

《公平交易季刊》

第六卷第四期(87/10)，pp.79-86

◎行政院公平交易委員會

## 實務報導

# 美國聯邦貿易委員會之行政權限及 中央與地方之協調分工

蘇敏煌\*

### 壹、前言

按我國實施公平交易法已逾六年，本會身為公平交易法之行政執法機關，惟因本會擁有調查處分等行政權限，於案件處理過程中，在法律未有明文規定時，本會基於執行法律之行政裁量權所得行使之行政權限，爰生若干疑義，諸如：本會是否擁有行政和解之權限？如何執行方可避免外界「選擇性執法」之疑慮？或接獲眾多民衆申訴違反公平交易法案件時，本會是否有不受理之權限？其判斷標準為何？在在均有參考世界各國相關執法機關類似規定或實務作法之必要。美國為執行反托拉斯法歷史最悠久之國家，其對人權之保護，亦素有盛名，本次考察特赴美國聯邦交易委員會就相關行政權限之實務作法，進行瞭解，以供本會執法參考。另美國因幅員廣大，反托拉斯法之執行機關，除華盛頓特區之總部外，全國另分設有十個地區辦事處，以執行其職務。本會常有中南部地區違法案件發生，而需自中南部傳喚當事人及證人，造成民衆金錢、時間所費不貲，或由本會同仁至中南部調查之不便，

---

\* 本文作者現為行政院公平交易委員會法務處專員。

爰至美國考察其中央與地方職權分工及合作情形，以做為本會日後倘有分設地區辦事處之參考。

本次考察共計十天行程，拜會美國聯邦交易委員會國際反托拉斯處代理處長 Mr. John Parisi、該處主管亞洲事務官員 Mr. Jacques Feuillan 及競爭局副局長 Mr. Daniel Ducore、Ms. Marymichael 就該委員會之行政權、同意判決及中央與地方辦事處權責分工之規定及實際運作情形向其請益並交換意見。隨後則聽取該等官員建議至該委員會圖書館研讀蒐集相關資料，並詢我國駐華府代表處幫忙，自費訂購美國聯邦交易委員會規範手冊系列及美國聯邦交易委員會內部作業手冊二套資料攜回參考。嗣後在代表處安排下，拜會國際貿易局所聘法律顧問 Ablondi 法律事務所律師 Mr. Richard Stern 及 Mr. Joel W. Rogers 就相關議題諮詢意見。最後至該委員會亞特蘭大辦事處拜會該處處長及資深官員，就地區辦事處之職責、工作內容及與中央之分工協調合作等議題，加以探討並交換執法經驗。謹將前開考察結果及所獲資料，彙整研析撰述如后。

本報告除前言外，將依序介紹美國聯邦交易委員會受理申訴案件行政裁量（公共利益）、美國聯邦交易委員會與業者和解之同意協議及同意判決及美國聯邦交易委員會總部與地區辦事處之協調分工等事項之規範及實務運作情形，以供日後本會執法參考。

## 貳、美國聯邦交易委員會受理申訴案件之行政裁量與公共利益

### 一、美國聯邦交易委員會受理申訴案件之行政裁量

#### (一) 案件是否受理進行調查之準據

美國聯邦交易委員會每年接獲許多民衆或事業檢舉違反反托拉斯法或聯邦交易委員會法案件，該委員會並不因民衆檢舉而受一律必須進行調查處理之拘束，該委員會會考量其政策（例如年度重點產業導正）及公共利益，以決定是否發動調查。對於私人的利益，例如兩家糖果店的競爭問題，該委員會即不會受理。

美國聯邦交易委員會對於不受理案件，除非檢舉人數次來函，否則多半對

委員會不受理情形，不予回復。

## (二)不受理案件檢舉人之救濟

美國聯邦交易委員會拒絕受理案件之決定，為最終之決定，檢舉人對之並無異議、挑戰之權利。唯有以下二途徑尋求救濟：

1. 找國會議員反應，再由國會議員施以政治壓力，來信以該案重大影響人民權益為由，要求該委員會受理。實務上，該委員會亦有因此政治壓力而受理檢舉案件之情形。
2. 到法院尋求司法救濟，即提起訴訟，向行為人要求民事賠償。

## 二、公共利益要件

美國聯邦貿易委員會對於涉嫌違法案件進行調查之發動，必須合乎「公共利益」之要件。對於公共利益之認定，係本於該委員會之行政裁量，並未訂有正式之認定規則或程序，惟大多基於下列幾項參考標準：

1. 受害人數之多寡
2. 所造成損害之量及程度
3. 是否對某一特定事業懲處，會對其他事業產生警惕效果
4. 針對特定團體或組群之欺罔廣告行為（諸如嬰兒、老人等）

美國法院一般見解認為：美國聯邦貿易委員會對於符合「公共利益」要件之認定，擁有極大之裁量權，此種裁量多半是綜合各種情況所作之判斷。而除非有裁量權濫用之情形，否則基本上法院都會予以支持。

不過，對於美國聯邦貿易委員會所發出指控書（**complaint**），經常遭到業者以不符「公共利益」要件、即情節輕微或微罪不罰之抗辯，予以挑戰。在一九八八年歐金公司對原簽訂終身保證固定費用契約之客戶，要求更新年度契約時，增加年度費用乙案中，聯邦上訴法院第十一巡迴法院駁回歐金公司所主張此僅係契約之違約行為，不受聯邦貿易委員會法第五條規範，而作出支持聯邦貿易委員會要求該公司取消費用提高之命令。法院認為即使是非欺罔的違約行為，只要對消費者產生重大損害，即屬於聯邦貿易委員會法所規範之不公平商業行為。該案中，法院即支持聯邦貿易委員會對於本案涉有公共利益之裁量決定。

## 參、美國聯邦交易委員會之行政和解：同意判決

### 一、美國聯邦交易委員會之行政和解

對於可能違法事業，美國聯邦交易委員會在政策上會提供該事業行政和解的機會。該委員會所提供和解方式有二種：一為尚在調查程序中或甫完成調查程序者；另一則為完成調查程序後，已進行審判程序中者。上開二種程序的任何期間，事業均得提出單方的和解要約。該委員會不得因當事人或其律師在調查期間不合作，而拒絕給予其提出和解之機會。

對於尚在調查程序中或甫完成調查程序提出和解請求者，美國聯邦交易委員會得與事業達成同意協議，並作出同意判決。此種作法並無法律明文授權，係該委員會基於行政裁量權所做之政策決定。惟該委員會執行職務之運作規則會對外公佈，邀請公眾加以評論，因此該委員會認已有直接民意參與，並未考慮以正式法律程序制定之。

對於完成調查程序後，已進行審判程序而提出和解請求者，美國聯邦交易委員會得與事業達成同意協議，並作出同意判決之作法，係依據美國行政程序法第五五四條第C項之規定：在時間、案件的性質以及公共利益允許情況下，每位在審判程序之利害關係人，均應獲得可以陳述事實、抗辯以及提出和解的機會。

### 二、行政和解之進程序

美國聯邦交易委員會對於可能違法事業提供該事業行政和解機會之實務作法，大致依照下列程序進行：

#### (一)雙方進行協商：

美國聯邦交易委員會接獲事業和解請求或主動提出和解請求後，由承辦官員在助理處長指導下和業者就協議內容進行協商。

#### (二)美國聯邦交易委員會官員與事業進行協商應考量事項：

1. 系爭行為之性質、危害程度及違法性。  
適切之指控罪名及命令內容條款。
2. 協議結果是否顧及公共利益之保護。

協議完成後提案：

(三)在雙方同意協議後，承辦官員即擬具決定及命令案稿與同意協議書提陳委員會討論。

(四)委員會同意後公告六十日：

在委員會議通過後，再將同意協議、命令及簡要分析予以公告，公眾有六十日期間得以提出評論。

(五)評論意見之處理：

接收到評論後，承辦官員將各項評論及所擬回應併案再提委員會。

(六)同意命令之發佈：

在委員會接受同意協議後，即許可相關決定及命令，並對外發布。

### 三、行政和解之作用及效力

美國聯邦交易委員會與可能違法事業達成同意協議而發布同意判決，對於委員會有若干好處：

1. 委員會即不須繼續進行調查，亦無須證明涉嫌事業確已違法。
2. 違法事業接受同意協議及同意判決，即同意遵守委員會之命令。
3. 該違法事業接受同意判決後，即放棄對該同意判決尋求司法審查或進行其他異議救濟之權利。
4. 當日後事業違反同意命令時，委員會無須再為調查程序，即可以其違反命令為由，直接向法院提起民事處罰，請求予以罰金之判決。

## 肆、委員會總部與地區辦事處之協調分工

美國因幅員廣大，為求確實對人民提供反托拉斯法及消費者權益之保護，其相關執法機關之設置，除於首都華盛頓特區設置美國聯邦貿易委員會總部（主要業務部門為競爭局、經濟局及消費者保護局）以外，另於亞特蘭大、波士頓、芝加哥、克利福蘭、達拉斯、丹佛、洛杉磯、舊金山、紐約和西雅圖等地設置十個地區辦事處，共同執行相關主管法律。地區辦事處並未設置經濟部門，亦無競爭局及消費者保護局之分工，相關業務乃統籌由該地區辦事處之處長主管。

### 一、地區辦事處之職掌及工作事項

(一)設置依據

美國聯邦貿易委員會總部在全國各地設置地區辦事處的作法，並無明文的法律依據，純係該委員會因執行職務所需，本於其行政權所為。

### (二)設置目的

美國聯邦貿易委員會總部在各地設置地區辦事處主要目的如下：

1. 建立該地區競爭秩序及消費者保護
2. 對地區消費者之宣導說明及教育
3. 了解當地消費者受害情形
4. 讓民衆了解政府到當地就近提供服務

### (三)職掌

地區辦事處之職掌與委員會總部之業務處職掌相同，即同樣有接受檢舉或主動發動調查擬辦案件或進行行政和解等權限。除此之外，常在所轄地區代表政府，向法院提起消起消費訴訟。

### (四)主要工作內容

#### 1. 制止所轄地區之違法事件

一常以協商和解發佈同意命令方式為之。

#### 2. 尋求消費者損害之賠償

一向民事法院提起消費者民事賠償訴訟。本項訴訟非代表消費者而係由政府提起，故受害消費者個人向法院提起訴訟之權利並不受影響，惟自行提起訴訟者，則不得參與委員會勝訴後向違法事業之求償。

#### 3. 對轄區內消費者實施教育宣導

一常採行以下方式：

- (1) 至轄區內各學校宣導演講
- (2) 邀請地區新聞媒體和電視台發表及報導該委員會之活動及案件處理
- (3) 透過民間團體之協助對消費者進行教育宣導
- (4) 配合委員會總部協同調查案件

一地區辦事處並無經濟部門的配置，由於產業資料蒐集、經濟分析能力的欠缺，對反托拉斯案件之處理較難施力，一般大多配合總部進行事證之蒐集調查。

## 二、地區辦事處案件處理之實務運作

### (一)主要辦理案件性質

地區辦事處每年辦理案件性質，大約有百分之七十至七十五為消費者保護案件（此類案件地區辦事處可以獨力完成）；反托拉斯案件之處理約僅占百分之二十五至三十（惟此類案件需要總部的合作支援，尤其是經濟局的協助）。

### (二)地區辦事處所進行之消費者訴訟

委員會係代表政府而非消費者，對違法業者提起民事賠償之消費者訴訟，其訴之聲明為請求回復或賠償消費者之損害。因此並不阻礙受害消費者自行提起訴訟之權利。

委員會除停止命令外，尚可向法院聲請凍結帳戶或財產處理之禁制令，以保障受害人之權益。法院在審理此類聲請時，會考量原告即委員會是否提出可以勝訴之論證，以做為是否准許之參考依據。

### (三)案件處理與總部委員會合作之實務運作模式

1. 地區辦事處遇有違法情事發生，即自行發動初步調查程序，待案件成熟後，才向總部具體請示進行正式調查程序。
2. 地區辦事處完成調查程序後，即以備忘錄方式，向委員會提出處處理議案。至於證據卷宗則保留在地區辦事處，不隨送到委員會。
3. 地區辦事處所提議案，須先經一指定之資深官員審查修改，此時雙方會透過電話或特別設計之電子郵件進行溝通了解。然後經主管業務處（如競爭局或消費者保護局）主管審核同意後，提委員會議討論審議。
4. 地區辦事處參與總部委員會議案討論之方式，從前是透過電話接通擴音器與委員會進行溝通討論，現在則採用電子科技儀器，透過特殊裝備之視訊會議（Video Conference），進行「面對面」溝通，以參與委員會議討論。

## 伍、心得與建議

綜上考察所得，首先就美國聯邦交易委員會受理申訴案件之行政裁量權而言，該委員會考量公共利益及其本身當年度執法重點而決定是否受理，實與各國行政機關基於公益而非個人私益發動行政權一致。惟我國因執法之初即受理所有申訴案件，一時變革而採依公益性質選擇性辦案，恐與社會期待有所不符，是宜審慎漸修

正之。再就行政和解而言，美國體例對於行政和解相關程序，力求程序透明化及相關當事人之參與，以保障其程序正當性。相形之下，我國雖有若干行政和解案件，惟對於程序透明化及行政和解之效力等規定，顯有匱乏之處。或可參考美國規定，增列對外公告徵詢各界意見及一旦達成行政和解事業違反協議即無須再行調查即得逕行處分之效力規定。最後，該委員會總部與地區辦事處的協調分工情形及其實際運作模式，應可作為本會日後倘須設立中南部辦事處或與消費者保護委員會合併後，設立地區辦事處之參考。