

# 亞太經濟合作會議進步夥伴(APEC/PFP) 「競爭政策研討會」重點報告

李憲佐 曾明煙\*

## 壹、緣起

APEC 進步伙伴（PFP）計畫係由日本外相 Mr. Yohei Kono 於1994年11月雅加達 APEC 部長級會議時所提出，並於1995年大阪會議中再獲各會員體確認。依照該計畫，日本政府旋於1996年2月在菲律賓召開之貿易暨投資委員會議（CTI）中，提出「反獨占法與競爭政策」（Antimonopoly Act and Competition Policy）及「工業財產權」（Industrial Property Right）二項訓練計畫，惟當時多數會員體皆表示該等計畫尚未經資深官員會議及「預算暨行政委員會」（BAC）同意而未通過。日本乃將該計畫加以修正，並於五月之 CTI 會議及八月之「競爭政策及解除管制研討會」中提出說明，後於八月份獲資深官員會議（SOM）通過。

在另一方面，為確保經濟活動自由及市場機能的有效運作，必須建構並有效執行競爭政策。因此，CTI 及其他論壇乃開辦相關的討論會，並研擬競爭政策訓練計畫。同時，基於 APEC 貿易暨投資自由化的目標，有關建構與競爭政策及法律架構有關之技術援助需求亦不斷增加。

為此，泰國政府乃責成其國內交易處（Department of Internal Trade）與日本政府合作，透過日本國際合作機構（Japan International Cooperation Agency）合辦 PFP 競爭政策訓練計畫，該計畫旨在培訓能創建並有效掌控競爭政策及法的人力

\* 本文作者分別為行政院公平交易委員會法務處處長、企劃處副處長。

，以建構一個公平自由的競爭環境，並對貿易及投資的自由化有所貢獻。該計畫於1997年3月18日至3月21日於泰國曼谷舉行，日本補助開發援助委員會（DAC）公布之發展中經濟體名單（1996至1997）中，屬第一部分接受援助經濟體之參加者機票及住宿費用，DAC名單中屬第二部分經濟體之參加者須自行負擔費用。我國屬第二部分經濟體，須自行負擔費用。

本案由行政院公平交易委員會與經濟部國際貿易局共同派員參加。由於該計畫限定每一經濟體可派遣三位（如有特殊請求，可視總參加人數考量增加）實際執行競爭政策之副處長或處長級人員參加，經奉示由經濟部國際貿易局曾副局長連豐、行政院公平交易委員會法務處李處長憲佐及企劃處曾副處長明煙參加。

本計畫的進行方式原計劃由各會員體之競爭政策相關機關、國際組織、學術單位及商業機構等的專家授課，另各會員體亦可就其競爭政策之現況及未來展望提出報告，後經主辦單位通知，我須就競爭政策/法的發展現況及展望提出報告，另可就：1. 競爭政策/法的經濟及法律理論；2. 競爭政策/法的目標及角色；3. 從企業角度看競爭政策/法三子題擇一授課。鑑於本次研討會主題為競爭政策/法之相關課題，我國代表團乃決定並奉准由公平交易委員會李處長憲佐主講「競爭政策之角色及其重要性」，曾副處長明煙報告「中華台北之競爭法執行狀況」。

## 貳、研討重點

本次研討會的研討重點可分為：競爭政策/法的理論分析、從企業觀點看競爭政策與競爭政策/法的國際發展三大部分，茲依研討議程分別將其摘列如下。

### 一、競爭政策/法的理論分析

#### (一)何謂競爭

—競爭是動態的過程，此一過程係源自其他供給來源及亟求保持領先的壓力。

—從行為角度言，競爭強調廠商相互間的競爭，而競爭可能彼此傷害。

—競爭政策所談的競爭係指競爭的過程，而非一對一的競爭。

#### (二)競爭的理由

- 提高經濟效率。
- 促進經濟成長。
- 得到較高的生活水準（包括消費者福祉、所得分配平均）。
- 市場本身往往可以達成競爭的結果。
- 政府退出市場（例如解除管制、民營化、廢除證照制度等）較易達成競爭。
- 獨占將造成資源的錯誤配置並可能存有 X - 無效率致限制產出。
- 獨占雖可能享有規模經濟，但缺乏競爭將減弱創新誘因。
- 獨占者的暴利似較利於累積研發及創新所需的內部資金，但集中度高的產業自創新的利得將較競爭市場者低。
- 理論與實證均顯示，創新與市場結構的關係甚為明確。

#### (三) 競爭政策的目標

- 維護市場經濟。
- 達成企業交易的公正、公平。
- 芝加哥學派認為，競爭政策的主要目的在促進經濟效率及產量極大化，若大型企業能達成此一目標，則購併及垂直整合較易被認可。
- 在歐聯，競爭政策及競爭法被視為整合共同市場的重要工具之一。
- 在某些實施競爭法的國家，亦將消費者保護包括在內。

#### (四) 什麼是競爭政策

廣義的競爭政策包括：

- 禁止反競爭的商業行為的競爭法。
- 排除有限制競爭之虞的政府管制。
- 重新改造政府所創造的獨占結構。
- 商品、勞務、人員及資金在國境內及國境外間的自由移動。
- 產業管制及產業運作間的區隔，例如禁止現有廠商對新進者訂定技術標準。
- 具有遏止濫用市場力量的管制權力。

#### (五) 競爭法的主要範圍

- 直接控制價格。
- 水平的協議、垂直協議、合併以及購併等。

一獨占的供給安排或其他優勢地位的濫用。

一維持轉售價格。

一限制交易對象、搭售、劃分經銷區域以及消費者限制等非價格的垂直限制。

在多數國家，卡特爾通常是被禁止的，但在日本，不景氣聯合及合理化聯合是被允許的，另保險、海運、航空、進出口以及中小企業等之聯合亦被允許，惟最近趨勢已逐漸對此削減。另各司法管轄區域因不同理念，對合併及購併行為亦有不同的規範。

#### (六)競爭法的執行

執法過程為競爭政策能否成功的重要因素，一般而言，執法過程可分為三種型態：

一美國型：包括刑事處分、損害賠償，強調司法過程。

一歐體型：高度強調行政導正及行政處罰。

一日本型：為美歐混合型，行政導正、行政罰鍰與刑事訴訟並重。

就個案言，宜採結構－行為－績效的方式，並由行為開始，其次定義市場，再指出受限制（主要為參進障礙）廠商的結構特色，並佐以績效為判斷標準。其中，市場結構的特點包括：技術特色，例如資本密集度；經濟特色，例如需求條件、產品替代等；參進條件；產業參與者之個數、大小及分佈；進口狀況；差異性等。市場參與者之行為包括：廠商生產、販售及價格政策；提供給市場的訊息，例如廣告等；廠商間的安排，例如卡特爾、垂直限制等。至於產業的績效則取決於效率及技術進步。

#### (七)競爭法的當前課題

一境外行為的司法管轄權仍待討論，可分為領域主義與非領域（治外）主義，美國屬於後者。

一雖然 WTO 貿易自由化的進展使 APEC 等之政府貿易障礙降低，但私人限制性的商業活動卻抵消了貿易自由化的成果，如何透過競爭法的執行以促進市場參進乃為重要課題。

一智慧財產權與競爭法的關係微妙，WTO 架構的 TRIPs（與貿易有關的智慧財產權）協定旨在促進智慧財產權的保護，對競爭法課題並未著墨。

—在經濟及企業交易全球化的今天，競爭政策/法的協調需要甚為強烈，大阪宣言中已宣告，會員經濟體將在競爭法/政策方面從事合作，而WTO新加坡部長會議也已達成建立一合作可能性的工作小組，預期雙邊及多邊諮詢的努力將持續進行，而長期可能會有更協調的競爭法系統。

## 二、從企業觀點看競爭政策

### (一) 競爭政策宜考量經濟發展階段

—APEC的CAP及IAP明顯劃分已開發及開發中國家，顯見不同發展階段對競爭政策/法的態度有別。

—不同發展階段的企業界咸認為，全面施行競爭法以規範企業活動並不適當。

### (二) 競爭政策宜注意經社法規的差異

—法律及憲政型態、社會對執法的態度、政策目標、執法方式等均會影響競爭政策的效果。

—歐聯的經驗顯示，在各種相同及不同的民事法交相混雜下，該地區的合作仍然可能。

### (三) 企業的期待

—國際企業界希望見到區域內的參進障礙能進一步削減。

—CTI將解除管制與競爭政策相連結，為企業界開闢了新路。

—企業對競爭法的態度取決於企業的特殊性及其市場地位。

—企業固然關心競爭法對其行為的規範，但其仍將競爭法視為廣義競爭政策的一環而已。

—企業界終將支持一個透明的、以效率為基礎的競爭標準，政府決策者宜掌握企業期待與競爭政策/法間的關係。

## 三、競爭政策/法的國際發展

### (一) OECD

—自1990年以來，OECD與非會員國家在競爭政策方面的合作大幅增加，特別是與中、東歐的反獨占官員為然，現在更擴及其他歐洲國家及獨立國協，不

但提供書面及口頭建議，並與競爭政策相關官員研討。

—OECD 對許多非會員國的競爭政策亦有實質的貢獻，如1993年墨西哥（現在已為會員）採行反獨占法，1994年與蓬勃非會員經濟體（DNMEs）合開研討會。

—OECD 的任務之一為對世界經濟有所貢獻，準此，OECD 樂意幫助所有國家，然因經費限制，OECD 刻正研究與亞太地區國家合辦研討會的可能性。

—競爭政策包括採行競爭法、解除對產業的管制、貿易自由化等，OECD 之競爭法與政策委員會（Competition Law and Policy Committee）持續對競爭政策/解除管制領域從事研究，發現所有工業國家或多或少均過度管制。

—基本上，近年來的貿易自由化係在 OECD 的競爭政策支持下進行。

#### (二)WTO

—競爭政策為營造全球化經濟的工具之一，而其大部分將在 WTO 架構外形成。

#### (三)UNCTAD

—聯合國在哈瓦那憲章（Havana Charter）內即對限制性商業行為有所規範，經長期的演變，至1980年更採用一有關限制性商業行為的自願條款，至今仍為現存惟一有關競爭法/政策的全球性多邊工具。

—歷經1985、1990及1995年的檢視，該限制性商業行為自願條款仍舊適用，必須加以落實，其主要目的在幫助所有開發中及轉型中經濟，促成其國內的競爭立法。

—UNCTAD 的具體作為則是舉行一系列有關特定之限制性商業行為的研究，以研擬並經常更新一個標準法或競爭法、蒐錄立法手冊、提供技術援助、諮詢及訓練，進而幫助個別國家採行並有效執行競爭法/政策。

#### (四)各國競爭法立法現況

—APEC 之已開發經濟體均已採行競爭法，開發中經濟體中，我國、韓國、墨西哥、智利、泰國均已實施競爭法，中共則實施反傾銷法及零星的競爭法，其餘國家則仍在研擬中或仍未有具體採行計畫。

—世界其他開發中國家中，已採行競爭法的國家包括：阿根廷、巴西、哥倫比亞、哥斯大黎加、牙買加、巴拿馬、秘魯、委內瑞拉、加彭、肯亞、南非、突尼西亞、尚比亞、斐濟、印度、巴基斯坦、斯里蘭卡、捷克、保加利亞、匈牙利、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛伐克、斯洛凡尼亞，其餘國家則在研擬中或仍未計劃採行。

#### (五) 競爭法國際發展的展望

—經濟全球化為未來驅勢，競爭政策的協調益顯重要。鑑於多邊架構諮商將對所有國家，特別是小型開發中國家有所助益，WTO 新加坡部長會議已決議成立兩個工作小組，分別有關投資與競爭，以研究貿易與競爭政策的相互作用，多邊架構的諮商機會大為增加。

—在已採競爭法的國家，競爭法國際發展最重要的方面在競爭法/政策官員間的合作，相關的研討會即在提供大家彼此了解及相互學習的機會。

—開發中國家應加速其學習過程，並增強其在競爭領域的溝通能力，以及爭取國際組織對其在外人直接投資、競爭法及其執行等領域的技術援助與合作，從而增強其談判能力。

## 參、我國代表團講演、報告要點及問題與回答

本次研討會我代表團依原計劃及議程，分別由公平交易委員會李處長憲佐主講「競爭政策之角色及其重要性」、曾副處長明煙報告「中華台北之競爭法執行狀況」，茲將講演及報告要點、問題與回答等摘述如下。

### 一、競爭政策之角色及其重要性

(一) 導論：介紹競爭政策隨時代及經濟情勢演變所扮演之不同角色

—狹義的競爭政策：競爭法之立法與執法機關之設置。

—廣義的競爭政策：競爭政策在提升全國經濟效能所扮演之角色。

—最廣義的競爭政策：競爭政策在全球經濟所扮演之角色。

(二) 競爭法：其範圍包括下列三方面：

一獨占力（優勢地位）之濫用。

一合併與結合。

一水平與垂直限制競爭協議。

(三)競爭政策在提升國內經濟效能所扮演之角色

一公有事業民營化。

一全國產業之解除管制。

一解除管制之中華台北經驗。

(四)競爭政策在國際經濟所扮演之角色

一競爭政策競爭法規範與國際合作之必要性與可行性之建議。

一中華台北在國際規範與合作所作之努力。

(五)結論：

綜上，各國可透過執行競爭法所獲得之經驗，相互交換意見或藉討論、合作等方式，達到競爭政策所欲提供之自由與公平競爭的市場環境。

## 二、中華台北之競爭法執行狀況

(一)中華台北競爭法/政策的發展可以分為三個階段：

—1980年至1991年2月3日之公平交易法研擬及立法時期。

—1991年2月4日公平法公布、1992年2月4日開始實施迄今。

—競爭法/政策的未來發展及方向。

(二)公平法的採行背景為：

—在經濟大幅成長與社會結構快速轉變下，原有的經社法規漸不符需求，必須追求經濟自由化、國際化與制度化。

—公平法研擬及立法期間的重要工作除研究與草擬法律外，更與學者、專家、業界、相關機關、社會大眾及立法委員等不斷溝通、協調，以求周延並廣獲各界支持、接受。

(三)公平法規範的範圍及排除適用條款：

—公平法規範的範圍主要為反獨占法及不公平競爭防止法。

—第46條第一項係針對事業依照其他法律規定所為之行為，予以排除適用，惟

本會經常與各該法律主管機關協商，儘量縮小其違反公平競爭精神的幅度。  
一第46條第二項則係對公營、公用事業給予五年的豁免規定，此一期限至1996年2月3日已經屆滿。

(四)公平法的執行

一自公平法開始實施以來，本會一直積極執行，成效斐然。  
一我們深切了解，教育是有效執法的重點工作，因此，本會特別重視公平法的宣導及訓練。  
一鑑於某些違背公平競爭行為係屬行業普遍現像，且係基於歷史或商業習慣使然，不宜驟然處分某一個別事業，乃先行以行業導正規範。

(五)當前本會的工作重點有五項：

一加強執行公平法。  
一促進國際合作，並積極建置 APEC 競爭政策資料庫。  
一強化與社會大眾的溝通。  
一推動解除管制工作。  
一發揮競爭政策資料及研究中心功能。

## 肆、討論一問題與回答

本次研討會於每一段落結束前均有約三十分鐘的問題與回答，第三天研討會首先由韓國報告，次由我代表團報告中華台北競爭政策/法的發展，再由墨西哥報告，於休息前有一針對這三個經濟體的問題與回答，有些問題係同時詢問三個國家，某些問題則是單獨詢問某一國家。另第三天研討會結束前亦有一小時的綜合討論，茲就與我有關的討論、問題及我代表團的回答列述如下。

### 一、討論

一OECD 代表 Mr. Winslow 對我公平法各項宣導活動大為讚賞，他說於去年任職美國聯邦交易委員會（FTC）時曾到訪我國，對本會舉辦的公平法研習班印象深刻。中華台北公平法的各項宣導活動可為各國，尤其是開發中國家引

用。

—日本學者 Mr.Matsushita 表示，雖然中華台北施行公平法的歷史僅有五年，但其成果及水準均甚令人讚賞。

—菲律賓代表 Mr.Patalinhug 表示，這一次研討會的資料沒什麼價值，中華台北已在建置 APEC 競爭政策資料庫，以後我們可以直接從中截取最新資料。

—馬來西亞及印代表提議，APEC 應提供類似中華台北舉辦的訓練，以讓他們學習如何與其他政府機關、民間團體及社會大眾溝通。

—菲律賓代表 Mr.Patalinhug 發言比較各經濟體競爭法處罰條款的差異，誤將我歸類為沒有刑事罰的競爭法，經已予以澄清。

## 二、問題與回答

問：貴國的競爭法有否針對中小企業訂定特別條文？

答：中小企業雖對中華台北之經濟發展有重大貢獻，但其並不能排除公平法的適用。然而，公平法第十四條訂有例外許可聯合行爲之規定，其中第七款係有關例外許可中小企業聯合行爲之條款，只要中小企業聯合能符合提升經營效率或加強競爭能力，仍可允許其從事聯合行爲。

問：中小企業的定義為何？

答：依照中小企業發展條例，中小企業係指資本額在八千萬元（將近三百萬美元）以下的企業。

問：辦結案件中，行政處分及刑事處分的比例為何？民衆可否直接至法院申訴？

答：本會辦結案件中，大多數處分為行政處分。由於目前審理之違反公平法案件係採先行政後司法原則，亦即，違法案件中，只有涉及刑事罰而移送法院審理者，才可能受到刑事處分，比例自然較低。就民衆申訴的管道言，如屬民、刑事責任，他們可以直接至法院申訴，但法院往往也會先徵求本會的見解。

問：部會首長或其他行政首長可否引導個案之辦案方向？

答：本會為部會級單位，審理、決議個案的委員會係由九位委員所組成，雖然採合議制，但因每位委員係獨立行使職權，加以委員均學有專精，並須超出黨派之

外，而同一個黨派之委員數不能超過一半。因此，部會首長或其他行政首長不可能引導辦案方向。

除了會場之研討以外，我代表團亦於休息時間與各經濟體與會代表交換意見，包括：感謝 OECD 代表及日本學者 Mr. Matsushita 在會中對我代表團報告及公平會工作的正面評價；感謝澳洲及紐西蘭對我建置 APEC 競爭政策資料庫給與的支持；感謝日本及泰國舉辦這一次活動（這一點在作報告之初亦曾提出）。另日本、韓國、香港、新加坡、馬來西亞、印尼等代表團團員亦紛紛在會後讚許我代表團之報告，並詢及 APEC 競爭政策資料庫事宜，均已給與充份說明。此外，並向泰國國內交易處官員索取其剛通過的公平交易法，並請韓國代表團於其新修訂之公平法英文版出版後寄贈我國，智利代表則願應我要求將資料直接傳輸我國。

## 伍、結論與感想

### 一、結論

一競爭政策的實施可以提升資源利用效率，從而提高經濟成長率，促進經濟發展。

一獨占廠商看似享有累積內部資金所需的獨占利潤，故較能發動研發及創新。

然而，實證資料顯示，競爭市場廠商因競爭的壓力，反而較易累積研發及創新所需的資金。

一跨國企業已為國際潮流，基於管轄權的限制，競爭法的普遍施行、競爭法國際化以及國際合作必然為將來發展趨勢。

### 二、感想

一競爭法的實施已漸普遍，APEC 之已開發經濟體固然都已實施競爭法，開發中經濟體採行競爭法者亦逐漸增加，許多正研究草擬競爭法的經濟體亟需協助，我應可提供這方面的經驗。

一OECD 代表及日本的 Matsushita 教授對我公平會的工作甚為讚許，尤其是各種宣導活動及短期間內成功的施行公平法為然，其他開發中國家對我執行

公平法的經驗興趣甚濃。我應繼續積極執行 公平法，並強化各類宣導工作。

一公平會所建置的 APEC 競爭政策資料庫已廣獲各經濟體的注目，各經濟體亦均寄予厚望，隨時準備上線利用，我宜儘速建置該資料庫，以供國內外各界使用。

一許多國家對我「競爭政策資料暨研究中心」的功能及進入方式均有濃厚興趣，韓國對我「解除管制促進市場競爭」專案小組亦甚為關心，我應積極進行建置等工作，以為 APEC 會員體及其他國家提供服務及經驗。