

各國競爭政策動向

許淑幸*

一、各國競爭政策動向：

目前主要國家競爭政策動向，約朝以下方向發展：

- 1.對於壟斷採取嚴格措施
- 2.強化結合管制
- 3.擴大競爭法適用領域

謹就各國競爭政策動向說明如次：

1.美國：

(1)柯林頓政權下之競爭政策：

一九九三年一月，民主黨政權誕生，同年六月新任反托拉斯局長上任，其所強調之重點課題為，加強合併規制、加強垂直交易限制、確保消費者利益、廢止反托拉斯法之國際執行等。具體而言，例如：針對相隔十數年之垂直合併或限制轉售價格行為提出訴訟、廢止一九九五年垂直交易限制指導原則、對於違反事件之審查能自動提出協助之企業或個人可免除追訴之明確化、有關托拉斯執行之國際事業活動指導原則之修訂等。

一九九五年四月，新任主委Robert PITOFSKY 就任以來，並無發表具體之施行方針，僅宣示需強化競爭法之運用。

(2)卡特爾規制：

從來，有關競爭事業間之水平協定、價格協定、入札談和等均被處以刑事罰。一九九〇年休曼法中對於違反行為已提高罰金上限金額，現在罰金上限金額已提高至一〇〇〇萬美元。

*本文作者現為公平交易委員會企劃處科長。

一九九四會計年度，反托拉斯局正式審查之個案計有一五六件，七十八件提起訴訟(其中，有五十七件是刑事事件)。同年度中，有九位當事人被宣告一、四九七日之拘禁刑，個人及事業合計被科處四、〇二四萬美元罰金。

(3)合併等企業結合規制：

對於減少實質競爭、形成獨占之企業結合予以禁止，對於一定規模以上之合併、持股、資產取得，均需事前向法務部及聯邦交易委員會申報。

美國於一九八〇年代曾提及欲緩和合併規制，惟最近又加強其執行功能，對於主張合併後會使效率提升、進入市場容易之企業結合行為亦較為容易遭受否決。

一九九四會計年度美國反托拉斯局及聯邦交易委員會總計受理四、六〇二件合併申報事件，其中，九件經反托拉斯局決定禁止，一件經聯邦交易委員會決定審判。

(4)競爭法適用範圍擴大之規制緩和：

為防範不必要之管制損及美國企業競爭力暨加強反托拉斯法之施行，聯邦交易委員會已順應政府經濟規制緩和措施，對於除外適用規定進行修正。

2.歐盟：

歐盟理事會將一九五七年羅馬條約第八十五條及八十六條視為歐盟競爭法之依據，執行機關歐洲委員會下設第四總局(競爭總局)負責政策擬定及違反事件之調查等，歐洲委員會進行違反事件調查時，加盟國政府需給予必要之協助，此種協助關係近年來更加緊密。

(1)卡特爾及濫用市場支配地位規制概要：

有關共同市場內之競爭制限協定及支配地位濫用行為，歐洲委員會係依羅馬條約第八十五條(共同行為之禁止)及第八十六條(濫用支配地位之禁止)規定辦理。近年來，價格協定、圍標、垂直的輸出入禁止等重大違反行為為科處高額制裁金。

一九九四年七月，歐洲委員會曾處理二十二家公司就瓦楞紙從事價格

協定行爲，制裁金總額達一億三千二百一十五萬ECU，另同年十一月亦曾處理歐州三十四家水泥製造廠及事業者團體從事價格協定行爲，制裁金總額達二億四千八百萬ECU。

(2)合併等企業結合規制：

歐盟對於合併之規制亦採事前申報制，歐洲委員會即會就其合併行爲是否會妨礙其實質競爭、加強支配力量等予以審查以決定管制與否。

一九九四年歐洲委員會受理九十五件合併申報，經審查後決定禁止其中一件結合申報案，自一九九〇年訂定合併管制規則以來計禁止二件，一九九三年曾修正該原則，一九九六年未將再度修正。

(3)競爭法適用範圍擴大之規制緩和：

近年來，歐盟各國進行政府管制緩和，競爭政策適用範圍擴大。

3.亞細亞、大洋洲諸國之競爭法：

近年，亞細亞、大洋洲諸國隨著經濟發展，競爭法制漸漸整備、擴充。澳洲、紐西蘭、韓國、印度、巴基斯坦、斯理蘭卡、泰國等訂有競爭法之國家均加強法律之運用，並加強修正檢討中。另印尼、馬來西亞、菲律賓等尚未制訂競爭法之國家則檢討需否制訂，此外，社會主義國家如蒙古、越南等亦刻正計畫制定競爭法。

4.舊蘇聯、東歐諸國競爭法之導入：

舊蘇聯、東歐諸國於社會主義政權崩壞後，已然導入市場經濟，目前亦採用競爭政策，國營事業民營化及價格統制之廢止係其當前面對之課題，競爭法之重點係針對國營事民營化後有關濫用市場地位之處置。

二、國際競爭政策調合

日本公正取引委員會與國外之協商工作係由官房總務課下之涉外室負責，因此，競爭政策國際調合之工作主係由公取會涉外室推動。由於各國經貿間之互相依存度愈來愈深，貿易政策和競爭政策間之關係十分密切，惟因各國對競爭政策所採取之觀點並不一致，爰有調合之必要。目前日本公正取引委員會定期與美國、歐盟、韓國(每年)、英國、德國、法國、加拿大(每二年)就競爭政策動態及重要案件進行討

論，最近常提到的是合併及規制緩和問題，至於多國問題通常則提至OECD競爭政策委員會或UNCTAD等國際組織討論。

競爭政策合作之議論始於一九四八年之「哈瓦那憲章」直至一九八〇年代，關於此類政策之所議及各國競爭法規整合方成為國際組織注目之焦點。此外，經過GATT貿易自由化之持續努力，貿易障礙雖已逐漸解除，惟限制競爭行為卻逐漸形成另外一個問題。因此，OECD(經濟合作發展組織)、UNCTAD及APEC等國際組織目前均致力於競爭政策之合作，以提供一個自由、開放及公平之競爭環境以確保WTO之運作功能，此外，各國間亦常透過區域協定或雙邊協定方式進行執法合作，謹分別說明如下：

1. 國際組織方面：

(1) OECD方面：

OECD對競爭政策之討論主要係於競爭政策委員會中討論，該委員會原先稱為RBP委員會(The Restrictive Business Practices Committee)，設立於一九六一年，後於一九八七年改名為CLP委員會(The Competition Law Policy Committee)，所管事項如下：

- ①研究各國及各國國際機構商業行為、現行法律之運作情形。
- ②比較檢討各國競爭法規及其基本原則。
- ③研究獨占或限制性之商業行為。
- ④制訂標準化限制性商業行為及相關行為用語。
- ⑤檢討對國際貿易不利之限制性商業行為。
- ⑥就以上事務向OECD理事會報告並提出建議。

有鑑於OECD當局發現各會員國在朝向競爭政策之整合方面已有顯著之進展，爰於一九九四年四月十一、十二日發表「競爭政策整合中期報告」，該報告指出各國間競爭政策、法律、執行方法及分析工具等方面更廣泛整合之好處，此外，並論及有關競爭法所包含之範圍、非價格垂直限制之處理、市場支配力的濫用、獨占及合併案之審查等方面仍需作更大之努力，以取得較廣泛之共識，此外，該報告中並提出一中期工作表，允許OECD繼續帶領競爭法朝向國際整合，其工作要點包括：

- ①繼續從事主要競爭政策與執行之分析工具的研究。
- ②檢討現行執行實務及方式，以加強國際合作。
- ③繼續審查競爭政策歸併於未來國際協定的可能性。
- ④檢討競爭規則對法定獨占事業之適用性。
- ⑤繼續研究分享及協助取得機密資料的可能性。
- ⑥繼續從事於整合暨審查、評估合併對競爭影響之作業程序。

此外，OECD並於一九九五年發佈各國簽署雙邊協定之建議書，提供有關資訊交流與競爭法執法機構間對影響國際貿易之反競爭行為相互告知、諮詢之建議。

(2)UNCTAD方面：

UNCTAD為聯合國下之組織，一九六八年因先進國家私人企業之商業行為造成對開發中國家之影響，而展開此方面之研究，一九七九年即討論有關限制商業行為(RMPS)之相關事宜，其中要求限制先進國家私人企業行為，並設立一專責機關負責監督，惟受到先進國家反對，迄一九八〇年才在聯合國第二次會議上達成協議，並於同年第三十五次會議上通過。

此外，UNCTAD並於一九八四年提出MODEL LAM以作為各國制定公平法之參考，一九九五年三月對技術合作及協助做出決議，並建立一資訊體系，以提供先進國家規範RBPs之經驗。

(3)APEC方面：

APEC於一九九四年八月資深官員會議(SOM)中提出競爭政策行動綱領，並加強各會員國執法機關間之合作，其後，紐西蘭於一九九五年二月APEC貿易投資委員會(CTI)會議中，即已提議將競爭政策納入討論之議程，接續在一九九五年二月之會議中，紐西蘭再度建議APEC一九九五年之工作計畫應包括競爭政策，最後APEC/CTI決議將競爭政策納入十個工作議程中，以加速AP EC地區建立貿易與投資自由化之目標。

2.區域協定方面—以NAFTA為例：

北美自由貿易區協定(North American Free Trade Agreement,NAFTA)於一九九四年元月一日正式生效，並且預計在十五年內撤除區域內所有的投資

及貿易限制。此意味著美、加、墨三國對於推動境內自由競爭、撤除市場進入障礙、提昇事業經營效率及消費者福祉的長期承諾。

NAFTA 希望藉由貿易障礙的撤除，達到促進競爭的目的。雖然，協議本身並未直接論及反托拉斯法的執行問題，但是仍為美、加、墨三國反托拉斯法執法機構間的合作，提供了一個極佳的架構。在NAFTA 第十五章第一五〇一條即指出，加盟國應該採行或維持競爭法，並且應就其執行與其他加盟國間進行諮詢與合作。第一五〇四條並授權組織所謂的「工作小組」(working group) 專責區域內有關競爭法及政策、貿易法等議題之討論。NAFTA 雖然表達了對於競爭法執行合作的承諾，惟其實際的運作，仍是透過雙邊的方式為之。

3.雙邊協定方面：

目前已完成之雙邊合作協定有 1.美國—澳洲協定，2.澳洲—紐西蘭協定，3.美國—加拿大協定，4.德國—美國協定，5.美國—歐盟協定等，各個協定所強調之合作範圍因合作對象而有所不同，基本上，美國與澳洲、加拿大及歐盟所簽訂的合作協定，在性質上較屬於防禦(defensive)性質的協定。其設計主要係在避免執法過程中所可能引發的衝突，特別是涉及執行反托拉斯法的域外管轄權時尤然。因此，其內容主要仍侷限於實際執行作業的告示、歧見的諮詢及(依據機密法可揭露)資訊的共享等。

一九九一年美國與EC簽訂的協定，開展了執法合作的新紀元。除了傳統為了避免衝突所設計的告示條款外，該項協定更強調如何透過合作使得反托拉斯法的執行更具效率及更有效果，其中最重要者即為「積極禮讓」(positive comity) 條款。依據該項條款，簽約的一方可要求他方進行必要的反托拉斯法調查。雖然，截至目前為止，尚未有實際案例發生，惟其業已代表了執法合作的新里程碑。

隨著全球化經濟體制的形成，跨國性交易所占的比重亦逐步提高。在此一環境下，無論就反托拉斯法執法當局而言，抑或就跨國籍企業的觀點，提高各國反托拉斯法執法機構間的合作，應係避免或遏止反競爭行為之最有效途徑。