

行政罰法第 6 條第 3 項與 公平交易法之域外適用*

黃銘傑**

<摘要>

國內學界及實務界普遍認為，我國公平交易法（下稱「公平法」）得基於效果原則對域外限制競爭行為適用以該法行政罰規定，本文認為該當見解漠視行政罰法第 6 條屬地主義規定。仿效刑法第 3 條與第 4 條制定之行政罰法第 6 條規定，應可比附援引刑法該等條文解釋，否定其得基於效果原則之域外適用。於此認知下，本文首先就多樣性、歧義性的「域外適用」概念，加以釐清，闡明其應有的規範內涵。之後再舉出（1）行政罰法第 6 條並未預定有基於效果原則之域外適用效力、（2）不能因屬行政罰而非刑罰即得擴張解釋容許其得基於效果原則為域外適用、（3）法規解釋適用應遵循「推定無域外適用」之法律解釋準則、（4）行政罰法第 6 條第 3 項之「結果」並非效果原則之「效果」、（5）內含「國際禮讓」要素的效果原則與行政罰法第 6 條第 3 項間之齟齬等 5 點理由，闡述我國公平法行政罰規定無法基於效果原則為域外適用。同時，並於詳細檢視公平法實務案例及公平交易委員會（下稱「公平會」）過去頒布的結合域外適用處理原則後，得知我國實務運作迄今並未有任何基於效果原則域外適用之案例。本文最後主張，應

* 本文作者曾於臺北高等行政法院110年度訴字第53號行政判決中，受原告委託提出一份法律意見書，其中部分見解與本文主張有近似之處。

** 國立臺灣大學法律學院教授。

E-mail: jrhuang@ntu.edu.tw

• 投稿日：02/15/2023；接受刊登日：12/27/2023。

• 責任校對：陳怡君、羅元廷、江昱麟。

• DOI:10.6199/NTULJ.202409_53(3).0001

參考公平法 2015 年修正為迴避行政罰法第 26 條適用而刪除該法第 38 條規定之作為，於未來應參考外國法制，新增基於效果原則之域外適用規定。

關鍵詞：立法管轄權、公平交易法、行政罰法、效果原則、國際禮讓、域外適用、競爭法、屬地主義、歸責原則

◆目次◆

壹、前言

貳、「域外適用」概念之多樣性及其應有正確規範意涵

一、「域外適用」概念之歧義性——「域外」適用 v. 「涉外」適用

二、「域外適用」概念應有之規範意涵

參、行政罰法第 6 條（第 3 項）作為基於效果原則之域外適用的法律依據之問題點

一、行政罰法第 6 條並未預定有基於效果原則之域外適用效力

二、不能因屬行政罰而非刑罰即得擴張解釋容許其得基於效果原則為域外適用

三、法規解釋適用應遵循「推定無域外適用」之法律解釋準則

四、行政罰法第 6 條第 3 項之「結果」並非效果原則之「效果」

五、內含「國際禮讓」要素的效果原則與行政罰法第 6 條第 3 項間之齟齬

肆、公平交易法域外適用實務運作之檢討

一、公平交易委員會域外適用案件之檢討

二、前「公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則」之「域外」v. 「涉外」

伍、公平交易法應基於保護原則追加效果原則之域外適用條款

陸、結語

壹、前言

迄今為止，我國公平法實務界¹及學界²似乎尚未見有明確的反對意見，而幾乎皆主張，我國公平法亦如同美國反托拉斯法、歐盟競爭法等外國競爭法制，具有域外適用之效力。的確，當系爭限制競爭行為對國內相關市場造成其得合理預期且實質之限制競爭效果時，若僅因系爭行為係發生、實施於國外，而不對其加以規範，國內市場競爭秩序將無由確保。因此，對於限制競爭行為發生、實施於國外，但其限制競爭效果影響對國內相關市場帶來重大不當影響，當有必要藉由競爭法域外適用之法理，規範該當外國的限制競爭行為。亦係基於如此認知，筆者過去亦曾為文主張，我國公平法對於此類域外限制競爭行為，亦應藉由競爭法域外適用法理，予以規範³。惟嗣後當

¹ 公平交易委員會（下稱「公平會」）自2000年9月15日起至2023年6月30日止，一直頒布有「公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則」，該處理原則第3點第1款持續規定公平法得基於「效果原則」為域外適用。惟上開處理原則，已於2023年6月30日以公法字第1121560298號令加以廢止。鑑於本文撰寫期間早於該廢止日期且該會並未言明是否因該處理原則的廢止，即放棄基於效果原則的域外適用之法律執行；此外，過去該會實務及法院實務見解，亦有不少係基於該處理原則中之「效果原則」，作為其域外適用的法理基礎。特別是，在廢止該處理原則的同日日期，公平會頒布修訂後的「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」，修訂後第7點第1項第6款規定：「參與結合事業在我國領域外進行結合，且結合交易金額未達新臺幣二十五億元」者，得採簡化作業程序。由此當可知悉，公平會並無意放棄對域外結合適用以公平法結合規範。有鑑於此，本文以下仍以該處理原則中之「效果理論」為論述對象，除可更正確呈現我國實務及學說有關效果原則之發展歷程及沿革外，並對於該處理原則廢止後，公平法未來有關域外適用應有改革的方向及內容，加以闡明。以下，為行文方便，將該處理原則稱為「前」公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則。

² 參照王立達（2016），〈國際卡特爾、競爭法跨國管轄與足以影響市場功能：光碟機圍標案行政法院判決評析〉，《月旦法學雜誌》，255期，頁187-208。陳榮傳（2014），〈涉外反競爭行為的管轄權與準據法〉，《公平交易季刊》，22卷2期，頁93-161。陳志民（2010），〈美國及歐盟反托拉斯法對國際卡特爾行為之規範〉，《貿易政策論叢》，14期，頁37-61。陳惠平（1994），〈美國反托拉斯法之域外適用〉，《公平交易季刊》，2卷1期，頁123-138。

³ 黃銘傑（1997），〈再評行政院公平交易委員會（85）公處第○四七號處分（上）〉：

我國於 2005 年 2 月制定、2006 年 2 月施行行政罰法，且其適用地理效力範圍之第 6 條規定幾乎完全襲用刑法第 3 條與第 4 條之文字及規範內涵後，筆者對我國公平法之行政罰部分是否具有域外效力⁴，開始發生疑問。

蓋現今公平法域外適用所依據之法理，乃是所謂的「效果原則」(Effects Doctrine)⁵，惟迄今為止尚未見有刑法學者針對刑法第 3 條與第 4 條規定，主張亦可基於上開效果原則適用於外國犯罪行為；若此，則仿效刑法第 3 條與第 4 條制定之行政罰法第 6 條，原理上亦當無基於效果原則的域外適用效力。特別是，倘若肯定行政罰法第 6 條、特別是其第 3 項規定，具有域外適用效力，則公平會實務運作及學者於肯定公平法具有域外適用效力時，皆參考外國競爭法制，進一步要求其限制競爭效果必須是對我國相關市場造成「直接、實質且可合理預見之效果」(direct, substantial and reasonably foreseeable effects)時，方能肯定其域外適用⁶。此種加諸行政罰法第 6 條規定所無之限制，是所有行政法規中的行政罰規定於域外適用時，必須具備之構成要件之一，抑或僅於適用公平法行政罰規定時，方始要求之要件。主張我國公平法於行政罰法施行後，依舊擁有域外適用效力之論者，從未就此加以清楚說明及解釋。

外國專利權人向國內事業及其交易相對人寄發敬告信函違反我國公平交易法第二十四條之禁制規定》，《月旦法學雜誌》，20期，頁89-91。

⁴ 於此，須注意者，本文所探討之公平法域外適用問題，僅限於其適用應受行政罰一般通則之行政罰法拘束的公平法第39-41條關於行政罰之部分，而不及於同法第29-33條的民事損害賠償規定。

⁵ 前「公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則」第3點第1款大致闡明該「效果原則」之內涵，謂：「結合效果對我國市場有無直接、實質且可合理預見之影響。」上開處理原則所採之「效果原則」，乃係沿襲美國反托拉斯法判例之長期發展而來，最後並具體落實於其於1982年制定的「對外反托拉斯改進法」(15 U.S.C. §6a)中，進而確定當「外國人」於「外國」所為限制競爭行為對美國國內市場帶來「直接、實質且可合理預見之效果」時，美國反托拉斯法可以適用至該外國人的外國限制競爭行為。有關美國反托拉斯法域外適用之發展、沿革，並兼有比較歐盟競爭法之論述，see generally, Roger P. Alford, *The Extraterritorial Application of Antitrust Laws: The United States and European Community Approaches*, 33 VA. J. INT'L L. 1 (1992).

⁶ 參照前揭註2所列各該文獻及本文參、五、之敘述。

在現今國內公平法學界及實務界幾乎多以外國競爭法制得域外適用，故我國公平法當然亦具有域外適用效力的論理邏輯下，本文毋寧較為贊同經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）競爭法圓桌論壇於一場有關競爭法域外適用之論壇中的下列提醒及警語，曰：當一行為於不同國家發生效果時，「各該國家主管機關應檢討其管轄權規定、競爭法規定以及對於系爭行為之制裁措施等的適用，以規範該當行為。各該競爭法主管機關必須適用其國內法，以保護其國內消費者免於限制競爭行為⁷」毋庸贅言，適用公平法以保護我國消費者免於限制競爭行為之不當影響，就公平法之規範理念及目的而言，理所當然；惟正如同其所提醒的「各該國家主管機關應檢討其管轄權規定、競爭法規定以及對於系爭行為之制裁措施等的適用」，於依法行政的基本原則下，以合法之手段規範該行為。從而，並非外國競爭法制一般皆具有域外適用效力，故我國公平法亦因此而理當擁有域外適用效力；問題在於，公平法主管機關之公平會，於依據該法為行政處分時，亦必須遵守行政罰法相關規定。若此，則公平法是否具有域外適用效力，其癥結不在於公平法本身，亦無法從公平法規範理念及目的本身，得出公平法得否域外適用之結論，而必須分析我國所特有的行政罰法第 6 條地理效力範圍規定，是否容許基於效果原則的域外適用效力。本文認為，就沿襲刑法第 3 條與第 4 條而制定的行政罰法第 6 條規定而言，並無法得出其預定有基於效果原則之域外適用效力，公平法若欲具有域外適用效力，應仿效其他國家競爭法制於其規定中，明文訂出該法得基於效果原則從事域外適用之條文⁸，以有效規範對我國相關市場造成不當影響的外國限制競爭行為，確保我國消費者之權益。

⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), ROUNDTABLE ON THE EXTRATERRITORIAL REACH OF COMPETITION REMEDIES, Issues Paper BY THE SECRETARIAT 8 (Nov. 24, 2017), [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3\(2017\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2017)4/en/pdf) (last visited Feb. 15, 2023).

⁸ 參照本文伍之敘述。

基於上述問題意識，本文以下於第貳節中，將先行釐清「域外適用」之正確意涵，避免與貌似神非的「涉外適用」產生混淆，對其後檢討造成不必要的誤解；其次，於第參節中，詳細分析行政罰法第 6 條第 3 項，說明為何該項規定無法得出基於效果原則之結論；第肆節中，則對於現行公平會、法院判決中肯定公平法得域外適用之主張，加以駁斥，闡明迄今為止我國公平法實務運作並未有真正基於效果原則所為之域外適用案例；第伍節則從立法論觀點，說明我國公平法若欲具有域外適用效力，當仿效外國競爭法制直接於其法律中規定出基於效果原則的域外適用條文；最後的第陸節，就本文敘述加以總結。

貳、「域外適用」概念之多樣性及其應有正確規範意涵

一、「域外適用」概念之歧義性——「域外」適用 v. 「涉外」適用⁹

當研讀國內實務處分、判決及學界著作後，筆者發現，各該論者似乎對於所謂域外適用概念，心中各自有其一把尺，從而於其論述或判決理由中，各言其志闡述其所認為的「域外適用」見解。正如同歐盟法學研究者於探討有關歐盟法域外適用之文章時，開宗明義闡明：「在歐盟法制脈絡中，『域外適用』一詞並沒有共識或共通定義。毋寧，域外適用是一個模糊曖昧的用語。歐盟法文獻中，經常為不同分歧的概念而前後不一致使用該當用語。¹⁰」

⁹ 公平會為處理涉及外國事業之公平法案件，訂定有「公平交易委員會處理涉及外國事業案件要點」，該處理原則於 2005 年修訂前，其名稱為「公平交易委員會對於涉外案件之處理原則」。由此可以窺知，公平會本身並不認為「域外」適用與「涉外」適用，係屬於相同之概念。

¹⁰ Lena Hornkohl, *The Extraterritorial Application of Statutes and Regulations in EU Law*, 2022 MPILUX RESEARCH PAPER SERIES, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4036688 (last visited Feb. 15,

於此言人人殊的情況下，縱使同樣針對刑法第 4 條、行政罰法第 6 條第 3 項，使用同樣的「域外適用」用語，但各自所指射之對象行為概念、內涵，可能大相逕庭，致使其間論述張飛打岳飛，打得滿天飛之後，依舊是回去各言其志，毫無相互研討、溝通價值。

例如，曾經擔任公平會委員的知名法學家陳榮傳教授，於其有關公平法域外適用的論文中，不僅文章標題直接使用「涉外」而非「域外」，且針對行政罰法第 6 條第 3 項、刑法第 4 條的規定性質及內容，有如下令人難解的闡述，陳教授如此說明：根據行政罰法第 6 條第 3 項規定，「『違反行政法上義務』包含『行為』及『結果』等二部分，我國行政機關基於行政法的域內效力，行使域內管轄權的基礎，是只要『行為』或『結果』有一在域內，即可認定為域內之『違反行政法上義務』，從而適用我國行政罰法。對於違反公平交易法的反競爭行為，如適用行政罰法的上述規定，公平會得依法調查、科處行政罰者，是針對域內的『違反公平交易法上義務』，而無論在我國領域之內者，是『違反公平交易法上義務』的『行為』或『結果』，均屬於域內的『違反公平交易法上義務』。由此可知，行政罰法上的『行為』係狹義的行為，其行為地在域內時，無論結果在域內或域外，固為『域內行為』，為我國的公平交易法效力所及；如其行為地在域外，而結果在域內時，其行為的性質仍是『域外行為』，但因行政罰法之規定，其仍屬於域內的『違反公平交易法上義務』，故得由公平會對該『域外行為』行使管轄權……在法律明文規定對於此種『域外行為』得予管轄，而且是以『域內違反』為管轄基礎的情形下，似不宜認其為內國法律的域外效力的體現」¹¹；基於對域內效力、域外效力的如此理解及解釋方式，陳教授遂於解釋刑法第 4 條時，認為該條規定係「因結果地特殊而有域外效力」，但其後卻急轉直下如是說：「即使使我國刑法得適用於『域外行為』，但在刑法上述條文的解釋上，仍是刑法對於『域內犯罪』的適用，並不是刑法的真正域外效力。至於刑法的

2023).

¹¹ 陳榮傳，前揭註2，頁124-125。

真正域外效力，即其適用於「域外犯罪」的效力，主要規定於刑法第 5 條至第 8 條。¹²」

當行為係於境外實施而其結果發生於我國境內時，究竟該行為的法律評價是「域外行為」、抑或是「域內行為」；若屬於前者，則對於該「域外行為」適用以我國法律，究竟是以其為「域內違反（犯罪）」或「域外違反（犯罪）」，加以論斷，似乎是真理越辯越不明。倘若曾經擔任公平會委員的知名法學研究者，都有如此困惑的認知及說法，更何況對於所謂競爭法域外適用可能是第一次接觸、或可能並不非常熟稔的法院，在原被告雙方對於系爭案件中所謂「域外適用」內涵，並無共識而係各自表述的情況下，又如何能作出契合事物本質之合理、合法判斷及判決。

於此認知下，本文認為，若欲對域外適用之討論進行有意義、有具體成果的交流及溝通，首先應就「域外適用」概念的確切意涵，加以界定及確認，以為學術分析、實務運作之理論基礎。

二、「域外適用」概念應有之規範意涵

從前項敘述或可窺知，「域外適用」用語之意義及內涵的歧義性，大多源於論者依據不同法理嘗試規範域外行為，並皆名之以「域外適用」。此種「域外適用」用語歧義性、多義性的問題，並非始於今日，而係早可窺其端倪。早在 1972 年國際法協會（International Law Association）於紐約舉辦的第 55 次大會，即針對跨國限制交易行為的國家管轄權行使相關問題作出決議，認為國家可以基於下列各種原則，擁有制定法律以管制境外關連之限制競爭行為的管轄權：（1）客觀屬地主義；（2）歸責原則；（3）效果原則；（4）保護原則¹³。惟須注意者，相對於其他理論皆獲得與會人員的一致支持，（3）之效果原則僅獲得 21 票贊成票，而有 13 票反對、15 票棄權。由

¹² 陳榮傳，前揭註 2，頁 134。

¹³ See Article 3-6, Principles of International Law, as adopted by the INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION REPORT OF THE Fifty-Fifth CONFERENCE 139 (NEW YORK 1972).

此亦可窺知，當時對於基於效果原則的域外管轄權之行使，尚未能獲得普遍支持。以下，先將各該理論之概要，以表一呈現，其後再就其內容，加以詳述及評論。

【表一】對域外限制競爭行為適用本國競爭法之法理基礎

項次	法理名稱	法理內容大要
1	客觀屬地主義	對域外所發生之行為，於其結果全部或部分發生於國內時，適用本國法。
2	歸責原則	著眼於域外、域內母子公司之控制從屬關係，將域內子公司行為之效果或責任，歸屬於域外母公司。
3	效果原則	行為及結果皆發生於域外，但結果所發生之波及效應及於本國時，以該波及效果屬直接、實質且可合理預見為前提，適用本國法。
4	保護原則	基於保護國內特定正當法益而制定成文法，明文容許該法得適用於域外行為及結果。

※ 資料來源：作者自行整理製作。

上述原則或理論中之（1）「客觀屬地主義」理論，乃是相對於主觀屬地主義概念。在主觀屬地主義下，僅於行為人之行為發生於特定國家領域內時，該國方對該當行為擁有管轄權；相對於此，客觀屬地主義承認，雖然行為發生於境外，但若行為之結果發生於境內時，國家對該境外行為亦擁有管轄權¹⁴。客觀屬地主義乃是常設國際法院於著名的 1927 年「蓮花號案」中所提出，判決認為雖然系爭案件中犯罪行為發生於公海，但死亡結果發生於土

¹⁴ 參照姜皇池（2013），《國際公法導論》，三版，頁592-593，新學林。對於（客觀）屬地主義及域外適用之管轄權議題有興趣的讀者，可以參閱下列文獻：CEDRIC RYNGAERT, JURISDICTION IN INTERNATIONAL LAW (2d ed. 2015).

土耳其境內，故土耳其就該事件擁有管轄權¹⁵。於此判決後，各國刑法紛紛採行客觀屬地主義理論，制定類似我國刑法第 4 條規定。

其次，(2) 之「歸責原則」，係指當起源於境外之行為，倘若為境內的自然人或法人於境內加以實施，而該境內自然人或法人之行為可歸屬或歸責於境外起始行為人時，本國法對該境外行為擁有管轄權。在歐盟競爭法，此種歸責原則被擴大運用稱為「單一經濟個體理論」(Single Economic Entity Doctrine)。當歐盟境內(子)公司係受境外非歐盟(母)公司所擁有或控制，即得將二者視為一個單一經濟個體，令歐盟境內(子)公司所為行為歸屬於境外非歐盟(母)公司，並基此而對後者(母)公司擁有管轄權，將歐盟境內(子)公司所為境內、外限制競爭行為概括由境外(母)公司承受，並得直接對境外(母)公司加以裁罰¹⁶。

(3) 之「效果原則」，即是公平會及國內學界一般所主張之域外適用的理論基礎，當發生於境外的限制競爭行為，對境內帶來「直接、實質且合理可預見之效果」時，該國即得基此效果而對於境外限制競爭行為行使管轄權。惟針對效果原則之「效果」，是否即為前述常設國際法院於「蓮花號案」中所稱之結果，不無爭議。當美國競爭法主管機關依據效果原則行使其管轄權，而引發與歐洲各國間之紛爭時，美國政府方面以常設國際法院上開「蓮花號案」為據，主張其所謂之「效果」即是該案中之「結果」。對此主張，英國、荷蘭及瑞士等歐洲國家則反駁：(1) 常設國際法院於該案中所審理之對象係與競爭法域外適用情境完全不同的海上輪船衝撞事件，其法理應於與該判決所適用之特殊狀況關連下，加以理解；(2) 若檢討該法理是否得適用於不同情境之事案，當可知悉所謂「結果」並非僅僅是波及效果(Repercussion or Consequence)而已，而係指該當於犯罪「構成要件」之行為，此一結論不僅從判決內容可以清楚得知，且契合客觀屬地主義的理論根據。蓋領土主權得以適當行使之前提，在於該犯罪行為的本質要素發生於其

¹⁵ 姜皇池，前揭註 14，頁 593。

¹⁶ BELLAMY & CHILD: EUROPEAN UNION LAW OF COMPETITION para. 1.107 (David Bailey & Laura Elizabeth John eds., 2018).

領域內者¹⁷。由此可知，前述客觀屬地主義所稱之「結果」，實難與效果原則之「效果」等同視之。蓋倘若「結果」等同於「效果」，則只要有客觀屬地主義存在，即可對於境外限制競爭行為有效適用本國競爭法規定，又何必特意、刻意創造出所謂「效果原則」，並基此效果原則對境外限制競爭行為行使管轄權。況且，倘若「結果」等同於「效果」，則有此「效果」=「結果」存在，即可行使管轄權，又何必特意、刻意限制只有在所謂「直接、實質且合理可預見之效果」的前提下，方能行使管轄權，此種法律適用方式不啻畫蛇添足、劃地自限，其合理性、論理邏輯性，令人難以理解。

於此認知下，相對於客觀屬地主義著眼於「結果」地的要求，基於「效果原則」主張競爭法規得域外適用之情境，乃是當外國人於外國所為限制競爭行為，其行為之結果亦發生於外國的事態。易言之，系爭外國限制競爭行為對於其所處外國相關市場帶來價格上漲等足以影響市場供需功能之結果，但該結果其後所發生的波及效應對本國市場造成一定波及效果時，本國政府或法院可以基於此等效果的存在，對該限制競爭行為行使管轄權。惟須注意者，於此僅是說明對於該行為本國政府或法院得行使管轄權，並非立即意味系爭限制競爭行為違法，蓋系爭限制競爭行為是否違反本國競爭法相關規定，仍須就其是否滿足本國競爭法相關規定之構成要件而定。

最後（4）的「保護原則」，係指「**國家刑罰權適用於危及或已侵害本國法益的所有行為。在此基準下，犯罪地在國內或國外、行為人為本國人或外國人，均非所問。保護原則的正當性基礎，來自於國家負有職責保護本國法益（及其國民法益）的思維……保護原則主要在補充其他刑法適用法原則，可說是針對在外國侵害本國法益之外國人犯罪所特別設立的原則。**¹⁸」在保護原則之法律性質屬於補充規範，且可跳脫一般規範的屬地主義而對外國人在外國所實施犯罪行為例外擴張其適用範圍的規範理念及方式下，相關法律

¹⁷ 參照小原喜雄（1993），《國際的事業活動と国家管轄權》，頁12-13，神戸大学研究双書刊行会。

¹⁸ Helmut Satzger（著），王士帆（譯）（2019），《國際刑法與歐洲刑法》，二版，頁24，元照。

規定得為域外適用之依據並非僅依靠特定法理或法原則即可推論得出，而必須是於法律中明白宣示其所欲保護之國家或國民法益，並基於保護此等法益的必要性，進而於法律條文中明白規定出域外適用之文言。如同後述¹⁹，現今大多數國家實係基於此種保護原則規範理念，於其競爭法制中直接明文規定得為域外適用之條文，其內容大多仿效美國反托拉斯法之效果原則，限定於其對國內市場競爭有「**直接、實質且合理可預見之效果**」時，方得啟動競爭法規範該域外行為。

綜上可知，當一般討論言及「域外適用」時，除依據保護原則而於其競爭法中直接明文規定域外適用條文外，通常會因為不同脈絡、不同時期、不同國家或地域、甚至不同情境，而引用不同法理作為其「域外適用」的理論基礎。因此，於正式進入討論我國行政罰法第 6 條、特別是其第 3 項規定，是否具有域外適用效力前，當有必要先行釐清，於此所欲討論之「域外適用」，究竟係根基於何種法理或原則所衍生的「域外適用」，否則將形同雞同鴨講，不僅無法聚焦，亦將相互間不知所云。有鑑於此，本文以下於使用「域外適用」一詞時，除非有特別提及，否則係指基於效果原則所為之競爭法的「域外適用」。

參、行政罰法第 6 條（第 3 項）作為基於效果原則之域外適用的法律依據之問題點

就作為行政罰地理效力通則規範的行政罰法第 6 條規定而言，倘若可以基於該規定解釋而得出其得基於效果原則為域外適用，則不僅是公平法中所規定的行政罰，所有其他法規中之行政罰，亦皆得主張域外適用（當然得為處罰之前提，依舊必須滿足其實體規定的構成要件）；倘若所得結論為否定，則不僅一般行政法規不得主張域外適用，縱令是外國法制普遍肯定得為域外適用之競爭法的公平法，亦將因此而不得主張域外適用。職是，於探討

¹⁹ 參照本文伍之敘述。

公平法得否享有基於效果原則之域外適用效力時，即有必要先行釐清究竟行政罰法第6條有關我國行政罰地理效力範圍的規定，是否容許基於效果原則的域外適用。此際，應避免以外國競爭法普遍容許基於效果原則之域外適用效力，我國公平法自應追隨、符合國際競爭法規範潮流，進而因此承認該法具有域外適用效力之類的不求甚解之比較法研究主張。

理由在於，不論是前述 OECD 競爭法圓桌論壇中有關域外適用效力之見解²⁰、抑或是美、歐、日等國競爭法主管機關雖肯定其競爭法得依據其國內法相關規定而主張域外適用，但卻從未認為所有行政法規或管制法規，一律皆具有域外適用效力；反而是在屬地主義原則下，一國法律得以域外適用乃係例外，而非原則²¹。例如，日本法及其國內學說雖因該國並無類似我國行政罰法之實定法律，故就行政罰之地理效力範圍並無類似我國行政罰法第6條之明文規定，從而解釋上認為得經由該國獨占禁止法規範目的等之解釋，肯定該法中之行政罰則規定具有域外適用效力；然而，鑑於該國刑事罰則之通則性規範的刑法第1條屬地主義規定²²（相當於我國行政罰法第6條、刑法第3條與第4條），而不得不否定其獨占禁止法刑事處罰規定的域外適用效力²³。由此可知，縱使是同一國家之法體系，亦會因其是否存在行政罰或刑事罰的地理效力之通則性規定，而就同一違法行為之行政罰或刑事罰規定得否域外適用，產生歧異；更何況，存在著其他國家法體系罕見之行政罰法的我國，於檢討各該法律行政罰則規定是否得為域外適用時，就無法等因

²⁰ 參照OECD，前揭註7之文獻。

²¹ 參照本文參、三、之敘述。

²² 日本刑法第1條第1項雖僅規定「本法適用於所有在日本國內犯罪之人」，未提及隔地犯之犯罪行為與結果分離問題，但該國法院判決實務及學說皆肯定，只要構成要件之行為或結果的一部分發生於日本國內，即該當於該項規定。參照前田雅英（1994），《刑法總論講義》，第2版，頁119，東京大学出版會。

²³ 參照村上政博、栗田誠、矢吹公敏、向宣明（編）（2015），《独占禁止法の手續と実務》，頁499，中央經濟社；白石忠志、多田敏明（編）（2014），《論点体系：独占禁止法》，頁355-356，第一法規株式会社；中川丈久（2018），〈行政法の域外適用：国内法にとっての国境の流動性、および統合的な域外適用論について〉，《神戸法学年報》，32號，頁183。

奉此因循美、歐、日等無獨立行政罰法法制之國家作法，而必須針對我國行政罰法的地理適用範圍相關規定，詳加檢視後，方能得出我國所有行政法規是否皆可域外適用之結論。

本文基於以下五項理由，認為行政罰法第 6 條並無容許基於效果原則主張域外適用的空間。

一、行政罰法第 6 條並未預定有基於效果原則之域外適用效力

我國公平會實務運作及多數學說，於討論域外適用時，多受美國法影響而以「管轄權」問題稱之，並認為競爭法得否域外適用乃係有關立法管轄權（Legislative or Prescriptive Jurisdiction）之問題²⁴。相對於此，就大陸法系而言，此係涉及法律適用範圍的問題，從刑罰適用之角度而言，一般稱為「刑法適用法」之問題²⁵。就管轄權與刑法適用法規範間之關係，論者如此說明：「**刑法的實質效力範圍乃由刑法適用法確定其範圍；至於法院組織法以及程序法上管轄權的問題以及內國刑事審判權之行使則由刑事程序法及法院組織法中相關規定來解決。刑罰權以及刑事審判權兩者的涵蓋範圍在原則上乃一致，只有在例外的情形下，兩者之範圍方有不同。**²⁶」由此可知，不論是以立法管轄權稱之、抑或是稱之為法律適用範圍，二者涵蓋範圍原則上當屬一致，或無必要強加區分，本文以下敘述大多依循大陸法系傳統，就行政罰法第 6 條規定以法律適用範圍稱之。

²⁴ 一般而言，與域外適用有關的國家管轄權，主要有二種類型：（1）立法管轄權或規範管轄權（Legislative or Prescriptive Jurisdiction），意指國家法律對特定活動、事項或行為得享有之適用範圍的實體管轄權；（2）執行管轄權（Enforcement Jurisdiction），尚可細分為裁判（或對人）管轄權（Adjudicative or Personal Jurisdiction）與行政管轄權（Administrative Jurisdiction），意指國家行政或司法機關是否得將特定人置於其司法或行政程序下之程序管轄權。執行管轄權的行使，通常以立法管轄權之存在為前提。參照姜皇池，前揭註14，頁580-585。

²⁵ 參照王效文（2005），〈刑法適用法之規範性質與原則〉，《成大法學》，10期，頁91-136。

²⁶ 王效文，前揭註25，頁110。

我國行政罰法第 6 條第 1 項規定：「**在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。**」同條第 3 項則規定：「**違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。**」由此可知，行政罰法第 6 條第 1 項乃是基於屬地主義所為之規定，同條第 3 項雖然對於在我國境外實行違法行為但其結果發生於我國境內者之類似刑法隔地犯，依舊可適用我國相關法律，惟從其條文規定內容可知，縱使於此情形，系爭隔地犯之行為依舊是屬於「**在中華民國領域內違反行政法上義務**」之行為，嚴格恪守屬地主義之規範原理。基此認識，論者遂謂：行政罰法第 6 條第 1 項與第 3 項係「**規定行政罰法有效施行之區域，謂之地之效力，採屬地主義**」²⁷。

從行政罰法第 6 條之立法理由可知：「**本條規定地之效力，採屬地主義。**」；且其條文內容係參照「**刑法第三條、第四條**」撰寫而成。於此認知下，論者因而主張：因行政罰法第 6 條第 3 項與「**刑法第四條之規定近似，在性質上亦無互斥之情形，似可比附援引。**」²⁸」由此可見，行政罰法本項規定，採屬地主義一事，並無疑義；只是其具體規範意涵為何，相關行政罰法書籍並未深入探討，而有必要「**比附援引**」刑法學者就刑法第 4 條規定之解釋。

²⁷ 廖義男（等編）（2008），《行政罰法》，頁45，元照。事實上，我國行政罰法立法過程中，重要參考對象之德國違反秩序法（Gesetz über Ordnungswidrigkeiten），亦於其第5條規定中明文規範出「屬地主義」，曰：「法律無另外規定時，僅得處罰於本法之地的效力範圍內或在此效力範圍外，於有權懸掛德意志聯邦共和國聯邦旗幟或國徽之船艦上或航空器內所犯之違反秩序。」本文關於德國違反秩序罰之翻譯，係參考吳綺雲博士「德國違反秩序法」之中譯本，該份文獻可自下列網址取得：<https://www.judicial.gov.tw/tw/dl-79656-ea6eee40d6d249c38495ca1652efd133.html>（最後瀏覽日：09/01/2023）。或因此故，德國限制競爭防止法為令該法得基於效果原則而為域外適用，遂自其1957年制定伊始，即於現行該法第130條第2項規定有關效果理論的域外適用規範。有關該條項規定之詳細說明，參照後述註80之說明。由此益加可證，我國公平法若有意基於效果原則行域外適用，則當類似德國限制競爭防止法之作為，於法律中明文規定出得基於效果原則之域外適用規範。有關此一主張之詳細理由及內涵，參照本文後述伍之說明。

²⁸ 廖義男（等編），前揭註27，頁45。

或囿於筆者個人學識不足，迄今為止，尚未見有國內法院判決或學說主張，恪守屬地主義規範原理的刑法第 4 條規定，得作為我國刑罰相關規定基於效果原則為域外適用之依據。一般而言，有關刑法之適用範圍，各國刑法大多以下列四項法理，界定其適用範圍：（1）屬地原則；（2）積極屬人原則；（3）保護原則；（4）世界法原則²⁹。在屬地主義（包含客觀屬地主義）本身並無法推論得出可基於效果原則而主張域外適用的情況下，可對外國人於外國所為犯罪行為，以其效果為據而處罰以內國法刑責之法理，就只有保護原則或世界法原則。惟世界法原則通常係以海盜、恐怖主義等各國法制皆普遍認知屬重大違反人道精神之侵害國際法益的犯罪行為³⁰，作為其規範對象，非屬本文探究之課題。職是，可作為一般刑罰基於效果原則而域外適用之法理基礎者，僅有保護原則。實則，就歐陸法系之法學傳統而言，基於效果原則所衍生出之域外適用，其法律適用的法理基礎亦建構於此種保護原則上³¹。

如同前述³²，所謂保護原則，係指「國家刑罰權適用於危及或已侵害本國法益的所有行為。在此基準下，犯罪地在國內或國外、行為人為本國人或外國人，均非所問。保護原則的正當性基礎，來自於國家負有職責保護本國法益（及其國民法益）的思維……保護原則主要在補充其他刑法適用法原則，可說是針對在外國侵害本國法益之外國人犯罪所特別設立的原則。³³」鑑於保護原則之補充規範性質，而不受屬地原則的地理範圍限制，只要於法律中明白宣示其所欲保護之國家或國民法益，並基於保護此等法益的必要性，進而於法律條文中明白規定出得為域外適用之文言，即得針對系爭域外行為適用本國法律。例如，德國刑法第 5 條第 7 款為保護其國內事業之營業秘密權益，即規定「侵害於在本法適用領域內設有住所之企業行號營業秘密者」，

²⁹ Helmut Satzger，前揭註 18，頁 21-27。

³⁰ Helmut Satzger，前揭註 18，頁 26-27。

³¹ See Bernadette Zelger, *EU Competition law and extraterritorial jurisdiction – a critical analysis of the ECJ's judgement in Intel*, 16 EUR. COMPET. J. 613, 613-627 (2020).

³² Helmut Satzger，前揭註 18，頁 24，以及該註腳所引註之內文敘述。

³³ Helmut Satzger，前揭註 18，頁 24。

縱令其犯罪地在德國境外，且不問犯罪地之法律規定是否保障此類營業秘密，皆有該款規定的適用³⁴。於同樣規範理念的考量下，我國洗錢防制法第 23 條第 5 項亦規定：對於洗錢之犯罪行為，「不以本法所定特定犯罪之行為或結果在中華民國領域內為必要」。

由上可知，迄今為止，刑法學說及實務運作皆尚未肯認刑法第 4 條之屬地主義規定，得作為我國刑法相關規定基於效果原則為域外適用之法律基礎，而必須藉由保護特定國家或國民法益的保護原則，以明文規定宣示的方式，藉由對國內所發生之限制競爭效果為其連繫因素，方能肯定得基於效果原則從事域外適用。於此認知下，基於屬地主義所制定且其條文內容亦參照刑法第 4 條撰寫而成的行政罰法第 6 條第 3 項，在「比附援引」刑法相關規定的解釋下，實無法據此得出該條項規定得跳脫屬地主義規範精神，成為各種行政罰規定基於效果原則主張域外適用之法律基礎。

二、不能因屬行政罰而非刑罰即得擴張解釋容許其得基於效果原則為域外適用

對於前項所述結論，或有見解會反駁，縱令肯認行政罰法第 6 條第 3 項係直接援引刑法第 4 條規定撰寫而成；惟相較於刑罰多係針對違反社會一般道德認知之犯罪行為加以處罰，故其法律適用範圍有必要加以適當限縮，但行政罰對象多僅係針對社會秩序或管制法規的破壞或違反行為，從而其適用範圍當可予以適當擴張，進而肯定其得基於效果原則為域外適用的可能性。此種主張其論據基礎或在於刑罰與行政罰間存在著「質」的不同，而非「量」的不同，故而有必要加以區別對待。惟該論理已為我國大法官解釋所不採，在司法院釋字第 517 號解釋中，其解釋理由書謂：「**按違反行政法上義務之制裁究採行政罰抑刑事罰，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益**

³⁴ 德國學者主張，相對於基於屬地主義原則的刑法效力原則上自我設限於內國犯罪行為，德國刑法第 5 條乃是鑑於屬地主義原則不足以保護公共或個別公民之重大法益，或為避免將犯罪地遷移至國外以規避德國刑法的適用，從而將其各款規定適用於外國犯罪行為。該條立法動機，完全以法律政策為目的取向。Helmut Satzger，前揭註 18，頁 72。

之輕重程度以及所欲達到之管制效果，所為立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，要不能遽指其為違憲。即對違反法律規定之行為，立法機關本於上述之立法裁量權限，亦得規定不同之處罰」。

論者就此解釋理由，如是闡明：「刑罰與行政罰間是一種動態變化的情形，行政罰之倫理可非難性，亦未必低於刑罰。於實證法中時可見到原屬刑事犯罪行為而處以罰金等刑罰者，於除罪化後，轉為以「罰鍰」方式，持續加以控管，且金錢處罰之額度甚至會明顯提高。故傳統上對於行政犯及刑事犯間究係「質」或「量」的區別雖迭有爭議，但近來採「質」的區別說者已屬少數。³⁵」由此可知，針對特定違反行政法義務之行為，究竟是採刑罰制裁之、抑或是以行政罰加以管制，並非系爭違法行為本身倫理可非難性高低的問題，而是立法政策或立法裁量空間。特別是在無自由刑類型的法人刑事處罰規定上，傳統刑法所規定之法人罰金刑，因多跟隨系爭犯罪行為中之自然人罰金額度，在考量自然人負擔能力的情況下，其罰金數額最高亦僅新臺幣一百萬或數百萬元；相對於此，現今對於管制法規之違反，動輒其罰鍰金額以新臺幣億為單位加以計算，例如過去公平會曾對於美商高通公司處以新臺幣 234 億元之罰鍰³⁶。若此，則更難能肯定，刑罰與行政罰二者間，其倫理非難性有高低之別。

此外，當基於刑罰與行政罰二者係屬「質」的不同而制定之行政罰法第 26 條第 1 項「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。³⁷」因其可能阻礙行政機關無法對違反行政義務之事業處以

³⁵ 程明修（計畫主持人）（2018），《法務部「行政罰法之比較法研究與修正建議」委託研究案期末報告》，頁3，法務部。

³⁶ 參照公平會（106）公處字第106094號處分。

³⁷ 論者對於行政罰法第26條第1項有如下批判：該條項「立法理由謂係考量刑罰之懲罰作用較強，依刑事法律處罰，惟論理上若採刑罰與行政罰為量的區別說，就行政罰法第26條第1項之規範而言即有矛盾，換言之，先基於兩者係「量」的區別而予競合，但卻認刑罰與行政罰乃本質上之不同逕以優先適用，加以刑事處罰及行政處罰分屬不同機關之職掌，構成輕重失衡評價不足之現象，即在所難免。因此行政罰法第26條第1項之規定是否如此嚴格以刑罰應先適用，即有討論研究必要。」程明修（計畫主持人），前揭註35，頁4。

高額罰鍰，而僅能依據連動於自然人罰金額之法人兩罰規定科以低額罰金，往往因此而妨礙各該行政法規目的之達成。有鑑於此，行政機關可能主動提議修法，將原本含有刑事責任之違法行為，廢止其刑罰規定，僅留行政罰。最明顯之事例乃是，公平法於 2015 年法律修正時，刪除原第 38 條「**法人犯前三條之罪者，除依前三條規定處罰其行為人外，對該法人亦科以各該條之罰金。**」之規定，就相關違法行為全面回歸行政罰法。立法理由謂：「**行政罰法第二十六條規定，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。而法人違反現行條文第三十五條及第三十六條規定者，現行條文第四十一條後段已規定其行政責任，為避免行政責任因前開行政罰法規定而被排除適用，致無法達成本法規範目的，爰予刪除。**」

由上可知，基於屬地主義而制定的行政罰法第 6 條第 3 項，鑑於其立法意旨與背景，以及「**比附援引**」刑法第 4 條規定之解釋，實無法得出該條項規定得作為我國行政罰基於效果原則為域外適用之法條依據，且無法以刑罰與行政罰二者係屬「質」的不同，前者倫理可非難性較後者為高之理由，推演出行政罰法第 6 條第 3 項可以作出與刑法第 4 條不同的解釋，擴張其適用範圍。若背離行政罰法第 6 條第 3 項立法意旨，僅為令公平法得以基於效果原則為域外適用，從而解釋該條項規定得以作為我國行政罰域外適用之條文依據，則其結果不僅將導致行政罰適用範圍其規範原則與例外逆轉，所有行政罰規定、不問其係屬中央法規抑或地方自治法規，皆將可據此主張其具有域外適用效力，而無須依據保護原則另行明文規定出其域外適用條文；甚至在刑罰與行政罰並非「質」的不同，而僅係「量」的不同之認知下，反過來可以據此主張我國刑法第 4 條屬地主義規定，亦可以作為我國刑罰規定域外適用的法律依據，完全破壞現行刑法藉由屬地原則、積極屬人原則、保護原則及世界法原則等所架構的法律適用範圍之整體規範體系及架構。

三、法規解釋適用應遵循「推定無域外適用」之法律解釋準則

支持行政罰法第 6 條第 3 項不應成為我國行政罰規定得基於效果原則為域外適用之法律依據的另一法理，乃是國際法上「推定無域外適用」

(Presumption against Extraterritoriality) 之法律解釋準則 (Canon of Statutory Construction)³⁸。推動此一「推定無域外適用」法律解釋準則最積極者，正是發展出效果原則並基此而主張其反托拉斯法可域外適用之美國聯邦最高法院。鑑於內國法規的過度域外適用可能引發各國法律適用或管轄權的衝突等弊端，美國聯邦最高法院近年來屢次於其判決中強調，美國法律的適用範圍應依照「推定無域外適用」法律解釋準則為之³⁹；除非國會於法律中明文規定其相關規定可以域外適用、抑或是可以強烈推知其有域外適用之意圖，否則法律應無域外適用效力。蓋「美國法雖規範其國內事務，但不統治世界」⁴⁰，從而「一般社會通念認為國會於立法之際，僅著眼於國內事務的規範」⁴¹；於此認知下，「當一部法律並未有明確指示得為域外適用時，即不得為之」⁴²。此外，美國聯邦最高法院亦於判決中，再三強調：「本院於法規文義不明時，通常基於避免不合理干涉其他國家主權之方式，從事法律解釋與適用。此種法律解釋準則反映出習慣國際法之規範原則，本院必須假設國會於立法時通常會依循習慣國際法規範為之。」⁴³

³⁸ 一般認為，國際法之所以強調「推定無域外適用」之法律解釋準則，主要係基於下列二項理由：(1) 其反映出國際法要求尊重各國國家主權之基本理念；(2) 該推定係根基於國際禮讓之原則。See Tim Cochrane, *The Presumption Against Extraterritoriality, Mutual Legal Assistance, and the Future of Law Enforcement Cross-Border Evidence Collection*, 85 MOD. L. REV. 526, 529 (2022)。惟須注意者，該法律解釋準則僅是「推定」無域外適用，並非完全否定內國法律域外適用的可能性。See generally, Franklin A. Gevurtz, *Determining Extraterritoriality*, 56 WM. & MARY L. REV. 341 (2014)。

³⁹ See, e.g., *Microsoft Corp. v. AT&T Corp.*, 550 U.S. 437, 454 (2007); *Morrison v. National Australia Bank Ltd.*, 561 U.S. 247, 255 (2010); *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 569 U.S. 108 (2013); *RJR Nabisco, Inc. v. European Community*, 136 S. Ct. 2090, 195 L. Ed. 2d 476 (2016)。

⁴⁰ “United States law governs domestically but does not rule the world.”, *Microsoft Corp. v. AT&T Corp.*, 550 U.S. 437, 454 (2007)。

⁴¹ A “commonsense notion that Congress generally legislates with domestic concerns in mind.”, *Smith v. United States*, 507 U. S. 197, 204 n.5 (1993)。

⁴² “When a statute gives no clear indication of an extraterritorial application, it has none.”, *Morrison v. National Australia Bank Ltd.*, 561 U. S. 247, 255 (2010)。

⁴³ “this Court ordinarily construes ambiguous statutes to avoid unreasonable interference

雖然，美國聯邦最高法院肯定該國反托拉斯法屬於可以強烈推知國會有
意促使該法具有域外適用效力之意圖，且其後亦於 1982 年制定的「對外反
托拉斯改進法」（The Foreign Trade Antitrust Improvements Act, FTAIA）中
明文規定，當外國人於外國所為限制競爭行為對美國國內市場帶來「**直接、
實質且可合理預見之效果**」時⁴⁴，美國反托拉斯法得域外適用至該當行為。
然而，於有關美國證券交易法反詐欺條款（即一般所熟知之 Rule 10b-5）之
Morrison v. National Australia Bank 一案判決中⁴⁵，縱令長期以來各上訴巡迴
法院皆肯定系爭反詐欺條款解釋上亦適用於非美國有價證券（Non-US
Securities），從而可基此主張域外適用；惟美國聯邦最高法院拒絕採行此種
解釋方式，其認為系爭反詐欺條款明文規定其僅適用於美國證券，故不得基
此而主張域外適用⁴⁶。受此判決影響，致使美國國會不得不於 2010 年 7 月
制定的「多德—法蘭克華爾街改革及消費者保護法」（Dodd-Frank Wall Street
Reform and Consumer Protection Act）第 929P 條（b）項中，明文規定出前
述反詐欺條款得為域外適用之條文⁴⁷。

倘若連跨國交易頻繁、各國證券交易市場互動性愈來愈高而於境外所實
施之證券詐欺行為，對內國證券交易市場相當容易且頻繁產生影響的證券交
易法規，美國聯邦最高法院皆以除非有明文規定，否則應適用「推定無域外
適用」之法律解釋準則，進而否定系爭證券交易法反詐欺條款的域外適用；
則適用於我國所有行政法規、甚至地方自治條例的行政罰法第 6 條第 3 項
規定，倘若不問各個法規與外國關連、連繫程度如何，一律皆可基於該條項

with the sovereign authority of other nations. This rule of construction reflects principles
of customary international law—law that (we must assume) Congress ordinarily seeks
to follow.”, *F. Hoffmann-La Roche Ltd. v. Empagran S. A.*, 542 U.S. 155, 164 (2004).

⁴⁴ 15 U.S.C. § 6a (2000).

⁴⁵ 561 U.S. 247 (2010).

⁴⁶ 國內文獻有關該案判決之檢討，參照 Yen-Te Wu, *A Contemporary Challenge for
Securities Fraud Litigation after the Morrison v. National Australia Bank Case*, 9
NATL TAIWAN U. L. REV. 2, 233-81.

⁴⁷ 該項規定之英文標題為：「EXTRATERRITORIAL JURISDICTION OF THE
ANTIFRAUD PROVISIONS OF THE FEDERAL SECURITIES LAWS.」

規定主張域外適用的話，勢將導致行政罰法該條項違反前述習慣國際法之法律解釋準則。現今主流見解認為，縱使是內國法律的適用範圍規範，亦必須受國際法之拘束，論者如是闡述：「由於刑法適用法所牽涉者為以刑法對於涉及多國之適時為規範之權限，因此在刑法適用法之制定與適用時必須特別注意國際法之規範。換言之，刑法適用法雖然不屬於國際法，但必須受到國際法之限制。⁴⁸」

於此認知下，於解釋我國行政罰法第 6 條第 3 項規定時，當有必要依循國際法規範精神、適用「推定無域外適用」等法律解釋準則，而認為我國立法者於參照刑法第 4 條制定行政罰法第 6 條第 3 項規定之際，當係基於「中華民國法律雖規範其國內事務，但不統治世界」，而我國「一般社會通念認為國會於立法之際，僅著眼於國內事務的規範」，因此「當一部法律並未有明確指示得為域外適用時，即不得擴張解釋其得域外適用」；與此同時，法院於解釋、適用相關法條之際，亦應基於「法規文義不明時，通常應以避免不合理干涉其他國家主權之方式，從事法律解釋與適用」之態度與作法，解釋、適用相關法規。唯有如此，方能確實符合國際法規範，善盡我國為國際社會一份子之責。

四、行政罰法第 6 條第 3 項之「結果」並非效果原則之「效果」

肯定行政罰法第 6 條第 3 項得基於效果原則為域外適用之實務及學說見解，似皆有意忽略該條項規定所使用的「結果」而非「效果」用語，而逕自認定該當「結果」用語，即等同於其所主張之效果原則中的「效果」。倘若肯定此等見解及作法係屬正確，則國際社會過去當不會針對美國反托拉斯法的域外適用，發生各式各樣紛紛擾擾的爭議⁴⁹，有時甚至不惜制定所謂的

⁴⁸ 王效文，前揭註 25，頁 101-102。

⁴⁹ 著名的反托拉斯法權威 Richard A. Posner 前法官即曾於 *Motorola Mobility v. AU Optronics Corp.* 一案判決中，對於美國反托拉斯法域外適用可能引發的國際紛爭及國際法問題，有如下的描繪：「The Supreme Court has warned that rampant extraterritorial application of U.S. law "creates a serious risk of interference with a foreign nation's ability independently to regulate its own commercial affairs." ...The

「對抗立法」(Blocking Statutes)，以反制美國反托拉斯法基於效果原則之域外適用對其國家主權可能帶來的侵害⁵⁰；而 OECD 亦無須為此數度舉辦有關競爭法域外適用之圓桌論壇等會議，探討競爭法域外適用應有之道⁵¹。毋庸贅言，目前各國法制、特別是大陸法系國家，大多已有類似我國刑法第 4 條針對法律適用範圍之規定，從而只要系爭違法行為之「行為」或「結果」的一部分，發生於該國境內，理當可以對其主張內國法的適用，而不會認為 A 國政府或法院基於此類規定對起始於 B 國境內之行為，但「結果」發生於該 A 國境內者，適用以 A 國法律規定時，B 國政府會因此認為 A 國過度擴張其法律適用範圍、違反國際法規範。因為，倘若「行為」與「結果」發生地逆轉，B 國政府或法院亦將根據其國內法適用範圍相關規定，對系爭行為適用以其國內法規。在各國法制普遍皆存在類似我國刑法第 4 條規定的情況下，根本不會對僅基於「結果」行使管轄權或適用法律，產生爭議。於此情形下，倘若依舊會就法律適用範圍發生爭議，則其原因當是「結果」並不

Foreign Trade Antitrust Improvements Act has been interpreted to prevent such "unreasonable interference with the sovereign authority of other nations." ...The position for which Motorola contends would if adopted enormously increase the global reach of the Sherman Act, creating friction with many foreign countries and "resent[ment at] the apparent effort of the United States to act as the world's competition police officer." a primary concern motivating the Foreign Trade Antitrust Improvements Act.」 775 F.3d 816, 824 (2014).

⁵⁰ 有關此等「對抗立法」，參照 Carl A. Cira, Jr., *The Challenge of Foreign Laws to Block American Antitrust Actions*, 18 STAN. J. INT'L L. 247 (1982).

⁵¹ 除前揭註 7 所列之文獻外，另參照 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Global Forum on Competition, Roundtable on Improving International Co-operation in Cartel investigations*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6bef709b-en.pdf?expires=1721736081&id=id&accname=ocid53016431a&checksum=47FBFC7059B794F4729F8E15097A0C40> (last visited Feb. 15, 2023); Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Roundtable on Cartels Involving Intermediate Goods*, <https://web-archiver.oecd.org/temp/2017-04-11/373210-cartels-involving-intermediate-goods.htm> (last visited Feb. 15, 2023)。

等同於「效果」，從而當 A 國僅是基於效果原則所稱之「效果」主張域外適用時，就可能引發 B 國政府的反彈⁵²。

實則，基於效果原則的域外適用，乃係起源於對類似我國刑法第 4 條、行政罰法第 6 條第 3 項規範的不足。如同前述⁵³，過份堅守傳統屬地主義，將可能導致發生於外國而對本國產生不當結果之行為，無法依據本國法律予以有效規範，致生規範漏洞、大幅削弱法律規範的實效性。有鑑於此，於相當早期即有放寬嚴格屬地主義之想法，針對起源於境外的違法行為，倘若其結果發生於本國境內，則對該當行為全體亦得適用以本國法律之客觀屬地主義的產生。前述常設國際法院 1927 年「蓮花號」一案判決，即已採取此種客觀屬地主義見解⁵⁴。然而，客觀屬地主義的適用，仍以規範構成要件之一的結果發生於本國境內為前提，對於行為及結果雖皆發生於境外，但依舊對本國國內帶來不當效應或效果（effects）的行為⁵⁵，客觀屬地主義的適用依舊捉襟見肘。為此，遂有美國法院於反托拉斯法的適用上，逐漸發展出「效果原則」，開啟現代競爭法域外適用之先河。

然而，相當遺憾，上述客觀屬地主義之「結果」與效果原則之「效果」二者，經常被混淆誤認而未能有效區別其間不同處。如同上述，客觀屬地主義在堅持國內法律適用仍應依循屬地主義的想法下，放寬其適用標準，承認縱令行為並非起源於國內，但只要其構成要件的結果，發生於國內，即得對其整體行為適用以國內法規定。申言之，此處之「結果」，必須是相關法律規定構成要件的一部分始可。相對於此，效果原則所稱之「效果」，則並不

⁵² 參照本文參、五、之敘述。

⁵³ 參照 Helmut Satzger，前揭註 18，頁 72 及前揭註 34 之內容敘述。

⁵⁴ 參照姜皇池，前揭註 14，頁 593 及前揭註 15 所引註之內文敘述。

⁵⁵ 對此客觀屬地主義之「結果」與效果原則之「效果」的不同，論者如此說明：「The effects doctrine justifies jurisdiction of an extraterritorial act based on the effects it produces within the state, which is distinct from the objective territorial principle where jurisdiction is based on certain element(s) of the offense being completed in the territory.」J. Troy Lavers, *Extraterritorial Offenses and International Law: The Argument for the Use of Comity in Jurisdictional Claims*, 14 Sw. J. L. & TRADE AM. 1, 6 n.30 (2007).

要求其必須是法律規範構成要件的一部分，縱令其構成要件全數發生於國外，亦得因其對國內市場競爭產生不當效果或波及，而得對系爭行為適用以國內競爭法規定⁵⁶。歐盟法院（Court of Justice of the European Union, CJEU）關於適用效果原則之態度，可作為此之見證。遲至 2017 年為止，歐盟法院長期拒絕以效果原則作為其競爭法適用範圍之理論基礎，而採行所謂的「實施原則」（Implementation Doctrine）⁵⁷。「實施原則」強調必須是行為或結果的一部分，在歐洲經濟區域內發生實施情事，方得對系爭限制競爭行為適用以歐盟競爭法。此際，對於歐洲競爭區域的輸入行為，可視為實施行為的一部分，從而得對其國內外整體行為適用以歐盟競爭法規定⁵⁸。由此亦可窺知，客觀屬地主義之「結果」與效果原則之「效果」，對於歐盟法院而言，實屬於二種不同之概念。

著名的國際法學者 David J. Gerber 教授更是清楚地指出客觀屬地主義所強調之「結果」（consequences）與效果原則之「效果」（effects）二者間的不同。教授認為，客觀屬地主義之結果乃是可以落地或「在地化」（localized）之結果，只要結果係於特定地區完成，得主張法律適用或管轄權者仍然只有二個國家——行為發生地及結果完成地，於此情況下屬地主義

⁵⁶ 在聯合國國際法委員會 2006 年的報告書中，對客觀屬地主義與效果主義之不同，如下闡述：「The objective territoriality principle may be understood as referring to the jurisdiction that a State may exercise with respect to persons, property or acts outside its territory when a constitutive element of the conduct sought to be regulated occurred in the territory of the State. The effects doctrine may be understood as referring to jurisdiction asserted with regard to the conduct of a foreign national occurring outside the territory [of] a State which has a substantial effect within that territory. This basis, while closely related to the objective territoriality principle, does not require that an element of the conduct take place in the territory of the regulating State.」Int'l L. Comm'n, Report on the work of its fifty-eighth session (1 May to 9 June and 3 July to 11 August 2006), Annex E, 521-522, GAOR, 61st sess., Supp. No. 10 (A/61/10).

⁵⁷ See generally Eleanor M. Fox, *Extraterritorial Jurisdiction, Antitrust, and the EU Intel Case: Implementation, Qualified Effects, and the Third Kind*, 42 FORDHAM INT'L L.J. 981 (2019).

⁵⁸ See EINER ELHAUGE & DAMIEN GERADIN, GLOBAL COMPETITION LAW AND ECONOMICS 1044-46 (2007).

的基本規範精神，並不會受到破壞。相對於此，當以「效果」作為法律適用或管轄權主張之基礎時，由於效果不僅可能會發生於距離相當遙遠之地，且可能於數個不同地區同時發生「效果」，因系爭行為引發朝向多數不同方向所發生之一連串效果，致使此等效果並無法落地或「在地化」於特定地區，從而破壞屬地主義規範之基本原理⁵⁹。

五、內含「國際禮讓」要素的效果原則與行政罰法第 6 條第 3 項間之齟齬

如同前項所述，肯定公平法得基於效果原則為域外適用之見解，其理論推演之結果，就必須承認行政罰法第 6 條第 3 項中的「結果」，等同於其所稱效果原則中之「效果」。若此，則就規範文義及邏輯而言，在「結果」等同於「效果」的認知下，不僅只要「結果＝效果」之一部分發生於我國境內，即視為於我國境內發生之行為，而無須「域外」概念介入之餘地；而且，只要有此「結果＝效果」的一部分發生於我國境內，依據該條項規定，即應對系爭所謂「域外」行為，加以適用，不當另外增加其規定所無之「**直接、實質且可合理預見之效果**」的限定要件，恣意限縮我國行政罰的適用範圍。或許是筆者寡聞，為此而盡量參照國內外刑法教科書，尚未能發現有實務或學說見解，主張於適用類似我國刑法第 4 條規定時，該條規定之「結果」必須是「**直接、實質且可合理預見**」的結果，否則不得主張對系爭犯罪行為的適用。

實則，若從前述刑法保護原則的規範原理出發，當可理解為何會要求此類「**直接、實質且可合理預見之效果**」之意義。蓋於保護原則規範原理下，

⁵⁹ David J. Gerber, *Beyond Balancing: International Law Restraints on the Reach of National Laws*, 10 YALE J. INT'L L. 185, 195 (1984). 我國刑法學者關於刑法第 4 條之「結果地」的要件及意涵，亦有類似的說明，謂：「所謂結果地，是針對結果犯的犯罪類型而言的。所謂結果，形式上固然僅僅是結果犯之犯罪構成要件所要求具備的一定客觀事實的發生。不過實質上，此一結果所以被列為構成要件，乃是用來確定利益侵害形成的事實……條文所謂結果地，字面意思應該指客觀上發生結果的地方。」黃榮堅（2012），《基礎刑法學（上）》，四版，頁 55，元照。

為充分有效保護其國家或國民利益，不僅不問行為人為何人、犯罪地在何處，甚至亦不問行為地之法律是否將之視為犯罪行為，皆應將內國刑法規定適用於該外國違法行為。論者因此而謂：「**保護原則主要在補充其他刑法適用法原則，可說是針對在外國侵害本國法益之外國人犯罪所特別設立的原則。**⁶⁰」然而，保護原則的過度擴張及適用，將形同強制其他國家必須接受內國法秩序，而有發生干涉外國主權之嫌，從而就必須特別強調受保護法益與系爭行為間的「合理連繫因素」或「正當連繫因素」⁶¹。所謂「**直接、實質且可合理預見**」等要素的要求，其實就是此種「合理連繫因素」或「正當連繫因素」之體現。由此可知，依據屬地主義規範理念，只要系爭行為或結果的一部分，發生於國內，即可視之為「國內」行為，而無須有特別強調「域外」適用的問題；之所以會發生域外適用，乃是於屬地主義規範理念外，基於保護特定國家或國民法益的必要性，對於縱使是外國人於外國所為行為且外國法律不加以處罰者，依據保護原則而仍有必要加以規範時，例外特別明文規定將內國法適用至該外國行為，以確保國家或國民重要法益不受侵害。

另一方面，從美國反托拉斯法效果原則發展之歷史，亦可清楚得知，效果原則並非一開始即要求其效果須為「**直接、實質且可合理預見之效果**」，而是在發展過程中，逐漸納入國際法之國際禮讓原則發展而成。原本，於 1909 年 *American Banana Co. v. United Fruit Co.* 一案判決中⁶²，美國聯邦最高法院依舊恪守屬地主義原則，拒絕反托拉斯法域外適用的請求；惟於 1945 年著名的 *United States v. Alcoa* 一案判決中⁶³，法院認為即使是外國事業於美國境外所為之限制競爭行為，倘若其對美國國內競爭帶來負面效果且其效果的發生係事業意圖為之者，反托拉斯法對於該當外國行為即有適用餘地。其後，此種基於所謂「效果原則」的域外適用原則，逐漸為其他各級法院所採，成為反托拉斯法域外適用的一般原則⁶⁴。

⁶⁰ Helmut Satzger，前揭註 18，頁 24。

⁶¹ Helmut Satzger，前揭註 18，頁 19-20、25。

⁶² 213 U.S. 347 (1909).

⁶³ 148 F.2d 416 (2d Cir. 1945).

⁶⁴ 有關美國反托拉斯法發展歷程之概觀，參照 HERBERT HOVENKAMP, FEDERAL

然而，倘若不問效果輕重程度如何，一律對外國競爭行為適用以美國反托拉斯法，勢將引起其他外國政府及事業的反彈，引發不必要的國際紛爭⁶⁵。為避免此種不當事態發生，美國法院逐漸對其反托拉斯法的域外適用，施加以各種限制⁶⁶。最終集其大成者，厥為 1982 年制定的「對外反托拉斯改進法」。依照該法規定，只有在外國限制競爭行為對美國貿易或商業造成之影響，係屬「**直接、實質且可合理預見之效果**」時⁶⁷，美國法院方得就此主張立法管轄權而域外適用。此種基於效果原則之反托拉斯法域外適用見解，其後隨著美國世界經濟影響力的與日俱增，對於其他國家競爭法的域外適用帶來深遠影響。

正如同論者對此發展情勢之評析，在從最初 *Alcoa* 案判決對效果並未特地設限，其後逐漸以各種利益衡量、管轄權合理原則等法理、甚至 FTAIA 的制定，對其域外適用加以適當設限的過程中，最重要之考量因素，實係「國際禮讓」（International Comity）原則⁶⁸。根據 OECD 競爭委員會之說明：「**國際禮讓原則為國際法的一項法律原則，一國政府於適用其國內法律時應考量他國政府之重要利益，以換取他國政府的相應對待。因此，國際禮讓原則可以舒緩單方面的域外管轄權適用所造成之效果。**」⁶⁹此一國際禮讓原則，又可細分為「消極禮讓」（Negative Comity）與「積極禮讓」（Positive Comity）

ANTITRUST POLICY, THE LAW OF COMPETITION AND ITS PRACTICE 968-74 (6th ed. 2020).

⁶⁵ 事實上，亦如同前述（參照前揭註 50 所引註之內文敘述），方其時，對於美國反托拉斯法的域外適用，不少國家政府紛起反彈，為反制美國反托拉斯法對其國家主權所帶來的衝擊，而制定各式各樣的「對抗立法」（Blocking Statutes）。See, e.g., Carl A. Cira, Jr., *supra* note 50, at 247-48.

⁶⁶ 此種限制歷程及其間所發展出的各種理念，參照周好軒、王立達（2016），〈從國際法觀點看美國反托拉斯法域外效力：Motorola Mobility LLC v. AU Optronics 案評析〉，《月旦法學雜誌》，257 期，頁 149-151。

⁶⁷ 15 U.S.C. § 6a (2000).

⁶⁸ 參照周好軒、王立達，前揭註 66，頁 150-151。

⁶⁹ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Competition cooperation and enforcement – Provisions on Negative Comity 1, <https://search.oecd.org/daf/competition/mou-inventory-provisions-on-negative-comity.pdf> (last visited Feb. 15, 2023).

二者。前者主要係指一國政府於執行其國內法律時，應避免對他國政府重要利益帶來不當影響；後者則指一國政府接受他國政府請求，啟動其法律執行以規範對他國利益造成實質且負面影響之本國國內行為。

不論如何，從以上敘述可知，國際禮讓原則並非基於屬地主義本身內在發展所成，而係由外部其他因素的考量而限定一國法律的適用範圍及對象。職是，法理上實無法認同得由基於屬地主義制定而成的行政罰法第 6 條第 3 項，在已經是相當限縮內國法律適用範圍的情況下，又必須加上「**直接、實質且可合理預見**」之限縮要素；而此限縮要素是僅於公平法中有其適用餘地，抑或是所有我國中央、地方行政法規於適用該條項規定時，都必須受此「**直接、實質且可合理預見**」要素的拘束。更何況，依據行政罰法第 6 條第 3 項的規範法理，只要系爭違法行為或結果的一部分，發生於我國境內，即可適用我國行政罰。此際，對此類其行為或結果的一部分已發生於我國境內之違法行為，要求其必須「**直接**」之意義，為何？既然已經發生於我國境內，就無所謂「直接」、「間接」區別的必要。其次，所謂的「**實質**」限縮要素，更是完全違反上述只要行為或結果的一部分發生於我國境內，即可適用我國法規之行政罰法第 6 條第 3 項的當然解釋結果。蓋該條項規定只要求行為或結果的一部分發生於我國境內即可，並未要求於法規適用時，必須進一步探究發生於我國之部分，是屬於整體行為的實質部分、抑或非實質部分。最後，「**可合理預見**」要素，更是不知所云。蓋既然已經在我國境內有行為或結果發生，還需要去探求行為人是否對此有無預見的可能嗎？

凡此種種，皆可知悉，基於屬地主義所制定的行政罰法第 6 條第 3 項規定，既已自我限縮內國法律的地理適用範圍，當無必要再以所謂「**直接、實質且可合理預見**」等限縮要素，更加限定其適用範圍。實際上，亦未於競爭法之外，對於其他經濟法規的域外適用亦強調須符合此類「**直接、實質且可合理預見**」要件者，方得肯定其域外適用之見解⁷⁰。當然，此類「**直接、實質且可合理預見**」要素，於依據保護原則例外制定明文的域外適用規定時，

⁷⁰ See generally EXTRATERRITORIALITY OF EU ECONOMIC LAW: THE APPLICATION OF EU ECONOMIC LAW OUTSIDE THE TERRITORY OF THE EU (Nuno Cunha Rodrigues ed., 2021).

基於國際禮讓、「合理連繫因素」或「正當連繫因素」等理念，當然可於該規定中明文加入此類限縮要素；但無論如何，並無法從現行行政罰法第 6 條第 3 項規定，得出其適用必須加上此種限縮要素之結論。更何況，於細究「直接、實質且可合理預見」等要素後，更可發現該等要素不是似是而非、張冠李戴，就是與行政罰法第 6 條第 3 項規範理念及目的，南轅北轍而難能苟同。

肆、公平交易法域外適用實務運作之檢討

對於前節（參）之主張及結論，或有異議認為，公平會過去不是早於其他案件中，主張效果原則的域外適用效力，並獲得法院判決支持；且公平會所頒布前「域外結合案件之處理原則」，亦早已對外聲明其有域外適用效力。因此，我國實務運作早已承認公平法的域外適用效力，姑且不論違法行政、違法處分之作法，是否可以因其存在即肯定其合法性，進而支持其得繼續存在。如同本節以下所述，實際上，迄今為止我國公平會並未真正有過依據效果原則主張公平法域外適用效力之案例；既然公平會處分案例未曾有過基於效果原則的域外適用，自無法院判決支不支持之問題。

本節首先將以公平會或法院所自認屬於公平法域外適用之案例，作為檢討對象，其次則分析前「域外結合案件之處理原則」之問題點。

一、公平交易委員會域外適用案件之檢討

本項檢討對象案件的選擇方式，係從公平會網頁之行政決定資料庫中，輸入關鍵字搜尋可能的案件。最初輸入「域外適用」關鍵字時，出現 0 件結果；而輸入「域外效力」時，則有美商高通公司濫用獨占地位案之 1 件結果；最後以最廣泛的「域外」二字鍵入搜尋時，出現 28 件的回應結果。惟一查詢其案件事實，發現可能涉及域外適用問題者，計有 18 件。其中，除上述美商高通公司濫用獨占地位案外，另有 4 件同屬於同一案之光碟機採購圍標案，8 件屬於同一案之電容器價格聯合案，剩下 2 件則是微軟與 NOKIA

及微軟與雅虎之結合。由於有關企業結合之域外適用問題，將於下一節詳細分析，因此本節不就上開 2 件結合案，加以探討。於此情形下，迄今為止，公平會處分案例中，可能涉及域外適用之案件，其實只有三件，依其發生時間加以排列為：（1）光碟機採購圍標案；（2）電容器價格聯合案；（3）美商高通公司濫用獨占地位案。以下，就該三案中，有關域外適用之事實及理由，加以分析。當然，由於關鍵字選擇的問題，或許尚有其他遺漏案件，祈請見諒。

（一）光碟機採購圍標案

本案事實起源於美國司法部與光碟機廠商樂金資料儲存股份有限公司，就美商 Dell 及 HP 二家公司為其品牌電腦生產而採購光碟機時，主要光碟機廠商對此採購共同圍標涉及違反美國反托拉斯法達成認罪協商，公平會因此就是否有我國公平法適用主動立案介入調查、處分。本案其後為部分被處分人起訴至臺北高等行政法院、其後並上訴最高法院，各該法院之判決分別為臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1062 號行政判決、最高行政法院 104 年度判字第 212 號判決。以下，以其後起訴至臺北高等行政法院之韓商 Toshiba-Samsung Storage Technology Korea Corporation(以下稱「韓商 TSST」)處分書為中心⁷¹，說明本案有關域外適用之議題。

實則，本案會成為域外適用、甚至成為佐證公平法得基於效果原則為域外適用之案例，當是始料未及。蓋本案雖涉及諸多外國事業，但公平會處分書於理由一開始即開宗明義闡明：「查本案聯合行為雖主要係針對 Dell 公司、HP 公司光碟機採購，然而涉案事業之一 PLDS 公司為設立於我國之事業，涉案事業員工亦曾於我國地區進行合意，且參與合意之事業亦為我國光碟機需求事業主要供應來源，又 HP 公司及 Dell 公司之電腦組裝廠商又多為我國廠商，系爭聯合行為本會應有管轄權。」於此認知下，公平會遂未對本案管轄權、更遑論所謂域外適用的管轄權，有所討論。

⁷¹ 參照公平會（101）公處字第101132號處分書。

本案有關域外適用議題之討論，其實是進入到臺北高等行政法院訴訟程序後，於訴訟過程中，韓商 TSSST 主張，其既非臺灣公司、亦未在我國設立任何子公司、分公司或營業處所，同時亦未銷售或運送任何光碟機至我國給 Dell 及 HP 二家公司，認為公平會對其並未擁有管轄權，因而引發域外適用、管轄權有無問題。訴訟中，公平會對原告主張，回應如下：「原告與 HLDS 公司、PLDS 公司及 Sony Optiarc 公司（下合稱另 3 名受處分人）等事業所涉聯合行為之直接受害廠商 HP 公司及 Dell 公司，於 95 至 98 年在我國個人電腦市場均屬領導廠商，市場占有率合計約為 10%，且原告與另 3 名受處分人所生產之產品為我國需求事業之主要供應來源，足堪認定對我國市場有直接、實質且可合理預期之影響，符合『公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則』第 2 條規定，無違行政罰法第 6 條第 1、3 項之規範意旨。」

由上可知，不僅處分書中早已提及「涉案事業之一 PLDS 公司為設立於我國之事業，涉案事業員工亦曾於我國地區進行合意，且參與合意之事業亦為我國光碟機需求事業主要供應來源，又 HP 公司及 Dell 公司之電腦組裝廠商又多為我國廠商」，足資證明系爭聯合行為合意曾發生於我國境內，縱使依據嚴格的主觀屬地主義及據此所定之行政罰法第 6 條第 1 項，已可對此整體聯合行為加以適用，更何況當直接使用系爭光碟機組裝成電腦之「直接受害廠商 HP 公司及 Dell 公司，於 95 至 98 年在我國個人電腦市場均屬領導廠商，市場占有率合計約為 10%」時，亦可證明系爭聯合行為一部分、至少是輸入行為發生於我國境內⁷²，更強化可以直接引用行政罰法第 6 條第 1 項，對本案行使管轄權之依據。但相當弔詭地，原本相當單純屬於行政罰法第 6 條第 1 項規定適用之事件，公平會於抗辯中卻畫蛇添足加上：「足堪認定對我國市場有直接、實質且可合理預期之影響，符合『公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則』第 2 條規定」。

⁷² 參照本文參、四、之敘述中所強調，歐盟法院認為「輸入行為」為聯合行為之「實施行為」，故屬於整體聯合行為的一部分，該當「輸入行為」可以作為基於屬地主義行使管轄權的依據。

正如同王立達教授於評析本案處分及臺北高等行政法院、最高行政法院之文章中所述：「在本案中，HP 和 Dell 係針對該品牌之個人電腦，為全球依其訂單代工生產之製造廠商下單採購光碟機。針對這兩家公司採購案進行圍標之廠商，其構成聯合行為合意之意思聯絡行為有一部分發生於我國境內。依照主體屬地原則，此為本案與我國關聯程度最為密切之部分，亦已符合行政罰法第六條第一、三項之規定……是以本案應放棄結果地（含效果發生地）作為管轄權基礎，改以行為地作為建立我國對於本案管轄權之主要基礎，亦即以飛利浦建興進行圍標合意意思聯絡之行為地點作為主要依據，方能突顯其與我國境內之密切關聯，同時符合我國行政罰法第六條以行為地為準之基本原則。在本案中，我國既為違法行為地其中之一，我國廠商復為主要涉案廠商，與我國之關聯性已有足夠強度，在國際法上足以作為我國行使立法管轄權之基礎。⁷³」

然而，相當可惜地，或許是初次接觸到此類涉外案件，或許是對於效果原則規範內涵的不甚瞭解，受到公平會誤導的臺北高等行政法院於判決中，作出如下論述，其後遂被公平會於其他案件中引證作為支持基於效果原則之域外適用證據：「原告與另 3 名受處分人因從事該聯合行為而售予 Dell 公司與 HP 公司之光碟機，有相當數量銷售至我國，對我國市場產生直接、實質且可合理預期影響之結果，應認其等係在我國領域內違反公平交易法第 14 條第 1 項前段規定，得由被告依同法第 41 條第 1 項規定予以處罰；亦即，被告乃以原告違反前揭公平交易法所定事業不得為聯合行為之行政法上義務行為，其結果發生在我國領域內，為其對原告上述違法行為有管轄權之論據，核其主張，與前引行政罰法第 6 條第 1、3 項規定，尚無不符。」

雖然，本案判決看似適用效果原則，但判決文字依舊使用「對我國市場產生直接、實質且可合理預期影響之結果」，由此亦可窺知，本案判決並非全然贊同或引用效果原則，而係認為系爭圍標行為的確可能因為我國電腦廠商（包含 Dell、HP 二家公司透過 OEM 於我國製造者）直接採購系爭圍標行為所涉光碟機，從而與該等光碟機製造廠商間之交易構成一個相關市場，

⁷³ 王立達，前揭註 2，頁 200-202。

系爭圍標行為所導致的價格上漲結果，直接發生於此包含我國在內的相關市場上，故當然對我國相關市場「**產生直接、實質且可合理預期影響之結果**」。蓋既然行政罰法第 6 條第 3 項規定只要有結果發生，即可行使管轄權，則更為嚴格的「**直接、實質且可合理預期影響之結果**」，當然更強化該規定適用的正當性及合法性。正確理解行政罰法所要求者係屬「結果」，而非「效果」的本案判決，被拿來作為效果原則之佐證，亦當是該判決所始料未及！

本案其後雖上訴至最高行政法院，但該院判決並未針對管轄權問題，加以審理、判斷。

（二）電容器價格聯合案

本案所涉及事業計達 8 家，本文以其中較為重要之對日商 Nippon Chemi-Con Corporation（以下稱「日商 NCC」）處分為例，說明本案有關域外適用管轄權爭議⁷⁴。本案中，公平會認定，包含日商 NCC 在內的 8 家電容器業者，自 1980 年代起即藉由同業多邊或雙邊會議等方式，從事敏感交易資訊交換並討論價格，因此成立價格聯合行為，且因本案所涉電容器產品銷售對象包含我國事業，故啟動調查、處分程序。本案處分書以下述理由，認定我國公平法對本案擁有管轄權，謂：被調查人等「**自承有相當數量及金額銷售我國，渠等倘有從事聯合行為因而對我國市場產生直接、實質且可合理預見影響之結果，依前揭行政罰法之規定本會對於本案自有管轄權，應屬無疑。**」由此可知，本案事實實際上亦如同前述光碟案部分事實一般，該等於我國境外形成價格聯合「合意」之事業，依據該合意內容直接將電容器產品輸入我國，依據前述歐盟法院「實施行為」理論，此等輸入行為構成聯合行為合意之實施行為，屬於整體聯合行為的一部分，因此而可認定其行為一部分發生於我國，可直接以行政罰法第 6 條第 1 項或第 3 項作為行使管轄權之依據，根本不用提及效果原則。

實則，此種將價格聯合對象商品之輸入行為，直接視為其屬於本國境內實施聯合行為之規範方式，並非歐盟法院所特有，公平會所一再引用之效果

⁷⁴ 參照公平會（104）公處字第104135號處分書。

原則，其實乃是以美國 1982 年制定的「對外反托拉斯改進法」為據。該法規定，當外國限制競爭行為對於美國貿易或商業造成「**直接、實質且可合理預見之效果**」時，美國競爭法主管機關或法院即得對該域外限制競爭行為，行使管轄權。然而，依據該法規定，當實施限制競爭行為之事業直接將其產品輸入美國時，排除該效果原則的適用。此際，並非美國政府或法院不能對該當輸入行為行使管轄權，而是輸入行為根本不是「外國」或「境外」行為，外國事業因此產品「輸入」行為即構成於美國境內實施該當限制競爭行為，故根本不用提出任何對美國貿易或商業有「**直接、實質且可合理預見之效果**」之證據，而可以直接以該輸入行為屬於域內行為，適用以美國反托拉斯法⁷⁵。

然而，對於其所欲仿效、抄襲的美國反托拉斯法相關規定、甚至歐盟競爭法實務運作不甚了了的公平會，於此直接可以適用行政罰法第 6 條第 1 項規定的事例下，卻又再度抬出「**直接、實質且可合理預見影響之結果**」而再度畫蛇添足。所幸，其所使用者，乃是前述臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1062 號行政判決所堅持使用之「**結果**」，而非「效果」；因此而可以解釋為，因外國電容器業者與我國國內業者間之交易構成一個相關市場，渠等所為價格聯合直接對包含我國在內的相關市場，帶來價格上漲結果，故發生此「**直接、實質且可合理預見影響之結果**」，而得對其價格聯合行為行使管轄權。

本案其後起訴至臺北高等行政法院，訴訟過程中外國電容器業者雖提出我國公平法對於此類發生於我國境外之行為，不擁有管轄權，但公平會直接以上述光碟機採購圍標案之臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1062 號行政判決為據，予以反駁。本案臺北高等行政法院 105 年度訴字第 212 號判決，就此如此說明：「**足認原告與前述其他廠商所涉疑似聯合行為，將有對銷售至我國市場之產品產生直接、實質且可合理預期影響之可能，亦即原告可能涉有違反公平交易法所定事業不得為聯合行為之行政法上義務行為，且其結**

⁷⁵ See Rene H. Dubois, *Understanding the Limits of the Foreign Trade Antitrust Improvement Act Using Tort Law Principles as a Guide*, 58 N.Y.L. SCH. L. REV. 707, 731-32 (2013-2014).

果會發生在我國領域內，依據前引行政罰法第 6 條第 1、3 項規定，被告主張就本件有管轄權，應可支持。」鑑於本案判決理由說明，與前述該院 102 年度訴字第 1062 號行政判決可謂一致，故其所認定之得主張管轄權範圍，實際上亦不會逾越上開判決，特別是最後依舊強調「**結果**」會發生於我國境內。

由上可知，公平會若能正確理解美國「對外反托拉斯改進法」相關規定直接將實施限制競爭行為事業對美國的輸入行為，視為其國內行為而適用以該國反托拉斯法規定，或是知悉歐盟法院亦係藉由實施行為理論將實施限制競爭行為事業對歐洲的輸入行為，直接視為在歐盟境內競爭行為並適用以歐盟競爭法的話，當不會於本案中抬出不必要的「**直接、實質且可合理預見影響之結果**」之說明，徒然限制、緊縮其主張管轄權行使的範圍。

（三）美商高通公司濫用獨占地位案

在當時引發社會矚目的美商高通公司濫用獨占地位一案中，公平會對美商高通公司於系爭技術、產品市場上擁有獨占地位，卻拒絕對晶片競爭同業授權專利技術並要求訂定限制條款、採取不簽署授權契約則不提供晶片之手段，以及與特定事業簽署含有排他性之獨家交易折讓條款等濫用獨占地位之行為，予以處分。事實上，就我國公平法規範法理而言，很難理解在我國相關市場上已經擁有獨占地位之事業，其濫用獨占地位行為，為何會牽涉到所謂域外適用問題。蓋依據現行公平法第 7 條與第 8 條規定，一家事業若其市場占有率在我國市場未超過 2 分之 1，根本不可能成為公平法上之獨占事業。從而若認定該事業為我國市場上之獨占事業，則必定其於我國市場上有從事積極的產銷活動，因此方能擁有獨占地位並濫用之，進而構成獨占地位的濫用。因此，理論上，獨占地位濫用行為應該不會涉及所謂域外適用問題，最多僅是被適用之事業為外國事業，而牽涉到「涉外」問題，而非行為的「域外」適用問題。

事實上，依據公平會調查，高通公司亦頻繁在我國境內與我國手機關連業者間有授權談判、授權交易、甚至拒絕授權，若此則該公司所為行為根本

就是在我國境內，對其濫用獨占地位行為，適用以我國公平法相關規定，完全沒有問題。公平會公處字第 106094 號處分書，亦認定：「查被處分人及 QCTAP 雖為址設我國領域境外之公司，然按我國為手機產銷之主要國家，供應鏈完整，自晶片製造、手機代工及手機品牌產銷等均有之，我國手機品牌商計有 3 家、手機代工商至少 10 家以上，渠等大部分皆與被處分人簽署 SULA 並向渠支付授權金；次查我國代工商（或為我國品牌商或為國外品牌商代工）及品牌商，多仰賴被處分人晶片之供應，而與 QCTAP 簽署 CSA，並受有拘束……另查我國聯發科亦為基頻處理器之供應商，與被處分人具競爭關係，然因被處分人拒絕授權致與其簽署互不告訴之相關約定，被處分人之不授權行為將影響下游手機業者對於晶片交易對象之選擇」。

凡此種種，皆顯示本案完完全全、徹頭徹尾根本就是純粹的國內案件，直接依循過去公平會處分國內限制競爭行為之模式即可，毋庸抬出行政罰法第 6 條規定，主張其擁有管轄權。事實上，詳細閱讀高通公司於本案中之主張，亦從未發現高通公司曾主張我國公平會對其系爭行為不具有管轄權。然而，在「域外」、「涉外」傻傻分不清的情況下，本案處分書於上開事實說明後，再度畫蛇添足闡述：「故被處分人專利授權行為及晶片銷售行為對我國相關市場之供需及競爭難謂無生實質、立即及明顯影響，是以衡酌被處分人係與址設我國之事業簽署系爭相關契約、國際間競爭法效果理論管轄權原則及我國行政罰法第 6 條第 1 項及第 3 項規定，我國對於本案自有管轄權限。」此種自說自話、自導自演的處分理由之說明，令人啼笑皆非。

本案其後由高通公司起訴至智慧財產法院，訴訟過程中，公平會與高通公司達成和解，為本案畫下句點。

從以上三件迄今為止公平會於其處分理由或於嗣後訴訟程序中，曾提及域外適用議題的案件之事實認定及其處分理由、判決理由等之解說，當可知悉，各該案件中所謂「域外適用」議題皆是假議題，實質上幾乎完全可以直接適用行政罰法第 6 條第 1 項，甚至不必動用到該條第 3 項規定，即可對系爭限制競爭行為加以適用或行使管轄權。

二、前「公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則」之「域外」v.「涉外」

或有論者主張，公平會早自 2000 年 8 月起、迄至 2023 年 6 月底止持續訂定有「公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則」（下稱「前域外結合處理原則」），且依據該處理原則處理域外結合案件。特別是，前域外結合處理原則第 3 點第 1 款規定「**結合效果對我國市場有無直接、實質且可合理預見之影響**」，故可知公平法結合管制得適用於域外結合案件而具有域外適用效力。於此認知下，遂可進而主張，應立足於平等原則理念一體適用，對於其他限制競爭行為，公平法亦因此享有基於效果原則之域外適用效力。此種論證主張，不啻就是先射箭再畫靶的套套邏輯。因為我自認為我可以 X，所以我制定 X，因此你不能否定我可以 X。於現今依法行政的法治國家中，上開論理方式及作法，行不通！

國內著名的競爭法學者石世豪教授於接受公平會委託執行研究計畫後，曾於計畫報告中，就此有如下敘述：「**根據行政程序法第 11 條第 1 項規定：『行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之』**，同條第 5 項進一步規定：「**管轄權非依法規不得設定或變更**」，此即行政法學上所謂「管轄法恆定原則」的明文規定。學者認為：基於法治國家法律安定要求，管轄權規定無論涉及行政機關對人民為干涉或給付權限，均應以法律或法規命令（外部法）規定，不得以內部法性質的行政規則作為其規範準據。由此觀之，作為一種行政規則的「域外結合案件處理原則」，顯然不得就公平法所未直接規範或授權由法規命令規定的管轄相關事項，自為規定……在我國，在欠缺法律或授權法規明文規定情形下，須依法行政的結合管制主管機關不宜自訂內部行政規則，自行決定是否「行使管轄權」……尤其值得注意者，「域外結合案件處理原則」頒布施行之後，我國行政程序法、行政罰法等內含重要行政法上一般原理原則的基礎法律陸續公布施行，以行政規則形式明文規

範「域外」案件「管轄」事項，其規範層級是否相當、是否具備相應規範效力，在新舊行政法制架構銜接磨合之間不無疑問。⁷⁶」

由此可知，前域外結合處理原則本身就已存在重大違法之虞，以此違法嫌疑重大的內部行政規則，主張不僅對域外結合案件有域外適用餘地，該行政規則之規範亦可延伸至其他限制競爭行為的推論方式，任何稍有法律常識之人，當皆無法苟同。從而，問題癥結依舊在於，究竟我國公平法結合管制規定本身是否可以基於效果原則而域外適用？其問題解答，必須回歸到公平法結合管制相關條文，加以檢視，方能有所定論。相當遺憾地，與我國公平法其他因其構成要件本身的特殊性而無法將歐、美、日等國競爭法規範實務運作直接套用至我國實務運作一樣，我國公平法結合管制亦因其規範方式、架構及構成要件的特殊性，導致其無法如同歐、美、日等國競爭法之結合管制般，存在有所謂域外適用的餘地，遑論基於效果原則主張域外適用效力。

從美國反托拉斯法結合管制的發展，可以知悉，結合管制早期發展是以石世豪教授所稱「禁止違法結合行為規範」開始，亦即 1914 年制定的克萊登法於其第 7 條第 1 項禁止可能導致「實質競爭減少或形成獨占之虞」的結合行為。此種事後的「禁止違法結合行為規範」模式，因僅於事業間已經完成結合後方始介入，不僅其介入時機過遲且所為禁止結合矯正措施，可能導致已經結合之事業必須再度分割或回復原狀，造成重大不利影響。因此，美國政府經過長年執法經驗而於 1976 年制定「哈特、史考特、羅迪諾反托拉斯改進法」（The Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act of 1976, HSR Act），以石世豪教授所稱「事前行政監督控制規範」方式，要求符合一定門檻要件之結合，必須於事前向主管機關提出申報，並於一定等待期間內主管機關無異議或反對的情況下，方可進行結合。因為美國反托拉斯法的重大影響力，其後大多數國家亦依循此種事前監督、事後禁止二種管制方式同時並行的模式，制定其競爭法結合管制規範⁷⁷。

⁷⁶ 石世豪（計畫主持人）（2020），〈我國域外結合管制之檢討〉，《各國競爭法對於域外結合案件審查處理方式之研究》，頁220-223、244。

⁷⁷ 下表簡單整理主要國家關於結合管制之規範模式（因歐盟運作條約本身並無結合

然而，我國公平法於 1991 年制定時，或許因為受到上述 HSR Act 的重大影響，於其結合管制中僅有事前監督管制模式，而未引進事後違法結合禁止的規範方式。論者因此而闡明：「**我國立法時即明確採取事前審查設計，並明示我國不會進行事後結合審查**」⁷⁸。在我國公平法僅有事前行政監督或事前審查的規範方式下，依據現行公平法第 11 條第 1 項規定，結合事業因下列各款情形而負有事前申報義務：（1）因結合導致結合事業於我國國內相關市場合計市場占有率達 3 分之 1 以上、（2）參與結合之 1 家事業於我國國內相關市場擁有 4 分之 1 以上市場占有率、（3）結合事業前一會計年度銷售金額合計達主管機關公告之金額。最後之銷售金額，依照「事業結合應向公平交易委員會提出申報之銷售金額標準及計算方法」第一點規定，皆以至少兩家以上參與結合事業於國內銷售金額至少達 20 億元以上，方有申報義務。

由此可知，在我國公平法結合管制僅有事前監督模式，且其事前申報義務又以結合事業於我國國內相關市場擁有相當高的市場占有率或獲取相當高額の國內銷售額為前提，受此申報義務規範者，理當是在我國境內積極從事營業活動之事業，縱令其可能為外國公司的國內子公司、分公司或營業處所，亦不排除該等事業屬於我國公平法第 2 條第 1 項第 1 款或第 3 款所稱事業，且公平法規定申報義務銷售金額之計算應將事業之控制與從屬事業及受同一控制事業之銷售金額一併計入；若此，則此等於我國境內已有積極營業活動的事業結合，如何對其加以「域外」適用呢？縱令退萬步認為因真正決定、主導結合者乃是皆處於我國境外之母公司，但該等境外母公司間結合

管制規定，故排除之，但加入公平法立法時參照對象之一的韓國競爭法）：

	臺灣	美國	德國	日本	韓國
事前監督 管制模式	O	O	O	O	O
事後禁止 違法結合	X	O	O	O	O

資料來源：筆者自行整理製作

⁷⁸ 翁章傑（2022），〈我國結合申報義務之反思：比較美國法之規範與實務〉，《公平交易季刊》，30卷1期，頁121。

直接導致其國內子公司、分公司、營業處所的結合，亦即其行為「結果」直接發生於我國境內，本就屬於行政罰法第 6 條第 3 項適用對象，又何來任何事實及法律問題，涉及所謂基於「效果原則」的域外事業之結合問題？

實則，倘若能夠清楚認識到大多數國家競爭法結合管制係同時採取石世豪教授所稱「事後禁止違法結合行為規範」與「事前行政監督控制規範」二者，當可以清楚得知，結合管制真正涉及得基於效果原則而域外適用者，乃是其中的「事後禁止違法結合行為規範」。蓋當參與結合事業皆屬境外事業且於國內無前述之市占率、銷售金額存在時，若其結合依舊可能對國內相關市場帶來一定影響時，即可對於此種純粹「域外」（而非「涉外」）結合案件，加以禁止。當然，此時對於純屬境外公司的結合行為之禁止，可能引起該境外公司所屬國家政府的反彈而引發國際爭端，但其屬於政治外交議題，並非法律得否適用之問題。亦係基於同樣理解，石世豪教授遂謂：「**對照美國及歐盟關於反托拉斯法或競爭法『域外適用』概念發展歷程，其緣由毋寧係針對反競爭行為訴追，鮮少觸及域外結合申報審查作業相關行政手續。⁷⁹**」

綜上敘述可知，以公平會過去自行頒布之前域外結合處理原則，作為正當化、強化公平法得基於效果原則從事域外適用之論證基礎，不僅其論理屬於套套邏輯之自我論證，且無視該域外結合案件處理原則本身就有重大的適法性疑慮，更何況在我國公平法結合管制僅有事前監督模式之申報義務方式下，根本不可能發生以事後禁止違法結合規範為對象的效果原則之域外適用問題。公平會前域外結合處理原則無法作為基於效果原則之域外適用依據，明顯可見；該會於 2023 年 6 月 30 日廢止該前域外結合處理原則，更可為此之佐證。

⁷⁹ 石世豪（計畫主持人），前揭註 76，頁 231 註 633。

伍、公平交易法應基於保護原則追加效果原則之 域外適用條款

如同本文一再強調，筆者個人並非反對公平法（但也僅限於公平法，而非所有行政或管制法規）得於滿足類似「**直接、實質且可合理預見**」效果之一定條件下，有限度主張該法具有域外適用效力。只是，此種域外適用或立法管轄權的行使，必須於合乎國內法規要求及國際法規原則的前提下，從事法律解釋與適用，而非扭曲現行與之無涉的法律規定之解釋、漠視立法者原意，認為只要目的正當即可不問手段，此種漠視法治精神、忽略法律正當程序要求的作法，任何具有法律常識之人皆當難能苟同。如同前述（參），就大陸法系而言，實無法從類似我國刑法第 4 條或行政罰法第 6 條第 3 項之屬地主義規定中，得出該等規定可以作為基於效果原則為域外適用之條文依據，而有必要遵循類似國際刑法中的保護原則，於確認其國家或國民應受保護法益後，於法律中明文規定出得基於效果原則為域外適用之條文。例如，德國限制競爭防止法自其 1957 年制定伊始，即明文規定出此種域外適用條文；現行德國限制競爭防止法第 130 條第 2 項如此規定：「**對於競爭之限制，凡於本法適用範圍內產生其效果者，均有本法之適用；雖限制競爭係於本法適用範圍外所發動造成者亦同。**⁸⁰」同樣地，韓國獨占禁止暨公平交易法第 2 條之 1 亦規定：「**本法對於發生於外國之行為，但其效果影響國內市場者，亦適用之。**」甚至，中國大陸反壟斷法第 2 條後段也規定：「**境外的壟斷行為，對境內市場競爭產生排除、限制影響的，適用本法。**」其競爭法規範中，有此明文的域外適用規定者，尚有澳洲、巴西、加拿大、印度、俄羅斯、新加坡、南非及土耳其等國⁸¹。

⁸⁰ 本項規定係引自公平會 2008 年委託吳秀明教授、梁哲璋法官所翻譯之德國限制競爭防止法條文，<https://www.ftc.gov.tw/upload/2ce242d0-1b87-4614-9d79-789f4bcb2744.pdf>（最後瀏覽日：09/30/2021）。

⁸¹ See Marek Martyniszyn, *On extraterritoriality and the Gazprom case*, 37 EUROPEAN COMPETITION LAW REVIEW 291, 292-93 (2015).

此外，根據聯合國貿易暨發展會議（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）於 2019 年委託 Marek Martyniszyn 博士的調查研究「發展中國家競爭法域外適用之經驗」報告中指出，其所調查的 40 個開發中國家中，計有 33 個國家其競爭法規範中訂有明文的域外適用規定⁸²。據此，當可清楚得知，大多數國家鑑於其國內法體系之屬地主義規範原則，為有效落實競爭法規範實效性，遂特別針對競爭法規範而於其競爭法中明文規定出域外適用條文。當然，並非無此域外適用的明文規定，即意味其競爭法完全無域外適用餘地。例如，日本獨占禁止法並無此類域外適用的明文規定，其競爭法主管機關及法院雖長期基於屬地主義而對其獨占禁止法可否域外適用，抱持消極態度，惟最近其競爭法主管機關及法院已肯定可根據效果原則，進行域外適用⁸³。惟須注意者，日本獨占禁止法所肯定的域外適用對象，亦僅限於其競爭法主管機關所為之行政罰，蓋日本並無類似我國行政罰法之實定法存在，從而其行政罰地理適用範圍不受類似我國行政罰法第 6 條屬地主義之嚴格限制；相對於此，如同前述⁸⁴，鑑於日本刑法第 1 條有相同於我國刑法第 3 條與第 4 條、行政罰法第 6 條第 1 項與第 3 項的屬地主義規定，從而於其獨占禁止法的刑罰條文之適用上，就不得不解釋成該法不得為域外適用之結論。

由此可知，倘若我國法制與日本法相同，並無所謂行政罰法及該法就地理適用範圍所規定的第 6 條規定之存在，則至少於行政罰規範上，亦非不可仿效日本競爭法主管機關及法院之見解及作法，肯定可透過該法立法意旨、規範目的之解釋，得出公平法可以基於效果原則為域外適用之結論。然而，事實上，我國法制中存在著**共通適用於各種行政罰之一般性規定**的行政罰法，且其法律適用地理範圍之第 6 條，其規定內容實係明顯抄襲刑法第 3 條與第 4 條屬地主義規範原理撰寫而成。於此情況下，若欲跳脫行政罰法第 6

⁸² UNCTAD, *Developing Countries' Experience with Extraterritoriality in Competition Law* (2019), https://unctad.org/system/files/non-official-document/cicplp_rpp_Prog.Martyniszyn.pdf (last visited Feb. 15, 2023).

⁸³ 參照村上政博、栗田誠、矢吹公敏、向宣明（編），前揭註 23，頁 502-505。

⁸⁴ 參照前揭註 23 所列之各該文獻及該註解所引註之內文敘述。

條屬地主義之限制，就必須於公平法中，仿效大多數其他國家競爭法制之作法，立基於國際法保護原則理念，直接於公平法中規定出得基於效果原則為域外適用之條文。

實則，公平會過去亦非沒有為掙脫行政罰法相關規定之束縛，而特意修正公平法的作法，藉此以避免因行政罰法相關規定之存在，妨礙公平法規範的實效性。最有名之事例，乃是 2015 年公平法修正前之該法第 38 條法人兩罰條款的刪除。2015 年公平法修正前，該法第 38 條如此規定：「**法人犯前三條之罪者，除依前三條規定處罰其行為人外，對該法人亦科以各該條之罰金。**」然而，在公平法 1991 年制定後於 2005 年方始成立的行政罰法，其第 26 條第 1 項規定：「**一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。**」此一規定，導致原公平法第 38 條的存在，成為阻礙公平法規範實效性的絆腳石。蓋若無公平法第 38 條規定，則針對事業第二次違反公平法相關規定之行為，得逕行依據現行公平法第 40 條處罰系爭事業，且得處以高額罰鍰。在公平會擁有競爭專業，且因行政程序一般較刑事程序更具迅速性、經濟性及時效性的情況下，對於法人事業依據現行公平法第 40 條進行處罰，當更可收其規範實效性。惟依上開行政罰法第 26 條第 1 項規定，導致公平會無法直接針對第二次違法的法人事業，依據公平法第 40 條進行處分程序，而必須待其刑事程序「**經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者**」（行政罰法第 26 條第 2 項），方可啟動第 40 條之處分程序。鑑於刑事程序要求相當嚴謹，且所費時間通常較行政程序冗長，最後再等待其「無罪」等確定後方始處分，不無事過境遷而大幅減損公平法規範實效之虞⁸⁵。有鑑於此，公平會遂於 2015 年公平法修正時，刪除該法第 38 條規定，其立法理由謂：「**行政罰法第二十六條規定，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。而法人違反現行條文第三十五條及第三**

⁸⁵ 有關此一問題，參照黃銘傑（2012），〈讓行政的歸行政、司法的歸司法：跳脫「先行政後司法」後之「先行政無司法」窘態〉，《月旦法學雜誌》，201期，頁 111-113。

十六條規定者，現行條文第四十一條後段已規定其行政責任，為避免行政責任因前開行政罰法規定而被排除適用，致無法達成本法規範目的，爰予刪除。」

倘若公平會正確認知到，若欲跳脫行政罰法第 26 條第 1 項規定的束縛，則非修正公平法相關規定，無以致之；則為何於更重要的法律適用地理範圍一事上，卻未能有相對應的積極作為，而希望法院為其解套，不當擴張行政罰法第 6 條第 3 項行政罰地理適用範圍的解釋，其結果所導致者，將不僅是因此令公平法本身得以域外適用，而是所有中央、地方行政法規，皆得因此不當擴張解釋而得主張域外適用。如此結果，豈是行政罰法立法者於設計該法第 6 條屬地主義規範時，可得合理預見之結果，我國行政罰之法律適用亦將因此而違反國際法基本規範原理。公平會為規避行政罰法第 26 條第 1 項對其法律執行實效性之干擾，其作法並非要求扭曲解釋或直接刪除行政罰法該項規定，而是尊重該項規定之立法意旨及其存在意義，僅是藉由修正公平法本身相關規定、規避其適用；依此精神及作法，則於有關行政罰法第 6 條法律適用範圍之規範上，公平會亦應尊重此**一共通適用於各種行政罰之一般性規定**的行政罰法規定，不是要求不當擴張或扭曲解釋該項規定之構成要件，以符合公平法規範的需求；而是應由公平會本身主導公平法修正，仿效大多數國家競爭法制直接於公平法中追加基於效果原則之域外適用條文，避免因小失大、波及無辜。

此際，具體作法可於現行公平法第 46 條後追加第 46 條之 1，規定：「於中華民國境外發生、實施之限制競爭行為或不公平競爭行為，對國內相關市場或交易秩序造成直接、實質且可合理預見之效果者，得適用本法之規定。」

陸、結語

本文對於國內學界及實務界普遍認為，我國公平法亦得如同其他國家競爭法般，對其行為、結果皆實施、發生於我國境外之限制競爭行為，於其波及影響對我國市場造成直接、實質且可合理預見之效果時，得基於域外適用

法理對該限制競爭行為適用以我國公平法相關行政罰規定之見解，認為該當見解漠視行政罰法第 6 條之屬地主義規定。仿效刑法第 3 條與第 4 條而制定之行政罰法第 6 條規定，應可比附援引刑法該等條文之解釋，否定其得基於效果原則為域外適用。於此認知下，本文首先就多樣性、歧義性的「域外適用」概念，加以釐清，闡明其應有的規範內涵。之後再舉出（1）行政罰法第 6 條並未預定有基於效果原則之域外適用效力、（2）不能因屬行政罰而非刑罰即得擴張解釋容許其得基於效果原則為域外適用、（3）法規解釋適用應遵循「推定無域外適用」之法律解釋準則、（4）行政罰法第 6 條第 3 項之「結果」並非效果原則之「效果」、（5）內含「國際禮讓」要素的效果原則與行政罰法第 6 條第 3 項間之齟齬等 5 點理由，闡述行政罰法第 6 條屬地主義規定，成為公平法、甚至其他行政罰規範域外適用之障礙。雖然，或有見解主張，我國法院及公平會實務運作早已依據效果原則實行域外適用，惟從本文第肆節針對過去有關公平法實務案例及公平會頒布的前域外結合處理原則之詳細分析，得知我國實務運作迄今為止並未存在任何基於效果原則從事域外適用之案例。為避免行政罰法第 6 條之屬地主義規定所導致公平法無法對發生、實施於我國境外、但對我國境內相關市場競爭帶來不可漠視影響之限制競爭行為，加以有效適用及規範、進而減損公平法規範實效性之結果；本文主張，應參考公平法 2015 年修正為迴避行政罰法第 26 條對其法律適用可能產生之弊端，從而刪除該法第 38 條規定之作為，於未來當有必要參考德、韓等國競爭法規定，新增基於效果原則之域外適用規定，確保公平法規範之實效性。

參考文獻

一、中文部分

- Helmut Satzger (著), 王士帆 (譯) (2019), 《國際刑法與歐洲刑法》, 二版, 元照。
- 王立達 (2016), 〈國際卡特爾、競爭法跨國管轄與足以影響市場功能：光碟機圍標案行政法院判決評析〉, 《月旦法學雜誌》, 255 期, 頁 187-208。 <https://doi.org/10.3966/102559312016080255012>
- 王效文 (2005), 〈刑法適用法之規範性質與原則〉, 《成大法學》, 10 期, 頁 91-136。
- 石世豪 (計畫主持人) (2020), 〈我國域外結合管制之檢討〉, 《各國競爭法對於域外結合案件審查處理方式之研究》, 載於：
<https://www.ftc.gov.tw/upload/317d92c6-ee67-4885-ae2-e8560fcefbbb.pdf>。
- 周妤軒、王立達 (2016), 〈從國際法觀點看美國反托拉斯法域外效力：Motorola Mobility LLC v. AU Optronics 案評析〉, 《月旦法學雜誌》, 257 期, 頁 143-164。 <http://doi.org/10.3966/102559312016100257010>
- 姜皇池 (2013), 《國際公法導論》, 三版, 新學林。
- 翁章傑 (2022), 〈我國結合申報義務之反思：比較美國法之規範與實務〉, 《公平交易季刊》, 30 卷 1 期, 頁 97-164。
- 陳志民 (2010), 〈美國及歐盟反托拉斯法對國際卡特爾行為之規範〉, 《貿易政策論叢》, 14 期, 頁 37-61。
- 陳惠平 (1994), 〈美國反托拉斯法之域外適用〉, 《公平交易季刊》, 2 卷 1 期, 頁 123-138。
- 陳榮傳 (2014), 〈涉外反競爭行為的管轄權與準據法〉, 《公平交易季刊》, 22 卷 2 期, 頁 93-161。

程明修（計畫主持人）（2018），《法務部「行政罰法之比較法研究與修正建議」委託研究案期末報告》，載於：
<https://www.moj.gov.tw/media/6803/0261901081442a60bd.pdf?mediaDL=true>。

黃榮堅（2012），《基礎刑法學（上）》，四版，元照。

黃銘傑（1997），〈再評行政院公平交易委員會（85）公處第○四七號處分（上）：外國專利權人向國內事業及其交易相對人寄發敬告信函違反我國公平交易法第二十四條之禁制規定〉，《月旦法學雜誌》，20 期，頁 88-94。

-----（2012），〈讓行政的歸行政、司法的歸司法：跳脫「先行政後司法」後之「先行政無司法」窘態〉，《月旦法學雜誌》，201 期，頁 91-121。

廖義男（等編）（2008），《行政罰法》，元照。

二、日文部分

小原喜雄（1993），《國際的事業活動と国家管轄権》，神戸大学研究双書刊行会。

前田雅英（1994），《刑法總論講義》，第 2 版，東京大学出版会。

村上政博、栗田誠、矢吹公敏、向宣明（編）（2015），《独占禁止法の手続と実務》，中央經濟社。

中川丈久（2018），〈行政法の域外適用：国内法にとっての国境の流動性、および統合的な域外適用論について〉，《神戸法学年報》，32 號，頁 173-210。 <https://doi.org/10.24546/81011179>

白石忠志、多田敏明（編）（2014），《論点体系：独占禁止法》，第一法規株式会社。

三、英文部分

- Alford, R. P. (1992). The Extraterritorial Application of Antitrust Laws: The United States and European Community Approaches. *Virginia Journal of International Law*, 33(1), 1-50.
- Bailey, D., & John, L. E. (Eds.). (2018). *Bellamy & Child: European Union Law of Competition* (8th ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law-ocl/9780198794752.001.0001>
- Cira, C. A., Jr. (1982). The Challenge of Foreign Laws to Block American Antitrust Actions. *Stanford Journal of International Law*, 18, 247-278.
- Cochrane, T. (2022). The Presumption Against Extraterritoriality, Mutual Legal Assistance, and the Future of Law Enforcement Cross-Border Evidence Collection. *Modern Law Review*, 85(2), 526-538. <http://doi.org/10.1111/1468-2230.12675>
- Dubois, R. H. (2014). Understanding the Limits of the Foreign Trade Antitrust Improvement Act Using Tort Law Principles as a Guide. *New York Law School Law Review*, 58(3), 707-739.
- Elhauge, E., & Geradin, D. (2007). *Global Competition Law and Economics*. Hart Publishing.
- Fox, E. M. (2019). Extraterritorial Jurisdiction, Antitrust, and the EU Intel Case: Implementation, Qualified Effects, and the Third Kind. *Fordham International Law Journal*, 42(3), 981-998.
- Gerber, D. J. (1984). Beyond Balancing: International Law Restraints on the Reach of National Laws. *Yale Journal of International Law*, 10(1), 185-221.
- Gevurtz, F. A. (2014). Determining Extraterritoriality. *William & Mary Law Review*, 56(2), 341-407. <http://doi.org/10.2139/ssrn.2364066>
- Hornkohl, L. (2022). The Extraterritorial Application of Statutes and Regulations in EU Law. *MPILux Research Paper*, 2022(1), <http://doi.org/10.2139/ssrn.4036688>

- Hovenkamp, H. (2020). *Federal Antitrust Policy, The Law of Competition and Its Practice* (6th ed.). West Academic Publishing.
- Lavers, J. T. (2007). Extraterritorial Offenses and International Law: The Argument for the Use of Comity in Jurisdictional Claims. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, 14(1), 1-24.
- Martyniszyn, M. (2015). On extraterritoriality and the Gazprom case. *European Competition Law Review*, 37(6), 291-298.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2012). *Global Forum on Competition, Roundtable on Improving International Co-operation in Cartel investigations*. OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6bef709b-en.pdf?expires=1721736081&id=id&accname=ocid53016431a&checksum=47FBFC7059B794F4729F8E15097A0C40>
- (2015). *Roundtable on Cartels Involving Intermediate Goods*. OECD Publishing. <https://web-archive.oecd.org/temp/2017-04-11/373210-cartels-involving-intermediate-goods.htm>
- (2017, November 24). *Roundtable on the Extraterritorial Reach of Competition Remedies, Issues Paper by the Secretariat*. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3\(2017\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2017)4/en/pdf)
- (2021). *Competition co-operation and enforcement – Provisions on Negative Comity*. OECD Publishing. <https://search.oecd.org/daf/competition/mou-inventory-provisions-on-negative-comity.pdf>
- Rodrigues, N. C. (Ed.). (2021). *Extraterritoriality of EU Economic Law: The Application of EU Economic Law Outside the Territory of the EU*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-82291-0>
- Ryngaert, C. (2015). *Jurisdiction in International Law* (2nd ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780199688517.001.0001>

- UN General Assembly. (2006). *Report of the International Law Commission: Fifty-eighth session (1 May-9 June and 3 July-11 August 2006)*. https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_61_10.pdf
- UNCTAD. (2019). *Developing Countries' Experience with Extraterritoriality in Competition Law*. https://unctad.org/system/files/non-official-document/cicplp_rpp_Prog.Martyniszyn.pdf
- Wu, Y.-T. (2014). A Contemporary Challenge for Securities Fraud Litigation after the Morrison v. National Australia Bank Case. *National Taiwan University Law Review*, 9(2), 233-281.
- Zelger, B. (2020). EU Competition law and extraterritorial jurisdiction – a critical analysis of the ECJ's judgement in Intel. *European Competition Journal*, 16(2-3), 613-627. <https://doi.org/10.1080/17441056.2020.1840844>

Article 6 of Administrative Penalty Act and Its Relationships with Extraterritoriality of Fair Trade Act

*Ming-Jye Huang**

Abstract

Till now, Taiwan's academic circles and Fair Trade Commission and courts generally acknowledge that the relevant administrative penalty provisions in the Fair Trade Act of Taiwan can be applied extraterritorially like other countries' competition laws. And its theoretical basis lies in the effect doctrine principally developed in U.S. Antitrust Laws. This article argues that those academic opinions, administrative decisions, and court judgements ignore the territorialism provisions of Article 6 of the Administrative Penalty Act. Article 6 of the Administrative Punishment Act, which was enacted imitating Articles 3 and 4 of the Criminal Act, should be interpreted according to the regulatory purpose and concept implanted in Articles 3 and 4 of the Criminal Act. Almost all criminal law researchers in Taiwan assert that Articles 3 and 4 of the Criminal Act were legislated with reference to the idea of territorialism, prohibiting their extraterritorial application based on the effect doctrine. Under this understanding, this article first clarifies the diverse and ambiguous concept of "extraterritorial application" and clarifies its proper normative connotation. Afterwards, it argues that (1) Article 6 of the Administrative Penalty Act does not prescribe the effect of extraterritorial application based on the effect doctrine; (2) the relevant provisions of Administrative Penalty Act should not be broadly interpreted to be able to be applied extraterritorially simply because it involves administrative penalty, not criminal penalty; (3) The interpretation and application of laws and regulations should follow the legal interpretation criterion of "presumption against extraterritorial application"; (4) the "consequences" in Paragraph 3, Article 6 of

* Professor of Law, College of Law, National Taiwan University.

E-mail: jrhuang@ntu.edu.tw

the Administrative Punishment Act are not equal to “effects” in effect doctrine; and (5) international comity factors object the extraterritorial effects of Article 6 of the Administrative Punishment Act. In addition, a detailed review of the enforcement of Fair Trade Act by Fair Trade Commission and courts also shows that no case of extraterritorial application of Fair Trade Act based on the effect doctrine has ever existed since the enactment of that Act. This article finally suggests that Fair Trade Act should be amended to insert a new provision that stipulates its extraterritoriality based on effect doctrine in order to reinforce its enforcement effectiveness.

Keywords: Legislative Jurisdiction, Fair Trade Act, Administrative Penalty Act, Effect Doctrine, International Comity, Extraterritorial Application of Laws, Competition Law, Territorialism, Attribution Doctrine

