

《公平交易季刊》
第六卷第三期 (87/7) , pp.203-210
◎行政院公平交易委員會

簽訂「中紐競爭法合作協定」 及舉行「中紐競爭法主管機關 諮商會議」紀要

趙揚清*

壹、緣起

貿易及投資之自由化與國際化，乃本世紀後半期各國一致追求的目標。西元1994年，歷時八年的GATT烏拉圭回合談判終告結束，關稅及貿易障礙大幅削減，各締約國更簽署了設立世界貿易組織(WTO)協定，象徵全球市場邁進了單一化的新里程碑。

然而，國際貿易的擴增，使得競爭政策與貿易政策之互動關係不斷趨於複雜。反競爭行為對國際貿易的影響，亦逐漸浮出檯面，受到各國的關注。如何促進國際貿易的制度化，避免不公平競爭或其他限制競爭因素影響全球市場之運作，已成為各貿易體系新的關注課題。因此，自烏拉圭回合談判以來，許多國家即呼籲，應將競爭政策與貿易政策間之互動關係，以及各國競爭政策之整合，做為未來多邊談判之重要議題。

* 本文作者現為行政院公平交易委員會主任委員。

1996 年底所舉行的 WTO 新加坡部長會議，決議設置工作小組，對貿易與競爭政策互動之議題加以研究，未來並可能納入下回合 WTO 談判重點之一。引領亞太地區經貿自由化最力的 APEC，在其 1995 年「大阪行動綱領」中也已宣示，鼓勵亞太地區內的競爭法主管機關間，建立適當的合作方式，並加強關於競爭法及政策之目標、必要性、角色及運作方式之對話，以促進會員經濟體間的合作，改善亞太地區的競爭環境，及擴大消費者利益。有鑑於此，加強各國競爭法主管機關之相互了解及對話，以及執法上的合作與協調，乃是未來雙邊經貿談判必然的趨勢。

我國與紐西蘭是緊密的貿易夥伴，每年均有巨幅的貿易額。兩國同為 APEC 正式會員，也都對 APEC 競爭政策議題之研討著有貢獻，紐西蘭更是 APEC「競爭政策及解除管制」議題之主事國。溯自參加 84 年 7 月在紐西蘭所舉行之 APEC 競爭政策研討會時，兩國競爭法主管機關首長即開始正式接觸。紐國競爭法主管機關商業委員會 (Commerce Commission) 主任委員 Dr. Alan Bollard 復於民國 85 年 12 月間，藉來台參加第二十三屆太平洋貿易暨發展會議之便，造訪本會。Dr. Bollard 除與趙主任委員揚清就加強雙方合作廣泛交換意見外，並與本會同仁舉行座談，就雙方會務及執法情形交換經驗與心得。由於雙方對加強兩國競爭法主管機關合作頗有共識，趙主委爰提議簽署競爭法合作協定，獲得 Dr. Bollard 贊同，並允諾紐方將對此提議詳加研究。

案經雙方反覆評估其可行性與重要性後，Dr. Bollard 爰於參加 86 年 5 月 APEC 競爭政策暨解除管制研討會時，向趙主任委員表示，雙方簽署競爭法合作協定時機已趨成熟，紐方並願意先提供協定草案供我方參考。嗣經相關機構對協定草案內容再三加以研析修訂，並就簽署時機加以審酌後，終於在 86 年 10 月第五屆中紐經貿諮商會議中，達成於同年 12 月間簽訂該協定之決議。本會於報奉行政院核定協定內容後，爰安排本次行程，同時並安排於紐西蘭舉辦中紐競爭法主管機關諮商會議，以加強雙方經驗交流，落實合作協定精神。

貳、諮商過程

一、12 月 18 日上午由駐紐西蘭代表處林代表及冷組長陪同本會代表團拜會紐國商務部 (Ministry of Commerce)，由商務部競爭暨企業局組長 Mr. Mark

Steel，高級顧問 Mr. Geoff Connor 及 Ms. Vicky Robertson 代表商務部會談。雙方就兩國競爭政策及解除管制議題進行討論。

二、18 日中午舉行中紐競爭法合作協定簽約及兩會首長換函儀式。該會出席人員包括主任委員 Dr. Bollard、副主任委員 Mr. Peter Allport、委員 Mr. Roger Taylor、兼職委員 Ms. Cathie Harrison、Mr. Joseph Auton 及執行長 Mr. John Feil，並邀請到商務部部長 Mr. John Luxton 觀禮。

三、18 日下午代表團前往商業委員會訪問，並舉行諮商會議，雙方分別向對方說明各自委員會之組織職掌及執法概況。紐方出席人員包括 Dr. Alan Bollard、委員 Mr. Roger Taylor、兼職委員 Ms. Cathie Harrison、商業法處處長 Ms. Jo Bransgrove、主任經濟學家 Dr. Michael Pickford。19 日上午由蔡委員英文率幕僚人員與紐方舉行技術性諮商會議。紐方出席人員為商業法處處長 Ms. Jo Bransgrove、主任經濟學家 Dr. Michael Pickford、公平交易處處長 Ms. Rachel Leamy、主任調查員 Mr. Ross McPherson。

參、「中紐競爭法合作協定」概要

本協定在精神及內容上，承繼了澳大利亞與紐西蘭於 1994 年簽訂的「澳紐競爭法合作協定」，以及我國與澳大利亞於 1996 年簽訂的「中澳競爭法合作協定」，三項競爭法協定之規範具有高度一致性，而主要與 OECD 於 1995 年所發布之「有關會員國合作處理影響國際貿易之反競爭行為建議書 (Recommendation of the Council concerning Co-operation between Member Countries on Anticompetitive Practices affecting International Trade)」精神及內容相契合。

OECD 對於加強會員國合作執行反托拉斯法的建議書首見於 1967 年，其間經過 1973、1979、1986 及 1995 年數度修正。在 1995 年版建議書附錄的指導原則中，載有為落實此建議書精神，會員國間可採行之方式，包括告知 (notification) 的時機與程序、資訊共享 (包括機密性資訊)、積極禮讓 (Positive Comity) 原則，以及諮商或斡旋等衝突避免的方式。OECD 發布此一建議書，意謂著主要工業國家間，面臨貿易自由化與全球化所帶來日益頻繁之跨國性結合案、國際性卡

特爾行爲、以及足以影響其他國家之反競爭行爲，體認到必須依賴競爭主管機關間加強合作，以及設法避免管轄權糾紛、法令規範差異以及國家利益衝突等問題，方能有效因應上述議題，確保貿易自由化與市場開放的成果。

中、紐、澳三國間之競爭法合作協定，已經高度含納 OECD 1995 年建議書之指導原則內容，尤以協定第四條「機密性」、第五條「合作範圍」、及第六條「協助的程序」中，規範了可能造成管轄權糾紛或利益衝突前的告知時機與程序，要求他方代爲調查或代爲蒐集資訊之積極禮讓原則，合作調查時所獲資訊的共享，機密性資訊提供之程序與限制，以及避免衝突的協商機制的建立等。雖然在分享機密資訊部份，受限於我國政府機密資料處理法規限制，本會無法提供調查所得機密資訊予他國主管機關使用。惟目前世界上大多數的競爭法主管機關均無權透露調查所得資訊給他國主管機關，現有之競爭法雙邊／多邊協定，亦均未能突破此一障礙。

本協定共有十條條文，條文目的及其內容簡述如下：

1. 第一條「背景」及第二條「目的」：兩國認知到競爭法規間的差異，有可能影響反競爭行爲之處理；透過競爭法合作協定之簽訂，將可促進合作與協調，使雙方施政更迅速且有效；
2. 第三條「主要事項」：協定內容包含雙方所作之裁定、宣導教育、研究、人力資源之發展與管理等；
3. 第四條「機密性」、第五條「合作範圍」、第六條「協助的程序」：界定締約雙方合作之範圍，包括資訊交流、執法及相關活動之告知、執法及相關活動之協助等，並對提供資料之機密性、要求協助的提出及確認程序加以規範；
4. 第七條「人員互換」、第八條「委員會所支援的活動」：雙方將就人員互訪、人力資源、資訊科技、宣導教育及公文書送達等進行合作；
5. 第九條「衝突避免」、第十條「協議的檢討」：約定雙方可能產生摩擦或衝突時，應建立協商機制；以及協定應每年予以檢討。

本協定自簽署之日，即 1997 年 12 月 18 日，開始生效。

肆、與紐西蘭商務部非正式商談概要

12月18日上午，由林代表及冷組長陪同本會代表團前往拜會紐國商務部，由商務部競爭暨企業局組長 Mr. Mark Steel，高級顧問 Mr. Geoff Connor 及 Ms. Vicky Robertson 代表商務部會談。雙方就兩國競爭政策及解除管制議題進行討論。

紐方首先說明，紐國之競爭政策及競爭法之主管機關涇渭分明。競爭政策主要由商務部擬議，其他產業政策相關部會亦具有建議權；競爭法則由商業委員會獨立執行，任何行政機關皆不得干預。在此種商務部主導競爭政策，商業委員會獨立執行競爭法的運作模式之下，商務部與商業委員會間權利義務關係，包括撥付商業委員會之預算等，係以契約明定。商業委員會於個案之調查審議絕對獨立，無須徵詢任何機關意見，只受法律拘束。每年商業委員會須出版執行績效檢討報告。其契約內容及執行成果報告，皆依據政府資訊公開法規定公開。

惟紐方亦承認，此種方式雖確保競爭法執行之獨立性，亦有其缺失，亦即兩機關間施政重點未必一致。例如，商務部可能著重於電信市場及能源市場之自由化及競爭問題，而商業委員會同時間可能選擇多層次傳銷及限制轉售價格等作為其執法重點。商務部長最多只能以公開之正式政策聲明，籲請商業委員會加以考量。

另就產業自由化、解除管制之檢討優先順序部份，紐方表示，運輸業及電業中的發電部份為本年檢討重點，另電信市場之新進業者已與兩家優勢地位廠商完成接續費談判，正式進入市場競爭時代。紐國並未特別對各產業立法規範其競爭問題，而係一體由競爭法加以處理。

對於我代表處質疑紐國設有乳酪局、奇異果局、肉品局、蘋果及梨子局等，統籌負責各該項產品外銷事宜，似有違反自由化潮流之嫌，紐方承認，該作法確實具有爭議性，但相較於世界各國競相對農產品進行關稅保護、配額限制、政府補貼等保護措施，紐國之作法尚非特例，為惡程度亦不大，似無需太被責難。

最後在參與國際活動方面，Steel 組長本人長期擔任 APEC 貿易暨投資委員會中「競爭政策及解除管制」議題召集人，除感謝本會建置 APEC 競爭政策資料庫之貢獻外，並表示，由於紐西蘭將擔任西元 1999 年 APEC 地主國，因此將會

在「競爭政策及解除管制」議題上更加努力，以獲取各會員體之認同。對於本會表示，由於紐西蘭尚未傳輸該國競爭法相關資料，致使 APEC 競爭政策資料庫中紐國資料明顯過少，Steel 組長甚感抱歉，並承諾將立即督促同仁加強資料傳輸工作。

伍、「中紐競爭法主管機關諮商會議」紀要

18 日下午，本會代表團前往商業委員會訪問。紐方由主任委員 Dr. Alan Bollard、委員 Mr. Roger Taylor、兼職委員 Ms. Cathie Harrison、執行長 Mr. John Feil、商業法處處長 Ms. Jo Bransgrove、主任經濟學家 Dr. Micheal Pickford 等接見。雙方並即舉行諮商會議。

會議首先由趙主任委員簡介公平會組織職掌及執法概況，並由蔡委員回答紐方所提問題，包括對聯合行為之豁免、與地方主管機關間關係、宣導活動進行方式、訴願案的比例、獨占及市場的定義、公平法第二十條與商標法間關係等。

紐方係由執行長 Mr. Feil 代表報告。紐國商業委員會主管商業法 (Commerce Act) 及公平交易法 (Fair Trading Act) 兩部法律，前者規範限制競爭行為，後者規範不公平競爭行為及消費者保護，其職掌較公平會略廣。紐國為配合國家整體經濟改革，在 1986 年對商業法進行重大修訂。商業委員會復於 1990 年改制為皇家機構 (Crown Entity)，職員不再具有公務員身份，但預算仍由政府撥付。商業委員會擁有搜索及扣押權，委員即可簽發搜索票。職員多出身於警界，具有很強的調查能力，對於事實發現很有幫助。

商業法適用於所有交易，包括自然人的行為及政府行為。對於市場失靈的產業，商業委員會有權力進行價格管制。該會認為行政資源有限，必須用在刀口上，因此對於檢舉案受理的比例很低，對無涉公益者，多數要求自行採法律訴訟方式，只有對大公司或多層次傳銷事業之行為，導致受害者眾多時，才予以受理。惟多數案件仍以和解結案，而每日均會發出不少行政警示。

就解除管制而言，由於紐西蘭採取輕度管制 (lighted-handed regulation) 政策，於解除自然獨占市場之管制後，並未如英國、澳大利亞等，再就個別產業設立管制機關，而係一體由競爭法主管機關依據競爭法予以規範。商業委員會對已解除

法定獨占的電信市場十分關注，其它如能源、瓦斯、電力的生產及供應等，以及新的解除部門如醫療、教育等，該會均密切注意該產業部門的結構與行爲的改變。

19日上午繼續進行諮商會議，本會由蔡委員主談，紐方出席人員爲商業法處處長 Ms. Bransgrove、主任經濟學家 Dr. Pickford、公平交易處處長 Ms. Leamy 及主任調查員 Mr. McPherson。

紐方表示，事業具有支配力量 (dominant) 並不違反商業法，對於支配力量的考量，需要視是否有進口品的競爭等而定。商業委員會爲合理促進競爭目的，得要求事業分設其事業 (divesture)，但目前爲止從未運用過此一權力。各種限制競爭行爲皆可以向商業委員會申請許可，包括價格限制，商業委員會會視公共利益是否大於限制競爭的不利益而定。例如對盛行於紐國的橄欖球運動，商業委員會就基於公共利益大於限制競爭的不利益，而同意球團對球員所設的轉隊限制。至於連鎖超商的加盟契約及有線電視市場的管制部份，由於紐國該等產業並不發達，並無類似我國之限制競爭問題發生。

商業委員會的行政手段事實上只有警告，罰金則由法院決定是否有必要。該會一年約接獲一萬五千件對於不公平競爭及消費者保護的檢舉案，但該會設計有過濾標準 (screening criteria)，通過資格檢視而予以收辦者，約僅有五百件左右。這五百件中，又有百分之七十以和解收場，只有百分之三十被商業委員會向法院提起訴訟。就我國所關切的違法多層次傳銷行爲 (該國稱爲金字塔銷售) 而言，該會亦覺得十分難以處理。該會相當重視沒有真實物品 (genuine goods) 的銷售型態，而對於所謂正常合理市價的判斷，則建議可以用產品放到公開市場上，絕對沒有人會買的價格作爲參考。另事業就侵害著名商標的案件，都是進行司法訴訟，不會向商業委員會檢舉，法院也不會請商業委員會代爲鑑定。

陸、結語

隨著我國經貿自由化與國際化的成效不斷擴展，紐西蘭對我國經濟實力也日益重視。此次紐國由商務部長出席兩國協定簽約儀式，並由外交貿易部及商業委員會高層官員分別以正式餐宴邀請我國代表團，均爲近年來少有之禮遇。除顯示我駐紐西蘭代表處平日努力之成果外，亦可見紐國政府已逐漸了解與我國在經貿方面交流

合作之重要性，而採取較為務實之態度，願意提升與我國往來之層級。

紐國地廣人稀，人口數約僅三百六十萬，公認為 OECD 國家中規模較小，市場較為單純之經濟體。紐國與其近鄰澳大利亞同為 OECD 會員國，屬於工業化國家，兩國間復簽訂有「澳紐更緊密經濟關係貿易協定 (Australia - New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement)」，大幅減少貿易障礙，並已隱然具有準自由貿易區之架構。澳紐兩國更於近年相率力行國家競爭政策改革，以面對市場全球化之高度競爭自許，並對亞洲市場極為關注。

我國對外貿易占國民生產毛額極高比例，近年來復大力分散海外市場，澳紐與我國產業具有相當程度之互補性，其市場值得我國企業加以開發。藉由中紐競爭法合作協定之簽訂，我國與澳大利亞、紐西蘭之間已形成一個完整的競爭法合作區域，對於加強三國間區域貿易之自由化，維護良好的競爭環境，履行我國參與 APEC 之國際承諾，及對我國企業在中紐澳區域間進行貿易活動，均具有重要意義。