

出國報告（出國類別：開會）

出席世界貿易組織（WTO）「競爭政策 與貿易發展專題研討會」報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳淑芳專員

赴派國家：瑞士日內瓦

出國期間：107年6月10日至16日

報告日期：107年9月13日

目錄

| | |
|--------------------|----|
| 壹、參與會議之緣起及目的 | 1 |
| 貳、研討會重點 | 1 |
| 參、心得與建議 | 13 |

附錄：

附件一：講師簡介

附件二：會議議程

附件三：會議資料

壹、參與會議之緣起及目的

世界貿易組織（WTO）為提升競爭政策於貿易發展之認知、深入瞭解 WTO 協定之競爭政策基礎及促進會員間政策對話，WTO 秘書處於 107 年 6 月 12 日至 14 日在瑞士日內瓦舉辦「競爭政策與貿易發展專題研討會」（WTO Thematic Seminar on Competition Policy, Trade and Development: Reviewing Practical Experience with Existing）。每個會員國可提名 4 名資深官員參加遴選，至少 1 位來自貿易部門及 1 位來自競爭法主管機關，WTO 秘書處至多補助 30 位學員並接受 20 位自費學員（每國至多補助 2 名）與會。我國係由經濟部國際貿易局統一辦理報名，再請我常駐 WTO 代表團轉致 WTO 秘書處。本次研討會參與講師包括 WTO 秘書處官員、經濟合作發展組織（OECD）「競爭委員會」主席及其轄下「競爭與管制」第 2 工作小組主席、前美國聯邦交易委員會（USFTC）主任委員、聯合國貿易發展會議（UNCTAD）競爭與消費者政策小組主席、消費者團結及信賴協會（CUTS）常務董事等人（講師簡介如附件 1）。

按 WTO 係我國參與之重要國際組織，轄下「貿易與競爭政策互動工作小組」於 2003 年因各會員國意見分歧而停止運作。惟今日競爭政策之討論重點已與十餘年前不同，有部分會員國呼籲將「競爭政策」重新納入談判議題，我國於此亦採支持立場，即支持恢復 WTO「貿易與競爭政策互動工作小組」運作，以凝聚會員國共識。本次研討會係 2003 年後 WTO 第 2 次舉辦之競爭政策相關研習活動，參與本研討會有助掌握 WTO 相關貿易法規及相關議題最新動態，本會亦得適時對於 WTO 競爭政策議題提出建議。

本次出席研討會人員共來自 30 個會員國家，包括我國、巴林、巴西、中國大陸、哥倫比亞、厄瓜多、埃及、衣索比亞、印度、哈薩克、吉爾吉斯、馬達加斯加、馬拉威、墨西哥、蒙古、緬甸、巴拿馬、巴拉圭、菲律賓、俄羅斯、新加坡、聖克里斯多福及尼維斯、塞爾維亞、塞席爾、蘇丹、多哥、土耳其、烏拉圭、越南、辛巴威等國競爭法主管機關與貿易部門代表與會。

貳、研討會重點（議程如附件 2，會議資料如附件 3）：

本次研討會共為期 3 天，主要探討競爭政策與貿易條款間之關係，共規劃 7 項議題研討及 1 場分組討論，研討議題涵蓋「競爭政策：對促進貿易與發展之關聯性」、「競爭政策與智慧財產：與貿易有關之智慧財產權協定（TRIPS）及近期

發展」、「政府採購與競爭政策」、「服務貿易、競爭與電子商務」、「競爭政策與區域整合：近期趨勢及其對開發中國家之啟示」、「全球化經濟下之競爭政策：現階段之挑戰」，以及「競爭政策之國際合作」等。

研討會首先由 WTO 副秘書長 Xiaozhun Yi 先生致開幕詞，再由參訓人員逐一簡單自我介紹，隨即由 OECD 競爭委員會主席 Frédéric Jenny 先生以「競爭政策對貿易與發展之重要性：過去、現在與未來」為題進行報告。研討會情形摘要如次。

一、6 月 12 日：

(一) 議題：「競爭政策：對促進貿易與發展之關聯性」(Competition Policy: Relevance for Facilitating Trade and Development)

1. OECD「競爭委員會」主席 Frédéric Jenny 先生首先說明，WTO 會員國部長於 1996 年新加坡部長會議決定設立貿易與投資、競爭政策、政府採購透明化等 3 個工作小組，並指示 WTO 貨物委員會研究簡化貿易程序的「貿易便捷化」。惟於 2004 年 7 月，WTO 總理事會決定將貿易與競爭政策之間的相互影響（除了投資和政府採購透明化）排除於「杜哈部長宣言」工作期程外，貿易與競爭政策工作小組爰停止運作。

(1) WTO 對於競爭政策討論重點在於如何解決破壞貿易自由化或剝奪貿易自由化利益的跨國卡特爾。J 氏並以香港、新加坡、東南亞國家協會、馬來西亞等向 WTO 貿易與競爭政策工作小組 (WGTC) 提交的意見書為例簡要說明。

(2) J 氏指出，雙邊與自由貿易協定的數量和重要性急劇增加，確為已開發國家和新興國家提供促進國際貿易競爭的途徑，同時依 OECD 檢視的所有 (216) 自由貿易協定中，絕大多數 (88%) 以某種形式處理與競爭相關的議題，特別是「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP) 和「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP) 等大型區域協定納入更多規範，甚至可能會再次將競爭政策重新納入多邊或複邊貿易議程。

(3) 越來越多的自由貿易協定 (目前生效的協議的 88%) 以特定條款甚至整個章節用於處理與競爭相關的事項，這個趨勢延伸到發展中國家締結的自由貿易協定，其中已有 87% 協定包括競爭專章或條款。此外，依相關觀察樣本的自由貿易協定中有近 21% 承諾將以某種形式促進競爭，如 Costa Rica-Singapore、Thailand-Australia、我國與

Nicaragua 等自由貿易協定；同時，51%的自由貿易協定要求納入禁止反競爭協議和聯合行為的規定，並有多達 59%的自由貿易協定規定各方有義務禁止濫用市場力量；惟僅有 11%的自由貿易協定涉及反競爭結合案件。

- (4) 鑑於競爭政策近年蓬勃發展，已有越來越多區域或自由貿易協定納入競爭政策，最末 J 氏建議，WTO 未來或可就禁止出口卡特爾與制定廣泛自願合作架構等面向，作為競爭政策領域的工作重點。
2. 前美國聯邦交易委員會 (USFTC) 主任委員、現為 George Washington University 教授 William E. Kovacic 先生主要說明競爭與貿易產生的綜效、政策趨勢及有利環境等面向。
 - (1) K 教授首先介紹 Malcolm McLean 先生發明貨櫃的歷程。在發明貨櫃之前，個別運輸業者係將貨物放入自己的箱子來裝運，由於運送的外箱尺寸及材質等不一，在碼頭裝卸時除無法使用機具搬運且常發生貨品損壞問題，原為美國陸運大亨之 M 氏觀察到這個問題而發明用貨櫃裝運貨物，造就今日藉由海運的發達而形成國際貿易的繁盛。K 氏希冀經由這個例子說明或可藉由「競爭」激發新型態商業模式的概念。
 - (2) 為進一步說明一般民眾是否歡迎「競爭」這個概念，K 氏又以 1950 年代電話與 1980 年代相機的發明，以及從 1960 年代的大型電腦演進到現今的行動裝置等為例說明。此外，由於市場競爭，為獲取客戶青睞，廠商努力尋求降低成本與價格，並因而促使廠商尋求商品或服務品質的改善，進一步驅動創新、活絡市場交易，繼而促進國際貿易，使得全球經濟快速成長。競爭對社會而言也同樣帶來好處，例如促進治理更為優良的激勵措施，以及成為反腐敗的保障。
 - (3) K 教授隨後也說明競爭可能產生的破壞層面，並以美國底特律 Fisher Body Plant Number 21 工業區、美國匹茲堡 Jones 和 Loughlin 鋼鐵廠，以及伊士曼柯達軟片公司為例，闡述競爭也有可能帶來創造性毀滅的過程。
 - (4) 最末，K 教授認為，競爭政策實有利環境的改善和公共政策的推動，建議競爭法主管機關應時常透過倡議提醒社會大眾競爭帶來的好處，並適時回應如不平等和公共採購等社會需求。
3. WTO 資深顧問 Robert Anderson 先生說明 WTO 現行協定涉及競爭政策者，

包括與貿易有關之智慧財產權協定（The Agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights, TRIPS）、服務貿易總協定（The General Agreement on Trade in Services, GATS）基本電信服務之參考文件（The WTO Reference Paper on Basic Telecommunications Services）政府採購協定（The WTO Agreement on Government Procurement, GPA）等。

- (1) 有關 TRIPS 部分，肯認可能需要採取適當措施防止權利人濫用智慧財產權（第 8.2 條）；明確規範競爭法關於反競爭授權行為與條件的執行範圍；瞭解反競爭行為強制專利授權的原因；當 WTO 會員認為受到不利影響時提供（強制性）諮商權（第 40.3 條）。
 - (2) GATS 係用以處理涉及獨占和排他服務提供者的行為（第 8 條），以及建立一個關於反競爭商業行為的諮商架構（第 9 條）。
 - (3) 基本電信參考文件提升國家指定或受保護獨占在電信產業傳統角色的認知，並為會員國制定積極義務，維持適當措施，防止反競爭行為，並提出必要設施（essential facilities）概念。
 - (4) 鑑於綁標行為係政府採購常見的問題，爰政府採購協定主張必須執行競爭法之反卡特爾執法，以確保 GPA 目標不被圍標或綁標行為規避，同時 GPA 本身即為一項潛在的強大工具，可以加強競爭，使圍標行為難以進行。
 - (5) A 氏認為，競爭政策已有限但具體存在於 WTO 相關協定中，雖然或有誤用相關規定的可能，但未來若持續加強競爭與貿易社群間之對話，將可有效建立堅實的互助合作基礎。
4. WTO 秘書處 Anna Caroline Müller 女士說明 WTO 的核心職能，涵蓋促進 WTO 協定的實施和管理、作為談判論壇，包括關於新成員加入的談判、解決爭端的論壇、貿易政策審查機制的管理，以及與國際組織的合作等。本節 M 氏主要係就 WTO 貿易政策審查機制進行說明。
- (1) 為定期全面評估會員國的貿易政策與相關作為及其對多邊貿易體系運作的影響，WTO 因而進行貿易政策檢討（Trade Policy Review, TPR），每 2/4/6 年（3/5/7）對每個 WTO 會員國進行審核，迄今共已提出 371 個 TPR 報告，最近的 TPR 報告已將競爭政策規劃為一個獨立的小節，通常置於「影響生產和貿易的措施」乙節，並包含未實行競爭法的 WTO 會員報告。

- (2) TPR 報告中競爭政策部分的主要內容，包括競爭政策架構（包含與消費者保護相關的法律）、競爭法主管機關的體制架構、相關執法經驗（可能包括寬恕政策相關資訊、達成的和解、處分之罰鍰等）、調查程序（包括適用的標準/規則等）、價格管控政策、關於競爭政策的國際/區域/雙邊合作行動等。
- (3) WTO 貿易政策審議機構（TPRB）會議係作為分享競爭政策執行方面的經驗，討論與貿易政策有關的競爭問題，鼓勵 WTO 會員國制定競爭法，討論與競爭政策相關的問題等之有效平臺。M 氏並以墨西哥為例，說明 2012 年至 2016 年墨西哥競爭政策的發展，並於 2017 年 4 月在 TPRB 會議期間進行深入討論。
- (4) M 氏認為，在 TPR 報告中納入競爭政策措施以及在 TPRB 會議期間進一步討論，是對競爭政策措施就多邊貿易體系有效運作的相關性和可能影響之重要肯認（TPRM 的任務授權）；同時，WTO 入會過程或可作為具競爭性市場改革的平臺。
- (二) 競爭政策與智慧財產：與貿易有關之智慧財產權協定及近期發展（Competition Policy and Intellectual Property: the TRIPS Agreement and Recent Developments）
1. WTO 資深顧問 Robert Anderson 先生表示，依渠觀察，各國有關競爭法針對智慧財產權之執法方式或可分為 3 類：①傳統已開發國家如美國、加拿大、歐盟與澳洲；②初步替代法（initially alternative approaches）如日本與韓國；③新興方法即金磚國家經濟體（巴西、中國、印度、俄羅斯與南非）。而各國普遍已就專利授權行為、反競爭專利和解、有關標準必要專利（SEP）議題、專利主張實體（PAEs）行為、著重智慧財產權之競爭倡議等面向著手進行處理。有關專利授權部分，各國大致已提出有關於智慧財產權潛在反競爭濫用行為的規定，然而，在許多情況下，授權行為常被認為是豁免於競爭法，或者符合競爭法有關維持轉售價格、分配、回返授權（grant-back）與其他行為之補充性規範。而拒絕授權方面的處理方法則明顯不同，在某些國家可能構成濫用市場支配地位，而於其他國家（特別是美國）則常被認為屬於智慧財產所有權人之權利範圍。另一方面，限制競爭專利協議越來越受世界各國競爭法主管機關的重視，雖然只有少數國家提出正式之處理原則，但就 A 氏觀察的 11 國

中就有 6 國已透過倡議活動或執法行動處理這項議題。現階段與 20 或 30 年前的情況業已有所不同，對於利用競爭法處理智慧財產權議題已不再是少數傳統已開發國家之重要課題。

2. OECD「競爭與管制」第 2 工作小組主席 Alberto Heimler 先生主要說明藥品專利權與競爭法的關係。專利對於創新非常重要，因為它們是避免搭研發投資便車最有效的方式。一般專利保護期限為提交後 20 年，但某些領域的有效保護，例如藥品，僅有 11-12 年，這是因為法律規定在新藥上市之前需要進行全面性測試所致。然而，許多後續的專利權並不像第一個專利那樣進行高度投資，在藥品方面尤其如此，某些有利可圖的藥品，後續的專利主要是用於阻止學名藥的研發；常見的手法，在美國為延遲給付 (pay for delay)，而歐盟則是後續專利 (subsequent patents)。為激勵學名藥進入市場，美國於 1984 年制定 Hatch-Waxman 法案，為學名藥廠提供 4 種進入市場之機會，H 氏並以 Shering Plough 案為例簡要說明。而於 2013 年 Actavis 案，美國最高法院認為，原廠藥製造商對其競爭者提供逆向支付以解決專利訴訟的行為違反美國反托拉斯法。繼而，美國聯邦交易委員會在 2015 年宣布因 Cephalon 涉嫌違法阻礙睡眠障礙藥物 Provigil 之學名藥進入市場，而與 C 公司達成 12 億美元之和解協議。此外，H 氏亦簡述歐盟相關藥品案例，如 2015 年 Lundbeck 案、2005 年 AstraZeneca，以及義大利 2014 年 Roche-Novartis、Aspen 案等。
3. Anna Caroline Müller 女士簡報重點為專利權協議與強制授權。為瞭解關專利協議是否構成競爭法疑慮，歐盟進行相關產業調查，加拿大則是發布新的智慧財產權處理原則，而美國的觀點或可從 Actavis 併購美國學名藥廠 Amide Pharmaceuticals 案一探究竟。事業運用專利協議的優點在於可避免高額訴訟成本，並可有效就相關爭議或經濟效率達成協議，但也具有產生消費者無謂損失、維持不合理獨占、公共利益考量等相關議題。為說明藥品產業具獨占或寡占、高額創新成本、高度管制等競爭狀態，M 氏係以美國 Actavis 為例進行簡要說明。另一方面，歐盟執委會於 2008 年啟動藥品產業調查，並於 2009 年提出總結報告，指出學名藥進入市場緩慢，新藥進入市場的數量亦有所下降等結論。為此，歐盟執委會自 2010 年起，每年即對原廠和學名藥廠間的協議進行監控，且認為相關監督整體而言並未妨礙事業進行專利協議，因此執法行動仍然是必要的。M 氏

隨後並以 Lundbeck 案、Fentanyl 案簡要說明。此外，加拿大智慧財產執法處理原則 (Intellectual Property Enforcement Guidelines, IPEGs) 係採整體「合理原則」(rule of reason)，為競爭法在專利授權的適用提供指導。

二、6月13日：

(一) 政府採購與競爭政策 (Government Procurement and Competition Policy)

1. William E. Kovacic 教授指出，據估計，公共採購之全球支出總額每年約計 95 億美元，約占各國國民生產毛額 15%至 50%不等，公共採購，如基礎建設對生產力的成長率與經濟活動的重要性已不言而喻。公共採購為人垢病之處在於公、私部門間之行為不端，以及政府內部人士暗渡陳倉等現象，為端正此等歪風，K 氏認為或可從分析反托拉斯大數據 (Big Antitrust Data)、檢測採購流程、改革採購流程等方面著手，希冀藉由蒐集數據和研究採購活動、確認提高計畫有效性之策略、重新檢視採購流程、設法降低招標成本、與相關機關進行合作等方式，遏阻公共採購之不法行為。
2. Alberto Heimler 先生則是著眼於共謀與圍標行為之特性。鑑於圍標與輪流投標或批量分配有關、圍標行為不僅限於單一投標 (沒有批次) 並且常見、投標人的投標提案常與其他投標人使用相近的訊號等特性，主管機關或可藉此發掘可能的圍標行為。為此，H 氏認為投標規定影響共謀的可能，倘能透過適當的採購人員激勵措施，並提升誘因令政府官員向競爭法主管機關提報可疑投標，或可降低潛在的圍標行為。
3. Robert Anderson 先生係簡要說明 WTO 政府採購協定 (the WTO Agreement on Government Procurement, GPA) 基本特性與主要內容、可能的角色、促進競爭或打擊圍標行為的作用等。GPA 為 WTO 之一項複邊協定，而有關 GPA 的主要內容，包括關於參與每個締約方涵蓋的採購市場之國民待遇與無差別待遇、依據 GPA 附錄 I 的詳細時間表定義的涵蓋範圍、基本程序要求等，以確保透明度及公開競爭、執行關於 WTO 爭端解決機構之運用以及國內審查程序的規定等。GPA 涵蓋包括我國在內之 47 個 WTO 會員國，目前尚有 10 個 WTO 會員國家尋求加入。此外，由於 GPA 具有在擴大潛在競爭對手/增加多樣性 (透過引進外國競爭對手)、促進競爭透明度措施 (例如採購機會的系統廣告/相關資訊的可用性) 等作用，GPA 實可作為促進競爭的因素。

(二) 服務貿易、競爭與電子商務 (Trade in Services, Competition and E-Commerce)

1. William E. Kovacic 教授指出，熊彼得於 1942 年出版之「資本主義、社會主義與民主」(Capitalism, Socialism and Democracy) 一書中指出「創造性破壞」(Creative Destruction) 為來自新商品、新技術、新供應來源、新型組織的競爭。基於不斷創新，市場上因而有快速取代的現象，產生更複雜的商業模式，亦加速網路效應。這種商業數位化，已產生市場重新界定、增加/分散資訊、人工智能與勾結、價格歧視等影響。其中，有關市場界定與市場力量的測量，首推 AT&T 與 Time Warner 結合案，而近年新產品或服務，則以購買書籍 (Amazon) 行為的改變最為典型；此外，尚有交通運輸 (Uber) 及住宿業 (Airbnb) 之共享經濟等議題，在在皆清晰可見。另外，有關價格效果部分，亦有如航空業之價格比較工具等可供說明。在現今數位經濟環境下，常引起勾結與排他之私人行為扭曲、進入障礙與智慧財產權授予程序之政府干預的扭曲等競爭議題。因而，K 教授主張競爭法主管機關應適時預測限制競爭行為對「破壞」的反應，以知識庫作為基礎，善用 OECD 競爭評估工具書 2.0 進行倡議活動，並與國際競爭社群適時進行合作，以收成效。
2. Robert Anderson 先生簡要說明服務貿易總協定 (GATS) 中之競爭政策、基本電信參考文件等範疇。GATS 與競爭政策有關之條款為第 8 條與第 9 條。GATS 第 8 條係用來處理涉及獨占及排他性服務提供者的行為，「各會員應確保在其境內之獨占性服務提供者在相關市場提供獨占性服務時，並未違反其基於第 2 條 (最惠客戶條款) 及特定承諾之義務。」而 GATS 第 9 條則是建立關於限制競爭商業行為的諮商架構。至於「基本電信參考文件」(Basic Telecoms Reference Paper)，則是用來提升國家指定或受保護獨占在電信產業傳統角色的認知，並為會員國制定積極義務，維持適當措施，以防止反競爭行為。最末，A 氏並以 Telmex 個案進行簡要說明。
3. Anna Caroline Müller 女士則是簡報歐盟電子商務產業調查報告重點。歐盟自 2015 年 5 月啟動電子商務之產業調查，經檢視近 1,900 家公司的事證和大約 8,000 份分銷合約後，於 2016 年 9 月發布初步調查報告，再就 66 家關係人提交之資料進行諮商後，於 2017 年 5 月提出總結報告；該

總結報告涵蓋電子商務（E-Commerce）與數位內容（Digital Content）兩大範疇。有關電子商務主要發現為提高價格透明度與相關競爭；小型經銷商更容易接觸消費者，而不是大型製造商具有戰略利益；製造商越來越喜歡利用本身的線上零售通路進行銷售，因而與經銷商競爭；增加使用選擇性分銷系統，其中產品只能由預先選定的授權銷售商銷售；增加使用合約限制以利控制產品分配等。因此，涉及電子商務之競爭議題包括分銷、轉售價格、市場與地域封鎖等。另一方面，數位內容則是主要瞭解到數位內容的提供鼓勵數位內容市場的創新活動，從而產生各種新興服務和商業模式；數位內容版權所有者的授權對數位內容提供者至關重要，以及決定市場競爭程度的關鍵因素；授權具吸引力內容的權利所有者往往要求數位內容提供者預付費用、最低保證和每項產品的固定費用，而不管用戶數量的多寡；參與調查近 60% 的數位內容提供者已經與權利所有人達成地域封鎖共識；針對特定市場狀況和潛在的合理性進行評估。由該總結報告可知，電子商務和數位內容市場是全球競爭法主管機關面臨的新興挑戰，歐盟執委會將透過競爭政策加強市場整合。

（三） 競爭政策與區域整合：近期趨勢及其對開發中國家之啟示（Competition Policy and Regional Integration: Recent Trends and Implications for Developing Countries）

1. WTO 秘書處 Nadezhda Sporysheva 女士說明區域貿易協定競爭政策之近期發展及其對國際合作之意涵。WTO 截至目前已接獲 280 份區域貿易協定（RTA）通報，而這些 RTA 之競爭條款，係用以確保貿易自由化帶來的潛在收益不會受到限制競爭行為的影響，並得以促進經濟效率、發展和繁榮（如美國—新加坡 RTA 的「經濟效率和消費者福利」）。此外，歐洲地區之 RTA 則著重在限制競爭行為、國家援助，大洋洲係強調競爭制度的協調，而跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP）則出現關於私人訴訟權利的新規定，且該等權利僅有 2% 的 RTA 於競爭專章中進行規範。根據統計，前開 280 份 RTA 中已有 155 份 RTA（約佔 56%）訂定競爭政策專章。此外，CPTPP 並針對國營事業（SOE）和指定獨占事業之監管明定相關條款，包括禁止 SOE 對自由貿易區內的其他買方或供應商採取差別待遇、確保 SOE 購買與銷售行為係基於商業考量、透明度條款等。大多數 RTA（約 80%）理解到競爭政策的重要性，自 2000 年以來，

各國往往在其 RTA 設立競爭專章，且約計 60-80% 之 RTA 涉及/提及反競爭行為和 SOE 等議題，同時，約莫具半數的 RTA 涉及競爭法執法原則。競爭法主管機關未來是否繼續仰賴 RTA 以促進競爭政策之合作，仍有待後續觀察。

2. Alberto Heimler 先生係以歐盟為例，強調區域整合的重要性。H 氏首先說明，歐洲條約係希冀以經濟整合作為戰爭和破壞的解決方案，並透過商品、服務、資本及人員等自由移動、反托拉斯條款以及國家援助控制等各種工具達成該等目標。H 氏認為歐盟得以成功運作，不外乎是尊重自由移動原則，同時，每個國家皆能自主監管並由法院進行最後監督。再者，對於公司和個人而言，如果遵守其國內法規之成本提高時，歐盟將採行可建立同質監管環境的指令和法規，且這些指令和法規不得影響歐盟條約中規定的主權；另為避免管轄權衝突，法院並提出「有效解釋原則」(法文為 *effet utile*) 的概念。無論如何，指令和法規是歐盟所有成員國必須達到的最低要求。眾所周知，歐盟經濟整合的階段依序為自由貿易區（但貿易政策獨立）、關稅同盟（共同貿易政策）、共同市場（4 種自由）、貨幣聯盟、政治聯盟（共同防禦和外交政策），以及完全整合（共同稅收和社會保障）。此外，歐盟運作模式，可分為分權式與集權式二大類。整體而言，分權式運作模式係指各會員國可以自由規範標準、專業資格與社會立法（*social legislation*），惟不得違反無差別待遇（*non-discriminatory*）原則；而集權式模式則立基於單一標準合理性源自於市場不完美的見解。歐盟模式的成功在全球區域協定中無疑是獨一無二的，雖然有其他仿效者如東南亞國協（ASEAN）、東南非共同市場（COMESA）等，惟渠等仍有很大的努力空間。

三、6 月 14 日：

(一) 全球化經濟下之競爭政策：現階段之挑戰（*Competition policy in the Global Economy: Current Challenges*）

1. William E. Kovacic 教授係以產業政策的角度探討競爭法主管機關處於經濟全球化下的角色，並提供相關實例說明。K 教授首先要求與會學員思考，是否所有的公共政策，包括競爭法與競爭政策皆會影響商業活動。政府常見之橫向計畫（*Horizontal Programs*），如教育、基本的研究發展等，在現今網路高度發展的經濟環境下是否仍可適用；而其他垂直計畫

(Vertical Programs) (按部門或公司劃分)，如補貼、關稅、配額等是否仍能達成一定目標？以美國為例，較為成功的橫向計畫包括加州大學系統、美國軍人權利法案 (Government Issue Bill)；而較為失敗的垂直計畫則為民用核電、基礎研究、補貼等。因而，K 氏主張競爭法主管機關應禁止國家補助管制 (State Aid Controls)，並就公共採購進行監督，適時利用 OECD 提出的競爭評估工具書進行目標辨識、將目標與手段相互配合並評估結果。末了 K 氏並以金磚五國相關經驗佐證，例如南非進行的公共利益測試、中國大陸的公平競爭審查機制、俄羅斯的公共採購角色等。

2. Alberto Heimler 先生指出，如果規模經濟是增加利潤的主因，那麼它們應該伴隨著更高生產力的成長率；相反的，我們卻觀察到該成長率減緩的現象，因而有部分經濟學家認為反托拉斯執法並未達到應有的成效。H 氏認為，儘管結合管制與濫用市場優勢地位已達一定競爭法執法成果，惟仍面臨相關挑戰，例如，基於非價格效果難以證明的情形下，具限制競爭效果的水平結合管制仍嫌不足，如歐盟結合處理原則中並未提及非價格效果，同時，結合管制之協同行為 (coordinated conduct) 執法不力，特別是歐盟自 1999 年 Airtours-First Choice 案以來就沒有其他個案，已足資證明。另一項可能的問題是，多元的金融投資者提高持有競爭事業的股權。現今大型機構投資者共同擁有 2/3 以上的私募股權，高於 1980 年的 1/3，因此投資者擁有競爭對手的所有權已相當普遍，而使得企業間的競爭力降低，導致價格上漲。此外，由於具優勢地位的資訊技術平臺興起，繼而產生相關監管問題，如 UBER。競爭法主管機關或應適時透過如 ICN、OECD 等國際組織之協助，並參與區域或跨境競爭法之合作，以提升執法成效。
3. Robert Anderson 先生則表示，WTO 工作重點並不在於具體案例之國際合作或促進競爭法執法技巧，而是強調在制度上提升競爭政策的作用，同時催化有關貿易方面的競爭政策，諸如政府採購、智慧財產、產業政策等。雖然 WTO 自 1996 年 12 月新加坡部長會議即已展開競爭政策的討論，並以「杜哈部長宣言」肯認多邊架構，且指示會員制定談判方式，惟於 2004 年 7 月後，尚無開展進一步競爭政策的討論。這是由於 1990 年代至 2000 年初期，發展中國家缺乏足夠談判或執行能力，此外，自

2010 年以來，競爭法主管機關在沒有 WTO 的協助下即已蓬勃發展，並與其他國際組織，如 OECD、UNCTAD、ICN 等合作無間，因而 WTO 將競爭政策置於工作重點之外。鑑於跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP) 近來的發展，A 氏並提出競爭專章的關鍵要素供學員參考，包含在經濟效率與消費者福利下，要求採用/維持競爭法以解決反競爭行為、競爭法執行中程序公平和透明度的要求、私人訴訟權利、與各方競爭法主管機關進行執法和技術合作（能力建置）等。

(二) 競爭政策之國際合作 (International Cooperation in the Area of Competition Policy)

1. William E. Kovacic 教授主要就 ICN、OECD 及 WTO 於建構制度可能的角色進行說明。一般而言，競爭法主管機關與相關制度之建置，主要以競爭政策執行的角度考量，近年由於跨境執法案件日益增加，競爭法主管機關間藉由 OECD、ICN、UNCTAD、WTO 等重要國際組織建構全球執法網絡，並依各主管機關所處之地理位置，時常組成有效的區域執法社群等，在在皆是希望藉由執法網絡來達成執法上的綜效。另外，為擴大競爭法執法成效，除競爭法主管機關外，各級法院、學術機構等亦可視為廣義的執法機關；為進一步提高執法效能，競爭法主管機關近來亦常就人力資源、作成決定程序、品質管控等進行一定程度的改革。此外，K 氏並期盼透過 OECD、ICN、UNCTAD、WTO 等重要國際組織所提供之資源，提升競爭法主管機關之領導知能、辦案技巧與資源分配等能力。
2. UNCTAD 競爭與消費者政策小組主席 Teresa Moreira 女士則是簡述 UNCTAD 在競爭政策、發展與制度建置上的角色。鑑於競爭可提高效率、促進創新、提供更全面的產品選擇與更好的品質，從而提高消費者福利，因而競爭相當重要。貿易自由化利益可能受到私人貿易障礙的破壞，如公司之間的限制競爭協議和濫用市場力量等，由此可知，競爭法和競爭政策得以補充貿易政策的不足。競爭政策是實現經濟發展的重要工具，正如「1980 年聯合國套組」(United Nations Set of Principles and Rules on Competition) 所肯認。UNCTAD 主要的任務是負責處理經濟發展與貿易成長的聯合國機構，而其三大主要支柱則為建立共識、研究與分析、技術合作。截至目前，UNCTAD 主要進行的技術合作，包括 COMPAL (針對 17 個拉丁美洲國家)、MENA(針對 8 個中東及北非國家)、CEMAC

(8 個中西部非洲國家) 等計畫。世界各地越來越多國家採行競爭法，表示該法對經濟發展與成長的潛在貢獻。另外，軟性法 (soft law) 和技術合作是向全世界傳播競爭、促進經濟成長的關鍵手段。區域貿易協定為法律一致性與跨境合作提供適當的架構，適時的加強國際合作，進一步發展聯合工作項目，改善國際組織和網絡之間的協調，為發展中國家和經濟轉型國家提供技術援助和能力建置，以達到聯合國的全球永續發展目標。

3. CUTS 常務董事 Rashid Kaukab 先生簡要說明競爭政策於公民社會的角色與發展中國家之革新。CUTS 係於 1983 年於印度成立之消費者保護機構，截至目前為止，在亞洲與非洲共計 30 多個發展中國家完成相關計畫並促進競爭革新，整體而言具有三項要點，包括競爭與消費者保護目標和政策之間的融合、競爭法主管機關與目的事業主管機關間的綜效、一定程度的財政，就技術和人力資源進行援助。公民社會組織參與競爭政策之階段，涵蓋規劃政策/法律發展的全面和包容性進程、建立支持性環境、實際執行等。K 氏並認為，藉由強烈的意願、承諾和願景，透過資訊、知識以及多方關係人致力建構競爭文化，支持國際社群和相關網絡，如 ICN 等，以維持向前。
4. 其後，大會即以「競爭政策國際合作之未來」(The Future of International Cooperation on Competition Policy) 為題，請與會學員進行分組討論。

參、心得與建議

- 一、本次研討會雖是能力建置性質，為提升課程豐富度，大會於第 3 天下午進行「競爭政策國際合作之未來」分組討論，提供來自競爭法發展程度不同之各國參訓代表就其國家發展現況分享相關經驗，並於討論最後，由各分組推派代表上臺交流各組心得，討論成效及互動情形獲各國參訓代表一致好評。建議本會未來辦理相關競爭法活動時，或可適時規劃分組討論，擴大活動參與效益。
- 二、依 WTO 秘書處本次規劃之研討會議程，可見近年自由貿易協定與區域貿易協定等普遍納入競爭政策之風潮已引起 WTO 秘書處之重視，鑑於競爭政策對貿易政策之影響力日增，競爭政策重回 WTO 工作議程已指日可待。
- 三、近來國際組織逐漸採行無紙化措施處理其會議資料，WTO 秘書處本次於會

場並未提供紙本資料，而是將相關課程資料及簡報上傳至雲端硬碟，並提供專為此研討會所設計之應用程式（App），以利與會代表藉由其行動裝置下載相關會議資料，獲得與會代表高度肯定。本會未來辦理相關競爭法活動時，或可適時參採相關作法，以節省相關經費支出。

四、本次研討會各項議題討論內容值得本會參考，為利同仁瞭解本會議討論內容，相關會議文獻資料將建置於本會 BBS 網站供同仁參閱利用。