

台灣法學新課題(四)



社團法人台灣法學會 主編

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

台灣法學新課題 / 台灣法學會主編. -- 初版.
-- 台北市 : 台灣法學會出版 : 元照總經銷,
2003 - [民 92-]
冊 : 公分

ISBN 978-957-98897-5-9 (第 1 冊 : 平裝) . . .
ISBN 978-957-98897-7-3 (第 2 冊 : 平裝) . . .
ISBN 978-957-98897-8-0 (第 3 冊 : 平裝) . . .
ISBN 978-986-82444-0-5 (第 4 冊 : 平裝)

1. 法律 - 論文, 講詞等

580.7

92008502

台灣法學新課題(四)

56WBD00701

2006 年 8 月 初版第 1 刷

主 編 社團法人台灣法學會
出 版 者 社團法人台灣法學會
總 經 銷 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 320 元
訂購專線 (02)2375-6688 轉 503 (02)2370-7890
訂購傳真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN-10 986-82444-0-4

ISBN-13 978-986-82444-0-5

序

本書所集結的論文是台灣法學會二〇〇五年年度法學會議發表的論文，記錄了二〇〇五年台灣法學界關心的題目。朝野一向關心國家的競爭力，本年度的主題演講特別請公平交易委員會黃宗樂主委發表「公平交易法與國家競爭力」，闡述競爭法制與國家競爭力之關聯，法治的健全攸關國家之競爭力，由此可見一斑。

立委選舉一向是台灣政壇大事，選舉結果往往能影響台灣之政治走向。新的單一選區兩票制即將在二〇〇七年的立法委員選舉中實施，自然成為各界關注的重點。本年特別請政治學學者提出論文「單一選區兩票制：成分與政治影響」對於此一制度的組成分，以及相對應的政治影響進行論述。另一篇論文「台灣立委選舉選區重劃對於政黨競爭衝擊的模擬」，模擬在新制下台灣各政黨可能之政治勢力分布。對於關心台灣政治走向的人，此二篇論文都具有極高的參考價值。

刑法總則編在本年大幅度修改，修改篇幅達三分之二，可謂自民國二十四年刑法公布以來，近七十年來最大幅度之修正。由參與本次刑法修改的蔡碧玉主任檢察官提出「我國刑法學發展的現況與未來」對於本次刑法修正之重要內容、政策考量及其影響提出深入又充分的討論。

此外「團體協商與團體協約」以及「企業重整與破產法制之改革」均是對社會上深受矚目之議題提出論文，深值重視。

在此感謝各位作者之辛勞，及秘書處同仁之協助，另特別感謝元照出版公司持續不斷地對出版法學書籍之支持與熱忱。期盼本書對台灣法學之研究與發展，有所貢獻。

理事長

黃瑞明

2006年7月18日

主題演講

——公平交易法與國家競爭力

台灣法學會黃理事長、各位先進、各位同道：大家早安！

台灣法學會舉辦「台灣法學會二〇〇五年年度法學會議」，宗樂奉邀擔任主題演講主講人，感到非常榮幸。宗樂請示講題，黃理事長表示祇要與宗樂之專業有關者即可，惟如能以公平交易法為對象，當然至為歡迎。幾經思量後，謹以「公平交易法與國家競爭力」為題，向大家報告，敬請 指教。

壹、競爭法制與國家競爭力之關係

自從一九九〇年美國哈佛大學教授麥可·波特（Michael Porter）「國家競爭優勢」（The Competitive Advantage of Nations）一書問世後，「國家競爭力」不僅成為學術界跨科際的研究議題，更成為各國政府競相揭櫫的政策方向，因此世界兩大國家競爭力評比組織——瑞士洛桑管理學院（International Institute for Management Development，IMD）與世界經濟論壇（World Economic Forum，WEF）每年所公布的國家競爭力排名就格外引人注目。依據IMD最新公布的二〇〇五年世界競爭力排名，台灣在六十個受評的國家中，排名第十一名，比二〇〇四年進步一名，遙遙領先排名第二十一的日本、排名第二十三的德國、排名第二十九的韓國及排名第三十一的中國；而今年九月，WEF所發表的最新全球競爭力排名，台灣在一百十七個受評的國家中，排

名更高居世界第五，僅次於芬蘭、美國、瑞典及丹麥，在亞洲則名列第一。此一傲人的成績主要來自於全體台灣人民胼手胝足努力打拼的結果。當然一定有人會問，甚麼是國家競爭力？它的意涵為何？麥可·波特教授將國家競爭力定義為：「國家為其產業創造良好的發展成長環境，進而使該國企業具備競爭優勢，產業亦擁有國際競爭力的能力」；IMD認為國家競爭力是「一國創造與維持特定環境，以促使企業持續創造價值與增進人民榮景之總體能力」；WEF則將國家競爭力解釋為「一個國家達到永續經濟成長及高國民平均所得目標的總體能力」。由上可知，創造與維持良好的經營環境是國家競爭力能否持續成長的關鍵因素，因此，經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）將國家競爭力重新定義為「評量一國能否在自由公平競爭市場條件下，生產商品和服務以滿足全球市場需求，同時能長期維持與增加人民實際收入的能力」。而在上述OECD定義中所強調的「自由公平競爭」正是競爭法（即反托拉斯法，在我國為公平交易法）的立法目的。

競爭法的基本理念主要源於經濟學之父亞當斯密（Adam Smith）於兩百多年前所提出來的觀念：

「自由及競爭的市場能夠促進經濟發展、創造財富及提升消費者福祉。」

亞當斯密在其鉅著「國富論」（The Wealth of Nations）中就曾描述市場的運作存在有兩股力量：

其一為，「我們的晚餐並非來自於肉販、麵包師父或酒商的仁心善行，而是來自於他們的自利心」；

其二為，「商人很少聚集在一起談論事情，他們若是聚集談話，必定是在商議如何一起將價格抬高」。

鼓勵市場競爭的目的，就在於確保自利心誘因（提升品質與

效率以吸引客戶、賺取利潤）的力量，能持續大於陰謀勾結之誘因。然而，在缺乏有效的政府監督下，市場機能未必能自由且有效的運作，競爭法制的建立，就是政府利用競爭法這隻「看得見的手」，彌補市場機能有時而窮的缺憾。二〇〇一年諾貝爾經濟學獎得主史帝格立茲（Joseph E. Stiglitz）就直言：「競爭政策不只是富國專屬的奢侈品，更是所有追求自由市場經濟國家的必需品。」

貳、我國競爭法制之建立

我國公平交易法的制定，並非一蹴即成，其間歷經觀念的改變、基本方針的揭櫫以及法令的制定等不同階段：

一、觀念的改變

台灣經濟發展的成功，早期政府強力而正確的政策引導確實扮演了極關鍵的角色，不問在一九六〇年代之勞力密集工業進口替代時期或在一九七〇年代勞力密集工業之出口擴張及重化工業進口替代時期，政府均擔當產業「保母」的任務。及至一九八〇年代，雖經濟逐漸往高科技工業發展，但卻面臨許多發展的瓶頸，諸如：國內有效需要不足，股票及房地產投機飆漲；服務業發展成長落後，解除管制之聲不斷；國內公共基礎建設效率低落，必須推動國營事業民營化，以及面對貿易順差過鉅，外國要求開放市場之壓力等。此等現象在在顯示，政府必須及時推動經濟自由化政策，以避免既得利益團體利用不公平的手段阻礙競爭，扭曲台灣社會資源分配，並阻斷聯合壟斷的橫行，導向公平競爭，因此管制保護觀念逐步為自由競爭觀念所取代。

二、基本方針的揭櫫

台灣歷經經濟環境變化之結果，無論政府或民間均深深體認到，必須引進競爭機制，才能確保我國經濟持續發展，加以當時台灣已孕育出許多傑出民間企業家，基於切身利益與對產業的敏銳觸覺，遠較政府更能機先靈活的瞭解到具有發展潛力的產業，並期待政府能提供一個公平競爭的經營環境。基此，政府在一九八四年正式改變以往管制的心態，而揭示以「自由化、國際化、制度化」為爾後經濟發展的基本方針：

- 自由化就是引進競爭，尊重市場機能；
- 國際化則為台灣的經濟活動須以國際規範為標準；
- 制度化則是建構公平的遊戲規則。

三、法令的制定

在建構公平的遊戲規則方面，經參考美國、日本、德國、韓國等國的立法例後，台灣於一九八六年草擬完成競爭法——公平交易法草案，期能藉由本法的制定施行，使交易秩序得以維護、公平競爭得以確保，進而促進經濟之安定與繁榮。幾經周折，公平交易法終於在一九九一年立法通過，並自一九九二年二月四日施行，一個部會層級（**ministry level**）的主管機關——行政院公平交易委員會（下稱公平會）亦同時成立。

公平交易法規範內容涵括兩大部分，一為對獨占、結合及聯合行為的規範；一為對不公平競爭行為的規範。在規範獨占、結合及聯合行為方面，其目的在於促進市場的自由競爭，避免產生競爭不足的現象。規範內容包括：原則上容許獨（寡）占事業的存在，但禁止其濫用市場地位損害競爭；事業結合可能對市場結構產生不利影響，但又為避免阻礙商機，在二〇〇二年修法前採

行事前申請許可制，其後改採事前申報異議制；至於聯合行為，原則上禁止，例外情形經申請後方得予以許可。在規範不公平競爭行為方面，其目的在於保障市場的公平競爭，避免產生競爭過度的現象。規範內容包括：限制轉售價格、妨礙公平競爭之虞之行為、仿冒表徵或著名商標、虛偽不實或引人錯誤之廣告及標示、損害他人營業信譽、變質多層次傳銷，及其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平等七種行為。此與日本的「獨占禁止法」、「不正競爭防止法」，韓國的「限制獨占及促進公平交易法」以及歐美先進國家的競爭法規範意旨相同。

參、公平交易法施行成效

為塑造自由公平的競爭環境，自公平交易法施行以來，公平會即積極建立完善的公平交易制度，落實執行公平交易法規，歷經近十四年的努力，已使我國競爭法制漸達國際水準並廣獲肯定，甚至能協助開發中國家建立競爭法制並指導其執法知能。具體執法成效包括：

一、執行公平交易法規，維護市場交易秩序

為協助產業結構順利進行調整，匡正市場交易秩序，公平會積極執行公平交易法，導正不當的市場交易陋習，主要工作可分為「提高市場競爭效能」及「防制不當交易行為」兩大方面。在提高市場競爭效能方面，主要經由排除獨占事業濫用市場地位行為、取締事業非法聯合行為、審議事業結合行為，防範市場經濟力量過於集中；在防制不當交易行為方面，則以查處限制競爭或妨礙公平競爭行為、不實或引人錯誤廣告、其他欺罔或顯失公平

等行為及妥善管理多層次傳銷事業，確保事業均能在公平的基礎從事競爭。根據統計，累計至本年十月底各類收辦案件達2萬7,514件，其中檢舉案1萬8,896件、申請聯合案131件、申請或申報結合案6,183件（其中結合申報案174件）、請釋案2,304件；辦結案件2萬7,033件，平均結案率為98.25%，其中，檢舉案件作成違法處分者計2,451件，裁處罰鍰金額高達14.47億元，已建立各行各業在相關市場從事競爭的良性規範。

二、完備公平交易制度，建構公平競爭環境

為建立完善的公平交易制度，公平交易法自施行以來即不斷與時俱進，迄今已進行三次修法，修正重點包括：採行「先行政後司法」原則、放寬事業結合管制，由「事前申請許可制」改為「事前申報異議制」、行政程序透明化等變革。此外，為落實執法透明化與標準化，公平會亦不斷累積處理相關案件的經驗與法律見解，同時參酌國際間競爭法發展趨勢及各國立法與執法實例，積極研訂各類案件處理原則及行為規範說明，提供產業界參考依循的準則。經由法規建立的制度化與執法標準透明化，匯集而成一套公平合理的遊戲規則，健全市場交易競爭環境，提升各級產業的競爭力。

三、推動解除管制專案，促進市場自由開放

為減少政府職能涉入市場交易及排除市場競爭，公平會於成立初期即擬定「法規自由化促進專案」及「解除公營事業不公平競爭專案」，協調各部會檢討修正阻礙競爭之法規，輔導公營、公用及交通運輸事業加速調整各項營運行為，促其符合公平交易法規內容。之後，更成立「解除管制促進市場競爭專案小組」

及執行「綠色砂島願景與推動策略法規檢討專案計畫」，全面檢討並規劃解除各種不當管制及市場進入障礙，對政府部門不必要的束縛進行鬆綁，深化公平競爭理念，與相關事業及各目的事業主管機關共同促進市場的自由開放。

四、宣揚公平交易理念，塑造優質競爭文化

為建立全國上下守法共識，公平會採行多元管道，倡議公平交易理念，透過政府自制、企業自律以及消費者自醒三者相輔相成，塑造優質競爭文化。為促進政府部門將競爭因子納入決策，積極與相關機關進行協調，共同建立合理的市場競爭機制。其次，在企業自律部分，推動「協助產業建立自律規範」計畫，鼓勵產業界參與建立競爭制度，自發性地建立本身的自律機制。最後，在社會大眾方面，舉辦說明會、研習班、製作廣播宣導、編印各類文宣等，持續不斷將公平交易法的理念與內容傳達給消費者，將自由公平競爭的理念與精神深植於社會各界。

五、擴展國際交流合作，接軌國際規範潮流

在經濟活動全球化之下，跨國性反競爭行為之出現日漸頻繁，此種國際性的聯合行為，所涉及之主體與地域不限於一國，加以國際性案件往往比國內案件更為錯綜複雜，因此如何加強各國競爭法主管機關彼此間的合作關係，即成為打擊國際卡特爾成功與否的關鍵。有鑑於此，我國藉由參與OECD、國際競爭網絡（International Competition Network, ICN）等國際組織，並與美、加、澳、紐、英、法等國進行雙邊交流合作等方式，積極與各國競爭法主管機關建立對話平台，透過彼此交流合作，共同打擊國際卡特爾等跨國性反競爭行為。尤其我國在二〇〇二年正式

成為OECD「競爭委員會」觀察員後，更加擴展了與國際間的對話平台，使公平會更易於將國際間最新的觀念與經驗運用在我國競爭法與競爭政策的制定。

肆、未來展望

各位先進、各位同道，過去十三餘年來公平會執法成效堪稱相當卓著，對國家競爭力的提升貢獻頗多，展望未來，除廣續落實「強化公平交易、落實競爭文化」之施政主軸，持續打擊惡性聯合壟斷、加強整頓不實廣告、有效管理多層次傳銷外，就採取全球化策略，以提高國家競爭力方面，將採行以下具體作為：

一、引進寬恕政策，打擊惡性卡特爾

首先關於不法聯合行為，也就是國際所稱的惡性卡特爾（**hardcore cartel**），公平會研擬修法引進寬恕政策，以解決目前蒐證不易之難題。隨著公平交易法施行時間愈久，對於不法聯合行為之案件就愈難找到廠商間意思聯絡的直接事證，調查時往往需要投入大量人力物力，或要倚賴許多間接證據加以補強。寬恕政策於一九九三年發軔於美國，而後歐盟、加拿大、英國等紛紛仿效，日本亦於今（二〇〇五）年獨占禁止法修正時導入類似規定。為了有效查處不法聯合行為，公平會將借鏡各國執法經驗，修正公平交易法增訂「寬恕政策」相關規定，藉由組織內部誘因機制之設計，促使聯合行為參加人自發地提供違法事證，以達到節省調查成本、及時嚇阻不法聯合行為之效果。

二、鼓勵研發創新，提升動態效率

在知識經濟時代，以合資、策略聯盟或其他方式所為之共同行為，已成為現代事業謀求生存利基常見之營運模式，廠商之間的關係其實是可以「既競爭又合作的」。是以公平會將參酌美國法之反托拉斯安全區（Antitrust Safety Zones）及歐體之集體豁免制度（Block Exemptions），於公平交易法修正草案增訂有關事業間標準化聯合、共同研發聯合及專業化聯合之豁免規定，只要有益於整體經濟與公共利益，且符合中央主管機關所定標準者，即免除向公平會申請許可之義務，在確保市場競爭不受減損的前提下，給予廠商之間合作創新、提升動態效率之彈性空間。

三、放寬結合管制，促進效能競爭

在公平會執法的過程中，不免會對廠商的營運造成影響，如何以最少干擾達到最大行政目的，亦是公平會努力的方向之一。在全球化的挑戰之下，企業往往以結合方式達到規模經濟，以增加國際競爭力。因應此一趨勢，公平會已於二〇〇二年修正公平交易法時，放寬對事業結合的管制，由原本的事前申請許可制改為事前申報異議制外，並提高結合申報門檻，以排除對競爭減損甚小結合案件卻仍須事業提出申報之困擾。為進一步使公平會結合審查基準更為透明化，公平會將研擬訂定結合審查相關準則，將公平交易法第十二條所規定「整體經濟利益」與「限制競爭之不利益」的抽象法律概念，發展為更為具體合理的實體審查準則，以增加公平會執法之明確性及可預測性。

四、回饋國際社會，提升執法知能

從IMD或WEF的國家競爭力排行可知，我國的總體國力已深具回饋國際社會的能力，而隨著我國國力的日增，援助的目的已從早期協助受援國消除貧窮，漸次延伸至協助受援國官員研擬國家基本政策的能力建置（capacity building）。因此，在競爭法技術援助方面，公平會除繼續協助泰國、越南提升其競爭法執法能力外，亦將在近期展開對印尼、蒙古等相關國家新的援助計畫。此外，公平會亦將結合日、韓等鄰近國家的競爭法主管機關，積極倡議成立「東亞競爭網絡」（East-Asia Competition Network, EACN），共同謀求東亞地區經濟之安定與繁榮。再者，為使我國競爭法執法能力與先進國家同步，公平會將於明年二月在有七十餘國競爭法主管機關出席的OECD「全球競爭論壇」中接受「競爭政策」的同儕檢視（peer review），我國是繼南非、俄羅斯後，第三個受邀進行「同儕檢視」的非會員國，此彰顯我國受國際重視之程度，以及先進國家對公平會的期待。

伍、結 語

各位先進、各位同道，目前全球實施（廣義的）競爭法的國家計有八十二個國家，其中OECD會員國倡導最力，而在競爭法史上，美、加等國，施行競爭法已有百年以上的歷史，最近中國亦積極推動「反壟斷法」之立法工作。值得注意的是，近年來，各國都趨向於縮減機關預算、裁減編制人員，惟對於競爭法主管機關之預算及編制人員卻不減反增，例如：美國聯邦交易委員會二〇〇〇年預算125,000,000美元、編制人員985人，二〇〇五年預算204,324,000美元、編制人員1,074人；加拿大競爭局二〇〇〇

年預算26,500,000加幣、編制人員383人，二〇〇四年預算37,900,000加幣、編制人員393人；歐盟競爭總署二〇〇〇年預算6,050,000歐元、編制人員537人，二〇〇四年預算90,290,000歐元、二〇〇五年編制人員615人；德國聯邦卡特爾署二〇〇一年預算17,000,000歐元、編制人員260人，二〇〇五年預算17,000,000歐元、編制人員300人；日本公正取引委員會二〇〇〇年預算59億日圓、編制人員564人，二〇〇四年預算78億2千萬日圓、編制人員672人；韓國公正去來委員會二〇〇〇年預算193億韓圓、編制人員401人，二〇〇四年預算303億韓圓、編制人員438人；澳洲競爭及消費者委員會二〇〇〇年預算57,442,000美元、編制人員438人，二〇〇五年預算73,000,000美元、編制人員519人，足見各國對競爭法主管機關之重視。原因無他，有效執行競爭法，能促進經濟之安定與繁榮，進而提升國家競爭力。

總之，國家競爭力之消長，取決於國家經濟優勢之存否，國家經濟優勢之存否，有賴市場競爭環境之健全；而健全的市場競爭環境，則端視國家競爭法規範是否完備。我國公平交易法係立於經濟基本法之地位，對於國家經濟發展之影響舉足輕重，與國家競爭力亦息息相關。經濟競爭模式是隨時代而改變的，傳統的競爭是靜態的，生產因素是勝負的關鍵；現代的競爭是動態的，新的技術、新的產品、新的市場區隔、新的生產流程、新的管理理念，不斷湧現，不僅會改變、甚至會逆轉國家的競爭優勢。今後，公平會仍將秉持嚴謹而積極的態度執行公平交易法，並廣泛檢討競爭政策建立完整的公平交易制度，以因應我國經濟發展需要，並與國際潮流趨勢接軌，讓台灣的國家競爭力百尺竿頭、更進一步。

最後，謹祝與會各位貴賓萬事順利、健康快樂，本次法學會
議圓滿成功，謝謝各位！

行政院公平交易委員會主任委員

黃 宗 樂

2005年12月10日