

貿易政策與競爭政策的互動

徐宗佑*

中文摘要

貿易政策與競爭政策有其共同的目標，即發揮國內資源利用效率，進而使消費者獲利。由於其有共同目標，二者間始存有互補的功能。具體而言，競爭政策的主要目標，在保護、鼓勵「競爭」，最終希望消費者得以享受價格較低且品質較佳的產品或服務。而貿易政策之貿易自由化政策，基本上是希望各國藉由降低關稅及取消非關稅貿易障礙，開放其國內市場，以使其他國家的貨品與服務得以基於比較利益的原則，相互流通。

貿易政策與競爭政策亦有其衝突性，例如貿易保護政策因係在保護國內產業，基本上具有反競爭效果。一國政府所採行之貿易措施可大致分為關稅與非關稅貿易措施，其中關稅型態措施對競爭的損害較為單純，非關稅貿易障礙則較為複雜，其範圍亦甚廣泛。由於各種形式貿易措施對價格或數量的影響不盡相同，其引起的競爭議題或效果亦互有差異。競爭法保護或鼓勵「競爭」；貿易規範除考量競爭外，尚納入許多其他之價值觀念，有經濟性質者，亦有屬政治性質者。競爭法係以保護消費者之福祉為取向，而貿易法則係以保護生產者或勞工為取向，對消費者之保護較為間接。

就國際層面而言，各國競爭法規範之內容不盡相同，縱規範相同，亦因各國執行態度不同而異其效果，甚且仍有國家未實施競爭法。各國對反競爭行為是否規範及是否禁止，對於全球貿易自由化影響甚巨。為促進國內競爭法之效能及強化國際市場，尚須努力促進各國競爭法主管機關間合作、各國競爭法及競爭政策之調合、擴大競爭法之涵蓋範圍、確實執行競爭法等，才能減少各國間貿易摩擦，提高經濟效

率。

壹、前言

在經濟發展過程中，政府往往採行各式各樣的經濟政策，以引導資源分配，加速經濟成長及發展。競爭政策與貿易政策同為政府可以採行的政策，兩者的目的雖然相同，但在作法及強調的重點上卻有所差異。基本上，競爭政策強調透過市場競爭提升資源效率，進而增進消費者福祉；貿易政策則在透過政府干預，改變進口品與國產品、出口品與國外市場產品彼此間的相對價格的方式，維護國內進口競爭產業及促進出口產業的發展。因此，有些人認為競爭政策旨在保護消費者，而貿易政策則優先考量生產者的利益。此一說法似是而非，因為競爭政策強調之維護市場競爭秩序，主要是在提供所有參與市場者一個良好的經營環境，保護的對象並不僅止於消費者；貿易政策主要雖在協助某一特定部門或產業的發展，惟其目的則在促進整體經濟發展，最終受益者還是消費者，況且生產事業的最終擁有者為社會大眾，而人人也都是消費者，此外，自由化的貿易政策更以消費者福利為依歸。

貿易政策與競爭政策對促進經濟發展的處理及作用方式不同，其工具彼此間亦互有不一致或不協調的地方。亦即，貿易政策的工具中，有許多隱藏著競爭議題，有些甚至是反競爭的。在競爭政策的範疇中，有些工具的內涵則與現今國際貿易規範相衝突。貿易政策的實施最少可以溯至 16 世紀重

* 徐宗佑，行政院公平交易委員會企劃處專員。本文原為該處八十八年度自行研究計畫，作者為蔣處長黎明、曾副處長明煙、胡科長祖舜、卓科長秋容、王視察榮菁、劉專員紹貞以及徐專員宗佑。本篇由徐員改編。

商主義時期之對出口補貼及對進口課稅，直至 1776 年英國學者亞當史密斯(Adam Smith)著國富論(the Wealth of Nations)才受到質疑及挑戰。廣義的競爭政策泛指可以促進競爭的政策，其理論基礎可以溯至國富論；狹義的競爭政策專指競爭法的立法及施行，其歷史則可追溯至 1890 年美國之休曼法(Sherman Act)。

貿易政策與競爭政策的彼此間的關係在第二次世界大戰前並未受到注意。二次大戰之後，國際經濟在美國協助及主導下大幅展開了重建工作，不但對個別國家或地區從事援助或實施發展計畫，更從制度面著手，建立許多可長可久、含蓋層面寬廣的國際性組織，其中尤以 1945 年底成立的國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)、國際復興開發銀行亦即世界銀行(World Bank)以及 1947 年簽署的關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariff and Trade, GATT)最為重要。其中，GATT 係一多邊貿易協定，訂出國際貿易行為及關係的處理規則，以及提供一個貿易紛爭的諮商談判論壇。事實上，有關貿易與競爭議題的調合問題，早於 1947 年聯合國擬議成立的國際貿易組織(International Trade Organization, ITO)憲章中即曾提出，其曾對「限制性的商業行為」加以規範，惟該組織因未獲足夠的支持而無法成立，貿易與競爭互動的問題即未再獲重視¹。

近年來，有關貿易政策與競爭政策間關係的討論日趨熱烈，特別是世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)在 1996 年 12 月的部長會議中決議成立「貿易與競爭政策互動工作小組」，以研究會員國所提有關貿易與競爭政策（包括反競爭措施）相互牽動的關係，以列舉有正當理由必須進一步在 WTO 架構下討論的領域。

貿易與競爭政策互動關係之所以受到關注與討論，主要有兩個原因。其一為競爭政策或競爭法雖已逐漸普及，惟競爭法有其侷限性，往往受制於管轄權的認定問題。競爭法的制訂目的，首在確保國內市場的交易秩序與公平競爭，進而保護消費者的利益。競爭政策的基本理念則在創造「國內」

¹ 詳請參閱 Yozo Yokota 著，楊正綸譯，國際組織論，民國 85 年，pp221-223。

市場的競爭環境，以提升「國內」資源之使用或配置效率。亦即，各國競爭法所規範的限制競爭行為或不公平競爭行為，多以國內市場交易活動為對象，鮮有擴及國際市場之交易行為。此一架構在開放程度低的經濟或可充分發揮功效，惟隨著世界貿易的不斷擴張，無論是商品貿易抑或服務貿易量均較前大幅成長，加以在資金移動日益自由、方便下，跨國投資增長尤為迅速，企業之生產、銷售可能分階段於不同國家內完成，以致以國內市場為規範對象的競爭法已難符合實際需要，必須要透過雙邊諮商、簽訂合作協定來解決，最終勢須將其納入國際貿易規範。

競爭政策與貿易政策互動議題受到注意的第二個理由，為邊境貿易障礙撤除後，非邊境貿易障礙問題仍持續存在。在 GATT 歷經甘迺迪回合(Kennedy Round)、東京回合(Tokyo Round)及烏拉圭回合(Uruguay Round)等談判後，不但關稅逐步降低，非關稅貿易障礙亦逐漸關稅化，惟國際貿易並未如預期般順利進行，究其原因，為多數國家的國內市場普遍存有反競爭的規定，或私人反競爭的商業行為，致貨品與服務雖可自由進出邊境，卻仍無法進入他國市場，此一問題在烏拉圭回合結束後更為凸顯。因此，在 WTO 成立後，除續對烏拉圭回合談判成果追蹤外，亦逐漸重視此一問題的嚴重性，惟因各國歧見甚大，乃成立互動工作小組，針對相關問題進行討論，希望能夠藉此縮小差距，最終能形成國際共識，建立一套國際規範架構。

我國為貿易導向國家，貿易對我國國內生產、所得、就業等均有相當大的貢獻，並為我國累積了龐大的外匯存底及國力。在另一方面，在經濟自由化及全球化下，「競爭政策為主，產業政策為輔」已為我國經濟發展主軸。為促進我國經貿持續發展，建立與其他國家及國際組織的聯繫，各行政領域無不積極參與相關的國際活動，WTO 即為經貿部門積極參與的對象之一。為了解競爭政策及貿易政策的本質，以檢視兩者間之重疊競合互動關係，兼論 WTO 對此問題的處理進展，掌握 WTO 貿易與競政策互動工作小組討論的議題，以作為研擬我國因應對策之參考。

貳、貿易政策與競爭政策的目標及工具

一、貿易政策的目標及工具

(一) 貿易政策的定義

「貿易政策」係一國影響對外貿易活動所採行之政策，其適用的領域為國際市場。貿易政策又可分為「貿易自由化政策」與「貿易保護政策」。貿易自由化政策目的主要在追求資源的最佳配置，亦即進口國內生產效率較低的商品；出口生產效率較佳的商品。而貿易保護政策主要係為保護國內生產者（與進口品具競爭關係之生產者）及出口產業，而訂定具有限制或扭曲國際貿易的措施。各國因其經濟發展階段或環境的不同，而採行不同的貿易政策或措施。

為因應貿易政策的差異及避免各國貿易政策之互競，國際間爰議訂出共同遵守之貿易規範，各國亦訂定相關的貿易法規或措施。一般而言，貿易規範所涵蓋的範圍十分廣泛，舉凡關稅及非關稅貿易措施（諸如內地稅之課稅、關稅估價程序、技術規格、檢疫及檢驗措施、補貼、數量管制、裝船前檢驗、甚至影響貿易之外匯措施等等），以及反傾銷稅、平衡稅與防衛措施等進口救濟及貿易報復之設計，均包含在內。而 1986 年起至 1993 年底所進行的烏拉圭回合談判，更擴大談判議題至傳統貿易法規範以外之事項，諸如服務貿易、與貿易有關之投資、與貿易有關之智慧財產權等問題。

(二) 貿易政策的目標及工具

貿易政策之主要目標，係透過對進出口商品及服務之管理，以防止自由貿易受到扭曲。一般而言，貿易政策的工具所涵蓋的範圍十分廣泛，舉凡各種關稅及非關稅貿易措施、

反傾銷稅、平衡稅與防衛措施等進口救濟及貿易報復之設計等均屬之，謹列舉說明如下：

- 1.關稅：關稅是最簡單的貿易政策，即對進口商品徵稅，以改變與進口競爭產品間的相對價格，依其性質可分為從量稅及從價稅。從量關稅(*specific tariffs*)指對進口商品按每一單位數量徵收固定費用(例如每桶石油徵收關稅 3 美元)；從價關稅(*ad valorem tariffs*)是對進口商品按其價值的一定比例徵收的關稅。
- 2.出口補貼：出口補貼是支付給將商品運到國外的廠商或個人的款項。出口補貼既可從量也可從價，當政府提供出口補貼時，將增加此一商品的出口，直至其國內價格與國外同產品價格之差等於補貼數為止。
- 3.進口限額：進口限額是對一些商品的進口數量直接進行限制，通常係透過對個人和廠商核發許可證的方法實施。
- 4.自願性出口限制：自願性出口限制(*voluntary export restraint*)是進口限額的一種，也稱自願性限制協議(*voluntary restraint agreement*)。自願性出口限制是一種由出口國而不是進口國實施的貿易限額，一般是出口國應進口國要求而同意實施的限制措施。
- 5.自製率規定：自製率規定(*local content requirement*)是指某種最終產品的一些指定比例，必須在國內進行生產的規定。在某些情況下，這種比例係以物質單位表示，例如 1960 年代美國的石油進口限額。在某些情況下，亦可以價值形式表達，即規定該商品的國內附加價值必須超過價格的某一最低比例。
- 6.國產品採購：又稱限購國貨，即政府或受政府高度控制的廠商必須購買國內生產之產品的規定，即便這些商品比進口品貴亦然。

此外，在 GATT 及 WTO 致力開放各國市場之際，為顧及各國產業面對進口競爭所可能遭受之衝擊及引發之壓力，乃允許多項貿易救濟制度，以提供合法保護產業措施。一般習見的貿易救濟制度包括：反傾銷稅、平衡稅及防衛措施。反

傾銷稅及平衡稅課徵的目的分別在於反制出口國廠商傾銷及出口國政府補貼之不公平競爭，防衛措施則用以提供進口國之進口競爭產業一個產業調適期，希望藉由提高關稅或設定進口配額等手段協助產業在保護期間內完成結構調整，即提供進口競爭產業一個公平競爭的機會。

二、競爭政策的目標及工具

(一) 競爭政策的定義

「競爭」是一種動態的過程，此一過程源自其他供給來源的挑戰及亟求保持領先的壓力。從行為角度而言，競爭強調廠商間的競爭，而競爭可能彼此傷害；但競爭政策所謂的競爭，並非一對一的競爭，而係指競爭的過程，透過競爭過程促進整體產業的健全發展。競爭政策之範圍可以分狹義及廣義來說明。

1. 狹義

狹義的競爭政策，係指競爭法的立法及實施，亦即各國競爭法所規範之範圍。具體而言，大致可包括防止限制競爭的反托拉斯法及規範不公平競爭的法規，其規範範圍大致為：

- (1) 直接的價格控制。
- (2) 水平協議、垂直協議、合併及購併等。
- (3) 獨占事業市場地位之濫用行為。
- (4) 維持轉售價格行為。
- (5) 差別待遇、搭售等其他不公平競爭行為。

2. 廣義

廣義而言，「競爭政策」之定義，係泛指足以影響一國國內或與其他國家間之競爭條件或競爭環境的政策，其適用領域為國內市場。具體言之，其範圍包括：

- (1) 禁止反競爭的商業行為的競爭法。

- (2)排除有限制競爭之虞的政府管制。
- (3)重新改造政府所創造的獨占結構。
- (4)商品、勞務、人員及資金在國境內及國境外間的自由移動。
- (5)產業管制及產業運作間的區隔，例如禁止現有廠商對新進入者訂定技術標準。
- (6)具有遏止濫用市場力量的管制權力。

具體而言，廣義的競爭政策包括競爭法、管制及解除管制、公營事業之開放民營及其他能促進一國市場競爭之所有經濟自由化措施。在經濟國際化及全球化下，對外投資及跨國公司已甚為普遍，企業之活動已不限於一國疆界之內，競爭政策亦應擴及與其他國家間建立合作協定，甚至相關國家間採行協調一致的政策等均可包括在內。

（二）競爭政策的目標及工具

1.競爭政策的目標

競爭政策與貿易政策均係以追求消費者福祉為最終目標。惟就政策執行面言，競爭政策的目標可包括下列幾項：

- (1)追求資源最佳配置，維護市場經濟。
- (2)保護競爭體系，達成市場交易之公正、公平。

芝加哥學派認為，競爭政策的主要目的，在促進經濟效率及產量極大化，若大型企業能達成此一目標，則購併及垂直整合較容易被認可。另在歐盟，競爭政策及競爭法被視為整合共同市場的重要工具之一。此外，在某些實施競爭法的國家，亦有將消費者保護包括在內者。就我國而言，我國公平交易法第一條明白揭示：「為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法。」，而公平法在適用於對跨國之交易時，自亦應符合此一目標。

2. 競爭法及執行機構

為落實競爭政策之執行，主要國家均制定競爭法，以規範各項市場交易行為，俾確保自由與公平之競爭。例如美國於 1890 年制定「休曼法」、於 1914 年制定「克萊登法」；德國於 1909 年公布「不正競爭防止法」、於 1957 制定「營業競爭限制防止法」；英國於 1973 年制定「公平交易法」；日本於 1947 年實施「獨占禁止法」。我國則於 1991 年 2 月 4 日公布「公平交易法」，並於公布一年後生效施行。為能確實有效執行競爭法，主要國家更設置獨立機關或部門，行使各項法定職權。

三、貿易政策與競爭政策的關聯

競爭政策本在於處理一國的國內市場秩序，而貿易政策則是處理跨國市場之交易秩序，二者自是有別，但在烏拉圭回合談判結束之後，傳統的貿易障礙，如關稅措施及非關稅措施，已逐漸為各國所排除，國際貿易較前順暢，加以國際資金流通、跨國投資，以及國際間通信、交通及科技之發展交流，致使各國相互依存之程度越來越高。在經濟全球化後，國內市場與跨國市場已漸難劃分，因此，貿易政策與競爭政策所處理的事項，亦愈有重疊之處。同時，在國際間所涉利益非單一層面，有些國家會提供優惠，使廠商成本降低，以提高其產品在價格上的競爭力；或增加貿易上的障礙，使外國產品在國內市場之競爭力降低。此外，一國亦可利用執行競爭法之態度，以影響其國際競爭地位，例如，不確定執行競爭法，或在競爭法中訂定較多的例外及排除適用的規定，使國外廠商有較廣泛之空間以制定其競爭上的策略。反過來說，競爭法之過度適用，亦足以造成嚇阻國際貿易（特別是進口）的結果。

在世界貿易快速成長，企業跨國投資之情形日漸普遍後，貿易政策與競爭政策之關聯性更趨密切。而競爭政策之發展走向，亦受到經濟全球化之影響，使競爭政策及其相關法規對貿易政策產生重要影響。貿易政策與競爭政策雖相互

關聯，彼此間卻存有互補性與衝突性，當前各國莫不針對此相關問題進行研討，並試圖達成國際共識，藉以逐漸形成國際之規範。

（一）貿易與競爭政策的互補性

貿易政策與競爭政策有其共同的目標，即均在於確保市場之自由與公平的競爭，進而使消費者獲利。由於其有共同目標，二者間始存有互補的功能。具體而言，競爭政策的主要目標，在保護、鼓勵「競爭」，最終希望消費者得以享受價格較低且品質較佳的產品或服務，而貿易政策方面，基本上是希望各國藉由降低關稅及取消非關稅貿易障礙，開放其國內市場，以使其他國家的貨品與服務得以基於比較利益的原則，相互流通。至於若干進口救濟制度雖非直接以提升市場競爭程度的方式嘉惠消費者，在此種貿易自由化之理念下，原則上亦可促進「競爭」，進而有利於消費者福祉之提升。

其次，再就實際執行面觀察，貿易與競爭政策亦具有正面的關連性，例如一國若任由其國內業者實施諸如聯合行為之反競爭行為，其結果必然導致國外貨品無法進入該國市場之商業管道。換言之，若一國不對反競爭行為進行合宜之管理，亦將使該國的出口危害貿易對手國，其在貿易上之承諾，亦失其意義。反言之，若一國實施反競爭政策過於嚴格，亦將使進口商與出口商之行為(如獨家經銷或獨家代理之約定)，動輒得咎，甚至妨礙進出口；或使得國外廠商之營業行為遭到進口國之質疑(此涉及競爭法之域外適用問題)。

（二）貿易政策與競爭政策的衝突性

貿易政策與競爭政策由於某些基本理念的不同，或對同一事實或制度，往往會有不同之論斷或評價，造成二者間存有差異與衝突²。例如：

² 請參閱羅昌發，貿易與競爭之法律互動，民國 83 年，pp20-21。

- 1.基本理念：競爭法保護或鼓勵「競爭」；貿易規範除考量競爭外，尚納入許多其他之價值觀念，有經濟性質者亦有屬政治性質者。
- 2.基本取向：競爭法係以保護消費者之福祉為取向；而貿易法則係以保護生產者或勞工為取向，對消費者之保護較為間接。
- 3.實務處理：以低價銷售為例，以競爭政策的角度來看，只要其行為並不具掠奪性或濫用市場支配地位，而只將其有效率生產的利益分享給社會大眾，這是值得鼓勵的；若以貿易政策的角度，為確保其他競爭者不受傷害，卻常以課徵反傾銷稅予以反制。又例如進口增加將嚴重損害國內產業，此本為市場競爭應有之自然結果，因產業若無法競爭，本應受到淘汰。此一在競爭法之概念下，係屬正常之現象，落實在貿易法之規範下，往往進口國國內受到損害之業者可以向其主管機關請求救濟，以便對國外進口之產品加以限制或課徵額外之關稅。

此外，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)於 1987 年提出報告，就競爭政策與貿易政策之互動關係提出說明謂：貿易政策措施可能會對國內及國際市場的競爭性過程造成重大衝擊，倘若此等措施在價格及品質改良之誘因等方面上限制了國際貿易的競爭效果，則其將為一國競爭法之主管機關所關切；在若干情形下，限制性的貿易政策措施，可能會造成市場參與者的共謀關係；而且長久來看，某些保護措施係用以排除外來競爭而維護某一產業，縱其措施之目的僅係在提供此一部門有調整之緩衝時間（如防衛條款），以使其較具競爭力，但此種保護措施卻會減低此一產業的營運效率，且使其較無法在國際間競爭³。

OECD 同時列舉貿易政策與競爭政策衝突之所在，區分國內層次及國際層次。就國內層次而言，OECD 認為長期而

³ 參閱前揭書，pp.21-23。

言，競爭法與貿易自由化，應有共同之目標；但各國在制定貿易政策或實施貿易政策時，經常無適當之管道將競爭政策納入考慮。OECD 並主張一國競爭法主管機關應有充分理由關切其國家的貿易政策；因為倘一國實施進口限制或其他限制性的貿易政策，對於市場的正常功能會產生影響，亦會減少競爭；其效果只會達到保護特定產業，卻對降低價格、提升品質、促成多樣化及鼓勵創新等，構成負面的影響。特別是非關稅貿易障礙更會對貿易的流通造成嚴重的影響，並對市場的結構產生直接而重大的衝擊。而且若干非關稅貿易障礙之實施方式（如自動設限），常會導致出口企業與進口企業間的共謀行為(collusive behavior)，並導致世界市場之卡特爾化(cartelisation)。而政府透過採購政策或公營事業，或對產業的規劃而進行的商業活動，在許多國家的國內經濟居於十分重要的地位；而此種活動對於國內市場及國際市場的競爭，均可產生相當程度的影響。再者，一國政府對於企業的協助與補貼，對於國內及國外市場競爭，亦會造成影響。

就國際層面而言，OECD 認為，一國的貿易推廣政策，與進口國的競爭法與競爭政策所產生的衝突，較易產生問題。例如，出口國為了推動出口貿易，鼓勵廠商實施如出口協會及合資等之出口貿易安排或協議，此等協議雖有可能提供規模經濟所帶來的效率，以擴大出口機會，但其行為亦有可能被認定為抑制進口國市場競爭，而違反進口國的競爭法。

參、貿易政策措施所引起的競爭議題

一、邊境貿易限制造成的競爭損害

一國政府所採行之貿易措施可大致分為關稅與非關稅貿易措施，其中關稅型態措施對競爭的損害較為單純，非關稅貿易障礙(non-tariff barriers, NTB)則較為複雜，其範圍亦甚廣

泛。有些 NTB 有其正當之政策目標，對貿易所產生之效果係附帶性(如產品之安全標準及污染控制標準)，但有些 NTB 係為保護國內產業而設；有些 NTB 係屬邊境措施（如數量限制及輸入許可程序），有些則屬非邊境措施（如防衛條款）；有些為具有歧視性之 NTB，另一些則不具歧視性；有些 NTB 之目的主要在妨礙進口，有些則係在加強出口（如出口補貼）；有些是一國片面實施之 NTB，有些則係一國基於協定而實施者。由於各種形式貿易措施對價格或數量的影響不盡相同，其引起的競爭議題或效果亦互有差異。

（一）關稅

所謂關稅，係指對進口產品在進口國邊境所課徵之稅。進口國之所以對進口產品課徵關稅，可能之理由有：減少國內之消費、財政收入之考量、貿易平衡之理由等，但最常被提起之理由，為對國內產業保護之作用。蓋本國產品無須負擔關稅，相較於必須支付關稅之進口產品，自然產生競爭上之優勢，此對國內產業具有價格上之保護效果；此保護效果雖不如配額對國內產業所產生之保護程度，但仍有其一定之保護功能。按關稅所產生之保護程度，視所課關稅之高低而有所不同，極端高的關稅對國內產業所產生的保護效果並不低於配額的效果，此種關稅稱為「禁止性關稅」(prohibitive tariff)，其意義係指該關稅足以達到禁止進口之效果，不利國內市場競爭。

關稅有此等效果，而此等效果基本上會對貿易產生干擾之作用，然 GATT 之目的係在減少各國政府對國際貿易之進行盡量減少干預，使國際貿易得以依照經濟學上所稱之比較利益法則進行，顯然關稅與 GATT 之目的並不相符，但關稅在 GATT 之下則為唯一合法之保護國內產業之邊境措施或工具。雖然如此，但並不表示 GATT 容許其會員國就關稅之事務有完全之自主空間，只是要求各國透過談判，依互惠原則，相互減讓關稅，並就其所承諾之關稅稅率，產生拘束之義務，倘會員國欲修改其承諾之關稅，則必須透過既定之程序。

(二) 數量限制

數量限制(quantitative restriction)係指一國以政府之力量，對於進口或出口之流量，給予人為之干預，較為常見者為進、出口管制及輸、出入配額等。

就出口之數量管制而言，倘若以被管制之產品與外國之同類產品比較，其被管制出口之產品無法在國外與外國產品居於同一條件競爭，自屬競爭上之不利益；但因出口管制會使產品產生因量少而導致之價值提高，故如出口產品為外國所需用之原料或關鍵產品，則出口管制亦可使外國之廠商蒙受經濟上之不利益。

就進口之數量管制而言，其可使進口產品在國內市場上之競爭地位受影響(因供應數量限於一定水準之下，使其不會由於產品之具有競爭力而增加銷售之機會)；再者數量限制亦可導致進口產品之價格增加(因量少所導致的價格提高)，並與期待藉由競爭而使價格降低、品質提高，以增加消費者福祉之理念相違。

數量限制不但與競爭法之理念相違，亦與貿易自由化有最重大的違背。此係前揭之關稅措施對於貿易，原則上只產生價格競爭上之影響，外國產品在價格競爭上可能受到限制之外，其在品質與其他方面之競爭則仍可維持。然數量限制之下，則外國產品不論在價格上或品質上佔有如何之優勢地位，均無法在一定數量之外從事競爭。是故數量限制對於貿易流量所產生之效果，遠大於關稅⁴。

有鑑於此種認識，GATT 第十一條第一項乃規定，除關稅、稅捐或其他稅費之外，締約國不得透過配額、輸出入許可證或其他任何措施，以禁止或限制來自於其他締約國領域認可產品之進口，或輸往任何其他締約國領域之任何產品之出口或為出口之銷售。此與競爭法之基本理念可以相互配合。

⁴ 參閱前揭書，p.35。

(三) 配額

就數量限制下所為之配額分配問題而言，不但涉及各相關供應國之貿易利益，亦影響相關產品之競爭地位。蓋如前所提及，在數量限制之情形下，競爭者並不可能以較低之價格爭取超過限制之數量之銷售；換言之，其在配額之下無法從事價格競爭，而祇能從事配額競爭(quota competition)（亦即競爭者必須爭取供應之配額，以獲得銷售之機會）。是故配額如何分配即屬十分重要。在 GATT 之下，配額分配之最基本原則為「不歧視待遇」，亦即其第十三條第一項所規定：「締約國除非對來自於第三國同類產品之進口或輸往第三國同類產品之出口均同樣予以禁止或限制，否則不得對來自於任何締約國領域任何產品之進口或輸往任何締約國領域任何產品之出口予以禁止或限制。」而依同條之規定，所謂以不歧視方式分配配額，係指原則上應以「全球配額(global quota)」(即不以國家別分配進口配額)方式為之；而且宜盡可能避免使用輸入許可證之程序；綜有輸入許可證之要件，亦不宜以國家別或產品別之來源區分；若全球性之配額不可行而須將配額以國家別分配時，宜盡量尋求與各供應國達成協議，且應以「以往具有代表性期間(previous representative period)」各國所佔供應比例作為基準。是故在 GATT 第十三條下，合法配額之配額管理方式為「全球配額」與「國家別方式分配」。

就全球配額而言，其管理之方式可能用「先來先給」(first come, first served)之原則為之，亦可能用拍賣之方式為之。但用「先來先給」之方式分配者，可能對於相拒較遠之國家之廠商較為不利；較臨近之國家之供應者由於可以較迅速地裝運貨物到進口國，故可能會獲得較多的配額。此種情況下可能對於既有的貿易形勢予以不公平的改變甚或瓦解，且對於最有效率之生產者亦會造成不合理的損害。另一種可能之方式為透過拍賣分配配額，GATT 第十三條雖未明示此種方法，但原則上此一方法應為合法之分配方式。惟若在分配配額時，進口國之政府設有拍賣之底價，而其底價係超過合理

的市場利潤時，該底價之設定將會造成另一層面的貿易障礙。

基本上 GATT 之配額分配方式與原則，應頗符合競爭法之理念。在不歧視之原則下，確保各供應國廠商之間可以用以往代表期間之供應比例供應，而維持競爭之公平地位⁵。而且 GATT 第十三條亦容許進口國在分配配額時考慮足以影響某一產品貿易之「特別因素」(any special factor)。而 GATT 附件 I 關於第十三條第四項之註釋中說明此特別因素時，表示其包括「國內與國外生產者相對生產效率的改變，或不同國家生產者間相對的生產效率的改變，但不包括由於本協定所許可之方法所導致之人為的改變。」此係將各種相對競爭地位變化之情形納入考慮，頗符合競爭法理念之公平競爭環境之提供。

二、進口救濟措施引起之競爭議題

貿易制度內有針對不公平貿易行為所設之救濟制度(如反傾銷稅及平衡稅制度)，有針對公平貿易行為但造成傷害者所設之救濟制度(如防衛條款)。此等制度，本來均係在去除人為之扭曲，故與競爭法之目的，表面上無甚歧異。然依貿易法規所採取之若干行動，卻會導致國內市場競爭減少之結果，特別是經濟集中度較高之市場，茲說明如下。

(一) 反傾銷稅

傾銷可說是放寬進口後，所面臨之最棘手的問題，在保護國內產業及促進消費者利益上，實難取得適當平衡點。依照 GATT 第六條之規定：「締約國承認，傾銷，亦即一個產品被以低於該產品之正常價值引進另一國之商務內，若對締約國已建立之產業造成實質損害或有實質損害之虞或實質阻礙國內產業的建立，應被非難。」

⁵ 參閱前揭書，p.36。

反傾銷法之目的雖在強調公平競爭（亦即防止或處理外國廠商之「不公平」行為），但其所採之標準，並非以市場機能下之競爭作為基礎；換言之，合乎市場機能之競爭行為，仍有可能被認為屬於傾銷行為，此與競爭法中祇對掠奪性定價行為予以取締者不同。換言之，反傾銷制度實施之效果，有時可以妨礙或阻止競爭，而非鼓勵競爭，此與競爭法之目的在鼓勵競爭者並不相同。而且反傾銷法在若干國家被經常引用，致反傾銷制度被運用作為保護主義的工具，而與鼓勵競爭背道而馳。

此種差異實係由於反傾銷法與競爭法保護對象之不同使然⁶。由競爭法之角度而言，由於自由企業之競爭體系對於經濟活動至關重要，故美國法院在處理反托拉斯法案件時一再強調，反托拉斯法係保護「競爭」而非「競爭者」。是故倘若個別廠商喪失其市場占有率，甚至被取代而退出市場，係由於其他廠商之競爭，應屬自由市場下之自然結果。然反傾銷稅法之要件之一為國內產業受到實質損害或有實質損害之虞或國內產業之建立被實質阻礙，是故產業之保護應係反傾銷稅法之目的之一。二者保護之目標顯有不同。保護之對象既有不同，其產生之結果自有差異。其調和之方式應為在反傾銷稅法中納入競爭法之若干觀念。例如對非掠奪性之傾銷，縮小適用反傾銷稅法之機會；並在產業損害之認定時，考慮進口國國內產業是否過度集中，若過度集中，則提高損害之標準（或變更損害標準認定之重點），均為可能之方向。

反傾銷稅與競爭法雖有前述之不同，但二者對於同一行為亦有可能同時予以規範。蓋傾銷有時亦係掠奪性行為之一種方式；換言之，若外國廠商以掠奪性之低價向進口國銷售，以擾亂進口國之交易秩序，應屬競爭法所應關切之事項。此種情形在我國除可以適用反傾銷法之外，亦應可適用公平交易法第二十四條，即事業不得為其他足以影響交易秩序之顯失公平之行為。

在另一方面，前已述及課徵反傾銷稅之構成要件之一為國內產業受到實質損害或有實質損害之虞，因此主管機關在

⁶ 詳請參閱前揭書，p.56。

認定要件之構成前，勢將發動產業損害之調查。就制度之設計及實務運作上，極易產生受調查產業廠商就受害程度或受害可能，產生共謀之聯合行為，以迫使案件成立，遂行以反傾銷手段保護自身產業之目的。此一可能性往往使反傾銷稅之適切性受到挑戰與質疑，減弱以反傾銷作為遏阻外國出口商不當或不公平競爭行為之合宜性。競爭法對事業之聯合行為多有規範，如能以競爭法理念之推行或執法，普及競爭政策，避免廠商以反競爭行為遂行保護其產業免受外來低價產品競爭之意圖，則反傾銷法的妥適性將受肯定，而廠商亦可就外國出口商之傾銷行為提出合法之救濟。

（二）平衡稅

依 GATT 規定，某一產品在其原產國或出口國，就其製造、生產或出口，直接或間接受獎助或補貼者，進口國得課以不超過獎助或補貼數額之平衡稅。

平衡稅雖可矯正不公平之行為，表面上與競爭法相呼應；但由於平衡稅之重心為國內產業之救濟（此由平衡稅之課徵以國內產業受到損害或損害之虞為要件可知），與競爭法以保護競爭為目的在本質上不相同。而且平衡稅之課徵亦不同外國政府所為之補貼是否確實有違經濟效益，亦不問外國政府補貼之結果是否有益於進口國整體福祉之增加，凡此均與競爭法考慮之基礎不同⁷。

另一補貼與競爭法之相關問題，為競爭法是否適合於規範補貼，答案應為否定。此係因補貼為政府之行為，競爭規範對於本國政府所為之行為，基本上並不適用，美國法院亦曾作成否定之判決。不過，倘若外國政府之補貼行為可以被界定為商業行為，使外國政府無法主張豁免，並且外國廠商之行為構成掠奪性定價時，則仍有機會以反托拉法處理外國之補貼及其所導致之低價銷售行為。此為競爭法與平衡稅可以互補之處。

⁷ 參閱前揭書，p.57。

（三）防衛條款

GATT 第十九條規定：「若由於未預期之發展，且於締約國在本協定之下承擔義務之結果，使任何產品在某一締約國領域所增加之進口量及其進口之情況，導致該締約國領域內同類產品或直接競爭產品之生產者遭受嚴重損害或有嚴重損害之虞時，此締約國就此產品得在防止或救濟損失必要之程度及時間內，暫停全部或一部份之義務或撤回或修正其減讓。」

防衛條款在競爭法並無可以類比之制度。由於防衛條款之設置並非針對外國之「不公平」貿易行為而設，而係為處理國內產業在面臨競爭產品之增加進口所造成之傷害，故其與競爭法之理念應有較大之違背。蓋競爭法的最基本目的，係在於保護競爭體系不受扭曲性措施或抑制行為之影響，使市場依其機能運作，使消費者可以用最低的價格獲得最佳的貨品或服務，並迫使廠商具有從事競爭之能力；然防衛條款則係針對無法與進口貨品有效競爭之產業，給予暫時性之保護，使其暫時減輕或免除外來的競爭壓力。

在實際情形，防衛條款常被引用作為保護喪失產業競爭力者之重要方法，而防衛措施下之貿易措施在國內及國際市場之競爭，均可產生重要影響；因其對於價格與品質之競爭及產品之研發，均有負面作用，且易使不同市場之廠商有共謀操控市場之機會；再者，長期而言，被保護之廠商因無須從事激烈之競爭，而減低其研發能力。

三、與貿易有關的智慧財產權與競爭政策之關係

（一）競爭秩序的維護與智慧財產權授權的關係

智慧財產權人本於其在法律上專屬享有的獨占權利及特殊地位，不僅可以對其權利行使之方式加以安排，且基於技術所有人之地位，亦可將權利授與他人實施而收取權利金，此為智慧財產權人在無法親自實施權利之情況下，就其智慧

財產取得經濟利益之最佳方式。為追求自身最大之經濟利益，智慧財產權人於訂定授權契約時，必須考慮勞工、原料等成本問題，以及製造技術、行銷網路與進出口限制等條件，故智慧財產權人會選擇對其最有利之國家或地區進行智慧財產權之國際授權行為。

在國際性之智慧財產權授權活動中，由於智慧財產權人就其權利之行使及安排，具有締約上之有利地位，而當事雙方之內國法律對智慧財產權授權行為之規範互異，智慧財產權之授權人通常會要求被授權人接受一些限制營業活動或其他不利益之約款，以獲得更多利益並提升自身之競爭能力與地位；而弱勢之被授權人一方，或因屬技術輸入國，急需此等專門知識、技術之引進，或對於契約條款之基本知識與內容認識的不足，未能於訂約當時就該約款有所爭執，自由放任式之契約自由原則，於此已無法發揮自律性之市場機能。為避免被授權人內國市場之競爭機能受到扭曲，以及衡平該處於弱勢之被授權人之締約地位，與貿易有關之智慧財產權協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) 會員國，尤其是開發中國家，於協商時，特別針對此議題，要求將競爭秩序之維護納入與貿易有關之智慧財產權協定之中，規定第四十條有關「與契約授權有關之反競爭行為的防制」專節，同意有些限制競爭之智慧財產權授權行為或條件，可能對貿易產生負面影響與阻礙技術之移轉與交流。該條第二項並規定，各會員國得於立法時明定某些授權行為係屬對市場競爭產生負面影響之智慧財產權的濫用。任何會員國得在其國內相關之法律與規章中，採行與本協定其他條款不相牴觸之適當方法，以防止或管制此等授權行為，例如：專屬性之回歸授權、禁止對有效性異議之條件及強制性之包裹授權等⁸。

（二）對貿易產生負面影響與阻礙技術移轉之授權行為

⁸ 詳請參閱葉惠青等，GATT 烏拉圭回合談判 TRIPS 協定有關不公平競爭規範，暨我國公平交易法如何因應之研究，民國 85 年，p105 以下。

各國為兼顧國內之公共利益，除了以各類智慧財產權法保障權利人之私益外，亦於競爭法上就智慧財產權人授權契約之內容予以適度的限制。以下為各國法令常見之違法授權行為類型：

- 1.禁止對有效性異議條款(non-challenge clause)
- 2.契約期間超過專利期限條款(duration)
- 3.限制競爭自由條款(non-competition clause)
- 4.對未受保護產品支付報酬金條款(royalties on unprotected products)
- 5.最大數量限制條款(maximum quantity)
- 6.價格限制條款(price fixing)
- 7.限制交易對象條款(dividing customers)
- 8.回饋義務條款(exclusive grant-back)
- 9.搭售條款(tying or tie-in)
- 10.禁止越區交易條款(sales restrictions)
- 11.不合理的銷售限制條款
- 12.水平關係的限制(horizontal restraints)
- 13.交互授權與聯合授權 (cross-licensing and pooling arrangements)
- 14.強制性包裹授權條款(compulsory packaging licensing)
- 15.智慧財產權之價購(acquisition of intellectual property rights)

四、與貿易有關之投資措施協定與競爭政策之關係

競爭法原則上並不處理直接投資設廠之情形，而只處理事業之購併等資本投資之情況，此即我國公平交易法之結合行為。國際貿易規範，原則上亦不處理直接投資設廠之基本規範，而只處理「與貿易有關之投資措施」(trade-related aspects of investment measures, TRIMs)⁹。然隨著跨國性企業的投資結合的增多，例如德國賓士汽車與美國克萊斯勒汽車的結合，與貿易有關之投資措施與競爭政策間之關聯日趨緊

⁹ 詳請參閱羅昌發，貿易與競爭之法律互動，民國 83 年，p260 以下。

密。

(一) 投資限制

所謂與貿易有關之投資措施，係指投資之地主國對於投資者設有若干之投資要件或限制，而此等要件或限制之實施會對相關之貿易產生若干程度影響者，最常討論之例子為：

1. 出口之要求(export requirements)

此即地主國要求投資者將其所生產產品之某一百分比（或一定數量或一定價值之產品）出口到國外之謂。此種要求，顯然足以影響市場經濟之自由運作，而以人為之方式使出口量增加，達到減輕收支失衡之困境，為一扭曲貿易之一種投資措施。且國際卡特爾亦常透過劃分國際市場及抑制某一國家之出口而扭曲貿易；同理，多國籍企業亦可藉由劃分母子公司間之市場，並在地主國設立生產營運之子公司以達到其進入並確保其在地主國市場之目的，而毫無出口之意願。

2. 自製率之要求(local content requirements)

此即要求投資者在當地生產一定比例或一定數量之產品，或採用一定比例或一定數量之當地零件，以減少外匯流失。再者，自製率之要求亦可減少中間產品之進口，使得多國籍企業利用價格轉移或實施掠奪性價格行為之機率減低。惟此種要求，有扭曲貿易之作用。

3. 貿易平衡之要求(trade-balancing requirements)

此即限制投資者所進口之零組件或原料不得超過其所出口產品之數量或一定比例，以限制外匯之流失。且此種要求亦可強化國內中間產品之生產者，使其可以在外國廠商間就零件所實施之國際市場劃分，或長期專屬供應安排，或搭售協議下仍有競爭之機會。

4. 技術移轉及授權之要求(technology transfer and licensing requirements)

目的在使地主國之產業獲取較先進之技術，以支持其經濟發展；並強化地主國在國際契約談判時取得較佳之談

判地位。

5.內地銷售要求(domestic sale requirements)

此即要求外國投資者將其投資所生產之產品，以較低於國際市場之價格在地主國銷售，以確保國內之廠商可以有充分之貨源及適當之價格以滿足其需求，對國內廠商有保障之作用。

6.投資獎勵(investment incentive)

此種措施對於吸引外來投資有其正面之功能，許多開發中甚至以開發國家多有採用。

7.限制匯出外匯(limitative on remittance)

限制投資者將其收益匯出，以減少地主國收支失衡之困難。但此將影響對外國零件之購買，而扭曲貿易。

8.製造之要求與製造之限制(manufacturing requirements and limitations)

此係將某些市場保留給國內廠商，以因應多國籍企業國際市場劃分、濫行訂價等行為，以確保國內廠商免受掠奪性行為之損害。

9.產品強制要求或出口要求(product mandate requirements or export requirements)

此即要求投資人指定某一特定產品比供出口。目的在於因應企業與企業間市場劃分或因應專屬性之買賣契約，以減輕收支失衡問題。

10.當地持股要求(local equity requirements)

此即要求外來投資者所設立之公司必須有某一百分比之股份係由國內投資者所擁有或控制。

(二) 國際規範

與貿易有關之投資措施雖會影響貿易，但多係針對多國籍企業之反競爭行為所設之因應方式。烏拉圭回合談判關於與貿易有關之投資措施議題，雖同時觸及與貿易有關之投資措施在貿易上之扭曲問題及其處理反競爭行為之功能，但對於二者之處理皆不完整。

就與貿易有關之投資措施所涉及之扭曲貿易問題而言，

烏拉圭回合通過之「與貿易有關之投資協議」(Agreement on Trade-Related Investment Measures)第二條第一項規定，締約國不得採取與 GATT 第三條國民待遇及第十一條數量限制之禁止相違背之 TRIMs 例示清單：

1.第一類為違背 GATT 第三條第四項之 TRIMs--

(1)自製率之要求；(2)貿易平衡之要求。

2.第二類為違背 GATT 第十一條之 TRIMs--

(1)以某一企業出口總量或總值之一定比例，或以一般性之規定，限制該企業進口供國內製造之用之產品；

(2)以限制企業使用外匯之方式，限制該企業進口供國內製造之用之產品；

(3)針對特定產品，或以產品之總量或總值，或以國內產量之總值或總值之一定比例為標準，限制企業對產品為出口或出口銷售。

就 TRIMs 所欲處理之反競爭行為而言，TRIMs 協定第九條規定，多邊貿易協定生效後五年內，商品貿易理事會應檢討本協定之運作，並於適當情形下向部會級會議提出修正之草案，檢討之過程中，商品貿易理事會應斟酌「是否應補充投資政策與競爭政冊之條文」。是故既有的 TRIMs 協定雖未能顧及開發中國家實施各種 TRIMs 措施以平衡多國籍企業之反競爭行為，但並不排除將來納入管制多國籍企業之反競爭行為之條文，使開發中國家不再需要使用 TRIMs 措施。

肆、競爭政策對國際貿易可能產生的效應

一、企業之反競爭行為對國際貿易的影響

在各種妨礙貿易的反競爭行為態樣中，私人企業利用反競爭行為達到其干預市場機制或抑制國際間貿易之目的，厥為當今各國所亟須共同努力解決之一大課題。

(一) 反競爭行為的定義及類型

企業之反競爭行為會形成貿易或投資市場之參進障礙。茲以歐洲經濟共同體（歐體）訂定之羅馬公約第八十五條及第八十六條所規範反競爭行為態樣為例，說明如次：

1. 目的或結果將阻止、抑制或扭曲競爭

- (1) 水平及垂直協議(horizontal and vertical agreements)：競爭者間或與潛在競爭者間之水平協議及上、下游業者間之垂直協議。
- (2) 手段(the medium)：簡式的契約協議可能會限制競爭，但在下列情形下企業間所為合作協議可被允許，如成立共同承攬(joint venture)公司以生產產品或成立公會以蒐集及散播資訊。在某些情況下，共同承攬行為相當於合併，此情形可能不適用於歐洲經濟共同體羅馬公約第八十五條之規定，而以歐體理事會 1989 年第 4064189 號規則予以規範。
- (3) 實質及潛在競爭(actual and potential competition)：歐體執委會在決定行為主體是否違反歐洲經濟共同體羅馬公約第八十五條時，除考慮企業間競爭將因協議而受限制外，並考慮協議之當事者於未來將成為某特定市場之競爭者。歐洲經濟共同體羅馬公約第八十五條第一項對企業之實質及潛在競爭行為訂有相關規範。
- (4) 外部限制競爭(external restrictions of competition)：係指政府或行政部門所為限制競爭之規定。
- (5) 目的或結果(object or effect)：所謂目的非指行為主體的主觀意圖，係指主觀理由及經濟結構下的協議目的。企業間協議倘具有反競爭結果，不必當與協議之目的有關聯。又倘企業間協議未為限制競爭之目的，仍需確定其結果是否將阻止、抑制或扭曲共同市場內之競爭。
- (6) 阻止、抑制及扭曲競爭(preventing, restricting and distorting competition)：如水平價格維持協議(horizontal price-fixing agreement)，供應商針對不同顧客給予歧視

性價格(discriminatory prices)，即可視為扭曲競爭。

- (7)當然原則與合理原則(per se rules and the rule of reason)：美國法院累積歷年判例，形成所謂「當然違法」與「合理原則」，作為具體判斷標準。歐體所謂「當然原則」有三大考慮重點，一為企業間協議行為縱屬歐洲經濟共同體羅馬公約第八十五條第一項規定禁止之範圍，仍有可能在第八十五條第一項規定之豁免範圍內；二為企業間所為協議具有限制競爭之目的，如該行為對經濟或國內交易無重大影響，則不受第八十五條第一項的規範；三為競爭法主管機關需洞悉企業間各種協議之類型。

2.市場優勢地位之濫用

- (1)合併(mergers)。
- (2)價格歧視(price discrimination)：歧視性行為因對競爭有排他效果，故具有非難性。歧視性行為之結果將對另一交易主體造成競爭之不利益。
- (3)條件性合約及搭售(requirements contracts and tie-ins)：條件性合約之所以具有非難性，係因該行為結果對其他競爭者具產生排他之機會。所謂搭售，係指買賣契約之成立上，賣方以要求欲購買商品（或勞務）之買方，以其需購買第二種不同之商品作為完成第一種商品交易之條件，此第一項商品即稱為搭售商品，第二項商品則稱為被搭售商品。
- (4)進口及出口管制(export and import bans)。
- (5)拒絕供貨(refusal to supply)：指拒絕供貨予既定市場之消費者或新開發消費者之濫用優勢地位行為。
- (6)其他行為：如為取得專利之獨家代理權，而購併他公司，藉以排除市場上其他競爭者之濫用行為屬之。

(二) 企業之反競爭行為對國際貿易的影響

若私人在一國之內被允許利用具有反競爭性之價格維持(price-fixing)或以分享市場協議(market-sharing agreement)之方式干預自由市場之功能及抑制國與國間之貿易，縱使相關貿

易國之政府並未設有違反 GATT 之貿易障礙，此種私人之反競爭行為仍可達到貿易限制之效果。

由於各國的經濟結構並不相同，產業政策亦有差異，各國對反競爭行為採取寬嚴不一的標準，勢屬必然。但基於關稅及非關稅障礙逐漸撤除後，反競爭行為可以實現某些貿易上利益之效果，故對反競爭行為採取較寬標準之國家可能在貿易上獲得額外之利益。例如若干國家未對反競爭行為採取嚴格之管制，使其國內企業可以藉許多方式保護國內市場（如多數廠商協議不向國外購買特定產品），而抵銷其政府所採取之貿易開放措施。又例如有些政府可能過度嚴格執行「反競爭行為」，導致合理的外國商品之行銷方式被以違反一國之競爭法規為由加以調查，因而影響外國廠商進入國內市場之機會。

反競爭行為對於貿易自由化所可能產生之影響，並非侷限於商品貿易。實際上，服務供應者亦常使用反競爭行為，排除外來的競爭，以維持其既有市場，特別是若干服務業部門在某些市場有頗強之市場力量，此可由若干類型之服務業在許多市場內具有高度集中之現象可見一斑。此等情形下，反競爭行為更容易產生。是以，烏拉圭回合談判「服務貿易總協定」(General Agreement on Trade of Services)第八條及第九條將獨占及各種反競爭之行為納入規範，惟其僅止於原則性規定而已。

亦有外國反競爭行為影響本國出口之情形，譬如外國進口商以卡特爾方式將出口國之供應者予以劃分，並固定其購買產品之價格，且杯葛不接受其條件之出口國廠商。此種情形，若出口國為美國，則外國之卡特爾仍可受美國休曼法之規範。就我國法律而言，外國之進口卡特爾，情理上雖宜認為構成違反我國公平交易法禁止聯合行為之規定。惟此涉及法域管轄問題。倘若外國之進口卡特爾之相關行為均發生於外國，但其效果卻影響我國之出口，能否以公平交易法取締，仍有若干之疑義。

二、管制改革對國際貿易的可能影響

（一）管制改革的理念

政府最大的功能係為人民提升經濟與社會之福祉，包含提高就業率、改進教育與訓練、促進機會均等、改善環境品質及社會福利制度等。為達成前述政策目標，一般政府均以法規制度作為其管理工具。但不可諱言的是，在社經發展瞬息萬變的今天，過時或未經妥善規劃的法規制度可能會阻礙競爭與貿易，降低資源使用效率，因而有礙人民福祉。有鑑於此，某些國際組織，尤其是 OECD 刻正積極提倡「管制改革」(regulatory reform)之概念，包括解除不合時宜的管制(deregulation)及訂(修)定合乎成本效益管理方式的法規制度。管制改革意謂改進法規品質之變革，亦即強調執行成效、成本效益、管制品質及相關行政程序的改進。改革不限於單一法規之修定，必要時可涵蓋整體法規制度之檢討與再造，或改進法規制定程序與管理。解除管制為管理制度改進之一環，其意指為了因應外在情勢的變化，改善某一部門的經濟或整體表現，完全或部份解除相關管制。

OECD 認為，經由管制改革之施行，可促進貨品、服務、投資及技術的自由流通，使資源分配更有效率，消費者可以最低成本獲致最佳之服務品質及貨品，並使本國企業具備躋身國際市場競爭力之水準。因此，OECD 鼓勵會員國採行管理制度改革措施，並認為其亦是提昇各國適應市場變化及企業順利轉型的不二法門，期使資源之有效利用促使落日產業順利轉型且具高成長的經濟活動力。OECD 並深信「管理制度改革」對國與國間經貿關係的調和應可有所貢獻¹⁰。

（二）OECD 對管制改革的七項建議

根據 OECD 彙整各會員國實施管理制度改革之經驗，歸納出下列七項建議事項供其會員參考：

1. 決策階層應採行涵蓋範圍廣且具備明確目標及實施架構之

¹⁰ 詳請參閱 OECD, The OECD Report on Regulatory Reform, 1997。

管制改革計畫。

- (1)建立「完善法規原則」(principle of good regulation)以指導改革之進行，所謂完善法規應具備下列條件：
 - a.確為既定政策目標所需，且能有效達成前開目標。
 - b.具備健全法律基礎。
 - c.創造成本合理化之利潤並考量對全體社會之影響。
 - d.降低成本及市場扭曲效應。
 - e.透過市場誘因及目標導向方式推動革新。
 - f.就欲規範對象而言，應簡易、明瞭且非窒礙難行之法規。
 - g.與其他法規政策相容。
 - h.儘可能與國內及國際間之競爭、貿易與投資便捷化理念相容。
- (2)於負責管理統合法規及改革之政府部門間，創造具效能及公信力之管理架構，以避免主管機關權責重疊。
- (3)鼓勵所有層級政府及私人機構(如標準制定組織)進行管理制度改革。

2.有系統地審視法規，以確保預定目標之有效達成

- (1)以受規範者之角度審視經濟、社會及行政管理法規是否違反前述完善法規原則。
- (2)重點審查可能產生重大利益之法規，特別是限制競爭與貿易，及影響企業體(包括中小企業)之法規。
- (3)審查現行法規及及新法規建議提案。
- (4)法規之研議、審查及改革均應將管制影響分析予以納入。
- (5)採取自動審查方法例如落日審查(sunsetting)更新法規。

3.確保法規及管制程序的採行透明化、不歧視且有效率

- (1)確保大眾明瞭改革目標及策略。
- (2)於研議及審查法規時，徵詢可能受影響國內外團體之意見，且該諮商之進行應符合透明化原則。
- (3)建立公眾法規及商業文件登記制度並隨時更新，或以其他方式使國內外企業輕易掌握相關規定與要求之資訊。

(4)確保法規能以透明、不歧視之方式實施，並具備申訴程序，且不致不當延遲企業決策。

4.必要時檢視及強化競爭政策之範疇、效力及執行

(1)消除競爭法所涵蓋部門別之缺陷，除非證據顯示公眾利益沒有更好之方式達成。

(2)凡共謀行為、濫用市場優勢地位或競爭合併可能危及改革之執行時，應嚴格執行競爭法。

(3)賦與競爭主管機關實行改革之權責。

5.實施全面性經濟法規之改革以刺激競爭，並在不影響廣大公眾利益之達成下解除管制

(1)優先檢視限制進入市場、退出市場、定價、產出、商業行為及企業組織設立之經濟法規。

(2)在經濟法規因濫用市場優勢之潛在風險而必須存在情況下，提升效能及過渡時期之有效競爭，特別是：

a.區隔競爭活動與受規範之公用事業，另藉重整以減少市場優勢依存者。

b.確保所有市場進入者均能在透明且不歧視之基礎下，有利用公用設施之機會。

c.過渡時期若須採行價格管制時，宜利用價格上限及其他相關機制以增進效率。

6.加強執行國際協定規範與原則，以消除不必要之投資障礙

(1)與其他國家合作加強執行國際規範及原則並切實執行，如 WTO 規範、OECD 建議事項及政策指導，以及其他協定以促進貿易與投資之自由化。

(2)優先排除貿易與投資管制障礙。

(3)儘可能採國際調合標準，並同時與其他國家合作審視及改進國際標準以更有效地達成預定政策目標。

(4)經由相護認證協定或其他方式擴大與其他國家進行符合性評估之認證。

7.確認與其他政策目標之連結，並開發支持改革之策略以達

到前開目標

- (1)必要時配合其他領域之公共政策，如安全、建康、消費者保護及能源安全等，得於競爭市場環境內保有競爭力。
- (2)檢視非管制政策包括補貼、課稅、採購策略、關稅等，必要時在該等政策扭曲競爭效果時予以改革。

(三) 對國際貿易可能的影響

管制改革可建立完善的法規制度，使國內與國際間對競爭、貿易與投資理念相容並趨一致，當可降低國與國之間貿易磨擦；再者，當透明化、不歧視且有效率的管制程序採行後，亦可消除特權介入國際貿易；又在管制改革後，國與國間不當之貿易障礙，將因國際協定的加強執行，各國間的相互合作，而得以有效排除。是以，管制改革的施行，當更有助商品、勞務、資金、技術等的自由流通，使資源達到最佳配置，進而調合國與國間經貿關係，促進國際貿易的大幅成長。

三、GATT 對國營企業規範之貿易意涵

國營企業設置之目的不一而足：有為籌集政府收入者，有為安全理由者；有為保護公眾健康者；更有為維持價格水準以照顧消費大眾或較小規模之生產業者，而不論係屬何種情形，政府在欲對經濟活動實施介入或控制時，均可透過此種企業之運作，以減少或完全阻止特定產品之貿易流通。例如，政府授權某一國營企業享有獨占之進口權，在此情形下，進口國極易透過其對國營企業之干涉權限，達到配合該國限制進口國之目的¹¹。

(一) GATT 的規範

¹¹ 請參閱羅昌發，貿易與競爭之法律互動，民國 83 年，p237 以下。

GATT 所稱之國營企業，事實上有三種：其一為國營企業 (state enterprise)，其二為被授與排他特權 (exclusive privilege) 之企業，其三為被授與特別特權 (special privilege) 之企業。換言之，只要具有「特權」之企業，無論其公營或私營，均可被 GATT 視為國營企業。在 GATT 之中，與國營企業直接或間接有關之條文有：第二條第四項的「獨占」、第三條八項第(a)款政府採購的國民待遇例外、第十七條以及第二十條第(b)款獨占的一般例外。其中第十七條對國營企業之特別處理，可稱為 GATT 所有條文之中，唯一將競爭法理念直接納入規範者。

GATT 第十七條有其特殊目的，蓋 GATT 原係基於市場經濟體制間之貿易，作為制訂的前提假設，只有在市場經濟下進行國際貿易時，關稅減讓及消除數量限制如有其義意。否則，在非市場經濟情況下，一國縱使允諾降低關稅，其仍得透過計畫消費或計畫價格之方式，使得關稅降低並無在如市場經濟下所應產生之增加進口效果；又一國在非市場經濟下縱應允不實施數量限制，其亦可透過數量龐大之國營企業，達到實質干擾進口之目的。故第十七條對國營企業做有如下之規範：

1. 不歧視之一般原則

第十七條第一項第(a)款規定：「每一締約國均擔保，若其設置或維持國營企業，或對任何企業授予形式上或實際效果上之排他性或特別之特權，則此種企業在其涉及進口或出口之購買或銷售時，應以符合本協定對影響私的貿易者進口或出口之政府措施，所規定之不歧視待遇一般原則行事。」此為會員國對國營企業所應遵守之最基本義務。

蓋 GATT 的基本規定為要求締約國政府遵守貿易上不歧視待遇、國民待遇、及不設進出口數量管制等原則；其並非對企業或個人有所要求。就第十七條而言，第一項第(a)款所稱之「每一締約國均擔保……此種企業……應符合……」，可以證明該要求締約國政府促使其境內之國營企業不為歧視之行為；此與同條第一項第(c)款要求締約國不

得干預企業之商業上考慮之行為所規定之負義務主體相同，均為締約國。進一步而言，第一項第(a)款可以被解釋為要求締約國「嚐試去確保」(attempt to ensure)企業去遵守所設之標準。此種解釋似乎不至於超過該國的權力，因其可在授與企業特權時，設一附帶條件，使企業遵守第十七條之要求。第十七條第一項第(a)款係規定使締約國要求國營企業遵守 GATT 所規定之「不歧視待遇一般原則(the general principles of non-discriminatory treatment)」。

蓋由條文內容觀之，該款係處理涉及進口或出口(involving either imports or exports)之購買或銷售，故應係指對不同之外國間歧視待遇之禁止，而且立法過程中所討論之第十七條第(a)款之義務，均係針對不得對不同國家之貨物給予不同之待遇。

2.商業考量

第十七條第一項第(b)款規定：「本項(a)款之規定應被理解為要求此等企業，除尊重本協定其他規定之外，應在作成任何此等購買或銷售時，完全依照商業之考量，而所謂商業考量，包括考量價格、品質、貨品之可獲得與否、市場銷售適宜性、運輸、以及其他購買或銷售條件，並應依照慣常之商業實務，給與其他締約國之企業適當之競爭機會，參與此等購買或銷售。」由文義觀之，所謂「商業考慮」(commercial considerations)係指價格、品質等等因素。但在實際上認定時，此等指標未必可以作為明確的判斷依據或標準。

例如在起草之初，各國討論長期合約(long term contract)是否依照「商業考慮」時，美國代表曾建議：購買的數量及契約存續的長度，對於決定當事者是否係基於商業考慮之動機上，應為關鍵之因素。但其他國家代表並不願意破壞「商業考慮」的嚴格解釋，因而未對之進一步作成解釋之條文，而欲留待將來實務發展其內含。

不過 GATT 關於第十七條第一項第(b)款之註釋則對於「搭附條件之貸款之國家在向國外購買需用製品時，可自

由將此貸款納入於『商業考慮』之內。」換言之，若甲國貸款給乙國，並要求乙國之國營事業以此貸款向甲國購買貨品，則乙國國營事業基此而向甲國購買時，可主張其符合商業原則。

條文雖然要求國營事業遵守商業原則，但論者質疑其與實際情形是否符合。蓋國營企業或有特權之企業與其他一般之企業畢竟不同，頗難要求一國之此等企業完全不利用法律所賦予之特殊地位或權限，而完全依照商業考慮營運。

3.通知義務

第十七條第四項詳細要求會員國將其國營企業相關之資料通知貨品貿易理事會，另並應就其所應提交之國營企業通知政策進行檢討，以使其透明化，並使其他會員國得以確切評估該等國營企業之運作方式，與其對國營貿易之影響。

如前所述，GATT 第十七條第四項第款要求締約國就第十七條第一項第(a)款所稱之國營企業通知(notify)「締約國整體」；其第(b)款則係規定「締約國若設置、維持，或授權對某一產品之進口加碼差額(mark-ups)，提供資料給締約國整體；若其無法為之，則就該產品轉售之價格通知。」第(c)款則係規定「締約國整體」可主動要求供資料。第(d)款係對若提供資料將有害於公共利益(public interest)或有害於特定企業合法商業利益之情形，規定為屬於秘密資料(confidential information)，致締約國不予公布。

由第四項第(a)款至第(c)款之三種通知要件以觀，第(a)款係一般性的通知；而第(b)款及第(c)款則係針對特定事項之通知。關於第十七條第四項第(a)款通知義務，其內容載於 GATT 所設計之問卷，包括列舉國營貿易企業，說明其設置或維持國營貿易企業的理由及目的“敘述國營貿易企業的運作、提供各種統計資料、（若有其事實）說明為何在受影織的產品無外貿之發生、以及其他額外的資料。

一般認為 GATT 關於通知之義務，並未完全發揮其應

有之功能。主要原因有二：其一為要求締約國就其國營事業通知 GATT 「締約國整體」，有「使自己入罪」(self-incrimination)的性質，故有其事實上的缺憾而不易獲得直接相關國家之配合。而且由於 GATT 第十七條第一項第(a)款所規定之國營企業，並無明確的定義，使締約國常可藉之而規避通知。

4.不透過進口「加碼差額(mark-ups)」使關稅減讓失效及不以獨占達到數量限制

GATT 第十七條雖非直接規範進口獨占，但國營企業（包括被授與特權者）有可能係進口獨占之事業。倘若其屬進口獨占，而其所獨占進口之產品，非屬 GATT 第二條關稅減讓之範圍，則設置或維持此種獨占之締約國應依第十七條第四項第(b)款提供「進口加碼差額(import mark-ups)」的資料；惟若其獨占進口產品係屬關稅減讓之項目，其義務則非在於提供資料，而係在於不得為某種「加碼」。此即第二條第四項所規定：「締約國若形式上或在實際效果上設置、維持、或授權對某一產品之進口獨占，而該產品係列於事協定所附減讓表之內者，除該減讓表另有規定或初始談判減讓之當事國間另行同意之外，此種獨占之營運所產生之保護效果，不應超過該減讓表內平均的保護程度……。」此係因一國若對某一企業（不論是否國營）就某一產品授與進口獨占之權利，則其可提高轉售價格而無庸參考其他人之進口競爭；而提高價格之結果，易使進口產品之銷路降低，使國內有競爭關係之產品相對的受到保障。此可使原來對該產品之關稅減讓喪失其效果。是不論第二條第四項或第十七條第四項第(b)款，均對締約國設置或維持進口獨占之情形，關切其轉售價格；亦即關切第十七條第四項第(b)款所稱之「進口加碼差額」之額度。申言之，在受關稅拘束之產品項目，其獨占進口事業之轉售價格不得訂定超過合理之程度（亦即進口加碼受到限制），而其他情形，獨占事業應將進口加碼情形通知締約國整體。

依 GATT 關於第十七條第四項第(b)款之註釋，所謂進

口加碼差額，係指進口獨占企業，就其獨占之產口所訂定之價格超過靠岸成本(landed cost)之差額部分(但應扣除內地稅、運輸、經銷及其他因產品之買賣或進一步加工所產生之費用，以及合理的利潤額數)。

各國競爭法，多未區分行為主體之屬性，凡是個人或經濟主體，均受各國競爭法之規範。我國之情形亦同，是故公平交易法第二條將事業範圍包括公司、獨資或合夥之工商行號、同業公會以及其他提供商品或服務從事交易之人或團體；而不區分其為公營或私營者。惟較特殊者為公平交易法第四十六條第二項之規定：「公營事業，公用事業及交通運輸事業，經行政院許可之行為，於本法公布五年內，不適用本法之規定。」由此觀之，競爭法與 GATT 對國營企業行為處理之理念相同，即，國營企業既使民營化，只要其仍具有「特權」，在競爭法與 GATT 中，與民營前之處理並無差異。

伍、現行WTO與貿易及競爭政策有關條款

一、世界經濟整合下的國家貿易與競爭政策

(一) 世界經濟的整合架構

GATT是眾多國家承認的戰後國際貿易制度與秩序的基本法典，沒有這些行為準則和程序，特別是無條件最惠國待遇與非歧視原則，國際貿易將再次陷入混亂和衝突之中。因此，它對穩定世界貿易的貢獻功不可沒。

在前言中，GATT闡明其宗旨為：

- 提高生活水準；
- 保障充分就業；
- 保證豐裕而穩定之實質所得和有效需求；
- 促進世界資源的充分運用；

—擴大商品的生產與交換。

而為實現上述目標，GATT規範締約國應達成互惠互利安排，以大幅削減關稅和其它貿易障礙，並摒棄國際貿易中的歧視待遇。

50年來，GATT締約國透過總協定機制進行談判與磋商，協調國際與國內貿易政策，有利於減少歧視待遇和加強聯合反對貿易保護主義。在工業品關稅領域，主要工業化國家已經將90%的工業品關稅固定在4-6%的水準，以最惠國待遇為基礎對所有締約國實施；而在前7回合的GATT談判中，進口關稅已從平均40%降到4%，其中東京回合談判使各國平均關稅從7%降到4.7%。藉由貿易自由化措施，世界商品貿易從1948年的1,124億美元發展到1993年的7兆4,830億美元。由於貿易占各國國民生產毛額比例甚大，貿易的增加並導致經濟成長而改善各國的經濟狀況。更由於貿易障礙的排除，無論工業國家或開發中國家，均得以發揮其經濟上之比較利益，以其競爭優勢用於商品及服務之生產與行銷，使其經濟效益得以提高¹²。

（二）GATT的主要原則

在GATT規範之下，會員國必須遵守的義務，主要可分為以下幾項¹³：

1.最惠國待遇(Most Favoured Nations Treatment)

最惠國待遇原則是GATT最基本的原則，又稱無差別或非歧視待遇原則。按照這一原則，締約國應在非歧視的基礎上進行貿易，對任何其它締約國進出口產品所給予的減讓、利益、優待、特權與豁免，必須立即無條件地給予所有其他締約國。

2.國民待遇(National Treatment)

進口國對於來自會員國的產品，必須提供與本國產品

¹² 請參閱張克文，關稅與貿易總協定及其最惠國待遇制度，民國82年，pp283-335。

¹³ 請參閱前揭書，pp11-22。

相當的待遇。若本國產品不必受到貨物稅的課徵，則同類的進口產品也無須受到貨物稅的課徵。

3. 惟關稅保護國內工業原則

依據GATT第11條規定，締約各國只能通過關稅調整向國內工業提供保護，禁止使用「進口數量限制」、「配額」、「進出口許可證」及其他非關稅壁壘手段來限制或禁止產品的輸入。惟關稅保護原則之主要目的，是禁止一切直接或間接限制進口的各種法律和行政措施，從而實現逐步削減關稅，達成貿易自由化的宗旨。

4. 透明化原則

任一會員國所訂定的法令規章、行政措施或司法判決等，如涉及貿易相關事項，必須以其他會員國等以週知方式儘速予以公布，俾讓其他會員國及商業界清楚明瞭。

（三）貿易與競爭議題之浮現

傳統上，競爭法的規範標的是同一市場內之競爭關係，國際貿易規範則側重在不同市場間的競爭。經過GATT的持續努力，關稅及貿易障礙雖然已經逐漸排除，然而限制競爭行為卻逐漸形成另外一個問題，國際貿易的擴增使競爭政策與貿易政策間之互動關係不斷趨於複雜，而全球化的競爭市場則需要公平而合理的遊戲規則。因此，自烏拉圭回合談判以來，若干國家即呼籲應將競爭政策與貿易政策間之互動關係及各國競爭政策之整合做為未來多邊談判之重要議題。

GATT雖然主張在貿易限制解除的前題下，全球競爭市場將運作更為順暢，任何企業的決策，均須立於全球競爭市場的考量。然而私人企業的限制競爭行為及其他公權力行為，亦可能不利於全球市場之競爭，並導致市場進入障礙。為保障WTO運作成功，培養自由開放及公平的國際競爭，如何建立一套國際競爭法典，回應制度化及法制化之需求，以避免不公平競爭或其他限制競爭影響全球單一市場之運作，乃成為當前課題。

二、WTO條款 -- 優點與缺點

(一) WTO各協定的規範內容

在GATT前7個回合的談判中，僅關注商品貿易談判。然而1986年11月揭幕的烏拉圭回合談判，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，使GATT規範範圍大為擴大。在1994年8月於摩洛哥所簽訂的最終法案，涵蓋範圍十分廣泛，包括了GATT以及烏拉圭回合談判所簽訂之各種協定，使GATT除了規範傳統商品貿易外，更進一步擴及與貿易有關之智慧財產權、投資、服務業與以及農產品市場開放等範圍。WTO各協定主要規範內容如下¹⁴：

1. 農業協定(Agreement on Agriculture)

包括二個部分，即關於市場開放之承諾、出口補貼及政府補助、有關衛生措施之協定、及關於開發中國家及食物進口國家之部長宣言。就關稅減讓而言，已開發國家將平均降低關稅36%，而開發中國家將降低24%。

2. 食品衛生及動植物檢疫措施協定(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)

就有關食品安全、動植物衛生之規定，會員國之間簽訂衛生之措施協定，該協定授權政府機構對於衛生問題採取特別的措施，但該措施僅限於為保障國民、動物或植物之生命或衛生。

3. 紡織品與成衣協定(Agreement on Textiles and Clothing)

已開發國家為因應多纖協定(Multi-Fiber Arrangement)效力的終止，保障其國內紡織品之市場，將該協定自1995年1月1日起延長十年。於該十年之間，其貿易配額之管制分成三個階段，逐步降低關稅或配額。

¹⁴ 詳請參閱羅昌發，國際貿易法，民國85年。

4. 技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade)

該協定主要在確保該會員國將不藉由技術措施、標準或程序，而造成不必要之貿易障礙，如生產及產品之加工過程均不得有此種技術性之障礙。

5. 與貿易有關的投資措施 (Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMS)

該協定主要是確保會員國非藉由投資障礙之措施而阻礙自由貿易，其並規範諸種妨礙自由貿易之投資限制措施，例如某些國家要求外國之投資者必須對於國內之公司購買一定之零件或設備。

6. 1994年關稅暨貿易總協定第6條執行協定 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade)

反傾銷稅的課徵乃關係於GATT第6條之規定，本項有關反傾銷稅之課徵之協定，主要乃是澄清反傾銷規則之諸多疑義，有助於決定何種產品遭受傾銷、進口國家就如何受到損害、及有關計算進口及本國價格之成本計算。

7. 1994年關稅暨貿易總協定第7條執行協定 (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariff and Trade)

烏拉圭回合談判之協定授權進口國之關稅機關要求進口商提供利於估價之資訊，尤其，當其於進口貨品申報價格之正確性有所懷疑時。

8. 裝船前檢驗協定 (Agreement on Preshipment Inspection)

該協定乃呼籲會員國盡量任用專門之私人公司以檢查各種裝船之檢驗，例如：價格、數量及貨品之品質等。而此等公司必須依照GATT之諸種原則：非歧視、透明化及營業秘密保護等，執行其業務。

9.原產地規則協定(Agreement on Rules of Origin)

為避免各國利用貨品來源之規則而建立各種貿易障礙，該協定乃促使各國建立或協調貨品來源之規則，GATT亦將設置專門委員會以對該規則之爭議加以解決。

10.輸入許可發證程序協定(Agreement on Import Licensing Procedures)

該協定主要在避免進口國利用進口證照程序而形成貿易障礙，其方法乃是增加該規則及程序之透明度。

11. 補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)

烏拉圭回合談判將出口國之補貼分為三類，即禁止、可採行及非可採行等，第一類乃是指其補貼完全為保護國內產品，而第二類之補貼乃是指其補貼將可能造成其他國家產業之負面影響，而所謂之非可採行之補貼，其範圍並未確定，但主要使各種對於產業發展及為扶助落後地區之各種補貼。除此之外，該協定亦對於課徵平衡稅之要件予以澄清，例如對於補貼之計算及對本國產業損害之決定等，均予以澄清而有助於該規則之適用。

12.防衛協定(Agreement on Safeguards)

該協定主要針對特定產品進口之緊急行動，予以設置多邊控制，以消弭規避該控制的措施。對於實施因防衛市場之貿易限制，制定一定程序，且對於何謂產業之嚴重損害等加以澄清。各種因市場所為之貿易限制，原則上不得超過四年，但絕對不得超過八年。

13.服務貿易總協定(General Agreement on Trade in Services, GATS)

GATT有關服務業交易之協定可包括三部分，其對所有會員國服務業之基本責任、對於特定國家之開放承諾，及對特定產業之開放規範，但有關航空器之貿易交易，則非

該服務業交易之規範範圍內。

14.與貿易有關的智慧財產權協定(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)

為促進與貿易有關之智慧財產權之保障，該協定乃跨過單純之貿易領域而規範智慧財產權之事項，其規定主要分成七個部分，包括下列事項：基本義務及原則、各種權利之要件，範圍及使用、智慧財產權之取得及維持程序、糾紛方面之解決、過渡時期之措施及執行機構。

15.爭端解決規則與程序瞭解書(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)

由於GATT爭端解決之程序，無法發揮其功能，因此，締約國於烏拉圭回合談判遂通過更具司法性之規則，尤其對決定結果之審查及再議，均有詳細之規定。

16.貿易政策檢討機制(Trade Policy Review Mechanism)

該措施乃是建立一貿易之審查機構，對各會員國依其開發之程度而為定期之審查，以使各國之貿易措施更符關貿總協之諸協定，且使其更具透明度，就審查之結果亦應報告於會員大會，此種貿易政策審查將使各國貿易之協定更符合關貿總協之規定。

(二) WTO 與競爭有關條款內容

如前節所述，絕大部分的 WTO 協定都可視為與競爭有關，因GATT/WTO之目的即在約束政府設置限制或扭曲競爭的貿易措施，以促進全球市場競爭，促進國際貿易發展。因此，如將所有 WTO 協定內容都列為保護競爭條款，將無助於吾人了解及認清欲研討對象。倘專注於可能扭曲或阻礙國際貿易的企業行為，無論是公營或民營、個別或集體行為，以及會員國政府可以或必須採行的管制措施，則以下條款或可探知 WTO 就貿易與競爭政策探討之可能方向。

1.服務貿易總協定(GATS)

GATS 第 8 條係為規範「獨占及排他性服務業者」(Monopolies and Exclusive Service Suppliers)之專款，規定會員國應保證在其境內之所有獨占性服務業者，在相關市場提供獨占服務時，不違反最惠國待遇原則及該會員所做特定承諾之義務。另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為。

GATS 第 9 條承認特定限制競爭行為，將會對服務貿易造成限制，惟處理方式尚未有實體規範，僅要求會員國應接受其他會員國之要求，透過諮商之方式解決。另在電信附則中，設定有關進入及使用公共電信網路與服務的具體的要求。另基礎電信服務談判亦已於 1997 年 2 月 15 日完成，有 69 個會員國簽署基本電信談判協定。

2.與貿易有關的智慧財產權協定(TRIPS)

TRIPS 第 8 條第 2 項授權會員國得為防止權利人濫用智慧財產權，對貿易造成不合理的限制，以及對科技的國際轉移造成負面影響，有可能需要採取必要而不違背 TRIPS 的措施。

TRIPS 第 40 條「與契約授權有關之反競爭行為的防制」較一般條款更進一步，訂有會員得於立法時，明定某些授權行為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。該條第 1、2 項係為會員國控制反競爭行為之實體規範，第 3、4 項係為程序性之諮商規範。

3.與貿易有關的投資措施(TRIMS)

TRIMS 第 9 條規定，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，以回應開發中國家的要求。

4.進口救濟措施：反傾銷稅、平衡稅、進口防衛制度

反傾銷稅、平衡稅、進口防衛制度，稱為主要的進口救濟措施。其主要的分別在於，反傾銷稅係針對外國廠商以傾銷行為所造成的不公平貿易，進口國為消除傾銷所造成的損害，而實施的特別關稅。平衡稅則為反制外國政府所從事的補貼行為，而採取的特別關稅。兩者通稱為處理不公平貿易的特別關稅。

在防衛制度方面，則非針對不公平的貿易措施，而係針對公平的進口行為，使得國內產業受到相當大的傷害時，所採取的暫時性保護措施。

三、邁向和諧的貿易與競爭政策 -- WTO架構下值得討論的領域

由於貿易與競爭政策的關係極為密切，而且反競爭行為對於貿易又可以產生一定程度的障礙效果，然而WTO對競爭政策的處理極為有限，故若干國家及論者極力將競爭政策作為新的談判議題，而納入WTO千禧年回合的談判議題中。在烏拉圭回合談判完成且WTO成立之後，許多國家開始認真討論將競爭政策納入WTO多邊規範的可行性。

(一) 1996年WTO新加坡部長會議後的新方向

1996年12月在新加坡舉行的WTO第一屆部長會議中，就是否將競爭政策納入WTO多邊架構乙節，各主要國家就各自利益所在相互較勁。歐聯積極支持將競爭政策納入於WTO架構中，然而美國對此並不熱衷，其國內重要的商業協會均反對將競爭政策納入。美國並主張，若WTO將競爭政策納入將來WTO議程，應限於處理扭曲競爭的政府政策；而且競爭政策不應用來改變既有的反傾銷制度。

在新加坡部長會議宣言(Singapore Ministerial Declaration)中，最終決議將「投資」與「競爭」合為一議題，但設置不同的工作小組進行研究。依據新加坡部長會議宣言對「貿易與競爭政策」議題處理方式的指示，大致可得出以下三項結

論：

- 1.會員國僅同意設置工作小組對貿易與競爭政策之問題加以研究；尚未達到就競爭政策的設置實體規範進行談判的程度。
- 2.工作小組進行研究的目的，僅在於認定何者屬於有正當理由納入WTO架構中的競爭政策領域，而不對實體規範的可能內容加以研究。
- 3.將來是否進行談判以決定在WTO架構下應有如何之競爭政策，必須得到會員國明示的共識。

在新加坡部長會議之後，競爭政策雖儼然成為將來WTO的重大議題，但其距離會員國間進行真正的談判，為時尚遠。不過，新加坡部長會議宣言在競爭政策與貿易的互動關係上，仍具有重要的指標意義¹⁵。

（二）WTO貿易與競爭政策互動工作小組研討議題

依據WTO新加坡部長會議宣言所成立的「貿易與競爭政策互動工作小組」，於1997年7月7、8日舉行了第一次會議。會議主席由OECD競爭法及政策委員會主席Frederic Jenny教授擔任，顯示已開發及具有實施競爭法豐富經驗國家在此議題上之優位性。工作小組會議除聽取聯合國貿易暨發展會議、經濟合作暨發展組織、世界銀行及亞太經濟合作等重要國際經貿組織就本項議題上已有成果及相關研究所作經驗報告以外，最重要議程為會員國建議工作小組所應研討的個別議題。這些建議構成了小組規劃未來工作的基礎。

該次會議共有歐洲聯盟及其會員國、瑞士、秘魯、日本、南韓、美國、加拿大、澳洲、埃及、巴基斯坦、挪威、墨西哥、委內瑞拉、香港、奈及利亞、菲律賓（代表東南亞國協中的WTO會員）、波蘭與印度提交書面意見。此外，阿根廷、巴西、多明尼加、象牙海岸、摩洛哥提出口頭意見。會員國間雖意見分歧，惟仍可歸納於三項要點：

¹⁵ 請參閱羅昌發，WTO發展方向及台港經貿關係，民國86年，p53。

- 1.強調小組任務的教育性質，要求本項工作的進行應持平及廣泛包容，並要求WTO不可對未來與競爭政策有關工作預設立場；
- 2.強調小組工作進行的任何階段，都應該對經濟發展的議題加以關注；
- 3.應有效的援引其他政府間組織及WTO所屬機構正進行的工作，以及避免重複。

依據會員國建議，主席整理出一份「建議研究清單」，並舉行工作小組非正式議程，討論後予以修正通過，作為工作小組於1997、98兩年期間的研討目標與範圍，並預先規劃出工作小組兩年運作期間各次會議的議題。「建議研究清單」之內容為：

- 1.貿易與競爭政策在目標、原則、概念、範圍及手段上的關係及其與發展及經濟成長間的關係。
- 2.彙整與分析貿易與競爭政策既有手段、標準與行動，包含其施行經驗，諸如：
 - (1)與貿易有關的國家競爭政策、法律及手段；
 - (2)現行的WTO條款；
 - (3)雙邊的、區域的、複邊的及多邊的協定及倡議。
- 3.貿易與競爭政策的互動：
 - (1)企業與產業團體反競爭行為對國際貿易的影響；
 - (2)國家獨占、排他權與管制政策對競爭及國際貿易的影響；
 - (3)與貿易有關的智慧財產權與競爭政策的關係；
 - (4)投資與競爭政策的關係；
 - (5)貿易政策對競爭的影響。
- 4.指出在WTO架構下值得進一步考量的領域。

秘書處另提交一份「WTO現行協定中，與競爭有關之條款」非正式摘要，詳予論述WTO現行協定中，與競爭有關之

條款，供會員國參考討論。就秘書處所作摘要，會員國的意見概可分為兩派立場：

1. 某些會員國對該摘要中僅強調影響競爭的私部門行為，而未論及具有相同影響的政府措施，尤其是貿易救濟，表示關切，認為應修正為包括平衡稅及政府補貼在內。
2. 另一派的觀點則認為該摘要的包含範圍相當適當。將該摘要擴大到包含影響競爭的政府措施，等於重新檢討烏拉圭回合談判的主要結論。相較於其他WTO的所屬機構，該小組應專注於限制或扭曲國際貿易的私部門行為。

（三）WTO貿易與競爭政策議題目前研討情形

截至1998年10月止，WTO已召開了五次貿易與競爭政策互動工作小組會議，以及與聯合國貿易暨發展會議、世界銀行合辦了兩場國際研討會。綜合各會員國在歷次會議表達的立場，已約略可窺見各主要貿易國家在本議題上的歧見。美國以外的各主要貿易國家，包括歐盟、日本、加拿大、澳大利亞、紐西蘭，認為政府及私人企業之限制競爭措施，對貿易的影響同等重要，均應加以研討，並贊同WTO會員國普遍實施競爭法。

惟兩相權衡之下，多數主要貿易國家仍以政府限制競爭措施效果大於私人限制競爭措施效果，且檢討政府限制競爭措施較符合WTO模式，亦即檢討政府設置限制或扭曲競爭的貿易措施；檢討私人之限制競爭行為亦不符合GATT/WTO精神。持此主張者尤以東南亞國家及香港為烈。上述國家多贊成就貿易措施，包括課徵反傾銷稅、政府補貼及課徵平衡稅、以及採行防衛措施等對競爭的影響加以檢視。

然而美國仍堅持一貫支持貿易救濟措施得立場，認為貿易自由化目標的達成有賴於競爭政策，而私人限制措施則為危害國際貿易的重要因素。工作本小組應著重私人限制措施及政府容忍私人採行限制措施對貿易之危害問題，而非政府措施。美國尤其反對以競爭政策立場檢討貿易救濟措施的呼籲，認為無疑動搖烏拉圭回合談判所終於達成的共識。美國

進而指出國際間合作執行反托拉斯法的重要，強調美國已成功的與歐盟、加拿大、德國、澳大利亞等達成執行反托拉斯合作協定，共同合作行反托拉斯行為之查處並合作完成許多購併案的審查及許可。並已在經濟合作暨發展組織架構下達成防制反競爭行為影響國際貿易的多邊共識。

另一項較為引起注意的研討方向，則為貿易及競爭政策與經濟成長及發展的關聯。對於開發中國家宜否採行競爭法，以及採行競爭法對經濟發展的影響，聯合國貿易暨發展會議由於長期關切低度發展國家與貿易全球化間關聯，對此議題的已有相當研究成果，亞太經濟合作亦因會員體間的歧見而決議對此議題進行研究。

（四）WTO貿易與競爭政策議題未來可能發展方向

競爭政策是否將納入WTO架構下進行談判，具有種種不同的考量。在許多傳統貿易障礙消除後，企業所實施的反競爭行為有可能成為新的貿易障礙。一國政府若容忍其國內企業實施反競爭行為，其結果自將使國外產品無法進入其市場，而形成貿易障礙。

在WTO相關條款部分，例如TRIMS協定即明白規定，必須在一定期間內對該協定進行檢討，並考慮是否將競爭政策納入TRIMS協定中；另GATS已對限制競爭行為及獨占之服務業者之特定行為，予以原則性的禁止，其實體內容及程序架構，均待進一步釐清。TRIPS亦對濫用智慧財產權行為，特別是與契約有關部分予以規範，均有值得檢討釐清之處。為處理若干既有的貿易制度，特別是指進口救濟中的反傾銷制度，亦為將競爭政策納入WTO架構下的重要理由。批評反傾銷制度者認為，反傾銷制度的主要效果在於保護較無效率的國內生產者，而將國外較有效率的生產者排除在市場之外；故其結果將導致限制競爭。此與維護反傾銷制度者所主張：反傾銷制度可以嚇阻或反制「具有反競爭性的過低的定價行為」兩論點針鋒相對。且可能為競爭政策是否得以列入WTO架構下進行談判之關鍵。

目前競爭政策議題仍僅限於討論及形成共識階段，並以

其對國際貿易的影響及與貿易政策的互動為討論重點，距正式納入 WTO 架構形成國際規範仍有相當差距，惟競爭政策之重要性及未來之持續討論將逐漸明顯、熱絡。除少數開發中國家仍質疑競爭政策或競爭法對其經濟發展及成長之影響外，大多數會員國均同意採行競爭法，而各國競爭法的協調，將有助貿易發展。

陸、結語

競爭政策與貿易政策同為政府管理經濟活動，提高資源利用效率，促進經濟發展的重要政策，雖然其最終目的並無太大差異，惟其措施、工具及作用過程等並不相同。有人認為貿易政策主要在保護生產者，而競爭政策最終在保護消費者，兩者在保護對象上即有明顯差異。然而貿易政策透過促進出口、增加生產及提高就業水準，最終獲益的是全體國民；而競爭政策規範限制競爭及不公競爭行為，係以事業為規範對象，並不論其為企業或個人。因此，競爭政策及貿易政策在保護的對象上並不衝突。事業的反競爭行為不利於貿易的自由進行，透過競爭政策的實施，特別是競爭法的立法及施行，有效規範企業的反競爭行為，將可改正人為的扭曲行為，回歸市場機能，確保以比較利益為基礎的貿易利益，無論對於出口國或進口國均有經濟上的實益。另政府相關的管制措施亦有扭曲市場機制之虞，而國營事業則因常為國內市場之獨買或獨賣者，配合政府之管制措施，極易形成獨寡占而為限制競爭行為。

廣義的競爭政策並不限於競爭法的立法及施行，尚可包括解除管制及公營事業民營化等促進競爭的措施，在經濟全球化下，其甚至可擴及國與國間簽訂的競爭政策合作協議等範疇。OECD 之經驗顯示，競爭政策的遂行必須解除管制，而解除管制後會衍生許多競爭法上的議題；在另一方面，公營事業民營化後，很可能產生原事業濫用剩餘獨占力或優勢地位、差別待遇及杯葛等競爭法上的問題。解除管制或公營事業民營化帶來的貿易機會往往受制於企業反競爭的商業行為，透過競爭政策的施行，當有助於確保自由公平貿易的進行，對於一國經濟甚或國際貿易均有正面的影響。

對外貿易包括有形的商品及無形的勞務貿易，在經濟全球化下，貿易的形態日趨多元、複雜，但貿易政策的措施或手段中，有些項目具有潛在的反競爭問題，反而阻礙貿易的自由進行，亟須透過雙邊、多邊諮商甚或國際組織規範加以處理。近年來，競爭政策與貿易政策間的關聯及互動已逐漸

受到主要國家及國際經貿組織相關論壇的注意。個別國家的競爭法原多有對特定的貿易政策或措施給予排除適用或豁免，近來已有對其加以檢討的跡象，而貿易主管機關在擬訂政策時，亦逐漸注意到競爭政策的精神；在國與國間，則以簽訂合作協定方式處理貿易上之競爭議題；另基於分工專業化考量或政治上的現實，相關國家間亦常以複邊協定處理這一類的問題。惟就此而言，效果較佳、影響層面較為寬廣的處理方式，莫如透過 APEC、OECD、WTO 等國際組織或論壇，倡議競爭政策，檢視競爭法的排除適用或豁免，並同時檢討妨礙競爭之貿易措施，積極對兩者間的關係及互動進行研討。

事實上，近年來國際組織及論壇對於競爭政策及其與貿易政策的關聯及其對貿易政策的效果等已有諸多的討論。APEC 之貿易暨投資委員會(CTI)即將競爭政策列為十五個主要研討領域之一，俾由競爭政策的討論及提倡達成貿易自由化及促進投資的效果，而 CTI 更將競爭政策列為 1999 年初貿易政策對話的主題，另太平洋經濟合作理事會(PECC)研議的競爭政策原則亦已提 CTI 討論中。在 OECD 方面，自 1980 年代末對競爭政策與貿易政策之互動關係進行了解及說明以來，即不斷透過其建議書(Recommendations)就此議題向其會員國勸說，近來更不斷對其會員國闡述惡性卡特爾(hard core cartels)對貿易的危害。

現有 WTO 國際貿易規範雖已有許多處理競爭之相關條文，惟亦存有些許與競爭相衝突之處，仍待檢討。自 1997 年「貿易與競爭政策互動工作小組」第一次會議以來，WTO 已經對貿易政策與競爭政策之工具、競合、重疊等問題，召開了六次會議，透過多邊的討論了解其互動關係，期由取得共識以逐漸建立相關的國際規範。今(1998)年 11 月底的第七次會議預期將就過去六次會議的討論作一總結，並就會員國之共識部分彙提總理事會報告。展望未來，主要國家及國際組織仍將續提倡競爭政策，其與貿易政策之互動關係亦將漸獲釐清，各國對競爭政策及其範圍亦將漸取得共識，並終將成為國際規範。

我國為一小型開放經濟，對外貿易占經濟活動的比重甚高，出口貿易發展亦為經濟成長的重要來源及發展基礎。鑑於我國資源限制，對外貿易仍將居未來經濟發展之重要地位。在世界貿易不斷擴張，各國企業對外投資蓬勃發展下，經濟國際化、全球化的程度日漸提高，如何採行與國際標準協調、一致的政策攸關我國之對外貿易與經濟發展。在另一方面，國際經濟整合將使國際間的協調合作日趨重要，國際經貿組織如 **WTO**、**OECD**、**APEC** 等亦以此為努力的方向。無論以我國之發展環境抑或在國際之經貿地位言，無論在國際共識及國際架構形成過程中，抑或國際經貿的合作協調方面，我們均須積極參與，在此之先，則有必要對各國的立場、態度等有所掌握，並確立我國的立場，以爭取我國業者及國民的最大利益。本會作為競爭法主管機關，對於競爭政策的國際議題，尤其是競爭政策與貿易政策之間的互動，勢有了解之必要。本文就競爭政策與貿易政策之目標、範圍、工具，兩者的互動，及國際組織規範對此問題之處理等已有一般性之論述，應有助於本會及相關單位對此一問題的掌握及相關問題的處理。至若特定問題之各國立場，以及我國成為 **WTO** 會員後對競爭政策應持之立場等，則仍有待作更進一步的討論。

參考書目

- 1.行政院公平交易委員會，各國公平交易法相關法規彙編，民國 82 年。
- 2.羅昌發，貿易與競爭之法律互動，民國 83 年 4 月。
- 3.羅昌發，貿易關係之法律問題，民國 83 年。
- 4.羅昌發，GATT/WTO 與我國貿易，民國 85 年。
- 5.羅昌發，WTO 發展方向及台港經貿關係，民國 86 年。
- 6.曾明煙，參加 WTO 『貿易與競爭政策互動工作小組第四次會議紀要，民國 87 年。
- 7.顏慶章，揭開 GATT 的面紗—全球貿易的秩序與趨勢，民國 78 年。
- 8.張克文，關稅與貿易總協定及其最惠國待遇制度，民國 82 年。
- 9.陳春山，國際經濟法—台灣與世貿組織，民國 84 年。
- 10.經濟部國際貿易局，烏拉圭回合多邊貿易談判協定，民國 84 年。
- 11.蘇永欽，參加 WTO 「貿易與競爭政策互動工作小組」第一次會議暨考察「國際經貿組織對競爭政策整合之趨勢」及拜訪「法國、瑞士競爭法主管機關」報告，民國 86 年。
- 12.蔣黎明、楊家駿，參加 WTO 「貿易與競爭政策互動工作小組」第三次會議、WTO 「競爭政策、經濟發展與國際貿易」研討會及 OECD 「OECD 與非會員國經濟體政策對話—貿易政策與貿易關係研討會」等會議紀要，民國 86 年。
- 13.劉必成，競爭政策及貿易政策之調合，民國 86 年。
- 14.歐陽勛、黃仁德，國際貿易理論與政策，民國 82 年。
- 15.The Trade Committee and the Committee on Competition Law and Policy of OECD, Joint Report on Strengthening the Coherence Between

Trade and Competition Policies, 1996。

16.OECD, Revised Recommendation of the Council Concerning Co-operation Between Member Countries on Anticompetitive Practices Affecting International Trade, 1995。

17.Richard Whish, Competition Law, 3rd ed., 1996。

18.Yozo Yokota 著，楊正綸譯，國際組織論，民國 85 年。

英文摘要

Trade policy and competition policy share the same goal and supplement each others in regard to effectively use of domestic resources and to benefits consumers. The main purpose of competition policy is to protect and promote “competition” so that the consumer can enjoy goods or services in lower prices and better qualities. Trade liberalization policy, via reducing tariff and abolishing non-tariff barriers, aims to open up domestic markets and let goods and services distribute following in the comparative advantage rule.

Trade policy and competition policy conflicts in another way. Trade protection policy tends to protect the domestic industries and hinders competition therefore. Trade measures adopted by a government could be divided into tariff and non-tariff measures. Tariff affects competition in a direct way while non-tariff measure are more complicated and cover a broad range. Various trade measures affect the qualities and quantities of goods and services in different ways and raise different issues to be solved. Competition law protect and promote “competition” while trade rule considers competition as well as other values, including economic and political ones. Competition law tends to protect consumer benefits and trade law tends to protect producer, labor directly and consumer indirectly.

Regulations by national competition authorities differ from each others. Due to different enforcement efforts devoted, same regulations could get different results. There are even some countries do not have competition law. As the regulation and prohibition of anti-competitive practices affect global trade liberalization, efforts including cooperation among national competition authorities, harmonization among national competition laws/policies, broadening the coverage of competition law and ensuring the enforcement of competition law should be devoted to reduce international trade conflicts and enhance economic efficiency.