

美國總統拜登「關於促進美國經濟競爭之行政命令」

美國總統拜登在本(2021)年7月9日公布了有關競爭政策之行政命令，該行政命令中闡述了其對美國整體市場競爭之期望及作法，並要求美國相關部會，尤其是司法部及聯邦交易委員會應擔負起該盡之職掌，以促進美國之市場競爭。

■ 撰文 = 杜幸峰
(公平會綜合規劃處視察)

前言

美國部分經濟學者自2015年開始即針對美國大部分行業的市場集中度大幅提升提出警示。他們認為，此一市場集中度的提高現象是因為美國執行寬鬆(lax)的反托拉斯政策，尤其是結合執法政策所引發之問題¹。此一看法引起各方注意及爭論，再加上谷歌、亞馬遜、臉書、蘋果、微軟等大型科技公司不斷挾其網路力量到處進行合併，擴張其市場力量，終於引起社會各界對加強反托拉斯執法之呼聲。

2016年美國總統競選期間，民主黨自1988年以來首次將競爭政策納入其政黨綱領，同年10月，總統候選人克林頓(Hillary Clinton)發布了一份詳細的反托拉斯綱領，強調不僅需要更有力的執法，而且強調將市場結構納入執法考量。2020年角逐民主黨總統候選人期間，麻薩諸塞州參議員華倫(Elizabeth Warren)即主張應打破科技巨頭霸權，她如當選總統，將要求反托拉斯執法單位「致力於撤銷非法及反競爭科技業合併案」，包括亞馬遜、臉書及谷歌進行的併購案。

美國總統拜登之競爭政策及反托拉斯法執法

美國總統拜登在當選後即延續此一看法，於2021年7月9日公布了「關於促進美國經濟競爭之行政命令」(Executive Order on Promoting Competition in the American Economy)²該行政命令不僅針對大型科技公司的限制競爭行為，更涵蓋了他對整個美國所有產業的競爭關切，要求十多個聯邦政府機關共同為強化美國競爭推動72項行動與措施。

行政命令共分五大部分：政策、法律基礎、執法機關及各機關間之合作、白宮競爭委員會、各機關更進一步的職責及一般規定。

(一) 政策

行政命令一開始即闡明：美國之經濟政策係基於「一個公平、開放及競爭的市場」，但過度的市場集中「正威脅著基本的經濟自由、民主可靠性以及勞工、農民、小企業、新創企業與消費者的福利。」

行政命令中點出了美國目前的競爭問題，包括：(1)合併增加了企業僱主權力，使勞工議價能力低落，更阻礙了勞工移動能力。(2)農業整合使農民在農產品價值中所占比例下降，小型農場難以生存。(3)少數資訊科技部門廠商占主導地位，

¹ 參見本會公平交易通訊第084期(107年11月號)第15-16頁。

² <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/> .

排除競爭榨取獨占利益，並蒐集私密個人資訊用於強化自己之市場支配地位。(4)醫院的合併及藥品專利的濫用推高了處方藥及醫療健保價格，使美國人無法獲得適當醫療照顧及低成本之藥物。(5)電信部門、金融部門及全球貨櫃航運業都因合併而缺乏足夠的競爭，使美國人民支付了過高的費用。

拜登總統在命令中確認，他的政策是「執行反托拉斯法，以打擊產業過度集中、濫用市場力量以及獨占與獨買的有害影響－尤其是當這些問題出現在勞動力市場、農業市場、網際網路平臺產業、醫療保健市場(包括保險、醫院和處方藥市場)、維修市場以及受外國卡特爾活動直接影響的美國市場。」、「執行反托拉斯法以應對新興產業和新技術帶來的挑戰，包括具市場力的網際網路平臺的興起，特別是它們源於一連串的合併、收購新生競爭對手、數據整合、受關注市場的不公平競爭、用戶監控以及網路效應的存在。」該行政命令重申，美國的政策是：「對於外國獨占及卡特爾勢力日益壯大的回應不是容忍國內獨占，而是促進國內外大小公司的競爭與創新。」

對於醫療保險，行政命令中亦聲明政府的政策是支持積極立法改革以降低處方藥品價格，包括透過允許聯邦醫療保險(Medicare)談判藥品價格、實施通膨上限以及其他相關改革；而更進一步的政策則是支持制定公共健康醫療保險選項。

(二) 法律基礎

行政命令第二節闡述了推動此一競爭政策之法律基礎。其中最重要的即為反托拉斯法，包括休曼法(Sherman Act)、克萊登法(Clayton

Act)及聯邦交易委員會法(Federal Trade Commission Act)，這是針對美國經濟獨占之防衛。

除了傳統的反托拉斯法外，行政命令還提到國會頒布針對保護特定產業對公平競爭與反獨占之法規³，這些法規獨立責成一個或若干行政部門及機關⁴，以下列各種方式保護產業公平競爭條件：(1)監管不公平、欺罔及濫用的商業行為；(2)透過對結合、收購及合資企業的獨立監督，阻止產業內的整合並促進競爭；(3)頒布促進競爭的法規，包括新競爭者的市場進入；及(4)透過強制資訊揭露促進市場透明度。

行政命令在本節重申：「本命令認定整個政府對於解決美國經濟中的過度集中、獨占及不公平競爭的方法是必要的。這種方法得到現有法律授權的支持。各機關可以且應該推動本命令第1節中規定的政策，除其他外，採取有利於競爭的法規及採購與支出方法，並廢除不必要的市場進入障礙、扼殺競爭的法規。」

(三) 執法機關及各機關間之合作

行政命令中強調，這些機關如有在管轄權重疊時「應努力充分合作以行使監督權，從機關各自的專業知識中受益及改善政府效率」，並鼓勵各機關應就下列事項在適當及符合適用法律情況下進行協調：(1)對可能危害競爭的行為的調查；(2)對擬議結合、收購及合資企業的監督；及(3)矯正措施的設計、執行與監督；並應共享相關資訊及產業數據及在重大交易的情況下，徵求並充分考慮司法部(DOJ)部長或聯邦交易委員會(USFTC)主任委員之意見。

³ 行政命令中所提之聯邦法規包括：肉品包裝及牲畜飼養場法(the Packers and Stockyards Act)、聯邦酒精管理法(the Federal Alcohol Administration Act)、銀行結合法(the Bank Merger Act)、藥品價格競爭及專利期限恢復法(the Drug Price Competition and Patent Term Restoration Act of 1984)、航運法(the Shipping Act of 1984)、州際商業委員會終止法(the ICC Termination Act of 1995)、電信法(the Telecommunications Act of 1996)、隱形眼鏡消費者公平法(the Fairness to Contact Lens Consumers Act)及Dodd-Frank華爾街改革與消費者保護法(the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)等。

⁴ 這些機關包括財政部、農業部、衛生與公共服務部、交通部、聯邦儲備系統、聯邦交易委員會、證券交易委員會、聯邦存款保險公司、聯邦通信委員會、聯邦海事委員會、商品期貨交易委員會、聯邦能源管理委員會、消費者金融保護局及地面運輸委員會等。

(四) 白宮競爭委員會

為「協調、促進及推動聯邦政府解決美國經濟中或直接影響美國經濟的過度集中、獨占及不公平競爭的努力」，行政命令中特別在總統行政辦公室內設立「白宮競爭委員會」(The White House Competition Council)。委員會由總統經濟政策助理兼國家經濟委員會主任領導，擔任委員會主席，成員包括了前述各相關機關首長及資訊及管制事務辦公室主任(the Administrator of the Office of Information and Regulatory Affairs)，並明定每半年應召開一次會議，除非主席認為沒有必要。各成員在命令發布之日後30天內，應指定其各自機關或辦公室內的一位高層官員與委員會協調並負責監督該機關或辦公室解決過度集中、獨占及不正當競爭的工作。

(五) 各機關更進一步的職責

行政命令中在此節首先提醒各機關首長應特別注意其各自的主管法規，尤其是任何許可管制，對其管轄產業集中度與競爭的影響；或機關在規劃採購及其他支出時，將是否有助於提升小型企業及提供合理勞動待遇事業之競爭力納入考量。接著詳列各機關應考量推動之工作項目，包括對於主管反托拉斯法的DOJ及USFTC。

命令中鼓勵DOJ部長、USFTC主任委員及其他有權執行克萊登法案的機關首長公平、積極地執行反托拉斯法。而對DOJ及USFTC所列之要求項目包括：

- 1.為解決市場產業整合問題，鼓勵DOJ部長及USFTC主任委員考慮是否修訂水平及垂直結合處理原則。
- 2.為避免將市場權力限制競爭性擴展到所授予專利的範圍之外，並防止標準制定程序遭到濫用，鼓勵司法部長與商務部長考慮

是否修改對智慧財產權與反托拉斯法交叉點的立場，包括考慮是否修改2019年12月19日由司法部、美國專利商標局及國家標準技術研究院聯合發布之「標準必要專利矯正措施是否受F/RAND自願承諾約束政策聲明」(Policy Statement on Remedies for Standards-Essential Patents Subject to Voluntary F/RAND Commitments)。

- 3.為保護勞工免受工資勾結，鼓勵DOJ部長與USFTC主任委員考慮是否修訂2016年10月的人力資源專業人員反托拉斯處理原則。
- 4.為解決可能過度限制勞工轉換工作能力的協議，鼓勵USFTC主任委員考慮與委員會其他成員合作，根據聯邦交易委員會法行使其法定法規制定權，以減少不公平使用競業禁止條款及其他可能不公平限制勞工流動的條款或協議。
- 5.為解決抑制競爭的持續與反復出現的做法，鼓勵USFTC主任委員酌情考慮與委員會其他成員合作，在適當與符合適用的情況下行使其在以下領域法定之法規制定權：
 - (1)可能損害競爭、消費者自主權及消費者隱私的不公平資料蒐集與監視做法；
 - (2)對第三方修理或自行修理物品的不公平限制競爭限制，例如具市場力製造商施加限制，阻止農民修理自己之設備；
 - (3)專利藥產業的不公平限制競爭行為或協議，例如延遲學名藥或生物仿製藥進入市場的協議；
 - (4)主要網際網路市場的不正當競爭；
 - (5)不公平的職業許可限制；

(6)房地產經紀或上市中的不公平搭售或排他性做法；

(7)任何其他嚴重抑制競爭的不公平產業特定做法。

對其他部會的工作要求，包括農業部、財政部、交通部、聯邦通訊委員會等機關加強執法或採取措施，或者透過修法強化各行業之競爭，並於最後要求財政部在命令公布後180天內向白宮競爭委員會主席提交關於缺乏競爭對勞動力市場的影響報告；及在270天內向白宮競爭委員會主席提交評估大型科技公司與其他非銀行公司進入消費金融市場對競爭影響之報告。

結語

綜觀行政命令之整體架構，很明確的可以見

到拜登總統的競爭政策行政命令主要是建立在前述「美國企業的結合與併購造成了市場集中度大幅提升而影響美國整體經濟的競爭，而這是因為反托拉斯執法過於寬鬆的結果」立論基礎上，從而要求司法部、聯邦交易委員會及各相關產業主管機關加強反托拉斯執法力道及對於結合案件之審查。學者認為，此一命令將打擊科技巨頭壟斷行為，減少企業併購而擴大市場競爭，並將對網路科技產業造成更多威脅。而業者對此一命令則是持反對態度，美國商會執行副總裁兼政策長 Neil Bradley 批評，該行政命令是建立在一種錯誤的信念之上，即美國經濟過於集中、停滯不前，無法產生刺激創新所需的私人投資。惟此一立論基礎是否正確以及命令之成效，將有賴各機關在命令中所定時間內所提出之法規及未來如何執行而定。

