

出國報告（出國類別：其他公務活動）

參加「聯合國貿易暨發展會議」對蒙古 競爭法及政策之同儕檢視會議及蒙古公 平競爭暨消費者保護局訓練課程

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：顏科長家琳

派赴國家：蒙古烏蘭巴托

出國期間：101年12月5日至9日

報告日期：102年1月2日

壹、目的.....	1
貳、會議背景.....	1
參、會議情形.....	2
一、12月6日「UNCTAD對蒙古競爭法及政策之同儕檢視結果會議」.....	2
二、AFCCP競爭法及政策訓練課程.....	7
肆、心得與建議.....	8

壹、目的

按「聯合國貿易暨發展會議」(UNCTAD)轄下國際貨物服務商品貿易部門(Division on International Trade in Goods and Services, and Commodities, DITC)，其設有一負責競爭及消費政策之分支部門，每年徵詢亞洲、非洲及中南美洲等地之開發中國家進行同儕檢視，由 UNCTAD 委請專家針對自願接受檢視國之競爭法及競爭政策進行全面瞭解並提出建議，蒙古公平競爭暨消費者保護局(Authority for Fair Competition and Consumer Protection of Mongolia, AFCCP)即為本(2012)年度自願接受檢視國。

本會與蒙古自 96 年簽訂合作備忘錄以來，雙方關係良好，且蒙古亦為本會區域能力建置協助對象之一，為積極回饋國際社會，並履行台蒙競爭法合作備忘錄意旨，爰指派同仁赴蒙古烏蘭巴托擔任同儕檢視會議場次及訓練課程相關場次報告人。

貳、會議背景(附件 1，會議議程)

- 一、12 月 6 日「UNCTAD 對蒙古競爭法及政策之同儕檢視結果會議」：會議係以蒙英同步口譯方式進行。上午場次主要分為兩大主題，一係說明 UNCTAD 委請俄羅斯撰寫之檢視報告，及 AFCCP 對於同儕檢視報告建議事項之後續處理，一為技術援助。下午則為圓桌會議，討論主題分別為「競爭法與政策在經濟發展之角色及 AFCCP 之獨立性」及「AFCCP 和其他政府機關共同打擊卡特爾及政府採購圍標等限制競爭行為」。會議共計邀請媒體、事業團體及消保團體等共計 50 餘人參加。
- 二、12 月 7 日「AFCCP 競爭法訓練課程」：原課程共分為四場，包括「限制競爭行為：限制競爭協議及濫用支配地位」；「調查人員之調查技巧、經濟分析及執法」；「資訊交換之保密規定及競爭法案件之國際合作」及「個案演練」，以即席口譯方式為之。惟因蒙方對於案件實務處理甚感興趣，爰現場調整議程，由 UNCTAD 官員 Ebru Gokce 說明限制競爭協議，本會出席代表則負責說明濫用支配地位，並與土耳其及俄羅斯競爭法主管機關官員共同回覆蒙方提問。AFCCP 計有 20 位官員出席此次訓練課程。

參、會議情形

一、12月6日「UNCTAD對蒙古競爭法及政策之同儕檢視結果會議」

(一) 蒙古競爭法及政策之同儕檢視結果(附件2): 首先由俄羅斯聯邦反壟斷局主席顧問 Vladimir Kachalin 受 UNCTAD 委託檢視蒙古競爭法及政策結果進行報告。

1、蒙古經濟概況

蒙古近年受惠於外人直接投資及自然資源開發, 自 2003 年以來, 每年國民生產毛額平均成長 7%, 亞洲開發銀行 (Asian Development Bank) 及經濟學人智庫 (Economist Intelligence Unit) 更預測其 2012 年經濟成長率為 15%, 至於平均每人國民生產毛額則由 2004 年美金 638 元增加至 2010 年美金 2,200 元。

惟依據聯合國開發計畫署 (UNDP) 人類發展報告, 綜合蒙古平均每人國民所得毛額 (GNI)、預期壽命及教育程度等指標, 蒙古在全球 169 個國家中仍僅排名第 100 位, 足見蒙古經濟成長成果並未使全體國民受益。另以在蒙古登記 62,200 之營利事業觀之, 高達 98% 事業為中小企業 (員工數少於 199 人), 但依據 AFCCP 於 2011 年調查, 卻有 97 家自然獨占事業及 65 家具有市場支配地位之事業, 應可認定蒙古境內有高度集中少數產業之情形。

鑒於蒙古快速經濟成長及前開社經背景特色, 蒙古政府推行一系列以促進競爭或競爭中立為基礎之產業政策, 並協調各區域之發展程度, 另為達到包容性成長的目的, 立法保障蒙古每一國民能享有其開採自然資源之成果, 如何在公平競爭和市場管制間尋求衡平成為重要議題。

2、蒙古競爭法發展

蒙古於 1993 年制訂通過不公平競爭禁止法, 並自 1994 年起推動國營事業民營化, 並在能源、供水及電信等產業開放基礎網絡、關鍵設施之接取。惟礙於欠缺執法技巧, 遲至 2005 方成立競爭法主管機關, 在此之前, 則係由各產業主管機關就其職掌範圍適用前開不公平競爭禁止法。

蒙古不公平競爭禁止法分別於 1995 年、2000 年、2005 年及 2010 年修正，逐步完善法令並增強競爭法主管機關調查權限。現行蒙古競爭法主要包括市場定義、限制競爭協議、濫用支配地位、結合管制、程序規定、處罰規定、國家補貼及消費者保護等。至於天然資源外人投資、智慧財產權及自然獨占事業訂價等則豁免於競爭法規範。

同儕檢視報告中指出，由於蒙古競爭法實施時間不長且執法機關經驗有限，現行透過列舉違法類型之立法方式，有助於減輕競爭法主管機關查處認定違法之行政負擔，然此可能產生執法過當之虞，未來建議蒙古針對垂直限制或濫用支配地位等非屬當然違法之限制競爭行為，逐步採取合理原則衡量其對市場競爭之效果，並完備相關法令及處理原則，俾以國際競爭法趨勢接軌。

3、蒙古公平競爭暨消費者保護局（Authority for Fair Competition and Consumer Protection of Mongolia , AFCCP）制度面議題

AFCCP 雖依法明文獨立於黨派之外行使職權，然因其隸屬於第一副總理（First Deputy Prime Minister），實際上並無充分執法獨立性。AFCCP 內部管理階層有三，最高決策單位為管理委員會（Regulatory Board），負責具有重要策略性或政治性之決定；次為執行委員會（Board of Directors），負責規劃管控機關運作，但其並非正式編制單位，最終決定仍須得首長同意；最後則為實際執行業務之處室。

AFCCP 職掌蒙古競爭法及消費者保護法，同儕檢視報告指出其目前僅有 33 名員工，2011 年預算總額僅 31 萬美元，以 2011 年為例，總計調查 198 件個案及 107 件公共投標案，每名員工工作負荷甚重。同儕報告中建議 AFCCP 應強化同仁執法知能及機關知識管理，以提高違法行為查處可能性，並避免人員異動而使得經驗無法傳承。

至於競爭文化之建立，鑒於蒙古公眾對於競爭之益處及競爭法主管機關應扮演之角色並不瞭解，且其國會成員多經營大型事業，對於政府決策具有相當影響力，有時形成 AFCCP 執法與政策推動之阻力，同儕報告建議蒙古應加強對利害關係人宣導及員工媒體應對技巧，並定期將執法成效週知公眾。

4、同儕檢視報告之主要建議事項

- (1) 制度面：健全 AFCCP 管理委員會運作功能；提升機關及員工包括議題選定、規劃及知識管理等行政業務能力；明確劃分與管制機關權責及促進雙方協調溝通；提升機關形象及能見度。
- (2) 法制面：考量引進其他質化指標認定事業支配地位；區分垂直與水平卡特爾並強調惡性卡特爾之當然違法性；考量以結果而非行為本身判斷單方行為是否具有違法性；結合矯正措施的引進以及各項程序性處理原則之訂定。
- (3) 執行面：在可能的法令詮釋範圍內透過解釋或是修法擴張現有法律之適用；建立一套較為透明化而可被法院接受的調查程序；考量提高罰鍰額度以有效遏阻違法。

(二) 蒙古接受技術援助概況 (附件 3)

1、UNCTAD

UNCTAD 官員表示同儕檢視結束後，將參考前開檢視報告建議，推動一項為期 3 年之援助計畫，目標在協助 AFCCP 完備競爭法相關規範；增進執法能力並提升 AFCCP 形象地位；加強公眾對於競爭法及競爭政策之瞭解，並鼓勵事業遵守法令；透過與管制機關協調合作，將效率及競爭之概念導入市場。

此一援助計畫將由 UNCTAD 擔任執行單位，AFCCP 作為計畫實施國當地協調機關，另 UNCTAD 亦將與其他先進國家組成專案管理委員會，負責規劃年度工作並定期檢視修正。計畫成果將以 3 項指標進行衡量：每年 AFCCP 結案案件數；利害關係人對於競爭法認知提升之程度，以及與競爭議題相關之法律或政策檢視情形，藉此彰顯競爭政策在管制部門及經濟政策決定之重要性。

UNCTAD 目前規劃活動包括：(1) 法令完備：檢視蒙古現行競爭法並協助草擬相關處理原則。(2) 能力建置：針對不同對象（管理委員會成員、案件調查承辦人員、法官）設計訓練課程。(3) 競爭倡議：協助建立競爭法主管機關與其他政府機關或司法機關之合作機制；辦理宣導活動；改善 AFCCP 網站設計。

2、個別國家對蒙古技術援助活動

- (1) 土耳其：土耳其競爭局與土耳其國際合作協調局（TIKA）簽訂協議，共同協助中亞、高加索、巴爾幹等地區之國家建立競爭法規範及執法能力。以蒙古為例，土耳其競爭局與 TIKA 共同針對蒙古舉辦各項競爭法訓練課程，並與蒙古在 2010 年 4 月簽訂合作備忘錄，其內容包括執法通知、資訊交換及定期諮商等。2012 年則與 UNCTAD 合作，參與年度各國政府部門競爭政策專家會議及蒙古自願同儕檢視計畫。
- (2) 日本：日本公平交易委員會除與日本獨立行政法人「國際協力機構」（JICA）合作共同協助新興競爭法主管機關能力建置，包括團體訓練課程和個別國家訓練課程，亦在多邊架構下舉辦東亞峰會與東亞競爭法及政策會議。另日方預計於 2013 年與亞洲開發銀行共同舉辦競爭法訓練課程。
- (3) 我國：說明本會執法 20 年來，從學習成長階段，逐步邁入交流合作與技術輸出，除本會自 1999 年起推動進行之區域競爭法能力建置計畫，每年於東南亞城市舉行競爭政策及競爭法研討會，亦於 2002 年起，陸續對開發中國家提供個別競爭法之技術援助活動。本會出席代表復就近年來區域與個別技術援助活動經費消長趨勢進行說明，並依據本會過往執法及技術援助經驗，提供建議供 AFCCP 參考。

(三) 競爭法主管機關之獨立性（附件 4）

1、UNCTAD

首先說明目前競爭法主管機關之獨立性可分為組織獨立（structural independence）及功能獨立（functional independence），後者又可再依機關層級區分為部會下屬機關（如德國卡特爾署）及部會內單位（如越南競爭局）。

UNCTAD 認為競爭法主管機關隸屬部會雖有其實務上的考量，但可能須注意下列不利之影響：（1）與其他部會機關地位相仿，無法強調競爭之重要性；（2）因屬政府機關一環，薪資水準較低無法吸

引優秀人才；(3) 無法充分發揮影響力而使執法受到限制。

UNCTAD 最末建議競爭法主管機關無論是否在組織上完全獨立，最重要仍是執法功能的獨立性，且應注意與政府其他機關之互動，以發揮影響力促使其他機關政策決定過程納入競爭因子。

2、土耳其競爭局

渠強調競爭為提高創新、生產力及經濟發展的最佳方式，而為維護市場競爭，建構一個獨立執行競爭法的機關有其重要性，以減低競爭以外其他政策目的之干擾，該局代表爰就組織、功能及財務等面向說明其機關之獨立性。

依據該國競爭法第 20 條規定，土耳其競爭局可獨立行使競爭法賦予之職權，其與關稅貿易部雖在職掌上有所關連，但二者間並無隸屬或委託關係。土耳其競爭局內設有委員會（Competition Board）作為最高決策單位，並同時設有各個專業及事務單位維持機關運作。委員會共有 7 名委員，且有 6 年任期保障，係由部長理事會（Council of Ministers）指定關稅貿易部、商品交易聯合會、最高上訴法院、國務院（Council of State）提名之人選組成。另依據 2011 年第 661 號法令授權競爭局委員會主席人事任免權，可直接指定管理層級事務官員，無須經委員會同意。

土耳其競爭局職掌範圍涵蓋聯合行為、濫用支配地位及結合審查，競爭局委員會依法得進行現場搜查並要求涉案事業提供資訊，並對違法事業裁處行政罰鍰，且裁處對象不限於事業本身，亦包含公會及事業員工等。另競爭局委員會倘認行為可能造成重大且無法回復損害之虞，有權在最終決定做成前採取暫時保全措施。

土耳其競爭局之預算係由其收入決定，競爭局收入依法來自關稅貿易部補助、新設事業或增資支付政府費用及出版品等，惟事實上關稅貿易部迄今並無提供任何補助。又土耳其競爭局之預算雖係透過關稅貿易部提交國會，但關稅貿易部對於競爭局預算並無任何控制權限，競爭局在財務上具有一定之獨立性。

（四）共同打擊公共採購卡特爾及圍標（附件 5）

日本公平交易委員會向來將打擊圍標作為執法重要目標之一，渠觀察到日本公共採購圍標不只發生在中央也同時發生在地方政府，然囿於日本公平會人力限制及政府採購金額數量龐大，除了調查處分外，更須要其他非強制性政策手段加以消弭此類違法行為。

日本公平會在圍標部分，透過宣導倡議、研討訓練、協調會議等方式，加強從事政府採購官員對於法令瞭解及執法能力，另藉由問卷調查，分析政府採購市場概況及競爭議題，並提出各項建議改善措施。渠以逐年增加之採購機關檢舉件數，說明與政府採購部門加強合作為有效打擊圍標之關鍵。

二、AFCCP 競爭法及政策訓練課程

本會原擔任「資訊交換之保密規定及競爭法案件之國際合作」場次報告人，惟因蒙方要求，故於現場調整議程，由 UNCTAD 官員 Ebru Gokce 說明限制競爭協議，本會出席代表則負責說明濫用支配地位，並以 UNCTAD 製作之投影片（附件 6）作為主要授課內容。

UNCTAD 官員首先就水平限制競爭協議及垂直限制競爭協議定義、限制或促進競爭效果及違法判斷標準加以說明。AFCCP 詢問有關蒙古境內油品市場高度整合導致零售價過高之處理方式，俄國代表說明俄國輸入蒙古油品價格均依國際油價而訂，蒙古境內油品價格過高仍須探究案關市場集中度偏高之原因，或可考量拆解油品輸配送及加油站經營權，或引進新競爭者，以促進市場競爭度。土耳其及本會代表亦就各國境內處理寡占市場聯合行為之經驗加以說明。

本會次說明濫用支配地位行為之認定，須先判斷事業市場支配地位之有無，雖部分國家競爭法訂有市場占有率門檻，惟此僅在啟動競爭法主管機關之關注，並不代表符合門檻者即具有市場支配地位，並佐以本會處理雅虎奇摩拍賣網站收取交易手續費案，強調事業有無排除競爭能力方為判斷支配地位之重要因素。另亦提出目前常見判斷獨占廠商之行為是否屬於濫用之檢測方式，包括獲利犧牲檢視、無經濟意義檢視、同等效率競爭者檢視及消費者福利檢視等。AFCCP 亦就獨占廠商訂價行為之適法性進行提問，並與在場之各國代表交換意見。

肆、心得與建議

- 一、本次會議期間，AFCCP 官員多次提及因其人力有限，其身兼反托拉斯與消費者保護執法機關，案件量劇增且調查不易，本會出席代表曾於會中提出三點建議：建立機關形象與公眾信心、確立明確可行之執法標準，以及排訂執法優先順位。本會建議普獲 AFCCP 官員肯認，會後亦積極瞭解本會有關案件優先順位決定及內部行政流程，建議未來安排蒙古來台訓練之課程，除執法技巧、案例研討外，或可考量增加機關內部行政流程及業務管理層面之主題。
- 二、本會受邀參與本次同儕檢視會議，除因本會與蒙古簽有合作瞭解備忘錄，亦由於本會於區域技術援助成果受到競爭法相關國際組織之肯認，藉由本次會議，有助於進一步瞭解受援助國競爭政策及競爭法各方面發展情形，並得與較無合作機會之競爭法國際組織或國家進行交流，未來在經費允許範圍內，建議可持續參與此類國際組織辦理之會議活動。
- 三、本次會議因係由 AFCCP 與 UNCTAD 共同舉辦，我駐蒙古代表處為避免出席名稱爭議，事前多次與蒙方接洽確認，且會議期間查有中國大陸代表出席，亦隨時與本會出席代表瞭解會場狀況，駐處做法應可作為本會未來出席相關國際會議時之參考借鏡，協助代表本會出國同仁能專心與會，減少不當外在干擾之發生。