

競爭政策之內涵及其於國家經濟發展 應扮演之角色

本會法務處*

目 次

壹、競爭政策之興起及其內涵	合
貳、競爭政策於狹義範疇之內涵：競	三、外國施行解除管制經驗
爭法之制定及執行	四、我國公平交易委員會在解除管
一、市場獨占力或優勢市場力之濫	制所作之努力
用	肆、競爭政策於最廣義範疇之內涵：
二、購併與結合	國際經濟之競爭政策
三、限制競爭行爲	伍、結語：競爭政策於國家經濟發展
四、競爭法在狹義競爭政策所扮演	應扮演之角色
之角色	一、「競爭政策」－國家經濟追求
參、競爭政策於廣義範疇之內涵：整	經濟效能、提升競爭力之發動
體國家經濟之競爭機制	機
一、競爭政策在整體經濟發展應扮	二、「競爭政策」－整體國家經濟
演之角色	發展競爭機制之平衡者
二、競爭政策與其他產業政策之調	

* 本文為本會法務處八十七年度自行研究報告。作者為法務處李處長憲佐、蘇敏煌。

中文摘要

隨著全球性跨國企業的快速成長擴展以及世界貿易自由化的潮流，「競爭政策」遂成國際間所廣泛探討的課題。但「競爭政策」一詞會因其界定於純競爭法事項、國家整體政策或國際間與多邊國際組織等不同範疇，而有其不盡相同之意義與內涵。狹義而言，本篇報告將競爭政策定義為一個國家制定有競爭法，並有一或數個常設之執法機關用以執行競爭法，確保及促進自由與公平競爭之經濟環境者；廣義而言，競爭政策可指以國家整體機制為考量，將競爭法令規範與國家其他政策法令，諸如：工業、貿易、農業、環保及智慧財產權等政策加以協調整合，用以解除國家產業不必要管制，建立自由開放之市場經濟，而進一步提升國家競爭力者；引申至最廣義者，隨著跨國公司之商業行為，超越了國界和個別單一國家管轄權的限制，競爭政策乃涵蓋了國際間或國際經濟組織對於自由、開放和公平競爭的規範機制，或至少是所形成的共識，用以促進更多國際間合作尋求各國間競爭法令及政策之調和。

「競爭政策」－國家經濟追求經濟效能、提升競爭力之發動機。「競爭政策」之興起對國家經濟發展而言，最初階段及最狹義之內涵－競爭法及執法機關之制定及設立，無疑是對占主體國家經濟主體之私人產業追求經濟效能、進而提升國家競爭力之發動機。對一個追求經濟效能、想要防制民營企業從事妨礙競爭行為的國家而言，一套競爭法的規範以及相關的執法機關是必備的，因而競爭法的制定以及執法機關的設立，即成為「競爭政策」狹義範疇的內涵。各國競爭法對於具有妨礙、限制競爭效果的事業行為之規範，基本上固然是近似的；但由於各國經濟發展階段不同，其為求達成提升經濟效能、確保國家經濟成長之目標，所採行之規範方式及執行運作亦應有所差異。各國得視其經濟發展之需要，對於應受規範之妨礙競爭行為，採取必要而適當之規範。例如：美國因大型企業托拉斯行為的盛行，使其競爭法以蓄意、企圖或保持獨占為規範重點，甚而採用刑罰及三倍民事賠償之重罰予以規範；而我國因大型企業不多且絕大部分屬公營公用事業，反而中小企業普遍，是以僅對獨占事業之濫用獨占力行為加以非難，而對於企業之結合亦鮮有不同意之情

形。各國針對本身經濟發展需要，對於妨礙競爭行為作適當之規範，可「發動」各國調整或促使國內經濟開放成為自由及公平之競爭環境，進而提升其本國之經濟發效能及國家競爭力。

「競爭政策」－整體國家經濟發展競爭機制之衡平者。在競爭法執行一段期間後，執法機關從執法經驗和過程中，可以發現公營事業和政府對產業的不當管制干預，對於經濟環境造成限制競爭或不公平競爭的不良影響，實際上並不亞於民營企業，尤以政府行政法規及行政措施所造成結構性的限制競爭情形為最。在這個階段，「競爭政策」在其廣義的國家整體經濟層面及政府解除管制工程中，應扮演著衡量、調合其他產業發展必要管制與維持自由、公平競爭市場間之「衡平者」角色，以求取國家經濟之全面發展，進而提升整體國家競爭力。實際上，世界各國已逐漸瞭解並重視「競爭政策」對於整體國家經濟發展之重要性，而紛紛提出解除管制、提升競爭力方案。世界先進國家在競爭政策與其他產業政策之調合工作上，實務的作法主要有兩種：一種是將與一般經濟商業行為不同而有特殊管理需要的產業，明文排除競爭法適用，而以其產業專法管理之。但為防止妨礙競爭的弊害多在該等專業管理法中，注入自由公平競爭等競爭法精神之規範；另一種則是將所有政府產業管制的法令及行政措施，置於競爭法規定或精神的前提下，加以審查權衡，對於無正當理由或弊多於利的管制，予以修正。前者以美國為最典型之代表，後者則以澳洲的經濟改革為最佳範例。此二者在手段方法上容有不同，惟對於政府對產業之必要管制與創造自由公平競爭環境之間尋求最合理、最切合國家需要之衡平的努力則是毫無二致。

在其國際經濟層面上，競爭政策應有之內涵，主要有兩項：各國競爭法或競爭政策的聚合或調合與各國競爭法執行機關間的國際合作。由於各國經濟發展的模式和程度不同，要建立一套能符合每一個國家需求的國際競爭政策體系，似乎是不切實際的想法。但藉由對各國競爭政策的研究和協商，從找出對各國共同普遍有不利影響的妨礙競爭行為類型開始著手，或許可以一步一步地找出各國競爭政策相通的聚合處，成立共同規範，或找出其間相左之處來加以調合。既然忽視每個國家之個別需求而強求一致規範的作法不可行，那麼先摒除有個別差異性、具爭議性的部分，而著重相通、共同的部分，或可提供一個較佳的基礎，俾以建立一套國際上所共

同認知、採行的競爭政策規範機制。

本篇研究建議如欲進一步提升我國國家競爭力、進行全面性政府解除管制工程，我國可以參考日本、澳洲經驗，一方面邀集相關專家學者成立國家解除管制或競爭力諮詢組織或任務功能編制小組，進行研究建言，一方面成立跨部會之行政諮詢組織，調和競爭政策與其他產業政策之衝突，在維持自由公平競爭以提升競爭力與管理產業秩序必要管制以維產業良好發展兩者之間，加以釐清衡酌，並以國家整體經濟發展為依歸，做一適當調和，以作為我國未來經濟發展之參考指標。

壹、競爭政策之興起及其內涵

近十年來，隨著全球性跨國企業的快速成長擴展以及世界貿易自由化的潮流，競爭政策遂成國際間所廣泛探討的課題。競爭政策的探討並不侷限於單一國家本身境內國家相關競爭政策之釐定，由於跨國企業及自由金融的活動超越了國界的限制，而對兩個國家或多個國家之間甚至全球經濟均可能造成影響，因而引起了國與國之間甚至國際經濟組織間的廣泛討論（註1）。例如經濟合作發展組織（OECD）多年來即致力於會員間競爭政策的整合；亞太經濟合作會（APEC）近幾年亦即由其貿易投資委員會將競爭政策列入十五項行動綱領之一項；而世界貿易組織（WTO）最近亦在新加坡設立貿易和競爭政策工作小組，在在均顯示出競爭政策在全球貿易經濟之重要性。但在這種種討論中，「競爭政策」一詞將因其係界定於純競爭法事項、國家整體政策或國際間與多邊國際組織等不同範疇，而有其不盡相同之意義與內涵。

本篇研究試依各種不同界定之範疇，對於競爭政策依序作出不同之定義：狹義而言，本篇報告將競爭政策定義為一個國家制定有競爭法，並有一或數個常設之執法機關用以執行競爭法，確保及促進自由與公平競爭之經濟環境者；廣義而言，競

註 1：世界貿易組織副執行長 Jesus Seade 在1995年 PECC 研討會所提論文“Competition and Trade Policy: Cooperation or Obligations”中即指出此一世界潮流趨勢。

爭政策可指以國家整體機制為考量，將競爭法令規範與國家其他政策法令，諸如：工業、貿易、農業、環保及智慧財產權等政策加以協調整合，用以解除國家產業不必要管制，建立自由開放之市場經濟，而進一步提升國家競爭力者；引申至最廣義者，隨著跨國公司之商業行為，超越了國界和個別單一國家管轄權的限制，國際間遂響起設立一國際性的機制或合作模式來處理日趨重要的跨國商業行為，以及其所造成妨礙競爭問題的呼聲。因此，競爭政策最廣義的定義，乃涵蓋了國際間或國際經濟組織對於自由、開放和公平競爭的規範機制，或至少是所形成的共識，用以促進更多國際間合作尋求各國間競爭法令及政策之調和。

本篇研究將以上述架構為基礎，探討競爭政策之重要性及其在國家整體經濟發展所應扮演之角色。本文係以美、澳、日等國實施解除管制的經驗以及國際貿易組織對於競爭政策此一新議題之重視、研討，並進一步尋求合作，以驗證我國在實施解除管制、提升國家競爭力的努力中，競爭法或政策所應扮演之角色，並就本會實務運作之成果及待加強之處，加以研析探討加，以為參考。

貳、競爭政策於狹義範疇之內涵： 競爭法之制定及執行

在狹義範圍的競爭政策，一般係指一套競爭法規的制定以及執行相關競爭法規的執法機關的設置。其目的即在對私人企業從事限制競爭行為建立一套規範，藉以達到促進自由競爭，提高經濟效能之主要目標。為求達到提升效能競爭的目標，私人企業在相關市場從事具有妨礙自由競爭（或限制競爭）效果的商業行為必須受到禁止或接受主管機關的監督。此處所稱之「限制競爭行為」，主要係指市場獨占力或優勢市場力之濫用、事業之結合與合併以及水平限制與垂直限制協議等行為。

一、市場獨占力或優勢市場力之濫用

當一事業在相關市場上能夠隨其意願對其商品設定價格或排除市場上其他競爭對手，而不怕會失去其市場占有率時，我們認為該事業即在相關市場上具有獨占力。具有市場獨占力之事業將可在市場上輕易從事各種限制競爭行為，諸如：建立市

場進入障礙以防止新競爭對手之加入、排除市場上現有之競爭對手或任意訂定獨占價格享受獨占利益。當具有市場獨占力的事業濫用其市場力時，將可輕易阻礙相關市場的自由和公平競爭，對市場造成嚴重影響，也因此獨占力的濫用乃競爭法執法時所最關切的主要課題。

然而在獨占力濫用的課題中，仍有若干具爭議性的問題存在，例如劃定相關市場的參考依據為何？獨占力或優勢市場力如何計算？多少市場占有率才可能構成市場獨占力或優勢市場力？而這些問題的答案，雖然因為不同國情需要，在各國的法律有著不一樣的規範，但是各國規範異中求同的地方，則是一致地著眼在此類限制競爭行為所造成不利市場的效果，諸如：倘若其行為效果會造成市場進入的障礙或將現有競爭者驅逐出市場，即會成為各國競爭規範所責難之對象（註2）。

二、購併與結合

購併與結合，尤其是大型企業間的合併會受到競爭法的責難及規範，其主要的理論依據，乃在於合併的結果將在市場上造成市場集中度的增加以及競爭事業的減少，進而產生減少實質市場競爭的效果。但從另一方面來看，有些合併，尤其是小型企業間的合併反而會因為成本的節省及資源配置效能的提升等原因，而有促進整體市場競爭及提升經濟效能之效用。因此各國對於結合（合併）之規範，大都採取合理原則：衡量結合對市場上所造成限制競爭的不良效果與提升效能競爭的正面助益，來決定其違法性或許可其結合申請；而不是採當然違法原則，逕課以違法責任。

各國因經濟及產業發展狀況有所差異，對於應受規範監督之大型企業的定義及監督規範方式不盡相同，而對於市場高集中度的認定標準及執法政策亦是大異其趣。以我國為例，對於符合門檻要件之大型企業的結合，係採「事前許可制」，對於大型企業之結合，均要求其必須向公平交易委員會申請許可，並由該會於二個月內

註2：見世界銀行競爭與策略小組執行經理 Shyam Khemani 在1995年 PECC 研討會發表“*The Instruments of Competition Policy and Their Relevance for Economic Development*,”一文，即持相同見解。

為准駁之決定。而公平交易委員會對結合申請之准駁，則依其結合對整體經濟之利益是否大於限制競爭之不利益為據。我國對結合之管制監督應屬較嚴格之制度，惟實務上，由於我國產業之經濟規模上係以中小企業為主，目前對於結合案之申請鮮少有認其限制競爭之不利益大於對整體經濟之利益而為不准之決定。

相對於我國，美國、日本係採較寬鬆之「異議制」，對於符合門檻要件之大型事業進行結合，不要求結合之事前許可，僅須於結合前向美國聯邦交易委員會、日本公正取引委員會報告，在一定期間內，原則為三十日（美國上市公司為十五日），必要時美國得延長至五十日、日本得延長至六十日，該會未對其結合決定審判或勸告者，事業即得逕行結合。

三、限制競爭行為

限制競爭行為係指事業間以明示或暗示之協議方式，約定在市場上從事有限制自由競爭效果之行為。限制競爭行為依從事行為事業處於同一產銷市場或上下游不同市場，可分為水平限制競爭行為（或聯合行為）及垂直限制競爭行為。大部分國家（如我國、日本及德國）均針對二者不同特質而做分別規範，惟亦有國家（如美國）僅就限制競爭行為為一般性之禁止規定。本篇研究試依多數國家之立法例，將限制競爭行為依其行為屬性，分就水平及垂直限制競爭加以論析。

（一）水平限制競爭行為（聯合行為）

水平限制競爭行為，係指同一市場上有競爭關係之事業間，為了共同的利益，以明示或默示之協議方式來減少競爭之行為。其具體行為態樣主要有聯合訂價、聯合減產、顧客或銷售地域劃分及聯合匾標等行為。

按一個自由開放市場經濟的經濟能效能端賴於自由而活絡的競爭，而競爭事業的獨立性和對立性則為建構一良好競爭環境的核心（註3）。因此，水平限制競爭行為，以其減損競爭事業間之獨立營運及對立性之效果，遂成為各國競爭法原則禁制的標的。惟如該等水平限制競爭行為確對整體競爭秩序或經濟能效能有超越其不利效果之重大利益者，各國競爭法規範或實務運作上均定有得例外許可的情形，諸如：

註3：See Khemani et al (1995).

經濟不景氣之聯合行爲、為專業發展或健全市場功能之統一商品規格行爲、為加強經濟能效之進、出口聯合行爲及聯合研究發展行爲等。

(二) 垂直限制競爭行爲

垂直限制競爭行爲，係指供應商與經銷商或不同市場之上、下游廠商間，為了消除或減少其商品品牌內競爭，所達成限制競爭之協議或安排之行爲。垂直限制競爭行爲可說是競爭法所規範各項行爲中，就其違法與合法界限如何劃分而言，應係最具有爭議性的一項，因為於垂直限制競爭行爲，除本身即帶有限制競爭本質外，尚可能因市場結構因素反而有提升競爭效能之功能，是以其應受非難性，無法純由行爲本身加以論斷，尚須考量該行爲對市場所造成之影響、效果。以其負面效果而言，垂直限制競爭行爲，因減少經銷市場上經銷商間的競爭，易造成下游經銷商間聯合，甚至有利於上游供應商之聯合，造成相關市場之閉鎖效應，而有限制市場自由競爭之效果。但以其正面效應而言，藉由對下游經銷商的垂直限制競爭協議或安排，供應商可以節省銷售成本，提升營運效能，而強化其本身在市場上之競爭力；而經銷商方面亦因有協議限制，而願意花費額外成本提供其他非價格性服務，以爭取顧客。就此而言，垂直限制競爭行爲也有增進經濟能效之功用，尤以處於品牌間競爭激烈之市場時為然。也因此各國立法例對於垂直限制競爭行爲之規範，除少數依經驗法則認屬惡性重大如轉售價格約定者外，其違法性之認定多採合理原則，即以該限制行爲所產生之整體利益與所產生限制競爭效果，加以比較衡量而決定其違法性，在其比較衡酌之間，爭議性自然產生，而形成最具爭議性之競爭法規範之一。

四、競爭法在狹義競爭政策所扮演之角色

按會受競爭法規範具有妨礙、限制競爭效果的事業行爲，基本上在各國是相近似的，但由於各國經濟發展階段不同，其為求達成提升經濟能效、確保國家經濟成長之目標，所採行之規範方式及執行運作亦有不同。因而在最狹義的定義範疇中，競爭法可以視該國經濟發展之需要，在國家整體經濟發展中扮演調整、協合的重要角色。各國得視其經濟發展之需要，對於應受規範之妨礙競爭行爲，採取必要而適當之規範。例如：美國因大型企業托拉斯行爲的盛行，使其競爭法以蓄意、企圖或

保持獨占為規範重點，甚而採用刑罰及三倍民事賠償之重罰予以規範；而我國因大型企業不多且絕大部分屬公營公用事業，反而中小企業普遍，是以僅對獨占事業之濫用獨占力行為加以非難，而對於企業之結合亦鮮有不同意之情形。各國針對本身經濟發展需要，對於妨礙競爭行為作適當之規範，可幫助各國調整或促使國內經濟開放成為自由及公平之競爭環境，進而提升其本國之經濟發展及國際競爭力。

以我國為例，基於特殊之歷史背景，經濟社會主要由兩大族群所組成：一種是中小企業，佔了經濟的大部；另一種是大型企業，大多為公用事業，屬政府所有。根據此種特殊經濟情勢，我國競爭法在立法設計之初，即對於獨占事業結構之形成及維持未予規範，僅就獨占力濫用之行為加以禁止；對於結合雖採嚴格之事前申請制，惟對中小企業之結合即採較寬鬆之規範及行政措施；又為了公營公用事業順利調整營運行為，亦明文規定給予五年緩衝時間，暫免適用競爭法規範。凡此種種均為我國特殊經濟情勢而特別設計之競爭法規範，用以遂行國家競爭政策，以逐步、漸進調整方式，建立自由、公平競爭之經濟環境。

參、競爭政策於廣義範疇之內涵： 整體國家經濟之競爭機制

按造成一個國家整體經濟環境成為妨礙自由競爭、經濟能效不佳及缺乏競爭力的原因，除了私人企業從事限制競爭、不公平競爭行為，造成市場競爭秩序紊亂、經營效能不彰以外，公營事業所從事限制競爭行為以及政府機關對於產業管理的法令及行政措施的不當管制，致使產業界無法自由競爭、提升效能，進而造成整體經濟資源配置失當、國家競爭力減弱，亦為重要原因。因而就建立自由公平競爭環境以提高經濟能效、提升國家競爭力之目標而言，私人企業與公營企業限制競爭行為之規範、政府法令與行政措施不當管制之解除二項工作，是必須兼顧而無法擇一偏廢的重大工程。

一般而言，競爭法之執行，僅能就私人企業所從事之限制競爭、不公平競爭行為加以規範。至於公營事業之管理規範及政府之法令、行政干預，則非競爭法所能獨力解決。是以在整體國家經濟層面上，勢必將競爭政策與國家其他產業管理政策

予以權衡、調合，始可能達到提升經濟效能及國家競爭力之目標。自此觀點，在國家整體經濟改革的考量上，競爭政策應有其舉足輕重之重要地位。

一、競爭政策在整體經濟發展應扮演之角色

由於全球經貿金融自由化的潮流，一個國家的經濟發展無法再侷限於其國界之內，而必須擠身於國際市場參與競爭，如何而能提升該國家之競爭力即成為該國經濟發展的方向與指標，是故國家整體經濟的改革與發展，實以提升國家之競爭力為依歸。而國家競爭力提升的前提要件，則在建立自由開放公平競爭之經濟環境，使國內經濟資源能適當有效配置、改善國內企業之經營效能、並提升其於國內市場乃至國際市場之競爭力，進而吸引國外技術、資金以協助國內經濟發展。以此角度觀之，以競爭法規範為內涵之競爭政策，自應作為政府施政之審酌標準與依據。惟政府施政並非以經濟發展為唯一目標，為照顧人民尚有其他政策須加考量，諸如：衛生、環保、勞工及農業等事項之政策。即便是在同屬經濟政策範疇的工商產業政策中，亦有制度面、社會性管制必要事項，諸如：近似公共財之公用事業制度面、金融保險社會性功能之監督管理以及為保障品質與消費者權益的證照管理制度與價格管理制度（註4）。而公營事業的存在，各國大多有其特殊的背景原因。以我國而言，基於憲法對於公用事業之規定係以公營為原則，例外民營者則須以法律規定許可之。此即造成我國大型公用事業絕大多數均為公有公營之現況。而政府以上的種種管制，某種程度而言，均有其存在的必要；但另一方面卻又在經濟市場機制上，造成若干影響重大的妨礙限制競爭效果，消減了經濟效能，也降低了國家之競爭力。因此，如何在社會性制度性必要的管制與會造成限制不公平競爭的不當且不必要管制間，做好篩選過濾的工作，即為競爭政策在整體國家經濟範疇所應扮演之重要角色。

二、競爭政策與其他產業政策之調合

一個國家在為發展經濟所從事的經濟改革的過程中，除了對民營企業提供良好

註 4：1995 年 APEC 研討會中許多學者均同意此一觀點，諸如 Khernani, Stark 等。

競爭環境及規範，以促其提高營運效能、加強競爭力以外，公營事業的民營化以及政府不當管制的解除，無疑是各國經濟改革最主要的工程。在這當中，競爭政策，本著維持自由公平競爭秩序的本質，應在其他產業管理法令或行政措施造成限制競爭效果上，做好把關的工作，並在競爭法與該等法令間，視政府施政需要做一合理衡平之調合，以求國家經濟、社會各方面之平衡全面性發展。

世界先進國家在競爭政策與其他產業政策之調合工作上，實務的作法主要有兩種：一種是將與一般經濟商業行為不同而有特殊管理需要的產業，明文排除競爭法適用，而以其產業專法管理之。但為防止妨礙競爭的弊害多在該等專業管理法中，注入自由公平競爭等競爭法精神之規範；另一種則是將所有政府產業管制的法令及行政措施，置於競爭法規定或精神的前提下，加以審查權衡，對於無正當理由或弊多大於利的管制，予以修正。前者以美國為最典型之代表；後者則為近期經貿自由化、市場全球化後所發展出來的新省思，其中澳洲的經濟改革可提供最佳範例（註5）。

（一）其他產業政策排除競爭法規範情形

在其他產業政策排除競爭法規範之情形，各國立法上多採二種方式為之：1.於競爭法明文規定排除若干產業之規範2.於各產業專法中明文排除競爭法之適用。惟為求維持自由開放及公平競爭秩，大多在該等產業管理專法中加入不得有顯失公平、妨礙競爭等符合競爭法精神之規定。例如：美國克萊登法第七條A第三項即列有十二款排除「合併須提出申報」規定之情形；而美國聯邦交易委員會法第五條第一項第二款亦明文規定排除該法適用之產業及事業。除此之外，在該等產業之事業或團體非從事正常營運行為，而係從事純屬限制競爭行為而無該等產業營運之正當理由時，法院常適用競爭法相關規定予以規範，美國及德國實務上即持有類似見解，例如工會所發起的罷工或其他規範會員行為，基本上屬於勞工法令保障範圍而不受競爭法規範，但在該行為係以限制競爭為目的或以工會名義所從事經濟行為，則

註 5：澳洲政府於1992年開始針對國家競爭政策進行研究，1993年研究報告出爐，經各級政府協商，於1995年制定競爭政策改革方案。詳見 Allan Fels, "The Framework of Competition Policy Analysis: the Australian Example," 1996。

屬競爭法範疇而有競爭法之適用。

(二) 政府產業管制法令，經過競爭法規定或精神審查權衡者

近來隨著經貿自由化、市場全球化的經濟潮流發展，各國在檢討經濟發展缺失時，即有以國家競爭力為指標者，研究發現只有全面性檢討、審視具有妨礙競爭效果的政府各項管制法令，始有提升國際競爭力之可能。遂成立全國性政府管制與競爭政策關係之研究，以競爭法為主軸來檢視各項產業政策，在全國產業中建立良好的競爭環境與秩序，提升各產業和整體經濟之競爭力。在這些國家當中，澳洲是實務上澈底執行此種方式的典型代表，我們將在下節外國施行解除管制經驗中詳述。

三、外國施行解除管制經驗

澳洲經驗（註6）

1. 改革背景

澳洲是一個聯邦形態的國家，為了某些政治上的理由，聯邦政府允許各州通過效力超越聯邦法律的法律，而各州政府公營業得排除競爭法規範，因而造成種種進入障礙產生。在檢討國家經濟發展時，由於長久以來對於國家競爭政策是否應該超越以往競爭法規範模式及種種進入障礙的討論，長久以來一直沒有達成共識，澳洲政府高層遂於一九九二年要求針對國家競爭政策進行研究報告。此項工作係由休莫教授所領導的特別委員會進行相關研究。一九九三年八月該委員會提出國家競爭政策研究報告（或稱為休莫報告）。澳洲國家、州及地方各級政府即以此報告為藍本進行協商，並於一九九五年制定競爭政策改革方案，在國家整體經濟發展史上，建立一歷史性的里程碑。

註6：有關澳洲解除管制－國家競爭政策改革方案，均參考澳洲競爭暨消費者委員會主任委員 Allan Fels 於1996年蒞臨我公平交易委員會演講“*The Framework of Competition Policy Analysis: the Australian Example*”一文及公平交易委員會八十六年出國考察報告“*澳洲改善產業結構及執行競爭政策之考察報告*”，八十七年三月。

2.改革重點

澳洲的國家競爭政策改革方案的改革重點包括以下六大項工作：

(1)交易行爲法的全面適用

破除前述州可立法超越聯邦交易行爲法規範以及保護從事州內交易廠商之現況，將所有事業，無論組織形態或交易是否為州際，全面性適用交易行爲法。而澳洲競爭及消費者委員會遂成為全國惟一的執法機關。

(2)各級政府全面檢討改正限制競爭法令

全面檢視所有法令，除非限制競爭所帶來整體利益大於不利益且為欲達到該法立法目的之唯一途徑者外，不得有限制競爭之規定。

對於現行法令，要求各級政府於一九九六年六月前訂好改革時程表，並於二〇〇〇年完成修法；對於新的法案有限制競爭規定者，須提出符合前開原則之證據。該等法案並須於每十年進行檢討一次。

(3)公營占事業的檢討改正

公營占事業須針對以下事項，進行檢討並視需要加以修正：

A.適當的商業目標，包括財務和訂價的考量

B.自然獨占事項與有競爭可能事項之區隔分離

C.確保區分商業功能與管制功能以及確保公營占事業競爭中立平等性的最有效措施

D.公營占事業對公眾提供社區服務之義務及最佳運作方式。

但此項檢討不像法令檢討設有固定時程表，而係留由地方政府自行決定時間表。

(4)必要基礎設施開放第三者接續使用

對於經濟上不適合再另行建構之國家基礎設施，所有者必須對第三者事業開放提供接續。該等開放接續係以能確保上、下游市場之效能競爭為前提。

(5)公營占事業訂價行爲監督

公營占事業訂價行爲的監督權仍保留給擁有其所有權的州或地方政府，但在不同政府間發生衝突爭議時，由澳洲競爭及消費者委員會或其他中央價格監督機關協調解決之。

(6)競爭中立平等原則

政府公營事業不得因其為政府所有而享有任何競爭上的優勢，但非商業組織及非營利事業則不在此限。亦即公營事業須與民營事業負擔相同之稅負及債務擔保費用，並受相同之監督管理。

3. 改革成效

澳洲實施國家競爭政策改革方案後，在一九九七年以後陸續展現出改革的成果，例如其電信市場自一九九七年七月起已完全開放電信服務及基本網路設施之接續；其天然瓦斯市場亦於一九九七年七月起開放輸油管之接續使用，改革後，除促使業者提高營運效能以增加競爭力外，業使消費者享受到價格降低、服務供應增加及服務品質提高等自由競爭帶來的種種利益。

日本經驗（註7）

1. 日本公正取引委員會之解除管制措施

日本公正取引委員會在一九七九年 OECD 理事會發布「各國應適時再檢討其管制制度及獨占禁止法的除外措施」勸告後，即開始對國內各種管制制度進行檢討，並於一九八二年提出對十六個產業的競爭狀況及管制措施之相關檢討意見。針對檢討結果，該委員會要求此十六個產業檢討是否有繼續保持管制之必要，惟結果幾乎都遭各部會否定。

該委員會之因應方式為邀集大學獨占禁止法或經濟學教授，成立「政府管制制度與競爭政策研究會」，以該委員會之施政資料綜合學者意見後，對於政府相關管制措施提出各種報告書。該委員會再以研究會名義公布報告書並要求其他機關對某種產業之管制措施予以改善。

2. 日本解除管制行動計畫

(1) 背景

日本國因面臨國內外經濟環境遽變，以其既有經濟結構，有礙經濟社會發展之活化，為澈底改革其經濟社會結構，自一九九五年起積極推動為期五年的解除管制

註7：有關日本解除管制措施、計畫等資料參考公平交易委員會演講資料，日本公正取引委員會在「解除管制」及「公營事業移轉民營」後之監督管理。

計畫。該項計畫並於一九九七年三月內閣會議決定再次修正，除原1800多項解除管制措施提前實施外，並增列890項措施。

(2)計畫之基本原則

A.經濟性管制之基本原則：以自由競爭為原則，政府管制為例外

「經濟性管制」原則上應由市場自由機制決定，並應減少政府干預。僅在財貨、勞務之供應受到操縱，致難以形成正常之價格水準時，始例外由政府針對個別產業，就其加入市場之資格及數量、生產數量及價格等直接予以管制，以維持產業之健全發展及消費者權益之保障。另對於具自然獨占特質的公用事業，則由限制其加入市場之獨占管制，改為課予供給義務與管制費率等措施。

B.社會性管制之基本原則：基於既定政策目的之必要且最小限度內予以管制

「社會性管制」係指基於社會政策觀點，對人民之行為加以管制，例如人民安全、財產之管制措施。但實務上在「經濟性管制」與「社會性管制」二者之間無法完全清楚劃分，常有灰色地帶存在。

C.行政管制之基本原則：行政管制由事前管制型改採事後審查型即由行政機關隨時監督當事人是否遵守相關行政規定。

(3)解除管制之具體重點

A.市場參進及設備條件等相關之管制：

原以產業競爭程度為標準，視供需情形加以調整管制，改為除特定事業經營內容或因產業特性仍須由供需調整加以管制者，其他則僅予必要且最低程度之管制。

B.公用費率之管制：

擬定「今後公用費率處理準則」，期於在必要且最低程度管制所建立競爭環境下，有助企業經營效率化，並衡量企業經營內容或產業特性，修正費率價格設定標準，俾促進費率型態之多樣化、彈性化。

C.外國產品之參進障礙：

為因應國際間解除管制之趨勢，除有管制必要者外，應除去外國事業及外國產品進入日本市場之參進障礙要素。

D. 外國認證、檢驗標準之相互承認

為因應國際間整合化之趨勢，對於標準、認證、商品標示等事項，原則上承認外國之證照文件，採行相互承認制度。

E. 對於進口商品所實施檢查、檢驗標準，朝標準整合化、免除重複檢查方向改進。

F. 就許可、認可事項之審查、檢查標準及申請手續所需書狀、文件等，儘可能予以明確化，俾達縮短處理期間之目標。

3. 日本公正取引委員會在計畫中之功能及具體作法

(1) 日本公正取引委員會在計畫中之功能

日本公正取引委員會對政府管制制度作了實證研究和調查，並集合學界及產業界人士成立研究會，對之進行檢討及優缺點評估後，將研究成果公布於社會大眾。同時該委員會並要求其他行政機關，特別在市場進入管制及價格管制部分重新評估，並積極推行解除管制政策。另該委員會對已解除管制之市場，有事業之行為損害到解除管制效果者，將予以嚴格取締。

(2) 日本公正取引委員會在計畫中之具體作法

在一九九七年修正之解除管制行動計畫中，其總論即列有「競爭政策之積極推展」乙項，為促進經濟自由發展，除解除管制外，希藉由競爭政策之積極推廣，使日本市場成為競爭、對外開放之市場。其具體作法如下：

A. 對違反獨占禁止法事件之嚴格、積極性處理。

B. 從競爭政策觀點檢討解除管制。

C. 行政機關與民間自定管制之調整。

D. 獨占禁止法相關規定之修正，包括：除外規定、轉售價格維持、合併等申報制度及贈品管制之修正與國際契約申報制度之廢止。

E. 強化公正取引委員會之執法功能。

4. 解除管制之具體成效

(1) 國內航空市場：

針對國內航線有關價格管制和市場進入管制進行了一連串改革。在價格管制改革方面，對於各航空公司販售之機票，其價格在公定價格百分之五十以內，以報備

方式即可更改價格。在國內航空公司乘客運輸方面，1995年12月，係以標準價格作為上限，在上限及其百分之七十五之間為彈性空間，在這彈性空間上，航空公司可以設定自己機票的價格。

實施市場進入改革及價格管制改革之成效

1.需求方面：容許二家或三家事業經營同一航線，使得航空公司須對消費者需求展開競爭，競爭結果，促使價格降低。1995年，產生之總需要為849億日元。

2.消費者利益方面：1996年，以票價乘以消費者消費次數，結果消費都獲得總利益為1,446億日元。

(2)電力事業市場：

電力事業法之重大改革將發電市場開放，容許大盤電力供應商營業，並將其電力供應予一般電力事業費率設定管制措施之修改。

實施解除管制措施之成效：

至1995年12月止，十家大電力事業之改革，造成相關費率的調降，而消費都因此改革所獲得之利益為9,640億元日幣。

(3)瓦斯市場：

對瓦斯市場進入改革方面，對具有大規模需求之供給事業之市場進入予以自由化，費率的設定與變更予以自由化。

實施解除管制措施之成效：

消費者因上述各種解除管制措施，所獲得之利益有480億元日幣。

四、我國公平交易委員會在解除管制所作之努力

(一)公平交易委員會之解除管制措施：

1.一九九四年「公平交易法第四十六條第一項除外規定檢討專案（四六一專案）」（註8）

註8：公平交易委員會八十四年院列管計畫，公平法第四十六條第一項之除外適用檢討協調實施計畫，八十四年八月。

按公平交易法第四十六條第一項規定：「事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定。」我國公平會在審理違反公平交易法案件時，時常會遭遇到政府管制干預之障礙，遂於1994年間開始解除管制之「公平交易法第四十六條第一項除外規定檢討專案（四六一專案）」計畫。

公平交易委員會花費半年時間全面檢視所有產業法律及行政規定，篩選出有妨礙自由競爭效果之條文共計法規八十一種、法條一百二十五條後，與各相關主管機關召開十九次協調會議，就管制之合理性與其妨礙競爭之效果進行協商溝通，獲致「同意去除有妨礙競爭效果的法規及行政措施或將之提升至法律層面以排除公平法適用」之共識。

不幸地，在推行一年後之檢討，僅有不到百分之二十的法規獲得修正。其主要原因，固然是其他主管機關的不配合，但修法程序，尤其是在立法院的延宕，也是部分原因。

2. 一九九六年「解除管制促進市場競爭專案」（註9）：

(1) 施行背景：

鑑於經貿自由化之世界潮流，為提升我國於國際上之競爭力，行政院院長於一九九六年宣示了「以競爭政策為主，產業政策為輔」之經濟政策目標。公平交易委員會為有效推動解除管制的工作，落實經濟自由化、國際化，並達成「以競爭政策為主，產業政策為輔」的政策目標，在1996年12月1日成立「解除管制促進市場競爭」專案小組，希望能藉由法規及個別市場的檢討，推動解除管制工作，建構自由開放、公平競爭的市場環境，以競爭提升效率，以效率提升國家競爭力。專案小組經審慎研析後，在特定市場方面，計篩選十二個市場；在法規部分，則繼續檢討協調公平交易法第四十六條之除外適用相關問題；另外並檢索出可能影響市場競爭的法規84種，條文126條，作為檢討及解除管制的重點。

(2) 執行成效與建議：

專案小組自成立以來，一方面就特定市場及法規方面，涉及不當管制事項進行

註9：公平交易委員會，解除管制促進市場競爭專案小組期末報告，八十六年十二月。

檢討，研擬及修正解除管制行動計畫；一方面立即依據行動計畫，積極推動相關工作，其主要成效如下：

A. 特定市場部分：

- (1)公教勞工消費合作社：人事行政局已研議將終止政府與全聯社之委託關係。
- (2)有線電視業：新聞局已充分認知本會基本立場，並將競爭法理念納入「有線廣播電視法」及「有線電視法施行細則」修正草案內，包括規範有線電視事業股權之分散，及放寬公告其申請要件、刪除區域家數限制。
- (3)政府機關及公營事業大宗物料進口招標船運市場：交通部將明確於航業法第二十一條規定法源依據、將「中鋼、台電進口砂、煤船運配合實施要點」中之「中鋼」二字刪除。
- (4)加工出口區貨物運輸市場：經本會個案處分，已促請交通部修訂相關法規，即區內倉儲、運輸自由競爭。
- (5)證券交易資訊提供業務：經本會個案處分，已促使證交所完成修訂「交易資訊使用管理辦法」並報經財政部證券暨期貨管理委員會核備在案，除放寬申請資格之規定，以增加業者參進之機會外，另擴大資訊服務普及化，與降低相關收費標準。
- (6)數位式交換機市場中華電信公司已依本會建議，公告新設局與擴充局之定義、投標有資格、異議小組、作業程序、期間等內容。

B. 法規部分：

- (1)「法規自由化促進專案小組」：20種法規及27條法條，相關機關已依協商結論配合修正。
不符合公平交易法第四十六條第一項規定：計有10種法規、12條法條，已知會相關機關並轉知所管轄事業不得為行政屏障。
- (2)放寬政府基金存放至民營銀行之限制：相關機關已肯認重新考量35種中央政府基金、48種地方基金管理法見。

C. 解除管制建議部分：

就服務業、製造業及法規，陳述在解除管制方面的辦理情形及執行之成效，並

提出具體建議。對於公平交易委員會之建議行政院於一九九八年三月核復以：「建議事項中有關建請相關部會衡酌解除管制之四個特定市場及法規改進部分，同意由相關部會衡酌辦理；至於建議本院經建會及本院研考會協調相關機關處理之解除管制事項，應由相關主管機關先行研議，並將研議結果報院，屆時如有必要再由本院指定經建會或研考會協調處理。」

（二）公平交易委員會對新增法案及修正法案的制衡作用：

公平交易委員會對於現行法規之檢討修正計畫，諸如：「促進法規自由化專案」及「解除管制促進市場競爭」專案，雖如上述未達滿意結果；但對於各產業管理之新增法規的制定及現行法規的修正，在造成限制競爭效果事項的把關工作上，卻發揮了不少不為人知的正面功能。依我國行政慣例，各產業主管機關於修正現行法規或制定新法規時，相關法案均須會請有關部會就其職掌部分表示意見。公平交易委員會在會簽各部會相關法案時，均會特別就會造成限制競爭或不公平競爭效果之管制性規定條文，申明其對市場所生之不利競爭效果，表達反對意見。有時並在管理上必要管制與限制市場競爭之間，做一衡平考量，而作出合理之修正建議。

經過不斷努力，行政院對於公平交易委員會之建議意見大多予以支持、尊重，使新增或修正後之法規更符合「自由、公平競爭」精神，間接地亦減少各主管機關對產業發展不必要之管制，以期建立良好效能競爭之產業環境。

肆、競爭政策於最廣義範疇之內涵：

國際經濟之競爭政策

隨著跨國企業和經貿投資全球化的潮流出現，事業之營運行為現已超越了各國國界的限制，而相關之經濟市場亦已轉型為全球市場。因而，跨國企業所從事具有妨礙競爭效果的商業行為，業已逾越了個別國家之法律所能規範的範圍。

另一方面，隨著國際貿易和外國投資的遽增，對自由平競爭形成障礙的因素，例如：政府對市場參進的管制、無正當理由的差別待遇等情形，也相繼出現。因此，在國際間逐漸出現「以各國執法機關的協調合作來解決這些跨國商業行為所引起的新問題」的聲浪。各國之間開始致力於競爭法執法合作的協議或安排，諸如：美

國已經分別與德國、歐盟、加拿大和其他國家簽訂互惠合作協定（註10）。而我國也陸續與澳洲、紐西蘭簽訂競爭法執法合作約定（註11）。除了個別國家簽訂雙邊協定、安排外，國際經濟合作組織亦早已注意這個問題，並已採取行動以謀求解決之道。

經濟合作發展組織（OECD），二十年前即已注意這個問題，並對其會員國發出相關的勸告書，俾利會員國間有可遵循，進而求取會員間對競爭法相關規範問題的共識以及相互就競爭法執法事項之協調合作（註12）。

亞太經濟合作會議（APEC）隨後也檢視競爭相關議題，並要求其會員經濟體針對各國競爭法的協合以及競爭法執法機關合作事宜，提出行動綱領，供大會規劃實施時程。而中華台北所承辦、設立之 APEC 競爭資料庫即是其中的一項重大基礎工程。

而世界貿易組織（WTO），鑑於貿易政策與競爭政策的互動關係已逐漸成為國際重要議題，亦於1996年12月間之部長級會議決定成立「貿易與競爭政策互動工作小組」。1997年4月24日，WTO 大會同意指派法籍教授 Frederic Jenny 任該小組主席，該小組已於1997年召開三次會議並就以下四項議題，進行研討（註13）：

1. 貿易政策與競爭政策之間，在目標、原則、觀念、範圍（工具、措施）方面的相互關係，這些關係對經濟發展及經濟成長的影響。
2. 貿易政策及競爭政策方面之現行措施、標準、活動的現況及分析，包括各國經驗。

註10：美國首於1979年即與德國簽訂競爭事項合作協定，之後分別於1982、1984及1991年與澳洲、加拿大及歐盟簽訂類似協定。

註11：我國業於1996年首次破冰與澳洲簽訂競爭事項合作協議，並於1997年再與紐西蘭簽訂相關協議。

註12：OECD 早於1967年即對會員國發出“影響國際貿易之限制商業行為合作事宜”勸告書，並先後於1973、1979及1986年修正。

註13：公平交易委員會八十六年出國考察報告，參加 WTO「貿易與競爭政策互動工作小組」第三次會議紀要，八十七年二月。

- (1)各國與貨物相關的競爭政策、競爭法及措施。
 - (2)現行 WTO 條款。
 - (3)雙邊、區域、複邊及多邊協定及方案。
3. 貿易政策與競爭政策之間的互動。
4. 確定在 WTO 架構下應進一步考慮的問題。

由此可見，競爭政策走入國際層面的趨勢顯然已經無可避免。在其國際經濟層面上，競爭政策應有之內涵，主要有兩項：各國競爭法或競爭政策的聚合或調合與各國競爭法執行機關間的國際合作。由於各國經濟發展的模式和程度不同，要建立一套能符合每一個國家需求的國際競爭政策體系，似乎是不切實際的想法。但藉由對各國競爭政策的研究和協商，從找出對各國共同普遍有不利影響的妨礙競爭行為類型開始著手，或許可以一步一步地找出各國競爭政策相通的聚合處，成立共同規範，或找出其間相左之處來加以調合。既然忽視每個國家之個別需求而強求一致規範的作法不可行，那麼先摒除有個別差異性、具爭議性的部分，而著重相通、共同的部分，或可提供一個較佳的基礎，俾以建立一套國際上所共同認知、採行的競爭政策規範機制。

個別國家對於跨國性的限制競爭行為，諸如：跨國性結合或合併及智慧財產權的濫用等，要加以有效規範，實無法獨力完成，而有賴於其他國家的配合。故而各國競爭法執法機關的國際合作應該予以擴大，進而建立一套能對在各國國境外從事妨礙競爭行為者加以規範的機制。只有透過國際合作以及執法經驗相關資訊（包括調查案件的通知、協商、資訊的交流以及其他行政協助）的交流、分享，個別國家才能將其規範的手臂伸展出國界限制，來防制對其國內市場有妨礙競爭效果的境外限制競爭行為。

伍、結語：

競爭政策於國家經濟發展應扮演之角色

「競爭政策」一詞，對於不同的國家、不同的執法機關而言，可能代表著不同的觀念和內涵。本篇研究將「競爭政策」區分為三種不同的涵義，即從狹義之「

制定競爭法及設立執法機關層面之競爭政策」、而廣義之「國家整體經濟層面之競爭政策」、再延伸至最廣義之「國際經濟層面之競爭政策」。這僅是嘗試將「競爭政策」一詞，依其衍生、發展過程中對各國經濟、整體國際經濟所扮演之角色及應發揮的功能，予以釐清並賦予不同之意義與內涵。

一、「競爭政策」－國家經濟追求經濟效能、提升競爭力之發動機

「競爭政策」之興起對國家經濟發展而言，最初階段及最狹義之內涵－競爭法及執法機關之制定及設立，無疑是對占主體國家經濟主體之私人產業追求經濟效能、進而提升國家競爭力之發動機。對一個追求經濟效能、想要防制民營企業從事妨礙競爭行為的國家而言，一套競爭法的規範以及相關的執法機關是必備的，因而競爭法的制定以及執法機關的設立，即成為「競爭政策」狹義範疇的內涵。

各國競爭法對於具有妨礙、限制競爭效果的事業行為之規範，基本上固然是近似的；但由於各國經濟發展階段不同，其為求達成提升經濟效能、確保國家經濟成長之目標，所採行之規範方式及執行運作亦應有所差異。各國得視其經濟發展之需要，對於應受規範之妨礙競爭行為，採取必要而適當之規範。例如：美國因大型企業托拉斯行為的盛行，使其競爭法以蓄意、企圖或保持獨占為規範重點，甚而採用刑罰及三倍民事賠償之重罰予以規範；而我國因大型企業不多且絕大部分屬公營公用事業，反而中小企業普遍，是以僅對獨占事業之濫用獨占力行為加以非難，而對於企業之結合亦鮮有不同意之情形。各國針對本身經濟發展需要，對於妨礙競爭行為作適當之規範，可「發動」各國調整或促使國內經濟開放成為自由及公平之競爭環境，進而提升其本國之經濟發效能及國家競爭力。

二、「競爭政策」－整體國家經濟發展競爭機制之衡平者

在競爭法執行一段期間後，執法機關從執法經驗和過程中，可以發現公營事業和政府對產業的不當管制干預，對於經濟環境造成限制競爭或不公平競爭的不良影響，實際上並不亞於民營企業，尤以政府行政法規及行政措施所造成結構性的限制競爭情形為最。在這個階段，「競爭政策」在其廣義的國家整體經濟層面及政府解除管制工程中，應扮演著衡量、調合其他產業發展必要管制與維持自由、公平競爭

市場間之「衡平者」角色，以求取國家經濟之全面發展，進而提升整體國家競爭力。

實際上，世界各國已逐漸瞭解並重視「競爭政策」對於整體國家經濟發展之重要性，而紛紛提出解除管制、提升競爭力方案。世界先進國家在競爭政策與其他產業政策之調合工作上，實務的作法主要有兩種：一種是將與一般經濟商業行為不同而有特殊管理需要的產業，明文排除競爭法適用，而以其產業專法管理之。但為防止妨礙競爭的弊害多在該等專業管理法中，注入自由公平競爭等競爭法精神之規範；另一種則是將所有政府產業管制的法令及行政措施，置於競爭法規定或精神的前提下，加以審查權衡，對於無正當理由或弊多於利的管制，予以修正。前者以美國為最典型之代表，後者則以澳洲的經濟改革為最佳範例。此二者在手段方法上容有不同，惟對於政府對產業之必要管制與創造自由公平競爭環境之間尋求最合理、最切合國家需要之衡平的努力則是毫無二致。

三、我國執行競爭政策之經驗與建議

我國公平交易法於一九九一年制定，一九九二年二月開始實施。立法之初，即已考量我國經濟發展之實況及需要設計競爭法的規範，包括公營事業五年緩適用期間、禁止濫用獨占力行為而不非難獨占本身、結合管制採事前許可制等規定。而執法機關行政院公平交易委員會成立後，每年深入各縣市地方，針對業界、各職業團體及公會，舉辦近百場公聽會，宣導公平交易法，另更針對事業經理人開辦公平交易法研習班，使產業及民衆深入了解公平交易法對於市場保持自由公平競爭之要求及規定。凡此種種正係競爭政策狹義範疇－「制定競爭法、設立執法機關」之體現，以現今民營企業界普遍存有不得為妨礙競爭行為之體認及遠較公平交易法施行前開放、公平之競爭環境，應屬踏出成功的第一步。

然而要達到加強經濟效能以提高國家競爭力之目標，僅有民營企業的配合是不夠的。在公平交易委員會執法經驗中，政府各部會產業之主管機關對整體產業、市場結構為不當管制所造成結構性的限制競爭情形，實際上並不亞於民營企業。公平交易委員會對此政府管制的問題做出很多解除不當管制的努力，諸如：一九九四年間推動「四六一專案」檢討各產業法規、一九九六年「解除管制促進市場競爭專案

」，不管在各部會的配合上或行政院的支持上，都缺乏令人滿意的結果。是以，在競爭政策的廣義範疇－「整體國家經濟之競爭機制」上，除了在其他產業法規新定或修正時做好把關工作外，我國公平交易法及其執法機關實無法發揮其應有之功能。

其實正如澳洲競爭暨消費者委員會主任委員菲爾斯教授所言，「整體國家經濟之競爭機制」的達成，必須整體行政部門以及立法部門建立共識與全力支持，以澳洲一個聯邦與州政府分治的國家，均能排除各種阻礙，進行全國全面性的經濟改革，而我國這樣幾近中央集權、中央政策命令可獲完全支持配合的體制，兼又有著不似外國工商利益團體有著強大的政策影響力的優勢，解除管制工程較諸其他國家，可謂相對難度降低許多。倘若無法取得全國共識進行經濟改革，實在是令人浩嘆。

事實上立法部門非常支持政府解除管制的工作，在審查公平競爭法部分條文修正草案時，審查會對於公平交易法第四十六條第一項條文，修正為其他法律於不抵觸公平交易法意旨範圍內始得優先適用，即給予競爭法強制性全面檢討所有管制法規之機會。惟因此項修正影響行政部門各機關職權之行使，故相關機關咸表關切，冀仍圖維持原條文，保留原有無強制力、協商式的解除管制途徑。

姑不論公平交易法第四十六條第一項條文修正案是依照立法院審查會版或行政院版通過，本篇研究均建議如欲進一步提升國家競爭力、進行全面性政府解除管制工程，我國可以參考日本、澳洲經驗，一方面邀集相關專家學者成立國家解除管制或競爭力諮詢組織或任務功能編制小組，進行研究建言，一方面成立跨部會之行政諮詢組織，調和競爭政策與其他產業政策之衝突，在維持自由公平競爭以提升競爭力與管理產業秩序必要管制以維產業良好發展兩者之間，加以釐清衡酌，並以國家整體經濟發展為依歸，做一適當調和，以作為我國未來經濟發展之參考指標。

參考文獻

1. 公平交易委員會八十四年院列管計畫，公平法第四十六條第一項之除外適用檢討協調實施計畫，八十四年八月。
2. 公平交易委員會，解除管制促進市場競爭專案小組期末報告，八十六年十二月。
3. 公平交易委員會八十六年出國考察報告，參加WTO「貿易與競爭政策互動工作小組」第三次會議紀要，八十七年二月。
4. 公平交易委員會八十六年出國考察報告，澳洲改善產業結構及執行競爭政策之考察報告，八十七年三月。
5. Fels, Allan, "The Framework of Competition Policy Analysis: the Australian Example," 1996.
6. Khemani, Shyam, "The Instruments of Competition Policy and their Relevance for Economic Development," Trade Policy Forum, PECC, 1995.
7. Seade, Jesus, "Competition and Trade Policy: Cooperation or Obligation," Trade Policy, PECC, 1995.

Abstract

In recent years, competition policy has fast become a widely discussed topic with the rapid global expansion of transnational firms and the liberalization of world trade.

However, what competition policy remains varied between economies, international organizations and even between practitioners themselves.

For the purpose of this paper, competition policy may be viewed as a spectrum, at one end, the narrow application of the policy and at the other, the broad application of the policy. In the narrowest view, I refer to the situation where competition policy of an economy is simply carried out with the enactment of a set of competition law and perhaps with the establishment of an enforcement agency to implement and to enforce the law. This arrangement has provided the economy with the basic means to secure and to promote free and fair competition in its economic environment, to ensure economic efficiency, the protection of consumer welfare and other public interests.

Following this framework, the role of competition policy has overtime, expanded further to cooperate with government agencies on other government regulations or policies in the various sectors such as trade, industry, agriculture or intellectual property in matters relating to open markets, unfair trade practices and consumer protection. This cooperative arrangement has created room for the application of competition policy in the deregulation of economies as economies adapt themselves in to the free and open market system.

In recent years, business activities of transnational firms have extended beyond the boundaries and jurisdiction of individual economy. There have been increasing urges by trade authorities from various economies for a mechanism to handle the effects of anti-competitive practices of enterprises in an international setting. Consequently, the role of competition policy will be applied in a even broader sense, with its expansion in to the international dimension. In this dimension, there are calls for

greater international cooperation between economies as well as seeking ways and means for greater harmonization and convergence, wherever applicable, of competition laws and/or competition policies.

The types of anti-competitive business activities to be regulated by competition laws may be basically the same. Nevertheless, due to the different stages of economic growth and the differing ways of operation, each economy may adopt its own approach underlying its competition laws to achieve the goal of promoting economic efficiency and national economic growth. Hence, competition laws, the narrowest dimension of competition policy, may play an important role in adjusting a nation's economic development. The standard and approach of competition law may differ for individual economy to regulate the anti-competitive practices mentioned earlier. By adopting an approach suitable for the needs of individual economy, competition law may help develop or adjust the economic environment to an open, competitive, and efficient one.

The enforcement of competition law alone is not enough to achieve the goal of promoting efficiency at the level of national economy as a whole. This is because in addition to anti-competitive practices adopted by private enterprises, government intervention and in those economies with restrictive practices such as state-owned enterprises also play a part in preventing and restricting the economic environment from free and open competition. Government intervention may include government policies (such as environment policy, agriculture policy, and trade and industry policies), which may be implemented by means of their relevant laws, regulations, or administrative orders and measures. And state-owned enterprises, usually with large scale and national resources, may abuse their market power to compete unfairly with their private rivals or make discriminative arrangements.

Thus, in order to foster a competitive and efficient economy, competition policy has to play a more effective and important role than the narrow one, and check and balance the conflicts and harmonies between competition law and the laws for other

fields. The unavoidable trend of Competition policy's emergence onto the international dimension is now apparent. There are two major roles for competition policy in the international dimension: the harmonization and/or convergence of competition laws or policies of individual jurisdictions and international cooperation for competition law enforcement matters.

As the degree and type of economic development differ among individual economies, to come up with a well-established set of competition policy at this point in time to match the needs of each individual economy, in my view, is quite impractical. However, a step-by-step approach may be adopted towards the concept of harmonization and/or convergence of competition policy, to begin with research and consultation to identify regulations on typical international anti-competitive practices that commonly affect individual jurisdictions. Since it is unrealistic to ignore the specific needs of individual economy, a harmony and/or convergence of the policy, setting aside the diversified sectors and focusing on the common ones should be able to establish a better basis for starting a set of commonly recognized and adopted regulations on competition policy in the international market.

The efficient regulation on international anti-competitive practices, in cases like international mergers and acquisitions and abuse of intellectual property, relies largely on the cooperation of other jurisdictions. Hence, international cooperation between or among competition law enforcing authorities of individual jurisdictions should be further expanded as a mechanism to regulate those anti-competitive practices occurring outside the territory of an individual jurisdiction. Only through international cooperation, by sharing experiences and concerns through means such as notification and consultation, exchange of information, and other administrative assistance, can an individual jurisdiction extend its arm beyond the boundary to prevent or eliminate those anti-competitive practices which result in anti-competitive effects on its territory.

評 論

單驥（本會委員）

主席、各位同仁、各位先生及各位女士大家午安，非常榮幸能評論李憲佐先生、蘇敏煌先生所著「競爭政策之內涵及其國家發展應扮演之角色」一文，我認為這篇文章是相當不錯的文章，基本上提供一些相當好的建議予大家做參考，譬如說三階段（立法到國家政策到國際協調）的看法，具有參考價值。

我對這篇文章有三方面的感想：1. 競爭究竟是如何定義，這篇文章中主要是論述競爭政策，試問競爭政策的目標何在？競爭的本質何在？我想在這裡提出一些補充，海耶克曾經說過「競爭本身是一個發現的過程」，我認為這個觀念有相當的參考價值，而競爭本身可促進資源的有效配置，亞當史密斯在國富論中舉出一例，當一城市中只有一家雜貨店時，此雜貨店的商品一定是又貴又不好；若此城市中有兩家雜貨店（些時已有競爭的概念），則商品一定比較價廉物美；當此城市中出現20家雜貨店，則商品價格一定較前者更為便宜。亞當史密斯在1776年即引進競爭的觀念，競爭的優點相當多，於公平法中競爭的本質主要可分兩類，（1）限制競爭（antitrust），（2）不公平競爭；當我們在國家政策上開始引進競爭政策之後，它就可以反映出該國家以往在處理公共事務時的種種不理想情形及資源被不當扭曲的程度。

2. 在本文中提到美國與澳洲的例子，並與之相互比較，文中指出基本上美國對於某些產業是排除適用競爭政策，其他產業則一律適用；而澳洲則是全部適用再予以排除；美國與澳洲是有相當的不同，惟值得注意的是美國自從1890年修曼法通過之後，她就已將反托拉斯的精神貫徹到各行各業之中，之後隨著時代的改變，法令也在演變，然而基本上都不會違反修曼法的精神，若有特殊考量時，才在另外立法規範、限制某些產業；而澳洲立法方式基本上是全部適用，再予以檢討排除某些特定產業。如此說來，基本上美國與澳洲的作法是相似的，意即均採取一體適用、個別考量；反觀，我國公平交易法第46條規定：事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定；公平交易法立法當時即已接受當時的狀況，並明文規定無其他法令

規定適用下才適用公平交易法，此與美國與澳洲並不相同。美國與澳洲係以競爭政策為主，再針對個別情形加以考量，如此一來即與競爭本質相去不遠；我國卻不是如此，公平交易法第46條實施，使得公平交易法只是一補充性法律，而非一體適用之法律。個人認為目前在立法院一讀通過的條文其具體要求其他各法律在不違背公平交易法立法意旨的情況下，才能優先適用，個人認為，這樣的立法就好比美國的修曼法一般先確立了公平法在專業競爭中之基本地位，之後其他之各法會再遵循此一精神訂之。我覺得此一立法方向是對的，是我們及本會應加支持的。

3. 國家在發展過程中競爭法的角色為何？在國家發展初期及中期究竟競爭法扮演何種角色並無定論，主要核心是價值觀念的問題，例如在國家發展初期常有幼稚工業的問題，訂定競爭法或有其困難，將來在國際間談競爭法時，對於發展比我國落後的國家可多談不公平競爭的部分，如此一來若比我國落後的國家在不公平競爭的部分立了法，自然可增加我國與他國之交流與經驗之交換；對於不公平競爭的行為規範嚴格的程度如何，有些國家有刑責有些國家則無，這都顯示出競爭法之執行是需要國際間長期的調和，而目前最重要的，是競爭法執行必須透明化，如此國際間才更能溝通。以上就是我的報告，謝謝。