/2）。依該執法準則第29條，違法事業在寬恕公告範圍及超過法律義務協助執委會，且有效果者，在計算罰鍰數額時，為減少罰鍰之因素。歐盟競爭法並

[330] 關於美國雪曼法對違法合行為查緝刑事訴訟程序中寬恕政策之地位，請見王銘勇，前揭註300137。

無刑責及對個人之制裁規範。

依歐盟前開規定，歐盟對參與違法聯合行為事業，得處以罰鍰，該責任係屬行政責任，歐盟就違反歐盟競爭法事業僅有行政調查權限[331]。至歐盟關於聯合行為，違法事業僅可能遭裁處罰鍰，性質上偏向行政責任，歐盟執委會就違反歐盟競爭法事業僅有行政調查權限[332]。

(三) 日本

日本獨占禁止法第 3 條規定事業為不當限制交易行為，該規定所稱之不當限制交易，依該法第 2 條第 6 款之規定，係指事業以契約、協定或其他名義與他事業共同決定維持或提高價格、或限制數量、技術、產品、設備或交易對象等，相互拘束事業活動等方式，違反公共利益，實質限制一定交易領域之競爭者。依該規定內容，日本獨占禁止法之不當交易限制即為聯合行為（卡特爾）。

事業違反前開獨占禁止法關於不當限制交易之規定者，日本公平會得依該法第 7 條之規定，發排除措施命令，要求該事業採取排除不當限制行為之措施，且依同法第 7 條之 2 第 1 項之規定，得處以罰鍰（課徵金）[333]。依獨占禁止法第89條第1款之規定,違反該法第3條規定不當限制交易者，得處以 5 年以下徒刑或 5 百萬日圓以下之罰金，但就該刑責部分，依該法第 96 條，須經日本公平會之告發，始得論罪，即該會享有專屬告發權，由該會依情節輕重決定是否追究違反該規定者之刑事責任。另依同法第 95 條第 1 項、第 2 項之規定，如係法人或非法人之團體之代表人、代理人、使用人或其他員工，關於法人或自然人之業務或財產，違反該規定者，除處罰該行為人外，並可對該法人或非法人團體處以 5 億日圓以下之罰金。

---

331 關於歐盟委員會對違反歐盟競爭法事業之行政調查程序，請見王銘勇，「公平交易委員會執法與正當行政程序」，公平交易季刊，第 32 卷第 2 期，40-43 頁（2024）。

332 同前揭註 331331。

333 關於罰鍰數額，請見本報告第四章，本章不再重覆說明。

且依同法第 95 條之 2 規定，犯同法第 89 條第 1 款不當限制交易罪，如知該違法計畫未採取必要防止措施或知該違法行為，但未採必要改正措施之法人之代表人，科以各該條之罰金。即不當限制交易之事業如係法人，其代表人於一定條件下負有刑事責任，即依該規定法人之代表人於一定要件下負有作為義務，可成立不作為犯[334]。但日本實務運作，尚未發生有構成獨占禁止法第 95 條之 2 之罪之案例[335]。

日本公平會前開告發係獨占禁止法第 89 條第 1 項第 1 款不當限制交易罪之訴訟條件[336]，無日本公平會之告發不得起訴，未經日本公平會告發程序起訴時，法院應為判決駁回公訴[337]。

日本獨占禁止法就不當限制交易（聯合行為）之處理程序，因該行為依同法第 89 條得處以 5 年以有期徒刑或 5 百萬日元以下罰金,課以刑事責任。但該罪於日本公平會告發後，檢察官始得提起公訴。日本獨占禁止法就日本公平會專屬告發案件處理程序，訂有「犯則程序」,由行政機關之公平會人員執行有刑事訴訟性質之包含搜索、扣押強制處分之調查程序[338]。

## 二、 公平法「先行政後司法」規範分析

公平法立法時就違法聯合行為之刑事責任，於該法第 35 條規定：「違反第十條、第十四條、第二十條或第二十三條第一項之規定者，處行為人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。」[339]另於同法第 38 條規定：「法人犯前三條之罪者，除依前三條規定處罰其行為人外，對該法人亦科以各該條之罰金。」使法人與行為人違反當時公平法第 10 條、第 14 條、第 20 條或第 23 條第 1 項規定刑事責任更加週延。

---

334 村上政博主編，前揭註 119，1085。

335 泉水文雄，前揭註 168，768。

336 日本最高裁判所昭和 59 年 2 月 24 日判決。

337 村上政博編集代表，前揭註 118119，1087。

338 關於日本公平會犯則程序之調查權限，請見村上政博編集代表，前揭註 119119，1112 頁以下說明。

339 立法理由為「明定違反本法第十條獨占事業禁止行為、第十四條禁止之聯合行為、第二十條禁止之仿冒行為、第二十三條第一項禁止之多層次傳銷等規定者之刑罰」

但 88 年 1 月 15 日公布修正公平法第 35 條關於刑事責任部分修正為：「違反第十條、第十四條、第二十條第一項規定，經中央主管機關依第四十一條規定限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，而逾期未停止、改正其行為或未採取必要更正措施，或停止後再為相同或類似違反行為者，處行為人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一億元以下罰金。」、「違反第二十三條規定者，處行為人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一億元以下罰金。」[340]即違反當時公平法第 10 條、第 14 條、第 20 條第 1 項之刑事責任，以經公平會處分為前提，且該次修正刪除法人犯罪之規定，使違反公平法禁止聯合行為規定之刑事責任僅有「行為人」，而無法人，於違反聯合行為係以事業為主體，事業多係法人為常態，自無法對參與聯合行為事業課以刑責。

104 年 1 月 22 日修正公平法將該條文改列第 34 條，公平法第 34 條為關於聯合行為之刑事責任規定，違反同法第 15 條規定，經主管機關依第 40 條第 1 項規定：「限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，而屆期未停止、改正其行為或未採取必要更正措施，或停止後再為相同違反行為者，處行為人 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一億元以下罰金」。但應注意的是對違反公平法第 9 條聯合行為之事業，公平會依同法第 40 條第 1 項規定對於違反第 9 條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣 10 萬元以上 5 千萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣 20 萬元以上 1 億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。即違法聯合行為之事業，經公平會處分後，仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，

[340] 立法理由為「本法為經濟法，須配合國內經濟環境情形，為最適之管理。現行條文對於違反者逕處刑罰之規定，施行以來，迭經業者反映過於嚴苛；且現行本法中存有若干不確定法律概念用語，運用時須有完整之市場資料作為判斷基礎，尤須先有行政權介入，以為預警，爰加以修正之。」

除前開刑事責任外，公平會仍得該條規定為第二次處分。

公平法前開規定聯合行為，雖有刑事責任之規範，但以經主管機關即公平會依第40條第1項規定限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，而屆期未停止、改正其行為或未採取必要更正措施，或停止後再為相同違反行為為要件。即須先經公平會經行政程序調查後處分，處分命改正，仍未改正為要件，是以公平會對聯合行為之調查程序依公平法規定，仍應適用公平法、行政罰法與行政程序規定之行政程序。

## 三、 違反公平法第 15 條案件適用「先行政後司法」原則衍生問題

公平法對第15條違法聯合行為之案件採取先行政後司法之處理方式，其結果影響是對違反聯合行為蒐證程序，如前開說明美國與日本法制，美國法制就違法聯合行為係採取刑事訴訟程序處理，負責偵查違法行為犯罪之檢察官得經向法院聲請搜索、扣押或通訊監察等強制處分程序，進行違法聯合行為之蒐證程序。日本獨占禁止法則透過犯則事件調查程序，賦與日本公平會職員類刑事程序搜索扣押程序，以取得違法聯合行為事證。

公平法就違反第 15 條案件依同法第 34 條規定適用「先行政後司法」方式，審理程序上產生下列問題：

(一) 先行政後司法程序對公平會執法的影響：

適用先行政後司法制度時，法制上將產生後行為是否須經公平會認定是未停止或停止後再為相同行為後，再移司法機關；抑或是公平會可不調查而直接移送司法機關之爭議，此爭議於後行為是否須經公平會認定處分，或者因是犯罪行為，公平會無處分權而由司法機關認定是否構成聯合行為；前者變成犯罪構成要件由行政處分來加以補充，是否違反罪刑法定主義，後者則涉司法機關之專業性是否充足之問題。

就此問題，我國現行行政法採取先行政後司法規定之司法實務見解可供參酌，區域計畫法第 22 條規定：「違反前條規定不依限變更土地使用或

拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處 6 個月以下有期徒刑或拘役」，同法第 21 條第 1 項規定：「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。」就區域計畫法第 20 條之不依縣市政府處分命令限期變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀罪，行政機關是否有裁量追究刑責之餘地，臺灣高等法院 109 年度上易字第 2288 號刑事判決認：「行政刑法係以違反行政義務為其處罰要件，而本案所涉及刑法之行政從屬性（Verwaltungsakzessorietät des Strafrechts）係以行政處分作為刑法之構成要件要素者（行政處分之行政從屬），亦即以行政處分（通常係下命處分）所課負相對人之作為義務，作為刑法構成要件要素，藉由刑法之作用，以確保行政法規範之秩序行政受到遵循。」、「而不依限變更土地使用或拆除建築物回復土地原狀，即符合區域計畫法第 22 條之行政刑法構成要件，行政機關無從再行裁量是否應以刑罰相繩…」是以適用先行政後司法，行政機關就司法程序部分，並無裁量是否究責之權限。

至先行政後司法，係以行政機關行政處分為犯罪要件，如前開說明，我國目前已有部分法制採行先行政後司法，以行政機關行政處分為構成要件，司法就行政處分合法性亦可加以審查，但並無認有違背罪責刑法定主義之問題。

就適用先行政後司法，關於司法機關專業性是否充分之問題，司法機關是否有充分專業性，以妥適處理先行政後司法之違法行政法案件，透過專業人員與主管機關協助，應可補足司法機關性不足之問題。

(二) 先行政後司法與行政罰法第 26 條刑事優先

先行政後司法制度，行為人違反公平法之犯罪，以公平會處分為前要件，但行政罰法第 26 條第 1 項規定一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法

上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。

公平會處分後被處分人如未依公平會第一次處分停止違法行為者，依公平法第 34 條規定即構成犯罪。但該犯罪行為，依公平法第 40 條第 1 項之規定，公平會仍得裁處被處分人罰鍰、命改正處分等。改正處分既非行政罰法規定的行政罰之一，似無行政罰法第 26 條第 1 項但書之適用，公平會是否可就為第二次處分，進行行政調查？

本報告就此問題，採取肯定見解。蓋命改正處分，非行政罰法規定行政罰種類之一，屬非裁罰性處分，與行政罰對被處分人亦有類似影響，因此解釋上，應認公平會仍得就被處分人遭處分後違法行為，開啟行政程序，進行調查。

(三) 違法聯合行為犯罪難成立

依公平法第 34 條規定，違法聯合行為以違反同法第 15 條規定，經公平會依第 40 條第 1 項規定：「限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，而屆期未停止、改正其行為或未採取必要更正措施，或停止後再為相同違反行為」為要件，且該罪係處罰行為人，但該罪係以公平會處分為前提，但公平會係以事業為被處分人，公平會處分違法事業後，事業縱有符合公平法第 34 條規定之行為，如何課事業刑事責任？行為人如非處分之被處分人，是否符合公平法第 34 條規定要件，得課以刑責，恐有爭議。

公平會就參與違法聯合行為事業處分後之行為認有構成刑事責任時，如不移送檢察機關，檢察機關自無從知悉；其次，聯合行為態樣多變，違法事業遭公平會處分後，如表面宣示停止違法行為，但採取能達到相同效果作為時，是否構成犯罪恐有疑義，其結果違法聯合行為罪成立相當困難。

(四) 違法聯合行為蒐證難度高

公平會執行公平法查緝聯合行為具體作法，近年來透過寬恕政策、檢舉獎金制度，增加違法事業內部與外部人員檢舉，增加對違法聯合行為證

據蒐證，雖有部分成效，聯合行為多係違法事業透過不公開合意、協議或交換意見，非外部得以知悉，以刑事程序搜索扣押或通訊監察應是最有效的蒐證方式，公平法對違反第 15 條案件採取先行政後司法處理方式，就事業違法聯合行為第一次調查時，適用行政程序，無法解決違法聯合行為蒐證難度高的問題。

### 四、 建議

就公平法第 34 條對違反第 15 條案件採取先行政後司法處理，有以上問題，應如何解決，建議如下：

(一) 增訂違法聯合行為法人犯罪

公平法第 34 條僅對「行為人」課以刑責，但參與違法聯合行為事業多屬法人，且聯合行為也使法人獲利，公平法第 34 條無處罰法人之規定並不適當，建議增列處罰法人犯罪之規定，即法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務，犯公平法第 15 條之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對該法人亦科該條之罰金。

(二) 增列是否構成違法聯合行為應向公平會徵詢意見

違法聯合行為課以刑事責任外界最大的疑慮應是檢察機關是否有充分能力得以判斷是否符合聯合行為之要件，為解決此問題，建議檢察官偵查違法聯合行為犯罪時，除應建立與公平會聯繫執法機制外，並就系爭行為是否符合聯合行為之要件，建議應徵詢公平會之意見，使公平會專業意見得以在違法聯合行為刑事案件中呈現。

## 第四節 違反公平交易法與刑法競合之檢討

### 一、 同時違反公平法與刑事案件類型

就同時違反公平法與刑事案件類型而言，大致可以區分為兩大類，即現行公平法本即設有刑事處罰之類型，以及同時涉及公平法與其他刑事法

規之刑事責任二大類型。

就前述第一類而言，又可再細分為「先行政後司法」之類型，以及「逕以刑事處罰」之類型二大類。其中「先行政後司法」之類型，即必須先以行政處分命行為人改正，但事業未依改正處分改正時，始得進而課以刑事責任（詳如前節所述），此類型諸如違反公平法第 9 條（獨占）、第 15 條（聯合行為）時依同法第 34 條處罰[341]，以及違反公平法第 19 條（限制轉售）、第 20 條（限制競爭）時依同法第 36 條[342]處罰。

前述第一類中「逕以刑事處罰」之類型，係因公平法第 24 條規定：「事業不得為競爭之目的，而陳述或散布足以損害他人營業信譽之不實情事。」[343]，其罰則規範於公平法第 37 條：「（第 1 項）違反第二十四條規定者，處行為人二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五千萬元以下罰金。（第 2 項）法人之代表人、代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第二十四條規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人亦科處前項之罰金。（第 3 項）前二項之罪，須告訴乃論。」此時因無「先行政後司法」之要求，應逕行追究其刑事責任。

就前述第二類而言，則係公平法與其他刑事法令發生競合之情形，實

[341] 公平法第 34 條：「違反第九條或第十五條規定，經主管機關依第四十條第一項規定限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，而屆期未停止、改正其行為或未採取必要更正措施，或停止後再為相同違反行為者，處行為人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一億元以下罰金。」

[342] 公平法第 36 條：「違反第十九條或第二十條規定，經主管機關依第四十條第一項規定限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，而屆期未停止、改正其行為或未採取必要更正措施，或停止後再為相同違反行為者，處行為人二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五千萬元以下罰金。」

[343] 由公平法第 24 條之構成要件觀之，因其侵害者乃他人之商譽，解釋上可能會與刑法第 310 條第 1 項誹謗罪：「意圖散布於眾，而指摘或傳述足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪，處一年以下有期徒刑、拘役或一萬五千元以下罰金。」及同條第 2 項加重誹謗罪：「散布文字、圖畫犯前項之罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或三萬元以下罰金。」，以及同法第 313 條毀損信用罪：「（第 1 項）散布流言或以詐術損害他人之信用者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。（第 2 項）以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。」發生競合關係。

務上通常會將之函送警察或偵查犯罪機關進行後續處理。大致有以下幾類：

1. 公平法第 21 條「廣告不實行為」與刑法詐欺罪、銀行法違法吸金罪：

違反公平法第 21 條「廣告不實」情形下，其廣告內容可能涉及虛構、誇大或其他使人陷於錯誤之情形，解釋上即可能同時涉及刑法第 339 條詐欺罪或同法第 339-4 條之加重詐欺罪等[344]，即此時將廣告作為「詐術」而獲取不法利益而言。實務上另常見一種類型係屬於投資廣告，倘若其投資廣告有保證獲得顯不相當之獲利時，除涉前述廣告不實以及刑罰詐欺罪外，尚可能因違反銀行法第 29-1 條而被認為係吸金行為而依同法第 125 條第 1 項科以刑責[345]。

2. 公平法第 15 條「聯合行為」，與哄抬物價：

另一常見類型，係經營某些物資銷售業務之業者基於某種特殊環境（例如新冠肺炎疫情），為求牟取更高獲利而採取囤積貨物（例如防疫物資）進而造成市場稀缺，最終達成共同哄抬物價之結果，此時可能涉及違反公平法第 15 條之聯合行為，然其哄抬物價之行為亦可能同時涉犯刑法第 251 之罪[346]，甚或觸犯其他特別刑事處罰之規定，例如傳染病防治法第 61 條[347]、

---

344 刑法第 339 條：「（第 1 項）意圖為自己或第三人不法之所有，以詐術使人將本人或第三人之物交付者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金。（第 5 項）以前項方法得財產上不法之利益或使第三人得之者，亦同。（第 3 項）前二項之未遂犯罰之。」同法第 339-4 條：「（第 1 項）犯第三百三十九條詐欺罪而有下列情形之一者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科一百萬元以下罰金：一、冒用政府機關或公務員名義犯之。二、三人以上共同犯之。三、以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他媒體等傳播工具，對公眾散布而犯之。四、以電腦合成或其他科技方法製作關於他人不實影像、聲音或電磁紀錄之方法犯之。（第 2 項）前項之未遂犯罰之。」

345 銀行法第 29-1 條：「以借款、收受投資、使加入為股東或其他名義，向多數人或不特定之人收受款項或吸收資金，而約定或給付與本金顯不相當之紅利、利息、股息或其他報酬者，以收受存款論。」其罰則依同法第 125 條第 1 項：「違反第二十九條第一項規定者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。其因犯罪獲取之財物或財產上利益達新臺幣一億元以上者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣二千五百萬元以上五億元以下罰金。」

346 刑法第 251 條：「（第 1 項）意圖抬高交易價格，囤積下列物品之一，無正當理由不應市銷售者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科三十萬元以下罰金：一、糧食、農產

嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 12 條[348]等。

3. 公平法第 21 條「廣告不實」與公司法：

另一個案較為罕見，其案例事實大致為因業者於未合法登記成立公司前，即已以公司名義經營事業招徠生意，經有人向公平會檢舉後移送偵辦[349]，解釋上其以公司名義銷售，然當時公司尚未成立，應有構成公平法第 21 條「廣告不實」之可能性，惟同時亦觸犯公司法第 19 條規定。[350]

## 二、 行政罰法與刑事程序相關規範與運作實況

行政罰法中與刑事程序相關規範大致有二。即該法第 26 條與第 32 條。行政罰法第 26 條規定：「（第 1 項）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。（第 2 項）前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。（第 3 項）第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符

---

品或其他民生必需之飲食物品。二、種苗、肥料、原料或其他農業、工業必需之物品。三、前二款以外，經行政院公告之生活必需用品。（第 2 項）以強暴、脅迫妨害前項物品之販運者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金。（第 3 項）意圖影響第一項物品之交易價格，而散布不實資訊者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。（第 4 項）以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。（第 5 項）第二項之未遂犯罰之。」

[347] 傳染病防治法第 61 條：「中央流行疫情指揮中心成立期間，對主管機關已開始徵用之防疫物資，有囤積居奇或哄抬物價之行為且情節重大者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。」

[348] 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 12 條：「（第 1 項）對於經中央衛生主管機關公告之防疫器具、設備、藥品、醫療器材或其他防疫物資，哄抬價格或無正當理由囤積而不應市銷售者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。（第 2 項）前項之未遂犯罰之。」

[349] 參臺灣臺南地方法院 98 年度簡字第 1362 號刑事判決（2009）。

[350] 公司法第 19 條：「（第 1 項）未經設立登記，不得以公司名義經營業務或為其他法律行為。（第 2 項）違反前項規定者，行為人處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十五萬元以下罰金，並自負民事責任；行為人有二人以上者，連帶負民事責任，並由主管機關禁止其使用公司名稱。」

合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。（第 4 項）前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。（第 5 項）依第二項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：一、因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告。二、因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。」

且前述行政罰法第 26 條第 2 項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」中之緩起訴處分，如係檢察官依刑事訴訟法第 253 條之 2 第 1 項第 4 款、第 5 款規定，命履行「向公庫支付一定金額，並得由該管檢察署依規定提撥一定比率補助相關公益團體或地方自治團體」、「向該管檢察署指定之政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體提供四十小時以上二百四十小時以下之義務勞務」為緩起訴處分確定者，行政機關仍得依違反行政法義務規定裁處，即再裁處罰鍰，依司法院釋字第 751 號解釋，未牴觸憲法第 23 條，亦與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨無違。依行政罰法第 26 條第 3 項規定，就所為緩起訴處分附加條件給付金額，應於第 2 項規定裁處罰鍰內扣抵。

行政罰法上開規定，其法理依據主要係一行為不二罰，並基於刑罰優先行政罰原則，若行為人同一行為同時涉及刑罰與行政罰時，以刑罰處罰優先，惟於例外情形即與刑罰不相重疊之類型者不在此限。例如最常見的酒駕行為，倘若其呼氣酒精濃度高於每公升 0.25 毫克時，即發生同時涉及刑法第 185-3 條之刑事責任[351]與道路交通管理處罰條例第 35 條之行政責任

[351] 刑法第 185-3 條：「（第 1 項）駕駛動力交通工具而有下列情形之一者，處三年以下有

[352]，此時實務運作雖因刑罰優先原則而不會處以罰鍰，但就「移置保管該汽機車及吊扣其駕駛執照」部分即屬於行政罰法第 26 條第 1 項但書規定之「其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處」情形，並不違反一行為不二罰之法理，仍得予以執行。

其次，行政罰法第 32 條：「（第 1 項）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。（第 2 項）前項移送案件，司法機關就刑事案件為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑、撤銷緩刑之裁判確定，或撤銷緩起訴處分後經判決有罪確定者，應通知原移送之行政機關。（第 3 項）前二項移送案件及業務聯繫之辦法，由行政院會同司法院定之。」

行政罰法第 32 條則係搭配前述同法第 26 條所定，主要係為了處理刑法與行政法競合情形時，課予行政機關應將涉及刑事犯罪部分移送相關司法機關處理之義務，同時亦明定倘若其刑事案件處理結果係認定行為人實質上無庸受到刑事處罰時，受理之司法機關應通知移送之行政機關，行政機關始得據以考量有無同法第 26 條第 1 項但書以至於第 2 項以下相關處置

---

期徒刑，得併科三十萬元以下罰金：一、吐氣所含酒精濃度達每公升零點二五毫克或血液中酒精濃度達百分之零點零五以上。二、有前款以外之其他情事足認服用酒類或其他相類之物，致不能安全駕駛。三、服用毒品、麻醉藥品或其他相類之物，致不能安全駕駛。（第 2 項）因而致人於死者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科二百萬元以下罰金；致重傷者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科一百萬元以下罰金。（第 3 項）曾犯本條或陸海空軍刑法第五十四條之罪，經有罪判決確定或經緩起訴處分確定，於十年內再犯第一項之罪因而致人於死者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑，得併科三百萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科二百萬元以下罰金。

[352] 道路交通管理處罰條例第 35 條：「（第 1 項）汽機車駕駛人，駕駛汽機車經測試檢定有下列情形之一，機車駕駛人處新臺幣一萬五千元以上九萬元以下罰鍰，汽車駕駛人處新臺幣三萬元以上十二萬元以下罰鍰，並均當場移置保管該汽機車及吊扣其駕駛執照一年至二年;附載未滿十二歲兒童或因而肇事致人受傷者,並吊扣其駕駛執照二年至四年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。二、吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品或其相類似之管制藥品。（第 2 項）汽車駕駛人有前項應受吊扣情形時，駕駛營業大客車者，吊銷其駕駛執照；因而肇事且附載有未滿十二歲兒童之人者，按其吊扣駕駛執照期間加倍處分。」

之必要。

## 三、 公平會執法刑事法優先案例分析與檢討

以下就近年來公平會適用行政罰法第 26 條、第 32 條相關案件加以分析說明。

(一) 欣欣天然瓦斯企業社案

就侯○○即欣欣天然瓦斯企業社「藉瓦斯服務通知單、工作識別證及工作制服等，攀附當地公用天然氣事業，隱匿其為瓦斯安全器材業者使消費者誤認之欺罔行為，違反公平交易法第 25 條規定」之行為，公平會於 108 年 6 月 6 日處分：「被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。」在處分書中載明：「因本案有行政罰法第 26 條第 1 項本文規定：『一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。』適用，將俟司法機關對被處分人詐欺之行為予以不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，本會得再另處罰鍰，…」[353]

欣欣天然瓦斯企業社之事業負責人及業務人員疑涉犯刑事詐欺罪嫌，公平會於 108 年 6 月 18 日移送司法機關偵辦，案經臺灣新北地方檢察署 109 年 1 月 2 日新北檢兆列 108 偵 29158 字第 1080127621 號函復公平會蔡○○等 3 人詐欺案為不起訴處分確定。公平會復於 109 年 11 月 19 日就該企業社負責人侯○○部分，認：「被處分人藉瓦斯服務通知單、工作識別證及工作制服等，攀附當地公用天然氣事業，隱匿其為瓦斯安全器材業者使消費者誤認之欺罔行為，違反公平交易法第 25 條規定，本會業以 108 年 6 月 6 日公處字第 108029 號處分書處分在案。」處新臺幣 10 萬元罰鍰。

(二) 葉○○案

就葉○○不當銷售瓦斯安全器材，為足以影響交易秩序之欺罔行為，

[353] 公平會公處字第 108029 號處分書（2019）。

未依公平會 110 年 9 月 23 日公處字第 110065 號處分書意旨於處分書送達之次日起，立即停止其違法行為。公平會於 112 年 2 月 23 日處分：「被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。」[354]該處分書中載明：「另因本案有行政罰法第 26 條第 1 項本文規定：『一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。』適用，俟司法機關對被處分人之行為若予以不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定時，本會得再另處罰鍰，…」

本件被處分人所涉及之不當銷售瓦斯安全器材行為，經法院判決有罪確定，犯罪時間與判決時間如下：

1. 臺灣臺北地方法院 111 年度簡字第 1630 號刑事簡易判決

判決時間：111 年 7 月 28 日

行為時間：111 年 2 月 19 日前某時、111 年 2 月 19 日 17 時 50 分許

判決主文：葉○○犯詐欺取財既遂罪，處拘役貳拾伍日；又犯詐欺取財未遂罪，處拘役貳拾伍日。以上所處之刑，如易科罰金，均以新臺幣壹仟元折算壹日。應執行拘役肆拾日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。

2. 臺灣臺北地方法院 112 年度易字第 110 號刑事判決

判決時間：112 年 8 月 22 日

行為時間：111 年 8 月 19 日中午 12 時許之前某日

判決主文：葉○○犯詐欺取財罪，累犯，處有期徒刑陸月，併科罰金新臺幣貳萬元，有期徒刑如易科罰金、罰金如易服勞役，均以新臺幣壹仟元折算壹日。

**四、 執法建議**

依公平會前開違反公平法案件同時涉及刑事責任時之處理，係處分認

[354] 公平會公處字第 112009 號處分書（2023）。

被處分人違反公平法，並命其改正。並依行政罰法第 26 條第 1 項之規定，移送刑事偵查機關處理，並宣示待刑事程序部分不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定，公平會得再另處罰鍰。

但公平會依行政罰法第 26 條第 1 項規定移送檢察官調查案件，如檢察偵查終結提起公訴、判決確定者，公平會基於刑事責任優先，即不再處理。

就前開 2 件案件之處理程序，欣欣公司處分案較無疑義，公平會處分命被處分人改正，停止違法行為時，同時移送檢察官處理，經檢察官不起訴處分確定後，公平會再為罰鍰之處分。

但就前開處分案二，是否有必要於處分書中諭知行政罰法第 26 條之規定，即有疑義，因該案處分時，被處分人相類違法行為涉及詐欺罪，於處分前曾遭臺灣臺北地方法院 111 年度簡字第 1630 號刑事簡易判決有罪確定，臺灣臺北地方法院 112 年度易字第 110 號刑事判決可能也已起訴，該二判決之事實，與處分之事實是否係同一事實，於處分時應可確認，以決定是否有必要於處分書中諭知行政罰法第 26 條第 1 項之規定。

# 第六章 公平交易法令與執法缺失之檢討

## 第一節 公平交易委員會執法現況之檢討

本報告第二章至第四章，分就近年來行政罰法適用於公平會處分相關問題加以研析，本章則綜合前開整理結果，茲就公平會執法與行政罰相關事項爭議事項加以說明。

### 一、 行為主體：

在行為主體部分，公平會現況有以下情況值得注意：

1. 以分公司為處罰對象

公平會處分案常以外國公司在我國所設分公司為行為主體，加以裁處，我國司法實務亦認外國公司在我國分公司得為行政罰法之行為主體。但我國司法實務亦有認就外國公司在我國分公司所為之行為，以該外國公司為被處分人，亦無違法，且分公司與子公司亦不同，分公司係總公司之分支機構，公平會處分案以外國公司在我國所設分公司為行為主體，雖無違法，但係一特別情況。

2. 同業公會違法時併罰參與違法行為成員時，將成員列為違法行為人

公平會執法實務認同業公會違反公平法時，除裁處該同業公會外，依公平法第 43 條併罰參與違法行為之成員時，處分書中係將該成員列為共同行為人。即同業公司與成員共同實施違反公平法行為。

3. 外國母子公司參與聯合行為相關問題：

公平會執法實務上，就母公司與其子公司得為聯合行為，並另於母公司參與聯合行為，屬情節重大案件時，在計算罰鍰基本數額時，將子公司營業額列入母公司營業額中。

### 二、 在行為地與行為結果部分：

公平會就域外聯合行為是否適用於公平法管轄權判斷時，係採效果理論主張，即在處分書中指出證據與論證，以證明該域外行為，對我國有實質效果，行政法院於審查該類型公平會處分合法性時，其著重之重點在於

「如何認定結果發生在我國領域內」。硬碟懸架聯合行為案，公平會認被處分人就系爭零件聯合行為雖在我國境外，但因該零件所製造商品進口我國，是以對我國有實質影響，認結果發生在我國，但此處分意見未被法院採認。

**三、 裁處權時效：**

公平會裁處案件裁處權時效之起算，因違法行為不同，有不同起算點。如不實廣告、聯合行為裁處權起算時間點不同，縱係不實廣告案件，亦可能因不同廣告方式，而有不同起算點。

**四、 裁處程序：**

公平法並無裁處程序之規定，公平會裁處程序係依行政罰法、行政程序法規定，但該二法規定裁處程序以蒐證為核心，就可能被處分事業，在處分前是否取得與處分相關資訊，讓被處分人充分陳述意見，因個案而異，少數案件執法狀況，對被處分人程序之保障似有不足。

**五、 公平會處分適用行政罰法爭議案例分析**

就臺北高等行政法院近 10 年關於與行政罰法相關公平法處分案行政訴訟一審判決分析後，發現就判決數部分，與行政罰法相關之公平法行政判決，每年數量不同，但未發現有逐年增加之情況。且最高行政法院就此類案件發回更審之件數，亦與年度無關；其次，公平會裁處超過 2,000 萬元以上者不少，多數應係公平法規定情節重大案件，是以公平會對情節重大案件之罰鍰裁處程序，後續仍是行政法院審查重心。

**六、 行為後法律變更之適用部分：**

公平會就104年修正公平法關於修正前第19條與修正後第20條規定，是否有行政罰法行為後法律變更之適用之見解，經行政法院依修正理由認修正前後要件不同，行為後法律變更之適用。

**七、 原處分撤銷後另為處分之相關問題**

公平會於法院判決撤銷原處分確定後，如認行政法院判決係認適用法規錯誤者，依釋字第 368 號解釋，公平會重為處分時依確定判決意旨為之。

但判決意旨認被處分人確有違法行為或事實不明瞭者，得重為處分。過去案件多係減縮違法事實重為處分。近年來重為處分案例是行政法院判決撤銷原處分罰鍰部分、行政法院對聯合行為被處分人起訴後，判決撤銷原處分、駁回確定者均有，遭駁回被處分人請求公平會再開程序，經公平會撤銷原處分，再開行政程序後，如仍認被處分人有參與違法聯合行為，仍得再處罰鍰。

**八、 罰鍰裁處考量因素**

公平會罰鍰裁處考量因素在處分書中常僅係記載公平法、公平法施行細則相關法條規定，並未說明該罰鍰數額形成過程，被處分人無法由該處分書內容知悉罰鍰額如何計算。

**九、 命改正處分：**

命改正處分依多數學者見解，係屬非裁罰處分，雖非行政罰法規定行政罰之一，但仍屬對被處分人不利之行政處分，應受比例原則、平等原則拘束。但公平會執法實務上處分書中命改正處分多數僅命被處分人應停止違法行為，但未告知被處分人，如何停止，且僅命停止違法行為，命改正處分效果有限，部分命改正處分內容過於僵化。

## 第二節 公平交易法令之檢討

以行政罰法規範檢視公平法令，發現有以下問題：

**一、 公平法部分**

1. 公平法第 2 條第 2 項規定：「事業所組成之同業公會或其他依法設立、促進成員利益之團體，視為本法所稱事業。」以「依法設立」為要件，致非法人事業團體成為規範漏洞。

2. 事業如係法人或事業團體，公平法無負責人行政責任規定。

3. 公平法刑責以處罰行為人為要件，但處分以事業為主體，先行政後司法難以落實。

4. 依行政罰法第 26 條規定，如有違反公平法之行為，同時構成刑事犯罪，

應由刑事程序處理，其結果可能造成公平會無法進行行政調查，司法機關專業不足，無法處理違反公平法案件之情況。

5. 聯合行為適用 5 年裁處權時效似過短。

6. 一般不實廣告裁處權時效適用遠期商品或服務之不實廣告尚有疑義。

## 二、 法規命令部分

(一) 公平法施行細則部分

公平法施行細則第 5 條規定:「本法第二條第二項所稱同業公會或其他團體之代表人，得為本法聯合行為之行為人。」欠缺公平法明確授權。

另公平法施行細則第 36 條關於裁處罰鍰時，應審酌因素，該等因素間何者較重要？應全部或部分考量？欠缺明確規範。

(二) 行政規則

就公平會與他機關行政協調結論，問題如下：

1. 行政院關於管轄分工裁示，應單列或註明，並加記文號。

2. 行政協調結論應與協調機關共同具名或加記他機關文號。

3. 平均地權條例炒作不動產行為之執法應列而未列負責裁處之地方主管機關。

4. 協調結論過後機關改組、協調結論機關名稱改變未更新，以在內文備註方式說明。

(三) 處理原則

就「公平交易委員會對於網路廣告案件之處理原則」關於廣告主部分規定，是否適用於社群網站？並不明確，尚有疑義。

(四) 行政解釋

經檢視公平會公布前述解釋，就公平會函釋與行政罰法相關者主要是關於行為主體規範，其中關於「關係企業間是否為聯合行為之主體」應值注意，經研析結果，該解釋似不夠週延，建議調整內容。

## 第三節 行政訴訟調解新制與公平交易法令

### 一、 行政訴訟法調解新制說明

關於公平會與被處分人協議解決違法事件機制，依我國行政程序法定有行政程序和解制度、行政訴訟法有訴訟上和解制度，至公平法規定類似制度，應係中止調查制度。

行政訴訟法於 111 年 6 月 22 日修正公布，施行日期由司法院以命令定之，經司法院以 111 年 6 月 24 日司法院院台廳行一字第 1110018286 號令發布定自 112 年 8 月 15 日施行，其中增訂行政訴訟法第 2 編第 1 章第 8 節之調解程序，包括行政訴訟法第 228-2 至第 228-6 條等五個條文，此即所謂行政訴訟法調解新制。

行政訴訟法第 228-2 條規定：「（第 1 項）當事人就訴訟標的具有處分權且其調解無礙公益之維護者，行政法院得於訴訟繫屬中，經當事人合意將事件移付調解。（第 2 項）受命法官或受託法官亦得為前項之調解。（第 3 項）必要時，經行政法院許可者，得就訴訟標的以外之事項，併予調解。（第 4 項）第三人經行政法院之許可，得參加調解。行政法院認為必要時，得依聲請或依職權通知第三人參加調解。」此為行政訴訟法調解新制之主要規定，即訴訟中法院得依當事人合意將事件移付調解，且其調解範圍不僅限於訴訟標的本身而得及於其他事項外，尚得使訴訟外之第三人參加調解。

而行政訴訟法第 228-3 條規定：「（第 1 項）調解由原行政法院、受命法官或受託法官選任調解委員一人至三人先行調解，俟至相當程度有成立之望或其他必要情形時，再報請法官到場。但法官認為適當時，亦得逕由法官行之。（第 2 項）當事人對於前項調解委員人選有異議者，法官得另行選任之。」係突顯訴訟上和解與調解制度運作上之最大差異，即調解制度係透過停止訴訟程序移付調解後，調解中由調解委員參與程序，並居中分析利害，於達成相當共識後始由法官製作調解筆錄，僅於例外即法官認為

適當之情形時由法官逕為兩造進行調解。其具有意義之處在於，訴訟中當事人各有立場，且有諸多主張或想法可能因為訴訟勝敗、策略等考量不便於法官面前陳述，此時倘若有不職司本案審判之第三方調解委員，適當運用例如隔離兩造給予意見陳述機會、分析利害等手段，較之傳統由法官主持之和解更能使當事人暢所欲言、有效溝通，進而促成折衷之調解方案。

行政訴訟法第 228-4 條係關於調解委員聘任、報酬等相關行政規定。[355] 行政訴訟法第 228-5 條係規範準用同法其他規定之範圍[356]，包括通知書之製作與送達等規定，其中值得特別注意者係幾乎全部準用同法第 219 條至 228-1 條有關和解之程序規定，僅排除其中第 219 條（和解）、第 221 條第 1 項（和解筆錄之製作），其餘規定均予準用，可見其本質上與和解無殊，均係類似之訴訟外爭端解決機制。至於行政訴訟法第 228-6 條[357]，則係在規範準用民事訴訟法有關調解程序之若干規定而言。

調解與既有訴訟上和解制度之最大差異在於進行之模式不同，以及有無第三方（調解委員之介入），業如前述，司法院網站說明亦明確指出：「和解與調解的最大差異在於，和解是由承審法官在訴訟程序中隨時試行，調解則須停止進行訴訟程序（行政訴訟法第 228 條之 6 準用民事訴訟法第 420 條之 1 第 2 項），承審法官會選任外部人士擔任調解委員，由調解委員先進行調解，等到調解有望成立或有其他必要情形時，再請法官到場確認或促成調解，僅於必要時始由法官調解（行政訴訟法第 228 條之 3）。由於承審

[355] 行政訴訟法第 228-4 條：「（第 1 項）行政法院應將適於為調解委員之人選列冊，以供選任；其資格、任期、聘任、解任、應揭露資訊、日費、旅費及報酬等事項，由司法院定之。（第 2 項）法官於調解事件認有必要時，亦得選任前項名冊以外之人為調解委員。（第 3 項）第一項之日費、旅費及報酬，由國庫負擔。」

[356] 行政訴訟法第 228-5 條：「第八十五條、第八十七條第二項、第三項、第一百三十條之一、第二百二十條、第二百二十一條第二項、第三項、第二百二十二條至第二百二十八條之一之規定，於本節準用之。」

[357] 行政訴訟法第 228-6 條：「民事訴訟法第八十四條第一項、第四百零七條第一項、第四百零七條之一、第四百十條、第四百十三條、第四百十四條、第四百二十條、第四百二十條之一第二項、第三項、第四百二十一條第一項、第四百二十二條及第四百二十六條之規定，於本節準用之。」

法官無須全程在場，且調解地點彈性，相較於爭訟的對立氣氛，調解程序氣氛較為和緩，有助於當事人自主解決紛爭。又為促使當事人在調解過程中能毫無保留地暢所欲言，實質解決紛爭，調解委員或法官所為的勸導及當事人所為的陳述或讓步，在調解不成立後的本案訴訟，法院不得作為裁判的基礎（行政訴訟法第 228 條之 6 準用民事訴訟法第 422 條）。」[358]可資參照。

調解制度在民事訴訟當中行之有年，亦確實有效紓解訟源效果，尤於民事訴訟中簡易與小額事件均採強制調解先行程序，使諸多案情單純或所涉訴訟標的價額較小之事件，得經由調解委員居中勸諭分析，使兩造得以折衝相互讓步達成調解，避免大量此類事件均湧入訴訟程序致司法審判體系難以負荷。惟調解制度所以可在民事訴訟中順利運作，乃因民事訴訟所涉者為當事人間私權糾紛，一方面此類私權糾紛多屬當事人得以自行處分之事項，二方面當事人對於決定調解成立與否通常較無因而涉及其他法律責任（例如：若於條件上讓步是否涉及圖利相對人）之考量；反觀行政訴訟雖引入調解新制，惟其糾紛態樣為公法上糾紛，似非全為行政機關所得專斷外，其成立調解與否亦可能引發圖利等疑慮，導致行政機關即便在訴訟本身風向不利，仍可能為求自保而堅持由法院審判。故行政訴訟調解新制是否得以順利運作，似仍有待時間觀察。

## 二、 公平會與被處分人協商制度

關於違反公平法之案件，並非均一律須先由公平會作成行政處分，嗣經被處分人不服循訴訟程序救濟時，始得依前述行政訴訟法之調解新制或既存之和解機制處理；倘若於公平會作成處分前，被處分人如與公平會就違反公平法應受處罰或應為之行為、不行為透過協商達成共識時，本即得依行政和解程序處理之。

[358] 調解與和解有何差異？，司法院網站：https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1339-902671-940e8-1.html，最後瀏覽日期：2024/9/2

所謂行政和解，其法源依據乃來自於行政程序法第 136 條：「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」公平會從而訂立《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》[359]（下稱行政和解處理原則），作為與被處分人間進行協商、締結行政和解契約等程序應依循之規範，以下擇要說明之。

其中，行政和解處理原則第 2 條第 2 項明定其和解契約應考量之因素為：「進行和解契約之協商程序前，應衡酌下列要素：（一）本會與相對人互相讓步之適法性及妥當性。（二）公共利益之維護。（三）利害關係人因和解契約之成立，而可能遭受之損害。」以為考量個案情節審酌是否開啟協商程序之參酌依據。

就是否開啟協商程序，以及其協商之重點與範圍，行政和解處理原則第 3 條亦明定：「承辦處就和解契約之締結與否，及和解契約協商之重點與範圍，應於協商程序開始前，報請委員會議審議。」此應係基於公平會係合議制機關，須由委員會決議其協商與和解之方向之故，如同一般談判磋商，須事先由委員會依前述要素斟酌個案情節後，予以沙盤推演，定奪是否適宜開啟協商？倘若適宜，擬以協商達成何種條件共識？等節，始能開啟後續程序。

至於行政和解處理原則第 4 條係關於協商過程中公平會與相對人間相互要約或承諾之規範，大抵係以書面提出為原則以免爭議。[360]行政和解處理原則第 5 條、第 6 條則係協商條件可能涉及其他第三人時之處理方式[361]，

[359] 《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》，公平會網站主管法規查詢系統：https://law.ftc.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=FL011917，最後瀏覽日期：2024/9/2

[360] 《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》第 4 條：「（第 1 項）本會就和解契約之要約或承諾，應由委員或承辦處提出，經委員會議決議通過後為之。（第 2 項）相對人之要約或承諾，應以書面敘明內容及理由，向本會提出。（第 3 項）相對人之要約，本會認無理由者，應拒絕之。但本會認為仍有訂立和解契約之必要者，得另為要約。（第 4 項）前項要約之拒絕或另為要約之意思表示，應以書面向相對人為之。」

[361] 《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》第 5 條：「和解契約協商過程中，

其性質上雷同於前述行政訴訟法第 228-2 條第 4 項通知第三人參與調解，目的在於倘若個案涉及第三人諸如私權爭議（例如損害賠償）時，是否成立協商有時將端視於被處分人是否妥適處理與第三人間之爭端而定，亦可能成為行政和解之部分條件或前提，於公平會協商程序中雖不直接通知第三人參與程序，惟利用此等規定間接達成一併將被處分人與第三人間爭端一次解決之目的，效果上可謂殊途同歸。

行政和解處理原則第 7 至 10 條則係關於行政協商或和解程序之中止（第 7 條）[362]、和解契約之締結（第 8 條）[363]、和解契約原則不得撤銷以及其例外（第 9 條）[364]、若被處分人於行政和解後未履行之效果（第 10 條）[365]等規範。其處理原則仍具有明顯職權色彩，賦予公平會得隨時終止協商或和解程序、撤回要約，以及在締結行政和解契約後之撤銷事由，或被處分人違約時，公平會得以解除或終止行政和解契約等權限。就其特色觀之，此一行政和解契約性質上與刑事程序中檢察官所為緩起訴處分或有雷同之處，其機制上無非要求涉案人民應允履行若干條件，以協商換取可接受之輕微處分（處置）；然於涉案人民違約不履行其條件時機關得重啟其程序，如檢察官得以撤銷緩起訴處分續行偵查甚或起訴，同理公平會得以解除或

---

本會得就所欲和解之內容徵詢利害關係人之意見，或要求相對人與之達成民事和解或協議。但本會並不受其意見、和解內容或協議內容之拘束。」第 6 條：「和解契約之履行將侵害第三人之權利者，應經該第三人書面之同意，始生效力。」

362 《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》第 7 條：「和解契約締結過程中，如有必要，本會得撤回或變更要約，或中止和解程序，繼續調查處理。」

363 《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》第 8 條：「和解契約之締結，應以書面為之。締約過程中之相關協商結論，亦同。」

364 《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》第 9 條：「和解契約不得以錯誤為理由撤銷之。但有下列事項之一者，不在此限：（一） 相對人提出作為和解契約所依據之文件，事後發見為偽造或變造，而本會若知其為偽造或變造，即不為和解者。（二） 和解事件，經法院確定判決，而為本會與相對人雙方或一方於和解當時所不知者。（三） 本會對於相對人之資格，或雙方對於重要之爭點有錯誤，而為和解者。（四） 相對人故意欺瞞重要事實，致對公共利益產生嚴重之損害者。」

365 《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》第 10 條：「（第 1 項）相對人違反行政和解契約者，本會得解除或終止之。但契約另有約定者，從其約定。（第 2 項）前項情形，本會得續行違法行為之調查，並得拒絕相對人再次向本會請求行政和解之請求。」

終止行政和解契約續行違法行為調查甚或作成處分。是雖公平會確實得於作成處分前與被處分人透過協商程序作成行政和解，惟較之前述經由行政訴訟程序所為調解或和解而言，此等行政和解契約終究仍係公法上契約性質，公平會仍保有諸多得以使其效力解消之途徑，其對於爭端解決之終局決定效果上自顯不及於訴訟上調解或和解。

## 三、 違反公平法案件行政訴訟調解程序規範

於前述行政訴法調解新制上路後其時日尚短，運作上本有待時間進行檢驗觀察。惟行政訴訟調解程序除進行模式與既有之行政訴訟和解稍有不同外，本質上仍均係經由第三人（調解程序為調解委員、和解程序為法官）居中折衝勸諭，並由公平會與被處分人間就訴訟標的（即系爭處分）為相互讓步、達成共識之程序，故除程序上不同之處（如主持之第三人為調解委員）可能影響調解結果外，亦應得參照行政訴訟既有之和解程序為比較、討論。

依司法院《行政法院調解委員設置辦法》第 3 條規定：「（第 1 項）調解委員應對於公法、行政訴訟事件或調解事務具有專門學識、經驗，由行政法院聘任，其人數依各法院實際需要決定之。（第 2 項）前項所稱公法，指憲法、行政法、商標法、專利法、租稅法、土地法、公平交易法、政府採購法或其他行政法等領域。」換言之，行政訴訟調解新制於調解委員之選任層面，即已加入該案件本身所涉訴訟標的究係何種法律之考量，以選定熟悉該法律領域之委員主持調解，其立意甚佳，惟值得考慮點為我國公平法領域非大，擔任調解委員與否亦係個人意願問題，則行政法院於造冊時所納入之調解委員是否適宜於個案進行調解（如與兩造有無利害關係）？殊值斟酌，實務運作上或須行政法院動用行政訴訟法第 228-4 條第 2 項：「法官於調解事件認有必要時，亦得選任前項名冊以外之人為調解委員。」且斟酌兩造意見後，或較能擇定適宜之調解委員人選。

而就調解條件之決定乙節，公平會作為合議制機關，其條件之擬定、

授權讓步之範圍等節，似宜參照前述《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》之模式，由公平會內部提送委員會審議之，惟考量訴訟上調解之不確定性，實務運作上恐需視調解進行之程度與進展進行複數次審議，方能即時有效因應。

另如同前述，調解與和解法律效力面而言並無太大差異，以過往公平會達成和解之案例而言，最著名者即為公平會與美商高通公司達成訴訟上和解一案，其相關文件諸如經委員會決議通過之和解筆錄、美商高通公司之行為承諾等，亦經公平會依政府資訊公開公告於其網站[366]。然無論和解或調解其本質上均為讓步，且均須以「訴訟標的具有處分權且其無礙公益之維護」為要件（前述行政訴訟法第 228-2 條第 1 項參照，和解部分另參行政訴訟法第 219 條第 1 項[367]），即有論者認為其所謂「公益」之考量仍應回歸公平法第 1 條之立法目的：「為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法。」[368]則調解或和解雖因公平會為訴訟標的（系爭處分）之主管機關而形式上具有處分權，然其調解或和解之條件本身是否確實吻合「訴訟標的具有處分權且其無礙公益之維護」之要件？甚或實質上公平會是否對此訴訟標的「具有處分權」？將係會被放大檢視之重點，應格外注意。

## 四、 建議

因應前述行政訴訟調解新制，過去公平會已有相近訴訟上和解案例（美商高通案），惟公平會內部對於此等訴訟中所為調解或和解程序是否已經制

366 美商高通公司訴訟和解案相關資料，公平會網站：https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docList.aspx?uid=1611&mid=1611，最後瀏覽日期：2024/9/2

367 行政訴訟法第 219 條第 1 項：「當事人就訴訟標的具有處分權且其和解無礙公益之維護者，行政法院不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。必要時，得就訴訟標的以外之事項，併予和解。」

368 公平會處分高通案成立訴訟和解內容所涉權限之研析，立法院全球資訊網：https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/194491/File_258962.pdf，最後瀏覽日期：2024/9/2

定完整之內部處理流程規範？此涉及將來倘若行政訴訟中法官認為有移送調解之可能性時，公平會應如何因應處理之重大議題，應予正視。

建議公平會應參照前述《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》，制定相關處理原則以為因應行政訴訟調解新制，惟應特別注意訴訟上調解或和解具有確定力，於調解或和解成立後原則上當事人任一方均不得片面推翻，公平會難以比照《公平交易委員會對於行政和解案件之處理原則》第 7、9、10 條等規範保有較多嗣後得片面解消和解效力之權力；倘若顧慮被處分人有違反調解或和解條件之可能性時，應將其違約效果納入調解或和解筆錄載明之，較為穩當。

另就行政訴訟調解新制而言，較之行政訴訟和解之主要差異既在於調解委員之主持，則調解委員之選任即係應格外留意之處，除應注意調解委員之專業能力外，通常尚會注意調解委員所採與系爭處分有關法律見解之立場，以及調解委員是否能得兩造之信賴以及足夠之說服力，均為後續能否透過調解委員主持調解成立之因素，應予留意。

## 第四節 執法與修法之建議

就公平會執法與公平法令前開檢討，建議修正調整如下：

### 一、 公平會執法部分

1. 公平會調查裁處程序應強化正當行政程序，落實對被處分人程序保障

公平會執法實務目前也強調對受調查者或被處分人程序保障，但尚有少數案件未落實，建議公平會執法實務調查裁處程序應強化正當行政程序，落實對被處分人程序保障。

2. 公平會如認分公司涉及違反公平法案件，應以本公司為被處分人

公平會以分公司為被處分人雖非違法，但以分公司為被處分人，應不是常態，且目前國際間通訊方便，以外國公司總公司為被處分人，並不會影響外國公司運作，建議公平會如認分公司涉及違反公平法案件，應以本

公司為被處分人。

3. 外國母子公司參與聯合行為主體與營業額計算問題

公平會關於外國母子公司是否可同時參與聯合行為主體、於情節重大案件情況，關於母子公司營業額計算問題，建議公平會爾後相關處分案，應參考行政法院確定見解處理，以減少爭議。

4. 行為地部分

公平會執法時涉及域外案件，應蒐集更多與違法行為相關交易數據，以供判斷系爭違法行為，是否對我國有實質影響。

5. 裁處權時效

因違法行為不同，有不同起算點。關於不實廣告爭議更大，建議公平會執法實務，參考法院見解，就不實廣告裁處權時效類型化，並進而定明於相關處理原則。

6. 原處分撤銷後另為處分之相關問題

如前開檢討所述，公平會處分遭法院判決撤銷確定後，公平會應以下列程序審視是否重為處分：

首先看撤銷事由，如係法院認原處分用法錯誤，判決中敘明，應依判決重為處分者，公平會應依法院見解，重為處分。

判決認定事實縮小範圍或僅就罰鍰撤銷確定者，公平會應依判決認定之事實，重為處分。

公平會重為處分時，應於處分書敘明重為處分之意旨。

7. 罰鍰裁處考量因素

(1) 處分書關於計算罰鍰審酌事項與比例記載宜更明確

處分書關於計算罰鍰審酌事項宜更具體明確，如係依「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」計算時，宜記載計算基本數額方法與依據，並記載有無增減事項，如有增減事項，具體增減比例，使裁處罰鍰程序更加透明。

(2) 處分書中宜說明罰鍰數額計算流程

裁處程序計算罰鍰時，所依據罰鍰裁處基準中不論公平施行細則第 36 條審酌時應注意事項，或「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」中審酌或計算事項，如營業額、所得利益、違法後改正狀況等，如列為罰鍰審酌或考量因素者，宜載明於處分書中，並說明計算之依據與流程，以供被處分人了解最後計算所得之數額是否有誤。

8. 命改正處分：

就公平會執法處分命改正處分，建議如下：

(1) 命改正處分具體內容多元化。

就改正處分之具體內容，建議應參考日本法制應更加多元，不應再限於僅在處分書中命被處分人停止違法行為，更應依違法行為之性質，對事業內外揭露，於事業內部，提出改正措施，提報董事會決議後，轉知員工，涉及對外者，並應通知交易相對人或消費者。

(2) 公平會與被處分人就命改正處分具體內容交換意見。

(3) 命改正處分應包含稽核機制。

## 二、 公平法令修正建議

(一) 公平法

關於公平法規範與行政罰法相關部分，所引發爭議，如前開說明，建議就公平法修正如下：

1. 增列非法人事業團體為行為主體。

2. 增列法人犯罪之規定。

3. 增列法人負責人行政責任。

4. 延長違法聯合行為之裁處權時效。

5. 就遠期商品或服務交易之不實廣告，明定自交付時起算時效（如預售屋交易買賣）。

6. 增列事業團體適用「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」。

(二) 法規命令

關於法規命令部分，建議修正如下：

1. 刪除公平法施行細則第 5 條關於同業公會代表人得為聯合行為之行為人規定。

2. 修正「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」

就罰鍰裁處基準建議：

(1)「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」就增減因素比例宜更加明確化。

「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」增減因素比例，建議增減比例更明確規範，以強化罰鍰裁處透明度。「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」所規定之增減事由比例，宜更明確化，如每個事由增減 1-2%，但可限制增減之上限比例，保持公平會執法裁處時決定之彈性。

考量參酌日本法制之立法例，「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」就增減因素比例固然宜更加明確化，但日本與我國制度上究屬不同，我國法制目前規範方式，提供執法機關裁處罰鍰裁量保留較大的彈性，然而考量公平會部分處分罰鍰部分業經行政法院撤銷，在現行法制下，公平會宜就罰鍰理由部分予以加強具體化論述。

(2) 不符合情節重大其他限制競爭行為，宜參考「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」計算流程

至非情節重大案件，基於此類案件與情節重大案件之類似性，建議就非屬情節重大限制競爭行為案件罰鍰裁處基準，建議準用「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」之規定，但以罰鍰最高額 2,500 萬元、5,000 萬元，甚而 1 億元為上限。

(3) 就違反公平法第 21 條虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵行為宜制訂罰鍰裁處基準。

就違反公平法第 21 條虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵行為，如係涉及炒作不動產價格者裁處罰鍰時，宜參考地方政府所制訂違反平均地權條例炒作不動產行為罰鍰裁處基準制訂裁處基準。

(三) 行政規則

公平會與他機關就執法分工協調結論之建議如前開檢討部分。

(四) 行政解釋

檢視公平會公布解釋，就公平會函釋與行政罰法相關者主要是關於行為主體規範，其中關於「關係企業間是否為聯合行為之主體」，該號解釋似不夠週延，建議調整內容，將解釋前段說明亦限於由「同一經營團隊」所為「單一行為決意」管理之關係企業，以免引起誤會。

# 第七章 結論

就近年行政罰法適用公平會處分案之妥當性，經研析行政罰法與公平法令相關規定，並檢視我國 10 年來高等行政法院一審判決爭議案例，就公平會執法與公平法令檢討建議如下：

## 第一節 檢討

### 一、 公平會執法面

1. 常以外國公司設在我國分公司為處罰對象。

2. 同業公會違法時併罰參與違法行為成員時，將成員列為違法行為人。

3. 認外國母子公司可同時參與聯合行為、計算母公司營業額時，將子公司列入。

4. 在行為地與行為結果部分：

公平會就域外聯合行為是否適用於公平法管轄權判斷時，所提出之主張多對法院認定有影響，惟在硬碟懸架（零件）案，未被法院所接受。

5. 裁處權時效：因違法行為不同，有不同起算點。

6. 裁處程序：少數案件執法狀況，對被處分人程序之保障似有不足。

7. 公平會處分適用行政罰法爭議案例分析結果發現，與行政罰法相關之公平法行政判決，每年數量不同，公平會對情節重大案件之罰鍰裁處程序，後續仍是行政法院審查重心。

8. 行為後法律變更之適用部分：公平會就 104 年修正公平法關於修正前第 19 條與修正後第 20 條規定，是否有行政罰法行為後法律變更之適用之見解，經行政法院依修正理由認修正前後要件不同，行為後法律變更之適用。

9. 原處分經判決撤銷確定後，重為處分原因不一，有判決駁回確定者、有判決撤銷公平會處分確定者，再開行政程序後，如仍認被處分人有參與違法聯合行為，仍得再處罰鍰。

10. 罰鍰裁處考量因素

公平會罰鍰裁處考量因素在處分書中常僅係記載公平法、公平法施行

細則相關法條規定，並未說明該罰鍰數額形成過程。

11. 命改正處分：

公平會執法實務上處分書中命改正處分多數僅命被處分人應停止違法行為，效果有限，部分命改正處分內容過於僵化。

## 二、 公平法部分

1. 公平法第 2 條第 2 項事業所組成之同業公會或其他依法設立、促進成員利益之團體，視為本法所稱事業。以「依法設立」為要件，致非法人事業團體成為規範漏洞。

2. 事業如係法人或事業團體，公平法無負責人行政責任規定。

3. 公平法刑責以處罰行為人為要件，但處分以事業為主體，先行政後司法難以落實。

4. 依行政罰法第 26 條規定，如有違反公平法之行為，同時構成刑事犯罪，應由刑事程序處理，其結果可能造成公平會無法進行行政調查，司法機關專業不足，無法處理違反公平法案件之情況。

## 三、 法規命令部分

(一) 公平法施行細則部分

公平法施行細則第 5 條:「本法第二條第二項所稱同業公會或其他團體之代表人，得為本法聯合行為之行為人。」欠缺公平法明確授權。

(二) 行政規則

1. 就公平會與他機關行政協調結論

(1) 行政院關於管轄分工裁示，應單列或註明，並加記文號。

(2) 行政協調結論應與協調機關共同具名或加記他機關文號。

(3) 平均地權條例炒作不動產行為之執法應列而未列負責裁處之地方主管機關。

(4) 協調結論過後機關改組、協調結論名稱改變未更新，以在內文中備註方式說明。

(三) 處理原則

社群網站是否為不實廣告廣告主，應依行政罰法第 14 條規定判斷。

(四) 行政解釋

經檢視公平會公布前述解釋，就公平會函釋與行政罰法相關者主要是關於行為主體規範，其中關於「關係企業間是否為聯合行為之主體」之解釋，經研析結果，該解釋似不夠週延，建議調整內容。

## 第二節 建議

### 一、 公平會執法部分

1. 公平會調查裁處程序應強化正當行政程序，落實對被處分人程序保障。

2. 公平會如認分公司涉及違反公平法案件，應以本公司為被處分人。

3. 外國母子公司參與聯合行為主體與營業額計算問題：

建議公平會爾後相關處分案，應參考行政法院確定見解處理，以減少爭議。

4. 行為地部分

公平會執法時涉及域外案件，應蒐集更多與違法行為相關交易數據，以供判斷系爭違法行為，是否對我國有實質影響。

5. 裁處權時效：

因違法行為不同，有不同起算點。關於不實廣告爭議更大，建議公平會執法實務，參考法院見解，就不實廣告裁處權時效類型化，並進而定明於相關處理原則。

6. 原處分撤銷後另為處分之相關問題

建議公平會重為處分時，應於處分書敘明重為處分之意旨。

7. 罰鍰裁處考量因素：

(1) 處分書關於計算罰鍰審酌事項與比例記載宜更明確化。

(2) 處分書中宜載明罰鍰數額計算流程。

8. 命改正處分：

就公平會執法處分命改正處分，建議如下：

(1) 命改正處分具體內容多元化。

就改正處分之具體內容，建議應參考日本法制應更加多元，不應再限於僅在處分書中命被處分人停止違法行為，更應依違法行為之性質，對事業內外揭露，於事業內部，提出改正措施，提報董事會決議後，轉知員工，涉及對外者，並應通知交易相對人或消費者。

(2) 公平會與被處分人就命改正處分具體內容交換意見。

(3) 命改正處分應包含稽核機制。

## 二、 公平法令修正建議

(一) 關於公平法規範與行政罰法相關部分，所引發爭議，如前開說明，建議就公平法修正如下：

1. 增列非法人事業團體為行為主體。

2. 增列法人犯罪之規定。

3. 增列法人負責人行政責任。

4. 延長違法聯合行為之裁處權時效。

5. 增列事業團體適用「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」。

(二) 法規命令

關於法規命令部分，建議修正如下：

1. 刪除公平法施行細則第 5 條關於同業公會代表人得為聯合行為之行為人規定。

2. 修正「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」

就罰鍰裁處基準建議：

(1) 「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」就增減因素比例宜更加明確化。

(2) 不符合情節重大其他限制競爭行為，宜參考「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」計算流程。

(3) 就違反公平法第 21 條虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵行為應制定罰

鋸裁處基準。

(三) 行政規則

行政規則之修正建議如前開檢討說明。

(四) 行政解釋

就「關係企業間是否為聯合行為之主體」解釋，內容不夠週延，建議檢討調整，將該解釋前段亦限於由「同一經營團隊」所為「單一行為決意」管理之關係企業，以免引起誤會。

# 參考書目

一、中文部分

公平交易委員會編印，認識公平交易法，增訂第 20 版，公平交易委員會（2024）。

牛曰正，「競爭法上事業團體規範之功能省思」，第 30 屆競爭政策與公平交易法學術研討會會議手冊（2023）。

王銘勇，「公平交易法寬恕政策與檢舉獎金辦法之分析與檢討」，公平交易季刊，第 25 卷第 3 期（2017）。

王銘勇，「公平交易委員會處分之司法審查」，第 27 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，公平交易委員會出版（2021）。

王銘勇，「公平交易法正當行政序—以處分前程序為核心」，全國律師，2021 年 10 月號（2021）。

王銘勇，「判決撤銷公平交易委員會處分後重為處分之研究」，全國律師，2023 年 3 月號（2023）。

王銘勇，「公平交易委員會執法與正當行政程序」，公平交易季刊，第 32 卷第 2 期（2024）。

何之邁，歐洲共同體競爭法論，初版，五南出版（1999）。

吳志光，「裁處權時效、公法上請求權時效與執行時效」，行政罰法與相鄰行政法關係，元照出版公司（2021）。

吳秀明、沈麗玉，「競爭法制革新之整體規劃與藍圖」，月旦法學雜誌，282 期（2014）。

吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂 16 版，三民書局（2020）。

李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照出版公司（2005）。

林明鏘，行政法講義，修訂 6 版，新學林出版（2021）。

許美麗、王銘勇，「數位經濟發展下零售商品限制轉售價格行為之研究」，公平交易委員會 110 年度委託研究計畫 2，118-139（2021）。

郭吉助，「德國違反秩序罰法『共同參與』之概念」，法務通訊，第 2430 期，第 3 版（2007）。
陳敏，行政法總論，10 版（2019）。
陳清秀，行政罰法，修訂 2 版，新學林出版（2014）。
陳蕙君、顏廷棟、馬泰成、張宏浩，「國內公平交易法重要案例評析—以不實廣告為例」，第 28 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，公平交易委員會出版（2022）。
楊宏暉，「關於聯合行為之『行為主體』與『以年度銷售金額作為裁罰基準』的實務見解分析」，公平交易季刊，第 28 卷 3 期（2020）。
廖義男主編，行政罰法，修訂 2 版，元照出版（2020）。
廖義男，公平交易法，增訂 2 版，元照出版（2024）。
蔡震榮、章傑，「違法行為跨越新舊法期間之法律適用之探討—評院臺訴字第 1020146733 號行政院決定書」，法學叢刊，59 卷 3 期（2014）。
蔡震榮、鄭善印、周佳宥，行政罰法逐條釋義，三版，新學林出版（2019）。
謝宗憲，「不實廣告法律責任之研究—以預售屋廣告為中心」，公平交易季刊，第 23 卷第 1 期（2015）。
二、外文部分
白石志忠，(論点体系)独占禁止法，2 版，第一法規（2021）
白石志忠，独占禁止法，第 3 版，有斐閣出版，274（2016）。
伊永大輔，課徴金制度，第一法規（2020）。
村上政博編集代表，条解独占禁止法，第 2 版，弘文堂（2022）。
泉水文雄，独占禁止法，初版（2022）。

# 公平交易法實務案例適用行政罰法爭議問題之研究

## 摘要

關鍵詞：行政罰法、公平交易法、罰鍰

近年來公平交易委員會處分案件於司法實務上適用行政罰法時，常生爭議。為檢討現行公平交易委員會行政處分與司法實務適用行政罰法見解之妥適性，本研究首先針對涉及行政罰法與公平交易法令相關爭議問題，包括：違反公平交易法案件行為主體與共犯、行為地、裁處權時效、裁處程序等議題進行討論，並研析與公平交易委員會處分爭議之司法案例及相關行政罰法法理，討論議題包括：行為後法律變更之適用、行為結果之判斷標準、原處分撤銷後另為處分、罰鍰裁處考量因素等議題，並就行政罰法相關規定之立法理由、適用於其他行政法規定時所發生之爭議問題，再介紹分析各國競爭法就相關議題之規範，比對行政罰法之相關規定適用於違反公平交易法事件可能發生之爭議，分析行政法院相關問題之見解，俾利釐清公平交易委員會處分之妥當性。

其次，本研究檢索 103 年至 113 年臺北高等行政法院行政罰法相關之違反公平交易法處分事件一審判決，並以檢索所得判決數據，分析判決原處分有關產業別、違反法條、罰鍰數額、判決結果，研究行政罰法適用公平交易法案件之結果。根據判決數據分析結果，違反法條部分，違反公平交易法第 15 條禁止聯合行為規定是主要違法形態，在罰鍰數額部分，罰鍰金額超過新臺幣 2 千萬元以上之被處分人有 10 位，均值得公平交易委員會注意該情況之發展。另由前開判決之統計與分析，可以發現我國違反公平交易法事件司法判決有 3 個特點，包括：無專屬管轄法院、同一處分案行政法院可能有多件訴訟與判決、情節複雜違反公平交易法事件訴訟確定時間長。

本研究第三部分，公平交易法令檢討部分，以行政罰法規範檢視與行政罰法有關公平交易委員會相關執法法令與準則，並檢討公平交易法與子

法規範之妥當性，關於以行政罰法規範檢視公平交易法令部分，除公平交易法、公平交易法施行細則、法規命令外，尚包括公平交易委員會與其他行政機關就職掌權限分工之協調結論、公平交易委員會所制訂之處理原則與行政解釋等。經前開程序檢視公平交易法令規範之妥當性時，發現法規命令、公平交易委員會所制訂之處理原則與行政解釋，係公平交易法規範架構主要具體內涵，且多屬就公平交易法規定之解釋與執法基準，少有違反行政罰法規範意旨者之規定。

本研究第四部分，就公平交易委員會處分與行政罰法其他問題，再加以研析說明，主要內容包括公平交易法規定命改正處分適用行政罰法所生爭議、公平交易法罰鍰法理依據、違反公平交易法第 15 條案件與「先行政後司法」制度、與違反公平交易法與刑法競合等議題再深入討論，且介紹分析行政訴訟法調解程序適用於違反公平交易法案件可能發生的問題。透過此部分對命改正處分適用行政罰法之爭議、罰鍰依據之分析與討論、違反公平交易法第 15 條先行政後司法所衍生相關問題與行政訴訟法調解程序適用於違反公平交易法案件可能發生的問題討論，可以發現行政罰法適用於違反公平交易法案件之爭議最新發展。

本研究最後提出公平交易法令與執法適用行政罰法缺失，並說明公平交易委員會於行政訴訟調解新制下面對的問題與應採取因應對策，且提出修法與執法建議，供主管機關參考。

本研究經研究發現公平交易委員會在執法部分：常以外國公司設在我國分公司為處罰對象；同業公會違法時併罰參與違法行為成員時，將成員列為違法行為人；認外國母子公司可同時參與聯合行為、計算母公司營業額時，將子公司列入；在裁處權時效部分，因違法行為不同，有不同起算點；裁處程序規定，對被處分人程序之保障似有不足；原處分經判決撤銷確定後，重為處分原因不一，有判決駁回確定者、有判決撤銷公平交易委員會處分確定者，再開行政程序後，如仍認被處分人有參與違法聯合行為，

仍得再處罰鍰；罰鍰裁處考量因素，公平交易委員會罰鍰裁處考量因素在處分書中常僅係記載公平交易法、公平交易法施行細則相關法條規定，並未說明該罰鍰數額形成過程；命改正處分，公平交易委員會執法實務上處分書中命改正處分多數僅命被處分人應停止違法行為，效果有限，部分命改正處分內容過於僵化。

公平交易法令部分，公平交易法第 2 條第 2 項規定事業團體「依法設立」為要件，致非法人事業團體成為規範漏洞；事業如係法人或事業團體，公平交易法無負責人行政責任規定；公平交易法刑責以處罰行為人為要件，但處分以事業為主體，先行政後司法難以落實；行政罰法第 26 條規定，如有違反公平交易法之行為，同時構成刑事犯罪，應由刑事程序處理，其結果可能造成公平交易委員會無法進行行政調查，司法機關專業不足，無法處理違反公平交易法案件之情況。聯合行為適用 5 年裁處權時效似過短；一般不實廣告裁處權時效適用遠期商品或服務之不實廣告尚有疑義。公平交易法施行細則第 5 條規定同業公會或其他團體之代表人，得為本法聯合行為之行為人，欠缺公平交易法明確授權。在行政規則，本研究發現就公平交易委員會與他機關行政協調結論，有下列問題：行政院關於管轄分工裁示，應單列或註明，並加記文號；行政協調結論應與協調機關共同具名或加記他機關文號；平均地權條例炒作不動產行為之執法應列而未列負責裁處之地方主管機關；協調結論過後機關改組、協調結論名稱改變但未更新，採在內文備註說明。

本研究經分析討論行政罰法適用公平交易法案件相關問題後，最後主要建議如下：公平交易委員會執法部分，公平交易委員會調查裁處程序應強化正當行政程序，落實對被處分人程序保障；公平交易委員會如認分公司涉及違反公平交易法案件，宜以本公司為被處分人；外國母子公司參與聯合行為主體與營業額計算問題，因最高行政法院就相關問題已有確定見解，建議公平交易委員會爾後相關處分案，應依最高行政法院確定見解處

理，以減少爭議；行為地部分，公平交易委員會執法時涉及域外案件，應蒐集更多與違法行為相關交易數據，以供判斷系爭違法行為，是否對我國有實質影響；裁處權時效，因違法行為不同，有不同起算點。關於不實廣告爭議更大，建議公平交易委員會執法實務，參考法院見解，就不實廣告裁處權時效類型化，並進而訂明於相關處理原則；原處分撤銷後另為處分之相關問題，建議公平交易委員會重為處分時，應於處分書敘明重為處分之意旨；罰鍰裁處考量因素部分，建議公平交易委員會處分書關於計算罰鍰審酌事項與比例記載宜更明確、處分書中宜載明罰鍰審酌事項與比例；命改正處分部分，就公平交易委員會執法處分命改正處分，建議命改正處分具體內容多元化，建議應參考日本法制應更加多元，不應再限於僅在處分書中命被處分人停止違法行為，更應依違法行為之性質，對事業內外揭露，於事業內部，提出改正措施，提報董事會決議後，轉知員工，涉及對外者，並應通知交易相對人或消費者、公平交易委員會與被處分人就命改正處分具體內容交換意見、命改正處分應包含稽核機制。

本研究最後就公平交易法令修正建議如下：增列非法人事業團體為行為主體；增列法人犯罪之規定；增列法人負責人行政責任；延長違法聯合行為之裁處權時效;增列事業團體適用「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」;刪除公平交易法施行細則第 5 條關於同業公會代表人得為聯合行為之行為人規定；建議修正「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」，就罰鍰裁處基準建議：「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」就增減因素比例宜更加明確化。不符合情節重大其他限制競爭行為，應準用「情節重大案件裁處罰鍰計算辦法」；就違反公平交易法第 21 條虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵行為應制定罰鍰裁處基準。另外，就行政訴訟調解制度之施行，本研究建議公平交易委員會應參考行政程序和解程序執法準則，制定行政訴訟調解程序處理原則，訂定公平交易委員會同意與被處分人在行政訴訟調解程序進行調解之基準，以供公平交易委員會所屬同仁在行政訴訟程序與對造或第三人

進行調解之參考。