

《公平交易季刊》
第 32 卷第 2 期 (113/4)，頁 31-68
◎公平交易委員會

公平交易委員會執法與正當行政程序

王銘勇*

摘要

公平交易法僅有行政調查程序之規定，並無行政調查後，處分前相關程序規範。基於公平會處分行為之多樣化，本文討論公平會處分前執法程序係以處分罰鍰與命停止違法行為為範圍。首先說明我國憲法正當行政程序意義與司法實務具體內容之見解、公平交易法執法程序之特點，其次介紹歐盟與日本競爭法執法處分前程序法制與運作實況，最後探討公平會執法程序在處分前陳述意見、聽證與閱卷執法準則規範與運作之得失。本文認公平會處分前對當事人正當行政程序權益之保障仍有不足，處分前提供當事人違法事件相關資訊尚有未足，未就當事人陳述意見程序訂定執法準則，對當事人答辯權保障不足；且聽證程序執法準則定性不明，偏向行政調查，非屬保障當事人程序權利之執法程序；在閱卷權部分，執法準則對閱覽資料限制過多，資訊透明度揭露不足，與憲法正當行政程序要求不符。本文建議公平會處分前正當行政程序應有規範，包括：限制競爭與不公平競爭行為執法程序應分別規範、建立限制競爭行為特別執法程序，即處分前應提供當事人處分相關資訊，並賦予當事人聽證程序請求權。

關鍵詞：公平交易法、執法程序、正當行政程序、陳述意見、聽證、閱卷

投稿日期：112 年 8 月 21 日

審查通過日期：113 年 3 月 25 日

* 律師、全國律師聯合會競爭法委員會主任委員、國立清華大學科技法律研究所兼任副教授，國立政治大學法學博士。本文曾發表於公平交易委員會「執法 30 週年回顧與前瞻學術研討會」，感謝與談人國立臺灣大學法律學院林明昕教授與 2 位審稿委員對本文所提供之寶貴意見，惟文責仍由作者自負。

一、前言

公平交易法（下稱公平法）自 1991 年（民國 80 年）2 月 4 日公布，1992 年 2 月 4 日施行，迄今逾 30 年，公平法自該法制定後迄今經多次修正，部分內容有相當大的改變，但公平法主管機關執法行政程序，立法時相當簡略，僅有公平法開始調查原因與調查程序規範，行政程序法在 1999 年 2 月 3 日公布，自 2001 年 1 月 1 日施行後，公平法執法程序因適用行政程序法規定，主管機關公平交易委員會（下稱公平會）依行政程序法相關規範，陸續訂定行政程序相關執法準則，其後公平法雖於 2015 年增訂中止調查程序之規範，但公平法就執法程序仍未脫立法時簡略架構，因公平法執法程序涉及受調查事業在調查程序相關權利義務，行政程序法關於行政程序相關規範，適用於公平法執法程序，是否充分保障受調查事業之權利，應值得探討研究。

隨著各國產業發展，競爭法制在各國均受重視，違反競爭法行為中如涉卡特爾（聯合行為）可能獲取暴利，各國競爭法制對部分違法事業課以高額金錢處罰，但競爭法執法程序因涉及經濟證據判斷、分析，與一般常見民事交易有別，競爭法執法程序中主管機關如何妥適判斷認定、同時保障受調查事業在行政調查程序上之權利，是近年來各國競爭法執法機關與國際組織關注議題。

各國就競爭法執法程序，可能因法制不同而異，但執法程序對受調查事業之保障規範應確保達正當行政程序(due process)要求¹，經濟合作暨發展組織(Organisation for Economic Cooperation and Development，下稱 OECD)自 2011 年開始即關注此議題，多次召開會議研討競爭法執法程序之透明與公平相關問題，就競爭法執法與正當行政程序，OECD 理事會依競爭委員會提議於 2021 年通過「競爭法執法透明度與程序公平建議」（Recommendation of the Council on Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement）²，以確立競爭法執法程序透明度與程序公

¹ Douglas H. Ginsburg & Taylor Owings, "Due Process in Competition Proceedings," *11(1) Competition Law International*, 39 (2015).

² OECD 競爭委員會自 2011 年起即關注競爭法執法透明度與程序公平。關於 OECD 2021 年前開建議與該組織歷年就此議題討論相關報告，請見該組織網站：OECD, "Recommendation of the Council on Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement," <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0465>, last visited on date: 2023/8/15.

平標準，供會員國參考；另國際競爭網路（International Competition Network，下稱 ICN）亦於 2015 年提出關於對競爭法主管機關「調查程序之建議」(ICN Recommended Practices for Investigative Process)³，該建議包含調查期間應使受調查者可對執法機構所持有證據與法律主張提出答辯。

公平法與相關執法準則，規範公平法執法程序自開始調查至最後決定處分，應遵行程序，該規範對受調查事業即行政程序之當事人程序權利影響大，尤其是最後決定處分前，究應遵守何程序，始符合正當行政程序之要求，影響尤為重大，公平會依公平法規定得為行為多元，包括：就事業結合申報決定禁止或不禁止結合（公平法第 13 條）、對聯合行為聲請許可決定許可或不許可（公平法第 15 條）、對於違反第 9 條、第 15 條、第 19 條至第 21 條、第 23 條至第 25 條規定之事業，得限期令停止、改正其違法行為或採取必要更正措施，並處以罰鍰（公平法第 40 條、第 42 條）、受調查者對於公平會依公平法第 27 條第 1 項規定所為之調查，無正當理由不得規避、妨礙或拒絕，得處以罰鍰（公平法第 44 條）等。限期令停止、改正其違法行為或採取必要更正措施等單純命違法義務人除去違法狀態或違法行為，雖因不具裁罰性，而非行政罰法所稱之行政罰⁴，但該處分對事業而言，仍屬不利處分，且影響事業營業活動，本文參照後述外國法制，以公平法執法程序命違法事業採取更正措施、罰鍰處分前程序為研究分析標的，研討我國公平法執法程序規範之妥當性。

本文首先簡要說明公平交易正當行政程序一般性概念與我國公平法執法之特點，並分析競爭法執法機關採委員會制，執法程序力求符合正當行政程序要求之歐盟（European Union，下稱 EU）、日本競爭法執法程序中處分前程序相關規範，與我國法制相比較，並檢討在正當行政程序要求下，我國現行公平法執法程序處分前

³ 該建議於 2018 年曾加以修正。該建議涉及競爭法調查的程序公平原則。由 6 部分組成，包括執法機構調查工具、執法機構政策和標準透明度、調查期間的透明度、調查期間的參與、內部流程、執法機構保障措施，以及保密措施與法律特權等。關於該建議全文引自 ICN 網站：ICN, “Recommended Practices for Investigative Process,” <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/portfolio/recommended-practices-for-investigative-process/>, last visited on date: 2023/8/18.

⁴ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂 16 版，三民書局，468（2021）；陳清秀，行政罰法，修訂 2 版，新學林出版公司，11（2014）。臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1289 號判決亦認公平會以事業「違反公平交易法第 21 條第 1 項規定，依（修正前）同法第 41 條第 1 項前段規定所為處分內容僅係單純命原告停止違法行為，揆諸前揭規定與說明，該處分因非屬裁罰性之不利處分，並無行政罰法之適用。」

程序相關規範，是否符合正當行政程序之要求，最後提出公平法處分前程序相關規範未來應修正方向之建議，以供執法機關未來修法參考。

二、公平法正當行政程序

（一）憲法正當行政程序意義

行政程序應遵行何程序始符正當行政程序？在憲法中雖無明文規範，但在我國司法院大法官會議解釋，從司法院釋字第 384 號解釋，認憲法第 8 條規定對人身自由保障之法定程序「係指凡限制人民身體自由之處置，在一定限度內為憲法保留之範圍，不問是否屬於刑事被告身分，均受上開規定之保障。除現行犯之逮捕，由法律另定外，其他事項所定之程序，亦須以法律定之，且立法機關於制定法律時，其內容更須合於實質正當，並應符合憲法第二十三條所定之條件」，「實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容」⁵。復在後續關於個別行政法規範合憲性爭議解釋時表明，行政程序應遵守之正當程序⁶，進而在司法院釋字第 663 號解釋中，表示「基於法治國家正當行政程序之要求，稅捐稽徵機關應依職權調查證據，以探求個案事實及查明處分相對人，並據以作成行政處分（行政程序法第三十六條參照），且應以送達或其他適當方法，使已查得之行政處分相對人知悉或可得知悉該項行政處分，俾得據以提起行政爭訟」⁷。

至憲法正當行政程序之具體內容，學者有認除個別法律有特別規定外，於行政程序法施行後，正當行政程序內涵包括：公正作為義務：包含迴避制度、組織適法、片面接觸之禁止等；受告知權：包含事前告知（預告）、事後告知（處分送達）、

⁵ 依該號解釋理由說明，實質正當法律程序「就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義；就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等」。

⁶ 關於司法院解釋涉及行政行為應踐行之正當程序之詳細分析與說明，請見湯德宗，「第十六章 行政程序法」，收錄於：翁岳生主編，行政法（下），增訂 4 版，元照出版公司，107-109（2020）。

⁷ 2009 年 7 月 10 日公布之司法院釋字第 663 號解釋係認稅捐稽徵法第 19 條第 3 項關於「稅捐稽徵機關對公司共有人所為核定稅捐之處分，以對公司共有人中之一人為送達，即對全體公司共有人發生送達效力之部分，不符憲法正當法律程序之要求，致侵害未受送達之公司共有人之訴願、訴訟權，與憲法第十六條之意旨有違」，應自解釋公布日起，至遲於屆滿 2 年時，失其效力。

救濟途徑之教示等；聽證權：指聽證（正式的聽證權）及陳述意見之機會（非正式的聽證權）；說明理由義務；行政資訊公開⁸。另有學者認行政程序當事人在行政程序中程序權利有：聽審權（陳述意見、聽證）、卷宗閱覽權、保密權、諮詢權及詢問權、設定代理之權利，並認司法院釋字第 689 號、釋字第 709 號解釋，基於憲法上正當程序原則，肯定行政程序之法律聽審原則，而憲法正當程序原則之憲法依據當在「法治國家原則」⁹。就正當行政程序之憲法依據，前開司法院相關解釋中，並無一致見解，有認我國憲法現行規範，並無類似美國憲法第 5 或第 14 修正之一正當法律程序之規定，憲法第 8 條原應限定於刑事程序與人身自由相關事項之適用，憲法第 22 條為人權保障之抽象性概括條款，是以就憲法正當法律程序之憲法依據，其根據或可援用憲法第 22 條，在具體內容上，可解釋為準用憲法第 8 條之規定¹⁰。

在司法院解釋中，亦揭示行政行為應遵行憲法正當行政程序之要求。但就憲法正當行政程序具體內容，在資訊公開部分包括以下幾則重要解釋：1.應確保都市更新「利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會」（參見司法院釋字第 709 號解釋）。2.就土地徵收條例之區段徵收程序，因原土地所有權人得申請以徵收後可供建築之抵價地折算抵付補償費，該抵價地之抵付，屬徵收補償之方式。「申請發給抵價地之申請期限，涉及人民財產權之限制，自應踐行正當之行政程序，包括應確保利害關係人及時獲知相關資訊，俾得適時向主管機關主張或維護其權利」（參見司法院釋字第 731 號解釋）。3.獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法關於「主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，亦未要求主管機關於核定前給予利害關係人陳述意見之機會，又未將核定處分分別送達於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，致未能確保其等知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，以主張或維護其權利；同辦法關於主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，又未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽

⁸ 湯德宗，行政程序法論，2 版，元照出版公司，175 以下（2003）；湯德宗，前揭註 6，110-125。

⁹ 陳敏，行政法總論，10 版，自版，822-842（2019）。

¹⁰ 關於正當行政程序之憲法依據討論，請見李仁森，「憲法上的正當行政程序——以行政處分之事前程序為出發點」，大法官 105 年度學術研討會，司法院，64-66（2016），<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=5364&id=107041>，最後瀏覽日期：2023/8/19。

證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，致未能確保其等知悉相關資訊及適時參與聽證之機會，以主張或維護其權利，均不符憲法要求之正當行政程序。」（參見司法院釋字第 739 號解釋）。4.土地法第 219 條第 1 項規定逕以「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日」為收回權之時效起算點，未規定該管直轄市或縣（市）主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告，致原土地所有權人無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當行政程序（參見司法院釋字第 763 號解釋）。

司法院前述解釋，均揭示行政行為應遵行憲法正當行政程序之要求，就憲法正當行政程序具體內容上，並未明確界定，依前開解釋，行政程序應遵行正當行政程序，應係指對利害關係人提供相關訊息，讓利害關係人得以陳述意見，或以聽證方式，以言詞進行陳述並辯論後，行政機關再審酌陳述意見、聽證與辯論內容為處分，並說明理由送達相對人。

（二）公平法執法程序特點

行政程序法規定之行政程序，除該法第 3 條規定之除外機關程序外，適用於所有行政機關之行政程序，但公平會就公平法執法程序，與其他機關行政程序相較有何特點？可能造成行政程序法規定之行政程序對公平法執法程序相對人之保障尚有不足？公平法執法程序有特點如下。

1.主管機關為專業人員組成獨立委員會

公平會為公平法主管機關（參見公平法第 6 條第 1 項）。依公平交易委員會組織法規定，該會掌理事項之一為「違反公平交易法案件之調查及處分」¹¹。公平會委員之任用，應具有法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學識及經驗¹²。且該會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，並依法獨立行使職權¹³。

¹¹ 參見公平交易委員會組織法第 2 條第 4 款。

¹² 參見公平交易委員會組織法第 6 條第 1 項。

¹³ 參見公平交易委員會組織法第 8 條。

即公平法主管機關係由專業人員組織之公平會，合議決定違反公平法事件調查處分。公平會就違反公平法案件，依檢舉或職權進行調查後，由承辦單位依行政程序擬具議案（處理意見），列入委員會議議程，再由委員會議進行討論決定¹⁴。

公平會組織係仿美國聯邦交易委員會（Federal Trade Commission）體制而設¹⁵，但就執法程序，並無特別規定，在委員會決議前，與首長制機關相同，與美國聯邦交易委員會執法程序，係由行政法官主持行政審判程序決定不同。

2. 公平法執法行為對象包括限制競爭與不公平競爭行為

公平法執法行為之對象行為包括限制競爭與不公平競爭行為，限制競爭行為包括獨占、結合、聯合行為、限制轉售價格與有該法第 20 條列舉有限制競爭之虞之行為；不公平競爭行為包括該法第 21 條不實廣告、第 23 條至第 25 條之行為。

3. 情節重大罰鍰計算基準程序有詳細規範

公平會對於違反公平法第 9 條（獨占事業濫用市場地位）、第 15 條（違法聯合行為）、第 19 條（違法限制轉售價格）、第 20 條（限制競爭之虞行為）規定之事業，依同法第 40 條第 1 項之規定得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣 10 萬元以上 5,000 萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣 20 萬元以上 1 億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。對於違反第 21 條、第 23 條至第 25 條規定之事業，依同法第 42 條規定得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣 5 萬元以上 2,500 萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣 10 萬元以上 5,000 萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。

事業違反公平法規定者，除該事業違法商業模式可能遭禁止實施外，第一次可能遭處以新臺幣 5,000 萬元高額罰鍰，對違法事業影響甚大；且如事業違反公平法第

¹⁴ 公平交易委員會，認識公平交易法，增訂 19 版，公平交易委員會，345（2021）。

¹⁵ 同上註，350。

9 條（獨占事業濫用市場地位）、第 15 條（違法聯合行為），經公平會認定情節重大者，得處該事業上一會計年度銷售金額 10% 以下罰鍰，不受前述罰鍰金額限制。

公平會情節重大案件之罰鍰計算程序，依公平法第 40 條第 3 項授權定有「違反公平交易法第九條及第十五條情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法」¹⁶（下稱情節重大罰鍰計算辦法），依該辦法第 2 條規定，公平法第 40 條第 2 項所稱之情節重大，係「指違法行為嚴重影響市場競爭秩序。」「前項所定嚴重影響市場競爭秩序，由主管機關審酌下列事項後認定之：一、違法行為影響競爭秩序之範圍及程度。二、違法行為為危害競爭秩序之持續時間。三、違法事業之市場地位及所屬市場結構。四、違法行為於違法期間之銷售金額及違法所得利益。五、違法行為類型為共同決定商品或服務之價格，或限制數量、交易對象、交易地區等聯合行為。」「有下列各款情形之一者，得認定為情節重大：一、獨占事業或參與聯合行為之一事業，其違法行為於違法期間內所獲商品或服務銷售金額逾新臺幣一億元。二、違法行為所得利益逾本法第四十條第一項所定罰鍰金額之上限。」依情節重大罰鍰計算辦法第 3 條規定，公平法第 40 條第 2 項所稱「事業上一會計年度銷售金額，指主管機關作成處分時該事業上一會計年度之營業收入總額。」

就適用前開情節重大罰鍰計算辦法計算罰鍰之程序為：

(1) 先算出基本數額

基本數額，依情節重大罰鍰計算辦法第 5 條規定，指違法行為於違法期間內所獲商品或服務銷售金額之 30%。

(2) 依增減因素調整

增減因素係指依情節重大罰鍰計算辦法第 6 條第 2 項、第 3 項規定加重、減輕因素¹⁷。

¹⁶ 公平會 101 年 4 月 5 日公法字第 10115604731 號令訂定發布全文 8 條，最新修訂版本為公平會 104 年 3 月 6 日公法字第 10415601941 號令修正發布名稱、第 1 條至第 4 條、第 6 條。

¹⁷ 依情節重大罰鍰計算辦法第 6 條第 2 項、第 3 項規定「前項所稱加重事由，指事業有下列各款情形之一者：一、主導或教唆違法行為。二、為確保聯合行為之遵守或履行而實施監督及執行制裁措施。三、五年內曾違反本法第九條或第十五條規定遭處分。」「第一項所稱減輕事由，指事業有下列各款情形之一者：一、於主管機關進行調查時，立即停止違法行為。二、具俊悔實據，並配合調查。三、與受害者達成損害賠償之協議或已為損害之補救措施。四、因被迫而參與聯合行為。五、因其他機關之核准或鼓勵，或依其他法規之規定。」

(3)決定罰鍰額度是否超過受處分事業上一會計年度銷售金額之 10%

近年來違反公平法第 9 條、第 15 條規定之事業，經公平會認定情節重大，並處以新臺幣億元以上罰鍰之處分案例相當多，如 2017 年 10 月 20 日高通公司(Qualcomm Incorporated)處分案，就違反公平法第 9 條之高通公司處以新臺幣 234 億元罰鍰¹⁸。

即公平法關於罰鍰係採取裁量型規範，即在公平法規定範圍內，由主管機關決定罰鍰數額，但就違反公平法第 9 條（獨占事業濫用市場地位）、第 15 條（違法聯合行為），經公平會認定情節重大者，公平會依公平法授權定有罰鍰計算標準，規定基本數額與增減因素。

4.決定違法事實與效果涉及專業經濟分析

公平會就事業認有違反公平法行為，應認定事實包括：市場界定、有違法行為、足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能；如係可能適用情節重大罰鍰規定者，應就適用情節重大罰鍰計算辦法規定情節重大之要件、上一會計年度銷售金額加以判斷。部分涉及經濟證據之分析判斷，非日常生活知識所得以決定。

5.公平會有廣泛調查權限

如前開說明，公平會就違法事業進行調查時，依公平法第 27 條之規定，得依下列程序進行調查，調查程序包括：一、通知當事人及關係人到場陳述意見。二、通知當事人及關係人提出帳冊、文件及其他必要之資料或證物。三、派員前往當事人及關係人之事務所、營業所或其他場所為必要之調查。為供調查、檢驗、鑑定或其他為保全證據之目的所必要，並可扣留「調查所得可為證據之物」。受調查者對於公平會依前述程序所為之調查，無正當理由不得規避、妨礙或拒絕。

受調查者違反公平法第 27 條前開規定，無正當理由規避、妨礙或拒絕者，公平會依同法第 44 條得處新臺幣 5 萬元以上 50 萬元以下罰鍰；受調查者再經通知，無正當理由規避、妨礙或拒絕者，主管機關得繼續通知調查，並按次處新臺幣 10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，至接受調查、到場陳述意見或提出有關帳冊、文件等資料或證物為止。

¹⁸ 公平會公處字第 106094 號處分書。

依前開說明，公平會對違反公平法規定之事業，有廣泛調查之權限，可多方面蒐集資料。公平會透過前開廣泛調查權限，調查程序所取得之資料，除受調查者提供者外，還包括關係人，關係人包括受調查違法事業之員工、競爭者、上游廠商、下游廠商，即受調查之當事人與關係人依公平法規定有義務提供與違法行為相關訊息與資料。

三、歐盟、日本競爭法處分前程序

EU 與日本競爭法執法程序，主管機關組織上同採委員會制與我國相同，對限制競爭行為，處分以金錢處罰或要求改正措施，亦與我國公平法就違法事業課以行政責任效果相近，是以 EU 與日本競爭法處分前程序法制，對我國應有參考價值。茲就 EU 與日本處分前之程序加以分析說明以供與我國後續法制比較。

（一）歐盟（EU）

歐洲聯盟基本權利憲章（the EU Charter of Fundamental Rights）第 41 條賦予任何人享有公正行政（good administration）之權利，此權利包括聽審與取得相關資訊權，第 47 條賦予受即時且公平審判權¹⁹。另歐洲人權公約（the European Convention on Human Rights）第 6 條亦規定「受公平審判權利」（right to a fair trial），均與 EU 競爭法執法程序是否符合正當行政程序相關。

EU 競爭法係歐盟運作條約（the Treaty on the Functioning of the European Union，下稱 TFEU）第 101 條、第 102 條²⁰，但該競爭法並無執法程序之規範，主要係以 2003 年執法規則（Regulation 1/2003）²¹ 規定調查處分程序。

¹⁹ Marek Martyniszyn, “Due Process in EU Competition Proceedings,” in: D. Daniel Sokol & Andrew T. Guzman (eds.), *Antitrust Procedural Fairness*, 1st ed., Oxford University Press, 1 (2019).

²⁰ TFEU 第 101 條（原第 81 條）第 1 項：「事業間協議、事業團體決議與一致性行為，係足以影響歐體會員國間交易，且以妨礙、限制或扭曲歐體共同市場競爭為效果或目的者，與共同市場不相容，應予禁止。包括下述行為：(a)直接或間接決定價格或其他交易條件；(b)限制或控制生產、市場、技術發展或投資；(c)分配市場或資源供給；(d)對交易相對人為差別待遇，致其受到競爭上不利利益；(e)以交易相對人接受附帶義務作為締約條件，而該附帶義務之性質與商業用途均與該契約毫無關聯。」第 2 項：「本條規定所禁止之協議或決議，應自動無效。」第 3 項：「但有下列情形時，第 1 項規定得被宣告不適用：一事業間協議或某種協議類型，一事業團體決議或某種決議類型，——一致性行為或某種一致性行為類型，有助於改善商品之生產或分配、

歐盟執委會（European Commission）於 2011 年 10 月，為因應正當行政程序要求，公布相關執法程序規則，主要以強化歐盟執委會審查程序透明度與預見可能性之「關於 TFEU 第 101 條與第 102 條執执行程序最佳實踐公告」（Commission notice on best practices for the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU，下稱最佳實踐公告）與聽證官職務權限規程（Decision of 13 October 2011 on the function and terms of reference of the hearing officer in certain competition proceedings）。歐盟最佳實踐公告第 1 條規定，該公告適用於違反 TFEU 第 101 條、第 102 條前開規定之執执行程序，即歐盟競爭法後述執法程序適用於違反前開 TFEU 第 101 條、第 102 條之限制競爭行為。

EU 就違反競爭法事件執法程序主要分為 2 階段，即調查程序（investigation stage）、決定禁止措施程序（procedure leading to a prohibition decision）。

EU 就違反競爭法事件，經初步調查程序後，認事業有違反前開競爭法規定，須為排除措施、罰鍰處分時，應對相關事業送交載有違法事實、應適用法條與認定理由之「異議告知書」（Statement of Objection），並給予收受告知書當事人主張與提出證據之答辯機會，以落實最佳實踐公告第 78 條規定，保障行政程序當事人受處分前聽證權利基本原則。聽證程序應由具有獨立性之聽證官（hearing officer）負責。

對違法事業之異議告知書，應清楚地表明如果告知書所載事實獲支持，委員會是否會對違法事業處以罰款²²。此時告知書將參考 EU 罰鍰執法準則（Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23(2)(a) of Regulation No 1/2003 (2006/C 210/02)）相關原則。在異議告知書中亦將說明可能導致罰款的基本事實和應

促進技術或經濟進步，並確保消費者能享受其利益，而無(a)對相關事業課以非必要之限制；或(b)使相關事業就系爭商品之重要部分排除競爭等情形者。」

第 102 條（原第 82 條）：「在歐體共同市場內或某個重要區域，一個或數個事業濫用其優勢市場地位之行為，係足以影響歐體會員國間交易，與共同市場不相容，應予禁止。包括下述行為：(a)直接或間接要求不公平價格或其他交易條件；(b)限制生產、市場或技術發展，致消費者權益受損；(c)對交易相對人為差別待遇，致其受到競爭上不利益；(d)以交易相對人接受附帶義務作為締約條件，而該附帶義務之性質與商業用途均與該契約毫無關聯。」該規定中文譯文，引自公平會網站，「歐體條約第 101 條（原第 81 條）及第 102 條（原第 82 條）」，<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=1069&docid=11201&mid=1069>，最後瀏覽日期：2023/8/16。

²¹ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty.

²² 2003 年執法規則第 23 條。

適用法律，如違法行為持續時間和嚴重程度、是故意或疏忽造成的。還將以足夠準確的方式提及加重或減輕事由（參見最佳實踐公告第 84 條）。

另雖無法律規定義務，但為提高執法透明度，委員會應努力在異議告知書中說明與後續罰款計算相關的事項，包括相關的銷售數字、應考量或將考量銷售數額的年份。此類訊息也可能在異議告知書後提供給當事人。供當事人表示意見（參見最佳實踐公告第 85 條）。

另為保障執法程序當事人之防禦權，EU 執法程序當事人於收受委員會交送異議告知書後，委員會如取得新證據或就該異議告知書所載事實有所調整時，應讓當事人知悉，以利表示意見，即如有新證據或新調整事實，委員會應以補充文件通知當事人（參見最佳實踐公告第 109、110 條）²³。

在異議告知書送達後，收受異議告知書當事人有閱覽委員會紀錄之權。閱覽內容除內部文書、營業秘密外，對其他委員會紀錄中之文書有閱覽權。歐盟執委會有義務將其所有資料全面對收受異議告知書之當事人公開。收受異議告知書之當事人，可提出答辯書，答辯書提出時間，因案情不同而異，但依委員會規則應在收受該異議告知書後最遲 4 週內，認有必要時，得聲請延長至 2 個月，一般大致為 6 週至 8 週，但是否延長答辯書提出期限，由負責聽證之聽證官決定。

當事人有言詞聽證權，在異議告知書答辯期限內，得請求由聽證官負責進行政程序之言詞聽證程序（最佳實踐公告第 106 條）。

至於言詞聽證程序中，當事人得以口頭方式提交其書面意見，在聽證程序，並容許當事人就罰鍰考量事項表示意見，該程序採不公開方式，讓當事人得以自由陳述，至口頭聽證程序中揭露訊息，僅能適用於系爭違反 TFEU 第 101 條和第 102 條的司法、行政程序，聽證會的任何參與者不得對外揭露或使用於其他目的。此限制也適用於口頭聽證程序紀錄，及任何可見事物。如律師於違反競爭法事件行政、司法程序目的外揭露口頭聽證期間訊息，委員會可通知所屬事務所以期採取紀律處分（最佳實踐公告第 107 條）。

基於口頭聽證的重要性，委員會競爭主管單位的慣例是確保高階主管與負責調查的委員會官員的案件小組、成員國的競爭主管機關、首席經濟學家團隊和相關的委員會機關，包括法律服務機構，也會應邀出席聽證會（最佳實踐公告第 108 條）。

²³ Cristina Teleki, *Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention on Human Rights*, 1st ed., Brill/Nijhoff, 221 (2021).

EU 競爭法處分執法程序，有幾項特點值得注意，可供我國參考：

1. 適用違反 TFEU 第 101 條、第 102 條規定限制競爭行為

前開說明之 EU 競爭法執法程序，僅適用於違反 TFEU 第 101 條、第 102 條限制競爭行為，與我國公平法處分前執法程序適用於限制競爭行為與不公平競爭行為不同。

2. 受調查事業有權收受異議告知書

受調查事業有權收受委員會交付異議告知書，記載事實、理由與認定之證據。

3. 當事人收受告知書後程序有權取得委員會所持有相關證據

但該證據如涉及第三人秘密訊息時，由聽證官審酌保護第三人秘密與當事人防禦權，決定是否提供當事人閱覽。EU 法制就因當事人閱卷可能涉及第三人秘密時，並不是直接拒絕閱卷，而是採取相關保密措施，如限制閱卷地點，都值我國參考。

4. 言詞聽證權

當事人得請求舉行由聽證官（直接向委員會競爭主管報告）主持之言詞聽證程序。該程序採不公開方式，且有防止聽證會訊息目的外使用之規範。但聽證官僅係主持言詞聽證程序，並不是最後決定是否處分者，而係由歐盟執委會決定最後之處分。

至主持聽證程序之聽證官雖非最後決定是否處分之人，是否符合正當行政程序之爭議，雖有認為在決定者前進行聽證程序係正當行政程序之一²⁴，但最佳實踐公告規定聽證程序係由非委員會成員之聽證官主持，此規定方式亦為後續日本法制所仿。

²⁴ 美國 Douglas H. Ginsburg 法官曾提出競爭法行政程序應遵行正當行政程序 5 種要求，包括：證據對質與答辯權、真正決定者前聽證程序、中立決定者、處分程序不拖延與由獨立法院審查，請見 Ginsburg & Owings, *supra* note 1.

（二）日本

1. 獨占禁止法聽取意見程序

日本獨占禁止法規定，設置委員會組織日本公平會（公正取引委員會）為主管機關，關於該法之執法程序在 2013 年（平成 25 年）修法時，針對處分前程序所發生問題，廢止日本公平會內部行政審判制度，同時充實日本公平會最終判斷命令排除措施等處分前程序，明文規定由日本公平會指定職員負責意見聽取程序、當事人得閱覽證明日本公平會認定事實之證據等規定。日本公平會並就意見聽取程序定有「聽取意見規則」，供執行聽取意見程序遵行，聽取意見程序與日本行政程序法（行政事件手続法）聽證程序內容雖不完全相同，但保障當事人程序權益程度則相同²⁵。

獨占禁止法規定日本公平會依該法第 7 條第 1 項或第 2 項、第 8 條之 2 第 1 項或第 3 項、第 17 條之 2、第 20 條第 1 項規定，對違反該法第 3 條（不得為私的獨占及不當交易限制²⁶）、第 6 條（國際協定或契約不得有不當交易限制或不公平交易方法之條款）、事業團體有違反該法第 8 條²⁷、違反該法關於事業結合之規定與違反該法第 19 條事業不得為不公平交易方法²⁸規定等事件，對違法事業命令將採取排除措施處分時，應對該當事人之違法事業進行聽取意見程序²⁹，該規定之程序於對違法事

²⁵ 關於日本獨占禁止法 2013 年修正內容「聽取意見程序」之說明，請見林秀弥，「平成 22 年獨占禁止法改正法案の検討」，新世代法政策学研究，第 8 号，197-216（2010）。

²⁶ 日本獨占禁止法所稱之「私的獨占」，依該法第 2 條第 5 項規定，係指「事業單獨或與他事業結合或共謀或以其他方式，排除或支配他事業之事業活動，致違反公共利益，實質限制一定交易領域之競爭者。」可分為「排除型私的獨占」與「支配型私的獨占」，典型的「排除型私的獨占」依日本執法準則（排除型私的獨占到係る獨占禁止法上の指針）規定為低價銷售、排他交易、拒絕供給與差別待遇。至「不當交易限制」，依該法第 2 條第 6 項規定，係指「事業以契約、協議或其他任何名義方式，與他事業共同決定、維持、調漲對價，或限制數量、技術、製品或交易相對人等，相互拘束事業活動，致違反公共利益，實質限制一定交易領域競爭者。」典型違反行為為價格卡特爾與圍標。關於日本獨占禁止法私的獨占與不當交易限制之說明，請見白石忠志、多田敏明編著，論点体系 獨占禁止法，2 版，第一法規，18-19、40-41（2021）。

²⁷ 日本獨占禁止法第 8 條規定「事業不得為下列各款規定之行為：一、在實質限制相關市場競爭。二、為第 6 條規定之國際協定或國際契約。三、限制在相關市場現在或將來事業之數目。四、不當限制團體成員事業之機能或活動。五、對團體成員之事業為符合不公平交易方法之行為。」

²⁸ 日本獨占禁止法第 2 條第 9 項規定不公平交易方法包括：拒絕交易、不當差別待遇、不當價格交易、維持轉售價格、濫用優越地位、日本公平會指定之不公平交易方法。

²⁹ 參見日本獨占禁止法第 49 條。

業準備課以罰鍰（課徵金）時亦準用³⁰。日本獨占禁止法聽取意見制度，係適用於私的獨占、不當交易限制行為、有不當交易限制或不公平交易方法條款之國際協定或契約、事業團體有違反該法第 8 條行為、違法事業結合與不公平交易方法等行為。

日本公平會處分前聽取意見程序³¹，係由日本公平會個案指定公平會職員（下稱聽取意見官）負責。日本公平會指定負責聽取意見之聽取意見官後應通知當事人（聽取意見規則第 14 條第 1 項）。聽取意見官原則上應直接聽取當事人陳述之意見。為確保其公正適切執行職務，避免參與調查後，又負責聽取意見，獨占禁止法明文規定參與系爭違法事件調查之審查部門官員或其他參與違法事件調查人員，不得受指定擔任聽取意見官³²。此係日本行政程序法之特別規定，在日本一般行政程序，聽證程序並無排斥系爭事件承辦人員擔任主持人之規定。

聽取意見程序，依獨占禁止法規定，應通知準備處分之當事人，該通知應載明下列事項³³：

- (1) 預定排除措施命令之內容。
- (2) 日本公平會認定之事實與就該事實法令之適用。
- (3) 聽取意見之期日與場所。
- (4) 關於聽取意見之組織與所在地。

該通知應預留至聽取預定期日相當期間，並載明預定命令之內容、日本公平會認定事實與適用法令，並以書面（聽取意見通知書）為之。該通知書中應教示得在期日出席陳述意見、提出證據、得要求閱覽、複製證據等意旨³⁴。

聽取意見通知書上，應記載證明日本公平會認定之事實之證據目錄（參見日本聽取意見規則第 9 條），日本公平會實務運作上，在聽取意見通知書上係以附加「證據目錄」方式為之。以便於受通知之當事人，申請閱覽、複製證明日本公平會認定事實之證據。

當事人接到聽取意見通知書後，就聽取意見程序，得委任代理人，該代理人得為當事人關於聽取意見程序一切行為³⁵。且該代理人與訴訟代理人限於律師不同，亦

³⁰ 參見日本獨占禁止法第 62 條。

³¹ 關於獨占禁止法規定聽取意見程序之詳細分析與討論，參見王銘勇，「公平交易正當行政程序——以處分前程序為核心」，全國律師，第 25 卷第 10 期，45-59（2021）。

³² 參見日本獨占禁止法第 53 條。

³³ 參見日本獨占禁止法第 50 條第 1 項。

³⁴ 參見日本獨占禁止法第 50 條。

即非律師亦得擔任代理人。但關於代理人資格，須以書面證明（聽取意見規則第 11 條第 1 項）。

獨占禁止法聽取意見制度特色之一在於當事人得聲請閱覽、複製證明日本公平會認定事實之證據。當事人得聲請閱覽、複製證據之時間為(1)依獨占禁止法第 50 條第 1 項規定，自收到聽取意見通知時起至聽取意見終結時止（獨占禁止法第 52 條第 1 項）；(2)為進行聽取意見所必要時（獨占禁止法第 52 條第 2 項）。

當事人所得閱覽之證據，依獨占禁止法第 52 條前開規定係指「證明公平會認定事實」之證據，但何謂證明公平會認定事實之證據，立法施行初期，即有認係實務重要之爭議問題，例如關於證據評價之證據，包括第三人基於日本公平會命令所提出之報告或審查官所提出之報告，是否在得閱覽證據之列？恐有爭議。另有認除證明日本公平會認定事實之積極證據外，日本公平會所有之消極證據，亦應公開，以促聽取意見程序與其後司法審查更加充實³⁶。

除閱覽證據外，獨占禁止法另規定當事人得請求複製證據，即閱覽證據時，得請求複製該當事人或其員工所製作之供述筆錄（紀錄）³⁷。但聽取意見規則第 13 條規定，得複製之證據，限於下列證據：

- (1)日本公平會依獨占禁止法第 47 條第 1 項第 3 款提出命令命當事人或其員工所提出帳冊書類及其他物品或當事人或員工自願提出冊簿書類（聽取意見規則第 13 條第 1 項第 1 款）。
- (2)依獨占禁止法第 101 條第 1 項規定當事人或其員工自願提出或留置物、第 102 條第 1 項至第 3 項、第 103 條之 3 規定自當事人或其員工扣押之物品（聽取意見規則第 13 條第 1 項第 2 款）。
- (3)對當事人或其員工訊問紀錄或供述紀錄（聽取意見規則第 13 條第 1 項第 3 款）。
- (4)基於獨占禁止法第 101 條第 1 項規定，記載詢問結果之紀錄（聽取意見規則第 13 條第 1 項第 4 款）。

但當事人向日本公平會申請閱覽證據，日本公平會非一定准許，如認該閱覽證據有(1)妨害第三人利益之虞時；或(2)其他正當理由時，依獨占禁止法第 52 條第 1 項之規定，得拒絕閱覽證據之申請。該規定所稱第三人，有認依獨占禁止法第 51 條

³⁵ 參見日本獨占禁止法第 51 條。

³⁶ 土田和博、栗田誠、東條吉純、武田邦宣，条文から学ぶ独占禁止法，2 版，有斐閣，317（2019）。

³⁷ 參見日本獨占禁止法第 52 條第 1 項。

用語，係指受聽取意見通知者以外之人，即指當事人以外之人均包括在內，是以當事人之員工也可能包括在內，即日本公平會就記載涉及當事人員工個人隱私事項之證據，當事人如申請閱覽或複製時，得依前開規定加以拒絕³⁸。

至如未供當事人閱卷之證據，在行政程序時如已存在，在行政訴訟程序是否得提出？日本有學者認在處分撤銷訴訟時，日本公平會得提出之證據原則上應以提供閱覽之證據為限。如申請閱卷時已存在之證據，但未提供當事人閱覽者，應限於有合理理由時，如在聽取意見程序未列為爭點，但在撤銷訴訟時列為爭點，為補充該部分主張，始得提出³⁹。

聽取意見期日程序，獨占禁止法規定聽取意見期日程序係非公開進行⁴⁰，並由公平會指定聽取意見官負責主持。聽取意見程序開始，應由日本公平會負責調查之職員即審查官，就預定命令之排除措施處分內容、公平會認定之事實與證明該事實證據、應適用之法令加以說明；如係預計命令處分繳納罰鍰者，係就預定命令繳納罰鍰（課徵金）金額、罰鍰計算的基礎與關於罰鍰之違法行為加以說明⁴¹。當事人在聽取意見期日得出席陳述意見，同時提出證據，且經主持人同意後，得詢問審查官⁴²，聽取意見官在聽取意見期日，認有必要時得提出問題詢問當事人，並促當事人陳述意見或提出證據，亦得對審查官要求說明⁴³。聽取意見官在聽取意見期日，依當事人陳述意見、提出證據與詢問與審查官之說明，認有續行聽取意見程序之必要時，得再訂聽取意見期日，該期日必須以書面通知當事人，但當事人如出席聽取意見期日，以口頭告知即可⁴⁴。

聽取意見官在聽取意見期日後，應製作記載在聽取意見期日，聽取當事人意見經過紀錄與整理關於聽取意見事件問題之報告書，向日本公平會提出⁴⁵，當事人得請求閱覽聽取意見官所製作聽取意見紀錄與報告書⁴⁶。該閱卷在聽取意見程序終結前，

³⁸ 岩成博夫、橫手哲二、岩下生知編著，逐条解説 平成 25 年改正独占禁止法：審判制度の廃止と意見聴取手続の整備，初版，商事法務，73（2015）。

³⁹ 白石忠志、多田敏明編著，前掲註 26，564。

⁴⁰ 參見日本獨占禁止法第 54 條第 4 項。

⁴¹ 參見日本獨占禁止法第 54 條第 1 項、第 62 條第 4 項。

⁴² 參見日本獨占禁止法第 54 條第 2 項。

⁴³ 參見日本獨占禁止法第 54 條第 3 項。

⁴⁴ 參見日本獨占禁止法第 56 條。

⁴⁵ 參見日本獨占禁止法第 58 條第 1 項、第 4 項。

⁴⁶ 參見日本獨占禁止法第 58 條第 5 項。

應向聽取意見官申請，在聽取意見程序終結後，應向日本公平會申請（聽取意見規則第 22 條）。

2. 聽取意見制度檢討

日本 2013 年修正獨占禁止法所採行之聽取意見制度，係針對該法修法前日本公平會內部行政審判制度若干缺失加以調整修正，但應注意的是該制度同時配合日本公平會行政處分司法救濟制度修正，即將日本公平會之處分與一般行政處分行政救濟採取相同程序，由東京地方法院為一審管轄法院⁴⁷，與修改前由東京高等法院管轄不同。

其次，獨占禁止法所採聽取意見程序係屬「事前陳述意見型」制度，與修法前行政審判程序屬處分事後審查機制不同，即在日本公平會處分前，當事人透過聽取意見程序陳述意見，提出證據，使日本公平會委員會決議前，可再審酌當事人所陳述之意見或提出之證據，可能採取與聽取意見程序前不同決定。

聽取意見制度特點之一，在於當事人可透過閱覽證據程序，知悉日本公平會認定事實、計算罰鍰金額所依據之證據，並可針對該證據提出答辯，行政程序較修法前更加透明化，但缺點在於當事人所得閱覽之證據，範圍過小，仍有不足，在複製證據部分範圍太小，與前述 EU 法制與實務運作相較，當事人是否得以充分取得日本公平會認定事實之證據，實有疑義。

獨占禁止法處分前聽取意見程序有以下特點值得我國參考：

(1) 適用於限制競爭行為

聽取意見程序適用於違反不得為私的獨占及不當交易限制、違反國際協定或契約不得有不當交易限制或不公平交易方法之條款、事業團體違反該法第 8 條行為、違反關於事業結合之規定與違反不得為不公平交易方法規定等事件，即適用於限制競爭行為。其與我國公平法執法程序適用範圍除限制競爭行為外，包括部分不公平競爭行為不同。

⁴⁷ 依日本獨占禁止法第 85 條規定，關於日本公平會所為命令排除措施等處分行政訴訟，由東京地方法院專屬管轄。

(2)由聽取意見官負責聽取意見程序

日本聽取意見程序係由聽取意見官負責聽取意見程序，聽取意見官與負責調查程序審查官職權分離，與前述 EU 法制相近。

(3)聽取意見程序揭露處分相關資訊

聽取意見程序負責調查之審查官就預定命令之排除措施處分內容、公平會認定之事實與證明該事實證據、應適用之法令加以說明；如係預計命令處分繳納罰鍰者，係就預定命令繳納罰鍰（課徵金）金額、罰鍰計算的基礎與關於罰鍰之違法行為加以說明。處分透明度增加，有利於受處分人提出證據答辯，受處分人亦有可能接受處分結果，與日本公平會達成協議。

四、陳述意見程序

（一）行政程序法與公平法陳述意見程序

1.行政程序法陳述意見規範

行政程序法第 102 條規定行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。同法第 103 條復規定，得不給予陳述意見之機會，即如有該條規定之情況者，行政機關得不給予相對人陳述意見之機會。該情況包括「一、大量作成同種類之處分。二、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。三、受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者。四、行政強制執行時所採取之各種處置。五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。六、限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。七、相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者。八、為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。」

至行政機關通知相對人陳述意見方式，依行政程序法第 104 條規定應以書面記載下列事項通知相對人，必要時並公告之：一、相對人及其住居所、事務所或營業所。二、將為限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實及法規依據。三、得依第

105 條提出陳述書之意旨。四、提出陳述書之期限及不提出之效果。五、其他必要事項。書面通知相對人之文書或公告，應載明前述事項，目的在使相對人知悉案情，得於指定期間內，提出陳述書陳述意見⁴⁸。

行政程序法第 102 條規定陳述意見方式，應屬行政機關經行政調查後決定處分前，讓相對人就「限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實」陳述意見之程序，與同法第 39 條規定行政調查程序中讓受調查者陳述意見之程序，應不相同。誠然行政機關行政調查時，通知相對人陳述意見，有時會將處分所涉及相關資訊包括時間、地點與行為通知相對人，請相對人陳述意見，其係以第 39 條為依據，其陳述意見與第 102 條處分前陳述意見之程序不同。

但行政程序法處分前陳述意見之程序，既係提供相對人在處分前就處分表達事實與法律意見，陳述人亦可以在陳述意見程序提出證據，供行政機關在處分時審酌，但要落實相對人在處分前陳述意見權利，應以相對人在陳述意見前知悉處分所涉及違法行為與認定該行為之依據（證據）為前提，如在陳述意見程序前，僅通知相對人抽象違法行為或未說明認定依據，要求相對人陳述意見，相對人自難以充分就事實與法律陳述意見，此陳述意見程序僅係形式保障，不符行政程序法處分前陳述意見規範本旨，是以多數處分前陳述意見程序，通知時會說明違法行為時地，並附上相關證據（如照片），供相對人就該違法事實陳述意見。

2. 公平法執法程序之陳述意見程序

公平法執法程序，適用行政程序法相關規定，公平會經調查後決定處分時，負責調查之人員將所調查之違法事件作成議案列入委員會議前，依行政程序法處分前陳述意見之規定，自應通知相對人陳述意見。

但公平法第 27 條第 1 項第 1 款亦規定，公平會調查時，得「通知當事人及關係人到場陳述意見。」此規定之陳述意見應屬行政調查程序之陳述意見，而非該會決定處分前依行政程序法第 102 條規定所為之陳述意見。

公平法第 27 條之陳述意見與行政程序法第 39 條規定相近，為調查事實或證據之必要，通知相關人陳述意見，同屬行政調查程序蒐集證據方法之一；但行政程序法第 102 條之陳述意見，用語相同，但意義不同，主要區別在於當事人在公平會行

⁴⁸ 參見行政程序法第 104 條立法理由說明。

政調查時拒絕陳述意見，可能遭處以罰鍰，但在處分前陳述意見程序，係屬相對人程序上權利，自得拋棄。

公平會就陳述意見程序，定有「公平交易委員會陳述意見場所管理要點」（下稱場所管理要點）⁴⁹，但該要點係為「執行案件調查時，為維持陳述意見場所之秩序」所為之規定（參見場所管理要點第 1 點），主要規定內容為：

- (1)陳述人與陪同人員報到程序。
- (2)陳述人陪同人員須經公平會人員同意後始得陪同在場。
- (3)陪同人員如有妨礙談話進行之行為，公平會人員應予勸止；不聽勸止者，得命其離開，並記明於陳述紀錄。
- (4)陳述場所內禁止陳述人與陪同人員錄音、錄影、攝影或為通訊行為。但公平會必要時得全程錄音或錄影存證。
- (5)到場陳述人應就公平會談話人詢問事項據實陳述，不得有隱匿或增添情事。
- (6)陳述人於陳述紀錄完成後，如紀錄有錯誤得請求更改，且於紀錄更改處、騎縫處及緊接記載之末行簽名或蓋章。
- (7)有陪同人員在場者，陳述紀錄應一併記載，且陪同人員應於陳述紀錄中簽名。
- (8)到場陳述人及陪同人員對於陳述紀錄不得抄錄、影印或攝影。但依行政程序法第 46 條及公平會卷宗閱覽須知向該會提出申請者，不在此限。
- (9)到場陳述人於陳述時知悉之他人或他事業秘密，於會外不得有危害或洩漏之行為。
- (10)陪同人員為輔佐人者，其所為之陳述，到場陳述人或代理人若未立即提出異議者，視為到場陳述人或代理人所自為。

依前開場所管理要點規定內容，該要點規定之陳述意見，與行政程序法第 102 條規定處分前陳述意見不同，屬公平法第 27 條規定陳述意見，應屬行政調查程序蒐集證據方法之一。

（二）公平法執法程序陳述意見之問題

公平法執法程序就處分前陳述意見程序，係以行政程序法陳述意見規定為依

⁴⁹ 84 年 10 月 18 日奉主任委員核定並實施，最新修訂版本為公平會 110 年 12 月 21 日公法字第 1101560508 號函分行。

據，定有相關執法準則，但該執法準則係屬行政調查蒐集證據之程序。公平法執法程序陳述意見，有下列問題：

1.欠缺處分前陳述意見程序相關作業規定

EU 與日本競爭法制，當事人於主管機關決定處分前就遭指控違法事實，有權提出事實與法律答辯，均係針對競爭法執法程序所設特別程序。公平法執法陳述意見程序，應參考 EU 與日本競爭法制，針對公平法執法特點，訂定處分前陳述意見執法準則，以保障當事人程序之權益。

2.陳述意見前應提供與違法事實相關充分資訊

公平法執法程序中處分前，經公平會調查結果，認有違法事實，由承辦單位擬具處理意見列入委員會議議案前，依行政程序法處分前陳述意見程序之規定，應通知相對人陳述意見。如前開說明，在通知陳述意見時，應讓相對人知悉違法行為相關事實與認定之依據。在違反公平法第 9 條、第 15 條規定情節重大，依公平法第 40 條第 2 項規定，罰鍰數額提高至違法事業「上一會計年度銷售金額」10%，適用情節重大罰鍰計算辦法時，就罰鍰數額計算與「主管機關作成處分時該事業上一會計年度之營業收入總額」、「違法行為於違法期間內所獲商品或服務銷售金額」相關，就此二數額相關證據亦應提供相對人陳述意見。

如最高行政法院 108 年度判字第 232 號判決中，就不實廣告行為人提出原處分未給予陳述意見主張，該判決認公平會曾多次通知受處分人陳述意見，且係通知受處分人就系爭資費方案廣告內容、意涵，提出陳述書為事實上及法律上陳述，並提出與本案有關之說明資料。該通知載明違法行為內容，請受處分人陳述意見，應係處分前請受處分人提出答辯意見。

違反公平法事件處分就違法事實、罰鍰數額考量因素相關數額之判斷，常涉及經濟證據分析解讀，讓當事人（受處分人）在處分前陳述意見，既可充分保障當事人程序權利，也可避免明顯錯誤之發生。如公平會 2015 年就鉅質電容業者聯合行為處分，依 2012 年 4 月 5 日訂定發布之「違反公平交易法第十條及第十四條情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法」時，誤以 102 年度營業收入總額為基準，且將子公司銷

售金額納入。該處分遭行政法院判決撤銷⁵⁰。原處分就該件情節重大罰鍰考量因素，如在處分前提供罰鍰計算基準相關資訊，當事人得以就該部分陳述意見，應可避免處分發生錯誤。

3.違反公平法事件應限縮解釋行政程序法第 103 條免給予相對人陳述意見之適用

行政程序法第 103 條規定在特定情況，行政機關得免給予相對人陳述意見之機會。在公平法執法程序上曾發生公平會處分經法院判決以部分事實認定有誤為由，撤銷原處分，該會就相對人違法行為重為處分前未給予相對人陳述意見，經受處分人以該重為處分違反行政程序法規定提起行政訴訟後，最高行政法院判決認：

「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，得不給予陳述意見之機會，行政程序法第 103 條第 5 款定有明文。查本件上訴人上開違規行為已有卷附系爭廣告首頁文字及內頁之『全區平面配置參考圖』『3D 剖面透視示意圖』『A、B、C、特 C、特 E 平面配置參考圖』『特 F 平面配置參考圖』圖樣可憑，復以地方業務主管機關即改制前臺中縣政府於被上訴人前次處分前，即函復被上訴人該雙車位所在之騎樓位置之實際用途及限制，且原審前判決亦認定被上訴人就系爭廣告關於雙車位之內容，依違反公平交易法第 21 條之規定予以論處，認事用法並無違誤在案，堪認上訴人之違規事實，在客觀上足以確認，則被上訴人據以作成原處分，未再通知上訴人陳述意見，核與上述規定無違⁵¹。」

該案事實係公平會認受處分人廣告內容之「雙車位」及「台灣『首座』會呼吸的房子」均違反行為時公平法第 21 條之規定，合併作成前處分予以裁罰，受處分人提起行政救濟程序，經臺北高等行政法院判決⁵²認定系爭廣告中「雙車位」之表示屬虛偽不實，但關於「台灣『首座』會呼吸的房子」部分不構成違法，將原處分撤銷，並經最高行政法院判決⁵³駁回公平會上訴而確定後，公平會依該撤銷原處分判決認定事實，就系爭廣告關於雙車位之內容，重為處分⁵⁴。

⁵⁰ 最高行政法院 108 年度判字第 597 號判決。

⁵¹ 最高行政法院 102 年度判字第 223 號判決。

⁵² 臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2388 號判決。

⁵³ 最高行政法院 99 年度判字第 1178 號判決。

⁵⁴ 公平會公處字第 100021 號處分書。

本判決以上訴人（受處分人）既經法院判決認定有違規事實確定，在客觀上足以確認，則公平會據以作成原處分，未再通知上訴人陳述意見，符合行政程序法第 103 條規定之不給予陳述意見之例外情事，惟此判決見解仍有待斟酌。蓋行政程序法第 103 條係行政程序相對人陳述意見機會之例外規定，為避免人民陳述意見之機會遭不當剝奪，學者有認應嚴格解釋行政程序法第 103 條之例外條款⁵⁵，於違反公平法事件，陳述意見係就違法事實之事實與法律陳述意見，此案涉及公平會重為處分時，撤銷第一次處分確定判決認定事實拘束力範圍、依據，在有疑義情況，給予當事人陳述意見之機會，始符正當行政程序要求本旨，於違反公平法事件處分前應限縮解釋行政程序法第 103 條免給予相對人陳述意見之適用。

五、聽證程序

（一）行政程序法與公平法之聽證程序

1. 行政程序法處分前聽證程序

行政程序法第 54 條以下定有聽證程序節，規定行政程序聽證程序之發動、通知、主持人與聽證進程序。行政程序法規定聽證程序係使人民有參與行政決定的可能性⁵⁶，以落實行政程序法第 1 條民主與公開機制之立法目的。

聽證程序之發動情況有二，即強制聽證程序、職權聽證程序。前者係法規有明文規定，應經聽證程序者；後者係行政機關認有舉行聽證程序之必要者⁵⁷。

行政程序法規定聽證程序舉行前，應將包括聽證事由與依據相關事項，通知當事人及已知利害關係人（行政程序法第 55 條）。聽證程序由行政機關首長或其指定之人擔任主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令人員在場協助（行政程序法第 57 條）。

聽證進程序，應公開以言詞為之（行政程序法第 59 條第 1 項）；以主持人說明案由開始。主持人或其指定之人應說明事件之內容要旨（參見行政程序法第 60 條）；當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後，得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問（參見行政程序法第 61 條）。

⁵⁵ 林明鏘，行政法講義，修訂 6 版，新學林出版公司，432（2021）。

⁵⁶ 李惠宗，行政法要義，8 版，元照出版公司，315（2020）。

⁵⁷ 同上註，317。

行政程序法就行政處分聽證程序復規定，行政機關於有「法規明文規定應舉行聽證者」、「行政機關認為有舉行聽證之必要者」情形之一者，應舉行聽證（參見行政程序法第 107 條）；行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第 43 條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定（參見行政程序法第 108 條第 1 項前段）。當事人不服依第 108 條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序（參見行政程序法第 109 條）。

依行政程序法前開關於行政處分前聽證程序之規定，可發現在行政程序法聽證程序雖讓當事人有參與行政處分決定之程序之機會，但就聽證程序前，應提供當事人何種與行政處分相關訊息，行政程序法規定除在通知載明「聽證事由與依據相關事項」外，並無明確規定，當事人如何在聽證程序中就事實與法律提出意見、證據，實有疑義。

2. 公平法執法處分前聽證程序

公平會就公平法執法之聽證程序，定有「公平交易委員會舉行聽證應行注意事項」（下稱聽證注意事項）⁵⁸。聽證注意事項共有 24 點，係參照行政程序法前開規定訂定。第 2 點即明文揭示「本注意事項所稱之『聽證』，係指行政程序法第一章第十節所規定之聽證程序」。同時表明「本注意事項規範之聽證程序，提供案件當事人及其他利害關係人陳述意見、提出證據之機會。著重於案件事實之發現，聽證中不對案件實體加以判斷或作出決定。參加者應儘可能提供詳細說明與資料，俾利於本會綜合書面與實地調查及聽證所發現之事實，對案件作成正確與妥適之決定。」

至公平法執法程序處分前聽證程序之發動，依聽證注意事項規定有下列「依公平交易法第二十七條規定調查後，認屬對所處市場具有全面性之影響、對上下游產業利益及公共利益具有重大影響，或涉及公平交易政策之重大案件者」、「其他有舉行聽證必要之情形者」情事之一者，得舉行聽證。聽證應由委員或承辦處提出，經委員會決議通過後，始得舉行（參見聽證注意事項第 4、5 點）。即就行政調查案件是否舉行聽證程序，委員會有完全裁量權限，受調查相對人之請求並不是主要考

⁵⁸ 公平會 89 年 11 月 30 日第 473 次委員會議通過，最新修訂版本為公平會 111 年 3 月 21 日公法字第 1111560106 號令發布。

量因素，與 EU 競爭法執法程序，於受調查相對人接到異議告知書，提出申請時，即應舉行聽證，受調查相對人有聽證請求權不同。

聽證程序之主持人應由主任委員或其指定之人員負責擔任。聽證進行時，除有特殊事由，該會委員均應出席聽證（聽證注意事項第 15 點）。聽證注意事項就聽證程序主持人之資格並無限制，僅規定係由主任委員或其指定之人員負責擔任，與行政程序法規定相同，與 EU、日本限制主持人資格不同。

為使聽證順利進行，聽證注意事項規定視個案之繁複程度及出席者之多寡，得於聽證期日前，通知當事人或其他已知之利害關係人，就下列事項，舉行預備聽證：議定聽證進行之程序、釐清個案之爭點、提出有關之文書及證據、其他與聽證有關之事項（聽證注意事項第 17 點）。

聽證進程序如下（聽證注意事項第 18 點）：

- (1)先由主持人介紹出席聽證之人員，並詢問當事人對於出席人員資格有無異議；如無異議，由主持人說明案由，宣布發言順序、時間及其他應注意事項。
- (2)承辦單位摘要報告案件之案情及處理情形。
- (3)出席者陳述意見、提出證據：發言順序按預備聽證議定順序或主持人依下列類組安排發言順序。順序為案件當事人、其他利害關係人、證人、鑑定人及其他第三人（含政府機關、學者專家及有關單位）。
- (4)主持人或經其同意之本會委員、承辦單位，亦得向出席聽證之當事人及其他到場人進行詢問，詢問內容應與案件相關，並請受詢者答復。
- (5)當事人經主持人同意後並得對本會指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。
- (6)詢問當事人或利害關係人有無最後陳述。

公平法聽證程序與行政程序法行政處分聽證規定內容相較，公平法執法程序處分前聽證程序規定較為具體詳細，但公平會決定處分前實施聽證程序案例相當少，該會曾在 2005 年（民國 94 年）9 月 13 日公告該會就「國內水泥業者被檢舉涉及聯合行為案」進行調查，除已函請當事人及利害關係人提供相關資料並到會說明外，因本案屬重大繁複案件，對市場相關產業具有全面性之影響，且涉有公共利益，於同年 10 月 17 日舉行聽證程序。於 2005 年 12 月 21 日認國內 21 家有競爭關係之國內水泥供應銷售業者，於 2001 年 3 月起至 2004 年底間，以合資、契約、集會或其他方式之合意，共同決定調漲價格、限量發貨、轉銷水泥、退出市場或不為進口等

相互約束事業活動之行為，嚴重影響國內水泥供需之市場功能，違反行為時公平法第 14 條第 1 項本文（現行公平法第 15 條）禁止聯合行為之規定，乃依同法第 41 條前段（現行公平法第 40 條）之規定予以處分，分別處以罰鍰，同時命其停止違法行為⁵⁹。

（二）處分前聽證程序爭議問題

1. 行政調查或保障當事人程序權利定性不明

依公平會前開聽證注意事項規定，如係適用於決定處分前程序，公平會係由「承辦單位摘要報告案件之案情及處理情形」，與 EU 異議告知書所載內容及日本法制聽取意見程序通知所記載事項相比較，內容簡略。且出席人員除當事人外，尚包括其他利害關係人、證人、鑑定人及其他第三人（含政府機關、學者專家及有關單位），聽證注意事項所規定之聽證程序，究係保障當事人之行政程序權，讓當事人在聽證程序就公平會初步認定違法事實與證據進行陳述，或係行政調查程序，定性不明，該規定之聽證程序，是否符合正當行政程序之要求，實有疑義。

2. 處分相關資訊是否充分揭露

如前開說明，公平會聽證注意事項，僅規定在聽證程序進行中「承辦單位摘要報告案件之案情及處理情形」，對當事人而言，是否充分獲得可能遭處分違法行為之資訊（事實、認定事實之理由或證據）並不明確，因處分相關事項未充分揭露，在公平會與行政程序當事人間就系爭案件相關資訊極度不對等，也造成公平交易行政程序不透明，當事人在行政程序中可能陳述之事實與或法律相關意見，反拖延至訴訟程序始會提出，造成案件拖延，影響當事人相關權利。

3. 限制競爭行為案件相對人應有聽證請求權

如前開說明，EU 聽證程序與日本聽取意見程序，均僅適用限制競爭行為，我國公平法與聽證注意事項，並未區分適用案件類型，以「認屬對所處市場具有全面性

⁵⁹ 公平會公處字第 094136 號處分書。

之影響、對上下游產業利益及公共利益具有重大影響」、「涉及公平交易政策之重大案件者」、「其他有舉行聽證必要之情形者」等不明確標準決定是否舉行聽證程序，受調查人並無聽證請求權。聽證注意事項就此應有修正之必要，基於限制競爭行為（獨占、違法結合、聯合、限制轉售價格與其他有限制競爭之虞之行為）危害性較大，參考 EU 前開法制，應明文規定相對人請求時，採強制聽證程序，不公平競爭行為案件則採職權聽證程序，由公平會依違法案件之個案狀況，決定是否進行聽證程序。

六、閱卷權

（一）行政程序法與公平法閱卷權

1. 行政程序法規定閱卷權

閱卷權係閱覽系爭處分相關文件、證據，閱覽不僅是單純觀看，包括抄寫、複印、拍照或攝影。民、刑事與行政訴訟法，就訴訟程序中閱卷程序有詳細規定，當事人取得訴訟相關訊息主要程序。在刑事訴訟部分，司法院釋字第 737 號解釋認為在偵查中之羈押審查程序，應以適當方式及時使犯罪嫌疑人及其辯護人獲知檢察官據以聲請羈押之理由，並使其知悉聲請羈押之有關證據，俾利其有效行使防禦權，始符憲法正當法律程序原則之要求。司法院釋字第 762 號解釋認為，未賦予有辯護人之被告閱卷權，妨害被告防禦權之有效行使，亦與憲法第 16 條保障訴訟權之正當法律程序原則意旨不符。前開司法院解釋均彰顯在刑事訴訟程序中，被告閱卷權為憲法保障人身自由正當法律程序主要權利。

行政程序法並無如民、刑事訴訟法，設有當事人閱卷之規定，但要落實處分前行政程序陳述意見、聽證程序，如前開說明，應以行政機關提供當事人關於處分相關訊息為前提，行政程序當事人知悉處分相關訊息，始可能在處分前，提出事實或法律上主張，以維護其權利，即前開陳述意見或聽證程序，與當事人在處分前是否能充分獲取相關資訊有關。而當事人要取得處分相關資訊，即應向行政機關申請閱卷，是以閱卷權與行政程序當事人陳述意見、聽證等聽審權有密切關係，閱卷權之依據在於實現「當事人公開原則」與「當事人武器平等原則」⁶⁰。

⁶⁰ 陳敏，前揭註 9，829。

行政程序法第 46 條規定為當事人閱卷主要依據，依該條規定當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。行政機關對收到閱卷之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕，拒絕閱卷情形包括：

- (1)行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。
- (2)涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。
- (3)涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。
- (4)有侵害第三人權利之虞者。
- (5)有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。

但前開(2)、(3)無保密必要之部分，仍應准許閱覽。當事人就第 46 條第 1 項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。

2. 公平法執法程序之閱卷權

公平交易委員會就公平法執法程序閱卷定有「公平交易委員會卷宗閱覽須知」⁶¹（下稱閱卷須知）。

閱卷須知係「為執行行政程序法第 46 條卷宗閱覽之規定」而訂定，依該須知規定，申請人申請卷宗閱覽，應填具規定格式申請書；如委任代理人辦理者，並應向該會提出委任書（閱卷須知第 2 點第 1 項）。

申請閱卷者，限於當事人與因行政程序進行將影響其權利或法律上利益之利害關係人為限（閱卷須知第 2 點第 2 項）。公平會收受閱卷申請書後，應發文徵詢資料提供者於 10 日內表示意見。但於該會案件調查過程中已表示同意公開或提供者，則不在此限（閱卷須知第 4 點第 1 項）。

前項資料提供者之意見，得供本會審酌閱卷範圍之參考；若逾期未回覆者，本會得逕依第 5 點為準駁之決定（閱卷須知第 4 點第 2 項）。

就當事人得申請閱卷之資料範圍，公平會定有「公平交易委員會卷宗資料分類提供閱覽參考表」，由該會依行政程序法第 46 條前開規定判斷是否准許閱覽。

⁶¹ 公平會 104 年 9 月 2 日第 1243 次委員會議通過，最新修訂版本為公平會 111 年 2 月 23 日公法字第 1111560076 號函分行。

依「公平交易委員會卷宗資料分類提供閱覽參考表」規定，該表內所列卷證，除檢舉人與被檢舉人身分個人資料，不供閱覽外，是否准許當事人閱覽，情況如下：

(1)當事人（檢舉人、被檢舉人）所提供者

產銷資料、意見陳述、其他案情資料，該會「除本質上有機密性質者外，原則提供，但經檢舉人／被檢舉人請求保密而有正當理由或有妨礙本會維護公共利益之職務進行者，得不提供。」「實物（證物）不提供，但其照片可原則提供。」

(2)關係人提供

產銷資料、意見陳述、其他案情資料，該會「原則提供，但經關係人請求保密而有正當理由或有妨礙本會維護公共利益之職務進行者，得不提供。」「實物（證物）不提供，但其照片可原則提供。」

(3)公平會調查所得資料

公平交易委員會調查，是否同意閱覽，依證據內容而定：

約談陳述紀錄：「原則上提供閱覽，但涉機密或經陳述人請求保密而有正當理由或有妨礙本會維護公共利益之職務進行者，得不提供。」

閱卷調查：原則僅提供取樣設計，並提供統計結果，但個別問卷則不提供閱覽。

專家意見：除專家身分背景不提供外，鑑定意見與專業見解「原則提供，但經鑑定人或專業意見提供者請求保密或有妨礙本會維護公共利益之職務進行者，得不提供。」

座談會及公聽會意見：提供「彙總分類結論」，個別發言紀錄「原則提供，但視性質經該與會者請求保密或有妨礙本會維護公共利益之職務進行者，得不提供。」

公會團體意見：提供閱覽。

其他機關意見及資料：機關來函及其代表到會陳述「原則提供，但經該機關請求保密或有妨礙本會維護公共利益之職務進行者，得不提供。」

其他調查所得資料：公平會檢查記錄「原則提供，但如有部分涉機密性質或有妨礙本會維護公共利益之職務進行者，得不提供。」實物（證物）不提供閱覽，但照片原則上可提供；攝影、錄音不提供閱覽。

「公平交易委員會卷宗資料分類提供閱覽參考表」前開規定，涉及處分相關卷宗與證據，當事人申請閱覽時，是否提供閱覽，公平會依行政程序法第 46 條第 2 項

第 3 款（涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者）、第 4 款（有侵害第三人權利之虞者）、第 5 款（有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者）等理由，有裁量權限。惟如檢舉人或關係人所提供產銷資料，如系爭商品生產數量、年度銷售額、營業額等，有時係屬相關事業營業秘密，但在違反公平法事件是界定市場範圍重要參考數據，既係處分所需使用之證據，也是當事人外事業的營業秘密，在何條件下既可提供當事人閱覽，也可保護該當事人以外事業之營業秘密，應是閱卷程序主要問題。

就當事人閱卷所得卷證之使用，閱卷須知第 8 點規定「依本須知所取得之資料，除供本案參考外，不得移作其他用途，並應依相關法令保護規定使用，如有違反者，依相關法令規定處罰之。」但該規定並未敘明，如移作其他用途使用，依相關法令規定處罰所稱之相關法令為何？如發生當事人閱卷後，移作他用途使用，違反何種法令之爭議。

行政程序法閱卷規定與閱卷須知相較，行政程序法規定較簡略，閱卷須知內容較詳細具體，拒絕事由部分，閱卷須知則將行政程序法規定之具體與抽象事由均全部納入。

（二）公平法閱卷權之問題

1. 公平會拒絕閱卷理由過廣

依公平會前開閱卷須知所附「公平交易委員會卷宗資料分類提供閱覽參考表」所載，公平會就可能作為認定行政程序當事人違法事實之證據，拒絕當事人閱覽理由相當廣泛，該拒絕當事人閱卷之情況，雖有行政程序法規定為依據，但相關資料既要作為認定當事人有違法行為之證據，原則上即應提供當事人閱覽，當事人始得以在陳述意見或聽證程序，充分答辯，如不提供當事人閱覽，又要以該資料為證據，是否符合正當行政程序之要求，恐有爭議。

況部分拒絕閱覽之卷證在其後行政救濟程序中，依行政訴訟法規定，行政法院可能准許閱覽，形成當事人在行政訴訟程序，仍可取得行政程序未閱覽之卷證，公平會前開閱卷須知規定拒絕閱卷之證據範圍是否過廣？應可再檢討。

2.閱卷程序未定有秘密資訊保密措施

如前開說明，在 EU 與日本競爭法執法程序，提供當事人案件相關訊息時，均會面臨當事人行政程序閱卷權（資訊取得權）與第三人營業秘密、隱私權衝突之爭議，但不准當事人閱卷，仍以該證據認定有違法行為，處以高額罰鍰，恐生爭議。要調和當事人資訊取得權與保護第三人營業秘密間衝突，採取適當保密措施，在適當保密措施下，仍提供當事人閱卷，應係可行方式，但實際運作上，或有採若干保密方式，但在公平會前開閱卷須知，未定有秘密資訊保密措施規定。

3.卷證目的外使用責任無明確規範

EU 前開競爭法執法程序規範，對當事人閱卷後取得資訊，使用於系爭案件行政與司法程序以外之目的外使用行為，如律師參與者明確規範其責任，但在公平會閱卷須知，僅規定「並應依相關法令保護規定使用，如有違反者，依相關法令規定處罰之」，但未規定如移作其他用途使用時，依相關法令規定處罰所稱之相關法令為何，如發生當事人閱卷後，移作他用途使用，違反何種法令，也會發生爭議。

法院組織法第 90 條之 4 第 1 項、第 2 項規定持有法庭錄音、錄影內容之人，就所取得之錄音、錄影內容，不得散布、公開播送，或為非正當目的之使用。違反該規定者，由行為人之住所、居所，或營業所、事務所所在地之地方法院處新臺幣 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。但其他法律另有特別規定者，依其規定。係可以參考之目的外使用責任規範。

七、公平會處分前正當行政程序規範

公平法執法程序如首揭說明，係採用委員會合議制決定處分內容，且執法機關有廣泛調查權限，違法限制競爭行為當事人所面臨罰鍰數額，影響事業存續，是項當事人所面對的罰鍰與命改正措施處分嚴重影響權益，並不亞於自然人刑事罰，在行政程序對當事人程序權利之保護是否應高於行政程序法相關規定要求，是值得思考的問題。茲就公平會處分正當行政程序說明如下。

（一）限制競爭與不公平競爭行為執法程序應分別規範

公平法規範內容包含限制競爭行為與不公平競爭行為，行政責任規範法條雖有不同，但公平法與相關執法程序準則並無特別規定，基於二者對競爭造成負面影響不同，且部分限制競爭行為如符合情節重大要件，可能處以營業額 10% 高額罰鍰，再參考 EU 與日本前開執法規範僅適用於限制競爭行為，是以公平法與執法準則應加以修正，將限制競爭與不公平競爭行為執法程序分別規範，不公平競爭行為適用行政程序法之規範，並就限制競爭行為執法程序特別規定。

（二）限制競爭行為執法程序

1. 處分前應對行政程序當事人資訊充分公開

公平法就限制競爭行為執法程序於處分前對當事人資訊充分公開，當事人在後續陳述意見或聽證程序始能充分提出意見或主張，以保障當事人程序權利。

資訊公開程序有二，可採參前述 EU 執法程序異議告知書與日本聽取意見程序通知書方式，公平會應在調查程序認有處分可能時，提出載明違法事實、法條與證據之書面，送交受調查當事人；其次，當事人行使閱卷權時，公平會原則上應准許檢閱與違法案件有關證據，如相關證據涉及個人資料或營業秘密，有保密之必要時，應採取限制閱覽、攝影或讓申請閱卷人簽署保密文件，如不提供給當事人檢閱之文件，不應為認定違法事實之證據。

公平會如在交付初步調查認定書面後，取得新證據或調整事實者，亦應通知當事人，以利當事人在後續程序陳述意見。

2. 當事人應有聽證請求權

公平法限制競爭行為執法程序，於處分前應對行政程序當事人資訊充分公開，並讓當事人有請求聽證程序權限，即公平會就限制競爭行為調查後處分前，公平會應通知當事人關於可能處分相關資訊，當事人收受該通知後，除得陳述意見外，應有請求舉行聽證權，當事人請求舉行聽證時，公平會即應舉行聽證程序。

參照 EU、日本法制，聽證程序執法準則應規定由未參與調查程序之公平會職員擔任主持人，由公平會負責調查之職員與當事人分別提出違法事實、證據之主張，再由當事人或其律師提出事實與法律答辯，主持人再整理兩造主張與答辯後，送請委員會決議。

八、結論

公平法僅有行政調查程序之規定，並無行政調查後，決定處分前相關程序規範，公平會依行政程序法定有閱卷、陳述意見、聽證等程序之執法準則，該執法準則雖係依行政程序法相關規定所訂定，符合正當行政程序之基本要求，是否可再更加以精進，以符合近年各國競爭法執法規範發展趨勢，值得加以研究。

基於公平會處分行為之多樣化，本文討論公平會處分前執法程序係以處分罰鍰與命停止違法行為範圍。首先說明我國憲法正當行政程序意義與司法實務具體內容之見解、公平法執法程序之特點，介紹歐盟與日本競爭法執法處分前程序法制與運作實況，探討公平法執法程序處分前陳述意見、聽證與閱卷執法準則規範與運作之得失。

本文認公平會處分前對當事人正當行政程序權益之保障仍有不足，處分前提供當事人違法事件相關資訊尚有未足，未就當事人陳述意見程序訂定執法準則，對當事人答辯權保障不足；且聽證程序執法準則定性不明，偏向行政調查，非屬保障當事人程序權利之執法程序；在閱卷權部分，執法準則對閱覽資料限制過多，資訊透明度揭露不足，與憲法正當行政程序要求不符。本文並提出公平會處分前正當行政程序規範建議，包括：限制競爭與不公平競爭行為執法程序應分別規範、建立限制競爭行為特別執法程序（陳述意見與當事人有舉行聽證程序請求權）。

在各國競爭法就限制競爭行為執法程序紛加以檢討調整之際，本文前開討論期能引起各界對本議題之關注，使我國公平法執法程序法制更加精進。

參考文獻

中文部分

- 公平交易委員會，認識公平交易法，增訂 19 版，公平交易委員會（2021）。
- 王銘勇，「公平交易正當行政程序——以處分前程序為核心」，全國律師，第 25 卷第 10 期（2021）。
- 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂 16 版，三民書局（2021）。
- 李仁森，「憲法上的正當行政程序——以行政處分之事前程序為出發點」，大法官 105 年度學術研討會，司法院（2016），<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=5364&id=107041>。
- 李惠宗，行政法要義，8 版，元照出版公司（2020）。
- 林明鏘，行政法講義，修訂 6 版，新學林出版公司（2021）。
- 陳敏，行政法總論，10 版，自版（2019）。
- 陳清秀，行政罰法，修訂 2 版，新學林出版公司（2014）。
- 湯德宗，行政程序法論，2 版，元照出版公司（2003）。
- 湯德宗，「第十六章 行政程序法」，收錄於：翁岳生主編，行政法（下），增訂 4 版，元照出版公司（2020）。

外文部分

- Ginsburg, Douglas H. & Owings, Taylor, “Due Process in Competition Proceedings,” 11(1) Competition Law International (2015).
- Martyniszyn, Marek, “Due Process in EU Competition Proceedings,” in: Sokol, D. Daniel & Guzman, Andrew T. (eds.), Antitrust Procedural Fairness, 1st ed., Oxford University Press (2019).
- Teleki, Cristina, Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention on Human Rights, 1st ed., Brill/Nijhoff (2021)

土田和博、栗田誠、東條吉純、武田邦宣，条文から学ぶ独占禁止法，2 版，有斐閣（2019）。

白石忠志、多田敏明編著，論点体系 独占禁止法，2 版，第一法規（2021）。

岩成博夫、横手哲二、岩下生知編著，逐条解説 平成 25 年改正独占禁止法：審判制度の廃止と意見聴取手続の整備，初版，商事法務（2015）。

林秀弥，「平成 22 年独占禁止法改正法案の検討」，新世代法政策学研究，第 8 号（2010）。

Fair Trade Commission Enforcement in Taiwan and Due Process of Administrative Procedures

Wang, Ming-Yung^{*}

Abstract

The Fair Trade Act (FTA) of Taiwan (R.O.C.) stipulates administrative investigation procedures, and does not regulate procedural standards after administrative investigation and before decisions by the Fair Trade Commission. Due to the diversity of the decisions of the Fair Trade Commission, this paper discusses the enforcement procedures of the FTA before decisions are made by the Fair Trade Commission, which are within the scope of imposing fines and orders to rectify conduct.

This paper first explains the meaning and specific content of the due process of Administrative Procedure under the Constitution of Taiwan (R.O.C.), and analyzes the characteristics of the enforcement procedures of the FTA by the Fair Trade Commission.

Secondly, this paper introduces the procedural legal system and operational status before decisions are made by the competent authorities for competition laws in the EU and Japan.

This paper also discusses the norms and operation of the law enforcement criteria for making opinions, for hearings, and for accessing files before the decisions of the Fair Trade Commission, and explores whether the enforcement procedures meet the requirements of the due process of the Administrative Procedure.

The conclusion of this paper is that it is not sufficient to provide relevant information on the administrative procedures of the parties before decisions are reached by the Fair Trade Commission, so that the making of statements and hearing procedures on the part of the parties have not functioned. The nature of the FTA enforcement criteria for the hearing procedure is unclear, and it is biased towards administrative investigation. It does not seem to be the case that the enforcement procedures protect the procedural rights of the parties. As for the right to access files, the law enforcement criteria are excessively restrictive when it comes to viewing the data and do not allow for the disclosure of sufficient

Date submitted: August 21, 2023

Date accepted: March 25, 2024

^{*} Adjunct Associate Professor, Institute of Law for Science and Technology, National Tsing Hua University.

information to the parties, which is inconsistent with the requirements of due process.

Finally, this paper makes recommendations regarding the regulation of due procedures before the Fair Trade Commission's decision including that the enforcement procedures for competition restraints and unfair competition should be handled separately, and that special enforcement procedures for competition restraints should be established. In other words, before decisions are reached by the Fair Trade Commission, relevant information concerning the decisions should be provided and assigned. The right to request a hearing with the parties should also exist.

Keywords: Fair Trade Act, Enforcement Procedures, Due Process of Administrative Procedure, Fines, Make Statement, Hearing, Access Files.