

## 執行機構間的合作\*

杜幸峰\*\*

很高興今天在這裏與各位談論這個日益重要的題目——執行機構間的合作。

各經濟體間的逐漸統合與國際商業環境的出現使得各國在競爭法執行方面的合作比以往都重要。

我相信像A P E C這樣一個論壇已經對世界經濟正走向互相依存——在亞太地區更是如此——這一事實產生共識。也由於此一互相依存使得競爭法整合，貿易管制與合作及執法機構的合作日漸重要。

### 全球性市場的出現

無可置疑的，科技、社會及文化的變遷已逐漸地減少國家間有效的經濟距離。交通和通訊科技的改進已經大量的增加了全世界企業的商業經濟契機。

許多傳統上禁止國際貿易的政府政策已經放鬆，並且在某些情形下已完全剷除。

貿易政策如關稅，進口設限，及出口補貼與國際資本移動的設限過去都曾產生在國家邊界豎起藩籬的效果。但是，因為各國政府逐漸瞭解到一個競爭性的全球性市場對全世界的消費者、生產者及服務供給者展現的機會，使得各國政府逐漸的降低這藩籬。而且，在GATT的主辦下，多國性的協商更正式的運作來剷除這些障礙。

---

\* 本文譯自亞太經濟合作會議競爭政策暨競爭法研討會Prof. Allen Fels所發表論文「Co-operation between enforcement agencies」。

\*\* 本文譯者為本會企劃處專員。

結果，世界現在是對國際貿易更開放—而且從澳洲的觀點而言，這意味著澳洲廠商可以進入外國市場，並且澳洲的消費者可以視外國產品為價格與品質上另外選擇的重要來源。這代表著競爭與挑戰的雙重機會。對APEC其國家也同樣如此。

因為這個發展中的全球化市場及互相依賴的經濟，給予國際方面的反托拉斯及競爭法更優先之地位是有其必要的。有效的執行競爭法成為創造及維持開放，可進出市場的一項重因素。

實際上，確實有效的執行競爭法是對國內市場及對各國市場間之貿易有效率運作的重要事項。

有效執行國內競爭法的一個重要原因是，貿易自由化的好處在其他方面可能還未被瞭解。例如像國內製造業者及零售商之間防止進口商接觸配銷管道的反競爭協商。

對競爭法執法機構最立即的挑戰是，為全世界的消費者及生產者利益而提倡與維護開放及競爭的全球市場。在做法上，確保我們執行策略及執行工具對今日的全球經濟的適當性是非常重要的。

## 為何合作？

從一個執行機構的觀點而言，市場的全球化已經影響到執行競爭法及反托拉斯法的能力，因為愈來愈多的案件涉及跨國公司及行爲，海外證據及多重管轄的重疊利益。

下列幾個原因可為競爭機構間之合作做辯護。

1. 面對經濟的全球化，愈來愈多超越國界的競爭問題，如國際卡特爾、出口卡特爾，限制性行爲領域中本質屬國際性的，如空運和海運，涉及跨國公司之合併，及在多個重要市場中濫用市場支配力。競爭機構合作的主要利益在於解決某些問題以加強有效執行競爭規則。
2. 競爭法的執行是一個極度仰賴事証的工作。它需要資訊以作成有關不法行爲是否發生，或是一個合併是否為破壞競爭的判斷。在全球化經濟中，我

們所需要的資訊通常是遍佈全世界的，正如行爲、交易、及經濟影響一般。

3. 由於國際間缺乏規則的結果，在多個國家中經營的廠商常常受限於不同國家的競爭規則，適用程序、時間限制及評估競爭影響的標準可能變化極大。這些差異可能增加廠商所面臨的成本及提高因面對擴張貿易及國際投資之不確定性造成的障礙。
4. 在某些國家中對付反競爭的行動可能較其他國家不嚴謹而造成扭曲。另外，在某一國家中對反競爭行爲的容忍可能造成減少該市場進入機會，儘管外國廠商可提供對該國消費者有利的額外競爭。
5. 一些國家已經藉由擴張競爭法適用領域範圍以尋求對這些問題之補救。但是，這可能使得競爭法主管機關之間在管轄權上造成衝突。
6. 發展中國家尤其對確保有效控制反競爭行爲特別感到有興趣。在缺乏適當的國內規範之下，這些國家可能有受到其他國家實施競爭法域外適用之風險，或暴露於其他國家廠商反競爭行爲之下。

舉個例子作說明，澳洲交易行爲委員會經常發現自己面對涉及外國公司的合併案。澳洲的合併案件分析專注於該合併案所提之交易是否有可能在澳洲某一重要市場上產生實際減少競爭的效果。提出合併公司的國籍在澳洲合併法中並非一項有關的考慮因素。但是，進口在澳洲市場上提供競爭力量上的角色卻是一項重要的考慮因素。

在考慮實際及潛在進口的競爭所扮演的角色時，交易行爲委員會將注意下列可能常從外國來源獲得之資訊態樣：

- 進口與國內供應廠商關聯的程度；
- 國外廠商有確定計畫要進入澳洲市場的訊息；
- 有關匯率對進口品之市場佔有率影響的資料；
- 在供給上或增加進口品供給上的任何管制規定；

- 由於產品及其需求的特質造成進口與國內供給之實務上障礙之比較，供應商反應速度及存貨成本之重要性。

由出口國的執行機構來蒐集或証實這些資料無疑是對交易行為委員會獲得正確與及時之資訊的一大協助。

另一個對延伸調查超越國內市場的理由是，各種不同的交易可能發生在境外，但對國內市場已經產生影響，如境外合併，出口者間的反競爭協定。

此外，跨國公司涉及之交易在許多國家經常引起同樣的競爭問題。舉個最極端的例子，吉利公司(Gillette Company)併吞威爾金森寶劍公司(Wilkinson Sword)的案件在全世界引起十四個不同機構的注意，包括澳洲，紐西蘭，及美國。雖然世界性的交易對不同轄區有不同的影響(大部分是因為不同國家中經濟結構及合併法律的不同)，交易行為委員會發現，能在調查過程中討論市場問題及互相交換觀點是十分有用的。當然，這些合作都遵守各執行機構有關重要機密資料傳播的規定。

這種聯繫不但允許在不同轄區中採更一致性的方式，如對市場的定義方式，而且也對執法機構提供了一個確保所有相關問題都能被考慮的機會。

## 達成合作

關於國際合作、反托拉斯體制間的合作及反托拉斯法的重要調和目前已經有顯著的討論。

競爭機構間多年來已出發展某些國際合作之項目，包括機密資訊的交換，同樣或類似案件觀點的交換，有關其他機關利害關係案件之間的通知及兩執法機關間對某一案件管轄地政府的認同。

OECD對競爭政策整合及競爭機構間的合作問題花了很多工夫。事實上，OECD在建立國際競爭政策架構上已經有了十分重要的進展，而且也已經擬定一份提供資訊交流與競爭機構間對影響國際貿易的反競爭行為相互諮詢的建議書(Recommendation)。

OECD國際競爭政策架構的目的是加強國際合作的遊戲規則。它的擬議是這套規則將補充，而非代替，國內法與雙邊以及區域性的合作協定。

在OECD論點中曾提出許多處理因跨國反競爭行爲(尤其是合併以及反競爭策略聯盟與國際卡特爾)引起的競爭問題之方法。建議範圍從改善機構的分享機密資訊之法定能力；到協商設立決定主要轄區及合併審查諮詢規範的多邊協定；到創立可能立於世界貿易組織的超國別機構來執行一個世界性競爭條款以處理影響超過一個轄區的案件。

APEC論壇同時也提供一個促進合作及調和的重要機會。澳洲的貿易利益(正如其他APEC國家一樣)非常依賴一個自由的全球貿易環境之維持，以及更緊密的經濟融合入快速成長中的亞太地區。APEC經由固守開放性的地區主義原則可以在達成上述目標上扮演十分重要的角色。

正如我下面將簡短地討論，有若干主要因素對所有的APEC國家的競爭法是相同的。依我的觀點而言，目前有一套對不同APEC經濟體有關的共同問題，而在處理會員體間的這些問題上促進合作及協調可獲得許多好處。我相信一個APEC合作協定也將有助於經由加強實際合作而建立區域性社會的共識。

在更地區性層次而言，政府與機構間的雙邊協定及非正式資訊共享也可以是有效的。

舉個例子說明，交易行爲委員會與紐西蘭商務委員會已經簽署一項合作協調協定，兩國體認確實及有效的執行競爭法與消保法將可因兩機構間的合作協調而加強。

交易行爲委員會與商務委員會已經同意資訊共同分享是因他們可獲得下列共同利益：

- 促進兩國各自的競爭法與消保法有效實行；
- 避免不必要的重覆；
- 促進合作調查，研究，及教育；

- 經由各別的經濟與法律條件及兩國對競爭法與消保法執行和相關活動有關的理論促進更進一步的瞭解；及

- 維持兩國及各該國國內公司的發展情形相互了瞭。

協定的部份內容亦規定兩機構將經常性的交換及提供關於下列資訊：

- 調查及研究；

- 演講，研究論文，期刊文章等；

- 排定之教育計畫；

- 相關法律之修訂；及

- 人力資源之發展及組織資源。

在該協定下可能獲得之援助包括：

- 提供被請求機構(Requested Agency)檔案中包括機密檔案的資訊取得，除了根據被請求機構依法不得洩露或所需要的資訊在當初即基於不得洩露的原則才提供給被請求機構者之外；

- 準備証詞，舉行正式約談及代表請求機構(Requesting Agency)獲取資訊及文件；

- 當雙方機構同意執法活動的共同合作對某一案件有助益。

這個合作協調協定目前與澳紐商業管制互相協助(Mutual Assistance in Business Regulation)及刑事案件相互協助(Mutual Assistance in Criminal Matters)等法律共同運作。它同時也在OECD對會員國間影響國際貿易的限制性商業行為合作之建議書上運作。

這個協定同時也擴大澳洲政府與紐西蘭政府在商事法間之調和諒解備忘錄。這一規章包括了競爭法且係針對避免兩國間商事法的衝突。

在非正式的層次上，交易行為委員會與商務委員會已經開始經常性的人員交換及兩機構間固定的人員接觸。

交易行為委員會同時也與國際機構包括加拿大、英國、美國與日本等維持正式與非正式的活動。

維持及發展這些關係是非常重要的，因為許多國家的競爭機構可能經常涉及調查同樣行為的競爭糾紛，而此一協議提供機構間交換觀點、政策、及資訊的一條大道。

## 競爭法的主要因素

一項由APEC首先執行的重要工作是對APEC會員國間的競爭法比較調查。該項調查結果對釐清執行機構間的可能合作範圍是十分重要的。

這一調查發現，每一APEC會員體皆有某種形式的競爭政策，雖然該政策置於不同的名稱之下。

這顯示了大家已逐漸瞭解到執行競爭及反托拉斯法的採行有許多好處。至少維護積極的競爭可孕育較低的價格及增加產量而有益於全體消費者。

雖然各種競爭法的種類及型態在各個轄區內有所不同，但存在著一套依循基本法律及經濟原則的共同因素而其對特定範圍之經濟普遍適用。

在APEC會員體間競爭法方面的這些主要因素包括：

- 禁止廠商間約定消除相互競爭協定之條文。一項最普遍的競爭及公平交易法因素就是直接或間接禁止廠商間以協議固定價格。
- 禁止有市場力廠商運用其市場力量預防或妨礙競爭，或防止現有廠商有效地競爭的條文。
- 結合及購併的規範。
- 禁止供給者對其產品於銷售給轉售者時設定實際或最低價格(維持轉售價格)的條文。
- 禁止不公平交易之條文，如禁止產品的不實及引人錯誤聲明。各國間關於這些條文的執行責任或他們是否包括在競爭法或另外一套法律中各有不同。

雖然APEC國家對於各自的競爭法實施及範圍有所不同，他們對於競爭及開放市場都有同樣的承諾。

## 未來的挑戰

對上述防止反競爭行爲，各國，尤其是區域群體國家，應受鼓勵確保他們已有一套適當的競爭規則，並且已經開始有效執行。

我相信雙邊協定可在日漸增加的執行機構間合作上扮演重要角色，尤其是促進資訊交流及注意轄區的衝突問題。

但是，APEC國家應該同時追求一個各國間的區域協定。這一協定應該確保競爭法之更有效執行，進而可創造以使不同法律逐漸調和的有利條件(這將加強對廠商的法律保障及降低其成本)；並且促進在所有國家中相同的競爭條件。這些因素將可進一步開放市場及擴展國際貿易。

在APEC國家中競爭法中有一套主要因素之事實提供了促進機構間合作的可能基礎。

作爲一個可能的優先順序，執行機構可以針對在國際市場中限制競爭的公司行爲，如：

- 不同國家廠商影響相關國家的國內競爭及國際貿易的集體行爲如國際卡特爾；
- 從同一國家廠商發源而影響外國廠商在國內市場運作能力的集體行爲；
- 從同一國家廠商發源並且在一個或更多國家中限制競爭，如出口協定或濫用市場支配力的限制行爲。

但是，這僅是一個可能的方式。