

出國報告（出國類別：出席國際會議）

出席 2011 年 6 月經濟合作發展組織
(OECD)「競爭委員會」會議報告

服務機關：行政院公平交易委員會

交通部基隆港務局

姓名職稱：孫立群委員、劉紹貞視察、張心怡專員

陳榮聰組長

派赴國家：法國巴黎

出國期間：100 年 6 月 25 日至 100 年 7 月 2 日

報告日期：100 年 7 月 25 日

目 錄

壹、參與 OECD 會議之緣起及目的	1
貳、OECD「競爭委員會」與會人員	1
參、OECD「競爭委員會」會議重點	1
肆、心得與建議.....	19

附錄：

- 「競爭與管制第二工作小組」(WP2) 會議議程
- 「合作與執法第三工作小組」(WP3) 會議議程
- 「競爭委員會」(CC) 會議議程
- 「港口及港口服務的競爭問題」議題之我國書面報告
- 「結合案件的矯正措施」議題之我國書面報告
- 「競爭案件微小不罰經驗」議題之我國書面報告
- 「促進競爭法法規遵循」議題之我國書面報告

壹、參與會議之緣起及目的

我國係於 2002 年 1 月 1 日正式成為 OECD「競爭委員會」(Competition Committee) 一般觀察員 (regular observer) 後，即固定派員出席該委員會每年 2 月、5 月 (或 6 月) 及 10 月於法國巴黎舉行之委員會會議及下轄之第 2 工作小組會議、第 3 工作小組會議，以及於 3 次例會中擇定乙次併同辦理的「全球競爭論壇」。「競爭委員會」主要討論競爭政策及競爭法之制定及執行技巧，以促進執法活動之國際化及促進各國各項政策及法規之透明化；並制定競爭法執行之最佳實務，促進各國之執法合作並對開發中國家進行能力建置。本會參與「競爭委員會」相關會議活動，除可與歐美國家直接進行密切互動、交換意見，強化彼此間交流合作外，亦有助於各國對我國競爭政策/競爭法執行成效的了解以及對我國執法面向的建議，另「競爭政策」議題上，參與相關會議得使我國從遊戲規則的追隨者成為遊戲規則的制定者，此對提升我國國際地位助益頗鉅。

貳、OECD「競爭委員會」與會人員

經濟合作發展組織 (OECD) 是由歐、美、日等 34 個全球先進國家所組成，迄今已成立 50 週年，會員國包括澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、捷克共和國、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、義大利、日本、韓國、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克共和國、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國、智利、斯洛維尼亞、以色列、愛沙尼亞，本次出席「競爭委員會」會議人員，除前開 OECD 會員國代表外，尚有歐盟、工商諮詢委員會 (BIAC) 及「競爭委員會」一般觀察員，包括我國、巴西、保加利亞、埃及、立陶宛、俄羅斯、南非、羅馬尼亞、印尼等 9 國代表。

本次會議開會期間為 6 月 27 日至 6 月 30 日，我國出席會議人員為行政院公平交易委員會孫立群委員、劉紹貞視察、張心怡專員及交通部基隆港務局陳榮聰組長 (其中陳組長隨團參加 6 月 27 日「競爭委員會」第二工作小組會議)。

參、OECD「競爭委員會」會議重點

一、 6月27日舉行「競爭與管制第二工作小組」(WP2) 第48次會議，主席為前任義大利競爭委員會研究與組織關係處處長Alberto Heimler先生，會議情形摘要如次 (議程資料如附錄)：

(一) 圓桌討論：港口及港口服務的競爭問題 (Competition Concerns in Ports)

and Port Services)

本項議題討論重點包括：港口面臨哪些競爭限制、港口及港口服務相關市場的定義、港口及港口服務的管制革新、港口及港口服務的反托拉斯執法案例、競爭法主管機關的角色。WP2邀請比利時University of Antwerp, Thierry VANELSLANDER先生及英國Oxera公司資深顧問Enno Eilts先生引言並參與討論。主席就與會國所提出之書面報告（包括我國共有22個國家提交），分別提出問題進行討論。討論重點如后：

- 1、有關港口與港口服務的技術發展對市場定義的影響方面，與機場的情形類似，愈來愈多的港口以營運中心及分支系統方式經營，競爭主要發生在物流鏈間（logistics chains），包括以特殊港口為基礎的腹地產業的連結。此外，港口服務的重要性日益增加，也可能是港口競爭問題的來源。轉運服務的市場定義可能是廣泛的，往往跨越國界。因此市場的定義取決於具體情況，不再只是典型的包括一個港口或是直接相鄰的港口。近年來港口及港口服務的管制革新對港口的競爭有重大的影響。港口與港口服務提供者間的垂直分離造成了愈來愈少的港口從事下游服務的行為。港務局已大幅重新調整他們原本在港口的地主功能轉變為港口管理者，從而提高港口部門的競爭。除了這種垂直分離的趨勢也出現了水平分離的情況，從1990年以來港口部門的集中度降低了，個別港口的獨立性增加了，從而創造更多的港口競爭。不論是技術發展或是管制革新已造成港口案例的減少，特別是拒絕交易的案例，有些港口的反托拉斯案例，主要是與定價有關。本次也討論了超額定價及價格歧視案件。此外，瑞典的最新立法規定有關港口及航運業的國營事業不得在商業行為上與私部門企業競爭，引起相當的辯論與重視。
- 2、歐盟代表說明，全歐10萬公里的海岸線有1,200個港口，內河有36,000公里，擁有數百個港口，共計操作全歐國際貿易量的90%。小港口所串成的網路有利於短程航線與內陸航運的發展。同時港口提供渡輪服務，而隨著客輪事業的發展，亦使部份港口轉變為該所在都市或區域的旅遊事業中心。歐洲港口在所有權、組織、財務等方面的型態多樣化，港埠服務亦引進許多私人企業參與。歐盟執委會以往處理的議題包括：將港埠活動視為經濟性或公共性的資格問題、港內及港際間之競爭，而其中港內競爭涉及優勢地位及獨占議題、港埠設施擁有者在垂直整合服務上涉及優勢地位濫用及下游競爭者進入上游基礎建設的問題、以及濫用優勢地位超額收取使用費等。

- 3、美國代表說明，美國有183個商港，散佈在大西洋、墨西哥灣、太平洋及北美五大湖沿岸。美國的港口有各種不同的管理架構，從碼頭經營者所經營的大型地主港到小型的私有港口皆有。在美國並沒有一個國家位階的港口管理機關，而是散佈在聯邦政府、州政府及地方政府三個不同的層級政府。不管競爭調查的重點在港內競爭或港口間的競爭，有三個正在發展的國際趨勢必須加以留意。第一：港口使用者選擇替代港口的能力日益增強，因此港口間的競爭（相較於港內的競爭）會受到較多的關注。第二：大型多國企業碼頭經營公司的發展，不論是透過公司內部的擴編或透過整併，在貨櫃碼頭的經營是很明顯的趨勢，其同時也是港口營運發展最快速的區塊。第三：垂直整合多於水平整合。過去幾年來，航運公司除了水平整合之外，亦積極從事貨櫃碼頭的垂直整合以取得貨櫃碼頭的所有權及經營權，而散裝業，如鐵礦鐵、煤、石油業者也投入專用散裝碼頭的垂直整合來取得所有權及經營權以裝卸其產品。就一個擁有少數競爭者的市場而言（通常與貨櫃碼頭、散裝碼頭及海運運送業有關），單一競爭者對於重要設施（如碼頭）的控制，可以透過拒絕其他競爭者的使用或是透過訂定不當條款以從事反競爭行為，是相當值得探討的議題。
- 4、德國代表說明，關鍵設施理論（essential facilities doctrine）起源於美國反托拉斯法，且在歐盟執委會於Sealind/B&I-Holyhead案第一次運用。在德國，該理論在1990年競爭政策的辯論中有廣泛的討論，並在1998年納入德國營業競爭限制防止法 (German Act against Restraints of Competition)。根據現有案例，假如關鍵設施的能量有限，且不足以供其他人使用，則具有優勢或獨占的業者並不一定要開放關鍵設施供其他使用者使用。因此，假如獨占業者宣稱關鍵設施之能量已不敷使用，則有必要進一步確認其所言之真假，以及是否這樣的藉口可被拿來拒絕下游競爭者進入市場的藉口。
- 5、義大利代表說明，義大利港口雖有地理航線優勢，但港口基礎建設不足，以及港口體制的分裂及組織問題，目前只有Trieste與Gioia Tauro港有足夠水深可靠泊大型貨櫃輪，且面臨國際競爭，尤其是北歐港口。1994年重整前，港口屬公營獨占事業；重整後，港口裝卸及相關服務皆已開放民間業者特許經營。重整契機源自於法務機關釋法，並主要由競爭局主導及進行後續觀察。轉型開放後，競爭局要求港口經營應確保公平原則，避免公營企業不當利用殘餘公權力利己。

- 6、荷蘭代表說明，鹿特丹港經營業者Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR)於2004年1月1日由Rotterdam Municipal Port Management轉型而成，屬公有公司。該公司主要提供港埠基礎設施並收取費用及管理港口租賃，經評估，HbR在前者經營上具有獨占與優勢地位，且港口當局對於HbR在費率設定上並無顯著規範，可能有優勢地位濫用的情形，但由於港口費用佔海運運輸的比例小，因此價格替代性較低，對鹿特丹港整體競爭影響不大。在港口租賃上，則不可能有濫用優勢地位的情形發生，因為長期合約訂有協商談判條款，因此限制了該公司訂價的特權。
- 7、我國代表說明，我國有4個主要港口分布於北、中、南及東部，位於南部的高雄港其相關市場是包括國內及國際市場。在國內市場方面，港口作為內陸貨物出口港，雖然出口量在過去10年顯著增加，仍有成長的空間。成長的主要方向有二：(1) 藉由科學園區的開發，來強化科學園區的政策及營運，增加科學園區貨物的出口；(2) 鼓勵出口加工區的經營，藉由產業與政府合作，使出口產業升級，且政府進行研發、指導相關產業的發展。從國際市場觀點而言，我國港口面臨的競爭除新加坡及釜山之外，還面臨上海洋山、深圳、香港的競爭。由於國際港口市場的高度競爭，高雄港的貨櫃吞吐量排名從世界第3大降到第12大貨櫃港。為促進港口的競爭，我國政府推動航港體制改革，將現行四港務局依政企分離原則進行改革，並成立台灣港務股份有限公司，負責港埠規劃與經營管理，整合各港的資源，同時也鼓勵接駁服務 (feeder service)。總而言之，我國係以「價值鏈」(value chain) 的觀念來促進港口間的競爭。

主席總結，港口面臨的不再只是個別港口或船商的競爭，而是國際港口的競爭，例如技術層面、運輸系統、腹地運輸服務。內國港口進行管制革新，可以促進競爭、提高生產力與作業效率。港口垂直整合正盛行，但亦伴隨著市場力的濫用。

(二) 網路中立性 (Network Neutrality)

WP2邀請英國倫敦經濟學院Martin CAVE教授、全球經濟集團主席及英國大學學院David S. EVANS、OECD科學、技術及創新處Taylor Reynolds先生等擔任專家講座進行引言，說明網路中立性的意義、傳輸能量的管理、促進網路中立性的相關規範以降低轉換成本與增加透明化、競爭法主管機關或管制者對於與傳輸能量管理無關的網路內容是否應予

以限制，會中並開放各國進行討論。

- 1、Martin CAVE教授表示，網路中立性是關於網路服務提供者(ISPs)對其消費者及網路內容提供者(CAPs)的一些行為，課予義務或是予以禁止，主要之爭點圍繞在網路自由、開放、創新、公平、ISPs或CAPs濫用市場力量、對於消費者透明化及最低品質標準等議題。相較於美國，歐洲對於網路中立性之討論較晚，但歐盟競爭法可適用於受管制之部門，但美國最高法院判決卻在某些案例上限制競爭法在受管制之部門的適用。自2011年5月起，國家管制主管機關(National Regulatory Authorities, NRAs)可以要求ISPs向使用者揭露網路流量管理情形，但讓使用者瞭解專業技術知識卻是一大挑戰，故可考量以最低品質標準作為替代之處理方式。ISPs在其有顯著市場力量、同時提供與CAPs具有競爭性之內容及提高利潤之情況下，可能會藉由從事妨礙活動（如調降連線品質）或收取高額之接取費來排除CAPs。最新的研究發現，網路中立性議題應關心的是「超額收費」而非「收費」，因收費亦可能提高效率，在有證據顯示有顯著問題發生時才予以介入管制，才是好的管制原則。就歐盟之觀點，有關透明化、最低品質標準等議題應為事前管制，反競爭行為議題則為事後管制，超額收費議題則同時涉及事前及事後管制。
- 2、David S. EVANS先生表示，網際網路並非是一個產業，比較像是一種推進技術，藉由網路孕育不少新產業的誕生，就如同電力發明一般，以網路時間 (Internet Time)的速度快速發展，未來充滿未知數。網路中立性之爭論主要在於市場力之控制，不僅ISPs掌控為數不少使用者之接取服務提供，相對於ISPs趨向在地化之趨勢下，反而一些CAPs較為國際化，而使一些較大的CAPs擁有相對強的協議力量。網路經濟包含許多具有市場力量的互補性企業，每家企業都希望自己為王，而其鄰近部門則最好具有競爭性並為其附屬。雙邊市場之最適價格取決於需求彈性、間接網路效果及技術等因素，而不能採用如 $P=MC$ 之簡單公式即可決定，價格結構的管制具有水床效應(waterbed effect)，可能造成在一邊的市場為贏家，在另一邊市場卻為輸家之現象。網路中立性主要係導因於ISPs之市場力量而引發的一些問題，最主要的政策議題，即這些問題應由事前管制或是由競爭法之事後管制來處理，兩種方式各有其優缺點，事前管制有其明確性，事後管制則較具彈性，但事後管制可

能為時已晚，以至於市場已被扭曲，事前管制則可能因僵化的規定扼殺創新，並造成難以預測之結果。

3、Taylor Reynolds先生表示，當網路到達尖峰流量時，解決方法包括擴大流量及流量比率管理，至於訂定流量使用上限並非為一完美的解決方式，「付費優先權」可能是有幫助的，但也可能會傷害其他競爭者，如Jitter可能會嚴重妨礙即時通訊，年輕創新的公司可能因須繳交優先權費用而面臨高進入障礙等問題。合理之流量管理首先須界定相關市場，其中一個重要議題即是有線和無線網路服務是否為同一市場，然觀諸無線網路發展現狀及與用戶訂定之協議，有線和無線網路服務現階段似乎仍不能歸為同一市場。OECD對於流量「付費優先權」議題，經過1年的討論已達成下列共識：

- (1) 在消費者及創新被保護之前提下，流量管理是有幫助的。
- (2) 如果依賴市場機能來管理，激烈的競爭是不可或缺的，否則，介入管制將具有正當理由。
- (3) 必須降低轉換成本並加強透明度。
- (4) 如果政府依賴事前管制，應考量是否制訂一般性原則作為市場指導原則。

(三) 競爭評估 (Competition Assessment)

OECD於2007年公布「競爭評估工具書」(Competition Assessment Toolkit)，復OECD理事會於2009年10月通過「競爭評估建議書」(Competition Assessment Recommendation)，部分會員國將更新其在競爭評估方面的進展，智利受邀報告該國經濟部推動執行「Impulso Competitivo」計畫以排除某些部門競爭障礙之經驗。

智利國家經濟檢察署代表說明，該國經濟部協調10個委員會共150人（包括業界及學術界）參與推動「Impulso Competitivo」計畫，並檢討個別部門的生產力、競爭、創新與發展等300項問題。最終提出50項建議，其目標是藉由強化競爭、創新與簡化程序來提高生產力，其中有24項法規須進行修法。自2011年5月開始由15個部會執行50項建議，並規劃於1年內完成。

這些建議與競爭有關者，包括：(1) 修法以促進證券交易之證券利息

的可移動性，減少金融機構貸款人的交換成本並促進競爭；(2) 促進電力配售的競爭，提供消費者不同的選擇，促進零售端的競爭機制；(3) 在海運及空運方面開放國內服務與國外運輸公司的競爭；(4) 增加貿易物流及進口的競爭，除了報關行外開放不同的營運商可提供海關程序服務；(5) 簡化某些部門的處理程序，例如營建、公共採購支付、進出口。

智利國家經濟檢察署已從事推動某些部門別的管制革新，包括電信、運輸服務、基礎設施等，並提出建議供其他政府部門參考。然而，對於範圍更廣泛的管制革新，涉及政治時，將非競爭法主管機關的工作。

(四) 其他事項 (Other Business)

- 1、依據OECD理事會於2001年通過之「受管制產業的結構拆解建議書」，OECD秘書處彙整撰寫相關國家在汽油、電信、電力及鐵路部門經驗報告。本次會議各國同意該報告內容，而該報告將建議修正前述「受管制產業的結構拆解建議書」內容增加「投資影響」項目。本報告經「競爭委員會」同意後將提交理事會確認。
- 2、下次會議之圓桌議題為「超額訂價」(Excessive Pricing)。

二、6月28日舉行「合作與執法第三工作小組」(WP3) 會議第110次會議，主席為美國司法部反托拉斯署署長Christine Varney女士(會議期間V主席因故離席，由「競爭委員會」主席Jenny先生代理主持)，會議情形摘要如次(議程資料如附錄)：

(一) 圓桌討論：結合案件的矯正措施 (Remedies in Merger Cases)

討論重點包括：結合矯正措施的類型、結構面及行為面結合矯正措施的相對優缺點、水平結合及垂直結合案件是否採用不同的矯正措施、矯正措施有效性的經驗、在矯正措施設計上的國際合作、矯正措施的執行與監督。本議題共有35個國家(包含我國)提交書面報告(由於本議題討論時間有限，僅會員國回答主席的提問)。討論重點如后：

- 1、美國代表說明，美國司法部反托拉斯署及聯邦交易委員會(下統稱競爭法主管機關)在大部分的水平結合案件中，採行結構面矯正措施以維持

競爭，競爭法主管機關有時亦會在垂直結合案件中採行結構面矯正措施。行為面矯正措施則可部分有效地處理垂直結合案件引發之競爭問題，而在水平垂直案件則大都與結構面矯正措施一併採行。結合矯正措施只有當正確地執行時才會有效，而正確地執行則包含矯正措施執行時點之決定及執行之必要步驟。另在國際合作上，有越來越多之結合案件亦須經其他國家審查，各國競爭法主管機關之密切合作，有賴於申報結合事業同意讓申報結合資料得以在不同之機關間互相交換及進行結合競爭評估。

- 2、歐盟代表說明，何種類型之結合矯正措施較合適仍須視個案認定，由於參與結合事業所提出矯正措施之承諾，主要係為確保競爭之市場結構，因此事業提出之矯正措施承諾多為結構面。結構面矯正措施中，解體 (divestiture) 為減少水平結合競爭疑慮之最佳方法，也可能是解決垂直或多角化結合引發競爭問題之最佳手段。至於行為面矯正措施之承諾，只有在有效率地施行下是可行的，且在不會對競爭有扭曲影響等非常特定之情況下才會被接受。由於矯正措施必須由參與結合事業提供，故競爭法主管機關藉由參與結合事業遵守承諾為條件才同意結合之手段，以確保強制執行承諾之權力。
- 3、澳洲代表說明，雖然結構面矯正措施較為明確及較易監督，其較行為面矯正措施更為被偏好採用，但就澳洲而言，大部分採行行為面矯正措施，此種情形可能係因在小型經濟體採行結構面矯正措施較為困難之故，另因矯正措施內容必須符合比例原則，故採行行為面矯正措施似乎亦較為適當。澳洲競爭暨消費者委員會自2010年開始針對矯正措施之遵守及有效性進行全面性檢驗，並考量建立一套最佳典範之矯正措施原則。
- 4、日本代表說明，何種類型之矯正措施較為適當須視個案而定，基本上，倘為恢復因系爭結合案造成之競爭損失，結構面矯正措施為較佳之選擇，但在技術創新使得市場結構快速變遷之情況下，或許採取某些類型之行為面矯正措施較為適當。日本公平交易委員會對於1996年至2005年之結合案件之矯正措施所作之研究顯示，水平結合較常採行結構面矯正措施（如營業移轉），垂直或多角化結合則較常採行行為面矯正措施，然而行為面矯正措施通常與其他類型矯正措施併行。參與結合事業必須於結合前即已履行結構面矯正措施，倘未履行，亦須訂定完成之期限，另針對行為面矯正措施，日本公平交易委員會會藉由要求參與結合事業

於結合實施後之一定期間內，就其是否為聯合行為等提出報告據以監督。

各國對於矯正措施的經驗各有不同，大部分國家較偏好採用結構面矯正措施，較少部分國家採行行為面矯正措施或同時採行結構面及行為面矯正措施；惟對於如澳洲及瑞士等小型經濟體而言，採行結構面矯正措施有其困難度，故較常採行行為面矯正措施；有些國家認為行為面矯正措施是較有效率的。在域外結合方面，則認為各國應於案件調查初期即進行合作，而非在最後的矯正措施研擬階段才進行合作，且相關國家對於域外結合案矯正措施應避免不一致的情形；面對全球化的交易，矯正措施的經驗分享是重要的。

(二)討論議題：競爭案件微小不罰(De Minimis Rules in Competition Cases)

主席邀請歐盟、德國及我國進行報告，並開放各國進行討論。所謂「微小不罰」指競爭法主管機關是否應對競爭者間未可察覺但可能限制競爭的協議來執行競爭法規。有些國家在這方面已公布指導原則，有些是執法機關配合司法裁量共同處理這個問題。「微小不罰」原則有助於減輕公司遵循法令的負擔，特別是小公司。同時，政府機關也較能避免審理以競爭政策角度來看較無重要性的個案，因此而能集中於處理有問題的協議。

- 1、歐盟代表說明，歐盟執委會對於微小不罰協議的通告(De Minimis Notice, Official Journal C 368, 22.12.2001)內容，針對實際或潛在競爭者間於其相關市場的占有率合計小於10%，至於非競爭事業間的協議，個別的市占率小於15%，而不同供應商或經銷商間銷售商品或服務的類似協議會在市場上產生累計效果(指市場的封鎖效果)，倘其個別市占率小於5%，該等協議對市場競爭不具實質影響，執委會將不對該等行為進行干預；但事業從事惡性卡特爾(hardcore cartel)行為則無法因該通告而被豁免，主要理由有三：(1)惡性卡特爾是嚴重限制競爭行為，且被推定為具有負面影響；(2)惡性卡特爾被認為不具有正面效果，因此未具有市場力的公司不可能從事該行為；(3)使用市場占有率門檻來定義惡性卡特爾案件的安全港並非是適當的手段。但該通告並不當然拘束歐盟各國的作法。
- 2、德國代表說明，德國於1980年訂定「聯邦卡特爾署對於不予追訴之微小

限制競爭意義的合作協議公告」，但只限於水平協議。復於2007年制定新的微小不罰公告取代了1980年的公告，該公告提供了聯邦卡特爾署以市場占有率評估反競爭協議的自由裁量準則。該通告區分水平協議與垂直協議。該國對於微小不罰的市占率門檻與歐盟相近。

- 3、我國代表說明，我國行政罰法定有微小不罰規定，並適用於各行政機關。我國公平交易法訂有最高罰鍰額度，尚無行政罰法微小不罰原則的適用。公平交易法本身雖未訂定微小不罰條款，但法律仍賦予公平會於裁罰手段的選擇權限，在相關處理原則對於「微小案件」訂有若干彈性處理方式。例如在2005年訂定「國內個體加油站業者申請聯合購油案件之處理原則」，個體站站數之市場占有率未達5%，因其對市場競爭之負面影響輕微，原則上尚不足以影響特定區域之市場功能，不必向公平會提出聯合行為之例外許可申請。對於垂直限制競爭行為，我國目前以事業在相關市場之占有率10%為門檻來認定是否合致「限制競爭」之違法構成要件，並綜合考量其行為(1) 是否實質減損相關市場上之競爭 (相關市場上是否已存有足夠之品牌間競爭)；(2)是否阻礙潛在之競爭 (形成新競爭者進入市場之障礙)及(3)是否採用不正當之競爭手段等因素。有關不公平競爭行為部分，有違法之虞但影響交易秩序、公共利益輕微之廣告案件，公平會得以簡易不處分案件程序處理，例如：(1)雖有違法之虞，得以行政指導促請注意與改善；(2)所涉僅係檢舉人個別之損害或不利益，違法情節輕微。並在某些情況下停止調查事項，例如：(1)被檢舉人於被檢舉前已自行停止或改正其表示或表徵；(2)經雙方和解，影響交易秩序、公共利益輕微案件。

(三) 其他事項

- 1、OECD「公共治理委員會」(Public Governance Committee) 報告「公共採購」計畫之進展，OECD將參考部分會員國的建議試圖研擬有關公共採購的建議書。
- 2、另OECD「國家所有權及私有化業務工作小組」(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices) 報告「國營事業與競爭中立性原則」計畫的進展。OECD秘書處將發送問卷請各會員國填寫，以了解各國在競爭中立性的規範及實務做法。

(四) 未來工作

本節討論WP3的10月例會及明年2月例會圓桌議題，除前次例會已決定本年10月將討論「法院在審理競爭調查或最終競爭決定所扮演的角色」（the role of the courts in reviewing competition investigations and making or reviewing final competition decisions）圓桌議題外，另一個議題經各國代表提供相關建議，會中主席表示將與WP2會議主席討論後再決定。

三、6月29日、30日舉行「競爭委員會」（CC）第112次會議，主席為法國最高法院法官Frédéric Jenny先生，會議情形摘要如次（議程資料如附錄）：

主席首先歡迎新任OECD競爭組組長John Davies先生、波蘭競爭局局長Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel女士、挪威競爭局局長Christine B. Meyer女士及英國競爭委員會主任委員Roger Witcomb先生等第一次出席本會議。

（一）工作小組主席報告

- 1、**競爭政策與管制**：「第二工作小組」主席Heimler先生報告6月27日會議情形。
- 2、**競爭政策與國際合作**：「競爭委員會」主席Jenny先生報告6月28日會議情形。
- 3、**UNCTAD會議**：UNCTAD聯絡人Souty先生報告UNCTAD的進展情形。
- 4、**全球關係**：全球事務聯絡人墨西哥聯邦競爭委員會主任委員Eduardo PEREZ MOTTA報告韓國及匈牙利等區域競爭中心訓練活動情形及南美全球競爭論壇活動將於本年9月在哥倫比亞波哥大（Bogotá）舉行。
- 5、**國際競爭網絡（ICN）**：英國公平交易局局長Philip Collins報告ICN在2011－2012年的工作計畫。

（二）圓桌討論：促進競爭法法規遵循（Promoting Compliance with Competition Law）

CC邀請OECD「公司治理委員會」主席及義大利法規影響分析局經濟規範組組長Marcello Bianchi、美國法令遵循機制團體Joseph Murphy先生、瑞士巴塞爾大學刑法教授及OECD「投資委員會」國際商業交易反賄賂工作小組主席Mark Pieth、英國國際比較法學院教

授Philip Marsden、英國Shell國際石油公司反托拉斯顧問Anne Riley女士、比利時GDF Suez公司Guido De Clercq先生等6位專家參與討論。本會議主要討論（1）遵循的驅動；（2）罰鍰的有效性；（3）刑事制裁的有效性；（4）累犯；（5）寬恕政策；（6）促進更加遵循的做法；（7）公司遵循計畫（corporate compliance program）。本議題共有24個國家（包括我國）提交書面報告（由於本議題討論時間有限，主席並未提問包括我國在內的數個國家）。討論重點摘述如下：

- 1、英國代表說明，公平交易局在去年5月出版「遵循與不遵循競爭法的驅動因素」報告（Drivers of Compliance and Non-Compliance With Competition Law），並預計於本年6月出版事業遵守競爭法指針（How Your Business Can Achieve Compliance with Competition Law）、遵守競爭法快速指南（Quick Guide to Competition Law Compliance）。前開研究係於2009年開始進行，並於去年5月完成報告。該報告的重點在，如何促使事業遵循競爭法以及行之有效的做法，並瞭解為何努力過有時仍會引起遵循競爭法的挑戰。同時也蒐集一些範例，並分享及瞭解我們如何利用有限的資源來協助事業遵守競爭法。在本報告中，有闡述促使事業遵循競爭法的「棍子」（sticks）與「紅蘿蔔」（carrots）。棍子有下列幾種：（1）違法行為對商譽的不利影響；（2）重大罰鍰；（3）刑事制裁；（4）取消董事資格的命令；（5）內部自律處分。紅蘿蔔包括下列幾種：（1）管理階層承諾遵循競爭法（由上到下、是明確且不含糊的）。（2）遵守競爭法被視為有助於贏得業務，事業將自己定位為“商業道德事業”，尤其是在競爭法的遵守與其他主要遵循活動的整合，例如處理反賄賂和貪污。（3）增加員工的信心，讓他們知道遊戲規則，以及如何與其他業者競爭而不違反競爭法，並且瞭解何時應徵求專家的意見且知道應如何做。（4）內部誘因機制與遵循活動相連結。（註：在本圓桌議題討論結束前，大會播放公平交易局製作之「瞭解競爭法」DVD，影片內容包括採訪公平交易局官員並解釋競爭法內容、為何競爭法是重要的、以及事業如何執行公平交易局建議有關遵循競爭法的四大步驟，包括（1）風險的偵測及發現；（2）風險評估；（3）風險降低；（4）定期考核。）
- 2、歐盟代表說明，歐盟認為採取高額罰鍰是促使事業遵循競爭法的主要誘因。最近幾年卡特爾案件的罰鍰不論在事業或個人皆日益增加，必

須要注意的是，事業違法的目的即便未實際達成，也可能被處以高額罰鍰，例如從事價格固定（fixed price）行爲。罰鍰的額度會考量已實施的寬恕政策。在2006年，歐盟修訂反托拉斯法案件罰鍰處理原則（Guidelines for Setting Fines in Antitrust Cases），以決定被處分公司的罰鍰額度，主要是因爲有些事業反映高額罰鍰使其破產等，因此歐盟修正該處理原則有關罰鍰額度，到目前爲止罰鍰部分並未受到法院的挑戰。歐盟並鼓勵企業界應建立“遵法文化”（culture of compliance），並建議事業採行有效之遵法計畫，包括應爲及不應爲事項。

- 3、德國代表說明，過去幾年，聯邦卡特爾署加快腳步查處卡特爾案件，並處以重罰。多年來卡特爾被察覺的數目增加，其是否與卡特爾協議數目的增加有關，並無相關證據顯示。但有可能是起訴卡特爾變得愈來愈有效，因此更多的卡特爾被發現，同時未被發現的卡特爾數目變少。有效促進遵守競爭法的三個必要要素爲：競爭倡議、以嚴厲制裁方式來嚇阻以及高偵測率。有效的偵測工具包括寬恕政策、國際合作、與其他政府部門合作、拂曉突擊、證人約談等。該國並鼓勵企業建立有效的遵法計畫，然而，遵法計畫僅是罰鍰金額決定的中立因素，不能保證罰鍰的減少。
- 4、美國代表說明，司法部反托拉斯署長期以來主張，嚇阻惡性卡特爾（價格固定、圍標、市場分配協議）最有效的工具就是監禁。監禁是重要的反卡特爾執法，因爲公司犯下的卡特爾罪行係透過個別員工，且服監是刑罰，企業雇主無法像罰金一樣支付。監禁也可以嚇阻非美國主管，以避免其將卡特爾活動延伸到美國。在許多個案，反托拉斯署已發現卡特爾成員勾結將產品銷往世界各地及美國。有一些個案，雖然美國市場可能是卡特爾的最大市場，但卡特爾成員考量到在美國服獄的風險而停止勾結行爲。遵法計畫的目標是創造公司內部各階層遵法的文化。當違法情況發生時，有效的遵法計畫會增加早期內部察覺的機會，從而成爲第一家自行供述並符合寬恕政策資格的公司，即使該公司不是第一個向反托拉斯署提供卡特爾資訊者，早期的合作可以依量刑處理原則（Sentencing Guidelines）減免刑責。
- 5、澳洲代表說明，澳洲的卡特爾刑事制度在2009年7月生效，對卡特爾行爲處以民事及刑事制裁，得處個人10年以下徒刑，並處個人及公司重大罰金。由競爭暨消費者委員會（ACCC）負責調查卡特爾行爲，聯邦檢察署（Commonwealth Director of Public Prosecutions, CDPP）負

責起訴卡特爾犯罪行爲。併行的刑事和民事制度，可確保重大卡特爾行爲，將會被處以刑事責任，而不太嚴重的違法行爲，可依民事禁止。澳洲在此方面的經驗與英國及美國相同。ACCC 將透過執法及其他作為來促進遵法，包括宣導、教育業界、並與管制主管機關和採購官員合作協助其調查反競爭行爲。ACCC 最近的一項倡議是要求投標者保證未從事反競爭行爲，並在招標程序前揭露以往是否有任何反競爭行爲。

- 6、日本代表說明，公平交易委員會的政策之一是促進業者遵守獨占禁止法，因此該會從2006年起迄今，針對東京股票上市公司或有外資企業的集團公司進行問卷調查。這5次的問卷，主要是以可能影響遵法的因素，例如部門別、公司規模以及累犯原因等進行資料蒐集及分析。在2007年針對營造業進行問卷的調查報告中，發現大規模的公司已建置遵法機制，例如設計遵法手冊或某部門負責辦理遵法活動，但這些公司對違法風險的認知以及內部稽核仍有不足。中小企業在遵法制度的建立及促進遵法的努力等顯有不足，但該等企業回應希望能以最少的成本來建立遵法制度。另營造業發生累犯的情形主要是圍標案件。促進有效的遵法制度，有下列幾種方式：(1) 必須由高階管理階層參與並推動；(2) 由法務部門人員負責進行遵法活動；(3) 設計適合公司且可執行的遵法手冊；(4) 管理階層主管及員工參與遵法訓練課程；(5) 母公司應積極參與同一集團公司的遵法活動；(6) 建立有關公司內員工或主管與競爭事業的員工接觸時之內部規則並檢視遵守與否；(7) 當獲悉有違反獨占禁止法的相關資訊時，應建置內部通報系統並進行內部查處。另外公平交易委員會也對一般民眾進行競爭政策的宣導、與專家交換意見及舉辦研討會等。
- 7、加拿大代表說明，為促使業者自願遵守競爭法，競爭局提供業者機會申請諮詢意見且不需支付任何費用，以確定現有協議是否違反新修正競爭法中的民事或刑事條文。競爭局提供6種諮詢意見，其中3種是要求申請人改變其現有的協議，以確保遵守競爭法。競爭局也鼓勵企業建立公司遵法計畫。在2010年9月，該局公佈新修正之公司遵法計畫（Corporate Compliance Programs Bulletin），以回應民眾的意見及2009年的競爭法修法。重點是每一個遵法計畫是針對個別企業的需要來設計，鼓勵結構的靈活性，並確保高階管理人員的參與。公司遵法計畫並不能使企業或個人豁免於競爭法，在某些情況，競爭當局會考量遵

法計畫的有效性以決定案件處理的最適手段。

- 8、韓國代表說明，在2001年，公平交易委員會決定提供業者某些誘因以鼓勵他們自願性遵守競爭法，其中一項誘因是減少罰鍰。至2010年止已有372家公司實施遵法計畫。然而在2005年，遵法計畫的成效遭受批評，因為有些公司實施遵法計畫僅為享有罰鍰減少的好處，然而違法行為仍繼續發生。因此在2006年，公平交易委員會著手對公司遵法計畫進行評估。此後因評估機構的中立性遭到質疑，直到2010年，公平交易委員會才委託政府支助的單位公平交易調解機構（Fair Trade Mediation Agency）進行評估。此外，在2008年10月修改“遵法計畫實施規則及誘因條款”，僅對評估等級為A或以上者給予罰鍰減少的好處，以解決大眾對於企業僅施行遵法計畫即可獲得獎勵的批評。

由於國際卡特爾案件日益增加，如何促使事業遵循競爭法，各國咸認提高罰鍰、採用寬恕政策是促使事業遵循競爭法的主要工具，但主席提醒是否課以刑事責任各國可自行衡量。又主席建議各國可依其目標設計不同的公司遵循計畫，以使推動遵循計畫的成本與潛在利益能相互平衡，競爭法主管機關應試著更加瞭解公司的制度，並提供事業明確的遵循依據。

（三）對埃及進行競爭法及競爭政策同儕檢視

CC針對埃及競爭委員會自2005年8月成立並於2006年1月運作以來，在競爭法及政策的主要發展進行檢視。受檢視重點為競爭體制（包括機關組織架構、調查權限、結合及聯合行為的處理、寬恕政策、競爭法主管機關與管制機關間的關係）、競爭法執法面臨的挑戰、競爭倡議等，主驗國為南非、美國及法國。

- 1、首先由秘書處針對埃及在競爭法及政策的發展報告其主要論點及6項建議，包括：（1）減少政治及管制經濟對埃及競爭法執法的影響、減少貿易及產業部部長對競爭法案件決定的影響、引進完整的寬恕政策、建議以營業額來計算罰鍰、與各部會間有關競爭法爭議案件應建立正式及透明化程序；（2）內部應採優先處理原則，以協助競爭委員會處理日益增加的業務及快速處理案件、減少不當政治力對競爭委員會的影響；（3）建立及公布與競爭法目標有關的處理原則（例如市場定義

處理原則、水平協議處理原則、垂直協議處理原則、優勢地位濫用處理原則。罰鍰計算處理原則)及競爭委員會對法律的解釋與分析方式；(4)更加注重執法；(5)強化機關人員的能力建置及組織架構；(6)進行競爭倡議：發展競爭文化以解決最明顯、最嚴重的障礙，特別是針對國內企業和政府進行競爭倡議。繼由埃及代表說明該國執行競爭法的成效及目前遭遇的困境。

- 2、南非詢問埃及競爭委員會與其他管制機關間簽有合作備忘錄(MOU)，各主管機關間如何進行協調？競爭政策對管制機關的影響為何？埃及回答，競爭委員會與各管制機關間簽有合作備忘錄，主要是釐清各機關的權限，解決機關間職掌重疊部分，希望對於涉及競爭的案件或議題的處理在政策上能夠協調一致。競爭委員會訂定策略並明確規劃競爭架構，但有些受管制的部門並不易由競爭委員會來介入，例如金融部門。競爭委員會與電信主管機關間之職掌有重疊，對於自由競爭的概念不同，雙方都處理獨占業務，就掠奪性定價、拒絕交易及接續服務等涉及競爭議題會有不同的看法，最後雙方經過多次溝通協調後簽署合作備忘錄，在某種程度上雙方進行資訊分享並交換法律及經濟分析意見。
- 3、美國詢問埃及的寬恕政策與其他國家的制度並不一樣，在2008年的競爭法修法案中引進部分的寬恕政策，目前法院僅提供卡特爾違法案案件告密者最高50%的免除，而競爭委員會擬規劃增加至100%免除，請問如何推動該計畫？埃及回答，競爭委員會將說服國會通過相關修正條文，使卡特爾違法案案件的事業可申請100%免除，以有效偵測卡特爾案件並保護競爭機制，希望國會未來能通過修法案。
- 4、美國續問有關OECD秘書處報告中所列優勢地位案例，請說明競爭委員會在2010年對牛奶製造公會檢舉某大型買家拒絕與牛奶場業者交易且牛奶場業者面臨政府低價策略等之處理方式。埃及回答，競爭委員會處理該牛奶案費時3個月，主要是調查被檢舉者在牛奶市場的市場地位，由於本案未發現有任何市場封鎖的情形，且牛奶場業者仍可在短時間內很快找到其他買家，經調查分析後，被檢舉者的拒絕交易行為未產生實質損害效果。但有關政府制定低價策略部分，該會將向相關政府部門提出警訊。
- 5、法國詢問埃及競爭委員會的權力是有限的，特別是在該委員會與商業及產業部部長的關係方面，該會如何推動要求部長同意？在案件的決

定方面，如何勸服部長對案件提起訴訟？埃及回答，在案件的決定方面，該會的權限的確有限，但在某些案件，競爭委員會仍有其權力。部長有權決定是否應將案件交由法院處理。依目前環境顯示，希望部長不要介入個案，因此該會將制定處理原則來處理相關案件。

- 6、法國續問未來埃及如何建置競爭文化，對企業界及政府部門進行競爭倡議？埃及回答，目前已規劃二個行動方案，一為建立與企業界、政治團體的對話，告知遊戲規則，及違法的可能結果。二為推動教育宣導，針對律師、學生及學術界提供教育訓練計畫。在執法方面，將增加競爭委員會的獨立性，並增進案件調查的技巧，針對施政重點，使機關內的資源能有效運用，並與政府各部門合作。
- 7、「競爭委員會」主席Jenny詢問依埃及目前的經濟體制或許還未準備好，您認為埃及實施競爭法是否過早？埃及回答，競爭法主管機關對埃及人民而言是重要的，尤其目前該國經濟管制情形嚴重，而且也有政治力的問題。從競爭的角度來看，民眾應對競爭政策有所瞭解；從政府的角度來看，企業只想賺錢，但他們需要公平競爭的市場，因此我們將努力執行最佳的競爭法。
- 8、「競爭委員會」主席續問OECD秘書處的報告中對埃及競爭法之執法及制度提出6項建議，請問您認為哪一項建議是最攸關的？請回應秘書處的建議。埃及回答，有關結合管制的建議對我們而言是重要的，因為目前還未有實質的結合管制。至於秘書處提出之其他建議，我們將會慎重考慮，非常感謝OECD秘書處的報告建議。
- 9、「競爭委員會」主席再問埃及的訴訟制度與其他國家的制度不同，您認為競爭案件應由貴會直接向法院提起，或是由部長向法院提起上訴？埃及回答，依據埃及的法律規定，應由部長向法院提起上訴，但從法律的觀點來看，如果由競爭法主管機關來做，我們需要法律賦予權限，但目前是有困難的。

(四) 競爭政策年報

依OECD之要求，各國每年皆應提交競爭政策年報，但每2年進行口頭報告乙次。本次CC會議，需提交年報的國家，包括愛沙尼亞、希臘、愛爾蘭、冰島、盧森堡、墨西哥、波蘭、英國及美國。

本次會議由於議程緊湊，主席謹邀請希臘、墨西哥及波蘭等報告其2010

年競爭政策年報。

(五) 未來工作

主席宣布10月「競爭委員會」會議的圓桌議題：

- 1、「數位經濟」(Digital Economy)。
- 2、「政府提供服務的競爭」(Competition in Publicly Provided Services)。

(六) 圓桌討論：「結合決定的影響評估」(Impact Evaluation of Merger Decisions)

CC邀請丹麥南部大學Oliver Budzinski教授、美國哈佛大學Andrew Gavil教授、義大利LEAD研究中心經濟學家Cristiana Vitale等參與討論。該議題討論重點為：(1) 競爭法主管機關如何使用結合決定的事後評估作為品質控管之工具；(2) 結合決定影響評估之研究作為競爭倡議之目的，及有效的事後評估研究為何；(3) 檢視矯正措施的有效性；(4) 對於此類工具之推廣，何種研究及實務經驗是有必要的；(5) 對於小型且資源有限的競爭法主管機關，建置事後評估的最佳典範 (best practices) 是否可行。本議題共有22個國家提交書面報告。討論重點如次：

- 1、美國代表說明，結合決定影響評估之研究主要是針對個案進行，故依據個案之研究結果而推論出一套通用之結論是困難的。大部分的研究選擇以結合實施後之價格進行影響評估，較常使用“difference-in-differences”之評估方法，至於選擇多久之前的結合案進行研究，時間長或短都有其優缺點，採用較久之前的結合案，較能有充分的時間讓價格達到均衡水準，但選擇較近期之結合案，則能減少其他非因結合實施卻也會影響價格變動之變數數量。進行結合決定影響評估之研究，最大的成本為同仁進行資料研析之時間，在部分案件則為資料蒐集之成本。
- 2、歐盟代表說明，藉由結合決定影響評估之研究及數據資料，以驗證政府介入進行結合管制之利益，有助於有效之競爭倡議，且有助於改善執法之品質及政策發展。倘為衡量因政府介入進行結合管制所避免之傷害，通常需要大量之市場樣本，而研究市場結構改變對於公司訂價行為之影響，則為衡量結合管制帶來的消費者利益之最適方法。倘欲藉由研究改善執法品質，採用之研究方法須視個案性質及經驗而定，對市場參與者進行資料蒐集及調查為一可行方法。
- 3、日本代表說明，就該國對於結合決定影響評估之研究經驗，競爭法主管

機關應先關注結合對價格（亦即對消費者）之影響，另該國現已傾向採用如面談等實質評估，而漸摒棄經濟分析方法。至於結合決定影響評估，有由日本公平交易委員會進行，亦有由會外專家進行，雖然從這些影響評估研究中的確獲得一些建議，但諸如案件樣本數量、資料及評估時間等研究限制亦被提出，惟該國對於事後評估及研究仍會持續進行。

4、加拿大代表說明，該國自 1986 年至 2005 年共處理 50 件結合案件，前開案件共計 76 項矯正措施，但囿於資料取得及面談聯繫等困難及限制，該國將結合決定影響評估之研究案例範圍限於 24 件案件中之 41 項矯正措施。爲了取得市場參與者提供之資料，加拿大競爭局針對參與結合事業、消費者及分割資產之買家分別發展一套調查問卷，加拿大競爭局並向前開提供資料者保證資料僅供研究之用並會予以保密，但因資料係採自願性提供，因此仍會發生不少市場參與者拒絕提供問卷及相關資料之情形。結合決定影響評估之研究，對於政策及矯正措施之設計及執行仍有很大助益，未來亦會持續進行評估研究。

大部分國家認爲進行事後影響評估研究的目的有二：（1）事後影響評估可以協助競爭法主管機關瞭解其所作的結合案件決定是否正確；（2）依據現有證據資料評估結合決定是否合理，或是否符合國家福利的目標。另有些國家認爲進行事後評估研究的目的主要是爲了競爭倡議。主席總結，各國應嘗試進行結合案件之事後影響評估，雖資料蒐集費時及花成本，但可從公開之資料庫等其他管道取得，以小成本靈活運用。

肆、心得與建議

一、我國自2002年成爲OECD「競爭委員會」觀察員，本會每年皆派員參與3次的例會，惟依據OECD「競爭委員會」於2005年6月訂定之「對非會員國之主動推廣策略」(Proactive Strategy vis-à-vis non-members)，OECD「競爭委員會」對觀察員資格係每兩年更新乙次，本次的資格效期爲2010年及2011年，在每2年效期屆滿時，「競爭委員會」將再檢視非會員的成果。又OECD理事會於去(2010)年7月通過各專業委員會強化參與機制處理原則，「競爭委員會」的策略之一係將推動中國大陸成爲一般觀察員(2012-2013年)。爲能肩負使命繼續成爲該委員會觀察員，除了積極參與該委員會各次例會外，提交書面報告，並爭取發言和各國進行意見交流的機會，以有限的資源，發揮群策群力的力量，是未來應持續努力的方向，以避免中國大陸之加入而

排擠我國參與OECD的空間。

- 二、 OECD「競爭委員會」討論的議題，是多元化的且涉及的層面既廣又深，多與各國（尤其是歐美）目前面臨的課題相關。OECD 秘書處撰寫各議題的背景文獻，及相關國家的書面報告，具有相當的參考價值，雖然各國的文化不同且執法手段不同，仍有值得學習的地方。為利同仁瞭解國外實務之做法，會議相關文獻資料，已奉 示建置於本會 BBS 網站供同仁參閱利用，並將於未來適時更新會議相關資料。
- 三、 另本次會議討論「促進競爭法法規遵循」議題，與本會目前推動業界遵法計畫的業務相關，會議相關資料已適時提供業務單位參考運用。又「港口及港口服務的競爭問題」議題，已提供交通部參考相關競爭措施，以維護港口及港口服務市場之競爭機制。爾後「競爭委員會」例會所討論之議題資料，倘該議題討論內容與其他部會業務相關者，將提供相關部門參考，以增進各部會對國際競爭議題及趨勢的瞭解。