

公平交易法制工作之回顧與展望

楊秀娟*

目 次

前 言	肆、本會行政作業法制事項之建構
壹、法規之制（訂）定與修正	伍、相關法規與資料之蒐集
貳、本會與其他行政機關及司法檢察 機關之業務協調	陸、落實公平交易法之相關法務工作
參、公平交易法及相關法規適用之解 釋與執法疑義之研析	柒、公平交易法制工作之展望

前 言

公平交易法自八十一年二月四日開始施行以來，社會各界對該法之執行有著相當之期許，希望藉由公平交易法之施行，能為國內廠商之各項營業活動，建構一套公平合理之遊戲規則，期為我國之經濟發展，奠定更為深厚穩固的基礎。公平交易委員會肩負此重整市場交易秩序之重責大任，亦兢兢業業積極執行公平交易法所定業務。除接受申訴、檢舉，確實調查各類涉及違反公平交易法之案件外，並主動關切交易市場上不公平競爭之行為與現象，儘可能加以導正或命改正，以落實公平交易法維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮之立法目的。公平交易委員會成立迄今將滿三年，因公平交易法初付執行，條文又因應多元化之經濟現象隱含甚多不確定之法律概念，本於行政機關「依法行政」之原則，有關之法制作業與工作即較為繁複，筆者有幸參與自公平交易法之制定以來之法制工

*作者為本會法務處專門委員

作，在此茲就三年來公平交易法相關之法制工作分項作一回顧，並對未來之展望作一陳述與建議。

壹、法規之制（訂）定與修正

一、公平交易法之制定

公平交易法於民國七十年開始研擬，行政院在七十五年五月二十一日將公平交易法草案函送立法院審議，至八十年一月三十一日獲立法院審查通過，總統八十年二月四日公布，並自一年後之八十一年二月四日施行。其間歷經十餘載，雖經初期工商業界之大力反對，然因我國經濟國際化與自由化之強烈需求，這部引導經濟社會進入公平競爭發展嶄新階段之遊戲規則，終於付諸實施。由於公平交易法在我國尚屬初創，產業界對該法之認知有限，故公平交易委員會除執法時兼顧公平正義與經濟發展，以漸進之方式樹立執法原則調適產業界之經營行為外，並已舉辦七百餘場次之宣導說明會及採行各種宣導方式，俾使廠商充分瞭解公平交易法之規範。

二、行政院公平交易委員會組織條例與公平交易法相關子法之擬定

在民國七十九年立法院開始重新審查「公平交易法草案」時，本會籌備人員即在經濟部著手研擬行政院公平交易委員會組織條例與公平交易法相關子法，積極籌備公平交易法之執行工作，有關之法制工作著重於公平交易委員會組織架構之規劃、擬定、公平交易法授權訂定之行政命令之擬定及公平交易法規範行為與條文之研究。在籌備處法制人員參考所蒐集之國內外資料，廣泛徵求學者、專家與業界代表意見並開會研商後，分別完成「行政院公平交易委員會組織條例」與公平交易法相關子法草案之擬定，「公平交易法施行細則」、「多層次傳銷管理辦法」、「行政院公平交易委員會辦事細則」、「行政院公平交易委員會會議規則」等相關子法並於公平交易委員會成立，提經委員會議通過後發布施行。其公布與發布日臚列如下：

(一)行政院公平交易委員會組織條例

民國八十一年元月十三日總統華總(59)字第○二〇七號令公布，全文二十四條。

(二)公平交易法施行細則

民國八十一年六月二十四日公平交易委員會(81)公秘法字第○一五號令訂定發布，全文三十二條。

(三)多層次傳銷管理辦法

民國八十一年二月二十八日公平交易委員會(81)公秘法字第○○三號令訂定發布，全文八條。

(四)行政院公平交易委員會辦事細則

民國八十一年三月四日公平交易委員會(81)公秘法字第○○七號令訂定發布，全文二十七條。

(五)行政院公平交易委員會會議規則

民國八十一年三月四日公平交易委員會(81)公秘法字第○○七號令訂定發布，全文十七條。

三、公平交易法之檢討修訂

公平交易法於七十年開始研擬，迄八十一年二月四日開始施行，歷經十餘年。經近三年來之執行，發現本法之規定容有待作更縝密之規範者，或有前後條文不相協調者，或有窒礙難行者，致影響本法立法目的之實現。而因立法期間歷經十多年，時空環境與國內外經濟情況均有極大之變遷，故有必要檢討修正公平交易法。本會爰於八十二年底盱衡當前執法之實際需要與配合經濟國際化、自由化之發展現況，在廣泛徵詢產官學各界意見後，完成「公平交易法部分條文修正草案」，報經行政院核定，轉請立法院審議，預計本會期（第二屆第五會期）立法院將進行審議。此次修正計修正七個條文，修正要點縷述如次：

(一)為順應業者反映與節約行政成本及產業資料之掌握與統計等考量，刪除獨占事業公告規定。（修正條文第十條）

(二)刪除市場占有率達五分之一事業，由中央主管機關定期公告之規定，以符實際需要。（修正條文第十一條）

(三)現行對於濫用市場獨占力量等行為者逕處刑罰之規定，迭經業者反映過於嚴苛，且學者專家亦多次建議經濟秩序行為之管理，宜以行政處理為優先，爰改採一先行政後司法一之處理原則。（修正條文第三十五條及第三十六條）

(四)為求國家法制之齊一，避免司法機關執法之困擾，確保公平競爭、維護交易

秩序及促進經濟之安定與繁榮，爰參考刑法第二十七章妨害名譽及信用罪規定，將違反本法第二十二條之規定者，修正為處行為人二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金，且明定須告訴乃論。（修正條文第三十七條）

(五)現行對於違反本法規定之事業得先命停止或改正之規定，易致事業存有可違反本法一次而不受處罰緩之僥倖心理，為促使事業養成守法觀念，增強執法效果，爰增訂公平會對違反本法之事業得逕處罰緩之規定。（修正條文第四十一條）

(六)明定本法修正條文自公布日施行。（修正條文第四十九條）

四、其他部會所擬行政法規制定、修訂工作之參與

行政院公平交易委員會成立於民國八十一年元月二十七日，主管公平交易法與競爭政策之執行，其他部會所擬行政法規之制定、修訂，自公平交易法之開始施行，均需同時考量競爭政策。政府所定行政法規多對自然人或法人之經營行為加以規範，以往未將競爭政策列入考量，於公平交易委員會成立後，常獲邀參與各類行政法規制定、修訂工作，基於「政府一體」之原則，共同研擬合於各部會所掌政策需要且符合公平交易法精神之法規。如修正商標法、專利法、著作權法、電業法、訴願法、非訟事件法、行政執行法、商務仲裁條例、正字標記管理規則、平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法、國家標準制定辦法、煤氣事業管理規則……等法規，制定石油業法、電腦處理個人資料保護法、積體電路電路佈局保護法、不動產交易法、機關工程財物勞務法、菸酒管理法、災害防救法、營業秘密法、行政程序法、石油及石油產品輸入輸出生產銷售業務經營許可管理辦法、消費爭議處理辦法、、、等法規。其他執行競爭法之國家，如日本、韓國等國，在其競爭法中甚至明定，其他行政機關以限制競爭事項為內容制定或修正法令或為命令、處分、許可者，應事先與公平交易委員會協議。本會除此，亦於處理申訴檢舉案件涉及他部會主管法規規定與公平交易法精神相不相符合時，即主動依據公平交易法第九條第二項「本法規定事項，涉及他部會之職掌者，由行政院公平交易委員會商同各該部會辦理之。」之規定進行協調。

貳、本會與其他行政機關及司法檢察機關 之業務協調

一、本會與其他行政機關業務劃分有關事宜之協調

公平交易法所規範之範圍甚廣，其規定事項頗多涉及其他部會之職掌者，亦多與其他現行行政法規發生競合或有所抵觸，為順利推行公平交易法，並解決與其他行政機關業務執行上之協調問題，本會於成立之初即擬定具體計畫方案，主動分別與衛生署、經濟部、財政部、農委會、新聞局等機關，就不實廣告之管理業務之劃分、事業結合行為與聯合行為之許可程序上相互配合之有關問題，及仿冒行為管理業務之劃分等進行協調，獲致具體結論並持續沿用，避免業務上之重疊，且發揮業務聯繫溝通之功能。本協調案曾經本會委員會議討論通過並確立協調案之處理原則，茲依其適用之順序陳述如次：

(一)特別法優於普通法。

(二)從一重處斷。

(三)倘依上述二原則仍無法解決問題時，則依「先目的事業主管機關後公平會」原則處理之，惟如目的事業主管機關處理之結果不盡圓滿，或申訴人即為受害人且堅持由本會處理時，則本會仍就該等案件予以處理（介入保留）。

二、本會與其他行政機關就公平交易法第四十六條第一項除外適用法規檢討問題之 業務協調

為落實公平交易法之執行，並解決各部會主管法規與公平交易法第四十六條第一項適用上之問題，公平交易委員會歷經一年的檢討研析與協調，最近完成與各相關部會對公平交易法第四十六條第一項除外適用檢討之協調工作，與各部會達成充分共識，將配合公平交易法規範之精神，修正相關法規，或配合加強部會間之行政聯繫作業，此一工作成果對於公平交易法之推動將有莫大助益。

依據公平交易法第四十六條第一項規定，事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定，由於自本會成立以來，於執法過程中，有遇事業於違反公平交易法時，主張其涉案行為有該條項之適用而不受該法規範。而本會於處理檢舉申訴案件中，亦有發現現行若干行政法規，不符公平交易規範之精神，凡此對於公平交易法

立法目的之達成將有所影響，為解決此一問題，應有積極協調相關部會進行檢討之必要。爰於八十三年一月成立「四六一專案小組」，將有違公平交易法精神之其他法規，予以逐項檢討，並分階段與財政部、經濟部、交通部、內政部、退輔會、新聞局、教育部、環保署、農委會等機關進行協調，俾共同建立公平合理之競爭環境。前後召開協調會議十九次，計檢討二百餘種法規，協調結果獲致共識者，計有法規七十七種、法條一百二十七條。協調工作業於八十三年十一月底全部完成，該協商結論均已獲各相關部會同意，各相關部會將分別依同意檢討修法、同意加強行政配合聯繫及同意將來檢討修法但目前加強行政聯繫配合等結論執行，俾共同建立公平合理之競爭環境。該協調結論並於八十四年一月函報行政院。

三、本會與司法檢察機關就違反公平交易法案件之協調與聯繫

為避免司法檢察機關與本會就違反公平交易法案件之認定產生歧異，本會亦積極進行與司法檢察機關間之協調與聯繫：

(一)本會與檢察機關就違反公平交易法案件協調辦理

本會於八十一年三月三十一日與法務部就辦理違反公平交易法案件達成協調結論，有關檢察機關應配合之事項，如檢察官辦理之違反公平法案件，其犯罪之成立以公平會之行政處理為前提要件者，應先向公平會查詢處理之情形；對有關公平法規定之經濟概念、名詞應儘量徵詢公平會之意見；如公平會曾依該法第四十一條程序為行政處理且該違法之事業已依公平會之命令停止或改正者，檢察官宜儘量依法予以職權不起訴之處分等。有關公平會應配合之事項，如公平會將案件函送檢察官時，對行政處理情形，應加以明確說明，並提供具體證據與意見；公平會對各地檢署處理違反公平法案件之書面查詢，不論有無結論，請儘量在一個月內答覆等。前開結論有關檢察機關應配合之事項，業由法務部以八十一年四月二十三日法八一檢〇五九三三號函囑所屬各檢察機關照辦。

(二)設置公平交易法執法機關業務諮詢協調會報

為加強與檢察、調查及警察機關業務之聯繫協調，並與司法人員聯繫諮詢，本會於八十二年初設置「公平交易法執法機關業務諮詢協調會報」（以下簡稱協調會報），擬定期召開協調會報，使本會與檢察、調查及警察機關有機會聚在一起，作業務上之聯繫、協調，並為意見之溝通。協調會報原則上每三個月召開一次，必要

時得臨時召開之，協調會報由本會主任委員兼任召集人，主持會議，委員聘任台灣高等法院檢察署經濟犯罪中心執行秘書、法務部檢察司司長、法務部調查局副署長、內政部警政署副署長與其他有關機關首長、副首長、單位主管或司法人員。

迄至目前，本協調會報已召開兩次會議，對於加強相關執法機關之相互協調與聯繫，達成公平交易法之執法共識，建立明確之執法原則，提昇執法效率等，已發揮實質助益。另本會亦派高級主管參與台灣高檢署召開之偵查經濟犯罪中心諮詢協調委員會議，經該會決議將違反公平法之案件列為經濟犯罪，不僅可使本會與其他機關間防制經濟犯罪之經驗互相交流，尚可建立本會獲得經濟犯罪資訊之溝通管道。

(三)本會訪問地方法院暨檢察署巡迴座談計畫

本會於八十二年初，為加強與法院暨檢察署聯繫溝通，交換執法經驗與法律意見，乃擬定本會訪問地方法院暨檢察署巡迴座談計畫，盼經由座談會方式與各地方法官與檢察署檢察官進行座談，以建立執法共識。該計畫經與司法院、法務部協調結果，於八十二年四、五月首次進行與各地方法院暨檢察署巡迴座談，復於八十三年五月二度辦理，並擴大其參與層面，尚邀請各地方主管機關建設局局長、各縣市警察局經濟組組長及調查站主任參與。除部分地區因員額、業務量均較少可暫免拜訪外，餘按計畫執行，計拜訪屏東、高雄、板橋、桃園、台北、花蓮、嘉義、雲林、新竹、台南、台中、彰化地方法院、台北士林分院暨檢察署等十三處。

受訪機關參與座談會人員除就公平交易法之適用問題，熱烈討論以交換執法經驗與法律意見外，其中部分法官或檢察官並對本會業務提出建議，咸認對執法共識之形成大有助益。本會亦藉由此聯繫管道蒐得司法、檢察機關有關公平交易法案件之民事判決書、刑事判決書、起訴書暨不起訴處分書，備供本會業務執行參考。而本會贈與各地方法院及檢察署之本會編印資料，如司法案例彙編等，均獲各地方法院及檢察署之好評，凡此將可進一步促使司法相關部門與本會對於公平交易法案件之認定能獲得共識。

(四)司法案例蒐集研析與編印

公平交易法第三十五條至第三十八條訂有對違法行為之刑事處罰，故有部分案件係逕向法院、檢察署提起違反公平交易法案件之民事訴訟、刑事自訴、告訴者，

如仿冒案件尤其多，頗多送請本會鑑定。因此，法院、檢察署有關違反公平交易法案件之判決、起訴及不起訴處分書等司法案例資料即有加以蒐集之必要。本會於第一次舉行之訪問地方法院暨檢察署巡迴座談，即與各地法院、檢察署達成共識，每月底定期將違反公平交易法案件之判決、起訴及不起訴處分書等函送本會。

本會業由法務處將每月送來之判決、起訴書與不起訴處分書及本會主動蒐集與公平交易法有關之上開書類等加以整理、研析，備供本會執法參考，另一方面俾便發覺與本會見解歧異者，以供聯繫溝通。而本會已將彙集之判決、起訴書與不起訴處分書等書類，完成公平交易法司法案例彙編第59輯，刻正籌編第二集中。

參、公平交易法及相關法規適用之解釋 與執法疑義之研析

一、公平交易法及相關法規適用之解釋

公平交易法乃為維護市場上自由與公平之營業競爭秩序、促進經濟之安定與繁榮而立法，對妨礙公平競爭或破壞市場競爭功能之營業競爭行為加以規範。惟市場上產業特性各有不同，營業競爭手段態樣繁多，尚難以有限之條文全部涵蓋，故在立法技術上，對於規範行為之構成要件，多以不確定之法律概念，如「不公平之方法」、「不當之決定」、「無正當理由」、「妨礙公平競爭」、「不正當限制」、「顯失公平」等用語，俾保留法條適用之彈性。

而該等不確定法律概念作為構成違法行為之判斷要件，得提供執法機關於處理具體個案時，衡酌事業追求之經濟利益、競爭者之競爭利益、交易相對人之利益、公共利益與整體經濟利益間之保護，而為選擇認定。因此，為使公平交易法在實務上得以順利運作，事業經營行為亦得有所遵循，公平交易法及相關法規適用上疑義之釋答，為本會法制工作上之重點。解釋範圍涵蓋公平交易法規範之各種行為類型，為加強一般廠商對公平交易法之認識與瞭解，本會並將經本會委員會議通過之法條釋義，選擇較具參考性與具通案性質者，整理編列「公研釋字」解釋案，逐一刊登本會公報，俾使周知。目前公研釋字解釋案已編至第八十八號，於每年年終彙整編入「公平交易法規彙編」發行。

公平交易法及相關法規適用上疑義之釋答，在法制事項屬通案性問題者，舉其要者臚列如下：

(一)真品平行輸入是否違反公平交易法案（公研釋〇〇三號）

真品平行輸入是否違法，因實務界見解不一，尚無定論。從事貿易進口廠商，只得暗地裡進行，外國廠商在國內設有代理商或經銷商者，挾其獨據合法進口商品，蓄意抬高進口商品銷售價格，尤以進口電器產品、進口化粧品為甚，使該等產品之國內售價高出國外價格甚多。此號解釋明示真品平行輸入不違反公平交易法第二十條之規定。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，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，涉及公平交易法第二十四條欺罔或顯失公平行為。影響所及，真品平行輸入商品堂堂進入國內市場，破除了外國廠商之代理商或經銷商壟斷進口商品之局面，促進進口商品之競爭，裨益同業競爭者與消費者。

(二)廠商與代銷商間有關產品代銷契約中限制代銷地區與價格等事項，是否違反公平交易法規定案（公研釋〇〇四號）

本件係就代銷契約中限制代銷地區與價格等是否違反公平交易法規定，解釋如下，提供廠商經營上之參考，以避免違法。明示是否為代銷契約，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。如確屬代銷契約，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，不適用公平交易法第十八條之規定。關於代銷契約中定有銷售地區之約款者，因代銷契約係由本人負擔銷售風險，本人之事業為自己利益而設之上開約款，不適用公平交易法第十九條第六款之規定。

(三)定義公平交易法第十九條第三款所稱之「利誘」案（公研釋〇〇五號）

公平交易法第十九條第三款所稱之「利誘」，究何所指？為明其義，本會作成解釋如下，供業界參酌：公平交易法第十九條第三款所稱之利誘，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或服務為正常之選擇，從而誘使顧客與自己為交易法行。有關贈獎促銷活動是否屬於公平交易法第十九條第三款所稱「利誘」疑義，按基於自由競爭本質，事業為贈

獎促銷活動，是否違反公平交易法，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而定。

(四)工會是否屬公平交易法所稱「事業」、「交易相對人」之疑義案（公研釋○二五號）

公平交易法於第二條明定法中所稱「事業」為何，「同業公會」屬之，惟未訂及「工會」是否屬公平交易法所稱「事業」，因相關工會申請釋示，故解釋如下：工會僅在特定條件下可為一交易行為之主體，如依工會法第五條第四、六、七款等規定，工會得提供服務從事交易，方屬公平法第二條所稱之事業，應受公平法之規範。工會在特定條件下既得提供服務從事交易，故可能成為公平法第三條所稱之交易相對人。工會之行為態樣甚多，故是否違反公平交易法，無法一概而論，須就個案情形個別加以認定為斷。

(五)國內廠商仿冒外國廠商之商標，並因而得標是否違反公平交易法案（公研釋○四四號）

本件係因廠商因此行為遭受權益上之損害，故而提出請釋案，本會解釋如下：

- 1.事業於投標時捏造不實的國外廠商型錄，混淆某一國外產品之商標而得標，此種行為涉及以不正當方法使競爭者之交易相對人與自己交易，如其行為有妨礙公平競爭之虞時，可能違反公平交易法第十九條第三款之規定。
- 2.若該外國商標在我國為相關大眾所共知，而國內事業對該外國商標為相同或類似使用，其結果造成與該外國廠商之商品產生混淆，則此國內事業之行為，可能涉及違反公平交易法第二十條第一項第一款之規定。
- 3.若該外國商標係未經註冊之外國著名商標，而國內廠商係提供與該國外廠商所生產同類之商品並使用與之相同或近似之商標時，則國內事業之行為，可能涉及違反公平交易法第二十條第一項第三款之規定。
- 4.國內事業於得標後委託中國大陸某加工廠加工製造該產品，並轉送至第三國捏造製運文件等再運至臺灣交貨。此等行為涉及於商品上對商品之品質、內容、製造地、加工地為不實表示，可能涉嫌違反公平交易法第二十一條第一項之規定。

(六)未經認許之日本法人是否受我國公平交易法保護之疑義案（公研釋○五四

號)

此號解釋係因未經認許之日本法人是否受我國公平交易法保護，於法院訴訟時產生疑義，爰向本會申請解釋。公平交易法第第四十七條，對於外國法人或團體之法律保障明定採互惠原則，本釋示對未經認許之外國法人是否受我國公平交易法行政保護，提供明確之釋示。釋文要點如下：

1. 我國與日本間關於公平交易法有關保護事項，並未締有條約或其他協定、協議。然依日本不正競爭防止法第三條，對於不具巴黎公約同盟國國籍之外國人，以在日本不正競爭法規施行地區內設有住所或營業所者為限，始提供該法相關之保護。故日本國民或未經認許之日本法人、團體也必須在我國境內設有住所或營業所者，始得享有我國公平交易法之保護。
2. 公平交易法第四十七條雖僅對「告訴、自訴或提起民事訴訟」加以規範，而未及於「行政責任或行政保護」有關之事項，但衡諸公平交易法第四十七條關於外國法人或團體之法律保障，採互惠原則，該條對於民事、刑事以外之行政事項，亦應有該條揭示之互惠原則的適用。是以，就日本法人或團體在我國未經認許者，是否得依公平交易法請求行政保護，應由本會本諸互惠原則，準用公平交易法第四十七條認定之。

(七)行政機關之私法行為是否適用公平交易法之疑義案（公研釋〇七二號）

本件乃因臺北市政府捷運工程局函請解釋行政機關之私法行為是否適用公平交易法之疑義案而作之解釋，公平交易法於第二條明定法中所稱「事業」為何，並未明示「行政機關」是否屬「事業」，惟行政機關之私法行為往往涉及商品或服務之提供與需求，與事業之私經濟行為無異，是否亦受公平交易法之規範，即生疑義。嗣經本會委員會議決議，並報奉行政院核定，形成本會「行政機關之私法行為適用公平交易法審度原則」：

1. 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。

2. 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。

因此，行政機關之私法行為於前開原則所列情形，可適用公平交易法加以規範，這對於屢遭人詬病之公共工程招標與財物之採購行為，發生頗大之影響，對導正其間產生之不當行為，亦有遏阻之作用。

(八)公平交易法第二十條之構成要件之釋疑案（公研釋〇八〇號）

關於公平交易法第二十條之構成要件，向有不同之見解，爰有予以釋明之必要，本會經詳實研議與討論，為之解釋，其要如下：

1. 第二十條第一項第一款之「表徵」需為「相關大眾所共知」，亦即該項表徵足使商品之相關交易對象見到系爭表徵時，雖不必確知該商品主體之名稱，然有相當人數之人會將其與特定商品主體產生聯想，故受保護之表徵需具有識別力及實際的市場經濟實力，本質上具有個別排他之經濟利益，始有受公平法保護之經濟價值；又「表徵」是否為「相關大眾所共知」，需就系爭「表徵」在市場上廣告促銷程度、推出市場時間、商品在市場銷售狀況、營業規模、市場占有率及消費大眾之印象等綜合判斷。
2. 有關第二十條第一項第二款所稱「標章」係指商標法第六章之標章而言，其依商標法之規定可分為服務標章、證明標章及團體標章三種；「設施與活動」係指事業為爭取交易機會所表現於外之營業設備與活動，舉凡事業營業所需之設備及採行之措施，如營業場所之擺設、色彩、符號等，均屬該事業之活動與設施之標的。
3. 「同一商品」指仿冒者使用之商品與被仿冒者相同；「同類商品」之認定，係就具體個案參酌商標法施行細則第二十四條之分類標準，輔以社會通念判斷之。

二、公平交易法規範行為處理原則之研析

公平交易法之制定，目的在透過對交易行為之規範來導正不當之市場競爭行

為，以維護市場之公平競爭。法之存在，其真意不在處罰違法者，而在樹立遊戲規則，使參與競爭者知所遵循，減少或避免違法。本會執行公平交易法三年以來，除依檢舉或依職權調查違法案件外，並累積執法經驗，積極研訂公平交易法規範行為之處理原則，期使一般廠商明瞭何類行為可能違法，進而配合遵循。茲列舉如下：

(一)不受公平交易法規範之營造業聯合承攬通用基準

本會因接獲廠商及營造公會函詢工程招標所採用之「聯合承攬」方式是否須受公平交易法第十四條「事業不得為聯合行為」之限制，如是，能依公平交易法第十四條第二款之規定以整體工程為單位，而毋須個案單獨申請許可。案經本會委員於邀請行政院公共建設督導會報、內政部營建署、捷運局、營造公會及相關業者開會研商後，研訂「不受公平交易法規範之營造業聯合承攬通用基準」，並編列為公研釋字第〇三一號解釋，期供相關廠商知所遵循。

(二)公平交易法對同業公會之規範

公平交易法於第二條明定「同業公會」屬本法所稱「事業」，應受公平交易法之規範，為使同業公會瞭解並落實公平交易法之相關規範，避免因不知曉而誤違法律，本會乃參酌美國、德國、日本與韓國等立法例，經邀請產官學界代表研討後訂定「公平交易法對同業公會之規範說明」。將同業公會可能違反公平交易法之各行為類型一一列舉，除供同業公會遵循不悖外，亦可作為本會處理相關案件之參考。

(三)事業結合審查簡化作業程序

有關本會受理事業申請結合案件處理程序因涉及事業經營商機，業者頗表關切，為加速處理時效，宜先篩選對市場競爭影響不大之結合類型，採簡化作業程序。明定採簡化作業之結合類型，包括原已存在結合關係之事業改變其結合型態者、結合之事業市場占有率皆甚低者、事業結合不致提高特定市場占有率而從不致對特定市場造成影響者、加強型態之結合案與結合之一事業為垂危事業等。簡化有關申請書件之表格內容，並採行簡化之行政作業程序。

(四)例外許可中小企業聯合定價行為審查原則

依公平交易法第十四條規定，事業不得為聯合行為，故事業統一定價行為即違反該條規定。惟本會於執法過程中發現，事業之統一定價行為未必即當然損及事業之競爭或消費者利益，妨礙市場競爭秩序，甚或對於整體經濟利益有正面影響。本

會乃因此著手研擬「例外許可中小企業聯合定價行為審查原則」，容許中小企業從事符合上述原則中所稱「交易穩定化原則」、「資訊透明化原則」，有益於整體經濟利益與公共利益之聯合定價行為，均可依公平交易法第十四條第七款規定，向本會提出許可之申請。

(五)妨礙公平競爭之虞之適用考量原則

由於公平交易法第十九條規範之行為態樣較為繁複，條文中復多使用不確定法律概念用語，尤以「妨礙公平競爭之虞」之實質構成要件，配合各款規定，究應作為共通性適用標準，或於各款為不同之衡酌，並不清楚。本會爰專案研究經提委員會議審查後，獲致初步共識，作為處理相關案件之標準。

(六)行政院公平交易委員會處理公平交易法第二十條案件原則

為凝聚處理仿冒案件法律見解之共識，使違法事實之認定有更一致之標準可循，以有效處理此類案件，本會爰參考委員會議決議之案例，以及相關智慧財產權法令之最高法院判例、行政法院判例，暨商標案件審查基準等，研訂「行政院公平交易委員會處理公平交易法第二十條案件原則」，除可為處理案件之依據及參考外，並可供一般廠商明瞭本會於仿冒案件處理之基準。

(七)行政院公平交易委員會處理虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵原則

廣告之型態種類繁多，內容不一，何謂虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵，公平交易法並無明文定義。有鑑於此，實有必要就公平交易法第二十一條之相關疑義，進一步透過解釋或類型化的方法使之臻於明確。本會乃參考國內外一般立法例以及本會累積過去處理之案例歸納整理，訂定「處理虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵原則」，以為辦理相關案件之依據及標準。

(八)公平交易法第二十四條適用原則

公平交易法第二十四條係不公平競爭行為之概括規定，惟公平交易法第二章所規範之限制營業競爭行為，亦有可能涉及不公平競爭，因此公平法第二十四條之規範範圍非限制於必不包括分類上應屬第二章所規範之行為。是以具有不公平競爭本質之行為，如無法依公平交易法其他條文規定加以規範者，則可檢視有無公平交易法第二十四條之適用。因交易之型態繁多，原公平交易法所規範之型態未能悉予涵蓋，故運用第二十四條加以處分之案例日多。而該條「影響交易秩序之欺罔或顯失

公平行爲」文字甚爲抽象，未處理具體個案，本會爰研訂「公平交易法第二十四條適用原則」以爲準則。

(九)行政機關之私法行爲適用公平交易法審度原則

爲使行政機關之私法行爲與事業之私經濟行爲同受公平交易法之規範，本會於八十二年研擬「行政機關之私法行爲適用公平交易法審度原則」，報奉行政院核定，以爲執行之準據。

(十)本會對申訴或依職權調查案件處分不處分之通案處理原則

本會執行公平交易法三年以來，因部分行爲係發生於公平交易法施行之前，或部分違法廠商非故意違法，而在知悉可能違反公平交易法時，即主動改正其不當行爲。對於性質類似案件之處分與不處分應有通案性之處理標準，乃由本會法務處研擬「本會對申訴或依職權調查案件處分不處分之通案處理原則」，經委員會議通過後，提供負責調查處分工作之業務單位參考。

三、消費者保護法與公平交易法對於廣告及定型化契約之處理之明確分工

自消費者保護法（以下簡稱消保法）開始施行，其中央主管機關爲各目的事業主管機關，行政院消費者保護委員（以下簡稱消保會）統籌處理有關行政業務，本會對於廣告及定型化契約之處理如何與消保會釐清權責及明確分工，本會近期由法務處會同第一、二、三處彙整辦理本會已處理之相關案例進行研擬。此乃緣於消保會依據消保法第十七條第一項：「中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其他定型化契約應記載或不得記載之事項」之規定，邀集中央主管機關辦理定型化契約檢討工作，決議選定與消費者關係重大之八大行業優先進行定型化契約檢討工作：房屋預售買賣、消費者貸款、保證、透支契約、要保書及人壽保險契約、汽車、電器用品分期付款買賣契約、旅遊契約、旅客運送契約、補習契約、醫療契約。

按有關定型化契約事宜，消保法中定有專節規定，惟消保法所規範的行爲態樣主要是針對消費關係，即消費者與企業經營者間就商品或服務所發生的法律關係。又消保法上所保護之消費者係指以消費爲目的而爲交易、使用商品或接受服務者，故所保護的主體以自然人爲主。而公平交易法之立法目的係爲維護交易秩序，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮；公平交易法所規範的主體爲事業，並不限於法人，自然人亦包括在內。故在定型化契約的交易過程中，除了考量公平與否之外，

從公平交易法的觀點更應關切的是競爭效能的維護，如事業之定型化契約具備全面性或一致性之特質，並且影響交易秩序、公共利益，縱使係由自然人向本會申訴，如該定型化契約有影響競爭秩序、公共利益時，本會自得本於職權予以處理。

肆、本會行政作業法制事項之建構

本會自八十一年初創，公平交易法亦首度實施，一切建制工作必須由無到有，一一儘快完成，本會法務單位之工作同仁，於此擔負了相當繁重的工作。大家秉持著在行政機關工作所獲有之經驗，並考量公平交易法與公平交易委員會之特殊性質，完成了本會各項行政作業法制事項之建構，對本會行政工作之順利推動，提供相當大的助益。茲列舉如下：

- (一)訂定本會申訴及解釋案件之處理流程
- (二)處分書之製作要領
- (三)處分書主文之撰擬原則
- (四)本會行政解釋案件之彙整與解釋文號之編訂作業計畫
- (五)何種檢舉案件本會方予受理問題之研析
- (六)針對法院、檢察署、律師、行政機關及一般民衆函請本會解釋案件是否有需簡化作業必要或訂定相關處理準則問題之研析
- (七)經公告為獨占事業之事業得否提起行政救濟之研析
- (八)公平交易法第十八條違法效果之研析
- (九)刑法詐欺罪與公平交易法第二十四條適用之比較分析
- (十)本會辦理因調查案件所獲證物應行注意事項
- (十一)公平交易委員會是否具有「準司法權」之研析
- (十二)事業之違法或不當行為於公平法施行後經人檢舉、前後已改正其行為者處理原則
- (十三)翻譯外國資料彙整出版與著作權法問題之研析
- (十四)本會處分案件移送檢察機關之移送時間及處理作業程序與原則
- (十五)本會執行公平交易法罰鍰事項處理要點

- (共)本會委員會議議案必須具備之資料文件
- (七)編印「本會法制作業參考手冊」

伍、相關法規與資料之蒐集

一、其他部會所掌行政法規之蒐集

本會職掌之公平交易法相關法律與行政命令，雖僅包括公平交易法、行政院公平交易委員會組織條例、公平交易法施行細則、多層次傳銷管理辦法、行政院公平交易委員會辦事細則、行政院公平交易委員會會議規則等六種，惟公平交易法乃屬經濟之基本法，與其他部會所職掌之行政法規多有關聯，故蒐羅所有法規資料，並掌握法規之變動情形，為必須且重要之工作。所使用之途徑涵蓋下列方式：

(一)購買行政院法規會編纂之中華民國現行法規彙編（重印本）計四十一冊六套，提供本會各處與圖書室，俾便同仁檢索法規。

(二)與行政院中央行政法規檢索系統連線，並納入本會電腦網路，提供本會各處室檢索法規。

(三)簽約購置植根法律資料庫電腦系統，該系統包含中華民國（含中央與地方）現行全部法規之全文檢索，並包括本會行政解釋與處分案例，納入本會電腦網路，便利本會同仁查詢所需資料。

(四)訂購總統府公報與各部會公報，並向各部會索取或價購其編印之行政法規彙編，隨時掌握法規之異動情況，指定專人從事資料之更新與蒐集。

二、公平交易法相關圖書與論述如論文、撰述、評論等資料之蒐集

自本會籌備處時期開始，即積極蒐集公平交易法相關圖書與論述如學術論文、新聞與其他媒體專題撰述、評論等資料，期充實國內有關公平交易法之資料庫，瞭解各方意見，提供同仁工作上之參考，迄目前已備置相當之各界資料。

三、外國反托拉斯法與競爭法規資料、論著等之蒐集與摘譯研析

公平交易法在我國首度施行，尚無充足實施之實務經驗，取法先進國家執行之實例、見解，瞭解世界各國反托拉斯法與競爭法之趨勢，實有其必要。經數年來總合委託廠商購置與同仁出國考察所攜回之資料，目前已蒐有美國、德國、日本、韓

國、英國、比利時、加拿大、澳洲、紐西蘭及歐體等國之資料，並有專人從事編纂與將日常蒐集之各國競爭法資訊，即時摘譯研析供業務參考。迄目前已印行「各國公平交易法相關法規彙編」、「韓國公平交易法相關法規彙編」與「美國公平交易法相關法規彙編」。預計於八十五年度編印「日本公平交易法相關法規彙編」。

陸、落實公平交易法之相關法務工作

公平交易委員會因性質上較為特殊，會內法務單位擔負之法務工作較諸其他部會繁複且多樣，公平交易法之執行得以落實，相關法務工作確實提供相當大的貢獻。於茲簡為說明如次：

一、公平交易法刑事違法案件與欠繳罰鍰事件強制執行之移送

違反公平交易法案件之處分，必須伴隨著刑事違法案件之移送檢察署偵辦，及將欠繳罰鍰之事業移送法院強制執行，就查封所得違法事業之財產取償，始能達到遏阻之作用，公平交易法之立法目的才能落實。三年以來此部分之工作成果列述如下：

(一)公平交易法刑事違法案件之移送案

法務處於收到第一、二、三處送來應移送案件之資料後，即依研擬之「本會處分案件移送檢察機關之移送時間及處理作業程序與原則」，撰擬移送書並檢同相關物證，函請檢察機關偵辦。本會成立迄今已移送檢察機關偵辦之公平交易法刑事違法案件有九件，僅有一件檢察機關正在偵查中，餘皆已經檢察機關偵辦終結。

(二)辦理欠繳行政罰鍰案件強制執行之移送案

依據公平交易法第四十四條之規定，依第四十一條第四十三條規定所處罰鍰，拒不繳納者，移送法院強制執行。本會對於逾期不繳納罰鍰案件，經第一、二、三處移請法務處辦理強制執行後，法務處即依所擬「本會執行罰鍰處分案件處理流程」及「本會執行公平交易法罰鍰事項處理要點」，蒐集受處分人之財產資料向法院聲請強制執行，且配合法院進行強制執行程序，未受償者則暫由法院發給債權憑證結案。

二、訴願案件之審查與決定及再訴願、行政訴訟案件之答辯

本會訴願案件之審查與決定及再訴願、行政訴訟案件之答辯，目前係由本會法務處兼辦，訴願審議委員會由本會副主任委員任主任委員，由其餘委員（本會主任委員除外）任委員。本會自成立迄民國八十三年底止，計受理訴願案件一百三十四件，辦結者有一百零三件，其中駁回訴願者九十四件，撤銷原處分者四件，撤回訴願者二件，移文他單位者三件。又辦理不服本會訴願決定向行政院提起再訴願之答辯者有四十八件，其中行政院作成決定者三十件。而辦理不服行政院再訴願決定向行政法院提起行政訴訟之答辯者有十四件。

本會為辦理訴願案件之審查與決定，訂有「本會訴願事件處理流程」，備供承辦同仁遵循，齊一辦理之程序與作業。另為加強承辦訴願案件同仁更進一步瞭解訴願之實質內涵與案件處理程序中應行注意事項，本會法務處已編纂完成「本會訴願業務參考手冊」，近期內即可編印完竣。

三、公平交易法之宣導與人員之培訓

我國於八十一年開始施行公平交易法，這第一部競爭法，對一般廠商與大眾是陌生的，甚至不知有這個法律，故自籌備處開始，本會即積極推動各項宣導活動，透過各種媒體與場合宣傳公平交易法之理念與實質內容。

(一)公平交易法之宣導

本會法務單位同仁對於宣導資料之製作與宣導說明會人力之投入，貢獻良多。另如印行「公平交易法規彙編」、「各國公平交易法相關法規彙編」、「韓國公平交易法相關法規彙編」、「美國公平交易法相關法規彙編」、「日本公平交易法相關法規彙編」及「公平交易法司法案例彙編」等，亦可加深大眾對公平交易法之瞭解，並提高學術界對公平交易法研究之興趣。

(二)公平交易法研習班，公平交易法種籽部隊之招訓

為使企業界確實瞭解公平交易法規範之內容，促使企業經理人能依公平競爭之精神，自我調整營運方針，共同建立公平合理之經營環境，本會乃積極開辦「公平交易法研習班」，邀請企業經理人參加為期三個月（七十二小時）之公平法研習課程，並由本會委員擔任講座。期在各行各業普遍培育公平交易法之產業尖兵，作為公平交易法之種籽部隊，帶動同業遵守公平交易法。自八十三年四月十二日至十二月底，共辦理六期完竣。

(三)法務人員之培訓，敦聘學者專家講授法制有關之理論與實務

為培植本會法務人員之專業素養，側重理論與實務之訓練，法務處特別規劃「公平交易法經濟、法律等專題講座訓練課程」。邀請學術界、實務界學驗專精人士蒞會演講，計舉辦有：

- 1.行政院訴願會王俊夫參事講授「訴願之理論與實務」
- 2.吳庚大法官講授「大法官會議釋字第二七五號解釋與公平交易法間關係之研討」
- 3.莊春山檢察官講授「經濟犯罪態樣之分析」
- 4.翁岳生大法官講授「大法官會議釋字第三一三號解釋與公平交易法間關係之研討」
- 5.法務部施茂林參事講授「違反公平交易法行為之證據法則」

柒、公平交易法制工作之展望

行政院公平交易委員會成立三年以來，積極執行公平交易法，業界已由初期之疑慮，轉而給予本會相當的支持，此自本會處分與導正部分業者之不當行為，業界均表肯定可知；而一般社會大眾亦由向本會投訴獲得權益之保障，認競爭秩序之維持也間接保護了消費者的利益。然即將進入另一個三年，為使國內經濟活動與交易秩序朝向更具「效率」、「公平」及「進步」的方向發展，企業界更視本法之施行，為保障其競爭權益的良法，未來本會仍須秉持「切實依法行政、配合經濟發展、符合社會利益、順應國際趨勢」之執法原則，推動各項業務。職是，相關法制工作自當全力配合，對於未來公平交易法制工作之展望，期許如次：

一、儘早完成公平交易法之修法工作

本會於八十二年底完成「公平交易法部分條文修正草案」，報經行政院核定，轉請立法院審議，預計本會期立法院將進行審議。此次修正因立法期間歷經十多年，時空環境與國內外經濟情況均有極大之變遷，而就現行公平交易法檢討其有窒礙難行，致影響本法立法目的之實現者，並衡當前執法之實際需要與配合經濟國

際化、自由化之發展現況，在廣泛徵詢產官學各界意見後，修正部分條文。盼能及早於立法院完成公平交易法之修法程序，使本法更能切合實際需要。

二、檢討修正公平交易法相關法規

公平交易法相關法規包括行政院公平交易委員會組織條例、公平交易法施行細則、多層次傳銷管理辦法、行政院公平交易委員會辦事細則、行政院公平交易委員會會議規則，「行政院公平交易委員會組織條例」業於去年配合政風室之增設而修正，目前正積極檢討「多層次傳銷管理辦法」之修正事宜，而「公平交易法施行細則」為公平交易法之補充性規定，亦當配合公平交易法之修正酌予修正。法制之健全，乃執法之重要基礎。

三、廣泛蒐集各國競爭法資訊摘譯研析供業務參考

本會業將原蒐集所得各國競爭法規資料編印完成「各國公平交易法相關法規彙編」、「韓國公平交易法相關法規彙編」與「美國公平交易法相關法規彙編」。預計於八十五年度編印「日本公平交易法相關法規彙編」。另將所取得之各國競爭法資訊摘譯研析，提供業務參考，以掌握國際反托拉斯法與競爭法之趨勢。

四、加強本會與他國競爭法執行機關聯繫及協商建制

近年來，為開拓國際間更寬廣的活動空間，我國正以經貿實力為後盾，積極參與國際經貿事務。為因應此間經貿環境日益國際化之需要，並汲取先進國家的實際執法經驗，勢須加強與各國反托拉斯法執行機構之聯繫及行政協商事項。本會法務處正進行具體方案之規劃，盼能結合本會負責涉外事務之相關處室，以任務編組方式，成立一專責部門，由委員指導，加緊推動與他國競爭法執行機關聯繫及協商之相關事務。

在一元復始、萬象更新之時節，恰巧又是行政院公平交易委員會三年一任新委員到任的時候，一切似乎是一個新階段的開始。回顧與展望，既是欣慰辛勞終有成果，又是期盼未來有更積極有益的工作呈獻。希望公平交易法能順遂地執行，達成「維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮」的立法宗旨。

