

《公平交易季刊》
第七卷第三期(88/7)，pp.133-152
◎行政院公平交易委員會

參加一九九八年九月亞太經濟合作會議 「競爭政策暨解除管制研討會」及相關系列 會議報告

趙揚清*

壹、APEC 組織簡介暨系列會議之重點內容

一、APEC 之組織

為因應亞太地區經濟體間日益加深之相互依賴關係，亞太經濟合作會議（APEC）於1989年成立。APEC 草創之初僅係一非正式對話團體，今已發展成為一以促進亞太區域貿易開放、自由化及經濟合作之經貿組織。1998年APEC組織成員、焦點議題及優先任務與公平交易委員會業務相關者，略述如后：

（一）組織成員：

APEC原有18個會員經濟體，分別為澳洲、紐西蘭、新加坡、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、汶萊、美國、加拿大、日本、韓國、墨西哥、巴布亞紐幾內亞、中共、香港、中華台北及智利，而秘魯、俄羅斯及越南三經濟體，業經1997年11月於加拿大溫哥華所舉行之APEC領袖會議同意，從1998年元月起該三國為APEC之預定會員（Members-designate），並從同年11月14、15日之領袖會議後，

*作者現為行政院公平交易委員會主任委員。

成為 APEC 正式成員。在此過渡期間，為使秘魯、俄羅斯及越南三經濟體瞭解並熟悉 APEC 事務，APEC 各項會議並邀請該三經濟體以觀察員之身分參加會議。

(二) APEC 觀察員 (Observers) :

APEC 目前有三個觀察員，分別為東南亞國協組織 (ASEAN)、亞太經濟合作理事會 (AEC) 及南太平洋論壇 (SPF)，其中 PECC 為回應 1994 年 APEC \ BOGOR 宣言所揭示之任務(即於西元 2010 年及 2020 年前達成亞太地區貿易暨投資之自由化)，故全面支持 APEC 之競爭政策目標。基於 APEC 共同行動計畫 (CAP) 所列考慮發展一套非拘束性之競爭政策 \ 法律原則之要求，PECC 於 1997 年 5 月蒙特婁所舉行之貿易與競爭政策論壇中，正式將上開要求納入其工作項目之考量，並於 1997 年底在聖地牙哥舉行之貿易政策論壇中，發表第一版競爭政策原則草案。草案內容從競爭為基礎之政策架構、跨國界之單一共同貿易主義、APEC 於整合、發展及協調上所扮演之策略性角色，到第四版草案具體指出開發中經濟體與已開發經濟體就此議題所持之不同態度。1998 年 6 月 PECC 於其向 APEC 貿易部長所為政策宣言中，針對亞洲經濟危機提出一廣泛且堅強之區域性回應建議，強調以經濟為基礎之競爭原則乃政策發展上新的調和趨勢，此一調和趨勢亦為第五版草案內容之一，並於 1998 年 9 月 4 日 PECC 競爭政策原則圓桌會議中被廣泛提出討論。

(三) 亞洲金融危機:

1998 年 APEC 溫哥華經濟領袖會議中指出，由於金融不穩定所導致之經濟遲緩，已對許多經濟體造成影響，領袖們決心共同解決問題並肩負此一挑戰，且希望 IMF 繼續擔任國際協助的主要任務。與會之各經濟體領袖並決定不以樹立新的貿易障礙作為處理金融危機之方法，而應以 APEC 自由化議程所設達成貿易自由及開放之目標，繼續努力。本次溫哥華會議確認 APEC 為加強亞太地區之金融市場，於國際金融機構之合作、經濟及科技活動之合作上，得扮演重要的角色，在 APEC 財經部長的推動下，目前已有多項合作計畫刻正推行中，APEC 正致力解決本次亞洲金融危機所造成的影響，且試圖預防未來同類事件之再生。

(四) APEC 1998 年之優先工作項目:

APEC「貿易暨投資自由化及便捷化」(TILF)工作所強調的優先項目乃澈底執行及以結果為導向之行動,此可經由個別行動計畫、共同行動計畫之改善,以及特定部門提前自願自由化達成。為維持發展並減少經濟上之差異性,並使發展中經濟體獲得自由化之利益,APEC經濟暨科技合作組織(ECOTECH)將加強其組織權能之建立、傾向以集中且以結果為導向之結論、與ABAC及其他APEC的次級論壇合作(以拓展APEC與商業團體之接觸機會),另於APEC的發展活動中,增加商業部門之參與機會,並將中小企業之整合納入APEC的活動項目之中。為整合APEC各項活動及確保資源的有效分配,APEC已重新審視其組織架構,此一工作將繼續進行至1999年。

貳、行政院公平交易委員會參加本次系列會議之主要任務

經濟自由化與全球化,已成為國際間一致追求的目標,面對世界經濟整合的大趨勢,我國亦已將經濟發展目標,定位在「發展台灣成為亞太營運中心」,並以「競爭政策為主,產業政策為輔」,作為經濟發展的政策原則。另為因應近年來國際經濟情勢的劇烈變化,政府更以「提升國家競爭力」與「推動政府再造」作為施政的主軸。行政院公平交易委員會(以下簡稱公平會)為我國競爭政策及公平交易法之中央主管機關,在維護市場秩序、提高資源利用效率上,更是責無旁貸。

過去公平會一方面透過規範不正當的競爭行為,消弭市場進入的障礙,以建構自由公平的競爭環境;另一方面,則積極防制各種不公平競爭行為,以維護市場交易秩序,保障消費者利益,均已發揮顯著成效。有鑑於反競爭行為對國際經貿之影響,逐漸受到各國高度的關注及熱烈討論,如何避免限制競爭與不公平競爭行為,影響全球市場的自由化,並已成為國際經貿組織與雙邊經貿談判的新議題。公平會為配合政府經貿自由化與國際化之既定目標,並掌握國際間競爭法的發展趨向,除積極進行競爭法主管機關之雙邊諮商合作事宜外,更主動參與各項國際活動,其中亞太經濟合作會議(APEC)為我國目前具有正式會員資格之一重要國際舞台。

隨著國際經貿發展潮流,競爭政策之整合已成為APEC競爭政策議題所關注之

焦點，為精進我國執行公平交易法，以推動競爭政策國際整合，促進國際合作與交流，公平會參與本次 APEC 1998 年 9 月於馬來西亞關丹所舉行之系列會議，除得以適時宣揚我國當前的施政成果，俾使各國對我國不遺餘力推動經濟自由化、國際化成效多所認識外；亦得以藉此機會將公平會執行公平交易法以建構自由競爭市場環境之心得與經驗，分享並傳承予各經濟體參考，以具體行動證明我國願意善盡國際社會義務之立場。茲將公平會參加本次系列會議之任務概述如下：

(一)參與競爭政策原則之研擬：

公平會出席「PECC 競爭原則圓桌會議」之代表羅委員昌發，針對 PECC 為 APEC 草擬一套適用於各經濟體（已開發、發展中及已有競爭法、尚無競爭法之經濟體），但不具拘束性之競爭政策原則（本次為第五版草案），提供寶貴意見，並獲草案主筆人 PECC 主席紐西蘭籍 Kerrin Vautier 女士同意，將之納入第六版草案的內容。

(二)參與研討管制革新之國際趨勢：

公平會成立六年半以來，一直即積極研究競爭政策與產業政策二者間的競合與互動關係，並就解除管制方面採行積極修法、減少不必要的管制及與他機關溝通協調等措施。本次 APEC「管制革新研討會」係首次舉辦，其目的乃希望就各經濟體之管制政策、競爭政策及貿易政策作全面性之政策調合，本會亦希望經由參與會議的方式，能與其他經濟體及國際組織之代表，建立一套非正式之對話與接洽管道，持續並廣泛推展國際交流合作。

(三)發表論文：

公平會趙主任委員於「競爭政策暨解除管制研討會」中，就我國「競爭法之豁免及排除適用」發表演說，並建議各經濟體考量在 APEC 中尋求建立一套促進各經濟體競爭法豁免及排除適用規定透明化之機制。

(四) 報告競爭政策資料庫之建置情形:

公平會自 1997 年 1 月獲得 APEC 所有會員體之背書後，即著手建置「APEC 競爭政策資料庫」，第一階段之建置工作業於 1997 年底完成，並公開各界使用，現正積極進行第二階段之建置工作，預訂於 1998 年底之前完成整體建置。公平會希望藉由主導資料庫建置工作之進行，亦有助於公平會「競爭政策資料及研究中心」之建置，進而成為亞太地區之資料庫。

(五) 徵求各國同意論文建置于資料庫:

公平會代表利用參與「競爭政策暨解除管制研討會」之機會，徵求各經濟體在 APEC 資料公開制度下，同意將本次及歷次研討會論文建置于「APEC 競爭政策資料庫」中，以充實本會建置資料之內容（本項建議尚待各國同意）。

(六) 提供公平會實務經驗:

公平會代表就本次貿易暨投資委員會（CTI）會議中，「貿易政策對話」所關切之議題反傾銷與競爭政策之關係，針對美國與香港互持兩極端之看法，另提出公平會實際處理相關案例之經驗與意見，供與會者參考。

(七) 爭取競爭政策議題研討之主辦權:

公平會前曾爭取於我國舉行 APEC 競爭政策研討會，近年來更不斷構思於適當時機邀請各經濟體至我國觀摩「APEC 競爭政策資料庫」之建置成果，同時舉辦相關議題之研討會。參與本次系列會議，不僅能學習舉辦國際會議之經驗，對於爭取會議主辦權之事前推動，亦將產生正面之助益。

參、亞太經濟合作理事會「競爭原則圓桌會議」

一、議題一：競爭原則

本項議題係由 PECC 主席紐西蘭籍 Kerrin Vautier 女士，以 PECC 貿易政策

論壇 (Trade Policy Forum) 為 APEC 草擬之第五版「競爭原則計畫」為題，發表演說，闡述該計畫之內容，並希望 APEC 經濟體能就其所研擬之一套以競爭為導向之政策架構，建立一定的共識。

上開「競爭原則計畫」之內容分為三部分，第一部分指出競爭政策之目標、爭議及初步可達成之共識；第二部分係草擬競爭架構下現正發展中之原則及其必要條件；第三部分則指出實務上適用競爭原則之效益；最後結論認為，PECC 為 APEC 所研擬之競爭原則，不論是對已開發或是發展中之經濟體、貿易措施或其他政策措施，甚至對市場產生影響之公、私行為，皆可適用。競爭原則推廣之重要性乃因競爭將使市場功能更有效率（尚非因其係與貿易有關），而在其演說中所舉「不具拘束力競爭政策原則」草案所列原則，不但為提供制定競爭政策之誘因、方向及整合之基礎，並得為各經濟體國內政策形成之指導及教育宣導之素材，甚至是 APEC 跨國政府間合作所不可或缺之議題。

二、議題二：競爭原則之展望

本項議題係由加拿大專家(律師)Mr. Paul Crampton 以「競爭法與跨國競爭」為題、馬來西亞學者 Professor Rogayah Mohamed 以「開發中經濟體」為題、澳洲學者 Professor Alan Fels 以「競爭機構彼此間之合作」為題，及世界銀行經濟學家 Dr Shyam Khernani 以「開放的小規模經濟體」為題，分別從其立場發表對於 PECC「競爭原則」草案內容之看法與期許。

其中，加拿大專家指出，一事業如果無法與跨國事業競爭，在國內市場勢必亦無法從事有效競爭，因此，反對優先培植或保護國內企業之見解。馬來西亞學者指出，由於經濟發展階段及社會政治成熟度之不同，開發中之經濟體不可能與已開發經濟體適用一套相同標準之競爭原則。澳洲學者指出，競爭政策主管機關相互間應協調、合作並提供技術、經驗，以逐漸減少彼此間之歧異。各國如就 PECC 競爭原則達成共識，應有助於 APEC 經濟體間合作模式之建立。世界銀行代表則指出，小規模經濟體之市場是否適合完全開放自由競爭，不無疑問；蓋小規模經濟體之資源有限，無法與大規模經濟體相提並論，此一先天立足點的不平等，本質上即已致使小規模經濟體之事業無法與大規模經濟體之企業，於小規模經濟體之市場上，從事公

平競爭。因此，小規模經濟體市場完全開放之結果，有可能只會讓大規模之經濟體獲利，而對自己毫無利益可言。

三、議題三：競爭原則於政策上對亞洲金融危機之回應

本項議題係由印尼學者Dr Mari Pangestu、亞洲開發銀行代表Professor Jesus Estanislao及秘魯學者Dr Mercedes Araoz，分別就其觀點，闡述競爭政策可解決金融危機之方法及其所應扮演之角色。

其中，印尼學者認為亞洲金融危機發生之原因，部分可歸咎於受困國之經濟結構皆未採市場競爭之法則，而一國市場是否採行競爭法則，往往與其是否設置競爭機構及該機構所得發揮之權能有關。亞洲開發銀行代表指出，東南亞各國經貿關係密切，且政經結構及發展程度相同，故在金融措施上宜採一致的作法，共同解決問題。秘魯學者則介紹競爭政策在美洲自由貿易區（FTAA）組織下的工作進展，以及秘魯成為競爭政策議題主事國後，嘗試為此區域內之國家建立一均衡、務實的施行計畫。

四、議題四：競爭架構發展下之數項議題

本項議題分別由我國蔡教授英文提出「競爭政策與管制的互動關係及次序問題」、紐西蘭商業部部門主管Mr. Mark Steel提出「管制架構下的競爭原則」、WTO代表提出「WTO及其他區域整合協定下之競爭議題」等報告，以及來自澳洲的學者Professor Peter Lloyd，進行討論。

其中，蔡教授英文指出，市場開放、管制革新及競爭機制之導入間，有其先後順序（sequencing）問題之存在，並以我國為例，分析我政府自二次世界大戰結束後，從日本政府手中接管許多資產及事業，於1970年代末期始依國內經濟發展之成熟度，逐步將市場自由化及國際化，最後事實證明我國市場開放的先後步驟及配套措施為正確的，惟蔡教授認為我國此一先後順序的正確，並非係因事前刻意的規劃，而是一偶然的結果。紐國商業部主任Mark Steel指出，在管制架構下如何將競爭機制引入並建立公平競爭原則，乃紐國目前管制革新的重點課題。WTO代表指出在各區域整合協定中，均將競爭議題設有原則性之規定，例如服務貿易總協定（GATS）

第八條及第九條規定、與貿易有關的智慧財產權協定（TRIPS）第八條第二項及第四十條規定、與貿易有關的投資措施（TRIMS）第九條規定，而絕大部分的 WTO 協定都可視為與競爭有關，因 GATT/WTO 之目的即在約束政府設置限制或扭曲競爭的貿易措施，以促進全球市場競爭及國際貿易發展。

五、會議結論

本次會議主要係討論 PECC 為 APEC 所擬之第五版不具拘束力競爭原則草案，與會者皆認本版草案所列諸多原則尚有改進及進一步檢視之空間，因此，會中並未就本草案所列原則達成一定程度之共識；惟大致認為政策的一致性（policy coherence）將有助於亞太地區經貿之利益，而 PECC 正嘗試建立的一套競爭原則，即具有整合各經濟體競爭政策的功能。會議最後，主席 Kerrin Vautier 表示將考量各與會者所提寶貴意見，例如公平會羅委員昌發所提採行競爭政策的「漸進性」及對開發中國家提供某種程度的「技術援助」等意見，並繼續草擬第六版 APEC 競爭政策原則，希望與會者協同參與研擬工作。

肆、APEC 管制革新研討會

本研討會今年是首次舉辦，主事國為紐西蘭。由於被管制產業之市場開放及管理與解除管制及競爭機制之導入，有密不可分之關係，因此 APEC 競爭政策暨解除管制二領域之主事國紐西蘭，特利用於本年「競爭政策暨解除管制研討會」之前，舉行「管制革新研討會」。

一、議題一：主題演說

本議題係由紐西蘭商業部副秘書長 Leith Comer 負責發表演說，其指出「經濟的全球化」與「亞洲金融危機」乃一個銅板的兩面，國際間的努力必須超越單純的促進「貿易自由化」，轉向由「管制革新」以增進市場功能作為關注焦點及政府之施政方向；渠並以紐西蘭為例，闡述該國管制革新之內容、政府必須面臨的新挑戰、政策整合的壓力，以及亞洲金融危機所涉結構性革新的問題；最後，渠並建議 APEC 於本議題上應該扮演的角色及期待發揮之功能。

二、議題二：競爭政策與管制的互動關係

本議題係由我國蔡教授英文、世界銀行經濟學家 R. Shyam Khemani 與律師 Paul Crampton，分別發表演說。其中蔡教授英文從管制的經濟與非經濟因素、管制的成本與代價、改革的壓力、重新調整管制政策，以及發展中經濟體所須面臨是否導入競爭機制、管制與競爭孰重孰輕等問題，闡述其個人觀察之心得。世界銀行經濟學家 Shyam 從各經濟體資源嚴重不平等的先天條件，認為小型經濟體或開發中經濟體之管制革新標準與開放程度，不應與大型經濟體或已開發經濟體等同視之；蓋目前管制革新之焦點不在“較少”的管制，而在“較好”的管制，且經濟活動為動態的過程，管制與競爭政策亦不可能維持不變，因此政策制定者必須視市場的發展，尋求並確保公共目標之達成。加拿大籍律師 Paul 亦力主透過競爭政策這面透視鏡，調整管制與解除管制。

三、議題三：確保高品質的管制

本議題係由香港中文大學教授 Leslie Young 負責發表演說，其從管制基礎理論的改變，分析確保管制品質的要素及方法，並指出由於市場機能的失調、政府政策的失敗而興起之解除管制風潮，在核心的必要管制措施上，應著重市場力量的擴張範圍及競爭過程中公平性之確保。方法有：(1)管制者與企業分別有蒐集與提供資訊的權利與義務，故有建立資訊系統及儲備經濟專家以分析資訊的體制；(2)建立良好的人事管理制度，選擇專業人員及受完整教育並具企圖心的幕僚，官僚體制無效率及貪污之弊應先改革並於意識型態上樹立管制者使命感及道德觀；(3)政經環境方面，首須培養國家及地方政治領導人對管制目標的支持與配合，其次須使企業界對管制革新的目標有所認知並建立共識。主講人最後指出此次亞洲金融危機受創頗深的國家，皆因欠缺有效管制從事競爭過程的組織任務（institutional capacity），例如泰國欠缺有效妥善管制其銀行資金的機構，馬來西亞則缺乏對國際投機客操控馬幣限制之尺度及標準，因此，一經濟體如因欠缺管制的組織權能而無法有效管理開放競爭的過程，即有必要考量管制的結果及其影響。

四、議題四：管制革新與解除管制的角色

本議題係由墨西哥學者 Juan Morales 以墨西哥的解除管制為例，介紹墨西哥於革新管制前有百分之七十四的企業無法被規律之歷史背景，並闡述該國自從事管制革新以來企業行為不再恣意，業者反而有更多時間從事業務活動，企業正常經營的結果，政府無須浪費時間及金錢在監視工作上，而可集中心力在該國的經濟發展。最後，主講人從墨西哥的改革經驗，提醒從事管制革新之決策者勿將政治與解除管制混為一談，強調資訊的掌握就是力量的掌握，所有參與改革工作者之決心更是邁向成功的必要條件。

五、議題五：職業管制

本項議題係由澳洲競爭暨消費者委員會（簡稱ACCC）主任委員Allan Fels擔任主講，其指出「適當程度的管制」乃職業管制的核心問題，而無論是一般的或特定的管制是否適當（appropriateness），皆須依管制的目標決定之。職業管制的方式通常有下列數種：(1)參進障礙，例如要求須經註冊、取得證照、檢驗證書、檢覈制度等；(2)交易內容管制，例如就資訊取得或商品及服務價格之管制；(3)活動內容的基礎管制。職業管制的革新應從實體面與程序面，分別檢討。下列六原則可供作管制政策妥適與否的判斷原則：(1)管制目標必須具體確定；(2)從整體經濟的觀點，衡量管制的優缺點；(3)找出對經濟限制最小的管制，並儘可能地減少管制所可能產生之副作用；(4)競爭政策須依照職業團體自我規律的原則制訂，以確保無不必要的限制競爭情事發生；(5)管制主體之成員須有來自專門職業的專家及行政人員共同組成；(6)經常審視管制的內容及方法是否合宜，以確保管制才是解決問題的最好措施，否則即應解除管制，開放競爭。

六、議題六：全球化與管制環境

本項議題分別係由中國上海集團公司執行長 Richard Yan 與美籍韓國執業律師 Jeff Jones，以中國與韓國市場的全球化及其管制措施之經驗，發表個人的心得與建議。其中 Richard Yan 指出中國大陸為吸引外資而開放市場，其遊戲規則與制度必須清楚，且能取信於民，不能朝令夕改，尤其是建立規則之人不得參與遊戲競賽，

以確保公平競爭，最後，管制規則一旦樹立，仍須視經濟發展程度與全球化的腳步做同步修正及調整。Jeff Jones 先就韓國自 1970 年代開始之市場結構與政府管制情形，作一歷史性回顧，其指出韓國經濟危機發生之因乃政府對於「Chaebol」（財閥）管理措施不當所肇致，蓋 Chaebol 抓住每一個機會不放，政府採行嚴格的掌控一切政策，又限制市場參進，導致市場力量集中於極少數企業，事業間之競爭又以取得較多市場占有率為目標，而非以利得為主要目的，另外針對垂危事業仍不忍令其結束營業，不正常的銀行債信分配及操作更是導致此次韓國金融風暴的主要弊端。

七、會議結論

本次「管制革新研討會」主席就會議進行兩天研討之結論，摘要重點如下：

(一)管制革新之意義，非指全面開放並解除所有一切之管制，而是政府仍須為必要之管制，且其方法須為高品質之管制，故須規劃完善的配套措施，並於「管制」及「開放」間尋求平衡點。

(二)管制革新有其「階段性」，即如何安排時程，考量革新後所面臨的相關問題，並就管制政策、競爭政策及貿易政策作全面性的政策調合。

(三)競爭機關在某程度內，必須有權介入管制機關的管制及革新過程的運作，以確保任何管制均無扭曲競爭之虞。機關與機關之間在管制革新上尤應相互制衡（check and balance）。

(四)亞洲金融危機引發與會者熱烈討論「開放腳步」似不宜太快，且有鑑於金融問題通常係屬結構性的問題，因此，在管制革新之同時，仍須注意各經濟體之總體經濟之穩定。

(五)職業管制方面，應注意確保專業服務的品質，及其與市場開放競爭之間如何取得平衡，以保障消費者福祉。

有關本研討會的後續發展，主席認為由於各經濟體在管制議題方面，皆面臨政策調合及一致性發展的壓力，因此透過相互承認及協商，並建立一套競爭及管制原則，應屬可行的方法。

伍、APEC「競爭政策暨解除管制研討會」

一、議題一：與服務業小組之聯席會議

本研討會與服務業小組舉行聯席會議之目的，在於探討競爭政策暨解除管制議題與服務業貿易之政策上的關聯性。會中針對電信業、金融服務業與專門職業分別予以探討，結論認為服務業貿易之自由化仍為未來的工作重點，故競爭政策暨解除管制研討會將持續與服務業小組進行對話，並於一九九九年之研討會中續與該小組舉行聯席會議。

二、議題二：PECC 及 WTO 代表分別報告 PECC 圓桌會議與 WTO 會議結論

PECC 主席報告其所研擬中之競爭政策原則未來重點有：(1)加強對發展中經濟體所需之研究，尤其是在組織機構的發展及其組織任務的建立；(2)加強一般性政策與個別領域中特定原則之區別；(3)競爭原則的執行方法及策略方面，再作進一步的討論。WTO 秘書處代表則報告 WTO 工作小組就貿易與競爭政策的工作計畫計有：(1)四大項建議研究的核對議題 (checklist of issues)；(2)研究競爭政策與經濟發展的關聯性；(3)研究民營化與解除管制的關聯性；(4)貿易與競爭政策的關聯性。最後並指出在 WTO 協定下，與競爭有關的規定如次：(1)歷史性文件：哈瓦那憲章 (Havana Charter) 第五章；(2)磋商協定：GATT 一九六〇年決議、GATS 第八條、TRIPS 第四十條規定；(3)實體標準：GATS、基礎電信協定 (管制原則的參考文件)。

三、議題三：競爭政策及法律之執法趨勢

本議題係由美國及日本代表，分別報告該國競爭法之執法經驗，皆認競爭法主管機關所公布之案件處理原則，在執法過程中經常扮演非常重要的角色。蓋原則或認定標準之透明化可使業者知所適從，減少企業與政府的衝突對立，更有將消費大眾利益預先納入考量之優點。例如，美國為促進醫療市場之自由競爭及確保消費者利益，於一九九六年公布有關 Health Care 指導原則，供業者參考。

四、議題四：競爭政策及法律之豁免與排除適用

本議題係由澳大利亞與我國分別就兩國「競爭法之豁免及排除適用」發表演說。公平會趙主任委員論文所提有關「考量在 APEC 中尋求建立一套促進各經濟體競爭法豁免及排除適用規定透明化之機制方式」之建議，被納為本研討會未來工作重點項目，並列入會議紀錄呈報 CTI 會議。

五、議題五：競爭政策訓練計畫之現階段目標

本議題係由日本及韓國分別報告其於本年在泰國及韓國所舉辦之訓練課程。研討會就此類競爭政策及法律之技術協助，給予高度肯定，認為有助於開發中經濟體競爭政策之擬訂及制度之建立，並有助於資訊交換及經驗傳承。

六、議題六：APEC 競爭政策資料庫之進展報告

本議題係由公平會代表報告由我國負責刻正建置中的「APEC 競爭政策資料庫」，本會除重申本資料庫訂於本（一九九八）年年底之前建置完成，宣布細部建置進度外，並籲請各經濟體協助傳輸資料。另公平會代表於研討會中徵求各經濟體同意，將本次及歷次研討會論文建置於「APEC 競爭政策資料庫」中，並獲紐西蘭、墨西哥、馬來西亞之書面同意。美國代表於會中雖表示其無權代理主管機關聯邦交易委員會（FTC）回答此一問題，惟其將轉知主管機關另行函覆。案經主席裁示，將在 APEC 資料公開制度下，與我研商處理方式。

七、議題七：競爭政策及法律與發展中經濟體

本議題係就開發中經濟體與競爭政策及法律相互關係之研究案，加以討論。會中本會代表表示願意與其他三個經濟體共同參與研究，並將提供我競爭法之立法及執法經驗，供作全案之研究資料。

八、議題八：競爭政策及法律之執行經驗

本議題係由韓國及墨西哥代表分別報告該國競爭法的執法經驗。其中韓國在 1982

年已經制定競爭法，惟市場機制有效運作的競爭架構，仍亟待建立；另墨西哥則提出在納入其他國家競爭法之同時，尚須考量各國政經情形及歷史背景之不同。

九、代表團團長趙主任委員專題演講內容摘要

發表主題：競爭政策及法律之豁免及排除適用

趙主任委員在演講中，說明我公平交易法與其他國家競爭法類似，不但就反競爭行為予以明文規範，同時亦就特殊事業之特定行為，在符合一定條件下得豁免或排除公平交易法之適用。公平交易法之豁免（*exemption*）係指法律明文規定特殊事業之特定行為得免於公平交易法之適用；許可（*authorization*）則指經向公平會申請而獲准從事之特定行為，否則該行為將構成公平交易法之違反。

有關公平交易法之「豁免」適用範圍，可分為以下三大類：

（一）其他法律明文允許之行為

公平交易法第四十六條第一項規定：「事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定。」由於公平交易法係於1992年生效實施，為檢視其他法律之規定是否符合公平交易法之立法目的，公平會特別成立「解除管制促進市場競爭專案小組」，持續研究市場開放過程與配合貿易自由化之相關議題，並依公平交易法第九條規定與各部會協商檢討各項相關法規之修訂及調整事宜，期能解除不必要的政府管制，以達促進市場競爭之目標。

（二）國營事業之豁免

公平交易法立法當時，鑑於我國公營事業、公用事業、交通運輸事業多年來一直肩負著經濟政策之考量，一時之間，在營運上恐難適應市場開放及自由競爭之法則，故於公平交易法第四十六條第二項明定國營事業基於國家政策經行政院許可之行為，於公平交易法公布後五年內，不適用本法之規定，以為緩衝。上開過渡時期已於1996年2月4日截止，從該時起我國營事業與一般私人企業，皆同受公平交易法之規範。

(三) 正當行使智慧財產權之豁免

公平交易法第四十五條規定：「依照著作權法、商標法或專利法行使權利之正當行為，不適用本法之規定。」按智慧財產權在本質上雖皆為法律所賦予之獨占權，惟公平會就本條文之解釋並非認為權利人之任何行為皆得依本條文豁免公平交易法之適用，蓋權利人濫用其智慧財產權之行為及不正當的權利行使行為，仍不在本條文之豁免範圍。另公平會為有效處理事業濫用其智慧財產權，不當對外發布競爭對手侵害其權利之警告信函，造成不公平競爭條件，特訂定「審理事業發侵害著作權、商標權或專利權警告函案件處理原則」，以確保事業公平競爭並維護交易秩序。

有關公平交易法之「許可」排除適用行為，可分為以下三類：

(一) 結合之許可

為防止因事業結合可能造成之弊害，公平交易法第十一條明定事業結合時市場占有率達一定百分比，或銷售金額超過一定比例或數額，應向公平會申請許可，由競爭法主管機關負事前審核之責，且為兼顧事業結合須把握時機之重要性，故法定審核期間為兩個月，公平會應於收受事業之結合申請時起，二個月內為核駁之決定。又公平會就結合申請所為准駁之標準，明文規定於同法第十二條，即事業之結合如對整體經濟之利益大於限制競爭之不利益者，公平會得予許可。另事業結合應於事前提出申請，未提出申請或已申請而未獲許可逕行結合者，公平會得依公平交易法第十三條規定，予以必要之處分。

(二) 聯合行為之許可

事業間之聯合行為，限制競爭，妨害市場及價格之功能，以及消費者之利益，故應加以禁止。惟聯合行為之態樣甚多，效用亦不一，如統一規格或型式之聯合、合理化之聯合、專業化之聯合、輸出之聯合、輸入之聯合、不景氣之聯合、加強中小企業經營效率之聯合等行為，如有益於整體經濟與公共利益時，尚不宜完全否定其正面功能，故公平交易法第十四條但書規定此七種行為經公平會許可者，不在禁止之列。又公平會依本條但書所為之許可，得另附加條件、限制或負擔，以達到監督、防止濫用之目的，且因聯合行為之許可係屬例外，故應附期限（不得逾三年），

經許可後之聯合行為，如因許可事由消滅、經濟情況變更或事業有逾越許可範圍之行為時，公平會得為撤銷許可、變更許可內容、命令停止或改正其行為等處分，以利監督。另公平會為提升中小企業從事效能競爭，並維護交易秩序與消費者利益，裨益整體經濟與公共利益，針對中小企業之統一定價行為，訂定「例外許可中小企業聯合定價行為審查原則」，以「交易穩定化原則」與「資訊透明化原則」作為業者從事聯合定價行為之標準。

(三)約定轉售價格之許可

為防止事業對於商品轉售價格之限制，公平交易法第十八條規定事業應容許其交易相對人轉售商品，或再轉售時，自由決定價格，並明定其相反之約定為無效。惟鑑於一般消費者日常用品之市場競爭性較強，其同類商品在市場上可為自由競爭，不易受到轉售價格限制之不良影響，故於本條但書作除外之規定。又同法第二項明定「一般消費者之日常用品」由競爭法主管機關公告，但因其概念籠統不易認定，公平會至今未曾就此做過公告，實務上有關約定轉售價格之行為，亦無例外許可之案例。

趙主任委員於演說最後建議，基於各經濟體競爭法之豁免及排除適用的範圍及項目，皆不相同，而豁免於競爭法外之行為通常亦有可能對競爭造成負面之影響，故有必要考量在A P E C中尋求建立一套促進各經濟體競爭法豁免及排除適用規定透明化之機制方式，並歡迎各經濟體代表提供意見及經驗。

陸、貿易暨投資委員會會議（簡稱CTI會議，其中與競爭政策相關部分）

一、貿易政策對話反傾銷與競爭政策之關係

貿易政策對話討論「反傾銷」議題，美國表示反傾銷法與競爭法乃處理不同問題之兩套制度，反對香港所提以競爭政策取代反傾銷措施之看法。公平會羅委員昌發則從「由競爭政策的角度改善反傾銷法」著眼，以減少反傾銷之反競爭性（即濫用反傾銷措施達到不正競爭之目的），並提供本會之實務經驗，供與會者參考，頗獲好評。

二、競爭政策主事國紐西蘭報告「競爭政策暨解除管制研討會」結論

競爭政策主事國紐西蘭於會中報告前兩日所舉行「競爭政策暨解除管制研討會」之摘要結論。另APEC競爭政策領域共同行動計畫(CAP)部分，亦將公平會刻正建置並訂於本年年底前完成之「APEC競爭政策資料庫」，列為各經濟體有義務提供必要協助之工作項目。

三、會議結論與未來工作

會議最後就明年2月於紐西蘭舉行1999年第一次CTI會議之「貿易政策對話」主題，決定為「競爭政策暨解除管制」。主事國紐西蘭表示將與我國共同主導此一研討工作之進行，並將邀請馬來西亞、菲律賓及澳大利亞等國提供相關論文，我國代表當場表示支持。

柒、心得與建議

一、「APEC管制革新研討會」

有關1998年APEC競爭政策暨解除管制系列會議之規劃，主事國紐西蘭特就近年來國際經濟社會所關注之管制革新議題，首次舉辦「APEC管制革新研討會」。由於紐西蘭之管制革新工作係由單一機構(商業部)統理所有與管制及競爭相關之事項，與我國及英、美等國依不同產業分設獨立管制單位之情形不同，故紐國競爭法主管機關之組織及權能範圍與我公平會並不相同。單一專責機構或專業機構分別負責各產業之管制革新工作，其利弊互見，單一專責機構的優點有：(1)事權統一，能維持政策的一致性；(2)減少行政機構數量，節省資源；(3)各產業較有公平發展機會，蓋依產業別設立不同管制機構，各產業之管制者於設立管制制度時，通常會獨厚該產業之發展。惟單一專責機構亦至少有下列兩項缺失：(1)損失專業分工的效益；(2)各產業屬性不同，若各產業之專業人才皆需納入同一機構中，則該單一專責機構將過於龐大。準此，管制革新工作究應由各產業之專業機構或單一專責機構負責，可謂見仁見智。衡諸我國各事業分散於各部會管轄的事實，可能由多個專業機

構分別執行其所屬產業之管制革新工作較具可行性，而公平會就我國管制革新工作仍須扮演之重要角色如下：(1)各專業機構執法所根據之法律，尚難對所有牽涉公平競爭行為均作規範，凡是各該法律不屬於公平交易法第四十六條第一項所豁免者，仍屬公平會之職掌範疇。(2)針對個案之管制革新措施或於立法時，公平會應提供促進競爭（pro-competitiveness）之建議，並可依公平交易法第九條規定，與各部會進行協商。

二、公平會解除管制工作之經驗與趨勢

從本次 APEC 系列研討會中可以發現，各國政府對於經濟活動的管制，範圍十分廣泛，程度也很深遠；從公用事業到金融保險業，從航空費率到存放款利率標準，幾乎全在各種法令與規章的管制之下。即便是在全世界經濟最自由的美國，產業受到管制的情形亦很普遍。近年來，各國推動解除管制工作之內容，主要為排除政府不當管制，建構自由開放、公平競爭的市場環境。公平會成立近七年以來，積極推動獨、寡占市場開放，促使市場結構趨於競爭，並全面檢討法律規定，排除政府不必要的管制，並特別在 85 年 12 月成立「解除管制促進市場競爭專案小組」，選出有線電視、基本電信、油品……等十二個特定市場及現有法規，從結構面與法規面進行檢討研析，且與相關機關多次協商。截至目前公平會解除管制工作雖已獲得若干具體成效。然解除管制是一項永久性、持續性的工作，蓋其工作項目及內容必隨著一國經濟與科技之發展程度而不斷改變，公平會自當本諸職掌，積極執行公平交易法，並配合行政院勵行法制再造工作，持續與相關部會進行落實解除管制之各項計畫，期能尋找並建立有效之競爭機制，以競爭提升效率，並以效率提升我國競爭力。

三、對競爭法之豁免及排除適用之建議

代表團團長趙主任委員於「競爭政策暨解除管制研討會」中，就我國「競爭法之豁免及排除適用」發表演說，有鑑於豁免於競爭法外之行為類型及排除適用範圍，對市場競爭及交易秩序必有相當程度之影響。文中建議 APEC 建立一套促進各經濟體競爭法豁免及排除適用規定透明化之機制，希望經由此一機制各國得以相互檢視

特定經濟體之競爭法對於豁免或排除之規定是否逾越必要範圍，以削減若干對投資及貿易自由化之法律障礙。本文認為，APEC 競爭法豁免及排除適用透明化機制之建立，可利用公平會刻正建置之「APEC 競爭政策資料庫」，在各經濟體競爭法規項下另設「競爭法之豁免及排除適用」乙欄，蓋「APEC 競爭政策資料庫」建置之目的本係為促進各經濟體競爭法資訊之透明化及資料蒐集之便捷化而設，此一方式不但符合國際資訊的科技潮流，更是經濟省事、方便查閱的最有效方法，對我國而言亦可進一步充實由我主導之「APEC 競爭政策資料庫」內容。

四、公平會 A P E C 競爭政策資料庫之建置完成與內容充實

我國自 1997 年 7 月 1 日獲得 APEC 所有會員體之同意後，公平會即著手建置「APEC 競爭政策資料庫」，第一階段之建制工作業於 1997 年底完成，並公開各界使用，現正積極進行第二階段之建置工作，預訂於 1998 年底之前完成整體建置，並於 1999 年初開放使用。本資料庫之建置完成，不但可達成 APEC 促進 APEC 會員體間競爭法及政策透明化之目標，相對地亦可提升我國參與國際經貿事務之地位。此外，針對資料庫內容之更新及充實，公平會不但就資料庫之電腦傳輸系統預為周詳之規劃，更就本次及歷次研討會議相關論文，積極徵求各經濟體之同意，將之建置於「APEC 競爭政策資料庫」中，期能與各經濟體分享最新資訊與資源。

五、1999 年 2 月 APEC/CTI 貿易政策對談「競爭政策暨解除管制」議題討論之主導

由於公平會於各種 APEC 會議場合，就「競爭政策」及其相關議題之國際共識及國際架構形成過程，皆積極參與並主動配合各項提案，因此本次 APEC/CTI 會議中，競爭政策議題領域主事國紐西蘭邀請我國共同主導 1999 年 2 月 CTI 會議貿易對話主題「競爭政策暨解除管制」議題討論之進行，此一事實顯示公平會深入參與國際競爭政策及法律事務之研討與實行，已有具體成效並獲國際肯定。在與紐西蘭共同主導「競爭政策暨解除管制」議題討論前，公平會有必要對各國競爭政策及解除管制的立場、態度等有所瞭解，以掌握爭點、充分討論，並確立我國的立場，以維護我國業者及國民的最大利益。

