

《公平交易季刊》
第八卷第二期(89/4)，pp.143-154
◎行政院公平交易委員會

世界貿易組織一九九九年 「貿易與競爭政策互動工作小組」工作報告*

張心怡**

壹、前言

1996年12月於新加坡舉行之WTO第一屆部長會議決定設立一個工作小組，討論會員所提有關貿易與競爭政策互動關係之相關議題，目的在於辨識任何在WTO下值得進一步考量的事項，而在各會員國尚未有明確共識之前，不能進行有關多邊規範之談判，並由總理事會於兩年後決定工作如何進行。

「WTO貿易與競爭政策互動工作小組」於1998年7月舉行第一次會議，主席所提出之建議討論清單包括：貿易與競爭政策在目標、原則、觀念、範圍及規範文件（Instrument）等方面之關係、盤點並分析有關貿易與競爭政策之現有規範文件、標準及活動、貿易與競爭政策之互動及辨識任何在WTO架構下值得進一步考量之事項。工作小組隨後之會議即依據該清單反復進行討論，並曾與UNCTAD及世界銀行共同舉辦二次研討會。

由於兩年期限屆滿後，會員國對處理本議題之方向未能達成共識，經建議總理事會並獲同意後，遂於1998年決定，依據1996年新加坡部長會議宣言第二十條設

*本文主要取材自世界貿易組織（WTO）貿易與競爭政策互動工作小組陳送WTO總理事會的工作報告。原文可自WTO網站下載，網址為 <http://www.wto.org/wto/ddf/public.htm>，文件編號為WTO/WGTC/3。

**作者為行政院公平交易委員會企劃處科員。

置之「貿易與競爭政策互動工作小組」，1999年工作仍應持續進行，討論的重要議題包含：

- (1) WTO 國民待遇、透明化、最惠國待遇等基本原則與競爭政策之相關性。
- (2) 增進會員國間交流合作的方法（包括技術合作）。
- (3) 競爭政策對 WTO 目標的貢獻（包括促進國際貿易）。

應WTO秘書處要求，「貿易與競爭政策互動工作小組」於1999年8月預擬一份工作成果報告草案陳送總理事會，本文即其重要內容之概述。

貳、工作小組程序性活動

「貿易與競爭政策互動工作小組」工作內容，主要包括會員國提供之書面資料、於工作小組中的口頭聲明及問答內容，並加上仍列為觀察員之政府間組織所提供的資訊及秘書處紀錄加以補充而成。1999年4月19至20日，及6月10至11日舉辦兩次正式工作小組會議，針對有關總理事會所關切的上述三項議題進行討論。此外，由於新加坡部長宣言鼓勵工作小組有必要與聯合國貿易及發展會議（UNCTAD）及其他適當的政府間論壇合作，以盡量利用現有資源，並確保將發展的層次列入考慮，因此在這方面，國際貨幣基金（IMF）及世界銀行依據WTO與這些組織之間的合作協定，持續參加工作小組會議。而UNCTAD及經濟合作發展組織（OECD）亦應工作小組之邀，以觀察員身份參加會議。這些組織的加入對會議討論貢獻良多，並使工作小組能獲取這些組織最新的相關資料。

為促進進一步的合作，由WTO秘書處、UNCTAD及世界銀行於1999年4月17日共同舉辦第三次研討會，研討的主題為競爭政策及多邊貿易。雖然該研討會並不包含在工作計畫中，但亦有助於工作推動。

參、實質的工作成果

一、國民待遇、透明化及最惠國待遇等WTO基本原則與競爭政策之間的關聯性

(一) WTO 原則對競爭政策的意義

這項議題主要討論國民待遇、透明化及最惠國待遇等 WTO 基本原則對競爭政策的意義及其運用程度。此三項原則為達成競爭政策目標及國際合作的基礎，並能有效實行的競爭法及維持該法的有效性、公平性及可信度，在現今的貿易全球化下更顯其重要性。這三項基本原則彼此互有交錯影響，如當政策有高度的透明化時，競爭政策主管單位若想對其他國家採行差別待遇，是相當困難的。國民待遇、透明性及最惠國待遇的基本原則與競爭政策具有本質上的相關性，其中，國民待遇及最惠國待遇基本原則與競爭政策所保護的均是「競爭」，而非別競爭者。

在 WTO 法律體系中，國民待遇及最惠國待遇基本原則的核心目標主要是增進會員國的商品、勞務及企業公平的競爭機會，且這些原則亦可運用在學理及實務上的差別待遇政策上，但這也只是避免競爭過程的扭曲，並不保證其市場的參進。透明化原則在確保國內法律及政策之公平、WTO 會員國之間所遵守的義務中非常重要的角色，它至少必須做到：

- (1) 資訊公開。
- (2) 對貿易具有影響之措施需一致、公平及合理的管理。
- (3) 對貿易具有影響之措施的施行，國內法律應明文賦予當事人在法律程序進行中，有陳述意見的權利。

透明化原則運用於競爭法及競爭政策中，可增加投資誘因。此外為了適當保護機密文件，WTO 規定在執行競爭法時，透明化原則可加以保留。又如主動告知其他國家本國執行情況之相關資訊的自願告知制度，可更加落實透明化原則，其經驗的交流有助於調合各國競爭法差異並提昇經濟福利，因此 WTO 亦有必要定期出版有關競爭政策方面的報告供各會員國參考。

WTO 的國民待遇、透明化及最惠國待遇原則在競爭法及競爭政策領域中，只能規範政府措施，並未規範私人或公私混合部門之反競爭行為，這三項原則是否能在競爭法領域中有效執行，端賴於該國有無完備的競爭法並積極執行。規範服務部門的獨占及限制營業競爭行為之服務貿易總協定（GATS）中，第八條及第九條或許可處理私人造成的市場障礙問題。要讓 WTO 的國民待遇、透明化及最惠國待遇原則有效運用在競爭政策上，需在特定事項上適用到這些原則，在規範服務部門的 GATS 及與貿易有關之智慧財產權（TRIPS）協定中，即可看出適用這三項原則的必要性。工作小組在檢視競爭法適用及執行之一般性原則時，主要目的並不是要調

和各國競爭法，而是要共同定義出有關透明化及非歧視性原則中，各國執法機關裁決時之一般性考量要素。

對許多具有競爭法的國家中，其競爭法的執行基本上已和WTO的國民待遇、透明化及最惠國待遇原則大致一致，這並不表示各國政府對國內及國外一些案例的處理態度均相同，各國還是需就特殊案例的可歸責程度、可獲取的證據、調查程序中的合作程度及本質上的差異之不同，而有所調整。

(二)競爭政策原則於貿易上的適用

基本上，在競爭法能促進貿易自由化過程的觀點上，工作小組已取得相當大程度的共識，因此，除了WTO原則有助於競爭政策之執行，相對的，競爭政策原則對國際貿易亦有所貢獻。在1999年6月11日舉行的會議中，WTO秘書處就曾經對競爭政策目標及基本原則下了明確定義，而其基本原則主要是為確保市場通路並使市場具有可預測性。

以競爭為導向原則在市場機制下受到廣泛重視，這個觀念和以運用減稅及降低貿易障礙來將資源作最適使用為主要目標的WTO，有直接關係。在WTO中以競爭為導向的競爭規範中，有四項措施需加以確認執行：

- (1)對於反競爭行為應採更積極的管制。
- (2)防止跨部門的反競爭行為。
- (3)縮小競爭法排除適用的部門及地區。
- (4)將競爭觀念導入政府法規及產業中。

為使競爭政策基本原則廣泛適用，首先必須在核心原則取得共識後，其衍生出之第二層原則再行提出討論確認。

為了處理國際貿易障礙問題，建立一套規則是有必要的。這個問題在工作小組所引用1998年11月份報告中已有討論到，在GATS、TRIPS第四十條及電信談判的結論中均提出提升競爭環境是貿易自由化中重要議題，然而這套規則應由各個國家分別於國內執行亦或是只需透過各國的了解及承諾執行即可，是一個需再行討論的問題。

為將WTO原則納入競爭法中，競爭法應至少規範下列反競爭行為：

- (1)反競爭水平限制

(2)垂直限制

(3)濫用優勢地位

至於結合，並不特別主張立法規範，而較贊成將非歧視及透明性原則納入法律規範中，並透過國際合作來保證落實。為落實非歧視及透明性原則，應盡量減少能排除適用競爭法之行為。在出口卡特爾方面，透過出口國本身競爭法來執法其範圍有限，故主張採合作方式來處理，並透過與發展中國家的合作，來擴大競爭制度的涵蓋面。解決對國際貿易有負面影響的反競爭行為有三個方法：

(1)單一架構。藉由國內制定競爭法來減低反競爭行為，缺點為可能會造成管轄權的爭端及摩擦。

(2)雙邊架構。藉由雙邊合作來減低反競爭行為。缺點為雙邊協議主要只是根據兩國經驗而訂定。

(3)多邊架構。鑒於上述兩個方法的缺點，工作小組考慮採取更進一步的合作模式，即在多邊架構下進行。

另有會員國建議，工作小組應考量發展外國國民及廠商在本國國內競爭權利，應如同本國國民及廠商的一套原則，當國內競爭法依據經由多邊協商後所決定的最小標準或原則，來規範如惡性卡特爾、出口卡特爾等境外反競爭行為，從程序性觀點來看，該國亦必須同意國外廠商及公司在競爭過程中亦有提出司法及行政訴訟之平等權利。

在多邊架構下，競爭法及政策仍須視各國不同的發展程度適用，因此在此架構下尚需考量：

- (1)各國經濟發展程度。
- (2)各國文化差異。
- (3)各國資源稟賦不同。
- (4)各國制度發展程度。

而如新加坡、香港及中國大陸等並沒有完整的競爭法的地區或國家，亦能依據WTO原則，維持市場競爭。現在世界上約只有七十個國家制定競爭法，各國法律的差異性使在多邊架構下要定出一般性原則，並不容易，而WTO競爭政策的多邊架構下將會使國家主權受限、競爭法主管機關權力縮減，以至於在調和競爭政策及其他經濟政策間之差異更為困難。

在將競爭政策納入 WTO 架構前，工作小組未來仍需針對貿易及競爭法之關聯性作進一步深究探討以作準備。

二、增進會員國之間的合作（包含技術合作）

在全球化及降低貿易障礙的趨勢下，增進 WTO 會員國間競爭政策及貿易之交流合作顯得相當重要。從貿易觀點來看，競爭政策能防止反競爭行為對於因減低關稅及非關稅障礙所帶來的商業利益造成的不利影響。從競爭觀點來看，合作能調和各國競爭法之差異，這也表示，未來各國競爭法主管機關不能只是關起門來執法即可，還需進一步與其他國家協調合作。一般來說，合作可分為三步驟：

- (1)制定競爭法規的技術援助。
- (2)簽訂較簡單的合作協定，不包括機密文件的交換。
- (3)簽訂較複雜的合作協定，包括機密文件的交換。

1.雙邊合作

增進交流合作有採雙邊、地區性及多邊合作模式，其中以雙邊合作最為普遍。雙邊合作模式主要是藉由雙方競爭法主管機關的經驗及資訊交流來增進相互了解，並不一定需要簽署正式合作協定，但若有雙方國家簽署合作協定，其動機通常為：第一、提升兩國的合作層次；第二、避免爭端。協定中通常會包括：

(1)當一國的競爭法主關機關的某一措施影響到合作國家的利益時，就必須有告知的程序。

- (2)資訊交換。
- (3)調和案件調查的差異。
- (4)積極禮讓。
- (5)諮商。

而雙方合作程度常會因下列因素受到一些限制：

- (1)法律本質上的差異。
- (2)競爭法主管機關的獨立性。
- (3)競爭法主管機關資源是否充分。
- (4)機密文件的交換程度。

技術協助若採雙邊合作型態，協助項目則包括競爭法的立法、執行及特殊案件處理等，尤其對開發中國家來說，技術協助可促進市場競爭及保護消費者利益。

2. 地域性合作

地域性的論壇對競爭政策發展及執行甚有助益，如 APEC、NAFTA（北美洲自由貿易區）舉行的例行性會議；APEC 亦正在研究競爭法及政策，並研擬一套原則；而其他如歐盟、ANZCERTA（澳紐緊密經濟關係協定）等組織亦在調和各國競爭法差異上作努力；此外，NAFTA 雖無訂定有關競爭政策一套標準，但亦會要求相關國家採行禁止反競爭行為之措施。

3. 多邊合作

在多邊架構下，其合作型態通常包括政策上的建議、技術支援及特定專業領域研究，UNCTAD、世界銀行及 OECD 在這方面特別積極。其中，就工作小組所知，UNCTAD 在競爭政策之合作方面有以下活動：

(1) 舉行跨國專家會議。最近討論議題為各國競爭政策主管機關及相關單位之關係，特別是私有化及反獨占化過程、對開發中國家造成影響之跨國合併及競爭政策觀念之教育。

(2) 技術支援。

(3) 研究計畫，近期的研究重點放在國際間競爭政策合作及競爭政策對智慧財產權的影響。

(4) 起草及審視有關競爭政策的指導原則。

(5) 教育訓練，幫助各國競爭法主管機關教育其國內消費者組織及企業。

OECD 截至 1998 年底已舉辦或參與超過九十個活動計畫，此外，並對非會員國提供起草競爭法之技術協助。OECD 亦有出版品之發行，近期亦有期刊發表 OECD 的最新研究情形。

世界銀行亦有一特別國家結構調整計畫，以提供有關競爭政策之建言、印製出版品、舉辦研討會討論相關議題等。

各國競爭政策在國際架構下可依下列三點建置：

(1) 各國承諾執行自己國家的競爭法。

(2) 競爭法的規定必須以 WTO 原則為依據。

(3)競爭法中應有國際間交流合作的規定。

至於是否應將各國競爭政策的合作議題正式納入WTO多邊談判議程的討論中，持贊成意見者有以下觀點：

(1)基於以下因素，WTO被認為最適合處理競爭政策國際合作相關事宜：

I、WTO具有法定拘束力及爭端處理機制。

II、在協調平衡已開發國家及開發中國家之間利益問題上已有長期經驗。

(2)現行WTO協定中無法完全規範跨國競爭問題，如私人部門反競爭行為。富士及科達公司案例即顯現出WTO缺乏處理這類問題的工具。

(3)經由WTO多邊談判，可彌補雙邊及區域性談判之不足，藉由對透明化及國民待遇原則的承諾，可確保在競爭政策執行下，企業在國外市場不會遭受差別待遇，並能強化貿易自由化所帶來的利益，促進會員國競爭政策之交流合作。

然另持反對意見者則有以下觀點：

(1)並非每個WTO會員國都有制定競爭法及設置競爭法主管機關，現在納入WTO多邊談判議程中還不成熟。

(2)與其討論如何將各國競爭政策的合作議題正式納入WTO多邊談判議程中，不如討論其必要性。

(3)尚有一些問題仍未釐清，如合作協定如是否應具有拘束力等。

(4)競爭政策方面的告知義務，將使WTO告知義務的負擔加重，尤其對開發中國家更甚，且執行競爭法的告知義務需建立在雙方國家互信及保密的基礎上，以免對仍在調查程序中的案件造成響，因此此種制度在多邊體系下是無法順利運作的。

(5)在全球有超過八十個競爭法的情況下，若想制式化每個國家競爭法，在執行上顯然有困難。

對於以上疑問，贊成者提出幾項解釋反駁：

(1)跨國反競爭行為有增加趨勢，且影響WTO會員國之利益。

(2)國際性卡特爾及合併的調查，牽涉不同國家的司法制度。

(3)若WTO會員國的調查涉及其他會員國利益，這些受影響的會員國理應被告知。

(4)有關告知義務所增加的負擔，此制度可彈性調整，且各國調查資訊中仍有大部分仍屬非機密性，故此制度仍有存在的必要

(5)對於合作的承諾應被視為具有拘束力。

(6)等待跨國間的競爭法發展及推行到一定程度才進行合作事宜，是不切實際的。

各國競爭政策的合作型態，仍需視國家的競爭法執行經驗及經濟發展程度而定。採雙邊合作型態的國家通常有相似的競爭政策制度及經濟發展，這些國家幾乎是已開發國家。對WTO工作小組來說，發展程度不同國家之合作亦是研究的重點課題。

三、競爭政策對達成 WTO 目標之貢獻（包括促進國際貿易）

在WTO部分規範下（特別是進口救濟制度），保護的是生產者利益，而非競爭及消費者福利。為符合現代經濟全球化的趨勢，有必要以競爭觀點來重新考量WTO體系下相關規範，其中包括市場開放、非歧視條件及消費者利益等。在將競爭政策納入WTO多邊架構體系前，應先將競爭之相關概念納入WTO原則中。

競爭政策不僅能促成WTO目標，其資訊公開對促進投資亦有所幫助，其自由公平的投資政策使外來投資者於被投資國市場中，能有公平的競爭機會，並減少卡特爾及獨占情形的發生。

雖然競爭觀點有助於制定達成WTO目標之貿易政策，惟競爭法卻無法規範由政府所制定的貿易限制措施，如反傾銷政策。由於反傾銷政策所針對的應是掠奪性傾銷，但GATT第六條卻限制價格歧視行為；此外，經濟學者同意傾銷對進口國不一定會造成傷害，反而因進口品價格降低，進口國之消費者因而受益，故反傾銷策略應重新對生產者及消費者利益做平衡考量。而WTO一些防衛措施亦須以競爭觀點來重新檢視，如防衛協定中第十一條並未禁止由私人企業造成之出口自動設限，然而這些行為卻有損競爭。

由於跨國反競爭行為的增加，競爭政策的執行能確保市場通路，這與WTO目標一致。若反競爭行為發生在國外時，請該國之競爭法主管機關協助調查，在執行上常常因一些因素發生困難，這將是未來工作小組關心的重點，因此現階段工作小組應將焦點先放於不論從國際貿易角度或競爭角度來看都具有重大影響之反競爭行為。其中，進口卡特爾、出口卡特爾、國際卡特爾及國外廠商造成的市場通路問題對競爭之影響顯而易見，但國內惡性卡特爾，如價格限制、產出分配、市場區隔等，是否對國際貿易造成影響，則需要進一步討論。

將競爭政策納入多邊架構下有四個好處：

(1)反競爭行為對國際貿易投資有負面影響的觀念已被廣泛接受，但 WTO 體制並未規範此種行為。

(2)鑒於跨國性反競爭行為案例增加，需要多邊架構來補強雙邊及地域性談判之不足。

(3) WTO 競爭政策協定能推廣競爭之觀念，兼有教育的作用。

(4)競爭政策多邊協定能解決各國司法體系不同所引起的爭端。

WTO 的競爭政策標準或原則應是具有彈性的，其目的並不是要使各國的競爭政策制式化，而是提供概括性競爭觀念作為會員國執法依據。

多邊架構下，競爭政策所必須包含的要素亦是另一討論重點，其被提出應包括的要素有：

(1)透明化及非歧視性原則。

(2)對嚴重影響國際貿易及投資的反競爭行為的規範措施。

(3)各國合作關係。

(4)超然的爭端解決機構。

另有建議指出，透明化及非歧視性原則應是多邊架構下競爭政策所必須包含最重要的要素，因此多邊架構下的實質條款應包括對於制定競爭法、設置競爭法主管機關及禁止惡性卡特爾（hard-core cartels）等的承諾，但這並不包括積極禮讓承諾。另外，多邊架構下亦應包含國際合作條款，以促進競爭法及競爭政策的執行，而這些條款應視各國發展程度而定，如寬限期間（grace periods）、部分義務之免除（exemptions from certain obligations）、放棄（waivers）及保留（reservation）等。

雖然競爭政策對 WTO 目標之貢獻能促進經濟發展，但有三點值得注意：

第一、限制某一產業中的經營者數有時反而具有規模經濟。

第二、競爭法之豁免及除外適用制度對產業發展的影響極小，甚可忽略。

第三、對無效率的廠商來說，執行競爭政策可能會造成失業問題。

四、其它與競爭政策相關議題——反傾銷措施

反對反傾銷措施之部分會員國認為：

(一)現行 WTO 規範下允許反傾銷措施以保護國內產業，然在國內競爭法中低價銷售卻是合法的。

(二)反傾銷主管機關毋需阻止出口國所謂因傾銷所帶來所謂的「不公平利益」。

(三)國際經濟相關法律並不能約束各國因經濟體系產生之比較利益所帶來的貿易利得。

(四)各國考量的政治現實因素並不能做為 WTO 規範中存在有反傾銷措施的藉口。

因此，工作小組有必要將諸如反傾銷等政府之反傾銷行為亦納入討論，以競爭觀點重新檢討。

美國則認為，反傾銷法規與競爭法有不同的目的、基於不同的原則、處理不同的問題，因此並不贊成重開反傾銷談判的建議。

肆、結論

本文為貿易與競爭政策互動工作小組於 1999 年 8 月 10 日所提陳送總理事會之報告草案英文版摘要。這份「貿易與競爭政策互動工作小組」所提出的報告，僅為工作內容的陳述，並未作出任何具體建議，綜觀工作小組二年多來的討論情形雖然有助於增進各會員國對競爭議題的瞭解，然因許多 WTO 會員國並未制定競爭法，欠缺執法經驗，對於將競爭議題納入 WTO 架構下討論仍心存疑慮，各會員國對於本議題之爭論點主要有二：

(一)競爭政策與反傾銷措施：以日本及韓國為首的部分會員國認為，有必要將諸如反傾銷等政府之反競爭行為亦列入討論，美國則不同意重開反傾銷談判之建議。

(二)應否訂定多邊競爭規範架構：歐聯與美國則持完全相反之意見，歐聯主張競爭議題納入新回合談判，美國則堅決認為談判時機尚未成熟。

因此在一九九九年之西雅圖部長會議後，預測競爭政策議題仍會採「繼續『貿易與競爭政策互動工作小組』目前之工作」方案來進行討論。

