

學術活動

從中華台北的角度談競爭法與政策的目標與運作*

徐宗佑**

主席、各位女士、各位先生：

大會籌備處希望本人從中華臺北的立場來談談在主題一當中所涵蓋的議題，也就是競爭法與政策的目標與運作。

在將近十年的政策辯論之後，中華臺北在西元 1991 年決定要建立一套法律架構，以增強其競爭政策在各個領域中的運作，這也就是今天我們的公平交易法。此法在中華臺北的法律史上乃是相當晚近的一項產物。其範圍涵蓋之廣，反映了立法者認為在經濟領域中普遍存在著反競爭與不公平的商業行為，此一發展已被視為中華臺北政治民主化與經濟自由化中的一項基本要素。

本人自公平交易委員會西元 1992 年成立以來，即擔任主任委員迄今，目睹並親身參與了此一以公平法來建立一個新貿易秩序所作的努力。因此本人雖不敢說是最有資格的，至少也相當適合向諸位報告我們與主題一的議題有所關連的經驗。接下來我將就大會籌備處所議定的原則進行報告。

在過去十年當中，中華臺北已經完成了一系列的改革，以使其經濟型態更接近於市場導向，意即以競爭而非國家來主導貿易的方向。事實上，既然經濟已經成長到其規模與複雜度都使得無論多有能力的政府，都無法藉由施政計畫或積極干預而有效管理的境地，改革已是無法避免的潮流。自西元 1981 至 1993 年之間，

* 本文譯自本會王主任委員志剛博士於亞太經濟合作會議競爭政策暨競爭法研討會所發表專題演講「The objectives and operation of competition law and policy from Chinese Taipei's perspective」。

** 本文譯者為本會企劃處專員。

雖然全球在這段期間內經歷了幾次經濟衰退，中華臺北的年平均經濟成長率卻達到 7.7%，相較於鄰近的經濟體而言這個數字算是相當高，而與此同時，我們的通貨膨脹率卻只有 2.2%，失業率也只有 1.7%。我們深信中華臺北所追求的經濟自由化政策，對我們的經濟穩定成長具有相當大的貢獻。

中華臺北的經濟自由化過程中，有數點與競爭政策的要素相符合，就如同紐西蘭的貿易部已在討論題綱中正確地指出的，這些包括了自由貿易、解除管制、民營化、競爭法與產業政策。

在進入討論題綱上所列的議題之前，我想先就中華臺北在所謂“競爭政策”這個廣泛的概念所涵蓋的領域中，有過甚麼樣的成績，先作個簡短的說明，以供各位作為理解的背景。

在自由貿易的部份，中華臺北自 1980 年代中期以來，即進行了一系列開放市場的努力。在 1984 到 1994 年之間，我們進行了七次自發性的大規模關稅調降，幅度平均在 70% 左右。特別是在工業產品方面，平均的名目關稅從 1984 年的 24.4% 降低到 1994 年的 6.5%，農產品的平均關稅也在這段時間從 34.82% 調降到 21.63%。這些成就，再加上中華臺北為了參與 GATT / WTO 所進行的關稅讓減，都使得我們的關稅等級與 OECD 國家所定的範圍非常相適相應。

而在非關稅部份，中華臺北過去自由化的努力以及其為參與 GATT / WTO 所作的讓步，都使得 GATT / WTO 所不認可的進口數量限制，立即或經過一段過渡期後得以完全解除。

在服務業貿易方面，近年來我們自由化的努力，已經得到了相當可觀的成果，而在嘗試加入 GATT / WTO 的過程中，此一成果又反過來幫助中華臺北達到更進一步的自由化。中華臺北在開放服務業貿易的承諾上所預定的時間表，相較於類似處境的經濟體，被其貿易夥伴們視作最具綜合性且自由化等級最高者之一。服務業部門的自由化將伴隨著中華臺北在各個服務業部門上的逐漸解除管制而更加深化，這是中華臺北計畫成為區域營運中心的雄心壯志之一。

貿易自由化使得更多的競爭者進入國內市場，因此，國內消費者將可獲得較佳且較便宜的商品或服務，然而國內產業將面臨體質調整的壓力，以因應全球性

的競爭，我們認為要使得我們的產業在全球市場上更有競爭力，這是必要的過程。

在解除管制的部分，自 1980 年代中期以來，解除管制已經成為中華臺北經濟政策的首要重心。在邁開解除管制的腳步之前，中華臺北在 1960 及 1970 年代間的經濟型態屬於緊密性管制，其對於經濟成長的穩定與快速仍有其貢獻。在那些受到管制的部門裏，市場的進入是受限制的，以避免不必要的資源浪費，同時幫助產業在最短的時間內達到必要的經濟規模。解除管制的腳步始自各種外匯及利率管制的放鬆，然後是開放證券業、銀行業、運輸業、電訊業及各種其它產業的市場，給國內外的新加入者。除了市場開放以外，對已自由化的部門，管制者也可以自行或以與施行競爭法最首要的公平交易委員會合作的方式，逐漸降低管制和其他形式的干預。

在民營化的領域裏，在 1960 及 1970 年代間，國營事業曾是實現成長導向經濟政策的重要工具，特別是在私有部門沒有能力或曾因風險太高而不願投資的領域裏。然而，中華臺北的經濟已經發展到了許多國營企業的功能，已經可以被私有部門的能力所取代。同時國營企業內在經營無效率，也已逐漸成為國家的負擔。為了持續經營這些無效率的國營企業，必須提供他們相當的獨占權力或以政府財政補貼來彌補其虧損，從而將使得整體經濟受到相當的損失。民營化於今，已被政策制定者視為唯一的解決方案。到目前為止，我們已經完成了國營的鋼鐵公司、石化公司、工程公司及產物保險公司的民營化；而另一些國營企業，包括公營銀行，都已列在民營化第二及第三波的名單上。而對於競爭法的執行者，特別是公平會，最重要的就是監督這些國營企業的運作以避免其濫用剩餘的獨占權力。

在產業政策的領域裏，產業政策的細心籌畫與實施，已逐漸被視為中華臺北經濟成功的因素之一。執行產業政策的工具，如政府直接補助，稅率誘因和其他形式的補助，加上國營事業和法定的獨占和寡占，共同導引出了過去被視為正確的產業發展方向。

所有這些政策工具都影響到競爭，而且在今天的經濟環境下，它們必須且事

實上已在被重新評估。對像中華臺北這樣一個複雜且國際化的經濟型態，補助等種種方式效用不大，卻能產生等量的反競爭效果以及損害整體經濟的公平性。競爭法的執行者與產業政策制定者的要務，是共同尋求一個介於產業發展與有效或公平的競爭所能帶給經濟的利益之間一個妥適的平衡點。

各位女士、各位先生，本人並非來此宣揚為何中華臺北的經濟發展如此成功。毋寧說是想告訴大家我們希望以競爭法及政策來協助進一步的經濟發展，同時增進我們消費者的福利。

爲了這個目的，我想先簡單地解說一下我們的公平交易法。如同先前所談到的，此法涵蓋面廣泛，反應了立法者對其中問題有一綜合性的解決方案的意圖。此法提供規則以管制獨占／寡占性定價及其他行爲，結合，聯合訂價及競爭者之間的水平聯合行爲，以及垂直限制行爲。除了這些屬於反托拉斯的範疇以外，此法也提供管制不公平交易行爲的規則，如不實廣告、損害商譽、仿冒以及侵害著名商標等。對於在中華臺北漸受歡迎的一種銷售型態—多層次傳銷，本會亦擁有法源以對其建構一套管理架構。

爲確保其有效施行，公平法賦予本會可發出停止及禁止令的規範權力，以要求改正不法商業行爲，以及如不服從命令可施以行政罰鍰的權力。除此之外，此法亦賦予民間有要求民事損害賠償或刑事救濟的權利。

雖然法院或檢察官亦有此權力，施行公平交易法的責任大部分仍落在公平交易委員會身上。公平會乃是一獨立的行政機構，擁有某種程度的司法權力及功能，本會擁有揭發不法商業行爲的調查權。

本人已經另外準備了一份對於公平交易法與公平交易委員會較爲詳盡的報告，稍後將會提供大家。

接下來我將從中華臺北的立場來處理三個主要的議題：(1)競爭政策的方式；(2)競爭法的方式；(3)在競爭政策的籌劃和競爭法的實行中，特殊的考量因素。

競爭政策的方式

將自由化、解除管制及民營化視爲廣義的“競爭政策”的一部份，早已是我們

的立場。當經濟已被高度地自由化，私有部門及民間經濟活動已成為經濟的主流時，競爭法乃是，且可能是最重要的，競爭政策的一項元素。然而，在經濟自由化的早期階段，競爭政策的首要目標，也就是資源的有效分配與消費者的較佳選擇，可以更有效地被貿易自由化與解除管制所追求，以及被私有化所補充。貿易自由化與解除管制可以有效地改變某一特定部門的整個結構，或甚至整個經濟當中的數個部門；貿易自由化與解除管制對於一個分配扭曲或受到嚴密控制的經濟，尤其有效。

就其屬於個案處理的性質而言，競爭法對於改變一個過度集中的部門，效用不大。特別是在競爭法的主管單位不具有權力以命令剝奪或解散，以消除現存的過度集中時。然而，當一個特定部門藉著將競爭者引入市場而獲致足夠的自由化時，競爭法及其施行將可在維持市場秩序及避免私人經營所造成的扭曲上，扮演重要的角色。更有甚者，以競爭法一般所採用的個案評估方式，最可能使得其執行得以精準。

就中華臺北的情況而言，雖然公平交易法並未賦予執行的權責單位，有剝奪或解散前已存在的獨占或寡占之權力，但在適當的時機，公平會確實有權以協調其他管制單位的方式，加速某特定部門的自由化或解除管制化。這個作法是爲了窄化公平法當中有一段條文排除了此法對已受管制產業的適用，本人將稍後再詳細地討論這個部份。

對於產業政策與競爭政策之間的關係，中華臺北的政府最近清楚地宣示了政府的意圖，即在塑造整體經濟政策時，相較於過去的產業政策，將加強競爭政策的份量。

本人在此所要傳達的訊息乃是，對我們整體的經濟政策而言，競爭政策乃是，如果不是最重要的話，一項重要的元素。作爲競爭政策的一部份，我們期望競爭法能被積極地施行，甚至帶動屬於其他權責單位所負責的自由化和／或解除管制化。

競爭法的方式

公平交易法在執行時採行雙軌制系統：行政體系及司法體系，公平會乃是此

一行政體系運作的核心，擁有施以行政處分的權力；而司法體系提供民事的損害賠償以及在某些情況下，提供刑事的救濟。

在聯合行爲、獨占或寡占行爲，限制轉售價格，以及例如不實廣告等大部份的不公平交易行爲裡，涉案的一方可藉由向公平會或法院或向二者同時檢舉的方式以尋找損害賠償。上述二機構可同時獨立地處理該等案件，且可能最後獲致不同的決議。因此，爲避免衝突，我們付出相當的努力來協調兩機構以獲致共識。而在實務的運作上，法院相當尊重本會對公平法解釋的建議，或甚至此法在某些案例上的運用。

因爲中華台北的廠商多屬中小型企業，因此本會執法首要著重在共同的行爲，例如聯合行爲或獨占限制，而對結合的控制則持較爲寬鬆的立場。

雖然本法對水平聯合的管制持當然違法的態度，此原則的運作仍可依下列而爲減弱：(1)本會運用職權將影響競爭較小的聯合案排除適用，及(2)在不同的情況下有不同的例外允許，例如對經濟整體有益且符合公共利益而爲之的進出口卡特爾，中小型企業間共同研發以提高技術、改良品質、統一商品規格等型態的聯合行爲，及不景氣卡特爾等。

公平法要求本會對垂直限制(除了限制轉售價格以外)及廣義的不公平交易行爲的適用採合理原則。本會在實務運作上均調查涉案公司的市場占有率或與此案相關的交易量，以確定涉案行爲的影響是否應由本會予以行政處分。

當本會考慮是否給予本質違法的聯合行爲以排除適用，或是否受理未在本法中明確規範的不公平或欺騙的商業行爲時，公眾利益的考量扮演著重要的角色。

結合的規範則要求本會考量該案對整體經濟的利益是否能超過意圖結合者所造成的反競爭影響。

受管制部門中的企業的某些行爲，以及智慧財產權的擁有者，均享有對公平法的排除適用。公營事業，公用事業及運輸業等，依行政院之許可，可享有五年過渡期的除外適用，此期限將於西元 1996 年 2 月到期。

在競爭政策的籌劃和競爭法的實行中，特殊的考量因素

自然獨占

自然獨占通常指一市場規模僅能容許一至二家公司有效率地經營，而在一封閉的市場中供需受限於當地的資源與通路時，此現象更為普遍。但當國際貿易發生時，相關的市場將會擴張，而造成自然獨占的條件也將隨之消失。因此，解決自然獨占最佳的方案似乎就是開放市場進行國際貿易。

接下來的議題就成了相關的產品是否適合國際貿易。就某些特定的產品而言，距離與運輸一直是發展國際貿易最主要的問題。然而，就運輸業與電訊業今天的狀況而言，很少有什麼產品是無法進行國際性交易的。

就中華臺北而言，自然獨占大部份發生在服務業，如証券集保服務，証券交易，農產品批發，及某些電訊服務。這可能是因為服務業交易的性質，亦即生產與消費發生在同時，因此造成生產者／供應者及消費者間的地理親近性，使得此種交易較不具有國際性。電訊科技的進步或可協助降低供需雙方地理配置的重要性，從而增加了國際貿易的可能，這個趨勢被烏拉圭回合中頻繁的服務業貿易自由化談判加以突顯。

公平交易法並未授務本會直接打破現存的壟斷局面的權力，但確有提供本會與其他主管機關溝通規範這些獨占的基礎。在配合中華臺北持續地自由化腳步之時，本會一直監督著法定的獨占事業並經常檢討其存在的需要。同時，本會也運用一套標準編列了一份被認為是獨占的廠商名單，嚴密監督他們的訂價及其他商業行為，尤其是那些屬於差別待遇性質的。

管制部門

管制部門一般而言涵括了公用事業、運輸、電訊、金融、證券及保險等。公平法並未對這些部門給予全面性的除外適用，而係以所謂「其他法律規定之行為，不適用本法之規定」的方式加以排除在外。因此公平會乃係以成立工作小組的方式，就因該條項規定，致可排除公平法適用的範圍加以檢視。工作小組分成七個研究分組，迄今並已召開五一次會議，檢視了二一五種法規。同時，工作小組並分別與經濟部、交通部、內政部、教育部、農委會及其他相關部會進行研商，俾就若干已不符現今自由化經濟體制的法規逐一檢討。此項工作並將持續進行，俾吻合不斷更迭的經濟環境。

公營事業

在 1960 及 1970 年代，中華台北仍屬典型的開發中經濟體制，當時許多經濟活動仍存在高風險，因此有政府或其機構(如公營事業)介入之必要。惟誠如本人曾提及者，時至今日民間部門已有能力承擔絕大部分的經濟活動，因此公營事業已不再需要了。公平法中對於公營事業經行政院許可之行爲給予五年的除外適用規定，而隨著該項年限之即將屆滿，公營事業將如同民營企業般，一體適用公平法。

事實上，前述豁免適用公平法的行爲相當少數。因此公平會非常重視公營事業或政府機關本身在採購計畫中所實施的差別待遇行爲，並且依據公平法的相關規定，訂定了「行政機關私法行爲適用公平交易法之審度原則」。如考量政府採購市場在中華台北經濟規模所占的比重，公平會對於此一部分行爲之處理，不但有助於競爭活動公平性之維持，並可有效降低政府採購成本。

其他的豁免規定或特殊考量

中華台北的公平法中對於智慧財產亦給予特殊考量，例如法條中即規定，依據其他智慧財產權法行使權利的正當行爲，可排除公平法的適用。公平會對於此一規定的解釋，並不認爲智慧財產權人所爲的各種行爲均可排除公平法的適用，而係應運用競爭法，在智慧財產權人及使用人之間，維持利益的平衡。此一利益平衡點係浮動的，尤其對於一個企圖自技術進口者轉變爲供給者或出口者的經濟體而言，更是如此。對任職於公平會的我們而言，此係一項極爲精密的工作。

公平會對高科技的聯合研發、中小企業在面對大型企業競爭下所採取的聯合行爲等給予特別考量。特別是當本地市場發現了隨著連鎖商店如 7-11 或其他大型超市的快速興起，傳統零售市場業已面臨來自大企業的強大競爭壓力，並有被逐出市場的可能。針對此一課題，公平會亦已成立了研究小組，俾就大規模配銷網路所存在的效率，以及中小企業對於經濟體所帶來的非經濟利益，予以平衡的考量。

結論

主席，本人在結論中將指出中華台北在建構及實施競爭法與政策的經驗上，

已經證明是正確的。當世界經濟面臨衰退壓力時，我們用以增加國內市場競爭的自由化政策以及其它政策幫助了我們在經濟上穩定成長。這些政策同時也產生了足夠的壓力來促使我們進行結構上的轉化，以具有國際性的競爭力。

因為我們自身的經驗，中華臺北支持 APEC 會員體之間就競爭法與政策進行討論。我們相信這項作法將有助於至少兩項目的：(1)藉由指出並建構正確的途徑，以處理會員體與具有或缺乏競爭法與政策所相關的貿易與投資障礙，促進貿易與投資自由化；以及(2)藉由提供不同經濟發展程度的會員，以正確的方式來設計競爭法與政策，促進個別會員的經濟成果。

毫無疑問的我們仍將付出許多努力才能達到預期的成效，中華臺北已經準備好盡最大的努力來參與此一過程。

謝謝大家。