

# 從各國競爭法主管機關職掌探討公平會的組織調整

胡祖舜\*

目	次
第一章 前言	
第二章 各國競爭法主管機關架構與運作	第三章、我國公平會運作的困境與組織調整
壹、分屬類型競爭法主管機關架構與運作	壹、公平會運作的困境
貳、兼辦類型競爭法主管機關架構與運作	貳、公平會與消保會的合併
	第四章、結論與建議

## 中文摘要

行政院公平交易委員會自民國 81 年初成立以來，為適時掌握競爭法最新國際趨勢，積極推展與先進國家競爭法主管機關之雙邊關係。爰此，本研究選定德國、瑞典、美國、澳洲、日本、韓國等，與公平會關係密切或實施競爭法甚具經驗的國家，進行資料的蒐集與分析，瞭解其組織職掌，亟能從中掘取經驗，以為施政的參考。本研究認為在公平會近十年的運作應有如下的檢討：

1. 職掌的釐清：公平會只是「競爭法」的執行者，並非「競爭政策」主管機關。
2. 獨立性的問題：公平會預算應獨立且改隸總統府。
3. 人力結構的調整：減少委員人數，增加員工人數；充分利用地方政府人力。
4. 執法思維的改變：建立受理案件篩選制度，加強對市場「結構面」的研究。
5. 另外，在與消保會合併乙事上，則可以「公平交易委員會」為新組織名稱，且採包裹立法方式調整相關法規，並增設附屬地方辦事處。

## 第一章、前言

行政院公平交易委員會自民國 81 年初成立以來，為適時掌握競爭法最新國際趨勢，積極推展與先進國家競爭法主管機關之雙邊關係，例如美、加、紐、澳、法、德、瑞典等，亟能從中掘取經驗，以為施政的參考。爰此，本研究選定德國、瑞典、美國、澳洲等與公平會關係密切且實施競爭法甚具經驗的國家，進行資料的蒐集與分析，以瞭解其組織職掌，作為我國今後落實公平交易法相關執法工作之借鏡，另鄰近之日、韓與我國具有類似之社經背景，亦併為研究對象。本文第一章為前言，第二章係將各國競爭法主管機關，區分為「競爭法、消保法分屬不同機關執行」、「競爭法主管機關兼辦消保法」之類型，說明各國競爭法主管機關之組織架構與職掌。第三章則從國外的經驗，看我國公平交易委員會組織重整的方向。最後一章為結論與建議。

## 第二章、各國競爭法主管機關架構與運作

各國因其自然秉賦及社經發展條件不同，對競爭法制之制定，亦不盡相同，惟實施競爭法的主要國家，都設置主管機關以強化其執行效果，然其功能、組織，各國不一。以層級隸屬可分為「半獨立行政機關」（如德國聯邦卡特爾署）及「獨立行政機關」<sup>1</sup>（如美國聯邦交易委員會），若以組織架構性質可分「合議制」（如美國聯邦交易委員會）及「首長制」（如瑞典競爭局），若以競爭法主管機關是否下轄消費者保護單位觀點觀之，則有「競爭法、消保法分屬不同機關」（如我國公平交易委員會）、「競爭法主管機關兼辦消保法」（如韓國公平交易委員會）兩種，惟因本研究將另探討公平會與消保會合併的問題，故採後者分類研析。謹先研析比較各國競爭法主管機關之職掌與運作如下。

---

\* 行政院公平交易委員會企劃處科長。

<sup>1</sup> 見蘇永欽「跨越自治與管制」，五南書局，頁 37 至 54。

## 壹、分屬類型競爭法主管機關架構與運作

此類型機關可以德國、瑞典、日本為代表：

### 一、德國

德國之競爭法計有「營業競爭限制防止法」、「不正競爭防止法」、「折扣法」及「贈品法」等四種。以「營業競爭限制防止法」為最主要，該法於1957年制定，並於次年1月1日生效施行。其間共經歷了1965、1973、1976、1980及1989、1998年等6次之修正。1965年修正之重點係在加強對控制市場企業營業競爭行為之濫用監督事宜；1973年之修法則增列企業結合案件之管制規定、增列企業間互為一致行為之禁止、廢止維持轉售價格之合法性、擴張「市場優勢地位」之定義、適用濫用控制市場企業之垂直協議行為，以及賦予聯邦卡特爾署職權之增加；1980年修法則增列對某些結合案件、企業集團及原屬中小企業主宰市場之垂直結合管制之事前通知規定；而1989年修法時並重新定義「支配市場」及「結合」，同時修正營業競爭限制防止法所禁止卡特爾行為之態樣；1998年則再修正事業結合管制之適用門檻。

依據營業競爭限制防止法所設立的主管機關有二：

#### (一)聯邦卡特爾署

根據德國營業競爭限制防止法第48條第1項規定所成立之聯邦卡特爾署，隸屬聯邦經濟部，由於卡特爾署有法定之職掌權限，聯邦經濟部部長只給予一般性的指示，且其預算與聯邦經濟部預算分開，使卡特爾署具有相當獨立之地位。聯邦卡特爾署負責監督管理所有有關限制競爭之各項事宜，用以促進與保護市場競爭機能之自由運作。

##### 1. 卡特爾署職掌

依營業競爭限制防止法第44條第1項第1款及其他條文規定，該署主要職掌如次：

- (1)「結構危機卡特爾」、「輸出(入)卡特爾」事件之處理，但限於上述案件尚未交由經濟部部長掌理者為限。
- (2)出版物轉售價格之限定契約及非拘束性轉售價格建議權利濫用之監督案件。
- (3)未交由經濟部部長之依營業競爭限制防止法第23條及第24條之1規定之其他結合管制案件。

(4)參與歐體卡特爾案件之處理。

(5)除應經濟部部長之指示以競爭角度分析現行法規或起草之法案外，亦就貿易、產業等政策問題主動向經濟部部長提供意見。

## 2. 卡特爾署內部組織

卡特爾署主要分為以下幾個部門：

(1)領導部門：由署長及副署長組成，負責聯邦卡特爾署之行政領導事宜。

(2)基本問題處：轄分一般問題與公共關係科、卡特爾問題科、市場控制問題科、企業結合控制科、檔案科及競爭法執行整合科。

(3)歐洲及國際競爭法處：轄歐洲競爭法科、國際競爭法科、歐洲企業結合控制科及競爭法執行整合科。

(4)決議小組：依營業競爭限制防止法第 48 條第 2 項規定，卡特爾署所有之行政決定或行政罰鍰程序，均由 9 個決議小組作成，決議小組係依產業類別分別設立。

雖然經濟部部長只給予卡特爾署一般性指示，但對聯合、結合等重大案件仍保有最後發言權，為平衡部長權力，遂另設獨占委員會，以強化平衡力量。<sup>2</sup>

### (二)獨占委員會

獨占委員會依營業競爭限制防止法第 24 條之 2、3 設立，共有 5 位具經濟、企管、社會政策、工業技術或商事法規專業知識之委員，由聯邦總統任命，任期四年，主任委員由委員互選一名為之，委員不得為聯邦或地方政府之現任公職人員，亦不得為產業團體、勞方或資方組織之代表。

委員會負責每兩年評論企業集中之發展情況及有關控制市場企業、企業結合管制之報告，並就經濟部對特定案件之處理提供評審報告，部長有義務聽取其意見再作最後決定。

## 二、瑞典

瑞典競爭法自 1993 年 7 月 1 日起正式施行。該法主要可分為兩大範疇，第一部分為規範事業間反競爭的合作（競爭法第 6 條）；第二部分則是規範獨占地位的濫用（競爭法第 19 條）。當事業無法確定其彼此間的協議或交易行為，是否涉及前述禁止規定時，可向競爭局申請核發除外許可證(NC；Negative

---

<sup>2</sup> 同註一。

Clearance )，由競爭局檢視系爭行為之適法性，如無違法之虞，便可「否決釋疑」。此外，有關事業間反競爭的合作，倘其正面利益大於限制競爭不利益，也可依據競爭法第 6 條申請豁免。對於違反案件，依法得課以罰金或罰鍰。此外，競爭法對於事業間的購併也予以規範，結合案件的核准期間，通常為 1 個月，對於較重大的結合個案則得視案情需要，予以延長 3 個月。由於瑞典競爭法主要是參酌歐體( EC )的競爭規範訂定，故歐體相關競爭案例，在實務上常被援引、探討。競爭法之主管機關則為工商部競爭局。

為執行競爭法，瑞典於 1992 年 7 月 1 日成立主管機關——競爭局，隸屬工商部，其主要任務如次：

1. 執行競爭法。
2. 提供掃除競爭障礙的建議，俾利促進競爭。
3. 提供有關競爭政策及競爭法執行情形的資訊。
4. 研究競爭法相關課題。

局長對外負責，下設六個業務單位、四個幕僚單位，分別掌管 NC 及豁免的申請、結合管制、違反競爭案件的調查、經濟分析、行政事務等：

1. 業務單位
  - (1) 結合組。
  - (2) 經濟分析組。
  - (3) 第一執行組：農林業案件調查。
  - (4) 第二執行組：製造業案件調查。
  - (5) 第三執行組：服務業案件調查。
2. 幕僚單位
  - (1) 國際合作室。
  - (2) 行政室。
  - (3) 法務室。
  - (4) 競爭研究小組。

競爭局雖隸屬於工商部，但卻屬於獨立運作的專業機構。該局所作的決定具有一定的公信力，且必須接受法院的考驗，不受任何政治、遊說的干預。競爭局局長對外全權負責，並有權代表機關作最後的決定。競爭局受理個案後，即交由轄下業務單位調查，並研提意見。嗣提該局決策委員會 (Decision Council) 作

原則性評估及提供意見，決策委員會是由 4 人組成，其中 2 人為法律專家，另 2 人為經濟專家，該委員會並不介入個案細節，僅就承辦單位提案作評估，對於評估不佳的案件，通常會交還承辦單位再作考量。至於同意的案件，則呈交局長作最後決定。此外，由於競爭局所聘用的人員多屬法律或經濟領域人士，因此對於涉及智慧財產權、會計等特定案件，則常洽請局外專家、學者表示意見供參。另該局亦另行聘請兼職學者，以集思廣益。

競爭局對於申訴案件，並非全然受理。該局通常會經過詳細評估後，優先處理與競爭法相關的重要案件，對於未進行調查的案件，仍保留嗣後查處餘地。競爭局依法並無扣押證物之權，惟得視案件之需要，向法院申請許可，赴現場請事業提供相關影本資料，另該局並不強迫業者到局陳述，惟業者為澄清違法疑義，通常均樂意主動到局說明。

事業就競爭局處理的案件，倘有任何不服，可向斯德哥爾摩市法院及市場法院上訴，另業者倘因他事業的不正競爭行為，而受有損害者，得逕向民事法院請求救濟，惟通常受害業者基於時效的考量，大多希望藉由行政途徑，加以解決。

### 三、日本

日本之競爭法有「關於禁止私的獨占及確保公平交易之法律」（簡稱獨占禁止法）、「不正競爭防止法」、「不當贈品與不當表示防止法」。以獨占禁止法為主要，該法於 1947 年正式施行，因受美軍管轄影響，其法令部份規定較美國反托拉斯法更為嚴苛，惟在施行之初，受經濟不景氣影響，執行上並不順利。獨占禁止法主要在規範禁止私的獨占、不當交易限制及禁止不公平之交易方法。而為執行獨占禁止法，乃於同年設置「公平交易委員會」：

#### （一）委員會職掌

依據獨占禁止法第 27 條規定成立之公平交易委員會，為一獨立行使職權之準司法機關，隸屬內閣總理大臣，同法第 27 條揭示該委員會職掌如下：

1. 關於私的獨占之規範。
2. 關於不當交易限制之規範。
3. 關於不公平交易方法之規範。
4. 關於獨占狀態之規範。
5. 關於實質限制特定交易領域內競爭行為之規範、可能阻礙公平競爭之虞行為

之規範、防止事業支配力過度集中之規範、及其他不當拘束事業活動之規範、事業活動及經濟實態之調查或經濟法令之調整等。

6. 除前述各款事項外，依法律（包括依法律所為之命令）所賦與公平交易委員會之事務。

## （二）內部組織

### 1. 委員會

公平交易委員會置委員長 1 人，委員 4 人，須年滿 35 歲且具有法律或經濟學識經驗者，由內閣總理大臣提名，經兩議院同意後任命之，委員長之任免須經天皇認簽。

委員任期 5 年，任滿得連任，年滿 70 歲應退休，在其任期中，非有法定事由，不得違反其意思而予以免職。依獨占禁止法第 34 條與第 55 條之規定，非有委員長及委員 2 人以上出席不得開會表決，議決及審決以出席人數過半數之同意行之。獨占禁止法第 56 條並規定，委員會之合議不公開。委員會設有備忘錄，通常案件討論至全員同意，如有不同意見，則下次會議再行討論。

### 2. 事務總局

獨占禁止法第 35 條規定「公平交易委員會為處理其事務，設置事務總局。」事務總局設置事務總長 1 人，審判官 5 人；該局下設官房、經濟交易局、審查局、交易部、特別審查部、7 個地方事務所：

#### （1）審判官

審判官擁有準司法權限，辦理審判（除審決外）程序事務，其中一員，係由法院推選派人，每位任職時間約 3 年，由法院支薪。遇有重大案件，亦得由委員擔任審判官，僅有審判官與委員，始得擔任審判官職位。

#### （2）官房

包括總務課、庶務課及國際課，負責宣導、國會聯絡、審判事務、國際事務及人事、會計等行政事務。

#### （3）經濟交易局

包括總務課、調整課、經濟調查課、企業結合課及交易部，分別負責獨占禁止法基本政策立案、與各部會就立案法令進行協調工作、經濟實態調查工作、結合業務及執行下請法與贈表法等業務。

#### （4）審查局

審查局的主要工作是對於違反獨占禁止法之行為加以調查。該局包括管理企劃課及特別審查部。

#### (5)地方事務所

目前設有七個地方事務所，包括北海道事務所、東北事務所、中部事務所、近畿事務所、中國事務所、四國事務所、九州事務所，另於沖繩開發廳總合事務局內設有公平交易室，處理轄區內有關獨占禁止法相關事件。地方事務所雖可直接處理獨禁法相關案件，惟通常遇有較大或性質特殊之個案時，仍會請示東京本局或甚至要求本局派員協助，而其所直接處理者，多半係規模較小（例如結合事業規模較小之申請案）或居於輔助地位，協助本局人員處理相關案件等。

## 貳、兼辦類型競爭法主管機關架構與運作

此類型機關可以美國、澳大利亞、韓國為代表：

### 一、美國

1890年美國制定了世界第一部競爭法典——休曼法(Sherman Act)，另又於1914年通過克萊登法(Clayton Act)及聯邦交易委員會法(Federal Trade Commission Act)。

1890年至1914年期間司法部為唯一的反托拉斯執行機關，惟美國國會於1914年時，認為反托拉斯法之執行非常重要，單以司法部之力量尚不足以擔此重任，因此立法另再設立聯邦交易委員會。而為避免因管轄重疊之問題，造成在執行反托拉斯法時發生雙頭馬車的問題，雙方會在執行案件前，先進行協調溝通。

#### (一)聯邦交易委員會

聯邦交易委員會依據聯邦交易委員會法第1條規定，於1914年成立。除委員會外，下設競爭局、消費者保護局及經濟局等3個業務單位，同時並設有法律顧問室等9個行政單位及10個地區性辦事處：

##### 1. 委員會

聯邦交易委員會為獨立的行政管制委員會，由5位委員組成，由總統提名並經國會諮商及同意後任命之。聯邦交易委員會5名委員中，不得有半數以上(3位)屬同一政黨，委員之任期受法律保障，一任7年。委員任期屆滿後，仍應服務至其繼任者經提名並獲同意時為止，主任委員一職則由總統自委員



中任命之。第一任經任命之委員，自 1914 年起分別由總統指定擔任三至七年不等之任期，但其繼任者之任期一律為 7 年。

## 2. 業務單位

- (1) 競爭局 (Bureau of Competition)
- (2) 消費者保護局 (Bureau of Consumer Protection)
- (3) 經濟局 (Bureau of Economics)

## 3. 行政單位

- (1) 公共事務室 (Office of Public Affairs)
- (2) 國會關係室 (Office of Congressional Relations)
- (3) 執行長辦公室 (Office of the Executive Director)
- (4) 法律顧問室 (Office of the General Counsel)
- (5) 秘書處 (Office of the Secretary)
- (6) 行政法官室 (Administrative Law Judges)
- (7) 督察長辦公室 (Office of the Inspector General)
- (8) 消費者及競爭政策推展室 (Office of Consumer and Competition Advocacy) :
- (9) 消費者及業者教育訓練室 (Office of Consumer and Business Education) :

## 4. 地區辦事處 (Regional Offices) :

分別設於亞特蘭大、波士頓、芝加哥、克里夫蘭、達拉斯、丹佛、洛杉磯、紐約、舊金山及西雅圖等十個城市。其主要負責調查及訴訟，並對各州或地區之官員在處理有關競爭事務時提供建言。此外，也同時對消費者及業者提供服務。

聯邦交易委員會在處理反托拉斯案件時，具有與聯邦司法部反托拉斯署同樣之調查權。其執行方式如下：

1. 以委員會名義對涉嫌違法者提起控訴。
2. 經過必要準備後，於委員會內舉行聽證會。
3. 做初步決議。
4. 不服上開決議時，得於 30 日內向委員會申請覆核，或向聯邦上訴法院提

起上訴。

## (二)聯邦司法部反托拉斯署

聯邦司法部反托拉斯署之首長為助理檢察長 (Assistant Attorney General)，其下並設有 5 名副助理檢察長 (Deputy Assistant Attorney General) 協助助理檢察長管理各部門，其中負責管理經濟部門 (包括經濟訴訟科、經濟管制科及競爭政策科) 之副助理檢察長需具經濟分析專長。

聯邦司法部反托拉斯署各工作部門分如下：

1. 電腦及金融科 (Computer and Finance Section)
2. 民事專案小組 (Civil Task Force)
3. 醫療保健專案小組 (Health Care Task Force)
4. 第一訴訟科 (Litigation I Section)
5. 第二訴訟科 (Litigation II Section)
6. 結合專案小組 (Merger Task Force)
7. 電信專案小組 (Telecommunication Task Force)
8. 運輸、能源及農業科 (Transportation, Energy and Agriculture Section)
9. 經濟訴訟科 (Economic Litigation Section)
10. 經濟管制科 (Economic Regulatory Section)
11. 競爭政策科 (Competition Policy Section)
12. 上訴科 (Appellate section)
13. 外國商業科 (Foreign Commerce Section)
14. 法律政策科 (Legal Policy Section)
15. 執行室 (Executive Office)
16. 地區性辦事處 (Field Offices)：分別於亞特蘭大、芝加哥、克里夫蘭、舊金山、達拉斯、紐約及費城等設立 7 個地區性辦事處，負責執行刑事調查及訴訟、部分民事結合及非結合案件。

司法部為一行政機關，於法庭中代表美國政府，並可藉由於聯邦地區法院中提出訴訟，以及於聯邦上訴法院與最高法院中提起上訴之方式，執行休曼法及克萊登法。反托拉斯署既隸屬司法部，因此其運作自受部長監督及總統之控制，此

與聯邦交易委員會不同，聯邦交易委員會為一獨立行使職權之機關，委員所做之決定若與行政部門預期相左，總統亦不能因此予以撤換。一般言，該二機關在反托拉斯法案件之執行上均會採合作之態度，並依產業別，劃分各自著重之領域，然此並不意味彼此間對案件之執行，均會抱持相同的態度，過去即曾發生反托拉斯署拒絕提出訴訟之案件，最後卻由聯邦交易委員會著手處理之情況。

## 二、澳洲

受到 1890 年美國制訂休曼法(Sherman Act) 的鼓舞，澳洲聯邦政府在 1906 年訂定了第一部施行於全國的競爭法<sup>3</sup>——澳洲產業保護法 (Australian Industries Preservation Act 1906)，但受限於聯邦憲法的規定，實施績效不彰。於是聯邦政府在 1965 年制訂了另一部法律——交易行為法(Trade Practice Act)，但該法律在 1971 年被高等法院宣判有違聯邦憲法規定，於是澳洲政府於同年以限制交易行為法(Restrictive Trade Practices Act)替代。到了 1974 年，澳洲政府才又再制訂交易行為法(Trade Practices Act，以下簡稱 TPA)，亦即現在我們所看到的競爭法。

1991 年，澳洲聯邦政府、各州及領地政府於當年同意共同全面檢討澳洲國家競爭政策，執政的自由黨總理基亭(P J Keating)遂於 1992 年 10 月委請新南威爾斯大學管理學院院長希姆(Frederick G Hilmer)教授領導一個「獨立調查委員會」(Independent Committee of Inquiry)，全面檢討澳洲的競爭政策，以實現基亭總理以「自由開放的競爭是效率原動力」的理念，在經過近一年的時間，並徵詢約 150 個組織團體及個人的意見後，委員會於 1993 年 8 月完成「國家競爭政策(National Competition Policy)報告書」，或稱「Hilmer 委員會報告書」(Hilmer Committee's Report)，對澳洲競爭政策的性質、實施程序及指導方針，提出多項重要的建議。聯邦政府、各州及領地政府便開始對報告書的建議展開廣範的討論。1995 年 4 月，聯邦、州、領地首長同意就其本身司法管轄區內之競爭議題進行合作，並於澳洲政府議會(Council of Australian Government)中簽訂協議，同意實施國家競爭政策改革方案。同年 6 月，聯邦政府公佈實施競爭政策改革法(Competition Policy Reform Act)，澳洲整個競爭政策/法的檢

---

<sup>3</sup>澳洲各州亦自行制訂有相關的競爭法:新南威爾斯的 Monopolies Act (1923)，崑士蘭的 Profiteering Prevention Act (1948)，西澳的 Unfair Trading & Profit Control Act (1956)

討工作暫時告一段落。

1974 年的交易行為法計有十二章，主要在規範基本設施之接續、反競爭或不公平之行為、產品責任及國際貨運。主管機關為澳洲競爭暨消費者委員會 (Australian Competition and Consumer Commission; ACCC)，該會僅負責法之執行，政策事宜則屬財政部。

競爭暨消費者委員會是依據 1995 年競爭政策改革法，合併交易行為委員會及價格監督局而成，於同年 11 月 6 日正式運作：

#### (一)職掌

主要在執行以下法律<sup>4</sup>：

1. 交易行為法。
2. 價格監督法。
3. 配合其他州及地方之法律。

#### (二)內部組織

##### 1. 委員會

置主任委員、副主任委員各一名、委員若干(含專任、兼任及他機關代表委員，目前有專任委員 5 人)，任期不超過 5 年，任滿得連任，均由總督任命，應具工業、商業、經濟、法律、公共行政或消費者保護等相關學識及經驗，且其中至少一名需有消費者保護之背景。

##### 2. 業務、行政單位

ACCC 業務、行政單位之設置，可因時因地、配合工作重點而異，相當具有彈性，非一成不變，目前設置有：

- (1)法務部門(Legal Group)
- (2)結合部門(Mergers and Asset Sales)
- (3)判決部門(Adjudication)
- (4)加值稅部門(GST Operation Division)

---

及維多利亞州的 Collusive Practices Act (1965)。

<sup>4</sup> 另 ACCC 亦配合以下法律遂行職權：廣播法(Broadcasting Service Act 1992)、電信法(Telecommunication Act 1991)、Moomba-Sydney 管線系統銷售法(Moomba-Sydney Pipeline System Sale Act 1994)、澳洲郵政公司法(Australian Postal Corporation Act 1989)、商標法(Trade Mark Act 1995)、機場法(Airports Act 1996)

(5)管制事務部門(Regulatory Affairs Division)：下設電力、瓦斯、運輸及電信單位。

(6)守法部門(Compliance Division)：下設中小企業、消費者保護及限制交易行為三單位。

(7)合作管理部門(Corporate Management)：會內一般事務工作。

3. 地方辦事處：設有 9 個地方辦事處，分設於各州及領地。地方辦事處可就案件逕行查處，惟有重大案件方提報坎培拉總部委員會議。

ACCC 自許為一企業體，主任委員如董事長，副主任委員如副董事長，專任委員則似常務董事，其餘委員則似一般董事。在渠等所組成的董事會下，設有兼具競爭法專業知識及行政管理長才之執行長(CEO)一名，總司委員會各項事務，執行長須定期向委員會報告工作事項。

各委員雖分配有應督導之辦事處及部門，惟除主持相關會議外，不介入案件調查程序及會內事務，會內事務由執行長負全責，各委員主司對外關係及政策之辯護。

### 三、韓國

韓國之競爭法有「限制獨占及促進公平交易法」(簡稱公平交易法)、「不正競爭防止法」、「公平轉包契約交易法」，以公平交易法為最重要，該法於 1966 年起即著手草擬，直至 1980 年 12 月 31 日方正式通過實施。為緩和企業實力過度集中、限制控股公司的設立等，曾於 1986 年進行第一次修法，另為配合亞洲金融風暴後之企業重整，又於 1999 年進行第八次的修法。該法主要在規範濫用市場力量、結合、不當共同行為及其他不公平交易之行為等。而為配合公平交易法之施行，韓國公平交易委員會於 1981 年 4 月 3 日成立：

#### (一)職掌

依據公平交易法第 35 條成立之公平交易委員會，原隸屬經濟企劃院，委員長為次長級(Vice Minister)官員，1994 年 12 月方成為獨立委員會，1996 年 3 月再提升位階為部級(ministerial level)單位。1997 年亞洲金融危機後，韓國政府推動「五加三方案」(five plus three formula)，積極從事企業重整，尤其是家族式大財團(chaebol)的重整，因而加重了公平交易委員會的角色。其職

掌為：

1. 關於限制濫用市場支配地位行為之事項。
2. 關於限制企業結合及限制經濟力集中之事項。
3. 關於限制不當共同行為及事業人團體限制競爭行為事項。
4. 關於限制不公平交易行為其維持轉售價格行為之事項。
5. 關於限制締結不當國際契約之事項。
6. 關於限制競爭法令及行政處分之協議、調整等促進競爭政策之事項。
7. 依其他法令規定屬於公平交易委員會管轄之事項。

## (二)內部組織

### 1. 委員會：

置委員長、副委員長各一人，常任委員三人，非常任委員四人，任期三年，由總統任命。任期期間，非有法定事由，不得違反其意願而免職，另委員亦不得加入政黨或從事有關政治活動。

### 2. 行政或業務部門：

- (1)企劃及管理官辦公室：掌企劃、預算及法規、一般行政事項。
- (2)一般審議部：下設三個組。
- (3)競爭政策局：掌競爭政策、解除管制及國際事務等事項。
- (4)反托拉斯局：掌反托拉斯政策、獨占、結合行為等事項。
- (5)競爭局：下設競爭促進、交易行為、卡特爾及同業公會四組。
- (6)消費者保護局：下設消費者保護規劃、廣告、電子商務、契約條件等四組。
- (7)次承攬局：掌契約締結事項。
- (8)調查局：下設三組。
- (8)地方辦事處：於釜山、光州、大邱、大田分設四個地方性辦事處。

韓國公平交易法第 63 條規定，各行政機關首長，在制定或修正法令，或採行相關政策，而有限制競爭時，應事先(in advance)和公平交易委員會商議，另公平會委員長亦需出席內閣會議，就涉市場競爭事項向內閣提供意見。因此，韓國公平交易委員會有相當大之政策主導權，為「競爭政策」的主管機關。另增加法律及經濟背景之人才，尤其要強化經濟分析，為該會未來工作重點之一。

綜合以上分析，雖然各國社經發展不同，但競爭法主管機關的架構設置並無

太大差異，皆強調「獨立」、「政黨中立」、重視專業，縱使是首長制的機關，案件適法與否，亦是透過「委員會議」決定，顯見「合議制」對競爭法主管機關的執法相當重要。只是在競爭法主管機關是否兼辦消費者保護之業務，以及是否為「競爭政策」主管機關或有不同。

表一：各國競爭主關機關一覽表

國別	競爭\消保主管機關	相關法令	內部組織	員額	備註
德國 (1958)	經濟部卡特爾署  獨占委員會	營業競爭限制防止法、不正競爭防止法、折扣法及贈品法	下設二處十小組： 1. 歐洲及國際競爭法處 2. 基本問題處 3. 10 個決議小組  1. 專任委員 5 人 2. 下轄單位待查。	250	
瑞典 (1993)	工商部競爭局	競爭法	業務單位 1. 結合處 2. 經濟分析處 3. 第一、二、三執行處。 幕僚單位 1. 國際合作室。 2. 行政室。 3. 法務室。 4. 競爭研究小組。	123	局長在預算額度內有絕對人事進用權
日本 (1947)	公平交易委員會	獨占禁止法、不正競爭防止法、不當贈品、不當表示防止法	1. 專任委員 5 人 2. 置事務總局下轄： --官房 --經濟交易局 --審查局 --地方事務所	558	
美國 (1890)	聯邦交易委員會  司法部反托拉斯署	休曼法、克萊登法、聯邦交易委員會法	1. 專任委員 5 人 2. 業務單位 --競爭局 --消費者保護局 --經濟局 3. 行政單位：9 室 4. 地區辦事處：10 個  分為訴訟、經濟、專案小組、專業部門及地區性辦事處	979  854	
澳洲 (1974)	競爭暨消費者委員會	交易行為法、價格監督法	1. 專任委員 7 人 2. 下設七大部門： --法務 --合作管理 --結合 --判決 --增值稅 --管制事務 --守法 3. 地方辦事處：9 個	511	
韓國 (1981)	公平交易委員會	公平交易法、不正競爭防止法、公平轉包契約交易法	1. 專任委員 5 人 2. 下設二室六局： --企劃及管理官辦公室 --一般審議部 --競爭政策局 --反托拉斯局 --競爭局 --消費者保護局：廣告、電子商務、契約條件等四組。 --次承攬局 --調查局 3. 地方辦事處：4 個	431	



### 第三章、我國公平會運作的困境與組織調整

行政院公平交易委員會為我國競爭法主管機關，成立至今已近十年，睽諸公平會九年多來之歷程，或許可以民國 85 年 12 月成立之「解除管制促進市場競爭專案小組」為一觀察分界點。在公平法實施之初，或因受限於人力、經驗，公平會對涉市場競爭案件之處理，多從「行為面」著手，多依檢舉案性質與蒐集事證，以判斷適法性，雖窮於處理各項檢舉案，但外界對公平會仍有過於被動、消極的批評，考其原因，乃係若僅從「行為面」處理問題，只能治標不能治本。但在專案小組成立後，公平會處事態度正式從「行為面」的著手轉為「結構面」的思考，亦即由「競爭法」的執行，提升至「競爭政策」的介入，此無外乎是希望能自結構面的改善，收斧底抽薪之效。惟當公平會從「結構面」著手時，直接面對的就是其他部會對公平會職掌的質疑，亦即，公平會是「競爭法」執法機關並無疑義，但是否為「競爭政策」的主管機關，或有不同意見。另外，公平會近十年來，被外界認為是消費者保護機構的印象遠勝於市場秩序維護者的感覺，亦因此有了公平會與行政院消費者保護委員會合併的主張。公平會所面臨的問題何在，他山之石是否可供錯？另公平會與消保會如何合併？這些都是以下討論的重點。

#### 壹、公平會運作的困境

經過近十年的運作後，公平會面臨了某些困境亟待突破，謹從以下思慮以為爾後組織調整的參考：

##### (一)職掌的調整

公平交易法第 25 條<sup>5</sup>第 1 款有關公平會職掌的規定：「關於公平交易政策及法規之擬訂事項。」，應是引發公平會是否為「競爭政策」主管機關的癥結，亦即，「公平交易政策」是否等同「競爭政策」？

---

<sup>5</sup> 公平交易法第二十五條：

「為處理本法有關公平交易事項，行政院應設置公平交易委員會，其職掌如左：

- (一)關於公平交易政策及法規之擬訂事項。
- (二)關於審議本法有關公平交易事項。
- (三)關於事業活動及經濟情況之調查事項。
- (四)關於違反本法案件之調查、處分事項。

所謂「競爭政策」有狹義與廣義之分，狹義的「競爭政策」，係指競爭法的立法及實施；廣義的「競爭政策」，則指足以影響一國國內或與其他國家間之競爭條件或競爭環境的政策。然本文認為「公平交易政策」尚不足以解釋為廣義的「競爭政策」，公平會充其量只是「競爭政策」制定的參與者之一，理由如下：

#### 1. 實務授權的否定

86年公平會「解除管制促進市場競爭專案小組」曾對12個特定市場的解除管制及相關法規提出具體改善建議並陳報行政院，獲行政院函復請參照經建會及研考會意見，再加研酌。上二單位意見略以：

- (1)法規檢討部分，因涉公平法執法問題，擬同意照公平會意見辦理。
- (2)特定市場解除管制方面，事涉有關機關職權及公平會定位問題，若認定有違公平法之措施，由公平會本於權責加以處理；對於基於政策考慮，但未違反公平法之管制措施，似宜由公平會提出建議，送請各主管機關衡酌是否採納，若涉政策協調，可由經建會、國科會及研考會負責。

行政院上開的態度無疑的已否定公平會成為廣義「競爭政策」主管機關的可能性，除非行政院責由各相關部會依公平會建議確實檢討改進，如此，「公平交易政策」方可等同「競爭政策」。

#### 2. 公平法第9條第2項的規定

公平法第9條第2項規定：「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。」，公平會針對其他部會政策或措施涉及公平法規定者，雖可依此商同各該部會辦理，但公平會的建議並不具強制約束力。或有言公平法第46條提供「約束力」的可能性，但該條「牴觸本法立法意旨之範圍」為何？最終還是須回歸第9條第2項之規定辦理。

事實上，除了韓國公平交易委員會因韓國公平交易法第63條之規定，使其名正言順的為「競爭政策」主管機關外，其他國家競爭法主管機關，縱使是部會層級，大半扮演的是單純「競爭法」執法者的角色。在我國現行的體制下，欲調和「公平交易政策」與「競爭政策」，或將公平會的理念挹注於國家基本經濟政策中，將公平會主任委員列為經濟建設委員會委員之一，不失為可行之方式，或公平會藉由公平法的執行，形成市場行為準則，再由準則影響國家基本經濟政

---

(五)關於公平交易之其他事項。」

策。長期而言，仿效澳洲成立國家級的委員會，全面檢討國家競爭政策，方是有效之途。

## (二)獨立性的調整

我國公平會的成立，參考了許多先進國家的經驗，是以，亦沿襲了「依法獨立行使職權」、「政黨中立」的要求，亦即在職掌範圍內，就本於自身之專業行使職權，對外不受政黨之干預、不受外界之干涉，亦不受上級（行政院）之指揮、監督。然公平會隸屬行政院，主任委員需出席行政院院會，在行政倫理的框架下，欲不受上級單位影響，恐非易事，加以公平會委員會議之決議，會面臨公平會訴願會乃至行政院訴願會以處分「不當」而撤銷原處分，甚至命公平會另為處分之奇特現象。我國現行訴願制度雖已做了重大變革，公平會委員會議之決議不再面臨以上挑戰，然此一變革一體適用於所有行政機關，非獨厚公平會，自不可因此認為公平會已完全具獨立性。相反的，要真正維護公平會超然獨立性，突顯其「準司法機關」的地位，國外經驗顯示，預算獨立、從隸屬行政院改隸總統府，均是未來可以考慮的方向。

另為避免恣意專斷，因此公平會以合議制方式行使職權，縱使是首長制的德國、瑞典亦係透過決議小組或決策委員會的機制，以為個案適法與否的重要參考，基此，合議制符合當前競爭法發展趨勢，應續維持。惟與其他國家不同的是，我國公平會委員任期係採每三年「九上九下」制，任期並無交錯，致使適應成本過高、磨合期間拉長，且亦常發生任期屆滿前大量審結案件，任期初期無案可審的窘境，此皆不利行政效率的提升。鑒於公平會委員多來自學界，有借調時間的限制，因此可仿照澳洲「不超過 x 年」的規定，任命任期不同的委員，使新舊得以交錯，有利經驗的傳陳。再者，為體現競爭法「以法律為體，經濟為用」的特性，在選任委員的同時亦應考量「法律」、「經濟」背景的衡平，另亦慎重考慮是否減少委員人數（詳見後述及表四）。

表二、各國競爭法主管機關現任委員背景結構

	美國	澳洲	韓國	我國
財經	2	6	4	3
法律	3	1	1	6

### (三)人力結構的調整

依公平交易法第九條規定，本法的主管機關，在中央為行政院公平交易委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。亦即地方政府依法亦有處理公平交易法案件的權力，但在公平會定訂之「行政院公平交易委員會請地方主管機關協助辦理公平交易法業務實施要點」第四點，條列了得請地方主管機關協助辦理公平法有關之業務如下：

1. 本法相關資料及申請書表之代提供事項。
2. 有關本法案件之代轉本會事項。
3. 協助辦理本法宣導活動事項。
4. 對於違反本法案件之協助蒐證或個別洽請代為蒐證事項。
5. 事業是否遵行本會處分事宜或許可範圍之查證事項。
6. 產業資料及個別事業資料經本會洽請協助蒐集提供事項。
7. 各項專案統計調查之協助辦理事項。
8. 協助辦理多層次傳銷事業普查事項。
9. 其他洽請地方主管機關協助辦理事項。

第 4、5 點外，其餘事項多屬一般性行政事務的辦理，並無涉公平法案件實體調查處理，另從表三亦清楚顯見，「代提供書表資料」、「宣導活動」是地方主管機關的最主要業務，公平會未能充分運用地方人力，殊實可惜<sup>6</sup>，而且也不合立法的意旨。事實上，公平會實可將地方政府視為地方辦事處，將部分地方性性質的案件，尤其是事涉第 21、24 條行為的案件，逕交地方主管機關處理，俾使公平會有更充裕的人力處理「限制競爭行為」的案件，以及思考市場「結構面」的事宜。

提及人力乙事，或有學者言，以國民經濟規模來看，公平會現有兩百人左右的人力，比起大多數國家的競爭法機關，本是相當充裕<sup>7</sup>。然競爭法主要在規範市場的交易行為，因此一國經濟規模的大小，或可相當程度的反映市場交易活動的頻繁度，而國內生產毛額正是一國經濟規模的代表指標。然從表四各國競爭法主管機關規模觀之，我國公平交易委員會人力充裕的部分是委員數，員工人數反而有偏少之虞。倘與我國經濟規模相當之澳洲、韓國、瑞典競爭法主管機關人力

---

<sup>6</sup> 公平法施行之初，省建設廳原擬另設公平交易科處理公平法案件，惟後發覺實無執法之機會，而打消此意。

比較，若欲充分反映經濟規模，公平會合理的員工人數應在 300 人左右，而委員人數似可減為 5-7 人。

表三：地方主管機關協辦業務統計

單位：件

	總計	代提供書表資料	代轉案件	宣導活動	協助蒐證	查證事項	蒐集產業資料	其他
85	479	38	48	270	16	8	48	51
86	209	23	23	45	15	1	27	75
87	758	289	40	157	43	18	57	154
88	1101	521	140	59	122	17	87	155
89	1290	395	55	447	59	57	68	209

資料來源：各年公平交易統計年報。

表四：各國競爭法主管機關規模比較

國別	國內生產毛額 單位：10 億美元(1999)	競爭法主管機關	委員數 (專任)	委員任期	員工數
美國	9190.4	聯邦交易委員會	5	7 年	979
		司法部反托拉斯署	--	--	854
德國	2108.9	卡特爾署	--	--	250
		獨占委員會	5	4 年	--
瑞典	239.2	競爭局	--	--	123
日本	4380.1	公平交易委員會	5	5 年	558
韓國	410.2	公平交易委員會	5	3 年	431
澳洲	393.3	競爭暨消費者委員會	7	不超過 5 年	511
中華民國	287.9	公平交易委員會	9	3 年	214

註：1999 年資料。

資料來源：1. 行政院主計處、OECD outlook  
2. 各國主管機關年報

#### (四) 執法思維的調整

「限制競爭行為」與「不公平競爭行為」，一者屬「反托拉斯」的體現，較多「經濟面」及「公益」的思慮，一者較接近「消費者保護」的範疇，較多「法律面」及「私益」的考量。公平會成立之初，限於人力與經驗，或因易處理、易

<sup>7</sup> 同註一。

獲媒體關注，將大半的精力置於「不公平競爭行為」案件的處理上，對於「限制競爭行為」則無暇兼顧，雖然「解除管制促進市場競爭專案小組」的成立，原可扭轉此一偏誤，讓公平會有更多思考市場結構面的機會，惟從歷年處分案件來看(表五)，結構面問題的處理仍有相當努力的空間。

「以法律為體，以經濟為用」是競爭法的本質，因此各國競爭法主管機關除設置法務部門以為法律案之諮詢外，亦多有經濟分析的專責單位，思考涉法案件對市場結構、行為及績效的影響，經濟分析一直是公平會較欠缺的一面，亦因此影響了公平會的執法態度，同時反映了公平會目前執法的思維：

1. 「消費者的保護」重於「反托拉斯的體現」。
2. 「經濟」的思慮不及「法律」的考慮。
3. 「私益的滿足」大於「公益的要求」。

表五：公平會 81-89 年處分案件統計表

年份	(1) 處分件數	第 10 條	第 11 條 (限制競)	(2) 第 14 條 (競爭行為)	第 18 條	第 19 條	第 20 條	第 21 條 (不公平)	(3) 第 22 條 (競爭行為)	第 24 條	(2)/(1) %	(3)/(1) %
81	63	-	-	4	10	8	1	42	-	1	34.9	69.8
82	90	-	1	-	3	7	-	55	-	13	12.2	75.6
83	156	-	1	2	1	3	-	82	3	53	4.5	88.5
84	177	-	-	5	2	19	3	92	1	40	14.7	76.8
85	197	-	4	5	4	10	1	104	1	59	11.7	83.8
86	226	-	2	10	2	7	2	108	2	71	9.3	81.0
87	246	-	-	8	2	7	7	101	1	83	8.5	78.1
88	166	-	8	11	-	7	-	69	1	59	15.7	77.7
89	224	2	2	21	1	8	5	77	1	87	15.2	75.9

資料來源：各年公平交易統計年報。

## 貳、公平會與消保會的合併

九年多來，雖然公平會在不同的場合下，在在的解釋公平法與消保法的不同，公平會不是消保會更不是「官方消基會」，但效果顯然不彰。政治大學蘇永欽教授認為主要原因不外有立法者的疏漏、外界對公平會執法的誤解<sup>8</sup>，蘇教授同時從公平會使用公平法中最具保護消費者權益的條文觀之，即第 20、21、24

<sup>8</sup> 同註一。

條，不論從事業因違反該三條款而受處分之案件占整體處分之比例(平均高達76.6%，按經重新計算應為77.9%)，或從事業違反該三條款數量(如表六)，均易造成公平會為「官方消基會」的印象。

另「公平交易法的立法目的在....。期盼事業在法律規範下，能從事自由公平的競爭，使資源的利用發揮最大效能，直接促進經濟的安定與繁榮，並間接達到保護消費者的目的」<sup>9</sup>，乃公平會對公平法立法目的的闡述，亦即，公平法對消費者的保護是間接的、附帶的。若此，則事涉公平法案件的檢舉人理應來自事業為主，但歷年公平會收受案件檢舉人身分仍以一般民眾占大部分(平均達七成以上)(表七)，想改變社會大眾認為「公平交易委員會」即為「消費者保護委員會」的刻板印象恐非易事，也難怪「公平會」與「消保會」的合併被外界視為理所當然。

交易秩序與消費者利益之維護、市場公平競爭之確保，是公平交易法所要保護的多重法益，但彼此間有時或有衝突，在保護的順序上，就必須從整體經濟利益著眼；此與消費者保護法單純側重企業對消費者之提供行為是否有損消費者權益，並不相同<sup>10</sup>。雖然如此，國外亦有競爭法主管機關兼掌消費者保護者，再加以世界貿易組織(WTO)「貿易與競爭政策互動工作小組」，亦將保護消費者利益列為其追求目標之一觀之，競爭法與消費者保護之併行乃為未來之趨勢。惟縱使兼掌亦多只觸及不實廣告及產品標示部分，只有澳洲競爭暨消費者委員會同時處理產品責任及安全的問題。在我國，公平會與消保會的合併，似已是政府既定政策，且已有專家學者為文探討，本文僅提出以下可能面臨的問題供參。

---

<sup>9</sup> 見「認識公平交易法(增訂七版)」，行政院公平交易委員會，頁1。

<sup>10</sup> 見馮震宇等「消費者保護法解讀」，月旦出版社，頁232至233。

表六：公平會 81-89 年處理案件情形統計表

年份	(1) 處分件數	(2)			(3) 小計	(3)/(1) %
		第 20 條	第 21 條	第 24 條		
81	63	1	42	1	44	69.8
82	91	-	55	13	68	74.7
83	156	-	82	53	135	86.5
84	177	3	92	40	135	76.3
85	197	1	104	59	164	83.2
86	226	3	108	71	182	80.5
87	246	7	101	83	191	77.6
88	166	-	69	59	128	77.1
89	224	5	77	87	169	75.4

資料來源：各年公平交易統計年報。

表七：檢舉者身分結構

	總計	單位：%				
		一般民眾	公司行號	公會	政府機關	其他
81	100	82.43	9.78	2.64	1.98	3.17
82	100	73.65	12.44	1.92	2.84	9.15
83	100	75.99	13.21	2.77	2.49	5.54
84	100	78.82	12.17	2.98	2.07	3.96
85	100	76.42	15.00	2.51	3.12	2.95
86	100	74.91	16.61	2.89	3.25	2.34
87	100	69.20	21.93	2.63	3.05	31.9
88	100	66.41	22.09	2.41	5.57	3.52
89	100	60.41	21.17	3.25	12.14	3.03

資料來源：各年公平交易統計年報。

### (一) 合併後的組織名稱

此或涉及兩機關孰為「存續委員會」？孰為「消滅委員會」？亦同時影響兩會同仁的心理感受。

首先或可以國外經驗觀之，在世界上競爭法主管機關兼掌消費者保護的國家，多以「公平交易」作為機關名稱，例如韓國公平交易委員會、美國聯邦交易委員會及英國公平交易局等；再者，一般社會大眾對於「公平交易」一詞的理解，多認為應屬負責處理消費者於交易上所遇不公平事件之消費者保護機關。在綜合



了國人的認知及國外的習慣後，似乎是以「公平交易委員會」為合併後組織名稱為較恰當。

## (二)合併後法規的調整

我國有關保護消費者之規定散見於三十餘種法律，由各該目的事業主管機關執行，為求法律間的協調、配合，消保法係就消費者保護之一般原則及現有個別法未規定之事項，予以納入。依消保法之規定，消保會只是政策協調機關，凡違反消保法之強制規定者，係由目的事業主管機關或直轄市及縣(市)政府執行調查、處分，因而造成消保會功能不彰的批評。是以，合併後之組織除仍保有原公平交易法之職掌外，應針對現有消費者保護功能上的缺失調整如下：

1. 合併後之組織應同時為消費者保護法之中央主管機關。
2. 涉及他部會及地方主管機關職掌事項，由合併後之組織會同辦理。
3. 賦予合併後之組織具有消保案件之調查、處分權。

為配合如上的調整，所須檢討修正的法規如表八。為期立法與執法的一致性，將來法制程序上，可以用包裹立法（綜合立法）的方式，將公平交易法、行政院公平交易委員會組織條例與消費者保護法用一個法案做整體的調整，以避免個別修正造成的規範矛盾或時差。

表八：公平會與消保會合併後應配合修正之法規

公平交易法及其相關子法	消費者保護法及其相關子法
公平交易法 第 9 條 第 25 至 29 條 第 41 條 第 43 條 行政院公平交易委員會組織條例 第 1 至 4 條 第 8 至 9 條 第 11 至 16 條 第 22 條 行政院公平交易委員會辦事細則 第 1 條 第 3 至 6 條 第 11 至 12 條 第 16 條 行政院公平交易委員會會議規則 第一條 第四條	消費者保護法 第 3 條 第 5 至 6 條 第 17 條 第 31 條 第 33 至 42 條 第 49 條 第 56 至 62 條 消費者保護法 第 11 條 第 15 條 第 27 條 第 31 至 35 條 第 41 條 行政院消費者保護委員會組織規程 行政院消費者保護委員會辦事細則 行政院消費者保護委員會會議規則 消費者保護官任用及職掌辦法

資料來源：整理自散件資料。

### (三)合併後人力與組織的調整

針對兩會合併，公平會曾做有如下建議：

- 1.合併後之組織——置七司、五室及中、南部辦公室。
- 2.將現行「競爭政策資料及研究中心」配合擴大，更名為「競爭政策暨消費者保護研究中心」並正式納入組織法，予以法制化。
- 3.由兩會目前的預算員額，補足至法定員額至約 270 人。

惟消費者保護案件性質著重「時效」，且多屬「地方性」，並不適合「合議制」的處理，因此，本文認為仍應配合組織調整如下：

#### 1.應設附屬地方辦事處

地方政府係第一線實際負責消費者保護的執行工作，居舉足輕重地位，然目前各地方政府因受限經費及員額精簡，並無專責人力辦理公平交易及消費者保護業務，致使我國消費保護成效未能發揮。因此可藉合併之勢，於各縣市設立地方辦事處，以處理消費者保護案件為主，並將公平交易法中最具保護消費者權益的條文，即第 21、24 條，併入辦理。

#### 2.委員人數不宜增加

目前公平會有專任委員 9 人，消保會委員則多由相關部會首長、學者專家兼任，鑒於消費者保護案件與競爭法案件性質不同，不適合「合議」處理，實無因合併而須另增原公平會專任委員人數之必要，而可參考澳洲模式在委員學識及經驗要求中，規定其中至少有一名委員需有消費者保護之背景。

## 第四章 結論與建議

由以上的研析，我們對德國、瑞典、美國、日本、澳洲、韓國等國家競爭法/主管機關之沿革、職掌運作及內部組織等，已有所瞭解。渠等之異同如下：

### 一、相同之處

- (一)各國政府均賦予各該國競爭法主管機關「依法獨立行使職權」的地位並「超出黨派」，在職掌範圍內，就本於自身之專業行使職權，對外不受政黨干預、不受外界干涉，亦不受上級之指揮與監督。
- (二)委員的「政黨中立」及「專業要求」，任期並受法律保障，在任期期間，非有法定事由，不得違反其意思而予以免職，俾利以高度專業的能力、學識與經驗審決案件。
- (三)「合議制」亦為各國競爭法主管機關之相同點，縱使是採行「首長制」的德國、瑞典，亦係透過合議的方式決定案件的適法，以避免恣意專斷。這說明了競爭法的複雜性、專業性與高難度，非藉眾志成城、集思廣義而難為。

### 二、相異之處

- (一)有些國家競爭法主管機關係採「首長制」，有些則採「委員會制」，採前者制度者，其位階通常為二級單位，採後者者，其位階多屬部會層級。
- (二)競爭法主管機關是否兼掌消費者保護法令，各國不一，即使兼掌，程度亦有不同，多只觸及不實廣告及產品標示部分，然澳洲競爭暨消費者委員會卻另同時處理產品責任及安全的問題
- (三)競爭法主管機關之職掌是否包含「競爭政策」的制訂，韓國公平交易委員會因法的規定使其為「競爭政策」的主管機關，但澳洲競爭暨消費者委員會則只單純扮演「競爭法」執法者的角色。

在參考美、德、日、韓等國競爭法主管機關所設立的行政院公平交易委員會，在經過近十年的運作後，已到了是否考慮組織調整的時候了，公平會在基本的要求上，大致符合先進國家的標準，但仍有若干待檢討之處：

- (一)職掌的釐清

公平會是否為我國「競爭政策」主管機關？本文持否定的態度，原因有二：

#### 1. 實務授權的否定

行政院並未對「解除管制促進市場競爭專案小組」的建議背書，致使公平會無法獲得行政院首肯，而據以要求其他部會配合修改相關政策。

#### 2. 公平法協商無約束力

公平會雖可依公平法第9條規定，商同相關部會辦理，各該部會係「被動」配合，對渠等並無約束力，不如韓國相關部會需「事先」（「主動」）與公平會商議的規定。

建議事項：

在現行的體系下—

1. 將公平會主任委員列為經建會委員之一。
2. 公平會藉由公平法的執行，形成市場行為準則，再由準則影響國家基本經濟政策。
3. 長期而言，仿效澳洲成立國家級的委員會，全面檢討國家競爭政策，方能斧底抽薪。

#### (二) 獨立性的問題

公平會沿襲了先進國家的「依法獨立行使職權」、「政黨中立」的要求，但公平會隸屬行政院，且主任委員須出席行政院院會，欲不受上級單位影響，恐非易事；加以公平會委員會議之決議，會面臨公平會訴願會乃至行政院訴願會的駁回。此均不利公平會的獨立性。

建議事項：公平會預算獨立，改隸總統府。

#### (三) 人力結構的調整

直轄市政府及各縣(市)政府，依法亦為公平交易法之主管機關，然「代提供書表資料」、「宣導活動」卻是地方主管機關的最主要業務，未能充分運用地方人力，殊實可惜，而且也不合立法的意旨。再者，與其他國家比較，公平會的員工偏少，但委員人數偏多。

建議事項：

1. 將部分「地方性」性質的案件，尤其是事涉第21、24條行為的案件，逕交地方主管機關處理。
2. 增加員工人數至300人，減少委員人數為5-7人。

#### (四) 執法思維的改變

公平會對事涉市場競爭案件之處理，多從「行為面」著手，亦即依檢舉案性質與蒐集事證，以判斷適法性，斯時多涉狹義的競爭政策範疇，只能治標不能治本。體現在執法思維上是：「消費者的保護」重於「反托拉斯的體現」、「經濟」的思慮不及「法律」的考慮、「私益的滿足」大於「公益的要求」。

建議事項：

1. 建立受理案件篩選制度，以「公益」大於「私益」為受理標準。
2. 設置經濟分析專責單位，加強對市場「結構面」的研究。

公平交易法與消費者保護法所要保護的法益雖然不同，但國外經驗，亦有競爭法主管機關兼掌消費者保護，加以世界貿易組織(WTO)「貿易與競爭政策互動工作小組」，將保護消費者利益列為其追求目標之一觀之，競爭法與消費者保護之併行乃未來之趨勢。「公平會」與「消保會」的合併似已為政府既定政策，茲建議如下：

- 一、從國外經驗以及一般社會大眾對於「公平交易」一詞的理解，似乎是以「公平交易委員會」為合併後組織名稱較為恰當。
- 二、合併後之組織應權限如下，另應以包裹立法的方式調整相關法規：
  1. 同時為消費者保護法之中央主管機關。
  2. 涉及他部會及地方主管機關職掌事項，由合併後之組織會同辦理。
  3. 具有消保案件之調查、處分權。
- 三、消費者保護案件性質著重「時效」，且多屬「地方性」，並不適合「合議制」的處理，因此，應增設附屬地方辦事處，並以處理消費者保護案件為主，同時兼辦公平交易法中最具保護消費者權益的第 21、24 條。再者，在不增加委員人數下，可要求委員中至少有一名需具消費者保護之背景。

## 參考書目

1. 行政院消費者保護委員會，消費者保護研究，各輯。
2. 蘇永欽，跨越自治與管制，五南書局，民國 89 年 6 月。
3. 吳榮義、林佑慶，歐市執委會及法國有關競爭政策之組織及運作情形，民國 81 年 8 月。
4. 蘇永欽，出席柏林卡特爾會議及考察瑞典、英國、義大利競爭法機關報告，民國 87 年 1 月。
5. 何之邁，考察荷蘭、法國暨 OECD 競爭法機關報告，民國 87 年 11 月。
6. 廖義男，德國、瑞典暨歐洲聯盟公平交易法執法機關考察報告，民國 83 年 10 月。
7. 林珍年，德國公平交易法執法狀況，民國 83 年 5 月。
8. 胡祖舜，澳大利亞競爭政策改革及競爭法之實施，民國 87 年 11 月。
9. 王志剛，美國、加拿大暨日本競爭法與其執行機關簡介，民國 83 年 3 月。
10. 白裕莊等四人，日本獨占禁止法及不正競爭防止法之研究及公正取引委員會之運作，民國 83 年 2 月。
11. 孫綺君，日本違反獨占禁止法事件之審判審決程序，民國 86 年 8 月。
12. 各國競爭法主管機關年報。
13. 馮震宇、姜志俊、謝穎青、姜炳俊，消費者保護法解讀，民國 83 年 3 月，月旦出版公司。
14. 行政院公平交易委員會，公平交易統計年報，各年。
15. Ministry of Industry and Trade, Sweden, The Swedish Competition Authority Functions and Organization, 1996

## Abstract

From 1992 when the Fair Trade Commission (FTC) was opened, it always develops the relationship with other counterparts, just like Germany, Sweden, United States, Australia, Japan and Korea, so as to know well in time the latest trend of competition law/policy in the world. In this context, first step is to analysis the organization structure and the duty of their six competition law authorities. Then their experience maybe the best reference materials for FTC.

This context also suggests the FTC had better criticism itself from following aspects: the duty, the independence, the number of human-power, the thought of enforcement and the merger between the Consumer Protection Commission and FTC.