

GATT 各國「競爭政策」之規範與因應 —兼述聯合國推動競爭政策現況

胡祖舜 *

目 次

壹、前 言	一、聯合國推動競爭政策之緣起
貳、世界貿易組織與競爭政策	二、多邊協議簡介
一、烏拉圭回合談判後之競爭政策	肆、結 論
二、各國因應之道—以瑞士為例	伍、參考資料
參、聯合國推動競爭政策之介紹	

壹、前 言

競爭法濫觴於 1890 年美國之休曼法 (Sherman Act)，一百餘年來，欲藉由市場競爭提升資源配置而實行競爭法之國家已近八十國。惟隨著國際貿易大量成長，跨國投資快速增加，多國籍企業角色日益重要後，傳統上以國內為主的競爭法似已力有未殆。為解決競爭法適用於國際貿易所產生之諸多疑義，國際間各種政經組織，諸如世界貿易組織 (WTO/GATT)、經濟合作發展組織 (OECD)、聯合國貿易暨發展委員會 (United Nations Conference on Trade and Development；簡稱 UNCTAD) 均積極投入整合各國競爭法及其競爭政策之工作。

我國施行公平交易法迄今雖僅近四年，惟為吸取先進國家執行競爭法之經驗，已先後派員赴美、日、德、韓、加、法、紐、澳等國考察，另為配合我國加入重要

* 作者現為行政院公平交易委員會第二處視察。

經貿組織，行政院公平交易委員會除於內部設立對外聯絡小組積極與相關國家對口單位、組織聯繫外，亦於八十四年派員赴瑞士日內瓦 WTO/GATT 總部考察該組織會員執行「競爭政策」之現況及未來可能發展方向。WTO/GATT 之「智慧財產權及投資措施處」(Trade-Related of Intellectual Property and Investment Measures)、
「經濟研究分析處」(Economic Research and Analysis) 是主要之拜訪單位，除與處長 Mr. Adrian Otten、參事 Mr. Zdenek Drabek 交換意見外，另亦與設於日內瓦之 UNCTAD 官員 Mr. Luis Jose Diez Canseco 會面，以爲本會與該組織之首次接觸。

本報告內容除說明 WTO/GATT 官員對競爭政策與貿易政策間關係之意見外，並介紹該組織對競爭政策之態度。另因烏拉圭回合談判後，競爭政策將成爲 WTO/GATT 可能規範之重點，各國因應之道爲何，或可爲我國之參考，本報告就以 WTO/GATT 總部所在地—瑞士，一個既執行競爭法又允許卡特爾組織存在之國家爲例，敘明其因應策略。最後則專節介紹聯合國推動各國簽署「控制限制性營業行爲之公平原則與規範之多邊協議」(The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices) 之情形，以爲我國加入聯合國之參考。

貳、世界貿易組織與競爭政策

第二次世界大戰結束後，可說是國際競爭政策成長最快速的時期。在主要國家中，競爭政策的執行通常是由以下機構負責：

- 行政部門：通常由經濟部代表執行，惟在此制度下，執行時常有許多政治考量。
- 司法部門：司法部門通常是競爭法的最後執行者，惟在此體系下，爲求執行前後之一致性，故常缺乏彈性。

美國、德國、日本、英國、法國是目前執行競爭法最具歷史及代表性的國家，而美國、德國競爭法的司法部門執行體系又通常是其他國家模仿的對象。日本就是師法美、德而來，雖然日本爲了其產業及貿易政策，訂定有許多除外適用條款。英國的競爭法幾乎都由行政部門執行，法國則在一九八六年修法加重司法部門執行競

爭法的責任，歐體 (EEC) 執行競爭法的方式則源於德國。

加拿大、澳洲最近修改競爭法，採用了美國模式，南韓的競爭法則是取裁自德、日，西班牙、瑞典也是學習德國，但與英國一樣大多係交由行政部門執行，瑞士則是主要國家中最不重視競爭法的國家了，上述國家同時亦是 WTO/GATT 重要成員之一。謹將該等國家競爭法的制定時間、執行機構整理如表一。

表一：各國制定競爭法時間、執行機構一覽表

國別	法規	執行機構
澳洲 (1948)(註一)	1906 澳洲產業保護法	交易行為委員會
	1965 交易行為法	
	1971 限制交易行為法	
	1974 交易行為法	
加拿大 (1948)	1910 聯合調查法	競爭法庭
	1986 競爭法	
英國 (1948)	1948 獨占暨限制實務控制法	公平交易委員會 消費者保護諮詢 委員會
	1956 限制實務法	
	1964 轉售價格法	
	1964 合併暨獨占法	
	1973 公平交易法	
	1976 限制交易實務法	
法國 (1948)	1977 7-806號競爭法規	競爭審議委員會
	1986 86-1243號競爭法規	
紐西蘭 (1948)	1908 防止壟斷法	商業委員會
	1910 商業托拉斯法	
	1919 交易委員會法	
	1986 商業法	
	1986 公平交易法	
日本 (1955)	1947 獨禁法(AMA)	公正取引委員會
	1947 同業公會法	

註一：() 中數字表加入 GATT 時間。

	1949	257號法規(AMA修正)	
	1952	出口交易法	
	1952	穩定中小企業暫行法	
	1953	529號法規(AMA修正)	
	1958	中小企業組織法	
	1977	修正AMA	
南韓 (1967)	1980	限制獨占及促進公平交易法	公平交易委員會
西班牙 (1963)	1963	營業限制法	競爭服務處
	1988	修法	限制交易行為處
瑞典 (1950)	1953	企業競爭限制法	國家物價及卡特爾署
	1965	修法	爾署
	1970	修法	反托拉斯官
	1982	修法	
美國 (1948)	1890	休曼法	聯邦交易委員會
	1914	克萊登法	反托拉斯局
	1914	聯邦交易委員會法	
	1936	Robinson-Patman法	
	1950	Cellar-Kefauver法	
	1976	HSR法	
德國 (1951)	1909	不正競爭防止法	聯邦卡特爾官署
	1933	折扣法	
	1957	營業競爭限制防止法	
瑞士 (1966)	1962	卡特爾法	卡特爾委員會
	1985	規範卡特爾聯邦法	
	1986	聯邦物價監督法	
	1986	防止不公平競爭法	

一、烏拉圭回合談判後之競爭政策

傳統上，競爭法之規範標的是同一市場內之競爭關係，國際貿易規範所著重的，則是規範不同市場之競爭，故在 GATT 前七回合談判中對競爭法之議題並未給予太多重視，僅僅涉及貨物貿易談判。惟自 1986 年 11 月揭幕之烏拉圭回合談判，

首次對與貿易有關之智慧財產權、投資以及服務業貿易進行談判，此代表了 GATT 規範範圍之擴大，再由 1993 年 12 月所達成之協議觀之，亦代表了競爭政策正式進入 GATT 體系的來臨。例如：

(一)服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Service，簡稱 GATS) 第八條即有「獨占及排他性服務業者」(Monopolies and Exclusive Service Suppliers) 專款之規定—

1. 會員應保證在其境內之所有獨占性服務在相關市場提供獨占服務時，不違反第二條（最惠國待遇）及該會員所做特定承諾之義務。
2. 會員之獨占業者直接或經由其子公司提供其獨占權利以外之服務，而從事屬於該會員特定承諾範圍內之競爭時，該會員應保證該服務業者在其境內不濫用其獨占地位，從事抵觸該特定承諾之行爲。

(二)與貿易有關之智慧財產權協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights，簡稱 TRIPs) 第二篇第八節「與契約有關之反競爭行爲之防制」(Control of Anti-Competition Practices in Contractual Licences) 有一會員得於立法時明定某些授權行爲或條件係屬對相關市場之競爭產生負面影響之智慧財產權之濫用。

(三)與貿易有關之投資措施協定 (Agreement on Trade-Related Investment Measures，簡稱 TRIMs) 第九條—

商品貿易理事會應於 WTO 協定生效之日起五年內，檢討本協定執行情形，....。檢討過程中，商品貿易理事會應考慮是否補充有關投資政策與競爭政策之條文。

爲執行烏拉圭回合談判所達成之協定，在 WTO/GATT 中有關競爭政策之研究，係交由「智慧財產權及投資措施處」當綱，因該處係於烏拉圭回合談判後方成立，初期目標以審視 OECD 相關競爭政策文獻爲主，故目前尚無具體成果。惟該處處長 Mr. Adrian Otten 認爲不宜將貿易政策與競爭政策過於混爲一談，況且審視 OECD 競爭政策文獻只是該處多項工作中之一小項，雖然他不否認競爭政策會是未來談判的可能主題之一。

對於 Mr. Adrian Otten 的看法，Mr. Zdenek Drabek 則持較保留的態度，他認為競爭政策是世界潮流、必然趨勢，隨著國與國間關係之日益密切，國境概念的日漸模糊，昔日只規範國內市場的競爭法，得以擴大其適用範圍，致使貿易政策將漸被競爭政策所涵蓋，由烏拉圭回合談判後所簽訂之協議即可知得之。惟因涉各國自身利益，下回合競爭政策談判模式，勢必是專家先談，然後再由少數國家開會磋商，最後再擴及整體會員。

「倘瑞士政府能充份執行競爭法，切實開放市場，瑞士居民就不會時常越界至鄰國購買民生必需品，瑞士的經濟發展當不止如此。」（註二），雖然他們兩對於競爭政策與貿易政策有著不同的意見，但對 WTO/GATT 總部所在地之瑞士，既實行競爭法又允許卡特爾組織存在之矛盾現象，卻有著相同之看法。他們也同時認為瑞士政府最終將在他國的壓力之下，有所適當因應，況且瑞士亦為烏拉圭回合談判協議之簽署國。謹就瑞士執行競爭法之現況及因應之道說明如后。

二、各國因應之道—以瑞士為例（註三）

瑞士聯邦最高法院雖早於 1896 年即已根據瑞士民法中之相關規定，判決商業制裁之案件，惟遲至 1947 年，聯邦政府始於憲法中增訂規範經濟活動之第三一 Bis 條款，以為 1962 年「卡特爾法」（Kartellgesetz）之法源基礎，該法內容融合了民法及行政管理法等方面之規定，惟目前瑞士政府一般多改以強調「（商業）競爭政策」（Wettbewerbspolitik）之概念，取代「卡特爾法」之說法。

瑞士所推行之「商業競爭政策」，係以維護公平交易及正派競爭為原則，即在限制業者從事商業競爭時，不得藉助任何強勢、或以違反公平交易原則之方式，牟取其商業利益。為達到此一目的，瑞士政府乃以下列三種法律為執行之工具：

- (一)「規範卡特爾及類似卡特爾組織之聯邦法」——一九八六年七月一日正式施行
。在加強保護商業交易競爭者之競爭自由，使其不受有關方面強大操縱勢力之

註二：因瑞士政府允許卡特爾組織之存在，致使該國商品價格，尤以民生必需品為最，遠高於鄰國家。每天清晨均可見瑞士居民大批越界至鄰國採買食物奇特現象。

註三：主要參考自我國駐關貿總協聯絡辦事處提供之資料。

影響。

- (二)「聯邦物價監督法」——一九八五年七月一日正式生效。在防止卡特爾及商場上某些強勢組織任意哄抬或操縱物價。
- (三)「聯邦防止不公平競爭法」——一九八六年十二月十九日公布實施。在維持商業行銷秩序、並防止不公平之商業競爭行為。

瑞士凡有關「卡特爾」之事宜，概由「卡特爾委員會」(Kartellkommission) 主事。該委員會設正、副主席各一人，任期八年，得連選一任，另有委員十一至十五名，由經濟部自學術、工商、及消費者等遴選擔任，均為無給兼職，任期八年，得連選連任。該委員會並無固定辦公處所，且無辦事經費，而由經濟部下設「卡特爾委員會祕書處」(編制共八名)處理一切行政庶務。

「卡特爾委員會」主要任務有三：監督、調查、建言。即，該委員會須隨時根據「卡特爾法」，將其觀察商場所存在之各種交易競爭狀況，提供聯邦政府，以作制定有關公平競爭政策之行政命令、或修定相關法令之參考。如經判定某項交易運作不利國計民生，委員會將向有關方面提出改進意見或建議——修改或廢除有關卡特爾之某項規定、或禁此商業上某類現行交易之運作。

雖然瑞士施行競爭法，但卻又是一「卡特爾制度」遍行全國各行各業之國家，各種有形、無形之「卡特爾」多達二千餘種，其中尤以傳播媒體及民生必需品零售業為最。惟因 ECC、WTO/GATT、OECD 等國際經貿組織，基本上均反對「卡特爾制度」，為順應此一形勢，瑞士政府已著手研擬因應之道，除配合國會修訂「卡特爾法」外，亦在「一九九一至一九九五年施政方針」中責成有關部門認真 2 考量「卡特爾制度」之存廢。

參、聯合國推動競爭政策之介紹

在我國駐關貿總協聯絡辦事處之安排下，本會亦利用此次機會與 UNCTAD 官員 Mr. Luis Jose Diez Canseco 作了首次接觸，除介紹我國執行公平交易法之經過及現況外，亦並同意定期交換出版物。謹就聯合國推動競爭政策之經過說明如后。

一、聯合國推動競爭政策之緣起

聯合國推動競爭政策可溯及 1974 年，當年 5 月 1 日聯大第 3201、3202 號決議通過一「建立新的國際經濟秩序宣言暨行動綱領」，12 月 12 日第 3281 號決議再通過——「各國經濟權利和義務憲章」。1975 年 9 月 16 日則有國際經濟合作及發展的第 3362 號決議。

1978 年 12 月 20 日聯大第 33/153 號決議，責由聯合國貿易暨發展理事會 (United National Conference On Trade And Development ; UNCTAD) 負責召開聯合國限制營業行為問題 (Restrictive Business Practices ; RBP) 會議。上開會議於 1979 年 11 月 19 日至 12 月 8 日、1980 年 4 月 8 日至 22 日分別舉行，會議決議：

(一)通過「控制限制性營業行為之公平原則與規範之多邊協議」(The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices)。

(二)將上開多邊協議送交聯大第卅五屆會議。

(三)建議聯大在多邊協議通過後五年，由 UNCTAD 召開會議多方審視本協議。

一九八〇年十二月五日聯大第卅五屆會議通過上兩會議決議，並於 UNCTAD 中設置一個政府間之限制性營業行為專家工作小組 (inter-governmental group of experts)。

聯合國執行上開多邊協議之工作，係由 UNCTAD 負責，該理事會並派員至各國（尤其是開發中國家）協助訂定或修訂該國之競爭法。一九九五年十一月 UNCTAD 將召開會議，全力推動整合各國競爭政策，另推動各國將消費者保護、智慧財產權與競爭法合併執行亦為 UNCTAD 另一工作重點。

二、多邊協議簡介

多邊協議共分目標、定義和適用範圍、多邊協議之公平原則、跨國公司之原則與規範、國際級或國家級或區域級間之原則與規範、國際措施、國際機構等七節。內容大致如下：

(一)目標

希望藉本協議之執行，達到以下目標：

1. 保證限制性營業行為不致妨礙世界貿易。
2. 以下列方式提高國際貿易和發展之效率——
 - (1) 創造、鼓勵和保護競爭。
 - (2) 控制資本和（或）經濟力量的集中。
 - (3) 鼓勵革新。
3. 保護及促進各國之社會福利，特別是消費者利益。
4. 消除跨國企業之限制性營業行為對貿易和經濟發展可能造成的不利。
5. 提供一套多邊協議俾利各國採用及加強此方面之法律與政策。

(二)定義和適用範圍

1. 定義—

- (1) 「限制性營業行為」，係指企業濫用市場力量之支配地位，或企業間以合意之方式限制競爭，對國際貿易及經濟發展造成不利影響者。
- (2) 「市場力量之支配地位」，指一企業或與其他企業一起，有能力控制某一貨物或服務市場。
- (3) 「企業」，指從事商業活動之廠商、合夥、其他社團、自然人或法人、或它們之分支機構、子公司、附屬公司或直接、間接受它們控制之其他實體。

2. 適用範圍—

- (1) 適用於國際貿易，特別是對發展中國家的國際貿易及其經濟發展有不利影響之限制商業慣例。
- (2) 適用於一切貨物、服務之交易。
- (3) 針對一切企業。
- (4) 適用於一切國家和企業，不論在交易、行動或行為中所涉之當事人為誰。

(5)任何在限制性營業行為領域中具合法權力之各國或各國政府。

(6)不適用於政府間直接造成限制性營業行為之協定。

(三)多邊協議之公平原則

- 1.各國間應以相互支持方式，消除或有效對付不利國際貿易的限制性營業行為；
- 2.籌劃設置國際組織以利各國間交換和傳播相關資料；
- 3.制定適當辦法以利多邊協商；
- 4.本協議不應解釋為違反國家或區域法律規定之行為成為合法；
- 5.已開發國家在控制限制營業行為時應考慮到發展中國家，特別是未開發國家的發展及資金和貿易的需要，以便特別為發展中國家：
 - (1)促進工業的建立及其他經濟部門之發展；
 - (2)通過發展中國家間之區域或全球性安排促進它們的經濟發展。

(四)跨國公司之原則與規範

- 1.企業應遵守所在國對限制性營業行為之法律及管轄；
- 2.企業應與直接受限制性營業行為影響之國家進行磋商及合作，並提供所需資料；
- 3.企業在市場上從事競爭時，應避免採取以下做法—
 - (1)協議共同訂價，包括共同制訂進出口價格；
 - (2)串謀投標；
 - (3)定額分配銷售量及生產量；
 - (4)共同執行交易安排，例如聯合抵制交易；
 - (5)聯合拒絕供貨給潛在進口者；
 - (6)聯合拒絕他人參與攸關競爭之安排或組織。
- 4.企業應避免在有關市場中採取下列行為—
 - (1)掠奪性行為 (predatory behavior)，例如以低於成本之價格消滅競爭者；
 - (2)差別待遇；
 - (3)以結合方式獲取企業之控制權；
 - (4)規定出口貨在進口國轉售價格；
 - (5)非為了保證達到正當商業目的所為之行為，例如部分或全部拒絕按該企業

慣用之商業條件進行交易等。

(五)國際級或國家級或區域級間之原則與規範

- 1.各國應制訂、有效執行有關對限制性營業行為進行控制之法律。
- 2.消除或有效對付企業以濫用市場地位限制其他企業參進，或其他不當限制競爭行為等，為各國立法之基礎。
- 3.各國在控制限制性商業慣例時，應按既定之法律程序，保證對所有企業一視同仁的待遇。
- 4.各國若發現某限制性營業行為不利國際貿易時，應極力防止並補救。
- 5.各國為控制限制性營業行為，而由企業方面取得之商業秘密資料應給予保密。
- 6.各國應建立或改進向企業獲取資料所必需之程序。
- 7.各國間應相互援助、交流並分享經驗。

(六)國際措施

- 1.各國對限制性營業行為之政策取得一致，符合本套協議。
- 2.各國每年將其對履行本協議之承諾所採之步驟，及所通過、擬定之法規、條例和政策通知貿發會。
- 3.貿發會每年應發表一份報告，彙報各國限制性營業行為發展情況。
- 4.貿發會應繼續設法擬定一份或多份關於限制性營業行為之法律範本，以協助發展中國家制訂適當法規。
- 6.特別為開發中國家提供限制性營業行為之技術援助、諮詢服務和訓練計劃。

(七)國際機構

在 UNCTAD 下設置一個政府間之限制性營業行為專家工作小組，其任務如下：

- 1.提供相關經驗進行各國間多邊協商、討論和意見交換。
- 2.定期對本多邊協議進行研究和分發研究報告。
- 3.請聯合國其他組織提供有關研究、文件和報告，併予以審查。
- 4.提出工作報告，每年至少一次等。

肆、結論

聯合國所推動之「多邊協議」，因係三個主要集團妥協下之產物（註四），且亦為自願性之指導原則，並無任何強制力，未來發展尚待觀察。另再觀烏拉圭回合談判後所訂之相關協定，雖尚未對競爭行為提供完整性之規範，然隨市場開放思潮之湧起，競爭政策勢必成為下一回合多邊談判之重要議題，此一趨勢值得密切關注。

雖然 WTO/GATT 與公平交易法揭諸之目的相同，即，透過反托拉斯法的執行或自由貿易的推動（開放市場），或許均可達到鼓勵市場競爭的目的，但對某些具地域特性之產品（諸如：醫療服務、計程車、預拌混凝土...），恐非開放市場即可畢收競爭之功於一役，此時則有賴競爭法之執行；同樣的，面對國外大企業夾其優勢市場地位所為之不公平競爭行為，反托拉斯法恐力有未待，職是之故，競爭政策與自由貿易政策應屬相輔相成之互補政策。而以推動成立亞太營運中心為手段，來達成經濟全面自由化、國際化之目標，乃我國當今經濟發展之最高指導原則，事實上，競爭政策代表的就是自由化，自由貿易政策代表的就是國際化，故遂行上兩政策方是我國成為亞太營運中心唯一捷徑！

伍、參考資料

- 一、羅昌發，“貿易與競爭之法律互動”，月旦出版社，1994年4月。
- 二、馮予蜀，“關貿總協定與中國”，台北藝軒圖書出版社，1994年3月。
- 三、我國駐關貿總協聯絡辦事處相關資料。
- 四、Roger A.B., & Reinald K., "The Basic of Antitrust Policy", The World Bank, 1991。

註四：此三集團為(1) Group of 77：成員為開發中國家；(2) Group B：成員為已開發國家；(3) Group D：成員為社會主義國家。（羅昌發；p284）