

考察報導

林佑慶、辛志中、胡明華、
楊秀娟、陳韻珊*

由於公平交易法在我國係屬初創，實施初期，亟需參考其他國家相關行政經驗，而廣泛吸收他國執法經驗，亦有其業務上之需要。本會有鑑於此，遂於本（八十一）年六月間派四組人員赴國外考察，其中吳榮義委員與第一處林佑慶科長赴比利時及法國考察歐市及 OECD 有關競爭政策之組織及運作情形；黃茂榮委員與第三處辛志中科長赴德國考察其聯邦卡特爾官署之組織與執行情況；呂榮海委員與第三處胡明華專員則赴日本拜訪公平交易委員會，以瞭解其業概況；法務處楊秀娟科長與企劃處陳韻珊專員則赴韓國考察其公平交易委員會之組織及運作現況。以下謹就各組出國考察過程及考察心得建議分述如下：

壹、法國與歐市

該組人員於法國期間曾拜訪經濟合作暨發展組織秘書長顧問小組主任與金融、財政及企業部門副處長瞭解經濟合作暨發展組織的競爭法規及政策委員會的運作情形，並拜會法國競爭審議委員會之組織及運作情形。於比利時期間，則蒙我國駐比利時台北經濟文化辦事處人員的協助，順利拜會歐市執委會競爭總署署長及該會之專家瞭解歐市執委會及其對結合規範情形。

訪問法國競爭審議會，OECD 及歐體競爭總署時，均係本會初次赴訪，他們均表示歡迎，並對本會之運作狀況十分感到興趣，希望以後能維持聯繫，並交換資料，以便了解本會之發展。同時歐市競爭總署亦對本會做了如下的建議，值得本會參考：

- (1) 強調大眾傳播的重要性，必須有大眾傳播及輿論的支持，本會辦案才容易推動。
- (2) 公營事業由於有政府相關部門的支持，因此，處理公營事業有關的案子就顯

得困難重重，需要小心處理。

- (3)處理案件時，需要經濟與法律方面專家共同合作進行，才能提出可行的方案。
- (4)選派公平會人員到處理公平法有經驗國家之專案小組，直接參與辦案工作以學習其經驗。
- (5)選擇若干典型案子，證據十分確定，而社會大眾，尤其是消費者十分同意本會做法，進行調查，不但可以確立本會形象，且不會遭到業者的反彈，因為社會輿論支持本會做法。

貳、德 國

該組人員在考察期間幸賴經濟部駐德國台北貿易辦事處汪主任威鏞先生協助，順利拜訪德國聯邦卡特爾官署，並由該署的基本問題處(Grundsatzfragen Dir. b. BKartA)魯伯特博士(Dr. Hans - Jgen Ruppelt)及國際競爭問題科(Internationale Wettbewerbsfragen Section)萬戈曼(Hartwig Wangemann)，對該署組織架構及運作狀況予以簡報；另在慕尼黑期間尚拜會馬克斯布朗研究所所長Prof. Dr. Schricker, Schricker 為德國競爭法中「不正競爭防止法」之知名學者，會談時就本會與馬克斯布朗研究所間交流活動，如相關法令條文交換、翻譯、刊登、人員互訪、舉辦演講等獲得支持與共識。

德國執行「營業競爭限制防止法」迄今已達三十六年，其執法經驗深值我國參考，尤其以下數點，更可供本會未來執法之參考：

- 一、聯邦卡特爾官署在組織上隸屬於聯邦經濟部之下，雖對卡特爾行為規範有其獨立權責，不受部長指示，但實務上不免受經濟政策之影響；或有論者以為因受經濟部長一般性之指示，對產業發展有利，然就托拉斯行為之規範而言，因競爭法執法機關於個案審查時即已充分考量整體經濟與公共利益，其所為決定自應符合經濟政策，倘再受其他行政手段予以變更，就長期產業政策觀點，勢將傷害市場機能。
- 二、聯邦卡特爾官署在組織建構上與本會所實行之委員會制及美國聯邦貿易委員會及日本公正取引委員會均有相當差異，惟我國在實行公平交易初期，為免產業

誤認在執法過程有「獨斷」之疑，採行委員會制實屬合宜；且托拉斯行為在價值判斷上時有爭議，非單純法律層面或經濟分析即可完成，故採集思廣意之委員會制當有其必要性。

- 三、於拜訪馬克斯布朗研究所期間有感德國今日成就，實有賴其法學分工精密所賜，舉凡各類社會現象均能在短時間內經由法律學者之努力而建立一定程度之法律規範，並透過大量書籍（如期刊、教科書、論文等）達到教育業者與一般大眾之功能，此外政府行政亦受學界之監督，均係使其國富民強之重要因素。故本會除應儘速建立圖書館蒐集國內外重要競爭法參考資料外，對國外重要著作亦應編列相當預算，委託學術界翻譯後分發同仁參考。
- 四、一般而言德國行政機關對學術界之見解頗為重視，本會因仍為創立初期，為能瞭解學術界對本會執行公平交易法之反映，本會所發行之公報似可主動分送予相關學者（如法律、經濟、大眾傳播、廣告、企業管理、行銷、會計等），並適時以座談或非正式拜會方式蒐集其意見，以供執法參考。

叁、日本

在本會長官及我台北駐日經濟文化代表處文化組人員協助下，該組人員先後拜訪日本公平交易委員會以及財團法人公平交易協會。在日本公平交易委員會事務局官房涉外室室長補佐三浦克哉先生及公平交易協會副會長妹尾明先生及其機關刊物「公平交易月刊」之編輯吉田雄一先生接待下，透日方人員之介紹及相互討論溝通，對其業務有較深一層之認識。

本會人員在此二次拜訪中雖不敢言窺見日本相關實務之全貌，然他山之石，確值攻錯，尤其拜會訪談印象所及，我國目前有關公平交易實際之情形，與日本一、二十年前之情形常有類似之處，因此，該國目前之情形，也許正是數年後我國之情形。再者，日本與我國同屬大陸法系之國家，地緣關係接近，而且民情亦較類似，因此，如何吸取日本施行之經驗，並在理論上擷長補短，應是日後全體關心公平交易法制之各界人士所應研究者。尤其此次考察，發現以下數點，是本會未來執法時，所應參考者：

- 一、日本公平交易委員會經常辦理經濟實態及違反競爭秩序行為實態之調查，使其

執行時能切合需要，作出合理之判斷，避免與實際情形產生隔閡。據統計，自一九七五年至一九九一年之二十六年間，該會本身就已進行了二十三次之多之經濟實態調查，並經常對不公平的交易方法採取實態調查，自一九八六年至一九九一年的五年間，包含該會透過其 MONITOR 之調查在內，共從事了二十五次之多的調查，由此可見其極重視市場狀況及交易實態之一斑。我國公平交易法施行未久，尤須多進行實際調查，以瞭解市場及各種違反公平交易法行為之實態，掌握真實。

- 二、日本公平交易委員會設有 MONITOR 制度，在民間之參與下（即所謂之 MONITOR），蒐集市場狀況及產經資料，透過消費者在日常生活中所見所聞所思，發現違法事件，並適時獲得其基於實際生活經驗所提供之寶貴訊息及意見，無形中伸展了該會之眼耳手腳，有助於公平交易法制之推展，我國似可師法，以擴大檢舉不法之層面及管道，並獲得更多的市場資料，以助於正確合適地執行公平交易法。
- 三、日本除有公平交易委員會執行相關法律外，尚有民間設立之財團法人「公正交易協會」協助公平交易觀念之推廣。該會並非政府機關，但經常邀請日本公平交易委員會人員與業者進行溝通，並舉辦學術及實務之研討會，一方面是業界與公平交易委員會溝通橋樑，一方面又結合產、官、學各界有志之士，共同研究調查公平交易之實務，探討理論，推動公平交易之觀念，可謂貢獻良多。而且由於投稿至該會機關刊物「公平交易月刊」之作者尚包括外國（如韓國）作者，使其觸角自然地向外伸展。我國目前尚無類似日本公平交易協會如此專業之研究公平交易法制之組織，但該會之作法確值參考。因此，是否宜學習日本作法，鼓勵有志之士，成立組織，研究發展公平交易法制，或如何在本會現有之組織基礎上，加強集思廣益，減少疏離、誤解，似值研究。
- 四、日本有關公平交易的法律中，除獨禁法外，「不當景品類及不當表示防止法」亦屬其中之一，在該法中規定有公平競爭規約之制度，規定凡為公平交易委員會認定之事業者或事業者團體，為防止不當地誘引顧客，確保公平之競爭，有權締結協定或規約，此種制度乃業界自主性的自制，可先行解決解決業界內部之紛爭或不公平交易。主管機關在此僅被動地扮演接受認定該規約與否之角色，可說是一種貴方患於未然之作法，頗值參考。

肆、韓 國

該組人員於考察期間，幸蒙長官及我國前駐韓經參處人員多方協助，始能順利拜訪韓國公平交易委員會的國際業務課課長鄭光鎬博士與事務官鄭休奉先生、獨占管理課事務官金映薰先生以及一般交易課行政事務官金相俊先生，並於拜訪期間，就韓國公平交易委員會的組織、獨占事業公告作業方式、不公平競爭行為認定標準及其他行政程序等方面一一提出問題向其請益，而瞭解到韓國公平交易委員會的組織概分為委員會議、行政部門及地方事務所，其職掌範圍係「限制獨占及促進公平交易法」中規定之事項，亦即事業的獨占、結合、聯合行為以及不公平競爭行為，因此無論其組織架構或掌理事項均與我國十分相近。至於調查處理程序，亦與我國十分類似，公平交易委員會均依檢舉或職權獲悉案情之後，進行調查處分的工作。

韓國實施公平交易法迄今已逾十一年，藉由經驗的累積與事實的需要，訂定了與公平交易法相關的法規、命令、指針將近三十種，因此對行為的認定、審查程序及作業方式均能夠有明確的準則為依據，而減少執法過程中所遇之阻礙。

在獨占事業的管制方面，韓國係在事前先指定與公告，因此對於獨占事業的認定、以及在公告之前對於市場的現況、事業的營運情形，均做有徹底的調查和訪察，其公告作業除有詳細的作業規定外，業者亦相當配合，甚具公信力，所以在公告之後，鮮少引起業者的不滿及反彈。

因此本會似應儘速建立處理案件的制度，訂立各種執行基準，同時檢討修正現行公平交易法，使更符合規範之需要，此外更應加強宣導教育工作，減低違法之可能，並加強與亞太地區施行公平交易法國家之聯繫與合作，致力參加有關國際性組織。

