

《公平交易季刊》  
第十卷第三期(91/07)，頁 145-160  
◎行政院公平交易委員會

## 競爭法與競爭政策之國際合作： 我國經驗之回顧與前瞻

羅昌發\*

### 摘要

競爭法與競爭政策涉及甚多國際層面。這些國際層面，大體多與國際合作有關。例如以積極禮讓方式協助其他國家執行法律；例如在多邊組織進行競爭政策或競爭法的合作；例如各國執法機關透過諮商、研討會、人員互訪，而進行互動，彼此獲取有用的資訊或知識與經驗，甚至協助對方建立執法能力。我國以往在此領域，均有相當參與及經驗。

國際合作的形式，有透過雙邊協定者。我國目前亦與澳洲及紐西蘭分別於 1996 年及 1997 年簽訂協定。二者為公平會與澳洲與紐西蘭競爭法主管機關互動，提供法律上的基礎。在區域組織方面，APEC 雖非以競爭政策為其成立的重心，然亦相當重視競爭政策；APEC 並於 1999 年通過不具拘束力的「APEC 促進競爭與管制革新原則：開放且競爭之市場乃經濟效率與消費者福祉關鍵動力」，揭示 APEC 經濟體將盡力：...發展在 APEC 經濟體管制機構（包括競爭法主管機關）間的有效合作方式，並確保此等事項將會獲得充分資源的分配。我國似可進一步推動將此一原則化為行動方案。

另我國與 OECD 在競爭法與競爭政策上，亦已經有相當互動；將來進一步合作的可能性亦有待推展。多邊方面，WTO 第四屆部長會議的宣言對於是否正式進行競爭議題的談判，仍有部分保留。我國在此議題的推動，應有相當可以著力之處。對此，我國應倡

---

\*國立台灣大學法律系教授

議以 WTO 進行全面性競爭政策談判，使 WTO 作為競爭政策的合作的場合。

## 一、前言

競爭法與競爭政策涉及甚多國際層面。此等層面與其他法律或政策領域，有相同之處；亦有性質上相異者。並且此等國際層面多少均與國際合作有關。

國際層面類型之一：一國執法機關執法對象可能係外國公司在外國的行為；此時涉及該國法律是否有域外適用的問題；此種問題屬於競爭法管轄領域的性質；各國基本上並不希望自己的競爭法管轄領域與其他國家競爭法的管轄領域產生衝突。而避免衝突的方式之一，常是透過自我限制的方式，節制執行自身的競爭法；此稱為「消極禮讓原則」。管轄領域之衝突在其他法律領域亦有類似問題，不過，在競爭法領域中，問題更為凸顯。

國際層面類型之二：一國執法機關在執行法律時，可能必須尋求其他國家的執法機關提供資訊等協助。此種協助，稱為「積極禮讓」。目前國際上有相當數量的國際協定納入此種積極禮讓的內容（雙邊協定為主，亦有多邊協定涉及積極禮讓者）。不同國家執法機關相互提供資訊以協助執法，在其他法律領域亦有類似問題，但在競爭法領域中，探討甚多。

國際層面類型之三：競爭法的執行與否，涉及國際經貿與投資活動。例如一國若對外國公司的專利授權行為予以規範或質疑，將影響該公司在該國的專利授權活動；又例如一國對跨國企業集團的併購行為予以介入，亦將影響該併購計畫。

國際層面類型之四：國際機構對於是否制定多邊的競爭規範，有甚多的辯論。此種問題由 1940 年代的哈瓦那憲章草案（the draft 1948 Havana Charter for the International Trade Organization）開始已經有所探討。該草案第四十六條第一項已經要求每一會員國應採行適當措施並應與國際貿易組織合作，以對於生產或貿易的擴張有負面影響，及影響該憲章第一條目的的達成之私人或公營商業主體所進行的商業行

---

<sup>1</sup> Article 46, para. 1 of the draft 1948 Havana Charter for the International Trade Organization: "...each member shall take appropriate measures and shall cooperate with the Organization to prevent, on the part of private or public commercial enterprises, business practices affecting international trade which restrain competition, limit access to markets, or foster monopolistic control, whenever such practices have harmful effects on the expansion of production or trade and interfere with the achievement of any of the other objectives set forth in Article 1."

為，防止其有妨礙競爭、限制市場進入、或增加獨占的控制，以影響國際貿易。<sup>1</sup>該草案並將各種限制競爭的行為予以例示性的列舉。不過，該草案並未曾被實施。目前在WTO之下，針對如何處理國際競爭政策的問題，則有甚多辯論，而有可能於第五屆部長會議後展開競爭政策之談判。

國際層面類型之五：競爭法與競爭政策主管機關與其他國家可能透過諮商、研討會、人員互訪，而有有甚多互動，彼此獲取有用的資訊或知識與經驗，甚至協助對方建立執法能力（所謂 capacity building）。

由於前述類型一、三個別屬於獨立的課題，故本文擬就第二、第四與第五類型所涉及的國際合作，由我國競爭法主管機關行政院公平交易委員會（以下簡稱公平會）以往經驗，以及往後發展方向，加以探討。

## 二、我國參與的雙邊合作回顧與前瞻

### (一)雙邊協定及運作現況:

競爭法執法機構透過訂定雙邊協定進行合作的情形，係由美國開始。美國自從1970年代起，即陸續與若干重要的競爭法國家（包括德國、澳洲、歐盟及加拿大）訂定雙邊協定，藉由合作關係，達到相互協助執行法律，且避免執法衝突的結果。美國以外的其他國家，亦有相關的協定。類似協定，例如1976年6月美國與德國的 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Federal Republic of Germany Relating to Mutual Cooperation Regarding Restrictive Business Practices、1982年6月美國與澳洲的 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Australia Relating to Cooperation on Antitrust Matters、1991年9月美國與歐體的 Agreement Between the Government of the United States of America and the Commission of European Communities Regarding the Application of Their Competition Laws、1994年7月澳洲與紐西蘭的 Cooperation and Coordination Agreement Between Australian Trade Practices Commission and New Zealand Commerce Commission、1995年8月美國與加拿大的 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Canada regarding the Application of Their Competition and Deceptive Marketing Practices Laws、1998年6月美國

與歐體的 Agreement between the Government of the United States and the European Communities on the Application of Positive Comity Principles in the Enforcement of their Competition Laws、1999年6月歐體與加拿大簽訂的 Agreement between the European Community and the Government of Canada Regarding the Application of Their Competition Law 等等。

由於各國國內法對於機密資料的保護，仍受到法律限制，以致於此種雙邊協定仍無法超越機密資料保護的規定。導致相互協助執法的效果未如預期。針對此一情形，美國乃於1994年通過「國際反托拉斯執行協助法」(International Antitrust Enforcement Assistance Act 1994；簡稱IAEAA)，授權美國司法部及聯邦交易委員會，與那些允許相互協助執行反托拉斯法之國家簽訂競爭法合作協定，且就案件調查的需要，在確保機密資料安全的情形下，相互協助取得對方境內之機密資料。第一項依照此一法律訂定的協定為美國與澳洲的「美國政府與澳洲政府相互協助執行反托拉斯協定」(Agreement between the Government of the United States and the Government of Australia on Mutual antitrust Enforcement Assistance)。

我國與其他國家亦訂有二項協定。其一為1997年12月與紐西蘭訂定的競爭法合作協定(Cooperation and Coordination Agreement Between the Taipei Economic and Cultural Office and the New Zealand Commerce and Industry Office Regarding the Application of Competition and Fair Trading Laws)，另一為1996年9月與澳洲之間的競爭法合作協定(Cooperation and Coordination Arrangement Between the Taipei Economic and Cultural Office and the Australian Commerce and Industry office Regarding the Application of Competition and Fair Trading Laws)。此二協定為公平會與澳洲與紐西蘭競爭法主管機關互動，提供法律上的基礎。此二協定內容類似；以我與澳洲協定為例：

該協定第2.1條明確揭諸其簽訂之目的在於「促進兩委員會的合作及協調，以減少兩委員會間由於法律規範差異以外因素致競爭法及公平交易法發生不同施行結果的可能性。透過持續地資訊交流及在某些領域內的合作關係，將可使彼此的執法更迅速且有效。」<sup>2</sup> 其涵蓋範圍及具體的合作內容，要點包括：

<sup>2</sup> "2.1 The purpose of this Arrangement is to promote cooperation and coordination between the Agencies and to lessen the possibility of differences between the Agencies in the application of the competition and fair trading laws administered by the Agencies where these differences are not the result of statutory provisions. The ongoing exchange of information and cooperation in a number of areas will enable each agency to be more efficient and effective."

1. 有關合作範圍，第 3.1 條規定：「本協定牽涉到兩委員會所有下列的活動，包括執法、裁定、宣導教育、研究、人力資源的發展，以及管理。」<sup>3</sup>

2. 有關資訊或協助之要求，第 3.2 條規定：「當一委員會被要求提供資訊或協助時，除法律禁止或受要求方認為此一協助將損害其重要利益外，該委員會（受要求方）應提供所有資訊及允諾協助。」<sup>4</sup> 但依照第 4.1 條：「無論本協定其他條款如何規範，在下列情形下，受要求方均無需向要求方提供所需資訊：—相關法律禁止提供，或有違受要求方司法權上的重大利益；—提供的機密性資訊有被揭露之虞。」<sup>5</sup>

3. 有關資訊交換，協定第 5.1.1 條規定：「兩委員會間資訊共享可獲致以下共同利益：—促使兩委員會更有效地施行競爭法及公平交易法；—避免不必要的重複；—促進調查、研究及宣導教育方面的相互協調；—促進雙方對於與各自競爭法及公平交易法的執行及其相關活動有關的經濟與法律的狀況和理論，有進一步的了解；—維持兩委員會彼此間或各該方企業發展情況的訊息暢通。」<sup>6</sup> 第 5.1.2 條乃進一步規定：「為強化此共同利益，兩委員會將定期交換及提供與下列有關的資訊：—委員會所作的調查與研究；—演講、研究報告及期刊論文等；—宣導教育的計劃；—相

<sup>3</sup> "3.1 This Arrangement relates to all the activities of the Agencies including enforcement, adjudication by the Agencies, compliance education, research, human resource development, and management."

<sup>4</sup> "3.2 The agency to whom a request for information or assistance is made (the Requested Agency) is to provide all information and grant assistance required unless the Requested Agency considers it is prejudicial to important interests or would be prevented from doing so by law. The agency seeking information or assistance (the Requesting Agency) is to seek such information as it is within its power and functions to do so."

<sup>5</sup> "4.1 Notwithstanding other provisions of this Arrangement the Requested Agency is not required to provide information to the Requesting Agency if disclosure of that information to the Requesting Agency:

- is prohibited by relevant laws, or is incompatible with the important interests of the jurisdiction of the Requested Agency;
- would require disclosure of information which has been provided to the Requesting Agency on a confidential basis."

<sup>6</sup> "5.1.1 It is in the common interests of the Agencies to share information that will:

- facilitate effective application of their competition and fair trading laws administered by the respective Agencies;
- avoid unnecessary duplication;
- facilitate coordinated investigations, research and education;
- promote a better understanding by each Party of economic and legal conditions and theories relevant to their respective competition and fair trading laws enforcement and related activities;
- keep each other informed of developments in their respective jurisdictions or companies based in that jurisdiction."

關法規的修訂；—人力資源的發展與管理。」<sup>7</sup>

4. 有關執法及相關活動之告知，第 5.2.1 條規定：「就兩委員會所為的調查而言，當一方的調查、執法或其相關活動將影響另一方的重要利益時，該方委員會應告知他方委員會。就兩委員會以外的其他機關所為的調查而言，當瞭解到一方的調查、執法或其相關活動將影響另一方的重要利益時，該方委員會應告知他方委員會。任一方將對他方司法權內的人民進行詢問時，應告知他方。」<sup>8</sup>

5. 有關執法及相關活動之協助：協定第 5.3.1 條規定：「基於本協定，協助應及於：(一)受要求方檔案中的相關資訊，包括本協定第四條以外的機密性資料。(二)在關係人自願的基礎上，替要求方準備證詞，進行正式訪談及獲得資訊及文件。當受要求方因其法律規範無法提供該項協助時，受要求方應適當地提供建議。(三)當兩委員會同意執法活動上的協調將對某案件有助益時，則進行執法活動的協調。在決定一特定執法活動是否應被協調時，雙方應考量因素為：一對資源的影響；一執行上的效果；一聯合行動的效率與效果；一對委員會、經濟或國民的影響。在任何協調的安排中，各委員會應迅速完成負責事項，並應儘可能符合他方的目標。」<sup>9</sup>

<sup>7</sup> 5.1.2 In furtherance of this common interest the Agencies are to, on a regular basis, exchange and provide information in relation to:

- . investigations by the Agencies and research;
- . speeches, research papers, journal articles, etc.;
- . compliance education programs;
- . amendments to relevant legislation;
- . human resources development and management.

<sup>8</sup> 5.2.1 In respect of investigations by the Agencies, each of the Agencies is to notify the other whenever an investigation, enforcement or related activity of an agency may affect important interests of that other. In respect of investigations by agencies other than the Agencies, each of the Agencies is to notify the other whenever it becomes aware that an investigation, enforcement or related activity of an agency may affect important interests of that other. Each of the Agencies is to, in particular, notify the other when they make enquiries of persons located in the other's jurisdiction.

<sup>9</sup> 5.3.1 The assistance available under this Arrangement includes:

- (a) providing access to information in the files of the Requested Agency, including confidential files, except if provision of such information would breach Clause 4 of this Arrangement.
- (b) in respect of parties appearing on a voluntary basis, preparing witness statements, conducting formal interviews and obtaining information and documents on behalf of the Requesting Agency. Where that assistance cannot be provided because of the laws governing the Requested Agency, the Requested Agency is to advise accordingly.
- (c) coordination of enforcement activities when the Agencies agree that would be beneficial in a particular case. In determining whether a particular enforcement activity should be coordinated the parties are to take account of the following:

6.其他合作事項，包括協定第 7.1 條所規定之人員互訪與交換、第 8.1 條所規定的有關人力開發與訓練、資訊科技（包括直接使用電子郵件系統及非屬共同的資料庫）、宣導教育、立法的相互協助、公文書送達的協助等。以及第 9.1 條所規定之避免衝突的緊急協商等。

我國在於澳洲、紐西蘭簽訂雙邊協定之後，亦確有更頻繁的往來。例如透過雙邊的諮商及人員互訪，雙方確實進行相當有用的資訊交換；此種資訊交流，對於協助公平會獲取甚多最新的執法訊息（諸如以 compliance program 協助執法的技巧；對電信、石油、電力等特定產業部門的管制革新方式等訊息）。對於減少公平會投入不必要的人力，重複從頭進行類似的研究，甚有助益。

在該協定之下，公平會與澳洲競爭與消費者委員會間每年進行人員交換。我方每年派遣人員至澳洲執法機關工作一定期間；澳洲每年亦派遣其執法人員至公平會工作一定期間。此對訓練我方人員執法專業，應有甚大助益。對於利用澳洲派來我國的專家進行相關研究或協助，亦可獲致甚大效益。

在實際執法方面，澳洲亦曾依照協定規定，要求公平會針對某一我國業者在澳洲所進行的不當交易行為，提供公平會以往對該業者的執法情形，並提供相關資訊，協助澳洲競爭與消費者委員會在法院進行訴訟程序。

### (二)其他雙邊合作關係:

我國參與的雙邊協定雖然有限，但透過非正式的方式與其他國家或地區進行的交往，亦為公平會推動的重點。例如公平會曾與包括美國司法部及聯邦交易委員會、加拿大競爭局、德國聯邦卡特爾總署、法國競爭審議委員會、英國公平交易局、瑞典、荷蘭、比利時等國之競爭法主管機構、歐盟的競爭總署等進行過一次或一次以上的雙邊諮商。

由公平會之角度而言，雙邊合作形式固然重要，但若可不拘形式進行實質問題

- 
- . effect on resources;
  - . operational effects;
  - . efficiency and effectiveness of any joint action;
  - . impact on the Agencies, economies or citizens.

In any coordination arrangement each agency is to conduct its activities expeditiously and insofar as possible consistent with the objectives of the other agency.

的諮商，亦應有相當助益。透過非協定下的雙邊諮商，公平會確實也獲得甚多有用的執法經驗與訊息。此等經驗與訊息的質與量，相較於我國與澳洲、紐西蘭的協定下諮商，並未失色。

然在缺乏協定下所進行的雙邊互動，亦有明顯缺點。例如曾有某一國家競爭法執法機關由於執行其競爭法的需要，要求公平會提供執法協助。然基於法律限制，且基於無互惠協定的安排，公平會最後必須拒絕該國的要求。

### (三)展望:

我國目前與其他國家簽訂的雙邊協定雖僅有二件。但在國際競爭主管機關而言，仍屬具有指標意義。蓋絕大多數的競爭法合作協定，均係存在於工業先進國家（或地區）之間。我國在某些領域（如參與 WTO）雖被歸類為已開發國家，然實際情形，則甚多指標仍與已開發國家有某程度差距；若由此觀點而言，我國與其他國家簽訂競爭法合作協定，應屬開發中國家的首例。正式的雙邊協定對於建立正式而定期的諮商與協助管道，以及對公平會開啟國際視窗，扮演極為重要的功能。公平會顯然應持續推動與競爭法對口單位簽訂合作協定。

不過，由於我國在國際政治上的處境較為特殊，故我國與其他國家簽訂雙邊協定的工作，推動較為困難，亦可預見。而依照以往經驗，在未簽訂合作協定的情形下，顯然有相當的不便。例如前述因無雙邊協定，導致我國無法協助其他國家在我國進行反托拉斯行為調查的協助之情形，並非雙方利益所在。又例如我國對於在其他國家發現的國際卡特爾組織，欲透過雙邊管道獲取資訊，以確定該組織究竟是否在我國亦有相關的卡特爾活動，或對我國市場是否造成影響；然對手國以其法令上不允許對我國提供相關資訊，拒絕我國的請求；此對打擊國際卡特爾，亦屬一種挫敗。

不過，此等需要進行法律上協助的事件，畢竟較少。依照公平會以往經驗，在無協定的情形下，進行「非執法」的合作或諮商，基本上並無困難。而公平會由該等雙邊活動所可獲得的相關實質協助，質與量均不可忽視。此亦應為公平會工作重點。



### 三、我國透過區域或複邊性質的國際組織所進行合作之回顧與前瞻

#### (一)我國在 APEC 下合作之回顧與前瞻：

APEC 雖非以競爭政策為其成立的重心，然亦相當重視競爭政策。在 1994 年茂物宣言中，APEC 除揭示已開發經濟體及開發中經濟體分別承諾在公元 2010 年及 2020 年之前，達成自由貿易與投資之程度外，並就競爭政策表示謂：「APEC 經濟體將在亞太地區強化競爭環境；而其方式為：透過引進及維持有效或適當的競爭政策及（或）競爭法以及相關的執行政策、確保前述事項的透明性、促進 APEC 經濟體的合作、並藉此擴大市場機制的有效運作加強生產者及交易商之競爭且擴大消費者利益。」<sup>10</sup>APEC 並於 1999 年通過不具拘束力的「APEC 促進競爭與管制革新原則：開放且競爭之市場乃經濟效率與消費者福祉關鍵動力」（APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform: Open and Competitive Markets are the Key Drivers of Economic Efficiency and Consumer Welfare，以下簡稱「競爭原則」）。針對國際合作部分，該「競爭原則」最末表示，APEC 經濟體將盡力：...發展在 APEC 經濟體管制機構（包括競爭法主管機關）間的有效合作方式，並確保此等事項將會獲得充分資源的分配（APEC Member Economies will make efforts to; ...Develop effective means of co-operation between APEC economy regulatory agencies, including competition authorities, and ensure that these are adequately resourced.）。

此一原則雖然與其他 APEC 原則相同，均不具拘束力，然卻提供 APEC 經濟體甚佳的基礎，以進行會員體之間的合作。惜在該「競爭原則」通過後，APEC 會員體似乎並未給予該原則所揭諸的方向，給予適當的重視。

公平會在該原則的制定過程積極參與提供意見；故該原則有相當的實質內容，均反映我國的意見。公平會積極參與 APEC 相關競爭政策活動，固然可以獲得各會

---

<sup>10</sup> "APEC economies will enhance the competitive environment in the Asia-Pacific Region by introducing and maintaining effective or adequate competition policy and/or laws and associated enforcement policies, ensuring the transparency of the above, and promoting cooperation among APEC economies, thereby maximizing, inter alia, the efficient operation of markets, competition among producers and traders, and consumer benefits."

員體認同，然進一步利用既有機制，則應為公平會可以思考者。前述APEC「競爭原則」既然明確期待APEC會員體致力於發展有效的合作機制，則我國似乎可以（且應該）順理成章推動進一步將此原則化為行動的方案。此有賴公平會之積極創意，提出方案及推動方向。

## （二）我國在OECD下合作之回顧與前瞻：

OECD在競爭法與競爭政策活動上，佔有國際上領導地位。其不但有由30個會員國專家組成的競爭委員會（並有阿根廷、巴西、以色列、立陶宛、俄國及我國等觀察員），負責各國有關競爭法與競爭政策的對話與政策協調，且制定各種有關競爭法及競爭政策的文件。例如OECD理事會於1995年公布「理事會關於加強合作因應影響國際貿易之反競爭行為建議書」（Revised Recommendation of the Council concerning Co-operation between Member Countries on Anticompetitive Practices affecting International Trade），建議各會員國競爭法主管機關就影響其他國家重要利益的調查或法律程序，通知相關國家；對於處理國際貿易的反競爭行為，建議各國努力協調（coordinate）其相關行動，甚至進行相互合作；並鼓勵進行諮商以解決其爭議。

另OECD在1998年公布「理事會關於有效行動打擊核心卡特爾建議書」（Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels）。在該建議書之下，OECD會員國被期待對所謂「核心卡特爾」行為（hard core cartel）（即「競爭者之間的反競爭協議、反競爭的協調一致行為、或反競爭的安排，目的在固定價格、圍標、限制業者的產出或設置產出配額、或透過分配客戶、分配供應商、分配地理區域、或分配營業類別，以分享或瓜分市場」）<sup>11</sup>採行該建議書所列之各項原則。例如其建議會員國確保其競爭法足以有效制止及嚇阻此類的卡特爾行為（Member countries should ensure that their competition laws effectively halt and deter hard core cartels）。又例如其建議會員國相互合作以執行其法律，打擊此種卡特爾（Member countries...should co-operate with each other in enforcing their laws against such

<sup>11</sup> I.A.2. a) of the Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels: "a 'hard core cartel' is an anticompetitive agreement, anticompetitive concerted practices, or anticompetitive arrangement by competitors to fix prices, make rigged bids (collusive tenders), establish output restrictions or quotas, or share or divided markets by allocating customers, suppliers, territories, or lines of commerce."

cartels)。此外，該建議書亦明文邀請非會員參與並執行該建議書（to associate themselves with this Recommendation and to implement it）。目前已經有巴西參與並執行該建議書。且 OECD 已經發展出參與程序。<sup>12</sup>

OECD 會員曾於 1992 年 10 月，於英國簽訂「設立國際行銷監督網路及其運作備忘錄」（Memorandum on the Establishment and Operation of the International Marketing Supervisory Network），以建立國際行銷資訊網路（IMSN），藉此鼓勵成員之間採取行動，防止跨越邊境的不當行銷活動，以及就上述不當行為及各國處理方式交流資訊；IMSN 並每年舉辦國際網路掃蕩日（International Internet Sweep Day），針對若干網路行銷行為（如快速致富）等可能涉及不當行銷行為，加以警示。我國亦曾參與此種合作活動。

此外 OECD 亦透過甚多方式與其他國家進行合作與互動。例如自 2001 年起 OECD 開始舉辦「全球競爭論壇」（The OECD Global Forum on Competition），使 30 個 OECD 會員以及觀察員與其他非會員的高層競爭官員共聚一堂，進行競爭法與競爭政策對話。又例如 OECD 經常在世界各「重點地區或國家」舉辦研討會，推廣競爭法的立法，使各國融入競爭政策的成員。

我國本來即與 OECD 有相當的互動與合作。多年來藉由參與 OECD 相關活動（包括 OECD 舉辦的競爭法或競爭政策研討會、前述的「全球論壇」等），我國亦與 OECD 有相當的往來。甚至由 1999 年開始，公平會即與 OECD 每年共同舉辦研討會，藉由 OECD 相關會員國以及我國有關競爭法執法經驗的提供，希望對東南亞國家有所幫助；參與國家及地區包括菲律賓、馬來西亞、新加坡、泰國、印尼、香港、越南等。為使我國對國際社會做出更多回饋，並展現我國協助其他國家的意願，公平會與 OECD 共同舉辦的研討會，甚至可以考慮轉型為「兼具對話與研習」的會議。

另我國經過多年努力，目前已經成為 OECD 競爭政策觀察員。有機會參與 OECD 競爭委員會舉辦的內部會議。此對我國參與對外合作而言，應為十分重大的進展。其最重要意義不在於抽象的提升我國地位，而係在實質的使我國競爭法主管機關可以與世界上最進步的 30 個競爭法國家的專家以及 OECD 本身的競爭法專家共聚一堂，進行最新問題的探討以及政策對話與辯論。對我國提升公平法的執法品質，有

<sup>12</sup> 參與程序，見[http://www1.oecd.org/daf/clp/CLP\\_reports/hccass-e.pdf](http://www1.oecd.org/daf/clp/CLP_reports/hccass-e.pdf)

極大的幫助。OECD 會員國與觀察員甚至均可以要求自願接受「同儕審查」，由專家對自己的競爭法體制進行一次總體檢；由其對執法的缺失及有待改進之處進行客觀的評鑑與建議。此對相關國家亦甚為重要。

我國若欲真正獲得參與 OECD 的實質利益，首先應立即進行「參與 OECD 核心卡特爾建議書」的程序。此一方面表明我國有打擊此種惡性卡特爾的決心，亦可顯示我國法律規範水準已經與世界同步；且可藉此種參與，而與其他 OECD 國家進行較為正式的合作。

其次，我國應及早表達願意自願接受同儕審查，使我國競爭法體制，由外來專家進行一次總體檢，並藉此對競爭體制進行必要的改革。其他國家的前例顯示，此種「同儕審查」對於革新一國的競爭法制，有極大的推動作用。

再者，我國既然已經成為 OECD 觀察員，即應積極參與競爭委員會。所謂積極參與，並非僅派員參加開會，而係對相關議題的周詳準備，以及提出我國的貢獻。參加此種會議，意義不但在顯示我國執法成效，更顯示我國可以對此組織作成重要而積極的貢獻，使我國在該組織中的存在，有其不可或缺的意義。

#### 四、我國參與多邊國際組織就競爭法國際合作部分應有的思考與作為

##### (一) WTO 既有的競爭法合作規範：

在 WTO 之下，已經有若干規範係處理競爭法執法合作的問題。典型的規定係在服務貿易總協定第九條第二項所規定之積極禮讓內容：「每一會員國應接受其他會員國之要求，與之進行諮商以消除第一項所稱之措施。被要求之會員國應對此種要求提供充分且認真之考量，並應透過提供非機密性且可公開獲得之關於係爭事件之資料，以相互合作。被要求之國家在國內法許可之範圍內，及在雙方對於由要求之會員國確保資料之機密性達成滿意之協議之前提下，應提供其已有之資料給要求之會員國。」<sup>13</sup> 不過，此一相互合作的範圍甚為有限。

<sup>13</sup> Article IX, para. 2 of the GATS: "Each Member shall, at the request of any other Member, enter into consultations with a view to eliminating practices referred to in paragraph 1. The Member addressed shall

## (二)有關競爭法與競爭政策的談判問題:

WTO 第四屆部長會議在 2001 年 11 月召開。部長會議宣言針對競爭政策是否在 WTO 之下進行談判，以及如何進行的問題，有三段宣示：「23.基於承認多邊架構對促進競爭政策對提供國際貿易與發展可以提供的貢獻，並承認第 24 段所提及在此領域內的更進一步技術協助與能力建制的需要，部長們因此同意，將在第五屆部長會議後，基於在該屆部長會議依照明白的共識所另行作成的決議，就將來談判的形式，展開談判。」「24.部長們承認開發中國家與低度開發國家在此領域中獲得進一步技術協助與能力建制的需要（包括政策分析與發展，使其更可以評估，更緊密的國際合作對其經濟發展之政策及目標、以及人力與機構發展，可能產生的含意）。為達此目的，吾等應與其他相關政府間組織（包括 UNCTAD）合作，並透過適當的區域性與雙邊管道，對此種需求，提供強化的、且提供相當資源的協助，以作為回應。」「25.在第五屆部長會議召開前的這段期間，貿易與競爭政策互動工作小組的進一步工作，將著重在澄清：核心原則（包括透明化、不歧視與程序的公平性、及核心卡特爾的規定）；自願性合作的形式；以及透過機構建制，支持開發中國家競爭機構的逐漸強化。就此，開發中國家與低度開發國家參與者的需求及處理此等問題的適當彈性，均應被納入考量。」<sup>14</sup>

---

accord full and sympathetic consideration to such a request and shall cooperate through the supply of publicly available non-confidential information of relevance to the matter in question. The Member addressed shall also provide other information available to the requesting Member, subject to its domestic law and to the conclusion of satisfactory agreement concerning the safeguarding of its confidentiality by the requesting Member."有關 GATS 相關說明，見羅昌發(1996)，國際貿易法—世界貿易組之下之法律新秩序：國際經貿法研究（五），第三篇第四章。

<sup>14</sup> "23. Recognizing the case for a multilateral framework to enhance the contribution of competition policy to international trade and development, and the need for enhanced technical assistance and capacity-building in this area as referred to in paragraph 24, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations." "24. We recognize the needs of developing and least-developed countries for enhanced support for technical assistance and capacity building in this area, including policy analysis and development so that they may better evaluate the implications of closer multilateral cooperation for their development policies and objectives, and human and institutional development. To this end, we shall work in cooperation with other relevant intergovernmental organizations, including UNCTAD, and through appropriate regional and bilateral channels, to provide strengthened and adequately resourced assistance to respond to these needs." "25. In the period until the Fifth Session, further work in the Working

此三段文字針對是否開啟競爭政策談判，顯然仍設有某些變數。蓋決議文字對於展開競爭政策談判，設有如下條件：第一項條件為必須在第五屆部長會議中，對展開競爭政策的談判另行作成決議；第二項條件為該項決議必須依照明白的共識作成；第三項條件為該項決議必須就將來談判的形式進行談判。雖然存有此等變數，然第四屆部長會議之此一決議，仍應被視為競爭政策談判的相當重要進展。將來在WTO下進行較密切且較全面的合作互動，應不可避免。

### (三)我國觀點與展望：

由我國角度而言，WTO確應為全面性進行競爭政策合作的場合。蓋APEC基本上僅能進行對話及抽象的且非拘束性的文件討論；且參與國家數目有限。而與我國往來最多，且我國廠商活動較多者，除工業先進國家之外，其他中南美洲亦為重點；而這些國家多數未非APEC會員。另OECD雖然在競爭法上的討論與努力甚有成果，然其會員國甚為有限，與我國有重要往來的國家（包括東南亞國家）均非其成員。倘若與我國有經貿往來的國家均有完善的競爭法，且我國可以透過相互合作瞭解並影響對方或相互協調執法，則對我國廠商在該國的經濟活動或對於我國產品在該國的銷售，自然有較大的幫助。而使我國可以有正式根據與對方進行競爭法與競爭政策合作的有效方式方式，應為透過多邊協定，將競爭法與競爭政策的相互合作納入規範。

基於此等考量，我國應在WTO中主張於第五屆部長會議後，立即進行全面性的競爭政策談判，除將實體競爭法內容納入協定規定之內外，更應將競爭法與競爭政策相互合作的問題，納為協定重要一環。<sup>15</sup>

---

Group on the Interaction between Trade and Competition Policy will focus on the clarification of: core principles, including transparency, non-discrimination and procedural fairness, and provisions on hardcore cartels; modalities for voluntary cooperation; and support for progressive reinforcement of competition institutions in developing countries through capacity building. Full account shall be taken of the needs of developing and least-developed country participants and appropriate flexibility provided to address them."

<sup>15</sup> 參見羅昌發、楊光華(2001): WTO新回合談判我國關於競爭政策應有之立場研究, 公平交易委員會九十年度合作研究計畫報告。

## 五、結語

我國在公平交易法實施十年以來，在執法努力上，有相當值得肯定的成果。在國際處境相當困難的情況下，公平會可以發展甚多的雙邊關係及與國際組織的合作關係，甚至以正式的身份參與國際組織的競爭法會議，亦屬甚值肯定的一面。

而如前所述，我國參與國際組織及發展雙邊與多邊合作關係，值得肯定之處，並非在於抽象的國際地位是否提升，而係在於實質上可以使我國競爭法的執法，與他國實際情形有所比較；使我國可以以最快的速度獲取最近的執法發展，改善我國的立法與執法品質，減少不必要的重複探討在國際上已經早有定論的問題；並使我國可以就我國特有的經驗，回饋國際社會，使國際競爭法制，注入我國的因素。就此，我國以往資源的投入，應已有超值的收穫。

然往後亦有甚多有待推展之層面。就雙邊而言，公平會顯然應持續推動雙邊協定的簽署，使我國與他國的執法可以進一步彼此配合。除正式的雙邊協定之外，在無協定的情形下所進行的「非執法」的合作或諮商，亦可使公平會獲得相關實質協助，故公平會亦應持續推動。

就區域性或複邊性組織而言，如前所述，公平會應進一步利用 APEC「競爭原則」的既有規定，倡議發展在 APEC 下的有效合作機制，並具體提出方案，使我國可以在 APEC 下扮演倡議者甚至領導者角色。再者，我國應儘早要求在 OECD 下自願接受「同儕審查」，使我國競爭法制度及執法品質進一步提升。並應積極進行「參與 OECD 核心卡特爾建議書」的程序，以表明我國有打擊此種惡性卡特爾的決心，並顯示我國法律規範水準已經與世界同步，且藉此與其他 OECD 國家進行較為正式的合作。我國更應成為 OECD 的積極參與者，以對相關議題提出我國的貢獻。在多邊合作方面，我國應倡議以 WTO 進行全面性競爭政策談判，使 WTO 作為競爭政策的合作的場合。

## **International Cooperation on Competition Matters: Reviews and Perspectives of Taiwan's Experience**

Changfa Lo

There are quite a number of circumstances where competition matters involve international aspects, many of which need international cooperation. Cooperation can take the form of positive comity by providing assistance to others' law enforcement. Cooperation can also take place in multilateral frameworks. More informal ways of cooperation can also serve to enhance mutual benefits through, for instance, consultations, conferences, exchanges of visits, etc. so as to acquire needed information, knowledge and experiences. In these regards, Taiwan has its active participations and rich experiences. In terms of the form of international cooperation, bilateral agreement has been the commonly used one. Taiwan already had such agreements with Australia and New Zealand in 1996 and 1997 respectively. These two agreements have provided legal basis for the Fair Trade Commission to interact with its counterparts in these two countries. With regard to regional organizations, although APEC does not focus too much on competition policy, there is the "APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform: Open and Competitive Markets are the Key Drivers of Economic Efficiency and Consumer Welfare" of 1999 indicating that APEC Member Economies will make efforts to "Develop effective means of co-operation between APEC economy regulatory agencies, including competition authorities, and ensure that these are adequately resourced." There seems to be some likelihood of pushing forward an action on this principle. In terms of the OECD, the Fair Trade Commission has had substantial interactions with the organization. Further cooperation in many competition areas still needs to be enhanced. For the multilateral organization, the Fourth Ministerial Declaration failed to firmly decide to launch the negotiations on competition matters. Taiwan has a role to play in promoting full range competition negotiations under the WTO.