

《公平交易季刊》  
第八卷第一期(89/1)，pp.145-156  
◎行政院公平交易委員會

# 澳洲 Compliance Program 制度與 本會行業重點督導計畫研究

康炳政\*

## 壹、澳洲 Compliance Program 制度

### 一、緣起

澳洲競爭暨消費者委員會(Australian Competition and Consumer Commission, 簡稱 ACCC)傳統上對違法案件經過調查後即送法院起訴處罰，將來如有重複之違法行為則課以更重的處罰，但是 ACCC 發現過去九年來執行 Trade Practices Act (交易實務法, TPA) 之處罰金額有逐漸上升的趨勢，顯然傳統的做法並不成功。法院發現與其增加處罰金額，不如提供一種制度來矯正違法廠商的行為，也就是說制裁違法的當事人固然重要，設計出一套制度幫助事業守法以確保市場競爭不會受到傷害更為重要。這種事先預防的制度，就是 compliance program (守法準則)。澳洲是全世界第一個有此制度的國家，ACCC 要求各事業自行訂定 compliance program 做為業者內部的經營行為規範，以避免觸犯 TPA。各國制定國家標準，大體上均針對產品、服務或製造過程，但澳洲除此等一般標準外，為了使各守法準則有一個共通的標準，更針對企業內部是否建立守法機制以及其守法機制是否有效，制定「守法準則標準」，以供引用。ACCC 即於 1998 年 2 月 5 日開始採用澳大利

---

\*作者現為行政院公平交易委員會參事。

亞守法準則標準（Australian Standard on Compliance Programs, 簡稱 AS3806）。

## 二、功能

對 ACCC 而言，一個有效執行的守法準則不但為消費者提供了保護傘，幫助事業避免觸法，也等於為自己減少了案源。對事業而言，守法準則減少觸法的可能，萬一觸法亦可向 ACCC 及法院展示守法的誠意與負責的態度，使違法的後果（包括事業與行為人之罰金、損害賠償、事業信譽、訴訟費用、競爭對手趁機搶奪市場等）都能減至最小，以降低經營風險。

## 三、內容

一個有效執行的守法準則絕不僅是形式上存在的一份文件，法院重視的是該文件實質上能達到拘束廠商的效果。ACCC 認為成功的守法準則，最重要的關鍵在於事業上下一致守法的承諾與決心，並且以實際行動來展現。故而 AS3806 將實質有效守法準則的基本要件與建議事業採取的措施表列如下，以供各廠商依自身條件訂頒遵行。

| 基本要件          | 建議措施   |
|---------------|--|
| 承諾            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 董事會成立守法委員會。</li> <li>2. 董事會或監事會議程固定列入法務事項。</li> <li>3. 指派資深經理或法務經理全權負責法務（大公司）。</li> <li>4. 指派經理或督導負責法務（小公司）。</li> <li>5. 制定確保並監督守法的程序。</li> <li>6. 決策階層向全體員工清楚宣示守法的承諾。</li> <li>7. 提供法務足夠的資源。</li> </ol>                         |
| 守法政策          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 訂頒公司承諾守法及如何執行之政策並廣為宣導。</li> <li>2. 足夠的條件和程序確保承包商、轉包商、代理商，經銷商都遵守法律規定。</li> </ol>  |
| 管理階層責任        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各單位經理應了解並負起守法的責任。</li> <li>2. 經理亦須負責使所屬員工了解他們自己守法之責。</li> </ol>  |
| 資源與職權         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公司提供充分的法務資源，例如法務專員、法規手冊、相關資料、資料庫、硬體設施、公司內外支援的機制與網路（員工通訊）等。</li> <li>2. 法務專員可獲得最新法規。</li> <li>3. 法務專員有職權可上達決策階層。</li> </ol>   |
| 持續改善          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具備持續改善守法準則制度的程序。</li> <li>2. 確保在守法制度下公司有最好的經營效率。</li> </ol>  |
| 辨認法律問題與守法作業程序 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 稽查每一個部門確保察覺相關交易行為違法之風險。</li> <li>2. 區分行為面與程序面的問題，各別建立改善機制，若為行為面的問題，需實施經常性訓練、建立嚴謹的獎懲制度嚴罰重賞、將守法表現列入年度考績，尤其是對那些每天的工作隨時有觸法可能的員工。若為程序面的問題，則確定守法標準與各種表格、契約、行政程序、電腦密切結合，建立管道獲取修法最新資訊，並設立守法機制如廣告促銷委員會，以確保廣告從構思到傳播均遵守 TPA 之規定。</li> </ol> |

|        |   |
|--------|---|
| 申訴處理系統 | 依據澳大利亞申訴處理標準 (Australian Standard on Complaints Handling, 簡稱AS4269), 申訴處理系統之要素包括:<br>A. 公司上下對消費者申訴權益的認知及對公平迅速解決申訴的承諾。<br>B. 對申訴者與被申訴者公平對待。<br>C. 足夠處理申訴的職權和資源。<br>D. 公開的申訴管道。<br>E. 方便利用的申訴系統。<br>F. 有禮而迅速的處理。<br>G. 免費, 除非法律另有規定。<br>H. 有能力決定解決方式, 包括退費。<br>I. 有系統的記錄申訴結果。<br>J. 分類並分析申訴問題。<br>K. 報告說明申訴處理過程。<br>L. 隨時審查並更新申訴處理系統。 |
| 記錄保持   | 保持申訴處理記錄簿。  |
| 辨識及矯正  | 建立辨識、分類觸法行為之系統, 以矯正所有結構性及反覆發生的問題。   |
| 呈報     | 設立熱線或其他方便利用的呈報系統, 使員工隨時可向主管或決策階層通報觸法案件。   |
| 監督     | 1. 具備監督功能以確保守法準則各部分都有效執行。<br>2. 利用研討會、調查等方式提醒員工守法程序。<br>3. 進行追蹤確認工作, 以保證守法訊息被充分了解。  |
| 重新審查   | 1. 具備定期重新審查的手續。<br>2. 開發檢驗守法準則成功與否之關鍵指標, 如:<br>A. 公司內外員工對守法政策了解的程度。<br>B. 守法準則失敗的次數與嚴重性。<br>C. 採取什麼補救措施以及是否有效。<br>D. 監督系統有無發揮功能。<br>E. 守法準則之程序是否隨時更新。<br>F. 訓練課程次數及效果。<br>G. 所有的經理是否都了解守法之責。  |
| 聯絡管道   | 具備與ACCC聯絡的管道, 包括確認法務專員在ACCC的發文名單之上或與相關ACCC官員會晤。   |
| 報告說明   | 定期向決策階層報告說明整個守法準則制度之工作狀況。   |

## 四、制定

ACCC要求各事業依據AS3806及自身的環境條件制定一個實際可行的守法準則, 以符合個別事業之需求。但是ACCC本身無法提供事業個別的諮詢, 只能提供產業公會有限的法令研習班, 或對特定行業舉辦法令座談, 在某些研討會上發表意見, 以及答覆特殊法令問題。ACCC也特別發行了一本Best and Fairest, 作為推廣守法準則制度的教育手冊。當然除了這些有限的資源, 一般事業要制定守法準則恐怕還是要求助於專業人士。通常這些專業人士包括:

1. 溝通高手, 可以設計一般消費者都看得懂的標籤, 說明和廣告。

- 2.品管專家，負責產品符合安全標準。
- 3.行銷人才，可就產品特性指導行銷方向。
- 4.消費者代表或負責處理消費申訴者，就消費者立場表示意見。
- 5.精算師，計算產品銷售。
- 6.律師、法務經理等法律專家，當然是不可或缺的。

ACCC 雖然無法為這些專業人士所提供的服務背書，但是可以為事業提供選擇的參考。比如他們與 TPA 有何相關經驗？有無實際執行過守法準則？執行效果如何？可否提供員工 TPA 研習？過去的工作實績？能否分析 TPA 風險評估？能否區分行為面與程序面的問題？

## 五、運作

有效運作的守法準則降低事業違法的風險，萬一相關主管仍然發現嚴重違法案件，應立即通報 ACCC，並準備書面簡報向 ACCC 請求從寬處理。ACCC 主動發現或接受檢舉的情況也一樣，在決定是否從寬處理時會考慮下列因素：

- 1.是否立即停止違法行為並全面檢查有無類似行為。
- 2.是否快速實質而有效的賠償，並由獨立第三者處理或監督之後向 ACCC 報告。是否所有受損害的消費者或競爭者都得到賠償，並以如報紙、信函、網路等適當方式通知受影響的每一個人。
- 3.是否自我調查究竟為何違法，違法究為有意忽略或無心之過，是員工個人偏差行為或整體訓練監督不足。
- 4.事後相關補救措施，是否持續改善守法準則、是否配合 ACCC 調查、有無發給違法行為人補償金（獎勵渠為公司賺取不法利益）。

預防永遠勝於治療，守法準則當然也不是完美的，不過事業既然所費不貲制定，就必須確保它有效運作，以免違法損失更多的罰金。

## 六、法院見解

澳洲法院最近一些判例認定光有書面的守法準則、或太久沒有更新、或太久沒有教育課程、或沒有更正措施、或公司不同部門不同職員一再觸法等，都足以顯示守法準則運作並不成功。

法院視守法準則是否有效運作為罰金高低的重要判斷依據，所以光是形式上的文件根本不夠，必須公司上上下下認真嚴肅的執行，真正融入公司日常運作成為一種企業文化，且平常即有發揮功用的實際成績，例如對於偶然非故意的違法案件仍加以處罰當事人，才能夠做為降低罰金的理由。

## 七、利弊

澳洲 ACCC 除了消極的處分違法行為，更希望藉由推廣守法準則制度積極的預防違法行為的發生，以減輕案源的壓力。但自 AS3806 採用至今，不過年餘，ACCC 目前尚在評估成效中。據甫自 ACCC 交換職員返國之企劃處專員徐宗佑告知，渠亦曾詢問 ACCC 主管官員該制度成效如何，該官員稱仍有待觀察。ACCC 副主委 Mr. Allan Asher 於本（八十八）年五月訪華時，亦在其演講中提到守法準則制度之弊有三：

1. 推廣該制度使 ACCC 工作負擔更重。
2. 給予廠商更多理由做為訴訟防禦的方法。
3. 很難向大眾解釋此一制度。

對事業而言，該制度更不啻為一大負擔，果能發揮功效尚有成本效益可言，若不幸仍被法院認定運作不成功，則不但損失鉅額罰金，連制定、實施該制度投入之成本亦付諸東流。

## 貳、我國推行守法準則制度之環境

### 一、有利環境

我國公平交易法甫於本（八十八）年二月三日修正通過，修法後大幅度提高罰金罰鍰之上限，且第一次違法即可處以罰鍰，威力百倍，並於六月十六日對單一事業創下罰鍰最高記錄五百萬元。常此以往，事業違反本法之成本與風險大為提高，有利於本會推行守法準則制度，以協助事業避免觸法受罰。倘本會進一步與法院達成共識，咸以事業是否真正有效運作守法準則做為降低罰金罰鍰之標準，企業採行該制度之意願當可更為提高。

## 二、不利環境

### 1. 欠缺法源依據

本會及法院目前尚無法源依據命事業採行守法準則制度。

### 2. 本會推行之必要性遠低於 ACCC

ACCC 每年收到六萬五千個案件，遠超過 ACCC 處理極限三千件，而且真正送法院起訴者，每年不過六十件，所以 ACCC 只能處理非常重要的極少數案件，必須依賴守法準則制度來減少案源。反觀本會有權逕行處罰廠商，每年結案率亦維持 96% 左右，所能發揮的影響力遠較 ACCC 為廣，是以較無推行該制度之必要性與急迫性。

### 3. 中小企業比例太高規模太小

截至八十七年底為止，台灣地區中小企業共約一〇五萬家，占全部企業總數近 98%，而銷售額卻僅占全體企業銷售額之 30% 左右，相較於大企業只占企業總數 2%，銷售額卻占全體企業銷售額約 70%，凸顯我國企業幾為中小企業之特色，有無能力採行守法準則制度，頗堪疑慮。

### 4. 本會歷年來處分案件違法行業及行為高度集中

依據本會中華民國八十七年公平交易統計年報業務執行統計表，截至八十七年底，本會處分案件總計 1161 件，就違法行為觀之，不實廣告 585 件，占全部案件 50.4%，欺罔或顯失公平之行為 322 件，占全部案件 27.7%，不當多層次傳銷 96 件，占全部案件 8.3%，三者合計即占全部 86.4%，其他違反第 11 條、第 14 條、第 18 條、第 19 條、第 20 條、第 22 條及第 41 條、第 43 條之處分案件合計僅占 13.6%，（註：因部分案件違法行為達一種以上，故違法行為件數加總 1218 件超過各行業別處分件數加總 1161 件有 57 件之多，亦即處分件數中至多有 57 件約 5% 有二種以上違法行為，所以第 21 條、第 24 條、第 23 條處分案件合計應占全部處分案件 81.4% 至 86.4% 之間，其他案件合計應占 13.6% 至 18.6%。）故違法行為高度集中於第 21 條、第 24 條、第 23 條。就違法行業觀之，製造業 176 件，占全部案件 15.16%，服務業 985 件，占全部案件 84.84%，其中不動產業 305 件，占全部案件 26.3%，零售業 169 件，占全部案件 14.6%，批發業 103 件，占全部案件

8.9%，國際貿易業 87 件，占全部案件 7.5%，社會服務業 56 件，占全部案件 4.8%，廣播電視業 39 件，占全部案件 3.4%，六者合計即占全部 65.5%，其他 44 種行業合計僅占 34.5%，故違法行業高度集中於服務業中之不動產業、零售業、批發業、國際貿易業、社會服務業及廣播電視業。

ACCC 副主委 Mr.Allan Asher 認為廠商在制定守法準則時，最好將所有可能違反競爭法的類型全部包含在內，如僅針對單一違法類型制定守法準則至為愚蠢。惟鑑於我國違法行業及行為均高度集中之現象，要求全體企業制定如何全面遵行公平交易法之守法準則，恐既無實益，亦頗困難。

### 5. 缺乏制定之專業人士

本會辦理公平法研習班即便已 19 屆，總計人數不過 991 人。而最重要之專業人士律師，卻絕大多數不曾修習公平交易法。本會既無法個別輔導事業制定守法準則，企業界亦無從獲得專業人士之協助。

### 6. 審查是否有效執行守法準則徒增本會負擔

本會法規小組研擬之裁處罰鍰額度原則已將行為人主觀惡性（動機、目的、後悔實據、配合調查程度）、主觀條件（營業額、支付能力、市場地位）、客觀違法性（次數、類型、間隔）、客觀實害（不法利益、危害程度、期間）以及本會辦案之行政成本等都列為裁量標準，單獨審查守法準則運作成功與否並無實益，徒增本會工作負擔。

## 參、本會行業重點督導計畫

### 一、行業導正與警示

由於國內部分事業基於其歷史背景、交易習慣與產業特性等因素，普遍存有若干不公平競爭行為，妨礙事業從事效能競爭與整體經濟環境健全發展。這些不公平競爭行為大都屬業界共通的現象，且涉及之廠商家數眾多，對整體經濟及公共利益之影響非極嚴重，為免處分個別事業耗費行政成本，且成效有限，本會向採整體行業導正之方式為之。自八十二年，陸續進行下列行業導正：

- 1.大型流通業經營行為導正計畫。
- 2.銀行借貸契約七項約款建議修正方向。
- 3.電腦技能補習業導正計畫。
- 4.瓦斯安全器材業者銷售行為導正計畫。
- 5.建築業涉法行為之導正計畫。
- 6.銀行業其他涉法行為之導正計畫。
- 7.金融機構借貸契約導正案。
- 8.房屋仲介業收取『斡旋金』行業導正。
- 9.設定抵押權登記規費轉嫁。
- 10.信用卡循環信用利息計算。
- 11.眼鏡業價格標示專案導正。
- 12.衛浴陶瓷業不合理標價導正。
- 13.市售速食麵外包裝圖示與內容物差距過大情形導正。
- 14.燈飾業價格標價導正。
- 15.女性內衣維持轉售價格導正。
- 16.機車事業行銷體系及銷售行為導正與警示原則。
- 17.行政院公平交易委員會對房屋仲介業行業導正原則。

八十七年並針對照像業者毀損客戶底片賠償問題及報業、廣告代理業報紙閱讀率調查數據之公布及發行量排名問題訂定行業警示原則。

綜觀本會進行行業導正及警示之事業，絕大多數集中於服務業中之部分特定行業，而其違法行為，亦幾乎集中於公平法第 21 條與第 24 條，顯係針對本文前述違法行業、違法行為高度集中之特定行業與特定行為而為之，充分發揮主動、積極、全面打擊不法之公權力，並大量節約行政資源。

## 二、行業重點督導計畫

為積極引導事業從事良性競爭取代消極處分事業違法行為，達到防弊興利之積極目標，落實公平競爭之立法精神，本會自八十七年底規劃辦理八十八年「行業重點督導計畫」，項目如下：

1. 房屋仲介業要約書告知行為及看板廣告面積標示。
2. 日常用品流通業經營主體之表示或表徵行為。
3. 國際渡假村會員証銷售業之交易行為。
4. 預售屋交易行為。
5. 出版業教科書市場（壟斷市場行為）。
6. 影印機、電梯、對講機等零件銷售行為。
7. 機車市場（行銷限制競爭行為）。
8. 酒類標示（不實）與公平法相關性。
9. 美容瘦身業服務、商品資訊透明化。
10. 不法多層次傳銷行為。
11. 補習班業者聯合訂定收費行為。
12. 砂石業聯合訂價行為。
13. 麵粉業聯合訂價行為。
14. 預拌混凝土業聯合訂價行為。

十四項重點督導計畫中，關於不實廣告、欺罔及顯失公平行為者多達 6 項，關於聯合行為者 4 項次之，關於壟斷及限制交易相對人行為者 3 項，關於不法多層次傳銷行為者 1 項，限制競爭與不公平競爭平均分配各七項。

就行業別而言，服務業占 9 項，製造業占 5 項。整體而論，除了少數新興交易行為如國際渡假村會員証銷售行為外，幾乎都是這些業界行之有年的反競爭行為，歷史甚至早於公平交易法。其中不乏曾經本會行業導正者，例如機車業行銷問題與房地產業房屋銷售問題等是，此次再度列入行業重點督導計畫，顯見陋習已深，而行業導正之效果仍有加強的必要。

## 肆、結語

### 一、我國目前尚無全面實施守法準則制度之環境

實施守法準則制度首應具備法源依據，其次競爭主管機關迫切需要藉此減少案源，而企業亦達規模經濟足以採行之。我國公平交易法並無命事業採行守法準則制

度之規定，致本會及法院均無法源依據強制實施。公平法第四十一條所稱「命採取必要更正措施」目前僅限於命刊登更正廣告，將來得否擴張解釋將採行守法準則制度視為必要更正措施之一，恐極具爭議。是以無論就主客觀條件而言，我國目前尚無全面推行守法準則制度之必要性、急迫性與合適性已如前述。本會成立迄今七年餘，至八十八年五月底為止總收辦案件高達 15,497 件，其中檢舉案自八十四年起即有停滯並下降的趨勢，益見我國整體產業逐步邁向公平競爭之途，非但促進經濟健全發展，亦間接創造消費者最大之福利。惟公平法舊條文罰則嚇阻力並不大，所幸本年 2 月修法後，雖部分案件改採先行政後司法，但罰金罰鍰上限大幅提高，將有助於事業正視公平法之規定。故本法之施行成效，應以新法之施行為分水嶺，重新觀察，俾為將來是否全面採行守法準則制度之參考。

## 二、行業重點督導計畫可積極導引事業良性競爭

本會八十八年行業重點督導計畫俱針對本會最常見之不法類型或積弊已深之市場惡習，積極、主動預防不法，除延續行業導正之經濟性、全面性優點外，亦兼顧產業特性及能力予以輔導，且不致大量增加本會工作負擔，不失為執行本法之最佳方案。尤有進者，凡經本會行業導正、警示或重點督導之行業，本會宜集中資源逐一主動調查，嚴懲不法，務求導禁兼施，堅壁清野，方足以展現重點督導之成效。

## 三、加強培養公平法人才刻不容緩

本法修正施行後，罰金罰鍰鉅額增幅，對企業界影響堪稱重大。在未能全面採行守法準則制度之前，為產業界預先培養充分的公平法人才，無論是為個別事業提供諮詢服務，抑或做為制定守法準則專業人士，都刻不容緩。

為增進公平法專業人才培養之誘因，本會或可主動函請企業負責人注意本法修正後違法之法律效果，並建議企業負責人尋求法律諮詢或法務人員時，應以曾獲本會認可者（例如參加公平法研習班）為優先考量，以降低事業經營風險。本會亦可將修習結業者及公平法研究生等名單上網提供企業界遴選，促成產業與公平法人才之結合，將公平法之觀念注入企業體。

#### 四、加重產業自律之責任為時勢所趨

本法於八十八年二月修正公布，象徵宣導試行階段已經結束，企業界輕忽玩法將付出慘重代價，因此加重產業自律的責任為大勢所趨。本會於今後所有宣導活動中應強調產業自律之必要性，為將來採行守法準則制度預做準備。

衡諸本會成立迄今總決算達 23 億元，除積極辦理收辦案件 15,497 件外，並主動宣導政令，遏止不法，減少無數案源於無形，惟平均行政成本仍難謂不高。為節約行政資源，亦應將守法責任逐漸轉移至產業本身，要求大企業應建立自身法務系統，中小企業則可先透過產業公會制約不法，以創造公平競爭之環境，增進全體國民之福祉。

