

考察報導

產業政策與競爭政策的調合關係與問題

本會爲了解日本執法經驗，於一九九五年中日技術合作計畫中以「產業政策與競爭政策的調合關係與問題」爲題，申請赴日研修，經獲經濟部國際合作處轉請日本交流協會同意接受，由本會第一處陳科長銘煌、第二處胡專員俊賢、第三處辛科長志中、法務處吳科長翠鳳及企劃處許科長淑幸奉派自八十四年十一月八日至八十四年十一月二十三日計十六日赴日研習，經就研習所學撰寫出國報告如下，囿於篇幅，相關專題計分三期刊登本季刊。

公正取引委員會之設置及獨占禁止法概要

胡 俊 賢*

目 次	
壹、前言	參、公正取引委員會最近趨勢
一、公正取引委員會之設置	一、入札談合（圍標事件）等違反獨禁法之動向
二、獨占禁止法之目的	二、規制緩和與推進計畫之實施
貳、獨占禁止法之規定	三、因應經濟變化而對公平交易條件之調整
一、獨占禁止法三大支柱	四、競爭政策國際化之展開
二、禁止卡特爾	五、公取會事務局、組織、人員體制及機能之強化
三、禁止私人壟斷	
四、不公正交易方法	
五、價格同步上漲之徵收報告	

* 本文作者爲行政院公平交易委員會第二處專員。

壹、前言

一、公正取引委員會之設置

公正取引委員會係為達成獨占禁止法之目的而設置之行政機關（獨占禁止法第二十七條第一項），其行政組織為日本內閣總理大臣所轄總理府之所屬機關（獨占禁止法第二十七條第二項），獨占禁止法為自由經濟社會企業活動之基本規則，公正取引委員會於執行獨占禁止法時，本著中立之立場，不受他機關之指揮監督而獨立行使其職權（獨占禁止法第二十八條）。

二、獨占禁止法之目的

（一）獨占禁止法之制定

獨占禁止法係規範自由經濟社會企業活動基本規則之法律，其正式名稱為「關於禁止私人壟斷及確保公平交易之法律」，制定於一九四七年。於自由經濟社會中，經營者及消費者根據自我判斷進行經濟行為活動，此一自由經濟活動之結構乃是經由市場競爭之體制，使經營者欲得到顧客而在價格、商品質量等方面作競爭之行為，達到社會整體所希望之成果，即：

- ①確保提供優質、價廉之商品及服務。
- ②提昇事業活動及經濟發展之活力。

有關獨占禁止法發揮自由經濟之優點在於：促進公平與自由之競爭並發揮經營者之創造性，達成繁榮事業，確保一般消費者利益之目的。

（二）公平與自由之競爭

自由經濟之特點在於廠商能有效適用市場競爭體制，即確保市場中公平與自由之競爭。前揭所謂公平與自由之競爭乃指：

- ①廠商可以自由進出市場。
- ②確保市場中各經營者間之自由競爭。
- ③各經營者間之競爭應以提供優良、廉價之商品、服務之效能競爭為中心。
- ④交易之成否及交易之條件不受限制，依據自主之判斷進行。

(三)消費者與獨占禁止法

經營者生產之商品及服務最終由消費者決定，保持市場公正與自由之競爭，才能出現經營者以價格、質量為中心爭取客戶之策略；消費者也較能購得廉價之商品或服務。惟若使用過多之贈品，不符實際之宣傳、廣告等競爭手段，消費者將不能合理選擇商品，且經營者如無競爭，消費者對商品選擇之範圍將會減少，其購價亦將高於競爭活躍時之價格。

(四)經營者與獨占禁止法

獨占禁止法係規定禁止特定事業活動之法律，是以，就經營者之立場觀之，獨占禁止法作為企業活動之限制法，係專門制定對經營者不利之法律，實際上並非如此。獨占禁止法之真正函意在於通過排除對事業活動之不正當限制，促進公正與自由之競爭，發揮經營者之創造性，繁榮事業活動。（獨禁法第一條）。它是為確保在自由經濟活動中，經營者能發揮創造力，積極從事事業活動此一種環境而制定之法律。另限制競爭者間之差異，共同決定販賣價格之行爲（卡特爾）亦為獨占禁止法所禁止。此種行爲即使增加一時之利潤，但以長期而言，經營者依賴卡特爾，將不能把競爭意識正確發揮在事業活動中，對產業發展亦會帶來不良影響。

貳、獨占禁止法之規定

一、獨占禁止法三大支柱：

以促進公平與自由競爭為目的之獨占禁止法三大支柱係指：①禁止不當之交易限制（卡特爾）②禁止私人壟斷③禁止不正當交易方法。

二、禁止卡特爾

(一)經營者間之卡特爾

獨占禁止法視經營者間就商品、服務之販賣價格及生產數量等進行商談而決定之卡特爾為不當交易限制，明令予以禁止（獨禁法第三條後段部份）。有關卡特爾之弊害，如依據參加者之意圖操縱價格，及提高價格對資方造成不

利；使低效率之企業得以存在而停滯事業之活動等。是以，其他先進國家亦用獨占禁止法嚴格加以限制。

卡特爾所造成之結果為①經營者間相互取得聯繫②原各經營者應按各自判斷決定之事業活動（價格、數量、訂貨等）改為共同決定，③不進行市場之有效競爭。此時所稱之「共同」係指經營者間有某種協議與默契。即經營者間互通情報，統一步調，採取共同行動，是以，它不儘包括不進行制裁之君子協定，亦包括不採取明確協定之口頭協議與默契。

(二)經營者團體形成之卡特爾

獨占禁止法禁止經營者團體「實質上限制一定交易領域中之競爭行為」（獨禁法第八條第一項第一號），此一規定係為禁止經營者團體形成卡爾特。

另獨占禁止法禁止經營者團體從事下列行為：

- ①經營者團體參加國際卡爾特。
 - ②限制某些事業領域之經營者數量。
 - ③不當限制經營者之機能與活動。
 - ④使團體之經營者與其事業構成者交易之經營者，採用不正當之交易方法。
- 為瞭解何種經營者團體活動違反獨占禁止法，以利正常團體活動之進行，公正取引委員會於一九八四年公布「獨占禁止法有關經營者團體活動之指南」

（經營者團體指南）。

(三)禁止參加國際卡爾特

禁止經營者及經營者團體簽訂以不當交易限制為內容之國際協定或國際契約（獨禁法第六、八條第一項二號），其中日本與外國間之交易對日本國內市場產生限制競爭之效果時，獨占禁止法亦加以限制。

三、禁止私人壟斷

私人壟斷排除其他經營者之事業活動，通過控制市場，違背公共利益，實質上限制一定交易領域內之競爭，屬控制市場之行為，於獨禁法第三條前段部份明令加以禁止。（對獨占狀態之限制），其次，對具備壟斷狀態之市場構成要件（國內供給額超過1000億日圓），且該公司之市場佔有率超過五〇%或該二公司之市場佔有

率超過七五%之事業，加以經常性之監督。（獨禁法第八條之四）

四、不公正交易方法

獨禁法視「有損公平競爭之行爲」爲「不公正之交易方法」而加以禁止，即當經營者使用不正當交易方法時，係以第十九條處理；當經營者團體使經營者採取屬於不公正交易方法之行爲時，以第八條處理；國際契約中含有以不公正交易方法爲內容時，以獨禁法第六條，分別加以限制。

(一)不公正交易方法

「不公正交易方法」係指「有損害公平競爭之可能性範圍內，公正取引委員會所指定之部份」。該指定之內容包括適用於所有行業之「一般指定」與適用於特定行業之「特殊指定」。現階段，特殊指定以百貨商店、新聞業、海運業、教科書業、食品罐頭業及限制消費品廣告獎賞最高額爲對象。有關一般指定中，共有十六種行爲類型被指定爲不公正交易方法，其可概爲三大類：

- ①限制自由競爭之行爲（拒絕交易、差別待遇、不當廉售、限制轉售價格等行爲）
- ②其競爭手段本身不公正（以欺瞞手法及提供不正當利益引誘顧客、搭售等行爲）
- ③經營者利用交易上之優越地位，強加於交易相對人不利之交易條件所爲之行爲

綜上，有的原則上屬不公正交易方法，係違法行爲，如限制轉售價格；但多數以行爲樣態觀之，並不明顯違法，而是在有損害公平競爭之虞時，才構成違法。

(二)經營者團體與不公正交易方法

經營者團體向經營者施加影響，使其採用不正當交易行爲即爲違法（獨禁法第八條）。經營者團體不當的將特定經營者除名、不公平對待特定之經營者，造成該經營者之事業活動發生困難，即是違法行爲（一般指定第五項）。

(三)補充法

1.不當贈品及不實廣告防止法

以過量贈品及欺瞞性廣告，宣傳引誘顧客，係屬不公正之交易方法，為獨占禁止法所限制，惟它與企業日常販賣之贈獎促銷活動相關，問題案例頗多，且此類問題常需迅速處理，確此，以簡化規則手續為目的，特制定本法，除公正取引委員會外，日本都、道、府、縣各地方機關也有部份權限，以利取締違法事件。另該法之特色係含有行業之自主限制內容，現在許多行業受到公取會之認定，而採用公正競爭規約，對防止違反行為有相當效果。

2. 委託承包費用支付延期之防止法

為保護於製造業領域委託承包交易中處於弱小地位之承包業者，作為獨占禁止法之補充法而制定本法，本法禁止母公司延期支付承包費、低價強賣、壓價、拒絕驗收、退貨等不合理之情事，並要求當事人雙方訂定書面化之契約，並負有保管交易記錄之義務。公正取引委員會會同中小企業廳，對所有相關之母公司進行調查。如有違反相關規定，則採取一定之措施，並對延期支付費用者要求其支付延期利息，對強賣、壓價者要求其償還短缺之部份金額。

五、價格同步上漲之徵收報告

(一) 目的

茲因少數事業經濟力量集中之結果，而導致高度寡占產業之發生，且事業間因相互意思表示而於短期間內形成產品價格「同額」、「同率」之上漲情形謂之「價格同步上漲」。

有關產品上漲之背景及理由，公正取引委員會依據獨禁法規定，將於國會年度報告時公佈其徵收報告，是以，在寡占產業領域中特定產品形成某種價格較能夠獲得國民之理解，並且期待業者在決定價格時比較慎重、公平。此一規定之處理要點為：首先公正取引委員會依其職權要求廠商提出產品價格上漲報告書，如企業未達獨占禁止法所規範之規模，便不用提出報告。此因價格之上漲係依實際價格之形成有無造成競爭之影響加以認定，且須視業者是否有相同調漲之意思表示；其次，上漲前之事前審查須先確認該廠商是否涉有不正當之上漲行為，對於單純之價格回升，

公正取引委員會並不涉入，另廠商向公正取引委員會提出報告書之用意，並非促使價格上漲之正當化，而是藉報告書之提出，使該項產品價格上漲之原因能讓民眾了解該當寡占市場價格之形成，並移轉社會對該產品價格上漲之不滿，是以，公表制度有其必要性。

(二)徵收對象

1.市場構造要件

(1)同種商品或勞務，最近一年內國內總供給額超過六〇〇億日元，所謂同種商品是指機能或效用相同之商品，而機能是指有關商品之「物的作用」及其用途；效用是指商品所帶來之滿足感及經濟上之效用（獨占禁止法第十八條之二）。以製造業為例，所謂同種商品是指日本工業統計表六單位分類之內容而言，依該分類可將商品之機能與效用之異同加以區分。另所謂同種勞務或役務是指機能與效用相同而言，一般是依照日本標準產業分類細分類之四單位分類來制定。前揭所謂同種商品之「國內總供給額」是指產品之「總生產額」減「出口額」加「進口額」，再減去該商品之直接課稅，所得淨額超過六〇〇億日元，所謂商品之直接課稅是指消費稅、酒稅、菸稅、揮發油稅、地方道路稅、汽油稅、天然瓦斯稅及關稅等而言。另同種勞務之「國內總供給額」之計算方式為該當同種勞務總額扣除租稅額所得之淨額超過六〇〇億日元，前述所謂租稅是指高爾夫球場利用稅、地方特別消費稅及公共澡堂消費稅等而言。

(2)首位三事業市場占有率合計超過七〇%。

2.價格上漲要件

二家以上主要事業者，其市場占有率為五%以上占前五位之事業，其同種商品或勞務之交易基準價格，於三個月內上漲同一或相似「額」、「率」之情形。

所謂「同一的額、或同一的率」是指價格上漲額度或上漲率不會造成顧客移動而去改買其他商品之程度，如品質並無差異而價格相同之商品，除對名牌形象（BRAND IMAGE）、品牌忠誠度及商品於商場上慣行之習俗等非價格因素，產生非價格因素約束顧客自由移動之情況外，其上漲比率

或上漲數額維持在一〇%以下之程度。

「首位事業者」指的是同步上漲事業中其供給量為最多者，且包括此種事業二家以上之情形，其理由為：經濟利益集中於少數企業之中而造成寡占問題，而於寡占市場中，市場占有率前五位以外或市場占有率五%以下之企業對市場之影響甚微：其價格之上漲對市場不會造成競爭，是以公正取引委員會認為掌握該當市場占前五位之事業即可。

公正取引委員會基於上述理由要求業者提出價格上漲理由報告書，該報告書必須說明價格上漲之狀況及理由。但價格上漲之理由如獲總務大臣之承認或許可後，則不屬報告書徵收之對象。

二、報告之徵收

報告徵收之對象為二家以上供給量占前五位之事業，而其個別供給量占市場總供給量1/20以上實行同步上漲之事業。

交易基準價格上漲之預備調查後，對於該當事業之上漲要件有必要予以確認，其內容為(一)相對於其他基準價格，產品上漲前、後之交易基準價格，上漲之金額、比率、狀況及日期，(二)價格上漲理由之說明，必要時提供產品原料、材料上漲之情形，及前揭原、材料購入價格變動之情形，勞務費、從業人員薪金上漲狀況等，要求廠商提出說明，(運用基準第三條第一項)。另發生形式價格同調上漲時，徵收對象必須提出上漲之理由為：

(一)交易基準價格上漲之客觀理由必須提出，例如貨物稅、菸酒稅之上漲，以及與國際行情有關之國內事業之確認。(二)獨禁法第十八條第二項第一款但書對前揭情況有所規定。例如菸草事業法(昭和五十九年法六十八號)對零售價格之認可；鐵道事業法(昭和六十一年法九十二號)、通運事業法(昭和二十四年法二百四十一號)、航空法(昭和二十七年法二百三十一號)等對運費之認可；港灣運送事業法(昭和二十六年法六十一號)對港灣運送事業之收費認可(運用基準第二條第二款)。

報告徵收如發生不服之情況，可依「行政不服審查法」(昭和三十一年法一百六十八號)向行政廳提出申訴(運用基準第三條第二款)，另違反十八條第一項未

依規定提出報告或作虛偽不實之報告時，公取會得依規定處該事業二百萬（日元）以下之罰鍰（獨禁法九十一條第二項第九號）。

結論與檢討：

日本公正取引委員會所作之經濟調查中，包括對特殊指定產業價格調整之監督，如獨禁法第八條之四，獨占產業之經常性監督，此與本會所採行獨占公告之方式相似；另有關價格同調上漲之徵收報告部分（獨禁法第十八條之二），則不盡相同，本會為因應物價波動所成立之物價查小組，係採機動性編組，對物價上漲案件之處理屬專案調查，具有時間之限制，並期於最短時間內讓民眾瞭解，該項物品之上漲原因，且其項目包括各種民生物品，並不限於特殊指定之行業，此與日本公取會所採行價格徵收報告對象須合於「價格上漲要件」及「市場構造要件」之規定不同。

其次，日本公取會所採取者係年度性調查，產品一經上漲，廠商便須向公取會提出價格上漲報告書，其功能類似物價督導機關，而本會所處理者，則為物價中有關獨占、聯合、結合之部分，以接受民眾申訴及其他機關函請本會處理之案件為原則，此一處理方式與日本公取會不同；惟就調查結果而言，日本公取會須於國會年度報告中公布其徵收報告，以讓日本國內瞭解該當寡占產業價格上漲之理由，此項又與本會須向立法院就立委質詢案件提出報告之方式頗為類似；此外，日本公取會對價格徵收報告之內容，具有一定規格，而本會處理物價案件，除包含日本公取會徵收報告之項目外，並對產品之結構，廠商上下游關係，及產品於行銷通路之價格變化等作深入之經濟分析。

綜上，本會與日本公取會皆就物價上漲事件發揮其監督功能，適時遏止物價之不合理上漲，或就其上漲原因公諸國人，以期國人瞭解該項物品或勞務上漲之背景及其成本結構中要素價格變動之情形。

參、公正取引委員會最近趨勢

一、入札談合（圍標事件）等違反獨禁法之動向：

公正取引委員會努力排除有關入札談合，進行價格卡特爾等違反獨禁法之行爲，提高該法運用之透明性，試圖預防違法行爲之發生，以維持公平與自由之競爭，茲

將其相關措施分述如下：

(一)積極處理有關入札談合、價格卡特爾、輸入限制及阻撓進入市場等違法行爲。

有關入札談合重大案件之處理情形分述如下：

以平成六年爲例，處理「勸告」案件二十四件，刑事告發一件（日本下水道事業團體發包電器設備工程入札談合事件），課徵金納付命令二十六件（其中納付命令總額五十六億六八二九萬日圓，五一二家事業）；其次以平成七年而言，勸告案件十五件，課徵金納付命令十六件（納付命令總額四十億六九八一萬日圓，五二〇家事業）另公取會審查部設有相關單位處理廠商利用內外價格差異所致之違法行爲。

(二)違法行爲之預防

- 1.平成六年七月，公取會訂定「入札談合之徹底瞭解」。
- 2.平成七年十月三十日，公取會公表事業者團體指針之改定。
- 3.有關承包單位之相互聯絡、體制強化等入札談合行爲之防止。

二、規制緩和與推進計畫之實施：

(一)政府規制制度之重新評估與調查：

- 1.「流通分野」研究報告之公表。
- 2.關係省廳對競爭政策有關限制行政指導之調整。

(二)重新評估獨占禁止法適用除外制度：

平成十年，公取會對有關獨占禁止法及其個別法之卡特爾適用除外制度加以重新評估，另對其他相關之卡特爾適用除外制度進行必要之檢討。

(三)再販賣制度之重新評估：

平成七年七月「再販問題研究委員會」就競爭政策及政府規制之關係進行公表，其中對著作物之再販賣予以明確化。

(四)重新評估合併、營業受讓之提出制度及股份所有權之報告制度。

(五)平成七年四月二十六日，公取會公布大公司股份持有總額之規定，及資本增加之要件。

(六)重新評估國際契約之屆出制度。

(七) 持股公司之檢討。

(八) 平成七年公表景品規定（贈品規定）之改正案。

三、因應經濟變化而對公平交易條件之調整：

(一) 通問題之應對：

平成七年六月，公取會對日本國產品及外國輸入品低價販賣之情形進行調查，另於平成七年十月公表「不公平交易方法相談事例集」。

(二) 濫用優越地位等不公平交易方法之應對。

(三) 因應經濟環境變動下請交易之適當化：

1. 平成七年七月，日本公取會就日圓升值之情況，提出下請交易之因應措施。
2. 有關大規模小販售業者「下請交易」之調整。
3. 平成七年六月，公取會作成因應「製造物責任法」施行後，下請交易注意事項之公表。
4. 公取會對商品不當表示予以之嚴格處分，俾提供消費者對商品、勞務之適當選擇。

四、競爭政策國際化之展開：

(一) 經濟自由化、國際化後，推動競爭當局之合作，例如展開日本與OECD及APEC等組織之對話，另於平成七年十一月二十二日，舉行日本與歐體（EC）第三屆競爭政策之研討會。

(二) 市場開放及貿易摩擦問題之適當處理：

1. 日美經濟協議問題之適當處理。
2. 有關日本國內市場過於封閉之對策。

(三) 競爭法、競爭政策之研修，其中包括日本對亞洲、東歐及俄羅斯等地區或國家之公平交易委員會，就執法經驗相互研習之實施。

五、公取會事務局、組織、人員體制及機能之強化：

(一)定員之擴充：

為對獨占禁止法違法行為，特別是大型卡特爾案件之審查活動及調查能力之充實，審查部門實有擴編之必要。

(二)有關組織之強化及事務總局制度之導入，將對現行之事務局及事務總局制度進行根本改革，以提高組織之機動性。