

行政院及所屬各機關出國報告  
(出國類別：專題研究)

競爭政策在管制革新所扮演之角色

出國人 服務機關：行政院公平交易委員會  
職 稱：專員  
姓 名：沈麗玉  
出國地區：美國  
出國期間：91年6月25日至91年12月25日  
報告日期：92年4月1日

A4 / 09104122

系統識別號:C09104122

公務出國報告提要

頁數: 48 含附件: 否

報告名稱: 競爭政策在管制革新所扮演之角色

主辦機關: 行政院人事行政局

出國人員: 沈麗玉 行政院公平交易委員會 專員

出國類別: 研究

出國地區: 美國

出國期間: 民國 91 年 06 月 25 日 -民國 91 年 12 月 24 日

報告日期: 民國 92 年 04 月 01 日

分類號/目: A4/法律司法 /

關鍵詞: 競爭、管制革新、公平交易法

內容摘要: 美國的競爭政策係根植於經濟原理上，且已成為管制革新的有利工具。競爭法的執行與競爭法主管機關所提之政策建議，在管制革新過程中，始終扮演核心之角色，並經常消彌反競爭之經濟管制。由於確信市場競爭係市場經濟基礎之觀點，在美國獲得廣大支持，因此美國政府之產業主管機關，一般亦被認為應在促進競爭之理念下，進行執法與運作。我國近年來雖亦朝向革新之角度前進，但在許多產業，競爭政策之適用並非絕對優先，從而產生競爭政策與產業政策之調和問題。本報告以美國競爭法主管機關在其管制革新過程之經驗觀察，擷取其成功之經驗，為我國公平交易委員會在管制革新過程中，尋找一合理且可能之定位與角色，作為我國競爭政策之參考。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

# 競爭政策在管制革新所扮演之角色

## 報告摘要

美國競爭政策係根植於經濟原理上，且已成為管制革新的有利工具。競爭法的執行與競爭法主管機關所提之政策建議，在管制革新過程中，始終扮演核心之角色，並經常消弭反競爭之經濟管制，如運輸、能源、電信及服務業等。由於確信市場競爭係市場經濟基礎之觀點，在美國獲得廣大支持，因此美國政府之產業主管機關，一般亦被認為應在促進競爭之理念下，進行執法與運作。我國近年來雖亦朝向革新之角度前進，但在許多產業，競爭政策之適用並非絕對優先，從而產生競爭政策與產業政策之調和問題。

本報告為充分探討美國競爭政策在其管制革新過程中所扮演之角色為何，除先闡明美國法對於競爭政策之基本觀點、競爭法之規範架構及其執法工具外，另對於美國競爭法主管機關在其管制革新過程之參與，並作深入之觀察，希望擷取其成功之經驗，為我國公平交易委員會在管制革新過程中，尋找一合理且可能之定位與角色，作為協助擬定及執行競爭政策之參考。

# 競爭政策在管制革新所扮演之角色

## 目 次

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一章 緒論               | 1  |
| 第一節 研究目的             | 1  |
| 第二節 研究範圍與過程          | 2  |
| 第二章 美國競爭政策之基本觀點      | 3  |
| 第一節 競爭之概念            | 3  |
| 第二節 競爭政策             | 4  |
| 第三章 競爭法之執法工具         | 7  |
| 第一節 水平協議             | 7  |
| 第二節 垂直協議             | 10 |
| 第三節 獨占（優勢地位之濫用）      | 12 |
| 第四節 結合               | 13 |
| 第五節 競爭者保護與不公平競爭規範    | 15 |
| 第六節 消費者保護            | 16 |
| 第四章 競爭法主管機關之執法工具     | 18 |
| 第一節 競爭政策主管機關         | 18 |
| 第二節 競爭法之執行           | 19 |
| 第三節 其他執法途徑（非主管機關之執法） | 21 |
| 第四節 競爭政策下之國際貿易議題     | 21 |
| 第五章 管制革新與競爭法主管機關之角色  | 23 |
| 第一節 管制革新之限制          | 23 |
| 第一目 非特定產業之豁免或特殊待遇    | 23 |
| 第二目 特定產業之除外適用與豁免     | 25 |
| 第二節 競爭法主管機關所扮演之角色    | 44 |
| 第六章 結論與建議            | 46 |

# 競爭政策在管制革新所扮演之角色

## 第一章 緒論

### 第一節 研究目的

競爭政策應如何與一般為管制所實施之政策相調和？競爭政策是管制革新之核心，因為競爭政策的原則與分析報告可提供關於評估經濟與社會管制之基準，同時刺激關於保護競爭相關法制之適用。再者，如同管制革新可能促成市場產生結構性之變更，競爭政策必須被積極執行，俾保護私經濟市場之革新利益免遭錯置。與競爭法執行相配合者，為競爭政策的提倡與促進，以及其他經濟政策之市場原則與管制等。

美國的競爭政策係根植於經濟原理上，且已成為管制革新的有利工具。競爭法的執行與競爭法主管機關所提之政策建議，一直以來，在管制革新過程中，始終扮演核心之角色，並經常消弭反競爭之經濟管制，如運輸，能源，電信及服務業等。由於確信市場競爭係市場經濟基礎之觀點，在美國獲得廣大支持，因此美國政府之產業主管機關，一般亦被認為應在促進競爭之理念下，進行執法與運作。然而，此種對於競爭之表象義務，在某些特定環境下已產生動搖，且因某些法令對於產業主管機關應促進競爭之要求並不明確，或在與其他法令適用有爭議之情況下，往往導致許多例外情況產生。再者，將管制與競爭相連結之作法，在許多產業法規有導致反競爭結果之情形下，會使管制革新之目標更不亦達成。從而，競爭法主管機關對於市場競爭概念之提倡，在促使其他產業主管關注於競爭議題並適用競爭法觀點，以及闡明競爭政策在達到管制目標中可扮演之積極角色，極為重要。

為充分理解美國競爭政策在其管制革新過程中，所扮演之角色為何，

本報告以下將先闡明美國法對於競爭政策之基本觀點，並剖析其競爭法之規範架構及其執法工具，俾作為研究之基礎；其次，則以美國法對於解除管制之經驗為核心，探討深植於美國歷史與文化之競爭政策觀點，在管制革新過程中之影響力如何？並進一步觀察，美國競爭法之執行與競爭政策是否足以鼓勵管制之革新？最後，本報告將擷取美國法之革新經驗，試對我國競爭政策在管制革新過程應扮演之角色，提出具體建議，期作為競爭法主管機關之參考。

## 第二節 研究範圍與過程

本報告之研究範圍主要關於美國競爭法與競爭政策之理論與實務，以及其管制革新之發展與進程。報告人在加州柏克萊大學六個月之進修期間，受益於該校法學院競爭法教授 Howard A. Shelanski 啟發甚多，其於美國競爭法之規範內涵與案例，有相當精闢之見解。此外，哥倫比亞大學法學院教授 Merit E. Janow 對此議題，亦提供相當寶貴之意見與建議，尤其強調並建議我國在管制革新過程中，應多關注消費者權益之保護。

另，為充分理解美國競爭法主管機關對於本研究主題之作法與見解，報告人亦前往美國華府拜會美國主要二個聯邦競爭法主管機關－聯邦交易委員會 (Federal Trade Commission, FTC) 與司法部反托拉斯署 (Department of Justice, DOJ)，以及一主導產業管制革新之主管機關－聯邦能源管制主管委員會 (The Federal Energy Regulatory Commission) 等政府機關，均獲得相當寶貴之經驗與資料。本報告之著成，即綜就前述學術單位研究、美國競爭法主管機關與產業主管機關之經驗與意見交流，以及報告人之閱讀資料與觀察研究所得。

## 第二章 美國競爭政策之基本觀點

美國將競爭政策視為“經濟憲法”的基本成分，其競爭政策在經濟立法及法規之設計中所扮演之核心角色，即架構一基本管制革新之有力基礎。將管制建立於一個可預測的競爭基礎上，並非係美國的基本理念，在許多OECD的某些會員國中亦如是。此種基本的政策支持，可以說明美國為何對於在結構上具競爭性之產業，投入如斯努力在維護市場價格機制及參進自由領域。

### 第一節 競爭之概念

競爭法之基本原則，係在促進市場資源的更有效利用，並防止其經濟目標之實現受私行為之限制。此基本原則與一般以指導與規範之管制法令並無不同。美國 1996 年之年度經濟報告即指出，管制法令係藉由強調競爭之重要性而降低成本及價格，以誘使事業生產消費者所需之產品，刺激創新並拓展海外市場<sup>1</sup>。此種管制法令由其他主管機關執行係為促進市場競爭，而非取代競爭<sup>2</sup>。

雖然在美國的經濟文化下，競爭概念受到廣大支持，但早期並無單獨且為一般可接受，屬於國內競爭政策目的之法令。美國第一部競爭法—1887 年州際商業法 (Interstate Commerce) 及 1890 之休曼法 (Sherman Act)，使聯邦權責機關得以大量適用由普通法 (common law) 所衍生而來之原則。該等法令之通過，主要即為挑戰關於卡特爾 (Cartels) 及濫用獨占力 (abusive monopolistic practices) 之行為。其後之法律，如 1936 Robinson-Patman 法關於價格歧視 (price discrimination) 及 1950 年 Celler-Kefauver 法關於結合之管制，均係為因應當時不同目的而制定。

<sup>1</sup> Council of Economic Advisors (1996), *Economic Report of the President*, p. 155.

<sup>2</sup> 42 U.S.C. § 7112(12) (Department of Energy).

易言之，上開法令主要係為保護事業對抗其競爭者及供應者不公平之商業行為，並規範產業之集中(concentration)。

競爭概念所欲達成之目標，可以是多樣化、多變地，或甚至相互衝突地。最常被引用有關美國競爭法制定動機之描述，並非來自立法，而是來自最高法院，休曼法被認為是“一個以維持自由與競爭之貿易法則，在為達成經濟自由之目標中，賦予最廣泛權限之法令”。至於其理論基礎，則為“不受限制之競爭力量，將產生經濟資源之最佳分配(allocation)，最低之價格，最高之品質及最佳產品之創新，同時提供有益於維持民主政治與社會制度之環境”<sup>3</sup>。

## 第二節 競爭政策

總括而言，美國將競爭政策之目的歸納為三種原則性標準：提高消費者福利、保護競爭之實踐，以及促進經濟效率。在此所稱之消費者福利相當廣泛，最終即為對消費者之影響，至於對其他生產者之影響，通常只存在其影響消費者之層面上。申言之，其所謂之消費者福利，係指更多商品的創新，高品質及低售價。至於效率，則指消費者“就整體以觀，其支出不多於、或少於在同一時期社會生產該商品或服務之成本”。此公式反應了傳統的狀態平衡分析(status equilibrium analysis)，將競爭評價為一導致價格與產量結合，而使產量在一個既定之成本上得以極大化(maximize)。此對於消費者利益之關切是顯著的，但消費者福利並不僅單由一個經濟圖形所能決定，申言之，在此種確認何者非競爭法所考量之檢驗中，是否此項限制“在設定價格與產量時，忽略消費者喜好之重要性”。至於第二個標準—即有關競爭之進行，係指藉由防止共謀而維持市場之正常機能，以及允許有效率之市場參進與創新，保護市場之競爭狀態。至於最後有關效率之標準，則指促使有競爭力之事業降低成本，並依市場訊息作出回應而言。

---

<sup>3</sup> Northern Pacific Railway Co. v. United States, 356 US 1, 4 (1958).



“不公平”之執法作為競爭政策之價值標準，是存在爭議的。美國競爭法之一之聯邦交易委員會法(FTC Act)中，禁止“不公平之競爭方法(unfair method of competition)””，但該法條文所稱之“不公平”涵義，自 1944 年通過以來已有所轉變。最新之涵義，為：對消費者之不公平(unfair to consumers)，意即指剝奪消費者在一個開放、競爭的市場中所可得之利益，是不公平的。不過，存在其他特定產業管制法律之競爭法概念，仍然維持在關注商業競爭對手間之公平競爭，惟該其他主管機關是否與競爭法主管機關持同樣見解，則尚難一概而論。至於美國另一部競爭法典—Robinson-Patman Act，則以存在於競爭者間之不公平競爭之傳統原則，為管制基礎。

競爭政策所扮演之主要角色，與美國長期以來強調個人主義(individualism)與企業創意(entrepreneurial initiative)之文化邏輯相符。當國家管制機關，如州際商務委員會(Interstate Commerce Commission)及聯邦交易委員會初被設立時，被賦予維護及促進市場競爭之責，而非直接管制商業行為或投資。早期，農人及本地企業要求適用競爭法來防止鐵路及大公司不公平地妨礙其參與競爭，而進行歧視或濫用市場力行為。在不景氣(depression)時代，多數產業主管機關被設立時，許多產業都支持聯邦政府進行經濟管制，然而，至 1970 年代之後，許多法律則多被解釋或修正為促進或矯正市場之競爭，而非原先之經濟管制。

“競爭”受到廣大支持的原因之一，是因為這個名詞可以在不同觀察或不同領域中代表不同事情。美國文化對競爭之支持，可以解釋其政策上為何對許多無競爭狀態之產業管制政策進行革新。1970 年代，由於對管制法令所產生之類似卡特爾結果不滿意，導致福特(Ford)及卡特(Carter)總統開始解除管制議題，這些努力獲得競爭政策之一貫支持。嗣後，競爭政策之執法被直接適用為革新之工具，將全國性之電信獨占事業予以拆解，並透過專業服務之私的管制消彌價格固定行為。

競爭政策之強度與其普遍性，可以解釋美國法管制的其他特色。其競爭法之執法，並不會與其他與保護競爭目的相違之政策相妥協，從而，競爭之減少並不能證明其他政策之正當性；而利用削弱競爭之方式去達到其他政策目的，可能遭致反托斯之嚴重風險，因為利用限制競爭方式，不可能達到管制目的。

### 第三章 競爭法之執法工具

如前所述，美國競爭法之執法極為積極與強大。休曼法之條文可以適用於所有可能之競爭法問題，違反該法之規定，可能遭受極為嚴厲之處罰，包括高額罰金(fines)，三倍的損害賠償及刑事監禁等。縱該受處罰之行為，係受其他政府機關管制法令之允許或要求者，亦不得除外。此種管制不協調之情形，導致事業為避免重罰，透過各種方式要求制定豁免、特殊處置，或甚至由產業主管機關獨立執行競爭法等情況產生。

#### 第一節 水平協議(horizontal agreement)

在美國競爭法規定下，競爭者間對於重要競爭因素之價格或產量互為協議時，將被視為犯罪行為，而受高額罰金與刑責之重罰(felony)。至於該協議對於市場是否有實質影響(actual effect)，或價格確有不合理或市場劃分(market divisions)等情形，則在所不問。此種協議屬於“當然違法”性質(illegal per se)，也可能適用情節較輕之處罰，例如停止命令(cease and desist orders)。其他種類之水平協議亦可能違法，但其適法與否之衡量，則取決於“合理原則(rule of reason)”之衡量結果，亦即，以特定要件對於其競爭影響所為之評估結果為斷。

競爭法禁止水平協議之規定，通常會被用來確保解除管制產業不再繼續其原來商業慣習。例如，航空業解除管制後，如有進行價格固定之行為即可能遭起訴<sup>4</sup>；又如航空公司試圖透過電腦網路運作建立或維持價格協議之聯合行為，亦在禁止之列；有線電視公司間所為互不競爭(non-compete)之協議，亦被視為市場瓜分(market division)<sup>5</sup>之一種違法型態。

<sup>4</sup> Unites States v. American Airlines, 570 F. Supp.654(N.D. Tex. 1983), *rev'd*, 743 F.2d 1114, 1119(5<sup>th</sup> Cir. 1984), *cert. Dismissed*, 474 US 1001(1985).

<sup>5</sup> Southern Motor Carriers rate Conference, Inc. v. United States, 471 US 48 (1985); New England Motor Rate Bureau v. FTC, 908 F. 2d 1064 (1<sup>st</sup> Cir. 1990 )

此外，行業自律(self-regulation)亦為一種特殊之標的。競爭法可被用來作為打破專門職業或其他服務提供者所加諸於己身，或由職業團體所為之”道德(ethical)”約束。此種情形，最初肇始於FTC對美國醫師學會(American Medical Association)對其會員所為禁止價格廣告及契約行為提出控訴而獲成功<sup>6</sup>。隨之，即有許多案例產生，其中絕大部分係以同意命令(consent order)之方式解決。此外，FTC亦發現許多對於低價或折扣之廣告限制，即如同價格固定之反競爭行為<sup>7</sup>。1977年，FTC要求一自願性專業團體——會議翻譯國際協會及其美國會員(the International Association of Conference Interpreters and its US affiliate members)停止對其會員之翻譯價格施以固定價格之規制。除專業服務外，其他如汽車代理商協會(automobile dealer Association)及保險公司協會等，均有適例。已解除管制之事業，如欲獲得是否屬於違反反托拉斯法之確信，可以事前尋求競爭法主管機關之意見。然而，1995年，司法部反托拉斯署許可了美國卡車協會的綜合運輸諮詢部(Intermodal Council of the American Trucking Association)所提出，擬進行一系列有關促進綜合運輸效率的討論提案，該提案採取”商業審查信”(a “business review letter”)之型式，非正式但該提案內行為具有不受挑戰之效力(binding assurance)<sup>8</sup>。

競爭法有關價格固定之執法力，係由美國競爭政策之經濟原理而來。但亦存在一些道德因素：藉由該法對於價格固定之非難，類推至偷竊行為之非難，其理由係認為該二者均係在消費者並無察覺，或違反其意願之情況下，由其提包中取走財物，故應被施以重罰(harsh treatment)。然而，在管制的領域中施以重罰是較不適當的，且大部分違反水平限制之行為亦

---

<sup>6</sup> American Medical Association, 94 FTC 701 (1979), *aff'd*, 638 F.2d 443 (2d Cir. 1980), *aff'd per curiam by an equally divided Court*, 455 US 676 (1982).

<sup>7</sup> California Dental Ass'n, Docket No. 9259, 5 Trade Reg. Rep. (CCH) ¶ 24,007. That order has since been affirmed on appeal, although the court used different reasoning.

<sup>8</sup> Text at 6 Trade Reg. Rep. (CCH) ¶ 44,095 (letter 95-2).

得提起民事救濟。

當水平限制被法令管制取代時，一般而言，最少會有認該水平限制達成了一個適當之目的，或甚至產生有無促進競爭之爭議。此時，競爭法主管機關及法院會嘗試用許多方式去理解並衡量該水平限制之潛在效率，同時如可能的話，在最減省之情況下，作費時之證據力分析等。FTC 在 1980 年代係採取 Massachusetts Board of Optometry 案的決定之分析處理有關專業及貿易組織間之私規範問題，惟該法則目前已被廢棄。DOJ 則採用與前述法則相近之三步驟檢驗法(three-step process)。第一步驟是，決定競爭者間之協議是否限制競爭，倘”是”，但該協議並未落入一般”本質上違法”範疇；下一步驟是，即使是在該協議對市場競爭有明顯風險之情況下，要求當事人解釋其該協議可產生促進競爭(pro-competition)之結果；如當事人無法作成上開解釋，司法部即可斷言，即使在該協議並未實質產生限制競爭結果下，其仍將勝訴。然而，如當事人可提出重要之效率或促進競爭之證明者，此時就必須進行第三步驟，亦即適用於一般特殊產業之合理原則的衡平測試(the balancing test of the rule of reason)<sup>9</sup>。

除前述特別之衡量方式外，其他社會政策及努力都不能在競爭法執行案件中被考量。最高法院本身認為，許多因認為其他公共利益或甚至安全性之影響，勝於競爭法確保自由競爭之利益，而產生任何爭議者，必須在立法機關處理，而不是留待法院或主管機關考量。此種對於競爭之強制，不能在保護其他種利益之基礎上被合法地證明其正當性之原則，不必然會漸次破壞該等利益之保護。但其在某種程度上可以解釋，為何在美國有如此多的直接管制可以用來促進或保護社會價值。許多例證如，環境保護機關(Environmental Protection Agency)，食物及藥物管理局(the Food and Drug Administration)，農業部(the Department of Agriculture)及消

---

<sup>9</sup> See Klein, Joel, "A Stepwise Approach to Antitrust Review of Horizontal Agreements," Address to the ABA Antitrust Section (Nov. 7, 1996), discussed in *Antitrust*, spring 1998, p. 41.

費行為保護委員會(the Consumer Product Safety Commission)所適用之法令等。上開部分法令係用來矯正市場失靈(correct market failure)，特別是該市場失靈係由於消費者缺乏正確資訊之情形所產生。

直接管制可以避免因為限制競爭所產生之無效率(inefficiency)，然而，其對於某些特殊案件，有關直接管制所得之利潤是否具有成本之正當性，仍然具有決定性之影響。競爭法拒絕或容許基於保護其他法益之抗辯，並非防止競爭者一起從事於改善安全或資訊透明化，而是防止渠等協議消除經濟競爭。至於其他法令所容許之行為，可以用限制或促進競爭法適用之方式，達成政策間之平衡。為取得與其他政策利益之協調，可以透過豁免原則或司法管轄之分派等途徑，而無須透過競爭法適用與否之決定來達成。

美國競爭法，縱使是較具彈性之聯邦交易委員會法，關於水平協議之行為，在管制法令下可能較無用武之地，此可由競爭法主管機關對於處理處理“默示(tacit)”、共謀(conspiracy)及協調行為(co-ordinated action)等長期所遭遇之困難，略窺其要。然而，謹慎地適用經濟分析以及證據之呈現，曾經成功地支持休曼法適用於航空業在解除管制前所為之默示勾結，此顯示前開問題在某些案例中，仍可能被適當地克服。

其次，一個更重要的問題是罰則失衡。競爭法執法採取重罰之主張(除刑事及行政管制外，三倍損害賠償之訴訟風險等)，可能誘使事業要求其原先受管制法令保護之行為，不應受競爭法之全面管制，此即許多法令明文豁免於競爭法規範之肇因所在。

## 第二節 垂直協議(Vertical agreements)

美國競爭法之內容即如同其他多數國家之競爭法令，並未區分水平限制與垂直限制。但其區分原則發展於法院，主管機關更進而將之明確劃

分，只有固定最低零售價格之垂直限制協議，始明確地被認為當然違法。雖然具有當然違法之標籤，零售價格維持(resale price maintenance)之行為在救濟與執行上，與水平價格固定仍有所不同。主管機關對於認定違反垂直限制行為之案例不多，且對於違反者從未有科以刑責之情形。某些搭售(tying)協議有時亦被認為係當然違法，但其分類之正當性仍存在爭議，因為法院也會要求搭售之事業在搭售產品或服務市場中，須具有市場力量。從而，搭售行為之違法性並不單取決於其搭售協議之形式，大部分之垂直關係被以合理原則加以衡量，且只有在單純反競爭結果被驗證之情況下，始可能被認為違法。

競爭原則已被適用於管制法令所允許之垂直關係，或為阻礙管制革新目的所為之垂直限制。州管制法令允許獨家銷售區域，或為保護交易雙方及特權(franchises，加盟權)對抗契約夥伴或競爭者等行為，已受到批評與挑戰。在健康保險(health care)市場，有認為應藉由採用“最有利消費者(most favored customer)”之價格條款來加強競爭，以確保消費者利益，或使其競爭者不致受到威脅。此種想法已成為許多執法之目標，因為在許多情況下，價格條款本身之效力，可能實質上會鼓勵市場進入及降低價格。此外，許多供應者已經尋求管制法令利用“其他有意願之供應者(any willing provider)”的保證，迫使醫療保險計劃允許其成為契約當事人。美國競爭法主管機關則認為，此等管制法令可能阻礙低價之競爭。

在美國競爭法對於經濟理論之依循結果下，“合理原則”之評估方法幾乎適用於所有之垂直限制關係。主管機關與法院對於決定大部分屬於垂直限制之單純競爭效果之困難，以及該限制可達到某些有用的與有效率之目的的可能性，相當審慎。且其分析方式與美國自由意志主義支持者之特徵，相當一致。其認為，當商業契約之當事人可以自由進入該垂直限制市場，競爭法通常就不會予以干預。

雖然如此，美國法對於垂直限制之規範仍存在許多爭議，這些爭議多數是關於將“當然違法”適用於零售價格維持之努力。相較於歐體集體豁免

(block exemption)管制下對於契約無效與限制條款，有相當詳盡之架構管制，美國法對比較無設限。然而，美國法對於垂直限制協議如何認定或使之無效，另有一套既複雜又模糊之案例法原則(case law doctrines)。

### 第三節 獨占(優勢地位之濫用)(monopolization- abuse of dominance)

休曼法並未禁止獨占事業，或事業如獨占事業般制定高價並減少產出之行為。進一步言，休曼法所禁止之行為，係事業以不公平之方法排除其他有效率之競爭者，以達到或維持其獨占地位。該法對於此類之處罰極重，可利用很多方式剝奪其獨占地位或予以重整，以拆解(undo)其獨占結構並使其組織本身內部之事業開始進行競爭。

反獨占法已被適用於重建(restructure)受管制之獨占事業結構。主要案例是1970年代的休曼法關於重整全國性電話系統的獨占案例，該案於1982年作成“同意裁決(consent decree)”，將其拆解為製造(manufacturing)，長途電話(long distance)，及本地電話等三種營業型態。此案例起源於當時存在之獨占事業企圖排除其競爭者使用其電話線路及長途電話服務。雖然如此，前開“同意裁決”之聯邦審判機關，包括競爭局，產業主管機關及聯邦交易委員會等，關於監督前開裁定之執行，以及在電信業進行進一步革新之相關權限，引起長期廣泛的爭論。

決定獨占事業之責任時，競爭政策是唯一考量。但於對於獨占事業行為之救濟問題上，法院就可能考慮其他公共政策，因為該處理必須基於公共利益且不損及其他重要之政策。因而，在AT&T的分割案中，作成“同意裁定”之法官即考量關於該分割對於其他管制法令需要之影響，包括州位階之管制者的責任。

反獨占法對於事業以制定高價而運用市場力量之行為，並未提供直接



之救濟管道。因為該政策之執行係透過司法途徑，且如此一來，將使法官或檢察官成為價格管制者。美國行政系統並不適合扮演此種角色，因為行政機關欠缺執行此種法任務之技術上支援或政治責任。反獨占法之執行可以適用於事業為競爭目的而拒絕提供”必要設備（“essential facilities”）”之行為，且此原則可適用相當多之管制產業，例如電信及電力產業等。由於競爭法除了在事業可能濫用市場力量之基礎條件下，可處理其價格問題外，餘並無法介入藉助市場力量所產生之價格，此種情形可能鼓勵維持管制法令，俾直接控制價格。

#### 第四節 結合(mergers)

休曼法適用於各種結合型態，包括合資(joint venture)及公開收購(open market acquisitions)等，均在此一基本結合管制法令之管制範圍。其法律審查之重點，主要係衡量該結合是否可能損害市場競爭或企圖以結合而成為獨占事業。結合管制係一種預期性之管制，對於該結合所顯示對於將來可能產生之影響及實質上之影響，至於其歷史性或非競爭之因素，則並無考量必要。結合管制亦適用於拆解已結合之事業，但由於美國法要求事業結合須事前申報，因此此種管制手段已非屬絕對必要。由於美國法對於結合申報義務之與否，取決於事業之規模及交易金額，因此可免除許多不影響競爭之結合申報案件。

部分來說，由於結合管制係依據其對競爭之影響進行評估，故其可謂為競爭政策中，最純粹以經濟理論為分析基礎之管制。主管機關之管制規則概述其市場界定之規則(以需求替代動機與行為作為需求交叉彈性之替代，特別是如何去定義及描述市場參與者，概述其市場結構評估之可能性，並對參進有關之競爭影響制定其評價標準)。上開結合管制規則與法令之適用，尚包括市場占有率之評估，此評估雖具有高度之精確性，但其亦僅有在極為明顯且重要性較低之結合案件中，始較少受到挑戰。競爭法主管機關挑戰之結合案件，係基於在特定情況所可能產生結果之評價，市

場界定則是基於事實及可能之交叉彈性及替代反應之資料，可能結果之評價主要決定於參進之長期重要性。一事業可能快速且不花成本地進入市場，與一事業須另外支付沉沒資本而進入市場，二種情況之評價並不相同，此二種不同之評價，在管制產業可能相當重要。面對一個擁有”基本設施(facilities-based)”之競爭者，可能比面對一個轉售或既存事業之基礎服務，有更高之困難度。

結合管制只提及競爭影響，至於其他結合可能產生之影響，包括產業發展、僱傭問題，以及其他管制法令所擬促進之價值與目的，原則上並非其衡量範圍。實務上，主管機關於決定是否採取行動時，會知悉其對其他政策考量所可能造成之衝擊。一個以市場導向(market-based)的健保問題之適用案例，可以有助於理解法院對於結合管制如何與其他政策取得平衡之看法，健保問題之革新已經導致市場結構產生極大的重整，例如醫院與醫藥事業之結合，其由於法院堅持競爭法則不能與違反其他社會目標，而使競爭法主管機關喪失許多醫院的結合管制之權。

結合管制法令常被適用於維持與保護革新與重整之成果。美國天然氣產業在十幾年前即被徹底解除管制，近年，聯邦交易委員會又駁回一件為保護其當地瓦斯管線(gas pipeline)免受競爭威脅而擬進行接合之案件。其他尚有來自於電視與廣播之例，此等產業之管制法令中有關限制競爭部分，均已被鬆綁或廢止。1996年九月，FTC禁止了時代華納(Time-Warner)與透納廣播(Turner Broadcasting)之結合案件，此二個居於領導地位之業者，為增加其市場集中度並進行垂直整合而進行，渠等結合後將限制系統業者進入電視節目市場，且阻礙電視節目製作業者進入系統業者之通路(distribution outlets)。在特殊產業所屬之相關限制被鬆綁後，反托拉斯署再度挑戰媒體業之結合。至於在電信產業方面，反托拉斯署對於Nextel-Motorola的結合案件，要求重新修正(restructuring)，以保護無線電信產業之新進入者有競爭機會，此係挑戰受管制之獨占電信產業。1995年，該署堅持修正Sprint, France Telecom, and Deutsche Telekom之聯盟(alliance)，以保護美國公司在最新發展的國際電信市場之競爭機

會。

雖然如此，受管制產業的結合案件之管轄權已被分散，某些產業之管制者已針對其管制產業之結合自行進行管制，或甚至擁有競爭法之除外管轄權。雖然大部分產業之原管制法令已被廢止，但其個別的結合管制機關則難以杜絕，其結果，在其他產業主管機關所為之結合申請，通常不會受到挑戰。由於有限之經驗以及兼負促進產業發展(well-being)之責任使然，產業主管機關傾向於協助該產業維持原受管制之市場狀態，而無法正確地評價結合案件對於市場競爭所可能產生之影響。

#### 第五節 競爭者保護與不公平競爭規範

美國聯邦法關於不公平競爭之規範，已由對於競爭者之保護發展至以消費者保護為基礎之競爭政策理念。其基本法為聯邦交易委員會法，該法對於“不公平”(unfairness)有二種涵義，而此二種涵義之某些概念係獨立於不公平競爭法一般原則之外。在競爭方面，其係禁止“不公平之競爭方法(unfair methods of competition)”，此同於其他競爭法所禁止之行為；至於在消費者保護方面，其乃禁止“不公平或欺騙”之行為(“unfair or deceptive”acts or practices)。“不公平”行為與“欺騙”行為在適用上之差異，主要在於後者係處理不公平競爭法中之基本或傳統行為型態(例如不實廣告行為)，其與前述所謂之“不公平”之內涵，存在基本上之差異。這些差異可以解釋美國法所涵蓋之目的。傳統不公平競爭法係關於規範競爭者間之不公平，但現在已將其適用於對於消費者之不公平，包括事業在競爭過程中對於消費者信賴之損害。事實上，聯邦競爭法主管機關目前在實務上，除了同時可能涉及損害消費者權益之行為外，對於競爭者間之不公平行為之投訴，多半係以解釋方式將之駁回。亦即，美國競爭法已不再涵蓋許多不公平競爭法之傳統原則，甚至有時是將此類傳統原則視為“商業侵權(business torts)”。蓋因此種受保護者多屬私人利益，而一般商業侵權多半亦係透過私行為進行。雖然如此，美國競爭法中規範價格歧視與市場

服務之 Robinson-Patman Act，則為前開趨勢之例外。該法長期以來被視為係促進公平之法律，但其條文並未有如此具體之規定，故縱其基本適用要件規定須對競爭有所影響，惟技術上仍可能被適用於保護競爭者。競爭法主管機關很少在此意義上執行前開法律，反托拉斯署甚至於二十幾年前即主張廢止，惟並未順利完成。

一般而言，競爭法與競爭政策被援用作為關於防止不公平競爭相關法規適用與否之依據。典型範例，如許多聯邦法令或甚至州法均禁止事業從事低於成本之銷售(sales “below cost”)，聯邦交易委員會對於這些法律之規定表示關切，因為此種低價之銷售通常有利於消費者，而無論就長期或短期以觀，事業間之競爭不可能因此受到損害，因為事業如從事掠奪性定價，其損失並不易回復。其他例子如關於防止價格競爭或廣告等道德性之專業法令，亦常衝擊競爭法之執行。

## 第六節 消費者保護

美國政策上將競爭法與政策視為確保市場競爭利益之執行工具。一般而言，競爭法係希望能確保市場提供消費者一個適當程度的選擇，因此，其禁止重大且人為對於市場上之限制選擇行為。至於一般消費者保護法（主要為聯邦交易委員會法第五條，但亦包含其他特殊目的之消費者保護法令），則係意欲確保消費者得以在市場所提供之機會中，自由且有效率地進行選擇<sup>10</sup>。這些法律禁止有損消費者選擇之行為，縱使行為係由一單一之事業所為，亦受其規範。由於此二法律有利於支持市場經濟之公共目的，因此由政府部門予以適當地執行。負責執行上開二法律之聯邦交易委員會，係一個整合部門，同時擁有上開二項執行職權，可以就其政策間之關係提供審查機會，此互益(cross-fertilization)之機會通常出現於管制領域中。美國消費保護團體強烈主張競爭法應被強而有力地執行，而認

---

<sup>10</sup> See Averitt, N. & Lande, R. (1997), “Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law”, *Antitrust L. J.* Vol. 65, p. 713.

為競爭法主管機關之執法未盡全力。

## 第四章 競爭法主管機關之執法工具

經濟管制之革新，如主管機關並未積極執行或防止濫用，就可能無益或甚至有害於發展中之市場。由於美國有強大、建構完善的基本執法機構，故可以有許多不同之執法方式，但如何維持協調性(co-ordination)與一致性(consistency)，則為一大挑戰。大體而言，法院的審查制度有助達成其執法之一貫性，但事實上由法院判決之案件，比例並不多。美國競爭法之適用在過去十年間，由於主管機關對於重要的政策議題制定相關行政規則(guidelines)予以規制（如健康保險與智慧財產權），且對於某些複雜的結合案件中之同意審決中，詳盡要求事業所須從事之行為，故由另一角度看來，其亦近似一種管制法令。

### 第一節 競爭政策主管機關

如前所述，由於美國有二個聯邦級之競爭法主管機關，因而亦有二種不同型態之主管機關設計。其一，為司法部的反托拉斯署，屬於政府行政部門之分支，其不僅在司法部負責特定經濟政策事務，亦處理休曼法所禁止之犯罪行為，可提出競爭法之控訴，亦可提出政策分析。其二，為美國聯邦交易委員會，為一獨立之委員會機構，其地位介於競爭法立法與執行中間，其設置的理由之一係為涵育競爭法專家。此外，由於聯邦交易委員會執掌法律係源自於不公平競爭之普通法，該委員會同時也負責執行該法並制定相關行政程序。美國政府早期欲設置一個競爭法主管機關，俾對經濟市場進行直接管制時，曾遭到反對，然而，現在卻有二個執行機關，且其成員均係律師及經濟學家，具政策專長與調查技巧，且須負一定之政治責任；其對於關於競爭政策之執行，均就個案之特殊情況適用一般原則處理。此二個機關長期以來並未產生職權之重疊爭議，因為其有嚴謹的職權劃分，以避免重複或爭議，惟縱如此，此二機關於政策與調查工作上互相合作時，仍不免增加個別之行政成本。

競爭法主管機關間之管制主體及政策擬定之關係有許多不同，此由其機關架構之不同設計可以理解。因為其他機關及管制機關之上級亦為總統所指定，故原則上均須對政策負責。在反托拉斯署方面，其為行政機關之一，負責內閣相關事務，從而與其他政府部門中關於經濟政策之部門有較強之聯繫關係，而聯邦交易委員會為獨立機關，獨立於行政體系之外。惟此二競爭法主管機關相對於其他重要產業主管機關，如電信，能源與交通等產業，均屬外部單位。而在與其他獨立機關之關係上，競爭政策與其他政策間之互動關係已建立一套基本互動模式。如競爭法主管機關欲在該等產業裡成功地促進市場之競爭，就必須與該等產業主管機關之官員建立長期之接觸與諮商管道。例如，在電信業之管制革新部分，反托拉署與 FCC 之官員即已建立長年之互動關係，對於相關管制法令草案均透過共同操作 (co-operatively) 形成，以支援 FCC 對其管制產業競爭事務之指導。此種合作關係對於 FCC 處理 AT&T 分割乙案所建立之管制規則極為重要，但在其後之執行上則較無影響。直到現在，此種合作關係對於新的電信法令之研擬，仍有相當之影響力。

## 第二節 競爭法之執行

美國二個競爭法主管機關均有獨立之執法權限，以蒐集其所須之資料，並確保其所作成之決定之有效性 (effective)。惟，此二機關雖獨立執法，而不受他機關之干預，但實務上，其仍會非正式地諮詢其他主管機關之意見，或者要求其提出文件或作證 (testimony)。在訟訟程序中，反托拉斯署通常會在法庭中以原告或檢察官身分提出控訴 (complaint or indictment)，再由法官或陪審團進行審判。至於聯邦交易委員會，則可依據其內部程序作出處分 (complaint)，亦可舉行類似司法審判形式之公聽會，但須於一位行政法院法官之前召開。聯邦交易委員會之委員，擁有一定任期與職位之保障，由委員會本身所作成之決定或意見，可循行政救濟程序提出上訴。此制度之設計原係希望聯邦交易委員會依行政程序所為

之調查，可以更有效率地發現事實並作成專業之分析，不過，其結果似乎令人失望，因為委員會之內部程序相較於司法審查，並未更有效率，同時審理成本亦未見任何減省。

過去，結合或其他涉及刑事之案件，其調查須受法定期間之嚴格限制；而其他未設法定期限之案件，則可能拖延較長之期間，此類拖延較長之案件，有時亦意味著該等案件並不受重視。聯邦交易委員會對此在1997年有意制定新法，以縮短行政救濟之審理期限。其規定初步決定(initial decision)除有特殊情形外，必須在委員會提出行政控訴後之十二個月內作成；另對於某些案件，則可依“快速審查程序”(“fast track”)要求委員會在提出控訴後十三個月內作成最終決定(final decision)。由經驗看來，委員會應可達成上述期限。

對於非刑事案件之處罰，主要係以禁止命令(injunction)或停止命令(cease-desist order)，以避免其未來再度違法，此外，其他為確保其承諾之相關補充措施亦包括在內。罰金處分只限於刑事案件，但民事案件之和解(settlement)通常亦可能包含金錢之補償，政府亦可起訴要求回復其損害。違反休曼法之案件可處以三年以下有期徒刑，併科\$350,000以下之罰金。如係股份有限公司(corporation)，罰金最高可達一千萬元(\$10 million)，此外罰金亦可增加至違法所得之二倍，或甚至受害者損失之二倍。

競爭法執法機關之政策與執法程序之最終審查(ultimate check)為司法機關。審判庭法官、陪審團或聯邦交易委員會所為之初步決定，均可上訴至聯邦上訴法院。這些獨立受理上訴案件之法官，可以統一競爭法規範之解釋與適用，並對適用於其他管制產業中之競爭原則產生相當大之影響。司法審查亦傾向確保政策之一貫性，而法官之經濟觀點，在過去二十年來，已對經濟導向之反托拉斯政策逐漸形成相當之影響力。



### 第三節 其他執法途徑（非主管機關之執法）

競爭法主管機關並非唯一可適用競爭法之機關，休曼法允許私人可提起三倍之損害賠償訴訟或聲請禁制令，且此種訴訟之重要性日增。私人之訴訟雖可補充政府之執法，但當事人對於競爭法之認知與起訴目的，與競爭法主管機關對於競爭政策之觀點可能未盡相同。雖然如此，私人所提起之訴訟在管制革新扮演相當重要之角色，特別是在專業服務領域。一個指標性之案件為 *Glodfarb v. Virginia State Bar*, 421 US 773(1975) 乙案，該案係第一個將競爭法適用於專業服務之案件，該案最高法院認為，由地區律師公會所採用且由州律師工會透過懲戒方式執行，所制定之律師最低收費表，係屬於一種私人反托拉斯之行為。此判決對於民事訴訟與政府挑戰專業服務行業之限制，開啟了新的思考模式。

除前述之當事人訴訟外，其他二個可能的競爭法執行方式為各州及地方公務機構。渠等一則可以在聯邦競爭法管制下扮演相當私當事人之角色，二則各州可以執行其所個別制定之競爭法規。在美國五十個州當中，已有四十八州有其單獨之競爭法規，這些州法通常可以反映聯邦競爭法。大部分之州法均會藉由法規或司法解釋，提及或依據聯邦案例法制定其競爭法規。雖然如此，許多州均針對特定產業制定競爭規定，例如保險、石油、乳製品等，或針對特定行為如低於成本定價，投標或價格歧視等。此種州法豁免規定在州競爭法規中數量極多，被各州立法廣泛援用。

### 第四節 競爭政策下之國際貿易議題

外國公司或個人亦可有權在美國向競爭法主管機關提出檢舉，或起訴請求三倍損害賠償或其他補償，甚至外國政府亦得為之，不過外國政府至多僅能請求一倍的損失補償。外國公司可以向美國競爭法主管機關控訴美國公司所為之排外行為，事實上，其有時亦會控訴其他美國政府機關之行為，例如反傾銷命令，因為該命令會阻礙其進入美國市場。美國競爭法主

管機關並無權對其他政府機關進行執法，但如美國消費者因此而利益受損，有時反而可以提升其他產業主管機關對於競爭政策之接受度。

一般而言，美國競爭政策之內涵與適用並非取決於當事人之國籍或違法行為地，而只要反競爭行為係影響美國之商業行為即可。重要案例如，日本紙業公司因固定價格而受巨額罰鍰，德國及巴西公司於結合前未先提出申報亦受罰。此種設外案件之比例，近年來有遞增趨勢。

## 第五章 管制革新與競爭法主管機關之角色

### 第一節 管制革新之限制

競爭政策可否為解除管制提供一個合適之架構，部分係取決其法規中除外適用(exclusions)及豁免(exemptions)之程度與適當性，或對於產業、公司型態與其行為之特殊待遇(special treatment for sectors)。在美國法律制度下，競爭政策相對於產業政策，可享有一定之優先性(priority)，然而，許多豁免與特殊之法規已存在於過往的世紀，且存在競爭政策與管制法規間之關係，事實面亦極複雜。

#### 第一目 非特定產業之豁免或特殊待遇

##### 政府授權

產業主管機關所授權之行為除有法規明文之除外規定外，並不當然取代競爭法之地位。在聯邦法位階，美國法院的適用原則是，必須“在競爭法與其他管制法規有明顯抵觸之情況下”，其他法規之不適用係不利時，始適用該其他法律規定。此原則可證明競爭法原則之優先性，且其同時意味著，如國會有意將某行為排除於競爭法之適用，或希望以其他法律予以規範，就必須於立法時明定之。法院對於除外法規之適用情形並不多，主要案例如證券交易委員會所掌之證券交易管制，或其他主管機關所定之運輸費率。對於管制法令與競爭法規衝突之情況，法院通常的作法是，在使該等管制法令繼續運作之最小範圍內，給予除外適用空間。甚至，亦可以擱置方式避免適用上之衝突。如一案件同時違反競爭法與其他管制法規，法院可能會基於“優先管轄”將案件交由產業主管機關優先處理，惟其後之競爭法問題，競爭法仍得以守門者(backstop)地位予以監督。一般而言，

聯邦公務人員並無獨立之權限得以將某行為豁免於競爭法之適用。從而，對於管制機關之授權或強制(compulsion)行為，將繼續討論如後。

各州州法與國家競爭政策基本上係不同的，且其間之差異可能極為重大。所謂“州行為理論(state action doctrine)”意即倘私人之反競爭行為行為係依據各州用以替代競爭法所定之政策所為，即可免於競爭法之責任。在此理論下，各州不可僅簡單地聲明該反競爭行為係受允許，相反者，其須清楚且堅定地於政策上表明該政策係用以取代競爭法，且其執行將須受州政府之監督。在此之前，各州就其所行為須進行審慎獨立之判斷與管制，而非僅默從該當事人之反競爭行為。雖然如此，亦非意味要求於州法中直接宣示何種行為被包括或排除於前開適用原則之外。此原則亦適用於州政府所採取之行為，以及由州內各市、縣及其他次級機關依州政府所授權從事限制競爭之管制行為(此理論之內涵仍由法院發展中)。

“州行為理論”係源自於經濟不景氣末期，最高法院案例在可能不利於州及全國消費者之情況下，允許州可以贊助企業之聯合行為。適用情形，包括允許反競爭之州交通、醫院、健保及其他專業服務、零售經銷、公用事業、居住及商業租賃及其他等項，聯邦競爭法主管機關目前已嘗試藉由內容與範圍之定義，來控制此理論之適用，然而該理論目前仍被固守。

#### 政府本體(Government entities)

政府機關，縱使某些機關亦涉及商業管制，然均不受競爭法執行或相關民事訴訟之追訴。政府機關本體屬於政府所有，並受政府之管制，故可免於競爭法之責任。至於州及地方政府所擁有並管制之地方機關，則受前開州行為理論原則之保護，亦免於競爭法之責任。這些情形對於政府所有之電力系統、醫院及碼頭之主管機關尤其重要，而所有這些行業目前均已進行解除管制。惟這些行業之競爭者亦不乏抱怨國營事業享受不公平競爭之利益，尤其在市場進入與財務等方面。

## 中小企業

聯邦競爭法並未對中小企業有原則性之豁免措施。當然，一個無法影響市場競爭的小公司，通常也不會引起競爭法主管機關之關注，而如法令對於小企業有除外規定者，通常也不會是一種豁免，而是該行為根本並無違法之虞。某些定義較狹隘，如存在於“獨立且自營”的小公司間之協議（如：聯合研發），由於其在該行業並未具有優勢地位，故不會受競爭法之關切。居於被告地位之中小企業因此無須領受特別保護，惟有些法令對於立於原告地位之中小企業，則會傾向予以保護。

## 聯合研究與生產

為確保事業間從事研發、發明與生產（縱係水平事業間）等合資之特別立法，並不會受到嚴格的當然違法標準之評價，而係以考量因素極為複雜之合理原則代之。此保護原則始於 1984 年，最初僅適用於研發部分，嗣於 1993 年亦將合資生產納入相同保護。惟此保護並不及於競爭者間關於市場與營業區域之限制，或成本、銷售、生產與價格資訊之交換，以及市場之瓜分等協議。由此可看出，競爭法並不鼓勵類似不必要之合資行為。

## 第二目 特定產業之除外適用與豁免

在美國，許多產業係完全排除競爭法及競爭政策之適用，而某些產業，競爭政策則是透過特別法令或執法機關予以執行。這些法規與執法機關執法之差異有時相當重大，因為這類除外適用或特殊處理之規定可能適用於任何違反競爭法之行為，或係事業依據政府機關指示或管制所為之行為。這類豁免規定可避免事業遭受私人提起競爭法訴訟之風險，因為競爭法在此可能與管制之目的相違。但此類豁免亦非不盡合理，因為其可以適時修正競爭法適用之嚴格標準與處罰。而大部分由國家管制法令所許可之固定價格、限制產出、降低品質、瓜分市場或限制市場進入等情形，目前

多已被消除。目前特殊產業之管制機關亦多合理地適用競爭政策，而與競爭法主管機關一致。但在某些產業，因強制性公共利益之考量，仍無法避免其執法之差異。

以下將討論前述之豁免問題，以及產業主管機關與競爭法主管機關對於競爭政策執法觀點有明顯差異之情形。有些產業在解除管制之過渡期，原主管機關仍保留結合或反競爭行為之管轄權，並適用其管制法令，此種情形長期而言，可能增加，而非降低競爭之風險。故有認為應支持明確且有時間性地來修正其管制標準，以減少管制體制與競爭架構重複管制之問題。

#### 運輸:航空(Transportation: air )

解除航空業界之經濟管制，一向被視為是以競爭導向的一個成功的管制革新案例。其原由政府主導的航空業之市場進入、服務範圍及費率，在1970年代末期均被取消，而當時的管制機關—民用航空委員會(the Civil Aeronautics Board)亦同時遭廢止。但其產業主管機關—運輸部，仍擁有管理航空業競爭政策之管轄權。

1989年以前，航空公司間之結合案件仍屬於運輸部專門管轄，而非競爭法主管機關。當時立法者在衡量市場進入及航空費率已解除管制之情況下，仍選擇保留此事件之管轄權於產業主管機關，或許係因解除管制過程中之政治協議所致。在此情況下，運輸部有權引用其他之政策目的，來許可航空公司間進行反競爭之結合，但實際上並未發生此種情形，運輸部僅係依據其自身對於競爭政策之解釋，來對於航空公司之結合進行審查與決定。基本上，該部對於其審查之結合案件，幾乎全數使其過關，顯然其相信跨縣市之航空市場本身已有相當之競爭，並認為新廠商之進入已足以防止市場力量之濫用。反托拉斯署曾對當時若干之結合案件提出反對意見，但運輸部仍予許可。經濟學者指出，某些航空公司之結合會導致其致力於

消滅競爭對手，從而在許多中心點之機場市場常有高度集中之情形，此時有時消費者往返這些地點之選擇變少，其機票價格即明顯偏高。運輸部對於本地航空公司結合之管轄權，於 1989 年終止，而由反托拉斯署代之。反托拉斯署當時即聲明，其經濟分析之基礎並不假設市場已存在相當之競爭，取而代之的是全國性的市場分布情形。反托拉斯署同時亦對於有限制競爭之虞之結合案件採取反對行動，例如利用航空機門權之取得情形。

雖然此類特殊結合案件之管轄權在適用範圍上並無正式之分歧，但執行結果確實存在著差異。運輸部執行競爭政策結果，發現並無案例可資適用其所定限制之規定，然而，航空業之結合法令在十幾年前，因重大公共利益考量而被事實上廢止後，因航空業基本市場結構變更，產業的競爭機能新的競爭者加入市場，刺激產業重整，造成破產及尋求新的結合，在此情況下，市場企求進行長期市場結管制之呼聲日增。特別的是，由於運輸部相較於原先之主管機關，對於航空市場並無管制經驗，在此情形下，建立有廣泛管制背景與管制觀點之主管機關以執行前述管制功能，自然相當重要。

直至今日，美國航空公司間所從事之不公平競爭行為，仍屬於運輸部管轄，惟其所適用之法規與聯邦委員會法所適用之法律文字，已無差異。對於將產業之競爭與消費者保護之議題交由一般目的事業主管機關執掌，目前仍存在相當之爭議，但此種情形之存在，同樣亦是立法過程中政策妥協之產物。從而，運輸部所負責之“不公平競爭”範圍與競爭法有相當程度之重疊。該部曾適用此規定宣告航空公司間透過電腦定位系統取得獨占地位，以及掠奪性定價之情形違法。在此二案例，運輸部主張其對於航空公司違法行為有管轄權之同時，反托拉斯署亦已進行主動調查。而對於此類違法議題，運輸部會與競爭法主管機關配合執法，以補充並擴充競爭法之適用空間<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup>運輸部在 1998 年關於掠奪性定價有一個有趣的觀點值得研究。其所規範之問題，乃針對幾家主要航空公司間企圖防止市場參進之策略所為之規定：“... Following Congress' deregulation of the air transportation industry in 1978, all of the major air carriers restructured their route systems into “hub-and-spoke” networks. Major carriers have long charged considerably higher fares in most of

外國航空公司間之協議亦受交通部之管轄，須受以競爭為基本之實質上檢驗，且如交通部許可該協議，該協議即得豁免於競爭法之責任。此種權限經常被使用於雙邊之外交協議，俾授權在美國與其他國家航空之共同合作。此類協議，如 KLM-Northwest 協議已開啟容許市場進入之大門。雖然如此，反托拉斯署亦曾對此類許可提出反對意見，蓋其認為該等行為如無違法問題，則無特別除外許可之需要，並無須許可其從事此類行為。由此亦可看出，運輸部與反托拉斯署在相同之問題可能有不同之關切重點，在此案例，交通部係基於航空合作之國際觀點，而反托拉斯署則著重於國內之競爭結果。

縱據前述可看出，航空業主管機關之管制觀點，與一般競爭政策之適用觀點，實際上未盡相同。而產業主管機關之管制，原則上亦不當然排除競爭法之適用<sup>12</sup>。事實上，反托拉斯署正持續尋求運輸部所關切之議題，且此類議題將之發展將持續被檢驗，例如國內航空公司間之密碼方享 (code-sharing) 與策略聯盟等。如此一來，當此類議題同樣發生適用上之衝突時，如許多執法標準之不一致，此類議題將可望不完全被豁免或排除於競爭法之適用。

#### 運輸：鐵路 (rail)

美國鐵路之貨物運輸系統於 1980 年即被解除管制，但其與航空業之解除管制途徑有所不同。其原來之商業管制機關——州際商業委員會已被廢

---

*their "spoke" city-pairs, or the "local hub markets," than in other city-pairs of comparable distance and density. In recent years, when small, new-entrant carriers have instituted new low-fare service in major carriers' local hub markets, the major carriers have increasingly responded with strategies of price reductions and capacity increases designed not to maximise their own profits but rather to deprive the new entrants of vital traffic and revenues. Once a new entrant has ceased its service, the major carrier will typically retrench its capacity in the market or raise its fares to at least their pre-entry levels, or both. The major carrier thus accepts lower profits in the short run in order to secure higher profits in the long run. This strategy can benefit the major carrier prospectively as well, in that it dissuades other carriers from attempting low-fare entry. It can hurt consumers in the long run by depriving them of the benefits of competition". See Department of Transportation (1998), Statement of Enforcement Policy Regarding Unfair Exclusionary Conduct (April 6, 1998).*

<sup>12</sup> 49 U.S.C. § 41308(b), (c).



止，但其原有之許多功能則由依新的機關--水路運輸理事會(Surface Transportation Board, STB)承受，且其所謂之解除管制係伴隨著拓展該理事會之權利，授權其自相關管制法規中進行豁免。鐵路貨運之主要解除管制步驟，係移除費率及服務之限制，並限制多少鐵路可以被討論並同意費率，雖然其仍可於獲得 STB 許可後，某程度上亦可如此為之。不過，STB 仍保留結合之審查權，故事業獲其許可後，即取得反托拉斯責任之豁免。此外，STB 亦有權受理有關運送人市場力濫用問題。在這些方面，STB 之權利係取代競爭法，惟後者之管制比較近似傳統費率之管制機關，其權利行使僅能在法定“優勢地位濫用”之情況<sup>13</sup>。

成立一個 STB，而不完全廢止水路運輸之產業主管機關，係一種立法決定，亦同樣可能是一種政治妥協或合意，俾將來可能適用競爭法時，有一得以適用之豁免空間。然而，與航空業情形相同，STB 對於結合案件之許可亦相當有爭議。1996 年，STB 許可了美國鐵路史上最大的一宗結合案，即 Union Pacific 及 South Pacific 鐵路公司。此二家公司係美國西部僅有之三家鐵路貨運之二家。反托拉斯署當時即提出正式之反對意見(appeal)，力陳該結合將嚴重降低競爭，因如此一來，許多市場之競爭家數將會由二減為一，或由三減為二。當事人所提出之協議雖提出市場競爭者追蹤之權(track rights)，惟反托拉斯署認為該權利並不適當，部分係由於其將會經常適用於非競爭之雙頭寡占(duopoly)情況。反托拉斯署最終要求 STB 駁回該結合之申請，然而 STB 仍在同年八月許可該結合案，且僅附加一額外的簡單條件。其後一年間，在該結合系統內部即發生一連串嚴重且持續性之運作及運輸問題，其中許多問題反托拉斯署早於結

---

<sup>13</sup> There is also an exemption from antitrust liability for agreements between rail carriers about co-ordination and unification of operations, if the agreement is reached at a conference held by the Secretary of Transportation and it is approved by the Secretary. The statutes also contain a relic of earlier reforms, an exemption for actions taken to formulate or implement the final plan under the Regional Rail Reorganisation Act of 1973. 45 U.S.C. § 791(a). And there is an exemption for certain agreements with the national rail passenger service, AMTRAK, about joint use or operation of facilities and equipment. 49 U.S.C. § 24301(j).

合許可當時提出，並指出許多類似之操作將不可能再由其他競爭者取代之。此種鐵路貨物運輸服務之衰退情況，一直持續且成為一個爭議問題，直到運送人團體要求管制之介入。STB 當時許可該結合之原因之一，係因為其認為其有能力介入解除可能產生之市場力量問題，但問題發生後，STB 卻傾向由市場機制自行解決。其要求鐵路公司與運送人就服務問題展開對話，討論有關共同使用鐵軌與設施之可能標準，並指定專家就 STB 應矯正之市場界定問題提出解決之道。亦即，STB 並無能力處理因其許可結合所引發之實質上的市場力問題。

同樣的，競爭法與競爭政策在某些形式上，並不必然與產業主管機關與想像與適用之規定有重大之差異。在鐵路貨物管理法規所定之首要政策，即“儘可能允許競爭存在，並制定服務運輸之合理費率<sup>14</sup>”。其他管制法規之政策觀點，亦與一般所適用之競爭政策相同。雖然創造一個擁有眾多資產之結合企業體可能與其他法規之政策相符，亦即“為運輸孕育一個健全的經濟環境”，然而，並不因為其目標是如此重大，即可正當化其創造一個市場力之行為。與航空業相同，此顯示其產業主管機關對於解除管制後之市場機能上不甚熟悉，對於結合可能引起之市場問題不夠敏感，亦無法處理為解決結合後問題之困難。

#### 運輸：海洋運輸與航空站之管理

自 1916 年開始，聯合之海洋運輸即受特別管制系統之規範。該系統與競爭法之關係，長期以來即存在爭議，其主要摩擦源自於外國貿易夥伴為保護其違反美國競爭法之國內企業。1984 年，國會修正 Shipping Act，該次修正即直接將競爭法責任予以除外。不過，1998 年之修正，又將許多反競爭規定之衝擊予以減輕。除前述管制系統外，聯邦海事委員會 (Federal Maritime Commission, FMC) 亦管制海事運輸產業之運送人，此管制機制既非完全對於費率與市場進入之經濟管制，亦非政府對於卡特爾/聯合行為之監督或運作，亦非開啟競爭，而是前開所有因素之綜合體。

<sup>14</sup> 49 U.S.C.A. § 10101.

此種錯綜複雜之情形，可以反映監督之各種矛盾複雜。就一方面而言，美國法已體認國際線之運輸長期已來，在各地均享有法律保護受保護之卡特爾優勢之事實。另一方面，美國競爭法傳統上即排斥價格固定行為，從而如一個管制體制允許數量相當多之卡特爾行為，其將必然是屬於當然違法行為，更確切地說，如其發生在其他產業，亦為一種犯罪行為。海事運輸業者如開會決議固定費率、分割市場、合資聯營、限制產出及其他避免競爭之方法，並據以執行者，只要其已向 FMC 提出申報，就無須負擔競爭法之責任。但最起碼，前開會議在美國貿易中，必須公開且不能對任何運送人或碼頭有所歧視。更進一步言，其必須允許實質上未參與卡特爾協議之業者，可以採取獨立之行動。至 1998 年，雖然 FMC 並未管制費率標準，但關稅部分已必須向其提出申報。FMC 亦會到法院請求禁制令以避免協議之運作結果，其決定可能會藉由減低競爭，以不合理地降低其運輸服務或增加其運輸成本。在這基本上，FMC 並不需要實質上獲得法院的命令，在許多情況，只要 FMC 一關切其對競爭之影響，該事件即會被解決。至於一般之競爭法規定，則對於未被申報之行為及結合案件，尚有適用餘地。

有些個別管制法規之基本原理，主要係基於國際規模之考量。如將美國競爭法適用於有意與有共謀之外國事業進行競爭之本國公司，似乎不盡公平，同時亦難以執行，且如欲將競爭法適用於該等外國公司，則須該等公司與美國有最小之連結始可。

在保護競爭理念下，FMC 曾採取許多試驗性之行動。但其作法傾向在暫時減少費率之情況下接受和解，而非要求基本市場結構之變更。國會當時立法成立會議系統之目的，係希望避免適用一般競爭政策之標準或其救濟途徑，從而，產業主管機關依賴其管制法規之救濟途徑以考量競爭，就不令人意外，但其結果卻與持續性之競爭政策範圍有實際存在且難以調整之隔閡。

美國國會近年已實質上修正該會議系統之運作，取消事業向 FMC 申報關稅之要求，並結束 FMC 在作為卡特爾執行者之剩餘角色。此外，廠商可獨立行動之範圍已被擴充至包括個別服務契約在內，國會甚至嘗試去指導產業主管機關更嚴格一點執行競爭法規，以表達其對於該產業自 1984 年以來，市場高集中度而低競爭狀態之憂心。然而，此新的立法除未將競爭法執行之權回歸競爭法主管機關外，其餘事項已完全修正，且取而代之的是，要求 FMC 與 STB 之功能將結合。

航運產業長期享有特殊待遇之歷史，對於其豁免競爭法之管轄並無實質助益。由競爭法主管機關之角度以觀，此豁免情況之發展結果將會使產業環境更趨惡劣。當其他國家正重新思考卡特爾在此產業可以獲得多少容忍時，跨國適用之困難，以及對於外交摩擦之畏懼，可能都已不再是重要因素了。而在競爭法被除外適用的領域，有關競爭法在此產業適用範圍之爭議，可藉由與國家競爭法主管機關之諮商來解決。而此適用問題，在其他產業有逐漸增加之趨勢。

#### 運輸:卡車(trucking)

自美國國會在 1995 年除去了州的經濟管制後，目前幾乎所有有關卡車之經濟活動都已被消除<sup>15</sup>。但國會仍在國家的管制層級留下部分之管制，費率管制局在某些部分亦繼續享有反托拉斯之豁免協議:包括商品分類、憑證(documentation)、包裹、關稅結構、按里收費、所經路線以及費率、管制規則、非價格活動以及運送人間之共同經營等<sup>16</sup>。但單一路線之費率已不再享有競爭法之豁免。一般貨物運送在 STB 管制下，可以允許收費上之合意，且該協議可豁免於競爭法之責任。保留此類豁免之原因不明。有認為廢除跨州商業委員會將會使該產業之消費者保護法令無法執

<sup>15</sup> See 49 U.S.C. § 11501(c), § 14501(c)(3).

<sup>16</sup> 49 U.S.C. §§ 13703(a)(1), (a)(6), (c). The Surface Transportation Board also has some power to approve, and thus immunise, agreements about pooling or dividing traffic and services. 49 U.S.C. § 14302(f).

行，惟保護消費者與允許運送人間之合意不競爭，究屬二事。

前述豁免對於市場競爭情況之衝擊並不明顯，許多與客戶持續合作之大型跨州運送人，或許會提供較佳之競爭費率或服務與客戶，以維持其間之關係。然而，產業之勾結可能意味個別之消費者，因缺乏資訊以及大型客戶所具有之議價能力，而可能獲得較此等之服務，或必須支付更高的費用。在缺乏任何比較正確之調整情況下，此類對於卡車運送之最終且最重要之豁免規定，必須予以修正。而前述關於合資與路線費率協議之豁免或除外，在目前產業競爭環境下，已無存在價值，故亦應一併修正。

#### 運輸：汽車運送人及旅客

FTC 在 1982 年強力要求對於跨縣市之巴士服務完全解除管制，包括各州原有關於限制競爭之管制法令。FTC 指出，當時該產業最弱的公司即為二個主要國營路線，其因缺乏競爭而使經營不彰。其後該產業進行管制革新，開放市場予新的加入者，但亦留下了若干經濟管制。由於賦予 STB 有審查及許可權，因而事業間之結合、轉乘控制、合資聯營協議，以及某些關於往來城市間之交易活動，均可豁免於競爭法之責<sup>17</sup>。載運乘客之費率必須向 STB 申報，STB 有權受理申訴並審查其收費之合理性。STB 亦有權准許或拒絕事業提出進入市場之申請，而其審查之標準並不考慮競爭或市場因素，因此申請案通常會遭到駁回。市場之進入因而相當受到限制。雖然如此，幾乎所有市場上的新巴士公司都是透過特權才取得執照，而前述二家正常路線之國營公司，因其中一家經營失敗，已結合為一家。

管制監督之必要性與結果，必須加以檢驗，因為較低之航空費率已使許多傳統巴士公司之顧客，開始轉乘飛機。由於替代性成本很低，因此消費者對於跨城市間之巴士需求急速降低，以至於使得運輸公司幾乎無法繼續維持原有之運輸系統運作，但某些繼續利用該巴士系統作為主要交通工

---

<sup>17</sup> 49 U.S.C. § 13703(a)(1)(B). See also 49 U.S.C. § 13097(d), exempting discussions between a carrier and its agent or another carrier about shipping rates for household goods.

具之消費人口，仍對於其運輸路線相當倚賴。這些人口原則上包括太窮、太年輕、以及太老而無法自己開車或搭飛機之人。因此，前述管制法令或許應該加以調整，以保護此類弱勢團體之消費族群。惟如認為管制架構不必然增強事實上之獨占，則其他較具競爭性之替代性方式或許可以加以嘗試。

## 能源(Energy)

天然氣及電力之特殊管制產業，在聯邦政府層級已一致朝向適用一般競爭政策。這種情形相較於某些交通運輸管制之差異，主要有幾個因素。管制法令在此產業並未完全取代競爭法，而是與其共存。法院亦指導管制機關將競爭政策作為公共利益之標準，以理解並適用之，而管制機關亦從之。國會已明顯地支持解除管制，並自 1970 年代末期開始消除瓦斯之價格管制，以及在發電部分導入競爭。同時，競爭法主管機關亦鼓勵解除管制應適用於產業之任何階段，從而向產業主管機關提供許多正式或非正式之建議或協助。

能源產業之主管機關為聯邦能源管制委員會(Federal Energy Regulatory Commission, FERC)，其與競爭法主管機關同時負責關於結合作案之審查。在天然氣方面，FERC 對於有形資產之取得有許可權，而競爭法主管機關而負責對於股票取得而進行結合作案之管轄；至於電力部分，FERC 負責在其管制法令下所規範事業之結合，並以“公共利益”之標準進行審查，不過，競爭法主管機關對於此類案件仍同時適用 Clayton Act 予以審查。對於沒有主管機關直接促成解除管制之結合，FERC 會在其許可中附加條件，以期促進市場之競爭。FERC 的基本管制權限除價格外，還包括利用天然氣輸送及電力輸送之系統運作議題。而與前述產業情形相同的是，FERC 之權限亦與競爭法主管機關部分重疊。關於政府部門之獨占訴訟問題，最先適用休曼法處理利用電力輸送之問題，其次，私人亦可就此議題提出反托拉司法之訴訟<sup>18</sup>。

<sup>18</sup> Otter Tail Power Co. v. United States, 410 US 366 (1973).

FERC 亦有權處理電力批發 (wholesale) 之價格問題 (零售價格及服務問題係由各州自行處理)，惟過去曾因 FERC 之錯誤決定而導致實際市場價格高於原先市場價格之情形，因此目前關於價格介入之權限已降低。FERC 之管制行動並不當然排除於競爭法之適用，此種豁免權之從缺，可以解釋前述其所為之政策與權限與競爭法重疊。此種權限之重疊相當清楚，故 FERC 後來修正對於結合之審查法規，已將競爭法主管機關之結合審查規則 (Merger Guidelines) 之分析方法納入，其所定天然氣管線之費率應由市場自行決定，而不是經由強制規定之原則，即係援引前述結合管制規則之分析理念。且其對於天然氣管線之管制規定，亦與反托拉斯原理相近，其規定，當市場並無高度集中之情形存在時，管制者應使市場機制自行運作，而無須介入干預。

關於特定能源產業之管制法令，源自多處。最初之管制立法並未劃分個別之管制範疇，或使其豁免並獨立之競爭法之規範外，而係主張將競爭納為管制法令之一部份，法院亦要求產業管制機關在解釋公共利益時，應與一般競爭法原則一致。其後之立法，受到價格與電力解除管制之影響，均朝向支持競爭之方向為之。在決定關於價格、使用、將獨占事業作結構上之拆解、事業之可競爭部分，以及其與州政府所負責之當地服務之關係，產業主管機關一般亦朝此方向執法。如其在關於結合之執法上與解除管制理念有違，競爭法主管機關會請求予以修正。FERC 之所以在其“公共利益”之標準中採取競爭法主管機關之結合分析，或許是因為在產業主管法令與普通法間之適用所為之妥協，另一方面，產業結構之變更亦可能發生主管機關權限之移轉。目前為止，FERC 或係因為明顯地面對複雜之管轄問題，已暫時接受結合管制規則之分析方式。不過，由於 FERC 並沒有零售階段之管轄權，故發生於該階段之結合如影響市場之競爭，會發生如何結果，未盡可知。一般而言，FERC 都會尊重州主管機關之意見，但州主管機關似傾向運作價格及服務之直接管制，來處理是類問題，而非透過結構性之調整，以競爭為基本考量之解決方式。

有二個較小規模的豁免在消除競爭法對於產業，對於某些能源安全問題之共同研究之抑制。關於能源產業對於危機處理之國際協定與行動，經首席檢察官(Attorney General)與FTC商議後予以許可之情形下，可以豁免於競爭法之責。此種豁免有點類似商業審查或顧問意見，但其效力更強，可以不受私人及檢察官之訴追<sup>19</sup>。此外，天然氣業者間某種會議或行為，係依據司法部及FTC之指導命令及監督下所為所為者，亦可享有一種不受競爭法規範之有限度之豁免。

### 銀行及金融機構

財經機構並未豁免於競爭法之規範，但某些特殊之競爭規則，特別是有關結合部分，則由競爭法主管機關與銀行主管機關共同執行<sup>20</sup>。此種情形之法令均規範不同型態之金融機構，而該各法令均適用相同之基本法。銀行業之結合法令包含包括休曼法及Clayton Act之競爭標準，其亦允許在一般單純競爭法案件中不予承認之”公共利益”之抗辯。如事業之結合可以達到促使社會更為便利與需要之公共利益，則雖結合案之反競爭效果明顯地大於前述公共利益，銀行主管機關仍可能會予許可。銀行主管機關必須與司法部協商(除非該結合係屬於銀行控股公司)，而首席檢察官則可以對銀行所許可之結合案提出反對之禁制令，在此情形，法官仍可以接受銀行主管機關所提出之”公共利益”抗辯。銀行主管機關與反托拉署縱使是關於競爭之分析，依然適用不同之審查標準，如此二機關均適用結合審查規則，但其在產品市場與地理市場之認定上，會有不同之推論結果。特殊之反搭售法亦適用於銀行業，亦避免銀行利用其在傳統服務項目外，要求消費者同時接受其他交易條件。

這些不同型態之特殊規定代表明確的立法目的，蓋銀行在經濟上扮演一種特殊之角色，基於流動資產、資金以及安全性方面之考量，賦予銀行主管機關在考量競爭關係時，有一個權衡空間。當競爭原則被實現時，原

<sup>19</sup> 42 USC § 6272.

<sup>20</sup> They are, however, free from the jurisdiction of the Federal Trade Commission. 15 U.S.C. § 5(a)(2).



則上仍會受到競爭政策獨立運作之威脅，以及一般司法之監督與矯正。

#### 證券及期貨 (Securities and futures)

法院在 SEC 大幅之管制與監督下，賦予證券產業有極大之豁免空間。法規賦予 SEC 權衡行為對於市場競爭之影響。在此產業之解除管制階段，示範了私人反托拉斯訴訟之潛在價值。法院曾在私人之訴訟擴充反托拉斯之豁免範圍，至事業間關於固定佣金之協議。國會因此修改基本證券法，以防止價格固定行為。相同之法規與適用結果亦發生在不同主管機關之商品期貨上，該產業亦有許多限制，而其因過多之私人訴訟，從而使其放棄固定佣金之拘束。當立法者與主管機關已使得這些產業大力傾向於開放市場競爭時，即意味其有無反托拉斯法之豁免，已不再是一個重要的問題。

#### 保險

美國保險業係受州法之規範，而非屬於休曼法、克來登法或甚至聯邦委員會法之範疇。此項豁免規定於 McCarran-Ferguson Act<sup>21</sup>，該法係國會不願政府對於保險價格固定進行監查的一種直接反應。該法據稱，係在最高法院認為保險屬於跨州性質之商業活動後而應受國會監督後，為保護傳統州政府對於保險公司課稅及介入其保險契約所制定。惟其豁免範圍並不包括杯葛、強制或威脅等類似行為，且其產業間之結合行為仍受一般結合法令之規範。惟如可能的話，國會仍不希望該產業受到競爭法之適用，在 1970 年代末期，FTC 職員曾提出有關保險產業之消費者保護與競爭問題報告，雖其僅屬於研究性質之報告，且為要求主管機關據以執行，國會仍表反對，並儘量避免 FTC 利用其預算對於保險產業進行任何研究或提出報告。提升保險產業間之競爭之責，係屬州法及州政府機關，FTC 迫於資金壓力，無法在此產業執行其競爭政策，而反托拉斯署依其慣例，亦極少介入州層級之管制，在此結構性之基礎上，國家之競爭政策實難適用於保險產業。

---

<sup>21</sup> 15 U.S.C. §§ 1011-15.

## 通訊(Communications)

一般而言，美國競爭法可完全適用於電信、傳播及有線電視產業，而無原則性之豁免規定<sup>22</sup>。事實上，其基本管制法令即明白規定，競爭法可適用於傳播及電信市場，只有二個有限制性之豁免規定；其一，為電視公司為降低電視暴力對於社會之負面衝突，所共同制定並散播之產業自律規範，可享有一定程度之豁免<sup>23</sup>；其二，則為地方政府部門所特許之有線電視公司，在反托拉斯法之訴訟上，享有免於三倍賠償請求之責<sup>24</sup>。通訊產業之主管機關，為聯邦通訊委員會(Federal Communication Commission, FCC)，在競爭優先之執法已與多種不同之政策方標調和後，已依管制機關之權責來促進市場競爭。例如，FCC 改變其對於與競爭政策有極大關係之媒體特許與管制法令，這些法令包括對於特許媒體數目之限制，且其對於系統與頻道業者間垂直關係可能有一般之特許或設有若干限制。而這些新法令被適用時，可能會與標準的競爭法原則一致。事實上，此類法令在系統控制頻道節目之相同議題上，已被反托拉斯署之執法行動所補充。

競爭法主管機關在電信產業扮演了一個相當有影響力之角色。其最引人注目之角色，為休曼法之獨占案例導致全國性電話獨占事業之拆解(break-up)，以及法院對於話線之經營限制。FCC 與 DOJ 的合作是建立一個多樣且有效率的電信架構之主要原因，儘管其在執行上仍產生許多問題。特別的是，當同意審決之執行因偏離所產生問題，較適合特定產業主管機關處理時，FCC 在產業拆解之後，即迅速放棄其在處理個別的競爭及獨占事件之角色。目前，最新之電信法令已將獨占案例中之反托拉斯限制納入，並賦予競爭法主管機關得以修正 FCC 在適用該法令時，提出專業意見。

---

<sup>22</sup> 47 U.S.C. § 313(a), Telecommunications Act of 1996 § 601(b)(1). The 1996 Act also made telephone company mergers subject to generally applicable antitrust procedures and standards under the Clayton Act.

<sup>23</sup> 47 U.S.C. § 303c(c).

<sup>24</sup> 47 U.S.C. § 555a. This immunity essentially duplicates that which is also available to local officials generally, discussed above

## 農業

美國許多法令之規定，對於農業及其相關活動均有特殊之處理方式。一般現存對於生產者間之合作關係並不會違反競爭法<sup>25</sup>，其適用特殊之競爭法體系—即 Capper-Volstead Act<sup>26</sup>，該法係由農業部(Department of Agriculture, DA)執行，而非競爭法主管機關<sup>27</sup>。推動合作之協會如有獨占或對於交易有“不當提高任何農業產品之價格”之情形，農業部秘書部門亦對施以處分，不過前開要件之適用須取決於價格如何被“不適當”地提高，由於此標準仍留有若干空間，故公會在此仍可能在運用其市場力。

前開法律之存在是由於早期聯邦交易委員會對於這些組織之獨占施以反托拉斯法之調查所致。其他之豁免規定，則允許這類組織可以用付費方式、交換價格、產品及市場等資訊，而免受 Robinson-Patman Act 之規範。這類對於共同營運行為的特殊規定，大部分並不適用於一個其與其他組織間之協議，且如其在其他市場從事之獨占行為，亦無法據此獲得豁免。

在過去經濟不景氣時期，農業秘書部門可以頒布對市場管理之命令，以在若干農業產品方面加強其卡特爾行為。此類關於生產者間，以及秘書部門所為之指導命令，均可豁免於競爭法之責任<sup>28</sup>。此外，秘書部所核准之若干協議或行為，包括仲裁會議、乳品業共同行為之許可，以及抗豬霍亂之血清之市場協議等，均可免其反托拉法之責。在肉品包裝方面，競爭議題係受特別法—即 Pacters and Stockyards Act 之規範，由農業秘書部與反托拉署共同監督。該法係在 FTC 積極地對於該產業進行反競爭之調查後，於 1922 年開始實施，國會將 FTC 此部份之管轄權除去，而交由其所偏好之產業主管機關執行監督之責。該法規範事業之詐欺及獨占問題，

<sup>25</sup> Clayton Act, § 6.

<sup>26</sup> 7 U.S.C. § 291.

<sup>27</sup> 類似 Capper-Volstead Act 之保護方式，似適用於漁業，由商業秘書部門 Secretary of Commerce 執行豁免。

<sup>28</sup> FTC 於 1970 年代對於此類命令進行反托拉斯法之研究時，國會即刪除 FTC 此部份之研究預算。雖然如此，反托拉斯署仍持續進行其促進競爭之努力。

至於結合問題，則仍歸克來登法及休曼法規範。Pacters and Stockyards Act 並未創造一個豁免之空間，而係採取競爭法優先於其他一般法適用原則。

### 報業結合

1970 年之報業保護法(The Newspaper Preservation Act)允許任何競爭業者間之聯合經營協議，其所主張之理由係為保護編輯之多樣性<sup>29</sup>。此種聯合經營原則上必須維持其個別新聞報導之編輯功能，但運作結果仍可能結合報紙之銷售與廣告等商業行為。前開協議並不受休曼法第一條之規範，但如其藉以從事於有關市場獨占之行為者，則將違反休曼法第二條。聯合擬進行之經營協議須受司法部長(Attorney General)之審查與許可，如其欲取得反托拉斯法之豁免，則必須參與之事業中，其中一家已發生財務上之危機始可。此種豁免規定顯示一般結合法令之立法延伸，即所謂“垂危廠商”原則(“failing firm” doctrine)。而前開法令之標準，甚至比一般“垂危廠商”原則更為寬鬆。由於現在的資訊與意見來源相當廣泛且多樣，因此法令之鬆綁，似乎已不是在保護報業競爭之公益考量方面，最基本之方法。

### 運動(sports)

許多運動聯盟被允許共同轉播其競賽活動，以便以套餐方式販售其廣播權，而免受競爭法之追訴<sup>30</sup>。此係因運動轉播法(The Sports Broadcasting Act)修正法院前所認定上開行為違反休曼法之見解。而此項豁免與維護家庭完全參與之利益相當一致，並減低專業競賽之廣播與一般大學或學院體育競賽之競爭。此外，1960 年代還有一種特殊豁免，即在球隊聯盟之成員未減少之情況下，允許二個專業足球隊進行合併。惟之後，類似之球隊合併豁免，已不復見。最高法院對於主要之棒球聯盟，亦

---

<sup>29</sup> 15 U.S.C. §§ 1801-1804.

<sup>30</sup> 15 U.S.C. §§ 1291-1295.

曾有完全豁免之特例，1922年，法院認為棒球並非跨州之商業活動，因此不受競爭法之規範。雖然該判決之見解與現代對於其他球賽或類似活動之理解顯然有矛盾，但目前該判決仍被維持。

#### 飲料(Soft drinks)

由於政府機關對於私人冷飲產業之垂直製造與經銷架構，持反對立場，美國國會乃制定一個特殊法令直接豁免其反托拉法責任<sup>31</sup>。該法令對於所設豁免之正當化理由，係認為該市場現已存在相當多不同品牌之競爭產品，而前開豁免僅適用於關於垂直的經銷與商標之協議，其意在保護地區性之嚴格獨家經銷系統；至於水平協議，則不在豁免範圍內。美國國會認為，處理此類案件之競爭法主管機關與法官，並未真正了解飲料市場之實務狀況，以及其現存之競爭環境。然而此法令之豁免外觀，對於調查此類垂直協議是否阻礙新品牌之進入市場，或允許該產業對於其間之水平勾結進行監督或檢查，則產生若干之障礙作用；且此類受豁免之行為，原則上並無須具備一定之目的，即可免受競爭法之規範。

#### 健康保險之審查(Health care peer review)

在私人提起有關健康保險專家評價其聯合行為”同等審查”過程之訴訟中，僅適用一倍之損害賠償；而其違反競爭法之聯合行為，則仍受主管機關之規範。此為競爭法之規則與三倍損害賠償之請求，適用於不當禁止合法的合作關係之範例。

#### 著作權使用費(Copyright royalties)

著作權法有許多條款要求強制授權(compulsory licensing)，以便使媒體轉載或其他類似之使用。其中許多條款對於當事人間關於區分成果費與使用費之協議，賦予了有限的反托拉斯豁免權。類似之豁免適用於某些

---

<sup>31</sup> Soft Drink Interbrand Competition Act of 1980, 15 U.S.C. §§ 3501-03.

公開播送之使用費，以及數位音效複製技術(digital audio recording technology)等。此類情形均需要從事產業內(intra-industry)之聯合行為，前開豁免之規定則可免於競爭法之訴訟。

#### 慈善團體及非營利機構(Charities and non-profit institution)

許多法令對於非營利機構有許多不同之特殊對待，非營利之慈善團體在聯邦交易委員會法第五條中，獲得法定之豁免<sup>32</sup>。這些機構如違反競爭或消費者保護法時，由司法部或私人依據休曼法或克來登法提出訴訟，Robinson-Patman 法許多關於價格歧視及其相關行為之規範，並不適用於非營利之學校、學院、大學、圖書館、教堂、醫院、或慈善機構為自用所從事之交易。Robinson-Patman 法之豁免在健康保險部分極為重要，因為非營利醫院及保健機構所獲得之藥品交易折扣，已受到質疑。前述豁免規定阻礙了聯邦交易委員會對於非營利事業違法行為之查處。

#### 勞動(Labor)

由於休曼法被視為商業管制之工具，因此其最初曾適用於關於勞動競爭問題。因此，國會立法將勞工團體現存及經常運作之行為，亦豁免於競爭法之適用，惟其並不適用於勞工團體與事業，或其他非勞工團體間之協議與共同行為<sup>33</sup>。此外，法院亦對涉及非勞工團體之聯合行為，做成若干非法定之豁免(非全部)。

#### 出口貿易(Export trade)

在不影響出口商品美國本地之價格，以及不會實質上減少國內之市場競爭之條件下，公會在出口貿易所為之限制競爭之聯合行為，可不受反托拉斯法之規範<sup>34</sup>。公會所為必須純為出口目的，且非對其出口之競爭者所

<sup>32</sup> 15 U.S.C. §§ 44, defining "corporation" subject to FTC jurisdiction to exclude those not for profit.

<sup>33</sup> Clayton Act, §§ 6, 20; Norris-La Guardia Act, 29 U.S.C. §§ 104, 105, 113(b).

<sup>34</sup> Webb-Pomerene Act, 15 U.S.C. §§ 61-66.

為之限制，且此類公會必須登記且向 FTC 提出年度報告。FTC 在委員會成立後不久，即建議作成此類豁免，俾允許美國公司得以有效率地與外國卡特爾競爭。公會所為如超過 FTC 之豁免範圍，例如涉及外國公司或非會員之行為，則仍會受到反托拉斯法之追訴。

透過商業部之行政程序，亦可能獲得一種類似，但更受限制之除外適用。當適用時，商業部將發給一個出口貿易之“審查證書(certificate of review)”，證明其行為合乎法律標準(Webb-Pomerene Act)，且該證書須取得首席檢察官(A/T)之同意。該證書並未完全免除競爭法之責任，而僅限於不受刑事追訴，以及在民事訴訟之損害賠償請求中，最多僅負一倍之回復之責。其範圍可包括商品及服務在內。

#### 進口(Import trade)

在貨物進口美國從事不公平競爭行為，且其行為結果將損害或實質上傷害美國產業，或該進口貨物涉及違反美國智慧財產權法之規定者，國際貿易委員會(International Trade Commission, ITC)將依法予以禁止<sup>35</sup>。該法之實質標準基本上與聯邦委員會法第五條一致，但 ITC 拒絕將“不公平競爭”法，與以消費者保護導向之聯邦委員會法之分析與目的，作相同之適用。其認為，“不公平行為”法目前已幾乎全部適用於專利爭議，是縱其適用與解釋與其他競爭法原則不一致，原則上已不甚重要。實務上，ITC 被要求在作成最後決定時，須提供與競爭者主管機關一個提出意見的機會。特別的是，此種諮商機會相當重要，因為 ITC 的程序提供競爭法主管機關之時間極為有限，司法部則參與一個針對總統是否批可該進口協議之會議，亦得有機會參與並提供意見。

在美國貿易法規範下，尚有某些行為可以得到默示豁免<sup>36</sup>。如在貿易爭議解決機制特殊程序下，與外國競爭者就價格與品質達成之協議，該協

<sup>35</sup> 19 U.S.C. § 1337, amended by the Uruguay Round Agreements Act, Pub. L. No. 103-465, 108 Stat. 4809

<sup>36</sup> These are set out in 19 U.S.C. § 1673c.

議即可不受競爭法規範。惟如非依據前開程序所達成之協議，或超越授權範圍者，仍不在此限<sup>37</sup>。

## 國防(National defence)

經總統頒布實施，授權且由總統或被賦予任務之人監督之協議，如其”在對美國國防或其戰備項目有直接之威脅之情況下”，可以獲得部分之豁免。惟其豁免並不適用於以違反競爭法為目的所為之行為。此外，前開協議仍受競爭法主管機關之監督。

## 第二節 競爭法主管機關所扮演之角色

綜合前述美國節除管制之經驗觀察，其競爭政策與競爭法主管機關在解除管制過程中，被賦予革新經濟規範以刺激競爭之任務。在執行上，競爭政策主管機關廣泛地運用其執法與宣導力量，有系統地促進競爭，藉由其對於政策續之倡議，已成功地除去航空業及其他運輸產業之經濟管制，鐵路運輸的限制市場進入，天然氣、電力及電信產業之價格限制等。

管制革新不僅適用於競爭法主管機關，自 1970 年代開始，美國國會與聯邦法院均對革新提出背書，主要之管制革新產業，如貨車運輸，鐵路，天然氣以及電力等之立法均受影響。司法的監督更鼓勵管制機關採取合乎競爭原則之政策。然而，對競爭革新之支持幅度，即表示其執行之責任。因美國有相當多之經濟政策係以競爭為基礎，故該等執策即由不同之主管機關予以執行。而此等主管機關之觀點並不盡相同，有時甚至有嚴重之歧異。除了在聯邦層級有二個競爭政策主管機關外，美國五十個州州政府亦有相近且重疊之責任；此外，無數的私人”執法者”，均受數百聯邦法院法官之最終監督，以確保競爭政策之一貫性。然而，最重要的問題是，這些

---

<sup>37</sup> A limited exemption was also enacted to cover certain actions taken before 1 January, 1975 in connection with steel import quotas. 19 U.S.C. § 2485.



法官並非全屬於競爭法專家。特殊產業之主管機關被要求遵循推動以競爭導向之政策，然而其與一般競爭政策原則之關係並非完全一致。國會對於競爭政策之適用，經常會為特定目的而事前創設許多條件或豁免，而此類豁免原則上並不見得會與競爭政策之意旨相一致。此種力量在聯邦政府與州政府間擴散結果，已成為美國政府的一個特色，而削弱競爭政策之力量。由於有許多機關要求凌駕於競爭政策之權責，競爭法主管機關所享有之權限與政策能力則更不確定。

目前美國從事經濟管制革新之速度已趨減緩，主要原因是由於大部分之工作均已完成。且多數未完成者都是較具獨立性之議題，如二個較大的產業，電力及通訊，其革新之速度因該特定公司為圖謀特定市場位置而延後，不過其革新之計畫仍將繼續進行。國會亦已透過立法，希望使電信市場更為競爭，並考慮透過全國性之立法以刺激電力市場之革新。這些行為証明了競爭優先之政策原則，此政策不可能被改變，因為競爭政策是整體國家管制系統之一部分。

## 第六章 結論與建議

美國競爭法之執法工具相當強大，故其執法可確保公共利益在經濟管制中仍被維持。然而，矛盾的是，競爭政策之適用範圍，以及美國競爭法及其處罰強度，亦可能阻礙其在否些潛在革新領域中之適用。此外，除司法管轄之差異可能限制競爭法之適用外，特殊產業之管制規則與豁免數量相當龐大。有些主管機關之管制項目與競爭法相當調和，但有些則不符標準。為解決此種情況，競爭法主管機關爰積極提倡「競爭優先」之革新（pro-competitive reform），期順利將競爭機制引入此等領域；此外，美國競爭法主管機關在管制革新過程中所扮演之角色，相較於其他主管機關而言，其能見度較低，且這種情況似不易變更。但競爭法主管機關仍積極地參與目前主要且較重要之電信及電力管制革新。

我國管制革新之角度雖起步較晚，但為促進經濟發展，經過競爭法主管機關與其他產業主管機關近年來不斷之努力與協調，目前已有相當之成效。我國管制革新之重點，主要集中在促成下列產業之管制革新：（一）服務業方面，包括證券投資、資金流動、人員進出、電信、銀行、保險、運輸等，採行市場開放與管制改革措施；（二）運輸倉儲方面：完成空運與海運之自由化；（三）電信服務業之開放競爭；（四）金融服務業方面：包括證券業、保險業、銀行業以及外匯管理等，均採取許多之自由化措施（五）其他工商服務業等。我國在加入國際組織後，基於全球化、自由化、國際化之目標，未來仍可望將陸續增修多項法律及行政命令，具體進行各產業之自由化解除管制措施。

在管制革新進行中，與美國經驗相同，勢必發生特別法（如電業法、電信法、氣體燃料法等）與公平交易法，抑或目的事業主管機關與競爭法主管機關—行政院公平交易委員會（以下簡稱公平會）之法規競合與職務重疊問題。惟隨著公平交易法第四十六條之修正，對於競爭行為之規範在不牴觸公平交易法立法意旨之範圍內，原則上應優先適用特別法之規定，

在相當程度上，可認立法者已確認「競爭優先」之原則。然而，由過去公平會對於諸多公用事業特別法修正過程中之意見參與的程度觀察，競爭政策似乎亦未受到應有之尊重，因此作為競爭秩序基本法執法機關之公平會在未來如何扮演更積極之角色，實為該會未來在管制革新執行上之重要課題。

為此，本報告綜據前述之研究所得，對於我國競爭法主管機關在管制革新過程，如何執行競爭政策應扮演之角色，提出以下建議：

#### （一）消除不必要之特別管制規定

一般自由市場之競爭法令，除有明顯證據可認其在某些市場無法被執行，或其將阻礙其他社會目標之達成等情況外，其關於排除競爭法適用之除外規定，均可被調整。其所致力達成之目標則為，消彌現存不必要或消耗成本過大之管制法令，防止新管制法令產生，以及減低現存以反競爭方式執法之管制法令之適用，並確保管制機制被適當地設計，以達到合理之目標。

雖然我國目前亦朝向革新之角度前進，但在許多產業，競爭政策之適用並非絕對優先。這種情況仍存在於許多產業中，這些產業主管機關對於競爭政策之執法與競爭法主管機關之基本見解可能產生衝突，應予限縮之。甚指，應將之消除，而由競爭法主管機關直接管轄，俾落實競爭政策優先產業政策適用之旨。

#### （二）積極參與管制革新工作

由美國法及其他 OECD 會員國之經驗觀察，競爭法主管機關應充分且積極地參與管制革新工作。在執行上，除可透過對於違法事業之行為予以處分之矯正措施外，更可在革新過程中，對於產業主管機關積極表達維護競爭之意旨與理念。此舉不僅可使產業主管機關於擬定政策或修訂法律時，將競爭之精神納入，以兼顧競爭政策與產業政策之調和，同時避免產

業主管機關制定不必要之管制立法。

### （三）宣導競爭概念與明確執法

競爭法主管機關對於競爭法（在我國，即公平交易法）之執法，本責無旁貸。惟競爭法之概念欲深入民心，建立執法之確信，除事後之矯正處分外，事前之宣導、推廣，亦可達到教育與嚇阻不法行為之積極功能。公平交易法在我國施行之期間僅十年，競爭概念之扎根尚難與美國百年之經驗同日而語，更遑論所謂競爭文化之建立。故，惟有藉助於主管機關對於公平交易法之執法，建立明確之標準，俾事業得所依循；同時，在政策之宣導上，將公平競爭概念導入企業體，俾建立整體性之競爭文化，強化企業守法概念與效率競爭之精神。

### （四）管制革新之工作應予持續

由美國之經驗亦可發現，當市場由原先之經濟管制轉變為競爭市場之管制革新過程，很少可被完全地操控，所以如能使其快速發生，國家機關所促成之影響力將較顯著。惟無論如何，當事業明白管制革新已屬不可避免時，即會自行研擬因應之道，並自動成為管制革新之參與者。就既存受保護之事業而言，在管制革新之過程中或完成以後，其仍相當可能繼續保有獨占之利益。在此情況，使競爭法得以儘快適用於該行業，將可避免此種獨占力濫用之情形。當然，解除管制完成後，此等事業運用不公平或濫用其市場力，去維持其獨占或卡特爾狀態者，將會受到競爭法之挑戰。當然，競爭法之適用，須伴隨著適當之處罰，始可收嚇阻之效。