

執法機關的合作——自過去的經驗出發*

周作姍**

本文係自美國最近所作二項對執法合作的承諾出發，分別探討美國政府現行及擬議中的各式合作型態，以及APEC可採取的合作模式，並以競爭法執法當局的合作與競爭法整合間的關係作為結論。

本文作者雖為美國聯邦貿易委員會的五位委員之一，但其亦指出本文僅為其個人的觀點，並不代表委員會或其他委員的意見，當然亦不代表司法部的看法。然而，本文作者亦極有信心的表示，在本文中所陳述的論點，應不致與聯邦貿易委員會及司法部現行推動的各種國際執法合作努力相抵觸。

一、美國政府對執法合作的承諾

美國政府對於反托拉斯法執法機關的合作承諾，可自以下二個角度加以觀察：

第一、美國聯邦貿易委員會及司法部甫於一九九五年四月五日共同發布「有關國際營運之反托拉斯法執行指導原則」(Antitrust Enforcement Guidelines for International Operations)。在該準則中，不但就美國聯邦貿易委

* 本文譯自亞太經濟合作會議競爭政策暨競爭法研討會Christine A.

Varney 所發表之論文「Co-operation between enforcement agencies : Building on past experience」。

** 本文譯者為本會第三處科長。

員會與司法部間有關執行反托拉斯法的合作方式有所說明，同時亦表達了該二機構對於與國外反托拉斯法執法機關間的合作承諾。而該準則開宗明義並指出「綜觀全球，藉由反托拉斯法的執行，俾確保市場自由開放，保護消費者利益，防制有礙競爭秩序行爲等之趨勢益見明顯」，因此，該準則乃特別強調未來聯邦貿易委員會與司法部，將把與國際營運有關的反托拉斯法執行視爲要務，並將與國外執法機構進行必要的合作。

第二、美國政府於一九九四年通過「國際反托拉斯法執法合作法案」(International Antitrust Enforcement Assistance Act,IAEAA)後，聯邦貿易委員會及司法部將可依據該項法案之規定，與國外反托拉斯法執法機構簽訂協定，並據而提供國外執法機構有關機密性資料。此項法案之內容，亦再度強調美國政府對於反托拉斯法國際執法合作的重視。

二、現行的合作型態

現行美國政府所使用的合作型態，大致上可分爲正式及非正式兩種。所謂正式的合作型態，係指透過各式的多邊、雙邊及區域性協定，與部分國家所進行的執法合作。當然，與該類國家，亦有所謂的非正式合作。然而絕大部分的非正式合作，係存在於與其他國家就相關事務所進行的各式交流及來往過程中，例如特定議題的會議、聯邦貿易委員會與司法部所提供的技術合作工作等均是。

(一)多邊協定—以OECD為例

一九六七年經濟合作暨發展組織(OECD)針對其會員體發出一系列有關限制交易行爲之管理與法律的處理建議(the legislative and administrative treatment of restrictive business practices)。該一系列建議直接導致會員體之間有關競爭法發展相關資訊的蒐集及普及。至一九八六年OECD再度建議，當某一會員體的執法結果，將直接影響其他會員體或其國民的利益時，該會員體的競爭法主管當局應該提供對方會員體「政府對政府」的告示(notification)作業。目前美國聯

邦貿易委員會及司法部在處理OECD會員體相關案件時，大抵上均會依照前述建議來處理。

(二)區域協定—以NAFTA 為例

目前國際間區域性自由貿易協定日益增多，例如European Union、Mercosur、及Trans-Tasman協定等均是，而東南亞國協亦倡議設置亞洲自由貿易區(Asian Free Trade Area of ASEAN)。就美國而言，亦與加拿大、墨西哥二國共同簽署北美自由貿易區協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)。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商與合作。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。

(三)雙邊協定

目前美國與澳洲、加拿大及德國均訂有雙邊合作協定，其中澳、加二國均為APEC的會員國。因此，執法合作或許對APEC而言，係一項嶄新的觀念，但對各會員體而言，若干的合作工作刻正進行當中。

基本上，美國與上開三個國家所簽訂的合作協定，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、歧見的諮商及(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，但是其業已代表了執法合作的新里程碑。

如同大家所了解的，去年歐洲法院裁定前項美國與EC的協定，未能符合EC法律的規定—該項協定係由EC簽署，惟依據EC法律，僅有部長理事會(Council of Ministers)有權對外簽署協定。然而大家所可能忽略的是，雖然有此項缺失，仍不影響該項協定的有效性，而美國與EC之間的合作從未停止。即以去年為例，美國與EC間即曾交換過無數的告示作業，而當雙方同時就某項事件進行平行調查時，亦會主動交換彼此間蒐集所得的資訊，並協助有關產品、地域市場範圍界定、救濟措施之研擬等工作。而每日美國聯邦貿易委員會亦均會與EC主管官員就特定議題進行聯絡及意見交換。此一業務溝通，不但有助於雙方對於彼此間競爭法規內容的了解，更能確切掌握對方所謂的「重要利益」(significant interest)。

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的最有效途徑。因此，現階段，美國聯邦貿易委員會刻與多國討論簽訂類似協定的可行性。

(四)非正式合作

前面曾經提及非正式合作係透過各種不同的型態在進行，而作者又再度強調非正式合作的重要性。在指導原則第2·9章中即指出「爲了達成促進美國政府及外國政府執法合作，及消除在執法過程中可能產生的緊張之雙重目標，美國反托拉斯法執法當局願意與其他國家競爭政策或競爭法執法官員維持密切的關係」。正式的合作協定固屬有效，而同意共享機密資訊的協定，將更能夠提昇執法合作的層次，但是更重要的乃是各國執法官員間密切聯繫關係的建

立，此不但有助於正式協定的協商，更能直接促使其實際運作。

(五)合作為指導原則的主題

相對於美國與EC間所簽署協定中，所展現出的「積極禮讓」精神，在「有關國際營運之反托拉斯法執行指導原則」中，仍延續傳統的「消極禮讓」(negative comity)原則，在準則第3·2章中即提出「執法機關在決定調查或提出訴訟的管轄權前，必須審慎考量受影響國外政府的重要利益」，該項準則中同時列出所謂的禮讓因素，提供主管機關在個案認定、評估時之參考。

三、未來的合作型態

現行的各種合作型態雖然重要，但仍均有其限制存在。美國以及其他設有反托斯法執法機構的國家，均禁止執法當局提供其於調查過程中所獲得的機密性資訊。此項禁止規定確有其必要，因為機密資料一旦公開傳佈，不但不利於提供該項機密資料的廠商，並且有礙於執法機構未來資訊蒐集工作的進行，從而損及消費者福祉。

確保機密性資訊的機密使用固為一項重要工作，但是若各國的反托拉斯法執法當局不能與其他國家討論或分享彼此所擁有的機密性資訊，則將會限制執法合作的推動。對美國及其他反托拉斯法中訂有刑事處罰的國家而言，尚可透過相互法律合作條約(Mutual Legal Assistance Treaties)中所設計的刑事案件資訊交換機能以分享相關機密性資訊，例如美國司法部及加拿大競爭政策局即曾多次運用此項機能，俾符合雙方利益。而在一些民事案件中，則僅有澳洲等極少數國家曾立法允許在民事案件中，得提供國外競爭法執法當局相關機密性資訊。

在美國方面，IAEAA 允許美國政府得在符合法令規定下，依據與國外政府所簽署協定的內容，提供機密性資訊。而本年六月加拿大競爭局亦宣布將就是否修法允許主管機關在某些情況下，得以提供機密性資訊部分進行諮商。就美國而言，亦希望APEC其他會員體亦能考慮通過類似立法，畢竟機密資料的

分享，乃係執法合作的最基本要素。

IAEAA 的本質在於，若是美國政府與其他國家的競爭法執法官署或政府，就反托拉斯法案件證據的相互提供、機密性資訊妥適處理的保證、以及允許在不符其中一方利益的情況下，得拒絕提供相關協助等方面達成協議後，則可排除相關法律對於禁止提供機密性資料的限制。此外，一旦美國政府與其他國家簽訂協議，聯邦貿易委員會及司法部，得經公共利益的影響評估後，除了提供必要的機密性資訊外，亦可運用調查程序，協助國外執法機關蒐集必要的資訊，即或是該項涉案行為不致違反美國反托拉斯法時亦然。

基本上，本項法案有三項基本原則：

第一，互惠

此處所謂的互惠係指雙邊的一般性承諾，而非以個案對個案的方式，逐案進行合作。

第二，機密性資訊的保護

在本法案中隨處可見保護機密資訊的條文。該法案不但授權聯邦貿易委員會及司法部絕對的權力去保護國外執法機構所提供的機密性資訊，同時，亦要求前開機構確保美國政府所提供的證物及資料亦能接受同等的保護。因此，條約中必須包含若干關於機密資訊處理的條款，而某些資訊只能在特定情況下提供，更有些資訊係根本禁止提供與其他團體。例如：

—絕對禁止提供經分類的國家安全資訊。

—在刑事案件中，美國有關規範大陪審團相關資訊的規則，亦同樣適用於簽訂此項協定的他國政府。

—此外，由於事業合併案件牽涉許多敏感性資訊，因此，該法案亦嚴格禁止美國聯邦貿易委員會提供其依據“合併前等待及通知”法條所蒐集的資訊內容。惟聯邦貿易委員會仍可代表國外執法機關，運用其調查權蒐集相關資訊，縱或經由該項調查程序所獲得的結果資訊內容，包含了前述合併相關資訊時亦然。

此外，本文作者亦強調，在本項協定中亦針對機密資訊的提供，訂定使用限制條款，即一旦美國政府依據本項協定提供外國政府相關機密性資訊後，他國政府必須保證，除非獲得美國政府同意，該項資料不得作為反托拉斯法執法以外的用途使用，或轉提供與其他的單位。

第三，逐案決定公共利益

在IAEAA架構下所提供的合作完全是自願(voluntary)性質的。每一次合作要求提出後，均將逐案就公共利益的影響進行評估，並依據評估結果，決定是否合作，以及合作的範圍。此乃本項法案的重點之一，簽署協議的任一方，並不具有義務，必須同意提供他方隨時提出的合作要求，其中任一方均仍擁有逐案決定是否提供協助以及提供何種程度協助的權力。

此項逐案決定合作與否的規定，不免使人懷疑在此架構下的合作在實質上是否得以有效地被執行。然而作者仍然認為，只要他國政府有誠意與美國就反托拉斯法的執行進行合作，則縱然他國政府實際上僅能提供少數的合作協助，則美國政府仍然願意與各該國家，就反托拉斯法的執法合作簽署協定。

然而作者亦指出，在外國政府與美國政府就反托拉斯法執法合作簽署協定前，許多國家均必須立法或修法，俾能夠相對提供機密性資料，或對美國政府所提供的機密資料給予妥適的保護，因此作者亦呼籲各國應開始審慎評估此項立法或修法的可行性，畢竟資訊的相互提供應是執法合作的第一步。

四、APEC架構下競爭法執法合作的展望

誠如前述，在APEC會員體間，有關反托拉斯法執法合作的機會將逐漸增加。作者以為，APEC應扮演更重要的角色，以擴增執法合作的頻率及廣度。短期內，APEC較適當的角色係充當類似交換所(clearing-house)的機能，協助各會員體能夠隨時掌握彼此之間有關執法合作的進展。未來，APEC固可將其功能拓展至類似OECD目前所扮演的功能，但就現階段而言，在考慮到各會員體間經濟及法律制度的差異後，APEC的首要工作應在於著手研究並鼓勵各會員

體間的執法合作，而不應試圖去協調或強制執法合作的推動。畢竟，合作的觀念應是源自於各會員體認為此將有助於其執法工作的推動而主動引入，卻不是經由外力將此一合作制度強行加諸於各會員體實施。

五、整合替代合作？

許多人士以為，在當前全球化經濟迅速形成的過程中，僅憑藉著國內的競爭法，業已無法妥適地解決跨國性企業的反托拉斯法問題。部分人士質疑反托拉斯法執法合作的合行性；亦有人士認為在競爭法未能整合前，有效的執法合作難以達成；更有人士認為除非制定一套國際性的反托拉斯法規範，並由國際性反托拉斯法機構執行，否則即或是整合，恐亦無法確保反托拉斯法的有效執行。然而作者卻以為，競爭法的國際整合固然重要，但是執法合作更係達成整合的前提要件。此乃因為，雖然近年來競爭法的執行，業已發展出許多共識，但是在若干議題上，仍存在許多不同的看法；而在執行目標的追求上，若干國家試圖在競爭秩序及國際貿易、區域發展、勞動市場等領域中尋求平衡點；其他國家則重視消費者福祉、配置效率等的考量，此外，各會員體間法律制度亦不盡相同。在這些歧異之下，唯有透過執法合作，方能使各會員體間建立共識與互信，並對各種分析技術有更一致的看法。

作者提出，前開各項說法並非僅只於理論的概念而已，事實上，由美國與EC競爭法執法當局的合作過程中，業已可驗證上述理念的可行性。誠如大家所了解，美國與歐市的競爭法規，在本質上並不完全一致。但透過雙方的合作，業已使得二部法規在某些核心原則上產生若干共識，而其重要性應大於法規的實質整合。舉例而言，若美國與歐市能夠就市場範圍界的處理原則有更一致的看法，應較諸整合休曼法與羅馬條約的內容更具意義。

總之，作者並不認為必須在法規的整合，與執法合作間作一取捨。反托拉斯法的整合確有其必要性存在，其問題是如何達成？而其答案應就是透過執法合作來成就法規的整合。

六、結語

作者最後提出兩點供APEC各會員體參考：

第一，執法機關間的合作，應是確保反托拉斯法有效率(**efficient**)及有效(**effective**) 執行的重要因素。

第二，執法合作就如同法規的整合一般，係一項漸進的創新過程，其需要彼此間的互信與互諒。APEC可以在此一部分發揮其積極的功能，但是在各會員體的經濟、法律制度未盡相同的情況下，必須避免無意義的協調甚至強制要求各會員體達成合作的目標。