

出國報告(出國類別：開會)

出席世界貿易組織「競爭政策、
貿易與發展」研討會
會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：楊哲豪 專員

赴派國家：瑞士日內瓦

出國期間：113年7月17日至113年7月19日

報告日期：113年9月23日

摘要

本報告概述113年7月17日至113年7月19日，由世界貿易組織(TWO)舉辦之「競爭政策、貿易與發展」研討會參與情形，分別就出席學者專家專題演講及討論議題摘要報告，最後對於本次會議參與情形提出心得及建議。

目錄

| | |
|-----------------------------------|----|
| 壹、會議目的..... | 4 |
| 貳、會議過程..... | 4 |
| 參、心得..... | 18 |
| 肆、建議事項..... | 18 |
| 伍、附錄：世界貿易組織「競爭政策、貿易與發展」研討會議程..... | 18 |

壹、會議目的

世界貿易組織(下稱WTO)為提升會員國間對於貿易與競爭政策如何支持經濟發展之認識，定期舉辦相關主題課程，由各會員國推派有關部門人員，遴選後參與會議。本次研討會於113年7月17至7月19日假WTO日內瓦總部舉行，出席人員主要為各國經濟貿易與競爭法主管機關人員。本次會議主題聚焦於智慧財產權協定、服務貿易總協定及政府採購等議題與競爭政策之關係，並透過相關案例，使與會人員進一步瞭解前述議題。

貳、會議過程（議程如後附）

一、會議名稱：競爭政策、貿易與發展研討會(Workshop on Competition Policy, Trade and Development)。

二、會議概述、講師與參訓學員：

本研討會議程共計3日，全程以英文進行。內容略以國際競爭政策概況、競爭政策與經濟發展、WTO內外之貿易與競爭概況，以及國際競爭政策合作等議題，議程詳如附件。

本次會議講師由WTO與受邀之競爭法相關領域專家組成，包括OECD競爭委員會主席Frédéric Jenny先生，聯合國貿易和發展會議(UNCTAD)競爭與消費政策部門主席Teresa Moreira女士、世界智慧財產權組織(WIPO)智慧財產權與競爭政策執行長Giovanni Napolitano先生、瑞士競爭委員會Philipp Wegelin先生，紐約大學Eleanor M. Fox教授、歐洲自由貿易聯盟David Sveinbjornsson先生，以及WTO秘書處政府採購與競爭政策組組長Reto Malacrida先生等。與會人員則來自孟加拉、貝里斯、波札那、喀麥隆、中國、哥倫比亞、多明尼加、薩爾瓦多、甘比亞、牙買加、約旦、寮國、模里西斯、摩爾多瓦、蒙特內哥羅、摩洛哥、莫三比克、緬甸、巴基斯坦、巴拉圭、菲律賓、俄羅斯、薩摩亞、塞內加爾、塞席爾、南非、泰國、越南、尚比亞及我國等共30人參與。研討會全程於WTO日內瓦總部Centre William Rappard舉行，並由WTO支付機票、住宿及部分生活費用。

三、會議內容：

謹就研討會各主題內容摘錄如下：

(一)開場(Opening remarks)

本研討會首先由WTO副秘書長Johanna Hill女士代表WTO歡迎各國代表與會，並恭喜眾人自上百封報名表中脫穎而出。其表示，競爭政策普遍存在於WTO相關貿易協定中，占有相當重要的位置。試想如果市場中所有經銷商都與同一家國際供應商簽訂獨家供應契約，其他供應商即沒有參與市場的空間。在這樣封閉的市場中，消費者將因此無法獲得更便宜、更高品質之商品與服務而受害。故唯有競爭政策有效運作時，貨物始能自由進出市場，嘉惠消費者。

因此，不論是WTO或其他國際組織，都相當重視貿易政策與競爭政策的互動關係，在眾多貿易協定中，也都可以見到競爭相關章節的蹤跡。這也是本研討會特別挑選部分參與者係來自貿易部門，部分參與者則來自競爭法部門的原因。有時候貿易政策與競爭政策之間不全然是相輔相成的關係，產生衝突的情況時有所聞，舉例而言，貿易政策中常見的關稅(Tariffs)本身就是反競爭行為的展現，但關稅卻同時也是許多政府實現政策目標的方法之一，故在其間如何調和多元政策目標，會是各國所關心的事項。因此接下來3天的議程中，將進一步討論相關議題，祝福所有與會者均能有所收穫。

(二) 國際競爭政策(International Competition Policy)

1、WTO秘書處Lozindaba Mbvundula女士：

本場次由WTO秘書處Lozindaba Mbvundula女士向與會人員介紹目前國際競爭法制的法規架構。目前國際競爭法制的相關架構，可依據「政府間/競爭法主管機關間」以及「無約束力/有約束力」各2種指標，劃分為4種類型。首先，在「政府間不具約束力」之競爭法制方面，如聯合國對於競爭提供一系列多邊原則與規則，以用於控制各國對於商業行為之限制，而聯合國貿易和發展會議(UNCTAD)也曾在1993年提出「競爭示範法案」，供各國制定競爭法規時參考，此外，經濟合作暨發展組織(OECD)也對於各項競爭議題著有大量的參考文件。

至於在競爭法主管機關間，也存在許多不具約束力的合作協定，如國際競爭網路(ICN)，目前已有130多個國家，約140多個競爭法主管機關參與，其提供了相當豐富且多元的競爭政策討論、報告、工具及工作計畫等。另外，

有些政府之間也會簽訂具有拘束性的競爭法合作協定，如加拿大與墨西哥之間、巴西與阿根廷之間都存在類似協議，據統計目前約有20個。

雖然WTO目前沒有針對競爭事項提供獨立的協定，經常的作法是將競爭議題融入，作為商業協議之一部分，其理由是為了控制貿易協議中可能出現的反競爭行為與參進障礙，並依據個別情形保留適當調整的彈性。在區域架構下，區域的競爭協定、區域貿易協定(FTA)中也經常載有競爭的相關內涵。因此，國際競爭法制在現今呈現相當多樣的發展結構，傳統上WTO雖多仰賴具有約束性的協議方法，但各國也逐漸有採納不具約束性的競爭共識的趨勢。

2、OECD競爭委員會主席FRÉDÉRIC JENNY先生：

接續由OECD競爭委員會主席FRÉDÉRIC JENNY以視訊方式發表演說。1990年代世界經濟全球化的浪潮，許多國家經濟顯著發展，脫離貧困，應歸功於國際貿易之存在。一個國家的消費者如無法獲得某項商品或服務，其可能性至少有二：其一是該國沒有生產該商品或服務之資源，其二則是市場規模太小，無法吸引廠商參進市場從事生產。因此，透過國際貿易，消費者可獲得原先無法取得之商品或服務，從供給端的角度，國際貿易亦使小經濟體可接觸到其他區域的消費者，擴大市場範圍，享有規模經濟及效率之好處。

「競爭」在其中扮演之角色可分為兩個層面，首先競爭可消除參進壁壘，因為競爭之本質，即是允許有效率之廠商進入市場，而面對外來廠商競爭，本國廠商可以選擇通過提高自身的生產力來降低成本，或是透過創新使產品差異化。換言之，在開放市場競爭的環境下，企業有更大的誘因發展創新，並透過改善商品品質或降低成本以提升競爭力，這一切皆優於沒有競爭者挑戰時的水準。

然而要注意的是，雖然貿易自由化消弭了國家層級的貿易障礙，但在國內層面倘仍有「私人」的貿易障礙，亦無法享受到貿易帶來的好處。譬如說當地廠商可能透過濫用市場優勢地位或聯合行為的手段，阻止外國競爭者進入市場。故可謂貿易雖然促進競爭，但競爭也恰好是貿易好處實現的必要條件。

故總體來說，貿易與競爭之結果均可促進經濟發展，且兩者密切相關。

如果沒有貿易自由化，競爭政策就無法發揮作用；同理，如果沒有競爭的環境，貿易自由化亦難以實現，也因此貿易政策與競爭政策間彼此係相互補充的關係，都應該在政府整體政策框架中予以考慮。

(三) 競爭政策與發展(Competition Policy and Development)

本場次由UNCTAD Teresa Moreira女士擔任與談人，並回應主持人之提問。主持人詢問，Teresa女士過去曾負責制訂聯合國1980年有關競爭行為相關原則(The United Nations set of principles on competition)及2007年競爭示範法(Model Law on Competition)，爰請教上述兩者係相互獨立，或競爭示範法係基於競爭行為相關規則所制訂？此外，上述兩者均是不具拘束力的協議，也有部分規範重疊，分別制訂2種規範之理由為何？

Teresa女士回應，1980年聯合國通過有關競爭行為之相關原則，其重要性在於該原則肯認競爭法與競爭政策對於國家發展之貢獻，同時賦予開發中國家可依據個別情況制定及實施競爭政策。譬如在南非的競爭法中，就有公共利益衡量之相關規範，其他開發中國家的競爭法也或多或少有類似內容。這些建議或協議雖然不具拘束力，但由聯合國發布這些原則，仍可發揮相當大的影響力，其他國際組織也可以基於這樣的原則持續發展其他的競爭政策與規則，並逐漸導入各國法制中，故以個人觀點，聯合國競爭原則的重要性更勝於示範法。當然，推行競爭政策有時可能會帶來市場動盪，但推行競爭政策並建立競爭文化對於一個國家來說係屬重要，尤其是開發中國家。因為開發中國家多半希望透過國際貿易進入國際市場，提升出口並吸引外國投資，因此這種發展和對政策的逐步共識與國際貿易密切相關。疫情後的經濟危機和地緣政治局勢，使部分國家重新考慮保護主義，讓整體的推行出現變數，也可能影響各國對於競爭政策的看法，但對於尚未採納競爭立法的國家來說，我們仍然是鼓勵渠等能夠意識到競爭政策所帶來的好處，並在制定政策時考慮到這些長遠利益。

(四) 競爭政策與貿易政策(Competition Policy and Trade Policy)

本場次由WTO秘書處政府採購與競爭政策組組長Reto Malacrida先生擔任主講。其首先指出，競爭政策與貿易政策之間並不是兩條平行線，有時競爭政

策會是貿易政策，貿易政策也有時會是競爭政策，因為一個具有市場支配力量的事業，可能會為了維持國內市場的市場地位，而去阻礙進口，故可說貿易政策幾乎都與競爭有關。貿易開放的程度實際上都會以進口的方式影響到國內市場，因此至少在理論上，貿易政策的開放會導致外國競爭者參進國內市場，造成競爭增加，所以貿易政策也可說與競爭有關。

在相似之處方面，不論是競爭政策或是貿易政策都關心消費者利益，在競爭法，其當然關心消費者利益，很多時候競爭法主管機關會被要求必須證明事業行為對於消費者利益的可能損害，不論是更高的價格、更低的品質、更低的產出、更低的可用性或是更少的創新等方式；貿易政策的本質也是讓消費者可透過更低的價格取得商品，或在相同的價格條件下取得更高品質的商品，故兩者的本質可謂相當類似。

相異之處方面，貿易政策實務上仍存有眾多由政府所創造的「貿易限制」，或稱「貿易壁壘」，當然這是WTO不斷試著要改善的目標，不過競爭政策相較之下比較關心由私人企業透過反競爭行為所構築的障礙，故兩者關心的面向有些差異。此外，貿易政策關心生產者的利益，這與競爭法較偏向消費者的面相有點不同，這也導致貿易政策會比競爭法更關心就業問題，在這樣的考量下，常會出現透過關稅以保護國內產業，避免國內就業問題的做法。

貿易限制在WTO的規範裡當然具有嚴格的條件與限制，因WTO從立場上本來就推崇自由貿易，故不會支持一個國家保護或培養國內具有競爭優勢的企業。但無論如何，當違規行為發生時，無論是貿易政策或競爭政策，WTO都有相關規則可以約束，亦存在爭端解決機制，如果會員國忽視規則，將自行承擔風險。在競爭法，主要會針對個別公司進行懲罰，比如罰款；在貿易領域雖然沒有懲罰的概念，但有重新衡平的機制，譬如一個國家如果非法提高貿易壁壘時，WTO的做法即是允許受影響的國家在一定範圍內採取相應的對抗措施。

雖然WTO不會要求會員國均應採行競爭法，但截至目前大多數會員國都有實施競爭法，但問題在於，其競爭政策是否與貿易政策立場一致。競爭法雖然不會直接要求政府對外國競爭者開放市場，但一個國家如果拒絕對外開放市場，將剝奪該國自外國競爭中獲得更大收益的機會。舉例來說，如果在貿易政

策中設定過高的關稅，將導致外國商品無法進入，使國內供應商失去外部競爭，因此當我們制定或修改貿易政策時，都要考慮這些政策對於競爭之影響。

實務上另有一點需要注意的是，如果真的實踐貿易自由化、對外開放市場競爭，首先應先確保國內供應商習慣在競爭的環境中運作，確保渠等在國內市場中具有競爭力，若否，則開放市場後國內廠商自無法與國外廠商競爭，而有被淘汰的風險，這可能會產生很多失業者，衍生政治問題。雖然上述情況並不一定會發生，但仍建議要有先後順序。首先，應確保國內具有一個有競爭力的國內市場，實行競爭法並積極執行，以確信國內供應商習慣面對競爭，接著再開放市場。順序上當然也可以兩者兼顧，在一邊導入外國競爭的同時，同時確保國內競爭法有效執行。故本節的結論在於，雖然競爭政策和貿易政策理論上分別獨立，但仍強烈建議各國應盡可能加以整合，相互協調，以避免無意間的干擾。

(五) WTO之競爭政策與貿易政策(Trade and Competition in the WTO)

1、WTO秘書處Martin Roy先生：

本場次將進一步探討WTO相關貿易政策與競爭之互動關係。WTO秘書處顧問Martin Roy先生首先以「服務貿易總協定(General Agreement on Trade in Services, 下稱GATS)」中對於「電信業」之條款為例(下稱本文件)，探討GATS與競爭相關之條款。首先在該文件中指出，政府應採取適當措施以確保該領域不存在反競爭行為，但其中未說明何謂「適當措施」，因此會員國之間仍具有一定彈性，可因地制宜。

在電信產業中，與競爭密切相關的是「電信互連」之議題，舉例來說，當消費者使用瑞士電信(Swisscom)撥打另一家電信公司用戶之電話，電信公司之間即需要互連。過去具有優勢地位的業者，通常會在互連過程中對於新進電信業者收取非常高額的互連費用，以排除競爭，故本文件即對於互聯服務訂有相關義務，其核心在於互連費用必須是成本導向，且該原則亦包含國際互連。以Telmex案為例，Telmex是墨西哥最大的電信公司，在當地具有優勢地位。當時美國有些電信業者，如AT&T即認為，Telmex通過收取高昂之

互連費用，以維持其在墨西哥市場的主導地位，阻礙公平競爭，違反上述文件所載之義務。

另外，本文件也要求會員國電信監管機構應具有相當之獨立性。因為過去許多電信事業均是政府持有，甚至由政府部門直接經營，故本文件即要求電信監管機構必須獨立於主要供應商，另外亦有要求電信業者應提供一定水準之服務、覆蓋國家所有地區，以及有限資源如頻譜分配應公平管理等。

這些文件隨著時間變化當然會產生不同的看法。如WTO即曾經嘗試將本文件有關競爭之條款，進一步擴展至所有的電信服務，包含增值與非增值服務，許多支持者希望透過JSI（共同聲明倡議）的方式，將本文件擴展到所有電信服務領域，但最終未能達成共識。雖然如此，但在努力之下最後仍然成功將部分內容透過補充條款的方式納入，包含方才提到電信監管機構獨立之義務、確保電信監管機構不持有任何電信業者之股份，或於其中擔任管理職務等規定，即是在這個脈絡下產生。電信產業向來是眾多競爭問題的起源之地，WTO也不斷思考如何持續精進，或許這些原則也可為其他產業，特別是數位經濟相關產業帶來啟發。

2、世界智慧財產權組織秘書處Giovanni Napolitano先生：

接下來由世界智慧財產權組織(WIPO)秘書處Giovanni Napolitano先生就競爭政策與智慧財產權保護之議題發表演說。首先，講者提到自古以來，專利權人常會被視為獨占者，即使在2006年美國最高法院已明確指出，專利權人並不等於獨占者，但你仍會發現有在許多判決中依然堅持這樣的假設。不過事實上，因為其他競爭業者也會透過其他專利，在同一個市場中提供類似的，或具有替代性之商品或服務，也因此沒有理由相信一個廠商持有專利即是市場中唯一的經營者。

通常人們也會說，競爭法和智慧財產權法都有保護創新的功能，這也是兩者被稱為互補的原因。進一步來說，智慧財產權所欲保護的範圍，本質上是某種「差異化的特質」，不論是在產品、服務、歌曲或是書籍，其實競爭所要保護的標的也相當類似，一家事業競爭力的核心，即是其商品或服務與其他競爭同業之差異，像是品質更好、更便宜，或速度更快，且這些差異恰

可滿足消費者的需求。這樣的互動關係也出現在競爭法有關「結合」的議題中，因為在事業結合過程，經常可能涉及智慧財產權的轉讓，這不僅是需要考慮結合後參與結合事業透過該專利可能進一步發展的創新能力，有時也會涉及未被使用的商標或未實施的專利，而使得市場占有率的評估相當困難。因此WIPO目前正在進行的一項工作，就是研究如何幫助競爭法主管機關在智慧財產權方面可以更全面的評估整體市場概況，以及市場未來可能的走向。

另外，WIPO幾年前也曾出版一份刊物，內容即涵蓋智慧財產權合約中常見與競爭有關的條款，包含常見的「權利耗盡原則」或是「銷售區域限制」等。舉例來說，過去有許多德國的消費者發現，同樣的BMW或賓士車在義大利的價格比德國更便宜，因此有數百名德國人試圖從義大利購買德國製造的汽車，故BMW及賓士即要求義大利車商不得將車輛銷售給德國人，也因此德國消費者即提出申訴，最終上訴到歐洲法院。法院的見解認為，任何一國的汽車經銷商均不得拒絕來自歐盟其他國家的消費者，而必須以當地的價格和條件銷售，不過經銷商也不能據此而到第三國大肆宣傳，也就是允許被動銷售，而不准許「主動銷售」。

最後，在該書中也有提供其他不同的面相，如剛剛提到的權利耗盡原則等，也都有提及相關指導方針及建議內容，鑒於目前有越來越多國家正在摸索與競爭法執行有關的指導方針，特別是對於處理相關議題比較沒有經驗的國家格外有用，也是特別重要的。

3、WTO秘書處Antony Taubman先生：

接續由WTO秘書處Antony Taubman先生繼續就競爭政策與智慧財產權之關係發表演說。其表示，智慧財產權與競爭政策雖然都是奠基於個別國家的司法主權，但不同管轄體係間確實存在相當大的外溢效果。因此，不同管轄權之間倘缺乏對話與某程度上的融合，未來智慧財產權的實踐即可能會產生扞格。上開Giovanni先生所提到的案例，有部分即是朝這個方向努力。

歷史上，在1920年代日內瓦首次開始建立多邊框架時，當時的國際聯盟即曾經關切公平商業待遇的問題，也曾對限制商業活動之行為加以討論。即使在那個很久遠的年代，各位可能也聽過「關稅與貿易總協定」（GATT）與

世界貿易組織的演變。一直到1947年，從貿易政策的角度來看，當時國際間已開始意識到如果想避免全球衝突的災難，可能的解決方案即是建立一個相對開放、透明的貿易體系，並避免對商業活動的歧視，其中就包含剛剛Giovanni先生所提到的智慧財產權濫用案例。這也是當時試圖創建一個名為「國際貿易組織」的機構，來解決先前引發衝突的經濟挑戰與爭端之原因。不過遺憾的是，這項協議最終並未生效，一直到1970年代許多殖民地國家獨立後，聯合國體系內出現了更多來自開發中國家的聲音，並呼籲建立新的國際經濟秩序。這些歷史都提醒我們，智慧財產權與公平競爭的限制是持續存在且重要之議題。

通常開發中國家會關切如何在智慧財產權執法中取得衡平，確保有足夠的補救措施來抑制過度的執法。事實上2011年通過的杜哈宣言中即曾強調「平衡」的重要性，尤其是在生醫領域。如該宣言的第三段指出，雖然智慧財產權對於新藥開發及創新係屬重要。但同時也必須認識到智慧財產權對於價格之影響。專利權人收取比完全競爭市場狀態下更高的價格，這是系統性特徵下的必然，而不是缺陷，但這也不代表專利權人可以永遠收取過高的價格，這就是競爭政策可能的切入點，尤其是經歷了嚴峻的新冠疫情後，公共利益的考量或許更占上風。

也因此「與貿易有關之智慧財產權協定(下稱TRIPS)」協議中，競爭政策與智慧財產權的衡平見諸於服務協議的文本中。雖然並不一定是直接以該名稱出現，但這都提醒我們，該協議不僅是為了保護智慧財產權，同時也是為了引入更開放、更公平的貿易平衡體系與智慧財產權規則，競爭政策在其中扮演的即是關鍵的衡平要素。譬如前面提到專利濫用的情況，其可能的衡平方法之一即是Giovanni先生也曾提到的權利耗盡原則。

最後想強調的是，專利的根源其實就是競爭。因為專利制度的起源本身即是為了打破王權時代，君主經常會授與獨占的權力作為賞賜，而這些獨占的商品本身其實毫無創新的要素可言，故為了對於君王的權力加以限縮，立法者才透過法律廢除這些壟斷，但留下發明專利作為例外。因此當我們談到智慧財產權和競爭政策之間的互補性時，特別是在英美法傳統中，專利制度

某程度上就是競爭政策之例外。

4、瑞士競爭委員會的Philipp Wegelin先生：

最後由瑞士競爭委員會Philipp Wegelin先生以WTO「2012年政府採購協定條文(GPA 2012)」出發，講述政府採購、圍標與競爭政策之間的關係。

政府提供公共服務，不論是道路、學校或醫院等公共設施，都需要以政府採購的方式進行。然而業者不總是會欣然提供公道的價格，更多的情況是業者會試圖利用一些非法手段，以便從納稅人身上獲取最大利益，此即是圍標的本質。事實上我們已經可以歸納出幾種常見的圍標態樣，譬如提交顯然高於行情的標書，或提出的規格顯然不符需求，又或者在最後關頭撤標等，這也是「競爭」在政府採購領域中相當重要的原因，當競爭存在時，才能期待有更低的價格以及更高的品質。

WTO對於政府採購訂有一項協議(即GPA協議)，其專門處理政府採購領域的市場開放問題。不過如果詳細地翻閱GPA內容，會發現其中並沒有明確提及圍標之相關議題，只在協議中的某些條款或多或少有跡可循。譬如說過去曾經從事圍標行為的廠商，未來極可能會排除在投標機會之外，或在特定條件下，政府可透過限制招標之方式，選擇單一廠商或從數個投標者加以選擇，打亂圍標者的計畫，確保參與圍標者無法稱心如意。另外，GPA中也鼓勵使用電子文件，這不僅是有助於發現圍標行為，也能促進資訊之透明度，且累積的資料量如果夠大，也可以很容易看出趨勢。

當我們討論圍標行為的調查工具時，首先要提到的就是突擊搜查(或稱拂曉出擊、搜索扣押等)。瑞士競爭委員會通常會在圍標案件調查期間，就規劃進入當事人公司搜索以獲得證據。舉例來說，我們曾在瑞士法語區的格魯耶爾(Gruyère)發現有3家事業參與圍標，但當我們進一步突擊搜查時，卻發現不僅是3家公司，而是至少有20家公司都參與了圍標計畫。有趣的是，有別於多數國家通常是藉由業者寬恕政策之申請以開啟調查，瑞士的圍標相關案件中並不會出現業者申請寬恕政策的情況。因為在瑞士，圍標案件的處理流程通常是競爭法主管機關先組織突擊搜查行動，進入公司告知業者接下來會開始搜索後，才會告知業者可以選擇加入寬恕政策，如果是第1個申請者，罰金

可以減免100%。

此時就是經典的囚徒困境案例，因為被搜索的業者間並不知道彼此配合的情況，這也正是在突擊搜查期間或事後，有許多公司會向瑞士競爭委員會申請寬恕政策的原因。然而此設計的問題在於，因為突擊搜查只能在競爭法主管機關有足夠證據的條件下進行，即便在搜索的當下，業者仍然可以加入寬恕政策並獲得全額罰鍰的減免，故在搜索之前，業者根本不會有申請寬恕政策的誘因，這跟其他國家在調查開始後提出寬恕政策申請，只能減免50%或75%罰鍰的情況不同。但即便如此，當瑞士競爭法主管機關進行搜索時，業者通常並不會猶豫是否要加入寬恕政策，因為業者知道經過搜索後，最終仍會找到相關的電子數據及文件。

此外，瑞士競爭法主管機關也會提供採購單位一些圍標檢測工具，供採購單位比較不同標案之間的技術報價，其中也有一些篩選工具。舉例來說，位於瑞士南部義語區的提契諾(Ticino)從2010年左右開始，可以從圖表上看出道路施工價格有上升後又下降之趨勢，這與當時整個瑞士的情況顯然不同，其大約高了5%，於是展開調查，最終在搜索後也找到電子郵件等相關事證。另一個工具叫做「相對距離篩選」，即在圍標的情況下，為了讓特定業者贏得標案，其他業者的報價必須要足夠高，意即最低報價和第二低報價間會有很大的距離，透過這個距離的差距也可以略查一二。

這些工具有用的地方在於，我們每天都會有大量的檢舉案件，有些事證並不是這麼明確，不過透過這些工具可以進一步補充證據，以便開啟下一步的調查程序。舉例來說，瑞士競爭法主管機關曾經從策馬特(Zermatt)當地的主管機關獲取歷年標案資訊，並在事前沒有任何線索，也沒有任何檢舉的情況下，將標案數據加以分析，分類為「競爭性標案」及「受操縱標案」兩組，並針對後者進行相關調查。

(六) WTO會員國之貿易政策檢討(Trade Policy Reviews of WTO Members)

本節由WTO秘書處Lozindaba Mbvundula女士就該議題進行介紹。原則上每個WTO會員國都必須定期接受貿易政策檢討(TPR)，其頻率會視該國的經濟規模

而定。在貿易政策檢討過程中，其他會員國都可以對於該國的貿易政策進行同儕檢視(Peer Review)、相互提問，以確保該國遵守WTO之規範。在這過程中，每個會員國會試圖了解彼此的貿易狀況，無形中也增強全球貿易政策的一致性。

WTO秘書處以過去10年各國貿易政策檢討報告作為基礎，從中搜尋有關競爭政策的相關討論，最終透過AI輔助，找到了大約2000個左右的搜尋結果。譬如我們發現，東亞和太平洋地區在通訊領域方面，最常成為各國競爭政策的提問焦點，另外最初我們猜想各國可能對垂直限制競爭行為感興趣，但事實上各國反而較常聚焦於「競爭法的整體概況」，例如：「何時會通過某法案？」、「如何處理這個競爭問題？」、「對於交通、航空運輸產業有什麼規劃？」或是「競爭法主管機關如何運作？」等問題。此外，對於開發中國家，也經常會有「你們會如何應對這些挑戰？」、「競爭法執法機構有多少人？」以及「如何確保競爭法主管機關獨立性？」等問題。

在產業方面，服務貿易部門較常被關切的產業是運輸業，尤其是海運和航空運輸，在製造部門方面則是能源、建築業較受到矚目。譬如說中國即曾經詢問阿曼有關其石油公司與該國煉油廠之間是否存在競爭關係，因其中有兩家業者的名稱完全相同，阿曼對此則回復，該等公司間實際上沒有內部競爭，因為它們已經合而為一，所以在該領域中並不存在競爭。

提問的國家還可以對於回復內容提出追問，所以可能會出現「貴國沒有回答我國的提問」、「我想知道更多」之類的答覆，這相當有趣。

(七) WTO體系外的貿易政策與競爭政策(Trade and Competition Outside the WTO)

本節由歐洲自由貿易聯盟(下稱EFTA)秘書處David Sveinbjornsson先生，與新加坡常駐代表團Wei Guo Tang先生進行對談。首先討論的議題是，為何要在FTA(自由貿易協定)中納入競爭元素，而不是選擇簽訂多邊競爭政策合作協議呢？講者表示，首先我們一方面要先理解簽訂FTA的目的，另一方面也要理解在ICN、OECD這些組織中討論競爭政策的想法及目的。因為當我們進行自由貿易協定的討論時，其宗旨是為了開放市場、降低關稅，某程度上實現經濟

一體化，但對於國內企業而言，經濟一體化即意味著市場的開放，這可能會引起反彈，但從事律師工作的實務經驗告訴我們，熟悉的監管架構對於增強企業進入另一國家進行投資的信心很有幫助，因此透過FTA來解決競爭的相關問題，某程度上提供了企業在監管面向的舒適感。

接下來是貿易談判過程中，有關競爭相關章節的內容應由誰主導或參與談判，究係是應由貿易政策官員負責，或是應由競爭政策官員主導，或應兩者結合？講者認為，這取決於談判情境及資源的豐沛程度而定，但要強調的是，在貿易談判的過程中至少需要踐行競爭法主管機關的諮詢程序。以EFTA為例，EFTA是由挪威、瑞士以及冰島等國家所組成，規模較小，通常一個人就可以代表國家進行自由貿易談判，但在冰島的情況通常會有3個人，列支敦士登通常只有1個人參與。人數少的好處在於，這個代表可全面地掌握談判情況，而且因為多次且長期參與談判，所以與EFTA其他同事間已建立高度信任關係。相對之下，如果是多人參與，因為談判關注的立場不同，有人可能比較關注增值稅，也可能有人專注於政府採購，可能導致需要更長的時間才能達成共識。所以這之間需要平衡，而「諮詢」即是根本的關鍵之一。因此在經驗上，貿易談判過程並不會完全排除競爭法專家參與，至少在諮詢層面上也會涉入。

接下來是有關貿易談判模板的問題。通常在貿易談判時，談判方通常會有比較偏好的模板，會希望在FTA章節中使用這些比較熟悉且較舒適的規則。但當雙方的模板有所不同時，最好的解決方案是什麼？講者表示，在EFTA的情境中，典型的模板通常會與很多國家的模板相似，比如歐盟、海灣阿拉伯國家合作委員會（GCC）或南方共同市場（Mercosur）等。談判桌上的各國總是偏好使用自己熟悉的東西，這無可厚非，因為跳脫模板雖然可以帶來某程度上的靈活度，但有時也需要考慮偏離熟悉的模板後會不會反而產生問題，會不會影響到協議最終在國內被批准的可能性，因此如果談判桌的另一邊完全接受我方的模板可能會更好。雖說如此，但既然雙方已坐上談判桌，即意味著在談判之前雙方理應瞭解對方習慣採用的模板，因此如果不想使用對方的模板，就需要充分說明對方的模板不是最佳選擇之原因，以便進行有建設性的交流。

再來是有關貿易協定的競爭章節對於國內政策效力與影響的問題。講者表

示，在評估自由貿易協定各章節是否有用或使用情形時，這都是一個棘手的問題。在競爭領域，雖然沒有具體的資料，但自由貿易協定對一國競爭政策的影響並不顯著，但文獻上確實有幾個國家，特別在拉丁美洲，自由貿易協定的競爭專章似乎有促進當地商業討論的現象。不過可以補充的是，我們也發現中國自由貿易協定的競爭章節，某種程度上是複製自歐盟與韓國之間自由貿易協定。雖然不清楚這其間是否有因果關係，或單純只是覺得有用因此援用，但熟悉的事物總是能帶來更大的信心，所以如果在自由貿易協定中已存在相關的規定，我們可以合理期待在國內的制度中也可以發現它的存在。

最後回到企業、消費者團體及其他利害關係人在貿易談判過程中所應扮演的角色，以及談判過程是否應維持透明度的議題。講者表示，在貿易談判實務上，每個國家都會提及利害關係人（如消費者團體、企業、商業協會）的立場，像是「這樣的協議內容無法被國內利害關係人所接受」或是「如果同意這樣的協議，國內利害關係人會給予很大的壓力」等說法，這些利害關係人通常具有實際的政治影響力，也因此與利害關係人對話是很重要的，但具體來說，其方式取決於討論之議題及各地文化。

至於在透明度部分，其要旨是確保不妨礙談判戰略的同時，亦保持適當的透明度，因為不論是洩露部分的戰術或是敏感信息，均可能削弱整體的談判力量。對此講者表示，作為貿易談判人員，保密性在任何談判中都應放在首位，但也提及，歐盟通常是採用一個相對透明的制度，以英國為例，他們會公開其談判目標，詳細說明每個章節的目的，而歐盟則會在一開始就發布初步的談判草案，但相比之下，歐洲自由貿易聯盟不會這麼做。保持透明度的好處在於，它會提供一個公開的最低和最高的標準，為談判劃定明確的紅線，但這也意味著不論你怎麼談判，可能無法獲得超出預期的結果。

最後，講者總結自由貿易協定的競爭專章是整體貿易談判平衡的一部分。鑒於自由貿易可能產生的問題仍然存在，且在某程度上阻礙了經濟一體化，我們仍然需要有競爭的框架來解決這些問題。在講者個人角度，是相當樂見有更多關於透明度的對話，幫助自由貿易的討論，並鼓勵各方進一步參與和合作。

參、心得

本次研討會聚焦於貿易政策與競爭政策之間的互動關係。在國際競爭法的討論與交流方面，國際競爭網路(ICN)與經濟合作暨發展組織(OECD)競爭委員會，通常扮演各國競爭法主管機關之交流橋樑，討論議題多以競爭法出發，延伸至執法方法、與其他產業主管機關之互動關係，乃至於證據採集與舉證門檻。WTO作為以自由貿易為宗旨之國際組織，其關注焦點及思考方向即有根本上的差異，這從與會者的選擇上，本次研討會特別挑選半數來自貿易談判部門，半數來自競爭法主管機關之設計即可看出，其目的即是為了讓貿易部門與競爭部門間有更多對話的空間，這也是本研討會所強調的事項，意即在自由貿易體系中，「競爭」的要素係不可或缺。不論是從貿易自由化、降低參進障礙之立場，或單純以貿易理論出發，WTO均試圖透過競爭實現自由貿易可能帶來的好處。對於競爭法主管機關而言，國內競爭執法固然屬核心業務，但在政策層面不僅是競爭政策本身，在其他領域，乃至於專業的貿易談判中，「競爭」也能扮演相當重要之角色。我國作為世界貿易體系之一環，本研討會討論之事項誠有相當之參考價值。

肆、建議事項

有別於ICN或OECD研討會參與者多為競爭法發展較為成熟之國家，本研討會於為期3天之會議中，除可接觸國內較少談及，將競爭議題延伸至貿易領域之觀點外，也有許多機會可與來自非洲、南太平洋地區及東歐地區代表交流、討論。因此建議未來本會在經費許可的情況下，仍應積極依議題參與WTO相關實體會議，除對我國國際能見度有所助益外，並有助於與會人員擴展競爭政策之思考面向。

伍、附錄：世界貿易組織「競爭政策、貿易與發展」研討會議程



WORLD TRADE ORGANIZATION

WTO WORKSHOP ON COMPETITION POLICY, TRADE AND DEVELOPMENT

17- 19 JULY 2024

WTO HEADQUARTERS

GENEVA, SWITZERLAND

ROOM E

PROGRAMME

Day 1 - Wednesday, 17 July 2024

08:30 – 09:00 Registration

| Time | Subject | Speaker |
|---------------|---|--|
| 09:00 – 09:15 | Opening remarks | Johanna Hill, WTO Deputy Director-General |
| 09:15 – 09:30 | Objectives and introduction of participants | WTO Secretariat Workshop participants |

SESSION 1: INTERNATIONAL COMPETITION POLICY

| Time | Subject | Speaker |
|---------------|--|---|
| 09:30 – 10:00 | 1.1 General international legal framework for the conduct of competition policy: Relevant legal instruments (UN Set, OECD recommendations, ICN principles) | Lozindaba Mbvundula, WTO Secretariat |

10:00 – 10:15 Break

| Time | Subject | Speakers |
|---------------|---|--|
| 10:15 – 11:15 | 1.2 Competition policy in a globalised economy: Current issues and developments | Frédéric Jenny, OECD Competition Committee (virtual) |

SESSION 2: COMPETITION POLICY AND DEVELOPMENT

| Time | Subject | Speaker |
|--------------|---|---------------------------|
| 11:15– 12:15 | 2.1 Leveraging competition policy for development: A conversation | Teresa Moreira, UNCTAD |

12:15 – 13:45 Lunch break

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speaker</u> |
|---------------|--|--|
| 13:45 – 14:15 | 2.2 What do developing countries need from international competition policy? | Eleanor Fox, New York University (virtual) |

SESSION 3: COMPETITION POLICY AND TRADE POLICY

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|---------------|--|--|
| 14:15 – 14:45 | 3.1 Trade and competition law: The space between silos | Eleanor Fox, New York University (virtual) |
| 14:45 – 15:15 | 3.2 Competition policy and trade policy: Similarities, differences and complementarities | Reto Malacrida, WTO Secretariat |

15:15 – 15:30 Break

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|---------------|--|-----------------|
| 15:30 – 16:45 | 3.3 Case study 1 on integrated policymaking in the trade and competition policy domain | WTO Secretariat |

SESSION 4: TRADE AND COMPETITION IN THE WTO

Session 4.1: Existing competition-related WTO rules

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|---------------|--|--|
| 16:45 – 17:30 | 4.1 General introduction to relevant rules (trade in goods, trade in services and trade-related aspects of intellectual property rights) | Philippe Pelletier WTO Secretariat (virtual) |

Day 2 – Thursday, 18 July 2024

SESSION 4: TRADE AND COMPETITION IN THE WTO (CONT'D)

Session 4.1: Existing competition-related WTO rules (cont'd)

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|---------------|--|--|
| 09:00 – 09:45 | 4.2 The WTO telecommunications reference paper: Promoting best competition policy practices in telecommunications regulation | Martin Roy WTO Secretariat |
| 09:45 – 11:00 | 4.3 Competition policy and intellectual property rights covered by the TRIPS Agreement: Initial experience and assessment based on WTO/WIPO research | Giovanni Napolitano, WIPO Secretariat, Antony Taubman WTO Secretariat |

11:00 – 11:15 Break

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|--------------------|--|--|
| 11:15 – 12:00 | <u>The TRIPS Agreement (cont'd)</u> 4.4 Case study 2 on integrated policymaking in the public health domain: The TRIPS Agreement, access to medical technologies, innovation and competition | Antony Taubman WTO Secretariat |
| 12:00 – 12:15 | <u>The GPA 2012</u> 4.5 Case study 3 on integrated policymaking in the government procurement domain: Safeguarding competition in government procurement tendering | Astghik Solomonyan WTO Secretariat (introduction) |

12:15 – 13:45 Lunch break

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|---|--|--|
| 13:45 – 14:45 | <u>The GPA 2012</u> 4.5.1 Detection of bid rigging cartels using statistics methods: An example from competition law enforcement practice | Philipp Wegelin, Competition Commission, Switzerland |
| 14:45 – 16:45 (including the coffee break) | 4.6 Workshop participants' exercise: Interaction of trade liberalization, government procurement and competition policy in the public health policy domain | Workshop participants, WTO Secretariat |

Session 4.2: Past WTO exploratory discussions on stand-alone WTO rules on competition

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|--------------------|---|---|
| 16:45– 17:30 | 4.7 The (inactive) Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy: A conversation with the former Secretary to the Working Group | Robert Anderson, University of Nottingham (virtual) |

Day 3 - Friday, 19 July 2024

SESSION 5: TRADE POLICY REVIEWS OF WTO MEMBERS

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|--------------------|---|--|
| 09:00 – 10:00 | 5.1 Competition in WTO trade policy reviews conducted under the Trade Policy Review Mechanism: How has it been addressed? | Astghik Solomonyan and Lozindaba Mbvundula WTO Secretariat |

10:00 – 10:15 Break

SESSION 6: TRADE AND COMPETITION OUTSIDE THE WTO (FTAs, DEAs, DEPA)

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|---------------|--|---|
| 10:15 - 10:30 | 6.1 Introduction: Competition policy chapters in FTAs, DEAs and DEPAs | Astghik Solomonyan WTO Secretariat |
| 10:30 - 12:00 | 6.2 Workshop participants' exercise and wrap-up: Competition policy-related provisions in FTAs | Workshop participants, WTO Secretariat |

12:00 - 13:30 Lunch break

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|---------------|---|--|
| 13:30 - 14:30 | 6.3 Competition policy chapters in FTAs, DEAs and DEPAs: Considerations for negotiators | David Sveinbjornsson, EFTA Secretariat Wei Guo Tang, Permanent Mission of Singapore (virtual) |

SESSION 7: PROSPECTS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE AREA OF COMPETITION POLICY (OTHER THAN FTAs, DEAs, DEPA)

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|---------------|--|--|
| 14:30 - 15:15 | 7.1 International cooperation in the field of competition policy: Policy considerations for developing countries | William Kovacic, George Washington University (virtual) |

SESSION 8: WORKSHOP EVALUATION AND CONCLUSION

| <u>Time</u> | <u>Subject</u> | <u>Speakers</u> |
|--------------|---|--|
| 15:15- 16:00 | 8.1 Individual review, evaluation of the course and closing remarks | Workshop participants WTO Secretariat |

16:00 CLOSE