

考察報導(三)

歐市對於「垂直非價格限制之規範及執行情形」

蔡展翼*・施錦村**

壹、緒論

一、前言

我國公平交易法自八十一年二月四月正式實施，至今僅二年有餘，仍屬初創，相關案例、行為態樣及執行經驗等尚有充實空間，而歐市主要國家實施公平交易法均較我國為早，其執行之經驗頗有借鏡之處，惟歐市主要國家之德、法、比、瑞士、瑞典諸國本會均曾派員前往考察，英國及丹麥則尚未著墨，本次遂選擇英國及丹麥為考察對象。

本次考察期間為八十三年四月二十八日至五月七日，為期十天，其間於四月二十九日至三十日在倫敦蒐集考察主題之相關資料並拜會我國駐英國代表處及大華貿易公司駐倫敦辦事處等駐外機構，五月一日赴劍橋大學拜會相關學者，五月三日分別拜會英國公平交易局及獨占結合委員會，並前往拜會曾於八十三年三月間前來我國參加「公平交易法國際學術研討會」的英國前公平交易局局長 SIR GORDEN BORRIE，五月四日拜會我國駐丹麥台北經濟文化辦事處經濟組，五月五日拜會丹麥競爭委員會。

為藉此次考察機會，宣導我國公平交易法及執行情形，並為達與國外相對單位交換資料之目的，曾攜帶我國公平交易法及施行細則、多層次傳銷管理辦法及施行

*作者為本會秘書室主任。

**作者為本會第二處科長。

細則、本會組織章程及簡介、公報第一卷（第二卷當時尚未出版）中、英文本各數套。中文本留供我駐外單位參考利用，英文本則用於與所拜會之外國機構進行資料交換，頗受該等單位之重視。

二、考察之目的與範圍

本次考察之目的，在於瞭解英國及丹麥有關「垂直非價格限制之規範及執行情形」。所謂垂直限制，即處於二種不同市場階層之事業訂定限制交易契約之行為，而垂直限制依其是否以價格限制為手段，可區分為垂直之價格限制，即轉售價格之限制及垂直非價格限制，即為一般所稱之排他性契約 (EXCLUSIVE ARRANGEMENT)。公平交易法第十九條第六款係我國目前規範「垂直非價格限制」之主要條款，依該款所規定之「垂直非價格限制」又可細分為搭售、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。

上揭「垂直非價格限制」是否為不正當，依公平交易法施行細則第二十四條之規定，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加以判斷。

貳、競爭法之執行機構及其運作情形

一、英國

(一)公平交易局 (OFFICE OF FAIR TRADING)

一九七三年公平交易法第一條規定，國務大臣得任命一官員擔任公平交易局局長，以執行本法指定或移轉之職務，而公平交易局長對職員之聘任，其人數及服務條件須經人事大臣 (MINISTER OF CIVIL SERVICE) 同意。該局目前約有四〇〇個成員，均為一般公務人員，不必為曾受經濟或法律課程訓練者，另有十二位律師及十五位經濟學者以專家或顧問的身分受聘。

公平交易局有二大主要任務，即有關競爭政策之執行及消費者保護事務等，為執行上述任務，其組織包括競爭政策處、消費者保護處、法務處、經濟室、資料室及行政室等單位。

(二)獨占結合委員會 (MONOPOLIES AND MERGERS COMMISSION)

按一九七三年公平交易法第四條規定：依一九四八年獨占及限制實務法第一條設置之獨占及限制實務委員會，應自本法生效之日起稱為獨占結合委員會，以執行本法賦予之職務。該委員會之常設委員不得少於十人，最多不得逾二十五人，由國務大臣任命之，但國務大臣得以法定文件命令提高其認為適當之常設人數上限。故該委員會於一九九三年十二月三十一日時，共有常設委員三十五人，其中主任委員一人，副主任委員三人，任期均為三年，期滿得連任，該等委員均須具有法律、財經等背景。

獨占結合委員會辦理十四項經常業務，包括（一）依據一九七三年公平交易法及一九八〇競爭法所從事的獨占、結合、報業結合、一般事業、限制勞工實務、反競爭實務及公共事務的調查（二）依據私有化法及廣播法所從事的電訊、瓦斯、機場、水運、電力、鐵路及第三頻道網路的調查。上述每項業務均由四至六個委員組成一個小組負責，並由六至十個職員支援該小組進行資料蒐集及調查工作。

該委員會下設秘書處，該處於一九九四年元月時，有全職人員九十八人，兼職人員八人（一九九三年元月全職人員九十三人，兼職人員九人）。秘書處承委員會之命協助案件之調查及資料蒐集等事務性工作，設有法務組、資料處理組、調查管理組、金融不動產組、經濟組、統計組、圖書組及工業諮詢組等單位負責各項業務推動。

（二）公平交易局與獨占及結合委員會之運作情形

公平局及獨占結合委員會係英國執行競爭法的二個主要機構，為隸屬於工貿部的二個獨立單位。以上三個單位間有密切之關係，即工貿部主管競爭政策，從事修法及提審新法案等工作，公平交易局從事結合、獨占及反競爭事務之調查及監視等工作，並於必要時將之移送獨占結合委員會從事進一步的調查，惟當該事業具有相當市場力量時，公平交易局亦可主動調查並提出報告。獨占結合委員會接受公平交易局移送之案件後，依法調查被移送事業之行為有無違反公共利益情事，該調查主要係依據一九七三年公平交易法、一九八〇年競爭法、及一九九〇年廣播法等相關法律，其中又以一九七三年公平交易法第八十四條之規定為主要依據。

二、丹麥

(一)競爭委員會 (COMPETITION COUNCIL)

丹麥競爭委員會係依據一九八九年競爭法第四條之規定而設立，隸屬工業部，受工業部長之指揮、監督。該委員會由主任委員及十四立委員組成，其中主任委員由國王任命，其餘十四位委員由工業部長任命，任期四年。委員會之委員須具有與商業相關之背景，包括法律、經濟、金融以及與消費者事務相關之經驗等。主任委員及七位委員須獨立於商業利益之外，另七位委員由商業團體推薦。該委員會獨立行使，工業部對之毫無影響，倘業者不服該委員會之決定，則可上訴競爭上訴法庭 (THE COMPETITION APPEALS TRIBUNAL)，而不是向工業部提出訴訟。

該委員會下設秘書處處理委員會之一般性事務，其主要任務包括：(一)與企業界或其他主管機關協商相關業務；(二)為委員會準備與案件有關之資料、蒐集公共事務及其他相關資料；(三)執行委員會之決議；(四)與歐體競爭委員會協商丹麥競爭事務；(五)協助歐體競爭委員會調查丹麥有關競爭事務及(六)處理集合能源委員會 (COLLECTIVE ENERGIES COUNCIL) 之一般事務。

(二)競爭委員會之運作情形

一九八九年丹麥競爭法第一條開宗明義闡明：本法立法之目的在於經由競爭條件之最佳可能透明化及經由對限制自由交易行為和其他反競爭行為對市場不利影響之處置，以促進競爭，提高商品及服務的生產和分配效率。因此，隨著國際化程度的提高，該法之目的應在於藉著競爭與效率，以確保市場結構之發展。為達到上揭立法目的，競爭委員會對該法之執行，採取如后之步驟：

1. 透明化 (TRANSPARENCY)

依競爭法第一條、第五條有關通知 (NOTIFICATION)，第七條有關提出 (SUBMISSION)，第八條有關市場結構、價格及營業條件等之調查及第九條有關價格、折扣及獎金等相關條款之規定，主管機關有權要求業者提出價格、折扣、獎金及營業條件 (產銷機密及消費者個人資料除外) 等資料。

透明化是達成該法目的之主要工具之一，經由透明化，可確保生產者、經銷商和顧客等易於獲得關於價格、營業條件及其他有關競爭方面的資訊。

2. 管制 (CONTROL)

管制即是對獨占及限制行為等之監督，以及對市場上不合理之作用及濫用支配性地位的干涉，此為該法第十一、十二及十三條所規範事項。

3. 協商 (NEGOTIATION) 或命令 (ORDERS)

當競爭委員會發現某一特定市場上的反競爭行為，足以對商品或服務的生產和分配效率產生不利影響，或造成自由交易的限制，則該委員會得經由協商以終止此一不利影響。所謂得經由 (THE COUNCIL CAN ATTEMPT TO)，係指競爭委員會可判斷是否須採取措施，如決定採取措施，則第一步驟為，先採取與業者或機構協商的方式，以嘗試終止該反競爭行為。只有當確定協商無法達成令人滿意的效果時，始採取命令以終止全部或部分協議，或使該企業以同樣銷售於其他購買者的條件，將商品或服務提供與特定之購買者。此為該法第十二條所規範事項。

4. 競爭委員會被賦予類似我國公平交易法第九條之權責。依該法第十五條規定，該委員會可以協商相關政府機關，並指出其對競爭之潛在不利影響。

5. 倘業者不服競爭委員會之決議時，可上訴至競爭上訴法院。該法院係由三個成員組成，即 1. 擁有最高法院法官資格者 2. 經濟專家 3. 法律專家。如仍不服競爭上訴法庭之判決，則可向普通法院提出上訴。另倘不服電價或熱源委員會議所作之決定，亦可依類似之方式提出上訴。

參、有關「垂直非價格限制之規範情形」

一、英國

依一九七六年之轉售價格法，除書籍和某些藥品外，限制轉售價格無論係基於任何意圖和目的均屬當然違法。至於「垂直非價格限制」則無任何法律指陳其為非法，一般係依合理原則 (RULE OF REASON) 判斷是否應加以禁止，亦即須審酌限制行為對競爭與反競爭的影響，故須考量事業有無市場力，及實施該等限制後對公共利益有無影響等因素。茲就有關「垂直非價格限制之規範情形」分述如后：

(一) 搭售 (TIE-IN) 或強迫推銷同一產品線上之產品 (FULL-LINE FORCING)：

有關搭售實施之原因，學術上已有很多引人注意的報告，也驗證了某些搭售行為可能導致經濟上之不利影響，從案例加以研析，約略可將搭售歸納出下列四種型

態：

- 1.搭售，除非供應商在搭售商品或服務之市場上有其一定程度之影響力，亦即實施搭售會對公共利益造成不利的影響，否則，搭售並不易被發覺，同時也無法堅決的施行搭售。因此，若供應商在市場上僅有微小的影響力。例如，市場上有同類之產品可替代，或有其他供應商可取代之情況，則極難實施搭售，縱使實施亦不會對公共利益造成重大之不良影響。
- 2.當某一供應商就某項搭售商品或服務，在市場上雖具有排除其他競爭，而對公共利益造成實質影響之力量時，仍然須視實際上被搭售商品或服務，因搭售而造成之市場結構之變化及其程度而定。若搭售僅造成市場之極小部分被占有，且對其他競爭之供應商而言，就被搭售之商品或服務，仍有為數極多之其他銷售管道可供運用，則此種搭售將可被容忍。
- 3.倘如一般實務上之做法，將搭售與所謂之排他性交易條件交互運用的話，則所造成限制競爭的效果將會相當嚴重。
- 4.對於搭售所造成之限制競爭效果的指控，一般均以技術上之理由為抗辯，例如，被搭售產品係搭售產品之零件，或其消耗性材料等。類此情況，將極難予評估其影響。

(二)區域或顧客限制 (TERRITORIAL OR CUSTOMER RESTRICTIONS) 或獨家區域
(TERRITORIAL EXCLUSIVITY)

一九七六年限制交易實務法第六條及第十一條分別規範產品、服務業之區域或顧客限制相關事宜。

(三)獨家交易 (EXCLUSIVE DEALING OBLIGATIONS)

在登記有案和所有與限制有關的契約中，買賣契約的供應限制似與限制交易實務法之目的有所關連，此情形亦可能被解釋為反競爭效力。而一個沒有登記卻有供應限制的買賣契約，會被依競爭法加以調查，並可能有競爭法之適用。許多限制仍然被禁止，倘限制行為不符合理原則，法院對該限制之審理，不僅會考量行業特殊環境之競爭狀況，亦會依個案性質加以判決。

就個別案例而言，某些強迫推銷同一產品線上之產品 (FULL-LINE FORCING)，或稱搭售之行為可能被允許，且該情形經常與獨家交易混在一起，並可能包括排他

性契約。

(四)其他條款 (OTHER PROVISION)

某些契約包括買賣契約，供應者可能藉著技術協助、專業訓練、供應責任或產品品牌、服務水準等因素，對購買者維持某些限制。另某些供應商，其生產線之最終商品，在廣告期間可能給消費者相當價格之利益，但也會作相對的限制。

二、丹麥

丹麥競爭法是以資訊公開和公眾監督為基礎，競爭委員會為創造市場結構透明化，可對企業課以提供資料之責任，倘對企業之反競爭行為或濫用支配性市場地位，有採取措施之必要時，該委員會首先之工具仍係要求該企業或相關公會提供必要之資料。至於所謂支配性市場地位，某些產品市場占有率可能為十%，其他產品則可能為廿五%，該等比率並無明文規定，而係由競爭委員會依實際狀況決定。另當企業在特定市場具有支配性地位時，其所為之協議或決定也被課以通知之義務。倘企業違反通知義務或提供不正確或誤導性之資料以及無正當理由，不遵從委員會之決定，可能被處以罰金。但丹麥競爭法基本上，係基於「管制」原則，與其他歐市國家之競爭法以「禁止」為原則，顯然有異。惟競爭委員會倘發現企業涉有違法之情形時，可主動調查。倘接獲申訴函，也可依法定程序進行調查，此與其他國家規定大致相同。

在丹麥競爭法中，除限制轉售價格為當然違法外，其餘並無當然違法之規定，而均依合理原則加以處理。如自由交易方面，競爭委員會雖可要求生產者將產品銷售給他不願銷售的對象，但須有適當的理由。另企業間所簽訂之排他性契約是否違法，也要審視該契約對特定市場的影響，及契約的簽訂有無正當理由等。

至於搭售、獨家交易或其他垂直非價格限制之行為，基本上是可以被允許的，但其前提是不能對該特定市場之競爭有任何不利的影響，否則競爭委員會將先經由協商，使涉案人自行改正，如不改正則可依競爭法第十一條、十二條或十八條加以規範。依競爭法規定競爭委員會有權命令企業停止全部或部分之協議、決定或交易條件。就以發生在我國的電視節目廣告之搭售行為為例，競爭委員會有權要求電視公司修改其契約，但競爭委員會將先向其主管機關文化部說明該搭售行為對競爭之不利影響，並建議採取措施以促其停止。

肆、結論

本次赴英國、丹麥考察「垂直非價格限制之規範及執行情形」，藉由訪問外國相關機構主管人員及所獲資料，對該等執行競爭法機構之組織現況及其對市場競爭之規範，有粗略之瞭解及感想，茲將心得概述如后：

- (一)英國競爭法之執行機構為公平交易局及獨占結合委員會，其在組織上均隸屬於工貿部，而丹麥競爭委員會則隸屬於工業部，與我國公平交易委員會相較，其位階較低。但在執行體係上，以英國而言，除在中央設有公平交易局及獨占結合委員外，各地方政府均設有專責執行單位。而我國僅在中央設置公平交易委員會，地方政府則僅有協辦人員，並未設置專責執行單位，在執行體係上，或有可加以充實之處。譬如，就長期而言，似可朝向在各級地方政府設置專責執行單位的目標努力；而短期上，則可從加強地方協辦人員之培訓著手。
- (二)英國獨占結合委員會現有委員三十五人，包括主任委員一人，副主任委員三人，均由國務大臣任命之。該等委員任期三年，期滿得連任，並須具有法律、財經背景；丹麥競爭委員會由主任委員及十四位委員組成，其中主任委員由國王任命，其餘十四位委員由工業部長任命，任期四年。該等委員須具有與商業相關之背景，包括法律、經濟、金融以及與消費者事務相關之經驗等。另英國公平交易局也有十二位律師及十五位經濟學者以專家或顧問的身分受聘。而我國公平交易委員會，依組織條例第十一條規定，置委員九人，包括主任委員一人，副主任委員一人，均由行政院長提請總統任命之，任期三年期滿得連任。惟倘委員出缺時，其繼任人之任期則至原任期屆滿之日為止；另同條例第十二條規定，公平交易委員會委員之任用，應具有法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學識及經驗。
- (三)英國及丹麥之業者倘不服競爭法執行機構之決定，可向競爭法庭提起上訴，如仍不服，可再上訴一般法院；而我國業者倘不服公平交易委員會之決定，須提出訴願、再訴願，若仍不服，再提請行政法院審理。另英國、丹麥競爭法庭主要在處理與市場競爭有關之案件，其成員主要係由法官、經濟學者及公正人士組成，與我國行政法院旨在處理行政機關所作處分，且係由法官組成，有明顯差異。

(四)英國競爭法對「垂直非價格限制」之規範，主要係依據一九七三年公平交易法、一九七六年限制交易實務法及一九八〇年競爭法，該等法律並無明確的處分規定。

另丹麥競爭法係以「管制」為原則，以資訊公開及公眾監督為基礎，除限制轉售價格為當然違法外，其餘並無當然違法之規定。以上與我國公平交易法對「垂直非價格限制」是否違法及違法後之罰則均以法律條文加以規範，有顯著區別。

(五)英國競爭法對「垂直契約」之規範，主要係依據一九七三年公平交易法、一九七六年限制交易實務法及一九八〇年競爭法，其中又以一九七六年限制交易實務法為主要依據。上述法律規定，任何相關產品或服務的書面契約或口頭約定，倘有二或以上的參與者同意接受限制，應在契約或約定產生效力之前，向公平交易局登記，而公平交易局長(DGFT)有責任將該等契約或約定提交限制競爭實務法庭依事實判斷是否違反公共利益。倘等該契約或約定僅有一個參與者同意接受限制，則將被視為無效。丹麥一九八九年競爭法也有促使價格、營業條件及其他有關競爭方面資訊達成透明化的規定，如該法第一條、第五條、第七條、第八條及第九條之規定即是。而我國公平交易法第十九條則無上開規定。

(六)丹麥一九八九年競爭法第十五條賦予競爭委員會，於相關政府機關之作為，對競爭有潛在不利的影響，可以與該等機關協商的權力。此與我國公平交易法第九條之規定相類似。

