

# 對亞太經濟合作組織會員提供技術 合作以促進競爭法之制定 \*

林珍年 \*\*

## 壹、引言

倘若亞太經濟合作組織成立之主要目標在建立會員間之自由貿易，則其不僅應著眼於減低自由貿易之外在障礙一如關稅及其他之進口限制措施，其更應擴大會員間之競爭環境。基於上述理由，亞太經濟合作組織貿易投資委員會（以下簡稱 CTI）之職責即在調查如何提供會員間協調其競爭政策之適切協助。特別地，CTI 目前正試圖對急欲制定競爭法或甫制定競爭法之會員國建立一提供技術協助之運作方案。

縱然 CTI 有上述構想，其不僅必需審慎衡酌建立一提供技術協助之最完善方案，且對相應產生之各種挑戰亦應有所認識。本文首先概述現今同意提供技術協助之程序；接著探討亞太經濟合作組織於提供競爭法之技術協助或促進相關施行條文之制定後可能面臨之各項挑戰；並試以就亞太經濟合作組織對以達到競爭法現代化為目標之會員應扮演之角色提出淺見；最後，則討論如何提供技術協助。

## 貳、現今之技術協助

### 一、技術協助樣態

技術協助計畫基本上可將之分為三種樣態：第一種類型即一般性雙邊協助計

---

\* 本文譯自亞太經濟合作會議競爭政策暨競爭法研討會 Dr Normin Pakpahan 所發表論文「Technical assistance to APEC member economies for competition law and policy enactment」。

\*\* 本文譯者前為公平會法務處專員。

劃；於此計畫中，雙邊協助計畫當事人會員之一——例如美國藉由其國際發展機構 (USAID) 對受惠國或受惠會員——例如印尼即提供特定領域中之專家以協助其發展其本國無法獨立發展之特定經濟。舉例言之，美國目前正透過 ELIPS 計畫（註一）協助印尼政府發展其競爭法之現代化。第二種類型則為國際組織——比如亞洲開發銀行及世界銀行所提供之多邊協助計畫。最後一種類型為三邊協助計畫，亦即一會員國出資委請另一會員國協助受惠會員國，比方說，美國 USAID 透過 ELIPS 計畫，可能聘請荷蘭法律學者協助印尼政府草擬公司法。有些協助計畫事實上可促進一種以上之經濟發展架構。上述三種類型各有其優缺點，容後詳述。

縱然每個提供協助之會員或國際組織各有其考量之優先順序，然基本上，技術協助主要著眼於偏遠地區及農業發展、環境保護、特別工業發展、及人力資源之發展及訓練等之協助。上述技術協助計畫對大多數會員全面發展目標來說自屬重要；惟倘若會員國建立國際組織之長遠目標，在促進會員們於日益增加競爭區域內均隨時具有競爭力者，則上述提供協助之會員或國際組織亦有必要提供有關競爭發展及其他經濟法修正措施等之引人興趣之技術協助。基於上述目標，有必要瞭解同意技術協助之程序運作方式。

## 二、同意技術協助之程序

---

註一：此件四年 ELIPS 計畫預計於 1996 年屆滿。有關此計畫更進一步之資料，請參考 Normin S. Pakpahan, "Economic Law Reform in Indonesia: Theory and Practice"。

註二：以亞洲開發銀行 (the Asian Development Bank，以下簡稱 ADB) 提供技術協助同意程序為例，首先，ADB 國家任務小組 (The ADB Country Mission) 與印尼政府相關主管機關中之外國協助單位進行協商，商討在短期內需要 ADB 贊助提供何種協助（方案）；接著，任務小組人員則有可能協助相關之印尼政府主管機關官員填寫所需協助之官方要求，此稱為「需求基礎」 ("PROPOSAL REQUEST BASIS")；ADB 中之亞東方案辦事處 ("PROJECT EAST OFFICE") 之區域性資深經濟專家隨即赴印尼與 ADB 駐印尼任務小組及相關印尼官員就上開方案進行協商。倘若資深經濟專家同意提案內容，則其將提出印尼策略報告 (The Country Strategy Paper for Indonesia)，報告中詳列印尼政府於短期內所需之各項協助計畫，並將報告交由 ADB 設址於馬尼拉之管理部門審查。

按每個提供協助之國家、經濟體或國際組織各有其同意技術協助之標準，然亦有其相同之考量因素。舉例言之，多邊協助機構通常採取三段式測試法（註二）。首先，所提方案是否與該國整體發展之目標相符（按並非所有方案均適於所有國家）？第二點，實際所擬之方案內容是否設計出最合適方法以完成方案欲達到之目標—比如說，所使用之電腦是否有足夠之電力、抑或是電力不足？由另一角度觀之，方案所設計之內容是否得以產生所需之成果？最後，以成本利益分析觀點，所提方案是否具正當性？亦即，就所有提出技術協助需求中，就某項需求擬定之方案較其他需求方案是否更具必要性？

除了上述考量因素外，雙邊協助計畫通常有另一層之考量，即確定所提供之協助方案與提供協助者之利益是否相符（註三）—自然上述利益與本國之政治與經濟因素亦密切關連。當有些國家已開始重新評估其在國際協助扮演角色之際，由亞洲

---

註三：舉例言之，USAID 於印尼設立之四項目標與該等機構策略中之四項基本目標一致。此四項目標為(1)建立一自由市場環境以確保持續之經濟發展；(2)提高人民之健康與福祉；(3)降低自然資源與環境之人為剝蝕；以及(4)提高重要機構之效率以援助人民之權益與人民之參與。

USAID 協助之第一項目標，即為經濟法中基本改革與競爭法特別改革間如何調和之問題。美國正確地瞭解到協助印尼建立現代經濟法律系統不僅有益於印尼與美國之經濟利益，同時亦有助於全球利益。是美國將之稱為雙贏關係。藉著就法機構相對極少之投資，美國、印尼及全世界將獲取極大利潤。也許有些人會質疑提高印尼之市場競爭力是為其本身之利益，然而自由開放市場代表著在印尼市場上，所有事業—包括外國事業均有較佳之競爭機會；同時亦使得印尼人民能夠享有較高之生活水準及提高印尼產品在國際市場之競爭力；此外，並增加於烏拉圭回合結束中明白揭示之改善全球人民生活之全球貿易量。

第二項及第三項目標於其標題中可明白瞭解其義。第四項目標則可藉由建立一經濟法之基金會而加以實現。如果吾人可證明法律機構實際上支持 Pancasila 原則（即指引印尼人民生活中社會和諧 (societal harmony) 與社會平衡 (social equality) 之五大原則），則對法律機構產生懷疑之人將會發覺該等機構是可被信賴的。此部份可待經濟法改革成功後再加以討論。

太平洋經濟合作組織為國際貿易之自由化提供技術協助或許能對許多急切需要之協助計畫有所助益。

### 三、現行程序之檢討

關於現行之程序，可舉提供協助會員就提出競爭法及競爭政策之發展與改革技術協助之要求所考慮之因素為例。第一點，政府當局將發展競爭法及競爭政策改革視為當務之急，且與多國組織或雙邊協助方案管理部門於初期協商溝通階段，亦表達其欲發展上述目標之高度決心與意願；實務上，在此階段中，通常由提出技術要求協助國家之一位資深官員連署支持，如此方能將改革之重要性適當地傳達給贊助機關、銀行或機構之相關人員。第二點，為確保競爭法改革內容符合整體之發展目標，改革之方向尤需儘可能以實施官方之經濟發展政策。第三點，當局政府就為達成改革競爭政策之目標，應與贊助組織中之人員合作研擬改革計畫。蓋目標越明確，越容易訂定出達成目標之相關方法與步驟。最後一點，要求提供之技術協助在與其他可能運用到相關資源之要求協助方案間，必需具有其正當性。藉由上述之審查程序，要求提供協助之國家得以增加其爭取有關發展競爭法及競爭政策之技術協助之有力機會，進而並獲得技術協助。

## 參、外援性技術協助 (external technical assistance) 所帶來之問題

雙邊技術協助之另一優點即在其對國內政治及／或預算上之壓力有較高之敏銳力。舉例言之，美國由政治及預算之觀點重新評估其於全球之優先次序，沒有一項外國協助方案係屬不可延宕擱置者。USAID 曾被特別指明將被完全裁撤，倘該機構真被裁撤，則由美國提供之技術協助將大大受到威脅或甚至被完全地抽離；且因美國對以提供技術協助機構之建立一直居於最前線，該機構之裁撤將使印尼之法律改革因而受到束縛。縱使在印尼政府中有甚多致力於法律改革之推動者，然而在面臨其他壓力之考量及衡量下，如改善全民健康等，欲於法律之改革方面為預算上之投注，則殊顯困難。藉由財政方面支援，使機構得以建立，美國將預算問題自印尼決策部門中對吾人於 ELIPS 計畫所作之努力表示反對之人中所可能援引提出者，加以排除。

當考慮到競爭法及競爭政策之改革問題時，有必要求助於外援之技術協助。然而當透過外援性技術協助以發展新的競爭法時，則發生是否競爭法因外援性技術協助之採用產生了獨特問題之疑點，要言之，當發展競爭法領域時，是否有些競爭法規因其本質上所產生之問題，使得會員國就技術協助之採用方案躊躇不前？

正當許多開發中國家經濟蓬勃發展之際，連帶地其財力及人力之統合亦相應而生。而新的競爭法之制定因會分散資金，致使有些人對上述經濟型態之改革產生了懷疑。目前在印尼國內就制定競爭法所為之辯論中，贊成及反對所持之意見與本次研討會中探討之議題雖不盡相同，然而對採用外援性技術協助以促進經濟型態之改革所進行之批駁與此次議題則有相當大之關連。不管是對或錯，大部分人認為因「外來」當事人對印尼市場之特質並沒有足夠之敏銳力，是其極力反對採用外援性之技術協助以發展競爭法及競爭政策。

除了因對增加競爭之恐慌，致就以技術協助方式改革其經濟型態產生了印尼內部之反抗外，對採用外援性技術協助以發展相關之法律系統，尚可能產生另一問題。倘若國家對其所制定之法律系統欲有更大之控制力，意味著該國同時亦需培養出一群熟悉其所制定之法律人才。舉例言之，印尼政府顯然認為於其國家經濟發展過程中，藉由外國提供之法律援助所帶來之優點顯著大於其所帶來之缺點；按於 ELIPS 計畫中，印尼政府動用了印尼國內極大之人力資源，是 ELIPS 計畫可謂係印尼本國自身之努力，目前印尼政府已計劃培訓當地之人才以因應新的法律變革所產生之相關問題。倘若技術協助方案中提供了培訓課程—如同 ELIPS 計畫所採之方式，亦得促進支持經濟改革之學術機構等之發展。

## 肆、亞太經濟合作組織提供技術協助草案

倘若亞太經濟合作組織正視到其就競爭法改革提供技術協助中所應扮演之角色，則其應審慎探討就同意技術協助之程序過程中有無應予補充之項目。在確立其實際上扮演著正面角色後，亞太經濟合作組織接著應考慮提供技術協助之細部作業。

### 一、亞太經濟合作組織所能提供之協助項目

### (一)財政協助

亞太經濟合作組織所能提供給欲藉由技術協助以修改或制定競爭法或競爭政策之會員國之首要協助為財政協助。藉由諸如財政金融方面之協助，可使亞太經濟合作組織及其提供相關協助之會員國獲得極大之經濟效應 (paybacks net)。協助建立更自由化之市場，將使亞太經濟地區之貿易機會因而增加，並且提升亞太經濟合作組織會員國間人民之生活水準。如前所述，現在極小之投資，在不久之將來將可獲得極大之利益。

### (二)亞太經濟合作組織會員國競爭法規等相關資料之展示參考

然而，除了提供財政方面之協助外，亞太經濟合作組織亦可以建立一會員國競爭法規等相關資料之展示參考室。此一設置，對亞太經濟合作組織來說，可謂相當容易，然對開始進行制定、修改其競爭法或競爭政策之國家而言，實為一項極有助益之服務。為便利會員國之研究與搜尋，亞太經濟合作組織可建立一涵蓋所有相關競爭法規之電子資料庫 (electronic depository)。以亞太經濟合作組織現行階段之能力來說，提供一極為複雜之技術服務—比如說，按字源搜尋所需法規資料之連線服務似乎超出其目前之能力範圍；但是亞太經濟合作組織或許可以提供較不複雜之技術服務—比如說，於電子佈告欄中提供所有競爭法法規資料。在現行階段，任何提供足以檢視其他相關之競爭法法規之服務，對目前正致力於競爭法改革之會員國有相當大之助益，而且上述服務之提供或許對亞太經濟合作組織會員國之競爭政策亦可產生調和之效果。

### (三)經驗交流及專家之互訪

藉由亞太經濟合作組織會員國間持續性地進行經驗交流及專家互訪，亞太經濟合作組織會員國間得以交換有關競爭法及競爭政策發展與執行之經驗。上述之協助方式可藉由官方之管道—比如說，派遣政府相關專家至需要發展競爭法國家協助其發展，或是採取較非官方性質之對話或交流活動。會員於發展其競爭法時，會慎重考慮制定與其他會員施行且頗具成效規定之相類似規定。更重要的是，會員或許可以改進其他會員曾經採用但卻無任何成效之規定。但此並不表示每個會員對何種措施產生難以接受之交易限制之觀點沒有任何差異。舉例言之，有些會員會認為一個自然發展出來之資訊獨占事業是一不合理之貿易限制，然而有些會員就上述之事業

—祇要所訂定之價格對大眾係屬合理者，並不認為其對市場有所威脅。儘管存在著上述之差異，目前刻正發展其競爭法之國家仍就由已經有競爭法規之國家中學習到甚多之經驗。

此項技術性協助所能提供之較重要之協助項目，係在新制定之競爭法施行之後。畢竟，競爭法之制定祇算是完成了三分之二的工作。接下來，制定新競爭法之會員需要依據該法制定相關之標準與法規使該法得以真正的運作。當然其中亦需要有相關之處理標準及要點以施行上開之法規。有些已開發國家認為理所當然之施行要點及認定準則，反倒是亞太經濟合作組織內開發中會員國於施行其競爭法之際最感困惑之問題。比方說，對於被控訴限制價格之事業應如何進行調查？需要多少人力？需要何種輔助調查之工具手段 (tools)？調查時間需時多久？如何使調查程序更加有效率？什麼時候主管機關應採取較強硬之手段以利調查偵辦？什麼時候主管機關應採取較合作性之態度？雖然有些問題受會員國自身特殊之文化及經濟情況之影響而有不同之解決方式，但大部分問題的解決之道應屬相同。

會員國可遵循其他亞太經濟合作組織會員國模式，以制定相關施行其競爭法之運作架構之另一更明顯之方法即賀氏指數 (the Herfindahl-Hirschman Index, 以下簡稱 HHI)。HHI 係美國司法部反托拉斯局據以認定產業集中度 (measure industry concentration) 之測試方法。基本上，該指數之計算方式，係將特定市場中所有競爭者之市場占有率平方之加總所得，HHI 低於一千者代表該市場基本上之集中度不高，HHI 在一千至一千八百之間者則代表著有較高集中度之市場 (註四)。縱然每個國家對各種不同層級之合併，因不同政策考量而對之或施以較高或較低之忍受，但對有目標性地施行其競爭法法規之國家而言，上述簡易之認定方法對之實有所助益。

---

註四：比如，市場中有四家廠商，其市場占有率分別為百分之四十、百分之三十、百分之二十及百分之十，其 HHI 為二千 (40 之平方 + 30 之平方 + 20 之平方 + 10 之平方 = 2000)。上述數理公式所得之指數顯示，HHI 數值為一萬時代表單純獨占市場，而 HHI 數值趨於零時，則代表分散市場 (atomistic market)。

#### (四)競爭法之調和

藉由對欲發展其競爭法或競爭政策之會員國提供技術協助之亞太經濟合作組織會員國來說，其所獲得之最大利益即在亞太經濟合作組織會員國間競爭法規之調和。按亞太經濟合作組織之降低會員國間貿易障礙之主要目標，因會員國本國產業之集中程度受到極大之影響。舉例言之，繳納關稅後得使得外國公司進入低級市場 (low level of market)，但要擠入獨占市場，對外國公司而言則殊顯困難。上述問題點之另一面，即在其本國市場或整個特定之區域內享有獨占地位之事業進軍於外國市場所產生之相關問題。上述兩種情形對競爭及貿易均帶來負面之影響。競爭法之調和，亦得降低國際性公司投資新市場前所需花費於研究當地法規之時間與成本。上述成本之降低對多國籍企業不啻為一正面積極之發展，而且對享受多國籍企業投資所帶來之成果之會員亦屬有利。

#### (五)提供變更之催化劑

除了上述協助之外，亞太經濟合作組織貿易投資委員會對極需鼓舞以促成其競爭法之制定或改革之會員亦得扮演重要之催化劑角色。亞太經濟合作組織貿易投資委員會對為推動競爭法之制定，所面臨來自其本國政府阻撓之個人亦應予以更多之道德支持。倘若政府面臨來自亞太經濟合作組織及其他區域性貿易組織之壓力，則其將較易接受該等機構欲其所為之改變。

## 二、亞太經濟合作組織於同意技術協助程序中之細部規定

亞太經濟合作組織技術協助應如何提供給其會員國？亞太經濟合作組織一方面可透過 CTI，建立一得以審理技術協助申請案及推動各項協助方案之機構，倘上述之方式依目前階段尚非屬可行之策略，亞太經濟合作組織則可藉由先前提到之架構以促進技術協助。

#### (一)促進雙邊及多邊之技術協助

亞太經濟合作組織亦得為需要競爭政策技術協助之國家（註五），找到積極且

---

註五：如前所述，此技術之協助可於發展競爭法及其相關法規之初期階段實施，或／亦得於已建立競爭政策後實際之運作階段提供執行上之協助。



足以提供上述技術協助之雙邊技術協助機構—如 USAID 與日本海外經濟協助基金 (the Oversea Economic Cooperation Fund (OECF) of Japan) 及多邊技術協助機構—如世界銀行及亞洲開發銀行。雙邊及多邊組織就競爭法之發展可提供經濟資源及技術上之專家。為適當之安排後，亞太經濟合作組織可藉由上述之展示參考功能將所有技術協助方案加以分類，如此得以輕易地檢視出亞太經濟合作組織會員與多邊組織間就競爭政策現代化藉由技術協助所得之經驗。

### (二) 促進三邊協助

亞太經濟合作組織於促進雙邊及多邊技術協助之同時，亦應協助發展及維持三邊關係。此一作用殊顯重要，蓋不似雙邊關係屬持續性之性質，三邊關係通常維持至方案結束時為止—即與雙方當事人進行溝通協商、瞭解雙方需求及提供相關協助，之後即告結束。如上所述，三邊關係情形如 OECF 或 USAID 贊助一技術協助方案，聘請澳洲或中華台北 (JICA) 法律學者至亞太經濟合作組織會員國，提供制定競爭法規、或是更重要地，建立相關之競爭法規執行方法及執行競爭法主管機關人員培訓課程等之技術協助。

亞太經濟合作組織於其能力範圍內定能夠促進上述各種之技術協助—即雙邊、多邊及三邊協助方案，但亞太經濟合作組織因不斷促使三邊協助關係持續發展，對於亞太經濟合作組織中會員間三邊技術協助提供了一很特別之發展機會。更者，為避免對同一技術協助需求方案重覆提供技術協助所造成經濟資源之浪費，亞太經濟合作組織促使其會員國共同致力於競爭政策現代化，以協助其避免面臨共同之危險及採用共通之技術所應扮演之角色，或許為亞太經濟合作組織重要工作項目之一。

## 伍、結論

由亞太經濟合作組織貿易投資委員會此次會議中所討論之議題中可知，亞太經濟合作組織已正視到協助其會員發展競爭法之重要性。由於亞太經濟合作組織及其他貿易組織之交替代，使得多數產品均已面臨降低關稅，是降低貿易之障礙僅能產生微量之貿易額，對國民生產毛額 (GNP) 發展亦不大。為促進效率及生產力之增加，亦即降低因反競爭之商業活動可能帶來之沉重損失、及增加會員間之貿

易，有必要快速地促使競爭法現代化。此亦即亞太經濟合作組織貿易投資委員會舉辦此次學術性會議之目的所在，並希望能將此次會議中學術性及理論性之探討付諸實行。