

# 考察報導

## 參加「競爭法與政策研討會」報告

### 壹、緣起

為瞭解亞太地區主要國家在競爭法及競爭政策等相關問題及發展，加拿大維多利亞大學（University of Victoria）及新加坡大學（National University Of Singapore）於本（1993）年四月十七日至廿一日假新加坡大學舉辦亞太地區競爭法研討會（Competition Law and Policy Symposium），邀請包括加拿大、印尼、馬來西亞、新加坡、泰國、南韓、日本及我國學者參加，共同研討有關各國競爭法（或競爭政策）實施概況與未來方向。鑑於此次研討會參與人士咸屬熟稔各該國競爭法或競爭政策之學者，為有助於日後本會與各該國之學術界或主管機關建立國際交流管道，本會爰派第三處葉副處長惠青參與本項研討會。茲就葉副處長參加此次研討會所討論之問題及重要結論敘述如次。

### 貳、目的

本會參與本項研討會之主要目的有三：

- 一、就我國公平交易法實施狀況提出書面資料及口頭說明，供與會各國參考，並參與各國執行競爭法及競爭政策報告之討論，了解各國執行狀況。
- 二、汲取與會國家執行競爭法規之經驗，掌握國際間競爭法規之發展與脈動。
- 三、建立與各國相關學術界人士或執法機關資訊交流及人員互訪之機會與管道。

## 叁、綜合性成果

對於五天的研討會，經由參與及交流，應已有了下列的收穫：

- 一、經由各參與國所發表各國競爭法或競爭政策之現況的陳述，對加拿大、韓國、泰國、印尼、馬來西亞、新加坡等國的競爭政策有了廣泛的瞭解與認識，開闊了競爭政策的國際性視野；對於相關國家所採取的競爭政策或競爭法的內容，或可引介供作本會參考。
- 二、經由介紹我國施行公平交易法一年之經驗與成果（會中所提施行成果如附件一），使參與國代表進一步了解我國在經濟自由化之經濟發展政策下，對經濟體系秩序的維護亦頗具用心，且各國與會學者對我國公平交易法之內容亦頗感興趣，足供各國與會學者攜回傳揚。
- 三、經由研討會期間與各國學者（附件二）之廣泛接觸與交流，已建立了與各國學者之聯繫溝通管道，例如：經與日本學者關係之建立，該國福岡國際問題研究所於本年七月所舉行之「太平洋區域與國際法」一九九一年研討會即來函邀請本會參加。又如經與加拿大學者關係之建立，已答允作為本會與該國競爭法主管機關——「競爭政策局」聯繫媒介；是故對我國擴大國際交流合作當有所助益。

## 肆、研討會概況

本次研討會係由與會的加拿大、泰國、馬來西亞、印尼、新加坡、南韓等國學者各提出該國競爭法（政策）實施狀況之報告，並曾廣泛地就當前國際間競爭政策之發展與重要性進行討論，尤其是東協各國實施競爭政策之背景及對重要行為態樣之規範特點詳加討論。茲就研討過程與會各國學者所提競爭政策之一般認識與參與國競爭政策實施狀況分別加以說明如次：

### 一、競爭政策之一般認識（註1）

近年來國際間對競爭法（政策）的討論已愈來愈風行，一個國家所制定的競爭政策關係到該國在國際市場之競爭能力甚鉅，尤其影響其他國家的投資者與出口商是否能有公平機會在本國從事競爭，從而決定了其是否對本國投資或出口；故競爭政策的效果，應已超越了國家疆域，此亦為若干國家致力尋求與他國競爭政策的和諧性之原因所在；歐市（EC）甚而已要求在GATT的架構下，必須納入最低限度的競爭政策，而GATT在烏拉圭回合談判中亦已將各國競爭政策視為日漸重要的國際利益。

在國內方面，一個國家制定競爭政策的目標或在於建立一個可運作的（workable）競爭環境，使買賣雙方對其交易對象都有足夠的選擇機會，亦即促進選擇的自由或減少經濟力量的集中，競爭政策應是各國經濟自由化及公營事業民營化等經濟政策之一環。因此，一個國家所要創造的全球化競爭政策主要有二個途徑：其一是在競爭的概念下使得貿易、投資與生產跨逾國家領域；其二是努力使得本國的生產者具有與進口產品相互匹敵的能力，並有能力進入國際市場，促進強大的本國競爭力，競爭政策因而成爲一個經濟政策成功與否的關鍵因素。

一般而言，各國的競爭政策多係著重以下的政策目標：

第一、以增加產品的選擇性及維持安定的消費財價格水準等方式，提高消費者的福利。

第二、促進本國經濟成長及改善資源的有效分配。

第三、改善本國在國際市場的參與能力。

第四、透過保護中小企業來達成企業機會的公平。

當然，每個政策目標在各國的重要性不盡相同，例如：美國的休曼法（Sherman Act）即特別注重消費者福利；但各國競爭政策的主要目標應是在提高商品需求的價格彈性，此意謂著政府需創造一個低集中度的產業結構或衆多的商品提供者

---

註1：本節討論內容主要取材自“Asean-Canada Comparative Law and Policy Symposium” Speaking Notes ,by Profrssor Bill Neilson, University of Victoria, 1993.

，這對經濟體系內的產業技術進步有極大的幫助；因為，一旦生產者對某一產品從事創新，將更容易招徠消費者，從而足以激勵其他生產者致力於類似的創新活動，經濟於焉成長。

各國實施競爭政策咸有其特有的背景與特質，對東協各國而言，可能有二個外在環境因素特別重要：

第一、是當前的國際經濟環境與過去已截然不同，前曾述及從 GATT 烏拉圭回合的談判中已可窺知，各主要會員國對國際間貿易與投資自由化措施的興趣已頗為一致；因此，對東協會員國而言，是否採取個別的或集體一致的競爭政策作為彼此經濟關係之策略，已成為當前重要的課題。

第二、則是受到世界銀行（WORLD BANK）及國際貨幣基金（I.M.F）的影響。由於印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國等咸為世銀及 I.F.M 的會員國，世銀與 I.F.M 對會員國貸款的條件皆頗類似，貸款國常需配合其所提出之政策建議，一般而言，這些建議包括公營事業民營化、進口自由化、貿易與投資的自由化等；這些政策的效果即在排除反競爭的政策，故此些國家自需進行若干競爭政策的立法措施，以彌補政策缺口。

目前東協各國已經開始著手透過立法途徑致力於抑制反競爭的行為，雖然競爭政策的發展將因各國的經濟結構、企業文化等因素而有別，但一般來說，東協各國的競爭政策在不實廣告、獨占及結合等問題上，具有以下特點：

#### (一)在不實廣告方面

大部分東協國家在不實廣告方面都已透過立法方式加以規範，例如菲律賓早在一九一四年即有相關立法、泰國一九七九年的消費者保護法也有類似規定。對於不實廣告問題的基本規範架構，大致是要達成三個目標：制止（*deferrene*）、補償（*compensation*）、及效率（*efficiency*），即要使消費者能作正確的抉擇，避免市場遭受扭曲；尤其一般認為對廣告的規範有助於提高資源配置效率，故不實廣告對劣等財（*inferior goods*）資源的誤置相當受到重視。

#### (二)在獨占方面

東協各國對獨占方面的立法正處於萌芽階段，此方面傾向立法授權政府對濫用

獨占力者施以價格管制，但目前所研擬的反獨占政策卻在三項問題上面臨抉擇：其一、是否須對違法者施以刑事制裁，或僅以民事途徑解決；其二、是獨占廠商是否為當然違法（Per Se）或僅被視為一種可再審的罪行（Reviewable Offenses）；其三、是對獨占事業規範的立法是否要及於公營事業，此在該等國家亦已引起極大之爭議。

### (三)在結合方面

東協各國亦迄未就企業結合問題有具體的規定，然而一旦對獨占力問題有了立法性之規範後，對獨占地位的創造，勢必有所規定，則對企業進出市場所形成的優勢地位亦將有所立法。

對結合問題之規範，各國亦面臨若干爭議，其中最主要的問題當即在於如何定義禁止的結合行為，一般建議可採取數量性與品質性二類指標；前者如市場集中度，後者如市場中國外競爭者之多寡、產品替代性或結合之一企業是否為垂危事業等。

至於與會各國學者所提各該國競爭法（政策）實施狀況，謹就所提報告分別簡介於下列各節（註2）。

## 二、泰國（註3）

泰國曾在一九七九年制定一項「穩定價格及反獨占法」（The Price-Fixing and Anti-Monopoly Act），惟迄未能發揮作用，該法中的反獨占條款甚至只運用過一次。因此，在一九九二年 Anand 政府期間，該國已另草擬一項競爭法草案，該草案的主要特點如下：

(一)禁止濫用市場優勢地位：目前該草案對優勢地位廠商係採行為控制而非結構控制，故並不當然禁止獨占事業的存在，草案中僅禁止市場優勢地位廠商不得為下

---

註2：印尼學者 Eramn Rajagukguk 提出“The Needs for Regulating Small Business Activities in Indonesia”1993。由於與競爭政策較無直接關係，故不另作介紹。

註3：內容摘自“Thailand: The 1992 Aand Government Draft Act” By Sutee Supanit, 1993。

列行爲：

- 對商品價格或服務報酬爲不合理或不公平的維持。
- 以直接或間接之方式強迫其交易對手接受不合理或不公平的交易條件。
- 爲減少對市場之供應，而對商品或勞務之生產、購買、分配或進口，採取不合理的延遲、減少或限制。
- 對其他廠商採取不合理的干預措施。

(二)對大廠商的結合進行管制：草案對結合的管制係採取許可制，大廠商從事結合須先提出申請，准駁的依據之一，則在考量其結合是否會造成市場競爭程度實質性的降低。

(三)反競爭行爲的禁止：草案中對廠商從事限制市場競爭的聯合行爲亦加以禁止，這些行爲包括水平限制及垂直限制，諸如固定價格（price-fixing）、區域分配、市場劃分、銷售對象限制、品質限制、獨家交易、搭售等。同時草案中還保留了當局可視需要在經過公告程序後認定某一行爲態樣違法之權利，避免需再經過冗長的立法程序。

(四)執法單位：爲執行新的法律，未來將籌設二個新的特種委員會——反獨占委員會（The Committee on Anti-Monopoly）及訴願委員會（The Committee of Appeal），反獨占委員會將由商業部長兼主席、次長爲副主席、委員成員將包括八～十二位具有法律、政治、經濟、商業或公共行政學識之人士。

### 三、馬來西亞（註4）

馬來西亞迄今尙未有正式的政策或嚴謹的行動計畫以促進市場的競爭，「競爭政策」的名辭在該國是不存在的，所以諸如「公平競爭」（fair competition）、不公平交易行爲（unfair trade practices）、反托拉斯等，在該國都不是流行的辭彙。

雖然如此，但在馬國仍有一些法律條文或經濟政策，係爲其他特定目標而定，但卻具有促進經濟體系競爭的效果。

---

註4：內容摘自“Promoting Competition Trends in Malaysia：Legislative and Non-legislative Measures” By Shaik Mohd · Noor Alam bin S · M · Hussain. 1993.

#### (一)對欺瞞性廣告及瑕疵商品的規範

對一般商品虛偽不實或引人錯誤之廣告及標示，主要在 Trade Description Act 中有所規範；而對一般食品標示問題之規範，則可引用一九八三年的食品法 ( The Food Act ) 。

#### (二)經濟調整政策

從一九八三年開始，馬國政府大力推動民營化政策，以減輕政府財政負擔並增進經營效率。但這些民營化後的企業都享有相當的獨占性地位，形成自然獨占企業，馬國政府所採取的管制機能是透過最典型的價格及參進管制，這些獨寡占企業的定價及新進的經營者，通常需要經過政府的同意。

#### (三)反托拉斯管制措施

若干法規雖無反托拉斯之名，卻具有反托拉斯之效果，諸如：

1. 價格管制法 ( Price Control Act )：根據本法，目前有十一種商品的價格受到管制。
2. 供應管制法 ( Control of Supplies Act )：本法主要係用以制裁對管制商品囤積居奇者，以補充價格管制法的不足。

### 四、新加坡 ( 註5 )

鑑於獨占性地位賦予生產廠商在市場上對交易價格與數量具有絕大的控制能力，故新加坡對企業的獨占性定價，是採取以下的管制體系：

#### (一)直接立法

唯一用以管制價格的成文法是「價格管制法」( Price Control Act )，為英國殖民政府遺留的產物，該法允許對若干受管制物品限定一固定或最高售價。

另外，消費者保護法 ( Consumer Protection Act ) 係用以禁止商品不實標示及不實廣告等。進出口管制法 ( The Control of Imports and Exports Act ) 則為調節市場交易之需。

#### (二)在法規下設立專責單位

---

註5：內容摘自“Competition Law and Policy in Singapore” By Kim Song. 1993.

第二個管制價格及市場交易的方法是在法規下設立專責單位管制商品及勞務之價格。例如：在新加坡大眾住屋的成本是在「住屋及發展法」( the Housing and Development Act ) 的規範下，受住屋及發展局 ( Housing and Development Board ) 嚴格地管制。又如瓦斯及電價則是在公用事業法 ( Public Utilities Act ) 的規範下，受公用事業局 ( Public Utilities Board ) 的管制。其他如郵政、電信等亦復如此。

### (三)由國營事業經營

第三種控制價格的途徑，是透過由政府經營的事業 ( Government-Linked Companies , GLCs ) 而為。諸如煉油、造船、資訊技術等部門都有國營事業存在；惟國營事業經營的理念並非使政府介入所有的生產過程，而是在確保經濟資源獲得有效的管理及自由競爭。

## 五、韓國 ( 註6 )

韓國在一九八〇年制定「限制獨占及促進公平交易法」( Monopoly Regulation and Fair Trade Act )，該法包含二個法域，一為限制獨占部分，一為不公平交易部分。限制獨占部分包括：(一)對經濟力量集中的限制，(二)對企業結合的限制及(三)卡特爾活動的禁止。不公平交易部分則包括：(一)對支配市場企業的規範，(二)不公平交易的禁止及(三)對維持轉售價格的禁止等。

韓國實施該法有幾點值得介紹：

(一)該法禁止企業在簽訂國際契約時包含任何卡特爾行為、不公平交易及維持轉售價格條款，除非該契約內容對特定市場之競爭效果之減損不顯著，或經公平交易委員會 ( FTC ) 認為該契約之訂定具有不可避免之理由。為此，FTC 並訂定了一項對國際契約涉及不公平措施的指導準則 ( FTC Guidelines on the Scope and Criteria of Unfair Trade Practices in International Agreements )，規定以下三種契約需在契約訂後卅天內向 FTC 報告：

---

註6：內容摘自“ Present Status of Competition Law in Korea ” By Moon Sung Lee, Esq. 1993.



1. 技術授權協定。
2. 著作權授權協定。
3. 長期（一年以上）採購或行銷協定。

(二) 在製造業或營造業的承攬轉包過程中（subcontracting arrangement）常見涉及不公平交易行為亦受到特別的規範，例如：

1. 對應支付之工程款有不合理的遲延。
2. 對轉包價格作不合理的削減。
3. 要求向承包商購買一定的零組件或原料。
4. 對轉包的商品或勞務作不合理的退件。

這些問題主要都是起因於承包與轉包商間不公平的交易地位，故需予以規範。

(三) 「限制獨占及公平交易法」與智慧財產權法亦有若干衝突性存在，倘任何行為在該國智慧財產權法中已獲明確認可，則即使該行為已涉及違反公平交易法的條文，亦被視為合法；例如，商標授權協定一般必然會包含地理區域的限制，該行為既已為商標法所認可，即使本質上與公平交易法有所衝突，亦被視為合法。當然，其他未在該國智慧財產權法中獲得明確認可者，例如維持轉售價格行為等，則不被允許。

