

競爭政策通訊

Competition Policy Newsletter

行政院公平交易委員會
競爭政策資料及研究中心
發行人：黃宗樂
總編輯：辛志中
執行編輯：洪進安
Competition Policy Information
and Research Center, Fair Trade
Commission, Taiwan(ROC)

第9卷第6期
Issue 6, Volume 9

局版北市誌第1363號

中華民國94年11月30日
November 30, 2005

本期要目：

一、專題報導

- ◆公平會首度舉行正式聽證會..... 1
- ◆法國競爭審議委員會拉塞荷主任委員訪台並舉行圓桌論壇..... 2
- ◆專題演講紀錄..... 3

二、消息報導

- ◆93年全國主要連鎖便利商店產業調查資料..... 21
- ◆公平會訂定之行政規則..... 22
- ◆出席會議報告..... 24
- ◆各國競爭政策動態..... 28
- ◆公平會處理之重要案例..... 28

三、會務活動..... 35

四、國際交流..... 36

五、重要公告

- ◆專題演講預告..... 37
- ◆出版訊息..... 38

一、專題報導

◆公平會首度舉行正式聽證會



公平會於94年9月8日第722次委員會議決議，針對國內水泥業者被檢舉涉及聯合行為乙案，訂於94年10月17日舉行聽證會。由於本案係屬重大繁複公平交易法案件，對市場相關產業具有全面性之影響，且涉有公共利益，故特舉行聽證會。該聽證會係我國行政機關首度依據行政程序法及公平交易法相關規定辦理，其程序完全公正、公開與民主，意義至為重大。

本案緣公平會受理相關政府機關及公會移送或檢舉略稱：國內水泥業者為聯合壟斷水泥市場，涉及協議縮

減供應量，並計劃透過單一窗口統一對外報價，俾控制水泥價格。經該會深入調查後，認本案案情重大且複雜，不僅對水泥市場具有全面性之影響，亦嚴重衝擊上、下游產業利益及公共利益。為利對市場狀況進一步瞭解，兼採各界意見、觀點，使行政決定更為周延，委員會議決議於94年10月17日就本案舉行聽證會，並於94年9月16日起就聽證相關事宜進行公告。

本次聽證會由公平會黃主任委員宗樂親自主持，出席人員除該會7位委員外，尚包含當事人18家水泥生產及進口業者（包括臺灣水泥股份有限公司、信大水泥股份有限公司、環球水泥股份有限公司、東南水泥股份有限公司、士新儲運股份有限公司、嘉環東泥股份有限公司、環中國際股份有限公司、萬青水泥股份有限公司、亞洲水泥股份有限公司、幸福水泥股份有限公司、中國力霸股份有限公司、嘉新水泥股份有限公司、嘉新國際股份有限公司、華東水泥股份有限公司、欣欣水泥企業股份有限公司、台宇實業股份有限公司、東宇興業股份有限公司、中聯爐石處理資源化股份有限公司）、利害關係人6家公會（包括台灣區綜合營造工程同業公會、台灣區預拌混凝土工業同業公會、台灣區水泥製品工業同業公會、台灣省建築開發商業同業公會聯合會、台灣省建築

材料商業同業公會聯合會、中華民國建築材料商業同業公會聯合會等）、學者專家及政府相關行政機關代表。此外，亦開放媒體記者採訪，並提供20席名額供一般民眾旁聽。

國外對於重大繁複案件多有舉辦聽證會廣納各界意見之前例，而國內舉辦聽證會尚在起步階段，公平會鑑於我國舉辦聽證之相關規定已漸次完備，故決定針對此一影響層面廣泛且重大繁複之案件舉行聽證會，其目的係著重於本案相關事實之發現，聽證中將不對案件實體加以判斷或作出決定，俟聽證結束後，將儘速彙整相關資料及意見，與就全案調查之結果，併同提報公平會委員會議審議。

◆法國競爭審議委員會拉塞荷主任委員訪台並舉行圓桌論壇

法國競爭審議委員會（Conseil de la concurrence）主任委員拉塞荷（President Bruno Lasserre）及國際事務官蘇提教授（Professor François Souty）於10月12日來台訪問4天。訪台期間，除與公平會進行交流外，拉塞荷主任委員亦於以「市場優勢地位之濫用」（Abuses of Dominance）為題之圓桌論壇中擔任主講人，並與實務界律師、公平會人員進行對話。

拉塞荷主任委員曾擔任法國最高行

政法院法官，並在1993年至1997年期間擔任法國郵電部部長。在擔任法國郵電部部長期間，拉塞荷主任委員致力於推動法國電信事業之改革及開放競爭。拉塞荷主任委員自1998年起擔任法國競爭審議委員會委員，並於2004年7月榮膺主任委員一職。爾後6年任期期間，法國將在其帶領之下，賡續競爭法之執行與推動。

法國競爭審議委員會與公平會於93年1月間簽訂「台法競爭法合作協議」，迄今雙方始終保持友善的聯繫。93年12月間公平會黃宗樂主任委員訪問歐洲時，雙方就競爭政策與公平交易法之執行進行會談，當時拉塞荷主任委員即表示將於今年訪台，以增進雙方的對話與合作。

在跨國商業行為盛行的今日，競爭法主管機關共同合作，相互協助防止不當競爭行為發生，維護市場交易秩序，是國際潮流，也一直是公平會近年來努力的施政目標。法國是歐洲競爭法重要的執法國家，94年8月甫來台之OECD「競爭委員會」詹尼博士（Dr. Frédéric Jenny）之前即擔任法國競爭審議委員會副主任委員，並對我國成為OECD「競爭委員會」一般觀察員提供相當之協助。公平會希望透過雙方密切的互動，繼續增進台法競爭法間之良好合作，並能提升我國與歐洲國家間之雙邊

關係。



法國競爭審議委員會主任委員拉塞荷（左）與公平會黃主任委員宗樂（右）合影於記者會

◆專題演講紀錄

□行政罰法之立法構想與具體形塑

講座：台北大學法學系陳副教授愛娥

日期：94年5月17日

場次：9405-161



前言

今天來跟大家談行政罰法覺得很惶恐。原因在於行政罰法從草案公告供大家討論以來，我就覺得問題重重，後來本法在第5屆立法委員會期內通過，讓我稍感安慰的是，僅僅行政罰法通過，

行政院組織改造的相關法律則沒有通過，而我覺得後者的問題更大。由於行政罰法離施行時間已迫在眉睫，很多行政機關對於該法的施行感到憂慮，原因在於不同行政法律領域都會應用到行政處罰的手段。依我的評估，它對行政實務的影響可能不會低於當初行政程序法的情況。行政程序法通過後，帶來的影響是程序面向的要求，其相關實體的要求很多在行政實務及學理上的應用其實已行之有年，加上行政機關對程序面向的要求即使不甚熟悉，但只要實體正確，就算程序不對也不會直接挑戰到行政決定本身，所以問題不那麼嚴重。相對於此，大家對於行政罰法抱著戒慎恐懼的心情，其實是可以理解的，因為依照本法罰了就是罰了，到底可否併罰？或者在法人的情況下，到底是應處罰法人或法人代表人等等情形，真正實體方面的決定就必須依據本法來操作。

行政罰法依其體例及結構，基本上是行政罰的總則法，其包含各個不同行政領域都牽涉到的行政處罰的一般性形式與實體規定。一般性形式規定是規定在本法第七章（行政處罰的管轄機關）及第九章（裁處行政罰時應遵守的裁處程序），此部分被理解成行政處罰時的形式規定，其他各章，除附則比較是過渡條款以外，都比較偏向實體規定。在此先向大家說明這個大的結構。我在大

綱上一開始就列出此結構。雖然行政罰法只有46個條文，可是卻分成9章，是以光看條文本身就會發現結構很龐大，但就條文內容而言，充實度其實不夠。以下將就每一章內容加以說明，並逐一指出有問題的地方。

第一章：法例（§§ 1—6）

第一章大致處理了幾個原則性的問題點。第一是行政罰法與其他個別行政法領域的行政處罰規定，其彼此之間的關係。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。」換言之，行政罰法被定位為普通法（同時也就是補充法，以補充其他行政領域規定的不足為其任務）。關於這樣的定位，有一些研究行政罰法的學者，如蔡震榮老師，認為行政罰法不應如此定位。其認為，行政罰法一些基準性規定應該優先於其他個別行政法領域而為適用。但我認為這樣的主張並不妥當。我向來都反對基本法優先於特別法之類的說法；即明明只有考慮到一般情形，卻要優先於特殊領域的規定而為適用，於理不合；基本上，比較妥當的作法是將行政程序法及行政罰法均定位為普通法。

第二是關於行政罰本身的定義問題。此部分學界批評的聲浪最大。從這個角度出發就能瞭解，整個行政罰法的

結構其實問題很大。因為行政罰法就是要處理行政罰的一般性規定，但若對於什麼是行政罰大家都質疑的話，就會影響到整個結構的安排與整體條文的適用可能性。從行政罰法第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」的條文文字來看，有三種行政處罰，即罰鍰、沒入（其為一從罰，並非主要處罰類型）與其他種類行政罰。其中罰鍰與沒入的認定沒有爭議，但何謂「其他種類行政罰」就顯得曖昧不清；以下這個想法請大家務必記住，即「其他種類行政罰」在行政罰法中是被當作專有名詞來運用，在條文中會一再出現。此概念必須精準理解才能確定本法的適用情況。其定義在行政罰法第2條：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分」，它包括（一）限制或禁止行為之處分、（二）剝奪或消滅資格、權利之處分、（三）影響名譽之處分與（四）警告性處分。關於此定義，一直以來就深受批評，而我也一向反對。原因在於「單純不利處分」與「裁罰性不利處分」中間有何差異？實在看不出來。此劃分是我非常尊敬的吳庚大法官所主張，其實法務部的行政罰法研擬小組，其主持人也是吳大法官。雖然我非常尊敬他，但我反對該主張，為什麼？因為它實在劃分得不清楚。即便是在立法過程裡有說明裁罰性

不利處分的概念所指為何，然而其是從消極面說明，指出有三種情況不是裁罰性不利處分—保全措施、僅係命除去違法狀態或停止違法行為。但若將僅係命除去違法狀態或停止違法行為的要件與行政罰法第2條第1款、第2款之規定相對照，其中吊扣證照、命令停工、限制或停止營業、命令歇業、命令解散等處分行為，這些都是排除違法狀態的手段，其應如何與單純命除去違法狀態的不利處分相區分？這樣的規定要如何操作，大概沒有人知道，是以未來此部分將會很棘手。另外，在立法理由中提到，行政處分的撤銷或廢止是否為「裁罰性之不利處分」端視撤銷或廢止的原因與適用的法規而定。這有說等於沒說。因為到底應該如何看原因是什麼或法規如何規定，才可以看出是不是裁罰性不利處分，從這個理由說明來看，依然沒有答案。關於這部分的見解，東吳大學洪家殷老師，他是行政罰法方面的專家，也持有相同的批評。在此必須說明的是，洪老師不會像我這樣過分直接地批評，他的言談比較客氣，而我是老師個性，向來都把話說得很清楚。

第3條規定「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務之自然人、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。」是規定接受行政處罰的對象。此部分包括

自然人、法人及非法人，比較沒有大問題。比較大的問題，也是我向來反對的是：將中央或地方機關也明白列為行政處罰對象，我覺得很不妥當。如果中央或地方機關是基於人民地位而受行政處罰的話，比較沒有問題；問題是：如果中央或地方機關是在執行公法上之行政任務，而可能表面上已經合致相關行政處罰之構成要件的情況下，用行政處罰的手段其實沒有辦法達成相關排除違法狀態的目標。舉個例子。我曾經寫過一篇檢討最高行政法院判決的文章，大致情形如下：即關於特殊廢棄物（如醫療用品）應如何處理的問題，此問題在廢棄物清理法有特別要求。然澎湖縣衛生局因財務上的困難，無法購置足以符合廢棄物清理法所規定的焚化設施，經過開會討論後並沒有照著規定作，在這樣的情形下，澎湖縣環保局卻對澎湖縣衛生局開罰，指出其違反廢棄物清理法，試問這樣的處罰有何意義？若透過行政監督的方式，應該是比較合宜。其實，行政罰法在研擬時，我對此規定方式就一直持反對態度，但主導立法者並未認同。理由是：人民違法要受罰，而行政機關違法卻不處罰，這樣很不公平；但他們並沒有考慮到，透過行政處罰可達到威嚇人民的目的，但對行政機關而言卻是無效的手段，此部分應該採取其他手段比較適合。

法例這一章，比較沒有疑義的是課以行為人違反行政法的處分，必須要有法律或自治條例的依據。必須有法律依據是因為要遵守法律保留原則，之所以強調要有自治條例的依據，是因為地方制度法第26條有明文規定，即一定種類的行政罰，地方議會（限於直轄市與縣、市議會）可以透過自治條例對違反者加以處罰。

另外，第5條是規定關於在行為之後，法規若有變遷應該要怎樣處理的問題。我雖然在標題上寫的是從輕從新原則，就是依照裁處時的法規來處理，但這個界定並不是很精準；因為第5條前段規定「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。」是取決於最初裁處的時間點。若在行政機關服務的話，就可以瞭解行政機關為處分時，有時裁處後，經過訴願被撤銷，若訴願決定機關命原處分機關另為處分時，有可能要再罰一次，這就不算是「最初裁處時」。這樣的規定其實是針對行政處分有時因往返幾次，撤銷時候再作一次，又重複一次，為了法律安定性的考量，而明定以最初裁處時的法律或自治條例為依據。但基於人民對法秩序的信賴，即我在作一行為時，往往信賴當時之法律的規定狀態，假使行為結束與最初裁處時，法律卻可能已經調整到罰得更重，在這樣

的情況下，依照新的法律來處罰，會衝擊到行為時的判斷，而將事後變更的法律溯及適用的話，則會有違反法治國人民信賴保護的疑慮。第5條後段但書規定：「但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用於最有利於受處罰者之規定。」這是從輕的規定。關於行政罰法的適用範圍，是領土主權的觀念，此部分不用太詳細說明，大致上就是在我國領域及延長領域（如中華民國船艦、航空器）的範圍，可以適用本法來裁處。其主要表明行政罰法的適用範圍大致就是法權所及的領域。

總而言之，對法例這一章作初步整理的結果，可以發現很多原則性規定都出現在本章，但該原則性規定本身其實有很大的疑義，尤其是裁罰性不利處分之界定的部分，再加上將許多其他種類行政罰放進來一起規範，這部分我半開玩笑地說是，有一點智大才疏。因為要將各種不同類型行政罰都納到本法來作規範，第一，無以分辨其他單純不利行政處分，第二，事實上後面條文並未能就所謂其他種類之行政罰的問題加以處理，其大部分較精細處理的只有罰鍰與沒入。這部分有其道理，原因在於我國行政罰法的立法受到德國秩序違反法強烈的影響，而德國秩序違反法處理的行政罰僅及於罰鍰與沒入，其他種類行政罰根本沒有規範。我常在想，如果我們

是如此學習人家的法律的話，其實相當危險。以德國秩序違反法而言，其認為，其體系化的能力僅有辦法對罰鍰與沒入作總則性規範，我們的行政罰法又大多沿襲其規定內容，但又將適用範圍擴張到與罰鍰及沒入相去甚遠的其他種類行政罰上，而許多條文又缺乏詳細規定而無法瞻前顧後，這是因為我們必須學習外國法（因我國經驗未被充分整理），而外國法在此部分又無法提供我們充足的參考經驗所致。

第二章：責任（§§ 7-13）

第二章是處理責任的部分，其很大部分受到刑法的影響。我先把與刑法很像的部分處理掉，之後再來說明與行政法的特殊性質較有關的部分。譬如第9條「未滿14歲人之行為，不予處罰（第1項）。14歲以上未滿18歲人之行為，得減輕處罰（第2項）。」這是責任能力的問題，我們沿用刑法的部分規定，而不用民法的規定，怎樣想都覺得蠻妙的。在民事法上是以20歲和7歲作界分，跟刑事法不同，這部分不詳談。第10條第1項規定，「對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。」這是處理不作為犯的情形。質言之，雖然沒有積極違反義務，但對違反行政法上義務事實的發生，有防止義務卻不防止，與為積極行為同，這是不作

為犯的規定。本章很多條文沿用刑法，但其實是不夠的，因只沿用刑法的幾個條文，而刑法針對許多可能在行政法會發生的問題之規定，我們也沒有沿用，像是前述第10條第1項與同條第2項所定，「因自己行為致有發生違反行政法上義務事實之危險者，負防止其發生之義務。」兩種情形都是在說明，何種情況下有積極作為以防止違反行政法之事實發生的義務，但該兩種情形是否為有防止義務的全部狀況？我想不是這樣的。在刑法上有所謂的不真正不作為犯，即從原理上看來，一般情形是用積極行為去違反，但在特殊情形下用不作為也可能違反義務的情況，其實本條沒有處理。基本上，就沿用刑法的部分，我們沿用得也並不完整，則留下空隙的部分意何所指？是行政罰法有意排除刑法的其他規定？抑或只是其訂得不夠完整，不完整的部分仍然可以沿用刑法？此部分有討論的空間。第11條是規定依法令之行為不罰，第12條是規定正當防衛的行為不罰，第13條是規定緊急避難的行為不罰，對防衛過當或避難過當的情形，也都有處理。我想這部分不用詳談。

回到行政罰法與刑法有差異的地方。我特別把它挑出來強調其意義。首先，第11條第1項規定，「依法令之行為，不予處罰。」此與刑法一樣。但其

第2項所定，「依所屬上級公務員職務命令之行為，不予處罰。但明知職務命令違法，而未依法定程序向該上級公務員陳述意見者，不在此限。」後段但書規定很有意思，這部分其實是在回應公務員服務法的規定。即上級長官在監督權限範圍內所發命令，下級公務員有服從的義務，但可以隨時表達意見；若上級之職務命令行為不合法，在職務範圍內應該表達意見卻不表達時，下級公務員仍要承擔責任。我想行政機關的公務員應該要瞭解這樣的狀況，這當然是有點尷尬，亦即要如何證明已表達意見，是口頭或在簽陳上表達？會留一大堆的空隙。

我覺得本章最可詬病的條文是第7條的規定。第7條第1項規定，「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」是比較沒有問題的規定，這是要求行政處罰要具備責任條件，質言之，行政處罰不是結果犯。但第2項規定，「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。」這是令人難以理解的條文，或更明白說，是一失敗的條文。首先，眾所週知，法人和非法人團體是一組織，組

織怎麼會有應注意、能注意而不注意的情況？除非是採法人實在說。這樣的話，法人也會有一個實在的人格，但這實在很難想像。所以大家都知道，我們將法人的責任分兩種，一是法人代表人所作的行為其實就是法人自為的行為，故將法定代表人的故意過失推定為法人的故意過失實在很奇怪，因為無法以反證推翻。通常所謂的「推定」是可以反證推翻，那試問法人、非法人團體如何反證推翻它的代表人、管理人的故意過失並非它的故意過失？完全不合邏輯。最後，更糟的情形是，其混淆了民法上法人對它的代表人及受僱人之行為所負責任不同的設計。學過民法的人都知道，法人對它的代表人及管理人的部分，其管理人及代表人的行為就是它的行為；但對於它的職員，職員的行為不等於它的行為，它對它的職員所負的責任是：它的代表人或管理人如果沒有善盡監督義務的話，就該部分法人必須負責，是以法人對代表人或管理人所負的責任是自身責任，對其職員、受僱人則是監督責任，此為民法的結構性設計。而行政罰法第7條第2項的設計卻將此混為一談。其實，我有看過法務部所編歷次草案研擬過程的實錄，其實過程是很謹慎的。但何以還會出現這樣的規定？究其原因其實很簡單，即它與後面將談到的法人與其行為人併罰的設計有關。

也就是如果公司違反規定是處罰公司或它的代表人？德國法的設計是以處罰自然人為主，處罰法人是例外，而我們採取處罰法人為主，處罰自然人是例外的制度，所以才會出現第7條第2項的結構設計，即處罰自然人為例外，處罰法人為原則，結果就擬制出法人有自己的意思，這是非常失敗的決策，這個問題我們稍後再談。

這是關於本章的現況，大家會發現很多規範環環相扣，我會多言多語地提醒條文間的關連性，原因即在此。

第三章：共同違法及併同處罰（§§ 14—17）

第三章我最詬病的條文是第15條，而最大的結構性錯誤亦在此。第15條與第16條緊密相關，一是針對法人而另一是針對非法人團體的規定，設計上沒有差異，為了有條理的說明，我還是照著條文順序來講。

關於有多個處罰對象時應如何處理？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。」就條文本身而言，看不出它的毛病所在，但是比較細心的人，就會發現這條文其實僅處理「故意」共同實施違反行政法上義務的行為，也就是說它沒有處理「過失」的問題，而行政罰法一開始便指出，行為包括故意及過失皆要處罰，那何以本

條只處理故意？原因很簡單，即本條是沿用德國秩序違反法的規定，但該條文在德國秩序違反法為合理，在我國卻不合理，理由何在？因為德國秩序違反法基本上只處罰故意犯，過失犯要特別規定才處罰，故處理故意為合理作法。然而，我們的行政罰法對故意及過失的共同違反都應處罰，所以只處理故意而不處理過失，就不合理。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。」這個規定也是沿用德國秩序違反法，但這在德國秩序違反法的體系中為合理的規定，在我國則又不合理。在德國秩序違反法的註解中有特別說明何以要如此規定。它乃是基於法人違反行政法上義務的情形，在德國秩序違反法上是處罰代表人而非組織，所以若組織符合處罰要件，但代表人卻不符合的話，是否就沒有辦法處罰自然人？在這樣的情形下，依照德國秩序違反法的規定，即使自然人不符合處罰要件，仍要處罰，德國法背後的考量是如此，但我們的背景不同，所以有這樣的規定變得不合理。

結構性失策的條文是第15條。第15條第1項是針對法人代表人本身的行為，使得法人違法的情形下，法人與代表人應該如何分擔責任的問題。第2項不是就法人代表人的行為，而是法人的

職員、受僱人或從業人員，因執行職務或為私法人之利益為行為，致私法人違反行政法上的義務時，應如何處理的問題。惟應注意，這裡並沒有提到為行為的職員、受僱人本身何時處罰的問題，看起來好像是為行為的受僱人不處罰。第15條的結構大致是這樣被安排，大致理解之後，我們可以更詳細地來看條文。

第15條第1項規定：「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。」規定得非常嚴，是法人代表人的行為，但卻是法人受罰，它的代表人或代表權之人，僅限於故意或重大過失才受處罰，而且處罰只限於罰鍰。此部分不禁讓人想說，這麼偏惠這些法人的代表人是基於何種考量？不能瞭解這樣的規定用意在哪裡？因為法人本身不會違法，是它的代表人作決議才有違法的問題，那處罰法人是毫無意義，即如處罰公司，而董事長不受影響，那處罰公司是誰受害呢？當然是股東，但這不合理，因為股東並沒有參與公司的決策。

同條第2項規定，「私法人之職員、受僱人或從業人員，因執行職務或

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。」在此，法人代表人及有代表權之人，有更大脫免責任的空間。因職員為違法的行為是法人要受罰，而法人代表人及有代表權之人是否可以處罰，則必須視其在監督這些職員或從業人員時，是否有故意或重大過失而定。無論如何，這樣子的規定根本就是在鼓勵董事長、經理人睜一隻眼閉一隻眼，因必須要證明有故意、重大過失才能處罰有代表權之人，而且這個規定沒有談到處罰職員及受僱人的問題，那到底可不可以處罰職員或受僱人，其實很可疑。總之，我覺得整個結構是錯舛的設計，看不出規劃的理路。

同條第3項規定：「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。」

我覺得如果將來行政罰法要修正的話，這一條是最先要被修正的條文。簡單的說，由該項規定並看不出併同處罰設計的理論到底是什麼？其實，由第14條也可以看得出來，如果我們在引用另

一個國家的法律制度時，沒有深入瞭解被引用國家的整體法律體系設計脈絡，而逕自引用其中個別條文，實為危險之舉。

第四章：裁處之審酌加減及擴張（§§ 18—23）

第四章包括第18條到第23條。比較粗略的觀察就可以發現，第18條主要是針對罰鍰的行政罰作規定，第18條第4項則規定其他種類行政罰假使有期間的話，可以準用前項減免的規定；第19條及第20條與其他種類行政罰也無關，第19條是針對罰鍰的便宜原則設計；第20條主要在談追徵利益的問題；第21條到第23條是談沒入問題。總體而言，可以發現本章的標題雖然是「裁處之審酌加減及擴張」，但主要結構只有針對罰鍰及沒入作規定，其他種類行政罰大體其實沒有規範，那其他種類行政罰是不是沒有裁處、審酌、加減的情形，其實也不一定。由此可明顯看出，我們想要規範的範圍很大，但自己並沒有發展出屬於自己的一套體系，造成這樣的結果也並不意外。其實，行政罰法在立法過程裡，除了罰鍰及沒入（這部分沿用外國法）以外，並沒有整合各行政法律領域中其他種類行政罰的問題，而發展一套不必依賴別人的法律體系，是以只有沿用德國秩序違反法的規定，然而德國秩序違反法對其他種類行政罰並沒有作規

定，而我們僅具備一概括性的章名，但內容其實主要還只是罰鍰及沒入的條文，其他種類行政罰則付之闕如，此部分是有關本章的結構性問題。

在內容方面，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。」此為一空洞的條文，可與刑法中量刑的條文媲美；我經常說，刑法量刑的條文考量眾多因素，會導致其實等於沒有標準。不過行政機關站在比較有利的地位是可以訂定行政規則，法院則沒有辦法，必須交給個案裁判的法官，這部分反而是行政機關的有利之點，所以我常鼓勵行政機關可以參考這樣的條文，個別訂定自己的裁量基準，否則，直接將第18條第1項的規定交給個別執法人員去運用，其實是蠻可怕的情形。同條第2項規定：「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。」而第3項，我覺得是很不妥當（因過份僵硬）的條文，其規定：「依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一」。

為一極度嚴格僵硬的規定，而我完全看不懂的是明明有免除罰鍰的規定，但最低罰鍰仍不得低於法定罰鍰最低額的三分之一，立法意旨究竟何在？我認為此部分應該交給個別行政機關訂定裁量準則，才是比較聰明的作法，因此規定一方面看不出道理，另一方面也不合邏輯。最值得一提的是第4項的準用規定：「其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定。」這更是欠缺理據的規定，完全看不出期間如何與罰鍰產生可以因相似性而得以準用的關係，並且準用之後會更糟糕，因為裁罰期間必須遵守前述僵硬的二分之一或三分之一的計算要求。

第19條是便宜原則的規定，但也只針對行政罰鍰。其規定：「違反行政法上義務應受法定最高額新台幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為宜者，得免於處罰。」這種便宜原則為什麼只用在罰鍰？依第2條的規定公布姓名或是公布照片等的處罰，其實也有輕微處罰的意義，但何以不能適用便宜原則，其實不知道。這其實也呼應我之前說過，由於行政罰法的大體規定是沿襲德國秩序違反法，我們卻在前面的規定將適用範圍放得很寬，後面的規定就不足以關照前面的規定。

第20條是規定所謂的追徵利益，其包括兩種情況，一種是為他人利益而為

行為，以致於自己受有利益，但他人卻要接受處罰；另一種是為他人之利益而為行為，行為人自己受處罰，但是他人得到利益。這兩種情形，立法者皆認為不合理，怎麼可以因為做違法行為還受有利益，所以這部分利益必須要追徵。蔡震榮教授認為這個部分不必多作規定，依照行政處罰的原理來操作即可，但如此解釋，恰好違反立法者的意旨，因為第20條的立法意旨是追徵利益而不是處罰，雖然都牽涉金錢，但是有所差別，即在行政罰上必須證明行為人有故意或過失，但是若為追徵利益的話，則與故意、過失無關。

第21條是規定沒入的情形，第22條則是擴大沒入物的範圍，假使「因所有人之故意或重大過失，使該物成為違反行政法上義務行為之工具時，仍得裁處沒入。」第23條規定得很細膩，在沒入前後，如所有人故意處分掉該物，使得沒入沒有辦法實行時，仍裁處沒入其物的價額，這是為了防止行為人處分該物，以迴避沒入處分。對於沒入作如此詳細規定，而對其他種類行政罰卻完全沒有著墨，這更顯得是承襲別人的成就，而對於我們應該規範的對象，卻完全被忽視掉，這是關於第四章的部分。

第五章：單一行為及數行為之處罰（§ 24—26）

第五章就行政實務來說，其實不好

操作，可以想像未來操作起來一定會備極艱辛。比較細膩地來看，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。」這在實務上相當棘手，因為「一行為違反數個行政法上義務規定」，這數個規定可能分屬不同行政機關的權限，則個別行政機關從何發現尚有最高法定罰鍰額度的其他規定，且應該要依該規定去裁處，而不是依照我主管的規定來裁處？其實可以想像那是很麻煩的情況，後面關於管轄機關的規定，也有點呼應了那樣的情況。再者，第24條第1項只處理違反行政法上規定而應處罰鍰的情況，而行政罰種類繁多，有很多是得處罰鍰及其他種類處罰也會列在裡面，但此部要如何操作？其實沒有處理。

第24條第2項規定：「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。」請注意是「得」，這並不好瞭解。各個行政機關自己可以斟酌情況來決定，已經處了罰鍰還要不要命其停工、撤銷營業執照？命其停工這部分其實有可能比罰鍰還要嚴重，但依照第24條第2項規定，還是要處以罰鍰，至於要不要處其他種類行政罰，則授權給行政機關選擇，行政機關可以選

擇要或不要，而且可以選擇要或不要裁處哪一種行政罰，我認為這部分授與的裁量權太寬，而且，罰鍰與其他種類行政罰到底有什麼關聯性，也很難瞭解。第2項但書規定：「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。」此係為呼應大法官釋字第503號解釋的精神，即如果從一重處罰已達到目的，若重複處罰，即違反憲法比例原則的意旨。

同條第3項規定：「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。」依我的看法，這也是不合理的規定。第一，何以要特別提社會秩序維護法，因為會被裁處拘留的情況有很多種，特別提社會秩序維護法，不知是何意？第二，裁處拘留就不再受罰鍰處罰，這是說，拘留就必然會把罰鍰的處罰作用吸收了嗎？相當難懂。假使拘留只有一、兩天，但罰鍰的金額很高呢？其實，我們在這裡犯了一個根本性的錯誤，即把基本權做類型化的高低安排，因為拘留牽涉到人身自由，嚴重程度就一定高於罰鍰的這種想法，其實是錯誤的邏輯，因輕微的拘留不必然重於高額的罰鍰。第三，即便是如此，第24條第3項也僅處理了拘留和罰鍰，其他種類的行政罰沒有被處理到，那其他種類行政罰與拘留是怎樣的關係？在這

裡沒有安排。

第25條是實質競合的問題。第26條，我認為是奇怪的條文，其第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未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」整體來說，刑事法律的處罰也只吸收罰鍰的規定，注意也「只」吸收罰鍰的規定，但其他種類行政罰仍然可以課處。同條第2項規定：「前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」即仍回歸由行政機關裁處行政罰。

第六章：時效（§§ 27—28）

第27條第1項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。」其第2項則規定：「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。」是規定裁處權時效期間的起算。同條第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，第一項之期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」因為這是原裁處處分被廢棄而再重作處分的情況下，如果不作這樣的規定，大概很多都罰不到了，這是第4項的緣由。第1項被詬病的原因是：假使裁處權時效只適用在罰

緩時比較沒有問題，但假使是記點、記過、廢止營業的話，就會發生匪夷所思的情況。因其違反行政法上的義務，所以命其停工，這是因其違反行政法上的義務所以要排除違法狀態，但是已經過了三年，時移事易，行為人假使現在一切遵守規定，但你講他三百天前違反規定，還在三年內，所以可以裁處，如果有一點想像力，你就知道這行不通。德國法對罰鍰作一總則性規定，其他放給個論，原因是行政罰有那麼多種類，沒辦法用總論作一般性的規定，我們卻作出總則性規定；不過還好，行政罰法是普通法，如果大家覺得不妥，那就趕快在自己管轄領域內的法規作出特別規定，把它排除，就會比較安全。

第28條是蠻特殊的規定：「裁處權時效，因天災、事變或依法律規定不能開始或進行裁處時，停止其進行。前項時效停止，自停止原因消滅之翌日起，與停止前已經過之時間一併計算。」這裡沒有一個截止期間，我覺得不妥當。

第七章：管轄機關（§§ 29—32）

這部分我不打算多講。像是第29條，其實與刑法的規定很相近，在實務上比較沒有問題。第30條規定故意共同實施違反行政法上義務的情形，其管轄機關的界定。總括而言，管轄機關的認定放得很寬。比較重要的是第31條，必須精準來觀察。其第1項規定：「一行

為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。」一行為違反同一行政法上義務而使數機關都有管轄權的情形，其實是很難理解的情況，因為如果瞭解行政法結構的話，大部分法規都會表明該當法規的主管機關為誰，因此，假使規定是指事務管轄的情形，大概是比較難發生；因依我國行政法規現況，違反同一行政法上的規定，事務管轄的機關大概只有一個。然而，多數地域管轄機關同時存在是有可能的。所以第31條第1項所稱，「數機關均有管轄權者」應該是關於地域管轄競合的情況，這方面的問題也比較小。此較複雜的是第31條第2項。其規定：「一行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄權者，由法定罰鍰額最高之主管機關管轄。」「一行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄權者」，這部分有可能事務管轄機關本來就不一樣，因為很多不同的行政法規都被違反了，在這種情形下，數機關皆有管轄權，但「由法定罰鍰額最高之主管機關管轄」此呼應剛剛針對第24條所講的，也就是我如何知道哪一個機關是罰鍰額最高的主管機關？我對自己主管法規夠熟就很了不起了，

卻還必須瞭解其他機關的法規，最後還得把案子移到其他機關去，公務員必須到這麼厲害嗎？第31條第3項規定：「一行為違反數個行政法上義務，應受沒入或其他種類行政罰者，由各該主管機關分別裁處。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。」這是相當複雜的規定，因為行政罰法是以處罰種類劃分管轄機關，但在同一行政法上義務規定的違反，同時就可能裁處罰鍰、沒入及其他種類行政罰。然而，對於沒入及其他種類行政罰，行政機關要自己罰他，但是對於罰鍰假使有更高處罰額度的法定機關時，則必須移送，那行政機關的公務員要異常精明，頭腦要很清楚，這個法才有辦法操作。

第32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，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。」第32條第2項則規定：「前項移送案件，司法機關就刑事案件為不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，應通知原移送之行政機關。」這是呼應前面的條文，如果有第32條第2項所列情況，原本的行政罰之罰鍰仍要課處，而且時效從這些決定確定了之後重新起算。這部分想起來也很棘手，因為裁罰期間為三年，但若牽涉到刑罰，若要等無罪或免訴確定，那

也要經過好久，之後還要加三年，你可以想像到時候若真如此操作，被處罰的人大概也忘記自己為什麼被處罰。

第八章：裁處程序（§§ 33—44）

在進入附則之前，先就裁處程序作一整理。可以看得出來，整部行政罰法關於程序的安排並不理想。第八章是條文最多的部分，其中第33條及第42、43條是一般程序要求；第34及35條是針對現行違反行政法上義務之行為人的即時強制措施所作的特別規定。第36條到第41條對於物的扣留作了詳細規定，實在是「非常突兀」，為什麼？因對於人的強制尚且只有兩個條文，對於重要的程序規定，也只有幾個條文，而對於物的扣留卻規定得非常詳細。假使我們參考立法背景，就知道它沒有那麼突兀。因為第36條到第41條是沿襲德國秩序違反法的規定。德國法的規範對象既然只及於罰鍰及扣留，罰鍰的部分本不需要特別的程序規範，只要回到一般規定就可以了，同時只須針對扣留作詳細的程序規範。但我們就這樣搬過來，而沒有考量到我們不像德國法制，還必須處理其他種類之行政罰。同時，我們也忘記行政裁處程序本身也是一種特殊的行政程序，假使行政程序法相關的程序夠用，根本不需在此多作規定。所以對扣留作特別規定是有其道理；然而，第42條規定的陳述意見，第43條規定聽證，其實

是很突兀的，為什麼？因為那些都是行政程序法有規範的部分，除非是針對行政處罰，它相較於其他行政處分有性質上截然不同的地方，才需要作特別規範，如果不是這樣，那就回頭適用行政程序法就可以了；但是，它規定得比行政程序法差，而其又是行政程序法的特別規定。令我非常憂慮的條文是第43條，因為它大大放寬了聽證程序適用的範圍，相當讓人吃驚，等一下再詳細說明，在這裡先跟大家說明，這樣的安排問題很大。

就個別條文來說，第33條規定：「行政機關執行職務之人員，應向行為人出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標示，並告知其所違反之法規。」除了最後一句以外，其他都還好，但是要告知其所違反的法規，恐怕沒那麼簡單，因為我們未必可以馬上發現。蔡震榮老師也批評這一點，除非違反的法規是顯而易見，我們才能這樣操作，如果一開始就告知錯的條文，事後又該如何善後？

第34條規定，對現行違反行政法義務之行為人得以採取的處置。第34條及第35條應連結起來看，那是參酌大法官對於警察執行職務所作出的解釋與警察職權行使法所作的規定。第34條規定：「行政機關對於現行違反行政法上義務之行為人，得為下列處置：一、即時制

止其行為。二、製作書面紀錄。三、為保全證據之措施。遇有抗拒保全證據之行為且情況急迫時，得使用強制力排除抗拒。」我不禁要微笑，因為行政機關的公務員不是警察，我們通常用到強制力都要找警察，可是這是現行違反的情況，所以要馬上執行。我並不知道到時候要怎麼操作，沿用大法官對警察職務執行所作出的相關規範，操作起來會有困難。第34條第4款規定：「確認其身分。其拒絕或規避身分之查證，經勸導無效，致確實無法辨認其身分且情況急迫者，得令其隨同到指定處所查證身分；其不隨同到指定處所接受身分查證者，得會同警察人員強制為之。」這還是一樣的問題，警察人員得正好在現場，要不然行為人就跑掉了。再來，這也是一個半調子的規定。因為大法官已經在釋字第588號解釋指出，警察可以是廣義的，只要依法要用到強制力即可，假使行政罰法有這樣的意思的話，它不是不可以讓行政機關作，因為大法官就是針對行政執行法作出解釋，認定行政機關在行政執行依法有用到強制力時就是功能意義上的警察，比較重要的是：你要有本事去作。我們的一般行政機關都沒有動用強制力去維護秩序的機制，這也是我們警察法落後的地方。在德國除了警察機關，各行政機關若有動用強制力的需要時，都配備有會使用強

制力的人員。我聽到很多警察跟我說：根本是亂七八糟，我們到處在作職務協助，查戶口時發現有非法外勞，通報給勞工局，勞工局卻說我們查得還不夠清楚，再去查一查，那這到底是勞工局還是警察局的事呢？真令人困惑。或是拆除違建時，明明那是建管機關的事，但很奇怪，只要是拆除違建，都有警察在場，根本不知道建管機關的人長什麼樣子。大法官釋字第588號解釋的前揭說明當然是有點不合理，他對於行政執行法的警察之廣義解釋，我覺得並不成功，但行政罰法援引大法官釋字第535號解釋及警察職權行使法的規定，而不顧現實狀況，運用起來必有障礙。

第35條是規定，如果對於強制措施不服時，可以當場陳述理由表示異議，假使執行人員認為異議有理由，要停止或變更強制排除抗拒保全證據或強制到指定處所查證身分的處置，假使無理由，可以繼續執行之；因應行為人的請求，應將其異議要旨製作紀錄並交付之。但是如果對異議決定不服呢？第35條沒有處理，而下面我們會看到，對於扣留的規定反而很詳細。

第36條是規範扣留物的範圍以及期間，第37條規定應扣留之物假使沒有正當理由拒絕提出的話，可以用強制力扣留，第38條規定扣留要作紀錄，而且要作收據，第39條規定扣留之物要怎麼處

置，必要的時候可以毀棄它，而依第40條的規定也可發還，第41條是規範對扣留的處置如果有不服的時候，可以聲明異議，假使有理由的話，可以發還，假如無理由的話，依第41條第3項的規定，僅得於對裁處案件之實體決定聲明不服時，一併聲明之。但假使被扣留之物的所有人，並不是違反行政法上義務的行為人的話，那就無從對實體決定不服一併聲明的問題，那就是單獨救濟。因為被扣留之物的所有人並不限於違反行政法上義務的人而已。第41條的規定比第35條完整，這部分並不相當，原因很明白，關於查證身分的部分，我們是沿襲我國法制，並不是去抄德國法，德國人做事真的比較謹慎，他們會把整套機制都弄完整。

第42條規定：「行政機關於裁處前，應給予受罰者陳述意見之機會。」這是無害但多餘的條文，因為它大部分的規定與行政程序法類同，這部分沒有必要規定。因行政程序法第102條及第103條規定得很周密，而且另一方面，裁處行政處罰其實本身就是行政處分，它運用行政程序法是順理成章的。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，舉行聽證。」這是既魯莽又粗率的條文，如果考量到行政程序法對於進行聽證程序，只有在牽涉到多數機關權限

及多數人民權益之計畫裁決程序，必須要賦予它集中事權的效果時，才應經聽證程序。而第43條居然規定只要受處罰者申請，都要舉行聽證，簡直匪夷所思，因為行政罰法第43條第1款及第2款雖然牽涉嚴重的權利限制，但與行政程序法上的行政計畫裁決程序所涉複雜的法律關係不同。此外，如果地方機關基層公務員有能力舉辦聽證的話，我們國家就相當進步了；即便是中央機關的公務員，要進行聽證程序也沒有那麼簡單。法務部今年3、4月才委託湯德宗老師各辦了一個聽證主持人的培訓營，參加者都是中央、地方政府中九職等以上的公務員，這並不容易。因為據說九職等以上公務員在中央機關並不是很高的職位，在地方機關卻是副主管以上的公務員。我那時候就笑法務部說，這根本是紙上談兵，要這些公務員模擬聽證程序，可是並沒有當事人在爭吵的情形，那怎麼會逼真呢？各位可以想像，要舉行聽證程序還有一大段路要走，但是這條文馬上就要適用。雖然它有但書規定，但這並不合理，因為前條但書的情形是排除陳述意見的機會，而陳述意見的程序權與聽證權並不相當，怎麼可以類比？不過，有這樣的規定確實是可以緩減第43條的傷害，它可輕易排除聽證的要求。第43條第2款規定：「影響自由或權利之內容與程度顯屬輕微。」這

與行政程序法第103條所定拒絕當事人陳述意見的條款一樣；第43條第3款：「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。」所以這三款規定，其實是掏空了聽證權，我只能說：幸好。

第44條規定：「行政機關裁處行政罰時，應作成裁處書，並為送達。」這是無言以對的條文，不知道為什麼要這樣規定，因為行政程序法已有規定，一定要送達才會生效，是以第44條的規定僅有的意義大概是：行政罰之裁處應作成書面。

第九章：附則（§§ 45—46）

第45條規定，本法施行前違反行政法上義務的行為，假使是應受處罰而未受裁處時，原則上在本法施行後都適用之，但它排除幾條規定，大致上是下列幾種情況：譬如追徵利益、關於組織和代表人之間，到底應該罰代表人或組織，代表人如有故意及重大過失會被併罰，這些以前都沒有規定，基於溯及的課予負擔所帶來的疑慮，所以把以前所沒有的這些課予負擔的規定排除於適用範圍之外。

第45條第2項規定：「前項行政罰之裁處權時效，自本法施行之日起算。」意義更重大。所以只要不是罹於以前的時效規定（以前有時效規定嗎？有，社會秩序維護法和道路交通管理條

例，各自依自己特殊的情形，已經作了短時效的規定），即只要還沒罹於民法的時效（以往行政法上的時效，如無明文，被認為應準用民法的規定），到本法規定施行時，就自本法施行之日起以3年來計算。這個規定的意義在於：行政程序法規定公法上的請求時效是5年，行政執行法的時效一樣是5年，行政罰法規定的裁處權時效是3年；行政執行法與行政罰法都規定，對施行前的事件，相關執行或處罰的時效從本法施行後起算，只有行政程序法沒有提到5年時效應從哪裡起算，所以造成很多爭議。因此，這部分的規定有它的意義，不過我認為，從體系說來，就先前的事件，行政程序法的5年時效也理應向後起算。

第46條規定：「本法自公布後一年施行。」大家應該已經清楚，本法從明（95）年2月就要上路了。我來作報告之前，跟參事說過，有關行政罰法除了替軍法官班上了8小時的課之外，這是第一次在2小時之內，跟大家介紹所有的規定，我希望講得不會太零亂，讓大家看不清楚脈絡。很多機關都很關心行政罰法即將施行。前兩個禮拜跟我的碩士論文指導教授城仲模老師一起上課時，他問我有沒有很多人找我去講行政罰法，我說：「有，一大堆。」但儘管如此，我認為時間很趕，因為離施行已經

不到一年。行政程序法從制定到施行，其中的準備時間更長，但一直到現在，大家還是在上行政程序法的課，就可以看得出來，準備的時間其實是遠遠不夠的。再加上行政罰法對於很多教行政法的老師而言，也未必能很快上手，因為行政程序法其實有很多議題在行政法學理已討論過，但是行政罰法的立法情況並非如此，其實有沒有足夠的時間讓行政機關作準備，是可以討論的。

最後，我的結論是：整個行政罰法的立法構想其實很龐大，即希望對所有的行政處罰訂出一總則性規定，但對於它的具體形塑而言，其實只能針對罰鍰與沒入作出細緻規定，基本上，我認為行政罰法可能必須邊用邊修，法務部必須有這樣的心理準備。據我所知，法案研擬時，是由法務部的法規會負責草擬的業務，但是關於將來適用，會有哪些問題之疑義的解決，則是由法務部法律事務司主政，光是這一點就讓我搞不懂。法律事務司也表示，我們要對別人的成果作善後工作，他們也成立了行政罰法的諮詢小組，我是成員之一，將來各機關如果有適用上的疑義，法務部會就此提供可能的幫助。由於時間的關係，我的報告到此結束，謝謝大家。（輔仁大學法律研究所張乃文記錄整理並經講座審訂）

二、消息報導

◆93年全國主要連鎖便利商店產業調查資料

公平會為瞭解連鎖便利商店市場發展概況，已連續多年就全國主要連鎖便利商店業者進行產業調查，作為處理公平交易法相關案件之參據。據93年調查資料，迄93年底10家主要連鎖便利商店系統營業據點數合計達8,089店，較92年底增加7.3%。而國內連鎖便利商店最近5年展店數則有逐年減緩之趨勢，由88年成長率之25.38%一路下滑至93年之7.3%，如以個別系統年成長率觀之，迄93年底止，店數成長率以萊爾富之16.41%居冠，其次依序為全家便利13.41%、富群超商7.67%、統一超商5.96%、福客多3.33%、界揚超商2.38%，而每一日、中日超商、翁財記與台糖蜜鄰則呈現減少態勢，減幅分別為6.9%、13.08%、28%與57.69%。在店結構方面，屬於直營店者有1,534家店，占總家數之18.96%，加盟店有6,555家店，占總家數之81.04%，其中委託加盟3,283家店，占40.59%，特許加盟2,801家店，占34.63%，自願加盟471家店，占5.82%，顯見便利商店店結構仍以加盟店中之委託加盟為主，而特許加盟家數則自92年31.56%成長至93年34.63%，其餘如自願加盟和委託

加盟家數皆呈減少態勢。由於國人自行創業意願高，且以連鎖加盟經營方式可避免風險及減輕投資成本，故國人偏好以特許連鎖加盟方式經營，為比例逐年增加之原因。

另就同期間各連鎖便利商店系統之店數而言，以統一超商3,680家店居首位，占總店數45.49%；全家便利1,700家店次之，占21.02%；萊爾富1,064家店位居第3位，占13.15%；富群超商800家店居第4位，占9.89%。其次，福客多341家店，占4.22%，居第5位。界揚超商215家店，居第6位，中日超商186家店，居第7位；翁財記54家店，居第8位；每一日便利商店27家店位居第9位，而台糖蜜鄰22家店則排名第10位。93年各連鎖便利商店增設店數與關閉店數差的淨展店數總計550家，其中以統一超商居首位，淨展店數207家，其次為全家便利淨展店數201家，再其次為萊爾富淨展店數150家，淨展店數不增反減的有每一日減少2家、翁財記減少21家、中日超商減少28家及台糖蜜鄰減少30家。綜觀近十年來淨展店數以88年最高，達1,002家，之後逐漸減少至92年之554家，93年又減至550家。

國內便利商店不論在展店密度及營業規模上之市場競爭已日漸白熱化，商品促銷與廣告行銷儼然成吸引顧客光臨的重要因素，各便利商店陸續推出之折

價券及抽獎活動，帶動買氣，銷售成績亮眼。依據調查所得，93年連鎖便利商店總來客數達22億2,070萬人次，年度總營業額1,405億7,160萬元，客單價平均為63.3元，各店創造坪效為816.03元至2459.64元。與92年相較，雖然來客數及年度總營業額增加，但客單價及各店創造坪效卻微幅下降，顯示產品的差異性或生活便利性仍有創造的空間。目前台灣便利商店總家數已超過8,000家以上，其開店密度高達平均不到3,000人就有一家店，業內的競爭日趨激烈，市場亦朝寡占競爭發展，有大者恆大之趨勢。未來便利商店無論是以垂直整合或水平結合或策略聯盟的方式，藉由市場整併以擴大經營規模，是否因而造成限制競爭或妨礙公平競爭，而影響市場交易秩序，公平會將密切注意市場動態，並視具體個案進行查處。

◆公平會訂定之行政規則

□「行政院公平交易委員會對於薦證廣告之規範說明」

公平會於94年9月15日第723次委員會議決議通過，訂定「行政院公平交易委員會對於薦證廣告之規範說明」。除已依法制作業程序辦理發布程序外，並將該規範說明刊登於行政院公報及登載於公平會全球資訊網（[www.ftc.gov](http://www.ftc.gov.tw)。

tw），且將規劃辦理宣導事宜，俾使廣告主、薦證者、廣告代理業與廣告媒體業知所遵循。

邇來薦證廣告之風盛行，事業為提高其商品或服務之銷售量、知名度，經常聘請知名公眾人物、專業人士(機構)或以消費者分享經驗為其代言。惟該代言廣告倘涉有虛偽不實或引人錯誤情形，消費者權益將受到損害，因此對於此種不實之廣告代言內容，有必要進一步加以規範。公平會在訂定此一規範說明過程相當審慎周延，為廣徵各界意見，曾接獲中華民國全國工業總會等11個公會、歐僑商會、台北市電影電視演藝業公會、台灣電視事業股份有限公司及有關政府機關與專業學者等提供意見，並召開公聽會及三度修正該規範說明草案，方定稿提該會委員會議審議通過。

該規範說明定義之「薦證廣告」，係指任何以廣告主以外之他人，於廣告中以言詞或其他方式反映其對商品或服務之意見、信賴、發現或親身經驗結果，製播而成之廣告。而「薦證者」係指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，其可為知名公眾人士、專業人士(機構)及一般消費者，外國人從事上開薦證行為者，亦屬之。廣告主對於與薦證者身分或其薦證有關之資訊，應依該規範說

明中廣告主對薦證者資訊之真實原則處理，如：（1）廣告內容須忠實反映薦證者之真實意見、信賴、發現或其親身體驗結果，不得有任何欺罔或引用無科學依據或實證效果之表現或表示；（2）以知名公眾人物或專業人士（機構）從事薦證者，薦證廣告商品或服務之內容或品質變更時，廣告主須有正當理由足以確信該薦證者於廣告刊播期間內，並未變更其於廣告中對所薦證商品或服務所表達之見解；（3）以專業人士（機構）從事薦證廣告，或於薦證廣告中之內容明示或暗示薦證者係其所薦證商品或服務之專家時，該薦證者須確實具有該方面之專業知識或技術，且其薦證意見須與其他具有相同專業或技術之人所為之驗證結果一致；（4）以消費者之親身體驗結果作為薦證者，須符合以下要件：該消費者於薦證當時即須係其所薦證商品或服務之真實使用者；以非真實之使用者作為薦證時，在廣告中應明示該薦證者並非廣告商品或服務之真實使用者；除薦證內容有科學依據或實證效果外，廣告中應明示在廣告所設定之情況下，消費者所可能獲得之使用結果，或在某些條件下，消費者始可能達成該薦證廣告所揭示之效果等，否則即有違反公平交易法規定之虞。

此外，該規範說明亦就該會歷年來相關處分案件，列舉可能涉及違反公平

交易法之具體行為態樣，如：虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵（無廣告所宣稱之品質或效果、廣告所宣稱之效果缺乏科學理論支持及實證或與醫學學理、臨床試驗之結果不符、無法於廣告所宣稱之期間內達到預期效果、經目的事業主管機關認定為誇大不實等）、比較廣告（對自身商品或服務並無不實，而對他人商品或服務有虛偽不實或引人錯誤之表示情事者）、及其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為等，以利相關事業、薦證者或消費者檢視遵循。

因該規範說明之性質僅係一般解釋性之行政規則，是以事業違反前揭規範說明所列事項者，其法律責任仍將回歸公平交易法處理。從而，該規範說明亦明白揭示廣告主、薦證者、廣告代理業及廣告媒體業之行政責任，以及其他法規所可能負擔之民、刑事責任。

□「行政院公平交易委員會對於金融機構委外行銷消費性商品貸款業務之行業警示」

公平會於94年9月2日第721次委員會議決議通過，訂定「行政院公平交易委員會對於金融機構委外行銷消費性商品貸款業務之行業警示」。

銀行等金融機構為節省業務及人事成本，紛將貸款、信用卡推廣等業務委

託他人處理。實務上，這些受託機構則與特約商（如機車、電腦、電器、家具、運動器材、美容、旅遊等消費性商品業者）合作，利用消費者與特約商從事商品（服務）交易時，提供金融機構之貸款契約或貸款申請書，藉此達到推廣貸款業務之目的。然而，消費者與特約商交易過程中，係以建立買賣關係為主要目的，金融機構藉此行銷貸款業務，若消費者未能仔細核閱金融機構之貸款契約或貸款申請書，或金融機構對於受委託機構未善盡督導之責，未確實踐行客戶身分及親筆簽名之核對程序，將使消費者與金融機構簽訂貸款契約而不自知，導致消費糾紛迭生。該會爰在公平交易法規範圍之內，訂定該行業警示，其重點有：

- 一、金融機構委外行銷消費性商品貸款業務時，所提供之貸款契約或貸款申請書，宜充分揭露貸款本質；建議標題以表明「消費性貸款契約」或「消費性貸款申請書」之文字為宜，不宜使用「分期付款契約書」、「分期付款申請書」或「申請表」等用詞，避免消費者誤認為商品價款之分期付款申請。
- 二、金融機構於前揭貸款契約或貸款申請書之正面，宜以較大或粗體字等顯著方式揭露金融機構名稱及違約效果等重要交易資訊。

三、金融機構委外行銷消費性商品貸款業務時，所提供之貸款契約或貸款申請書，宜與其他文件如分期付款買賣契約書、商品（服務）認購書等分列，以免消費者產生混淆誤認。

四、金融機構依規定委外辦理消費性商品貸款行銷時，宜慎選並有效監督受委託機構之行為，務請要求受委託機構確實踐行客戶身分及親筆簽名之核對程序，使借款人得以充分知悉其與金融機構成立貸款關係，確保消費者權益。

五、本行業警示於金融機構自行行銷消費性商品貸款業務準用之。

公平會要求各金融機構於該警示送達之次日起至94年11月30日止，積極調整修正相關行銷行為，充分揭露重要交易資訊，以避免違反公平交易法相關規定。該行業警示將刊登於該會網站（<http://www.ftc.gov.tw>）。

◆出席會議報告

□「EC-APEC-OECD結構改革與能力建構研討會」

管制革新是結構化改革之策略性方法，隨著經濟全球化之擴張及傳統貿易障礙之衰落，國際經濟關係與國內管制政策之相互連結顯得愈來愈重要，以達

平順而有效率的調適。

政府需要考量管制體制的累積及相互關連之影響，特別是要確保透明化及可預測性。管制革新有助於將目標設定於實施結構化改革時受益最大的經濟領域。因為獨立的努力無法取代一個融貫且完整的政府方法，以創造出一個有利於企業誕生與成長、生產力增加、競爭、投資及國際貿易的管制環境。雖然移除不必要之管制至為重要，但卻不是政府如何為市場創造以規則為基礎架構的全部。特殊部門別之管制也應該在較廣的治理系統下作考量，而其政策目標應包含一系列的社會及經濟利益。

OECD與APEC一直致力於彰顯完整革新方案的優點，其內容包含管制、競爭、及市場開放政策。而一個協調良好的方法，更需要有明白的措施及領導，因此常須有適當之能力建構。甚且，進行協調可使機構間之優點獲取槓桿效應，以避免重複，且將重點置於具體的結果上。

鑒此，APEC-OECD自2002年起共同發展出「管制革新整合式查核清單」(APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform)，並於2005年獲得APEC領袖會議及OECD理事會之確認。此為兩組織會員間合作下的獨特產物，在一系列的工作會議中潤飾後，此一查核清單成為自我評估的政策工具，

其中整合了APEC及OECD之基本原則，整合競爭、市場開放及管制品質，並且強調透明化、諮詢及責任明確歸屬等好的治理目標，而此一整合式清單亦是深入討論能力建構時的參考指標，並作為進一步合作的範例。隨著時間的演進，各經濟體可以發展出良好典範交流之網路，以改善國內及國際間之管制合作。

結構化改革及管制革新在2004年11月於智利聖地牙哥通過的「APEC領袖實施結構化改革方案」(APEC Leaders' Agenda to Implement Structural Reform, LAISR)中受到強調。其中管制革新被列為重點工作項目，尤其注重在能力建構上，以及其他激發政策性討論、更好的實務報導及最佳典範分享等之努力。APEC也被要求進行強化及深化結構化改革相關之活動，特別是透過與OECD之合作及協力。而APEC的經濟委員會(EC)更被賦予實施此一結構化改革方案之使命。而此一聯合研討會正是朝向上述各目標的具體第一步，且其所期望之結果包括：

- 一、鼓勵會員經濟體採用此一整合式查核清單作為自我評估之政策工具，在考量自己國內的體制與國情後，能在2006年的研討會中提出報告，與其他會員分享其經驗。
- 二、以實務經驗為基礎之政策對話，以

最佳典範之交流。

三、指出未來研究之關鍵課題，並且對各課題有更清楚之瞭解，必要時提供能力建構並改善國際間之管制合作機制。

延續之前系列會議，本次會議於94年9月9日假韓國慶州召開，我國由經建會法協中心推廣組組長黃仿玉及公平會企劃處科長葉寧代表出席。本次會議共分4場次進行，會議情形如下：

- 第一場次研討議題為「結構化改革及管制革新的重要性」：首由OECD公共治理及地域發展處Mr. Rolf Alter副處長進行專題演講；接著分別由日本早稻田大學亞太研究所Shujiro Urata教授就「結構化改革對於貿易、外人直接投資及經濟成長之影響」、OECD管制政策組Josef Konvitz組長就「OECD於結構化改革及管制革新的研究」進行報告。
- 第二場次研討議題為「實施管制政策來支援結構化改革」，其中又分為「為達成有效的管制及結構化改革，政府扮演之角色為何？」及「制度上的安排與合作如何改善管制的品質？」二項子議題：關於「為達成有效的管制及結構化改革，政府扮演之角色為何？」是項子議題，分別由韓國公共行政研究院管制研究中心Shin Kim主任就「韓國現行管制革新的經

驗」、秘魯國家競爭與智慧財產權保護局（INDECOPI）政策發展室Gerardo Gonzales主任就「APEC-OECD整合式查核清單之關鍵點」進行報告；另一子議題「制度上的安排與合作如何改善管制的品質？」則分別由紐西蘭財政部Paul Carpinter處長就「公部門管理－改革的能力建構」、印尼商業監督委員會（KPPU）Dr. Syamsul Maarif主任委員就「建置管制政策以支援結構改革－印尼經驗」進行報告。

- 第三場次研討議題為「結構化改革如何支援開放及競爭的市場？」，其中又分為「市場開放與結構化改革」及「競爭政策」二項子議題：有關「市場開放與結構化改革」是項子議題，分別由中國人民大學公共行政學院教授XU Guangjian就「中國基礎設施部門之市場開放與結構化改革」、OECD貿易處Charles Tsai顧問就「OECD於市場開放之工作：支持市場開放的結構化改革並提昇經濟效益」進行報告。另一子議題「競爭政策」則分別由澳大利亞競爭與消費委員會（ACCC）處長Ms. Margaret Arblaster就「管制革新-競爭政策、競爭法及有效的組織建構-澳大利亞觀點」、OECD競爭推廣部門Edward Whitehorn主任就「競爭政策在結構

改革之角色」進行報告。

■ 第四場次為會議總結：由Mr. Rolf Alter、Mr. Peter Thurlow、Mr. Kyung Tae Lee、Mr. Allen Bowman及其他與會各國代表輪流發言。我方發言要點如下：

(一)我方支持CTI Allen Bowman主席之觀點及見解，未來倘若EC要主導此項結構化改革工作，可能EC自己需要有能力建構的計畫。

(二)我方支持主席的期望及本次大會的目標，贊成會員體採納APEC-OECD管制革新整合式查核清單，進行自我評估報告，甚或同儕檢視。

(三)EC主席所提之自我評估報告的兩個重點，我方表示贊同及願意配合。然而，其中之量化分析方面，APEC會員體可能不像OECD的會員體有比較完整的方法論或資料數據可供分析，故能力建構方案，如專家諮詢或最佳範例供參是需要的。

(企劃處葉科長寧撰稿)

□2005年10月份OECD「競爭委員會」會議

OECD「競爭委員會」於2005年10月17日至20日於法國巴黎OECD總部舉行相關會議，公平會由王委員文字率企

劃處陳視察盈儒、第一處徐視察宗佑出席；另有關10月17日第二工作小組會議及10月18日第三工作小組會議，則分別由衛生署醫事處王專門委員炯琅及台灣台北地方法院檢察署李檢察官傳侯與公平會代表共同出席。

本次會議共討論「醫院服務之競爭及效率」、「檢察官之於卡特爾案件」、「進入障礙」及「禁止轉售價格低於成本法」等議題，公平會充分參與本次會議各項議題之討論及相關活動，並就「醫院服務之競爭及效率」、「進入障礙」、「檢察官之於卡特爾案件」等3項議題提交書面報告，且於「醫院服務之競爭及效率」及「進入障礙」2議題答覆與會國詢問。再者，提交2004年競爭政策年報予OECD「競爭委員會」及進行口頭報告；並就申請成為下一屆「競爭委員會」觀察員乙事提出相關書面說明。此外，亦參與由OECD「衛生委員會」主持之有關醫院經營效率之醫事專家會議，及「競爭委員會」第三工作小組舉辦之檢察官聯誼晚會。

另，OECD秘書處競爭組Bernard Philips組長擬於2006年與新任該組對外推廣部Edward Whitehorn主任訪台，就公平會與OECD「競爭委員會」之各項合作計畫進行討論。而法國競爭審議委員會主任委員拉塞荷（President Bruno Lasserre）祝賀公平會在多年積極參與

及與各國之友好關係下能持續成為OECD「競爭委員會」之觀察員，並感謝該會對其訪台行程之招待。

(企劃處陳盈儒撰稿)

◆各國競爭政策動態

□韓國三星公司坦承與其事業者聯合哄抬動態隨機存取記憶體價格，遭美國司法部起訴並同意支付3億美元罰金

美國司法部於2005年10月13日發布新聞稿宣布，韓國三星公司(Samsung Electronics Company Ltd.)美國半導體部門(Samsung Semiconductor Inc.)與其他事業聯合哄抬動態隨機存取記憶體(DRAM)價格，遭美國司法部於舊金山地方法院起訴一案，三星公司已同意認罪並同意支付3億美元罰金。此罰金金額如經法院認可，將為美國有史以來第二高的反托拉斯罰金，同時也是自1999年以來最高的刑事罰金。

DRAM廣泛應用於個人電腦、筆記型電腦、伺服器、印表機、個人數位秘書、數據機、手機等多種電子產品，2004年美國DRAM銷售額約為77億美元。韓國三星公司為全球第三大電腦記憶體晶片製造商，僅次於韓國海力士公司(Hynix Semiconductor Inc.)及德國英飛凌公司(Infineon Technologies AG)，1999年4月至2002年6月間因與其

他DRAM製造商聯合哄抬DRAM價格，造成包括英代爾、康柏、蘋果、IBM等多家美國電腦製造商的損失。

事實上，2005年5月韓國三星公司的競爭事業韓國海力士公司亦承認聯合哄抬DRAM價格，被處以1.85億美元罰金；另一競爭事業德國英飛凌公司則於2004年10月坦承犯行，被處以1.6億美元罰金。此外，2004年12月德國英飛凌公司4名主管人員T. Rudd Corwin，Peter Schaefer，Gunter Hefner及Heinrich Florian亦遭起訴，並分別被處以25萬美元罰金。是以，截至2005年10月13日止，美國有關聯合哄抬DRAM價格之反托拉斯案件，其罰金金額累計已達6.46億美元。

(摘譯整理美國司法部新聞稿，企劃處洪進安)

◆公平會處理之重要案例

□台灣區麥粉工業同業公會(已更名為台灣區麵粉工業同業公會)違反公平交易法第14條第1項規定，公平會另為適法之處分案

本案緣台灣區麥粉工業同業公會(已更名為台灣區麵粉工業同業公會，下稱麥粉公會)於86年間依公平交易法第14條第5款規定，向公平會申請聯合採購合船裝運小麥，經該會以86年12月

31日公聯字第12號許可決定書，核可其聯合採購行為。嗣麥粉公會於辦理國內32家麵粉廠小麥聯合採購、合船進口作業事宜時，透過協調、配合及召集會員廠商開會等方式，不當實施總量管制暨定數分配，限制事業自由決定其採購數量，並介入會員廠庫存撥補管理，經公平會於89年5月3日第443次委員會議決議，認定相關行為不僅限制事業自由決定其採購數量，且有妨礙事業公平競爭，核其行為已違反公平交易法第14條第1項聯合行為之禁制規定，該會並以89年6月7日公處字第091號處分書，處麥粉公會新臺幣2,000萬元罰鍰。另麥粉公會前開行為顯非公平交易法第14條第5款所定「為加強貿易效能之聯合進口」之內涵，其已逾越公平會許可聯合行為之範圍，故同時決議依公平交易法第16條規定，廢止前揭許可聯合行為之決定。

麥粉公會不服公平會處分，遂向行政院訴願審議委員會提起訴願而遭駁回，遞向台北高等行政法院提起行政訴訟，經該院90年度訴字第1207號判決：「原處分即被告89年6月7日公處字第091號處分及行政院台89訴字第34884號訴願決定關於罰鍰2,000萬元部分均撤銷，原告其餘之訴駁回。」嗣公平會及麥粉公會均向最高行政法院提起上訴，經該院於93年7月29日以93年判字第968

號判決：「兩造上訴均駁回，上訴費用由兩造各自負擔。」亦即，本案公平會認定麥粉公會違反公平交易法第14條第1項聯合行為之禁制規定，及因此廢止前揭許可聯合採購之決定等部分，皆獲台北高等行政法院及最高行政法院判決之支持；惟就裁處罰鍰之審酌理由及罰鍰額度部分，該等行政法院判決咸認公平會有裁量濫用之瑕疵而予撤銷，應由該會另為適法之處分。

公平會經參照最高行政法院判決之意旨，再行研議後提94年9月8日第722次委員會議決議，認為被處分人違反公平交易法第14條第1項事業不得為聯合行為之禁制規定，並依據公平交易法施行細則第36條規定，審酌被處分人違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；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；違法類型是否經中央主管機關導正或警示；以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰；違法後悛悔實據及配合調查等態度；與其他因素等，爰依公平交易法第41條前段規定，處麥粉公會新臺幣1,200萬元罰鍰。

☐日勝眼鏡精品行榨取他人努力成果，違反公平交易法第24條規定案

公平會於94年9月15日第723次委員會議決議，日勝眼鏡精品行以榨取他人努力成果從事眼鏡業務，為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第24條規定，除命其立即停止該項違法行為，並處新臺幣10萬元罰鍰。

日盛眼鏡行於81年7月4日獲准商號設立登記，從事眼鏡業迄今已有十餘年歷史，且一直設址於臺北縣永和市秀朗路1段209巷9號，於永和復興工商附近商圈應為一般大眾所熟知。而日勝眼鏡精品行係於90年1月8日獲准商號設立登記，址設與日盛眼鏡行同一巷內，理應知道日盛眼鏡行之營業表徵，惟依日盛眼鏡行蒐證之內容顯示，消費者至日勝眼鏡精品行詢問日盛眼鏡行負責人是否在家時，日勝眼鏡精品行受僱人不僅含糊回應，且未主動積極表明其負責人與日盛眼鏡行負責人非屬同一人。準此，日勝眼鏡精品行意圖榨取日盛眼鏡行努力成果之行為，至為明顯，已悖於商業競爭倫理，且對市場效能競爭有所妨害，為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第24條規定。經衡酌該事業違法行為的動機、營業規模、違法情節及配合調查態度等情節，公平會爰依公平交易法第41條前段規定，作成前開處分。

□燦坤實業股份有限公司於促銷廣告對

ViewSonic平面直角CRT顯示器商品之價格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項規定案

公平會於94年9月22日第724次委員會議決議，燦坤實業股份有限公司（下稱燦坤公司）於促銷廣告對ViewSonic平面直角CRT顯示器商品之價格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，除命其立即停止該項違法行為，並處新臺幣100萬元罰鍰。

燦坤公司於93年8月26日至9月13日廣告傳單刊載「ViewSonic平面直角CRT顯示器」、「會員價4,490」，整體廣告予人印象為燦坤會員得以4,490元購買案關商品。惟據公平會抽查燦坤公司18家門市於廣告促銷期間銷售ViewSonic平面直角CRT顯示器商品之統一發票，計抽查145筆銷售紀錄，其中即有48筆銷售紀錄之消費者為會員，惟其結帳價格為4,880元，與廣告所載會員價4,490元之表示，並不相符。燦坤公司雖表示係因結帳系統來不及更正，導致結帳價格與廣告價格不符，然目前大型量販店多引進條碼掃描之計價方式，部分消費者可能對於此種電子化計價方式產生信賴，從而減少對於發票金額之檢查。況此項系統更正應為燦坤

公司所預先計畫，而結帳系統操作及轉換過程中可能促使作業錯誤之機會，亦係燦坤公司可得預見並應加以控制，消費者尚無從因此而提高其消費注意力。

公平會經考量消費類型，以及燦坤公司對於糾紛之預見及避免，掌握有相對充足之資訊，該公司對於確保消費者認知之價格，與實際結帳價格之一致，本須提高其注意，燦坤公司若未善盡其注意，將有相當多數之消費者因未能察覺計價有誤，而蒙受不利益，事涉公益，要難僅以作業疏失之原因，即排除其責任，又燦坤公司雖已依廣告之表示銷售部分案關商品，然仍有相當數量之商品，售價與廣告所稱不符。是以，燦坤公司於廣告傳單刊載「ViewSonic平面直角CRT顯示器」、「會員價4,490」，核屬虛偽不實及引人錯誤之表示，違反公平交易法第21條之規定。公平會經衡酌該公司違法行為的動機、營業規模、違法情節及配合調查態度等情節，爰作成前開處分。

□福客多商店股份有限公司於締結加盟經營關係前，未向交易相對人充分揭露最低建議訂貨量規定之相關經營關係限制事項，違反公平交易法第24條規定案

公平會於94年9月29日第725次委員

會議決議，福客多商店股份有限公司於締結加盟經營關係前，未向交易相對人充分揭露最低建議訂貨量規定之相關經營關係限制事項，為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第24條規定，除命其停止該等違法行為，並處新臺幣200萬元罰鍰。

福客多商店股份有限公司（即福客多加盟總部）就加盟店販售之各項商品均有最低建議訂貨量之規定，建議訂貨量常逾越門市銷售量，造成加盟店需吸收大量報廢損失；然如果加盟店之訂貨量未達到規定訂貨量，將被認為違反加盟總部之指示，而有遭到警告、開單甚至終止契約之可能。加盟店並質疑與福客多加盟總部簽訂之委任經營契約中並沒有上揭規定。

經公平會調查發現福客多加盟總部的確訂有最低建議訂貨量規定，於加盟店未遵守時會給予相關處置，且加盟總部係於簽約後始將最低建議訂貨量規定告知加盟店。福客多加盟總部則表示，最低建議訂貨量規定係為了避免架上發生欠品情形，何況依據總部與加盟店間之契約約定，加盟店原本即有依照總部指示訂貨之義務。

福客多加盟總部規定最低建議訂貨量係為了降低欠品情形之發生，避免影響商品銷售額及消費者蒞店意願，尚難謂為不當。但福客多加盟總部既然不允

許加盟店自由決定訂貨事宜，終究係對加盟店之事業活動予以限制，更何況訂貨量將直接影響加盟店之收益，此類經營關係限制事項屬重要交易資訊，自應於簽約前即充分揭露，以利交易相對人作為是否加盟之參考。且公平會為了確保加盟事業之公平競爭，避免加盟業主於招募加盟過程中隱匿重要交易資訊，於88年間即訂有相關規範，並於92、94年修正為「行政院公平交易委員會對於加盟業主資訊揭露案件之處理原則」，作為業界遵循之規範。

另外，在福客多加盟總部與加盟店簽訂之契約中，僅籠統約定加盟店須依加盟總部之「指導」或「規定」販售商品，惟並未明確說明指導或規定之範圍、也沒有載明加盟總部就所有商品均訂有最低建議訂貨量規定乙事。由於所有商品項目及建議訂貨量均為福客多加盟總部統一決定，足見福客多加盟總部掌握全數資訊而立於優勢地位。是以福客多加盟總部在簽約前未充分揭露有關最低建議訂貨量規定之重要交易資訊，使加盟店在資訊不完全之情形下與其簽約，待加盟後始得知有最低建議訂貨量規定，唯恐被論以違約而不得不遵守，則此種行為實係濫用市場相對優勢地位，隱匿或遲延揭露重要交易資訊，對交易相對人顯失公平。因福客多公司加盟店數已達360家並居連鎖便利商店市

場第5大，公平會認為其行為確足以影響相關市場之交易秩序，違反公平交易法第24條規定。

經審酌福客多商店股份有限公司違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；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；以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰；違法後懊悔實據及配合調查等態度；與其他因素後，爰作成前開處分。

達康網科技股份有限公司等6家代辦貸款公司刊載網頁廣告不實，違反公平交易法第21條第3項準用同條第1項規定案

公平會於94年9月29日第725次委員會議決議，達康網科技股份有限公司、忠訓國際股份有限公司、華銀國際財經行銷有限公司、快速捷國際有限公司、長昇國際開發股份有限公司及中道行銷顧問有限公司等6家代辦貸款業者（以下分別簡稱達康公司、忠訓公司、華銀公司、快速捷公司、長昇公司、中道公司），因不實廣告行為違反公平交易法第21條第3項準用同條第1項規定，除命上開事業應立即停止違法行為外，並衡

酌各事業違法動機、危害程度、違法情節、營業規模及違法後態度等情形，分別裁處達康公司新臺幣200萬元、忠訓公司新臺幣50萬元、華銀公司新臺幣20萬元、長昇公司新臺幣20萬元、快速捷公司新臺幣15萬元及中道公司新臺幣10萬元不等之罰鍰，本次計處分6家事業，總罰鍰金額合計新臺幣315萬元。

鑒於目前代辦貸款顧問公司之廣告行為日益增加，恐危害金融競爭秩序及消費者權益，公平會爰於94年3月間依職權監測前揭6家代辦貸款顧問公司之網頁，就有關1.貸款服務之「利率」及「可貸額度」之表示；2.代辦貸款顧問公司信貸專案與銀行提供之信貸專案及現金卡/信用卡之比較；3.核貸實例及4.事業之口碑及資格等表示，涉及廣告不實部分進行調查。除中道公司外，其餘均為主動進行調查。

公平會調查結果顯示：1.有關廣告表示「低利率貸款服務」部分，達康公司、忠訓公司、華銀公司、快速捷公司、長昇公司及中道公司之網頁廣告，或因所載優惠利率與事實不符，或因未揭露優惠利率期間之重要限制條件，構成虛偽不實及引人錯誤之表示；2.有關比較廣告部分，達康公司、快速捷公司之網頁廣告就已身貸款方案省息費用之表示有虛偽不實；3.有關廣告表示貸款實例部分：達康公司、忠訓公司、快速

捷公司、及中道公司之網頁廣告所載貸款實例，與事實不符；4.有關廣告宣稱事業之口碑部分，達康網公司「最快20小時即可撥貸」、華銀公司「30分鐘拿到現金」、快速捷公司「3分鐘立刻貸您現金200萬」、「中古車最高可貸車價三倍」、「最快3小時立即撥款」、「一年省息20萬」之網頁廣告所宣稱之服務績效品質，有虛偽不實及引人錯誤之表示。前揭行為核已違反公平交易法第21條第3項準用同條第1項規定。公平會爰依公平交易法第41條前段規定命達康公司等6家事業停止違法行為，並分別處前揭罰鍰。

□臺北縣照相商業同業公會與臺北縣照相業職業工會對於拍攝換發國民身分證證件照，合意約束所屬會員不得有相互削價競爭之行為，違反公平交易法第14條第1項規定案

公平會於94年10月6日第726次委員會決議，臺北縣照相商業同業公會與臺北縣照相業職業工會對於拍攝換發國民身分證證件照，合意約束所屬會員不得有相互削價競爭之行為，足以影響臺北縣照相沖洗服務供需之市場功能，違反公平交易法第14條第1項聯合行為之禁制規定，分別各處臺北縣照相商業同業公會新臺幣50萬元、臺北縣照相業職

業工會新臺幣10萬元之罰鍰，並命停止違法行為。

按事業不得為聯合行為，為公平交易法第14條第1項本文所明定，對於拍攝身分證證件照之收費標準，應屬個別照相業者之營業自由範疇，各照相業者不得以人為合意方式共同決定收費標準，或為其他相互約束事業活動之行為，而限制市場自由競爭。

臺北縣照相商業同業公會於94年3月16日拜訪臺北縣照相業職業工會並舉行座談會，對於拍攝換發身分證證件照雙方協商同意約束所屬會員不得削價競爭，嗣後並共同發表聯合聲明略以：「……二會有鑑於IC健保卡各會員競相削價破壞市場機制、在此二會特在此共同聲明。爾後有關國民身分證換發之拍攝照片二會會員不得有相互削價之行為。盼二會各會員遵守。」希冀藉由合作關係及組織影響力，以約束會員之營業活動。臺北縣照相商業同業公會復將書面聯合聲明啟事轉知所屬會員，要求會員遵守聯合聲明內容，對於拍攝換發國民身分證證件照，不得有相互削價競爭之行為。由於內政部將辦理全面換發新式國民身分證作業，民眾因應換發國民身分證之規定，對於拍照需求將大量增加，臺北縣照相商業同業公會與臺北縣照相業職業工會在政府即將辦理換發國民身分證之際，對於拍攝換發國民身

分證件照，合意約束所屬會員不得有相互削價競爭之行為，限制各會員可採取之競爭手段，同時減少民眾之選擇空間，損害其在自由競爭市場機制下可得享有之利益，足以影響臺北縣照相沖洗服務供需之市場功能。雖臺北縣照相商業同業公會表示，該聯合聲明啟事係勸導會員不要削價競爭，並無強制約束力，亦無訂定統一收費價格。惟公平交易法對於聯合行為之規範，除以契約及協議達成合意者外，尚包含因意思聯絡而事實上可導致共同行為之其他方式之合意；又該聯合聲明內容雖未訂定統一收費標準，惟其合意要求會員不得削價競爭，將破壞事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易機會之市場競爭機制，而產生限制競爭之效果。

公平會經審酌臺北縣照相商業同業公會與臺北縣照相業職業工會違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；違法行為對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；以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰；違法後懊悔實據及配合調查等態度；與其他因素，爰依同法第41條前段規定作成前開處分。

三、會務活動

- ◎ 9月6日假台中市長青學苑分院、27日分別假國立台中教育大學及宜蘭縣文化局，舉辦94年度「多層次傳銷法令暨案例宣導活動」。
- ◎ 9月13日、16日、20日、23日分別於彰化縣、宜蘭縣、屏東縣、嘉義市辦理「行政院公平交易委員會對於不動產交易行為之規範說明」宣導說明會。
- ◎ 9月16日、23日分別於台北、高雄辦理「行政院公平交易委員會對於電話行銷案件之處理原則」宣導說明會。
- ◎ 9月19日、20日辦理「經濟管制與市場競爭二日營（通信部門）」。
- ◎ 9月20日假雲林縣王子大飯店，舉辦「行政院公平交易委員會查處不實廣告具體執行方案研習營」。
- ◎ 9月21日與行政院金融監督管理委員會召開研商「銀行公會訂定信用卡與現金卡推廣贈品金額上限行為與公平交易法之關係會議」。
- ◎ 9月23日假國立成功大學舉辦公平交易法研習班第38期始業典禮。
- ◎ 9月26日、27日假台北福華飯店舉辦「最適台灣經濟體系的特定市場競爭

程度指標之結合審查準則研討會」。

- ◎ 9月28日邀請台灣土地銀行信託部梁美玉副理講授「信託業務之競爭與行銷策略」。
- ◎ 9月30日假高雄金典酒店辦理「電梯事業售後服務所涉公平交易法及其他法律問題」宣導說明會。
- ◎ 10月3日、4日假新竹日月光飯店舉辦「農產品交易及運銷通路與公平交易法研習營」。



- ◎ 10月5日辦理「行政院公平交易委員會對於電話行銷案件之處理原則」宣導說明會。
- ◎ 10月5日分別假臺北縣板橋市松年大學、臺中縣豐原市老人文康活動中心，及10月7日、12日、17日分別假桃園縣松柏大學、國立臺灣藝術大學、國立高雄應用科技大學，舉辦94年度「多層次傳銷法令暨案例宣導活動」。
- ◎ 10月17日舉辦「國內水泥業者被檢

舉涉及聯合行為案聽證會」。



◎ 10月21日舉辦「行政院公平交易委員會對於薦證廣告之規範說明」宣導會。

◎ 10月28日公平會人員赴高雄市勞工局宣導公平交易法。

◎ 10、11月競爭中心辦理之專題演講如下：

日期	講座	講題
94年10月18日 (場次：9410-166)	吳教授秀明 (政治大學法律學系)	互補性技術專利聯盟與聯合行為—評台北高等行政法院「荷蘭皇家飛利浦公司光碟一案」判決
94年11月8日 (場次：9411-167)	趙副教授揚清 (淡江大學會計學系)	稅負公平？
94年11月22日 (場次：9412-168)	史教授慕寬 (Prof. Mark E. Steiner) (美國休士頓南德州大學法學院)	在美國競爭法及消保法中之消費者選擇

四、國際交流

◎ 9月8日至10日公平會葉科長寧赴韓國慶州出席「EC-APEC-OECD結構改革與能力建構研討會」。

- ◎ 10月3日德國競爭法教授Dr. Leible及Dr. Brenner拜訪公平會並作專題演講。
- ◎ 10月4日至7日OECD國家研究部門Michael Wise主任來台，就公平會95年2月接受OECD競爭政策「同儕檢視」(peer review) 進行訪視工作。
- ◎ 10月12日至14日公平會杜視察幸峰、胡視察俊賢赴韓國首爾出席OECD－韓國區域競爭中心「反卡特爾執法研討會」。
- ◎ 10月12日至15日法國競爭審議委員會(Conseil de la concurrence) 主任委員拉塞荷(President Bruno Lasserre) 及國際事務官蘇提教授(Professor François Souty) 訪台，並於10月13日就「市場優勢地位之濫用」(Abuses of Dominance) 議題與公平會人員及實務界律師舉行圓桌論壇。
- ◎ 10月17日至20日公平會王委員文宇率同仁赴法國巴黎出席OECD「競爭委員會」10月份會議。
- ◎ 10月18日至24日應世界直銷聯盟之邀，公平會余副主任委員朝權率同仁赴英國倫敦，進行有關多層次傳銷事業管理之國際交流。
- ◎ 10月20日法國在台協會Poimboeuf(潘柏甫) 主任拜訪公平會。

五、重要公告

◆ 專題演講預告

日期	講座	講題
94年12月13日 (場次：9413-169)	劉教授孔中 (中央研究院法律研究所籌備處)	著作權共同管理團體之合作、競爭與管制

演講時間：下午2時30分至4時50分。

地點：台北市中正區北平東路30號2樓。

免費報名入場參加，洽詢及報名專線：(02) 2397-0339分機204洪先生。

◆出版訊息

94年9、10月份，公平會編印出版的出版品或刊物包括：

1. 93年競爭中心專題演講彙編/行政院公平交易委員會，民94，出售：每冊新台幣120元。
2. 行政院公平交易委員會對於金融業經營行為之規範說明/行政院公平交易委員會，民94，贈閱。
3. 行政院公平交易委員會對於國外渡假村會員卡銷售行為之規範說明/行政院公平交易委員會，民94，贈閱。
4. 行政院公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明暨案例彙編/行政院公平交易委員會，民94，查閱。

為配合經濟自由化及國際化之國際發展趨勢，公平交易法於民國 81 年 2 月 4 日正式施行，本會亦依法成立，職司執行公平交易法之任務。

公平交易法之施行，象徵我國競爭政策時代的來臨，尤其配合建構我國成為亞太營運中心的政策，未來我國經濟政策之主軸將以「競爭政策為主、產業政策為輔」，以迎接國際經濟發展的強大挑戰。另就國際趨勢而言，競爭政策之制定與執行已漸成為近年世界領導國家共同關注之焦點，而各國競爭政策之調和已成為當前國際經貿之主要議題。

有鑑於當前國際經貿情勢的新發展，本會爰於民國 86 年 1 月 27 日設立「競爭政策資料及研究中心」，以彙集國內外競爭政策資料，提供國內各界有關競爭政策之專業資訊服務及政府機構擬定相關政策之參考，本中心亦期能更進一步提供全球各界人士有關競爭法及政策之研究資訊，以積極服務國際社會。

「競爭政策資料及研究中心」開放時間
週一至週五 上午9時至下午5時
國定假日及例假日不開放

地 址：台北市北平東路30號2樓
服務電話：(02) 2397-0339, 2327-8129
網 址：www.ftc.gov.tw
發行人：黃宗樂
總編輯：辛志中
執行編輯：洪進安
印 刷：科藝彩色製版印刷有限公司
地 址：台北市大理街157號3樓之2

行政院公平交易委員會競爭政策資料及研究中心
Competition Policy Information and Research Center, FTC, R.O.C.



行政院公平交易委員會
競爭政策資料及研究中心
台北市北平東路30號2樓
**Competition Policy Information and
Research Center, FTC, Taiwan(ROC)**
2F, 30 Peiping East Road, Taipei, Taiwan(ROC)

ISSN 1560-3784



9 771560 378007

GPN:2008600012

工本費：新台幣16元

國內郵資已付
台北中聯郵局
許可證
北台字第12865號
中華郵政台北字
第5976號執照
登記為雜誌交寄

(限向郵局窗口交寄)

雜誌