

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

出席 2017 年 6 月經濟合作發展組織  
（OECD）競爭委員會例會會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：張宏浩 委員

陳淑芳 專員

傅竑維 科員

赴派國家：法國 巴黎

出國期間：106 年 6 月 17 日至 24 日

報告日期：106 年 9 月 18 日

## 目錄

壹、參與會議之緣起及目的 .....	1
貳、OECD「競爭委員會」與會人員.....	1
參、6月19日「競爭與管制第二工作小組」(WP2)會議重點 .....	2
肆、6月20日「合作與執法第三工作小組」(WP3)會議重點 .....	8
伍、6月21日至23日「競爭委員會」(CC)會議重點.....	12
陸、心得與建議.....	35

### 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

「實施市場研究之方法」我國書面報告

「售後市場之競爭議題」我國書面報告

## 壹、參與會議之緣起及目的

經濟合作發展組織（OECD）於 1961 年 9 月成立，其成立宗旨在支持個別會員國之經濟體獲致最大可能之永續經濟成長、就業、提升生活水準、維護金融穩定、協助其他國家經濟發展、促進全球經濟發展。OECD 目前共有 35 個會員國，包括澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、智利、捷克共和國、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、韓國、拉脫維亞、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、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國。

OECD 除總理事會及秘書處外，下設有各專業委員會（Committee）。「競爭委員會」（Competition Committee, CC）係源於 1961 年成立之「限制性商業行為專家委員會」，1991 年改名為「競爭法暨政策委員會」（Competition Law and Policy Committee），2001 年再更名為「競爭委員會」，其下轄有 2 個工作小組「競爭與管制第二工作小組」（Working Party No. 2 on Competition and Regulation, WP2）及「合作與執法第三工作小組」（Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement, WP3）。「競爭委員會」與 WP2、WP3 每年定期於法國巴黎 OECD 總部召開 2 次會議，主要討論競爭政策及競爭法之制定及執法方向與技巧，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措施，促進各國之執法合作並對開發中國家進行能力建置。「競爭委員會」今年例會分別於 6 月及 12 月舉行，本次 6 月例會係於 6 月 19 日至 6 月 23 日間召開。

## 貳、OECD「競爭委員會」與會人員

我國於 2002 年 1 月 1 日正式成為 OECD「競爭委員會」一般觀察員（regular observer，自 2013 年 5 月起改稱為「參與者」participants）後，即固定派員出席該委員會會議。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或競爭法執行成效的了解以及對我國執法面向的建議，且在競爭政策議題上，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。

本次出席會議人員共計包括 35 個 OECD 會員國與歐盟競爭法主管機關官員

、工商諮詢委員會（BIAC）代表，以及「競爭委員會」參與者，包括我國、哥倫比亞、哥斯大黎加、立陶宛、俄羅斯、巴西、印度、印尼、中國大陸、南非、阿根廷、保加利亞、克羅埃西亞、埃及、哈薩克、秘魯、菲律賓、羅馬尼亞、新加坡、烏克蘭等國競爭法主管機關代表與會。

本次會議共分為 6 月 19 日「競爭與管制第二工作小組」（WP2）、6 月 20 日「合作及執法第三工作小組」（WP3）、6 月 21 日至 23 日「競爭委員會」（CC）等共計 3 場會議，我國由本會張委員宏浩率綜合規劃處陳淑芳專員及製造業競爭處傅竑維科員出席本次會議。

## 參、「競爭與管制第二工作小組」（WP2）會議重點

6 月 19 日 WP2 舉行第 63 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。

### 一、「電力部門之突破性創新」公聽會（Hearing on Radical Innovation in the Electricity Sector）

（一）荷蘭蒂爾堡大學法學院 Lavrijssen 教授報告「能源消費者的權利」（Power to the energy consumers），簡要說明如次：

1. 歐盟能源指令已增加環境保護及氣候政策之規定，接下來則應著重在能源使用上的效率。雖然現今法案已提供消費者清楚的相關資訊，諸如自身能源消耗量、能源供應價格等，但由於目前電力零售市場的設計，包括零售價格規範、缺乏獲得智慧電錶的管道等，無法令消費者從中獲利，而對參與能源市場仍舊抱持消極態度。因此，歐盟執委會認為能源市場及規範必須符合現況，使新興智慧與永續發展的能源市場設計具一定透明度，給予新的市場參與者足夠空間營運，同時能源公司與配電系統營運商必須與自行發電並支援電網的生產性消費者（prosumer）訂立新的契約，而這樣的能源轉型（energy transition）需要新的規定。
2. 2016 年歐盟提出之「冬季包裹法案」（Winter Package），消費者除了購買能源外，亦能銷售、製造或是交易自產能源，有權訂立動態定價的電力契約，並在公平合理的條件下使用智能電錶；另該法案也明文規定地方能源社區（local energy communities）享有參與能源市場之權利。前開法案旨在恢復能源市場之法律框架和監管分離，使消費者在維持能源系統安全、可靠、永續和得以負擔的過程中逐漸地發揮積極作用。該法案亦

重視「智慧能源系統」的發展，透過廢除令消費者無法發揮積極作用的法律障礙，並增強消費者保護，擴大消費者在能源市場積極參與的具體權利等，來勾勒出能源市場新的角色和責任。此外，L 氏建議各國在行政程序規則中立法加入消費者的「倡議權」(right of initiative)，如提供參與需求反應 (demand response) 計畫之消費者或生產性消費者，事先參與能源系統收費設定等相關條件建立之機會，使消費者在智慧能源系統發展中扮演積極之角色。

3. 朝向「智慧能源系統」轉型的速度及消費者在能源轉型的行為，仍具有不確定性，從消費者角度觀察，能源轉型並不總是理性或節能的，例如需求反應的能源契約變得更加複雜，並且會有更多不同類型（如動態）零售價格之契約，使得消費者在簽訂能源契約過程中有很大的風險做出錯誤的決策。因此，L 氏建議應該採用智慧電錶等技術或獨立的對比工具，以透明、對使用者友善等方法提供消費者新的資訊。
4. 另一個重要的問題是消費者參與地方能源社區的數量及方式為何。假使這些能源社區電網的發展，能接管部分配電系統營運商的系統營運工作並且脫離其電網運作，將侵蝕配電系統營運商法律和自然獨占的地位。但這又會產生相對的問題，即配電系統設定的收費方法，及/或現在提案預見的收費是否合理？還是因為消費者可能會有更多電網可供選擇，應該廢除預先收費之規定才是合理？競爭法於後者之適用越來越重要，各國競爭主管機關應對可能的市場扭曲和濫用市場力量進行事後審查。
5. 考慮到科技、經濟和消費者行為發展的不確定性，歐盟法律框架與各國法律應使市場設計保留一定彈性。如果市場競爭激烈，消費者在能源市場和能源系統中擁有充足選擇，可減少產業特別管制法規(如事前管理)和特定的消費者保護規定之作用，一般消費者保護法和競爭法則應該處理可能損害消費者的市場扭曲。

(二) 美國史丹佛大學經濟系 Wolak 教授係就「效率定價：解放電力部門中突破性創新之關鍵」(Efficient Pricing: The Key to Unlocking Radical Innovation in the Electricity Sector) 表達見解，略以：

1. W 教授認為批發和零售層面的效率定價，是間歇性再生能源(intermittent renewable energy) 電力供給產業創新的關鍵。多重解決的區域邊際定價 (Locational Marginal Price, LMP) 市場是國際上對於設定有效率短期批

發電價之市場設計所為一致性的選擇，而不採用最有效率批發電價之成本，將因間歇性再生能源的增長而增加。

2. 效率批發及零售定價意味著價格波動性大大增加，這需要競爭和監管的保護措施來保障消費者，包括減緩地區和全系統市場力量的方法、承認升級的競爭優勢之傳輸計畫過程，和保護消費者和零售商免受短期不謹慎曝險之動態定價（dynamic pricing）等。監管政策應鼓勵消費者選擇，如配置廣泛間隔的測量儀、用於和第三方能源服務供應商共享數據的機制，以及明確規定違約供應商之代價和義務，俾為消費者提供更進一步保護，同時提供消費者採用有利技術和定價結構所需的價格信號，將有助消費者以最低成本使用更多的間歇性再生能源。

（三）荷蘭蒂爾堡大學 Carrillo 先生則聚焦於「電力部門之突破性創新與其法規影響」（Radical Innovation in the Energy Sector and the Impact on Regulation），摘要如次：

1. 在轉型到永續發展的能源系統背景下，消費者將在新的分散式能源系統發揮更重要且積極的作用，科技的創新應該有助於消費者藉由儲存、購買和販售電力，積極參與能源市場。但現存的法律框架不允許市場參與者廣泛地使用這些科技，因此建議法規應將能源市場的創新與能源市場規範進行適當整合，以達成能源效率的目標。
2. 能源法規對於生產性消費者的定義相當重要，其合法性在「冬季包裹法案」已獲得肯認，而未來的能源法規應肯認配電系統營運者是中立的市場促進者。配電系統營運者非常適合促進與其電網相連之彈性能源服務進入市場，以及促進地方彈性能源市場的發展。C 氏亦建議，歐盟會員國應研究「冬季包裹法案」中有關開放「指定的配電系統營運者成為數據管理者並獲得商業數據」的可能性，此也有助於整合如能源整合商（aggregator）之其他市場參與者，但配電系統營運者只能暫時履行具競爭性非核心的職能，在國家監管機構監督下進行，並且將其能源系統營運和數據管理任務，從能源市場的參與和競爭性活動分拆。
3. 在引進需求反應方面，並沒有面面俱到的作法，因為歐盟市場不同的特性，如地理因素、價格波動和自動化等，都會影響動態定價對消費者的好處，因此，較好的方式是由零售商透過市場機制鎖定真正需要的消費者。故零售商應該自由設計動態價格表，但須讓消費者可自由選擇。此

外，歐盟會員國應該闡明能源整合商之作用，使渠等可以獨立於零售商經營，而為消費者帶來更多的選擇。

4. 為了使消費者能夠利用數位平臺和區塊鏈（**blockchain**）技術交換彼此間的能源，能源法規應移除造成用戶群（**peers**）間能源交易困難之法律阻礙，如授權規定和普及服務義務（**Universal Service Obligation**）等。即使某些技術如區塊鏈的興起，可能令零售商等中介商消失，但也使其他人得出現在數位平臺與買賣雙方保持聯繫。有關這種能源共享所衍生出法律性質及其平臺所負義務等法律問題，往後可能在歐盟法院於 *Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Spain* 案所為之裁決獲得解決。儘管如此，至少在第一階段，點對點（**P2P**）之電力交易比較可能是補充性的，而不是取代面臨供給每個所需能源的消費者之普及服務義務，並保證非點對點交易之傳統零售模式。

（四）荷蘭 **Alliander** 公司戰略長 **Pallas Agterberg** 報告「如何處理電力市場即將來臨的挑戰？」（**How to manage upcoming challenges in the electricity market?**）議題，簡述如次：

1. 成熟的能源市場將依序經歷以下 4 個階段的發展：分別為沒有組織化的能源系統、作為地區公共服務、集中性商品交易之市場（**centralized commodity market**）以及分散式服務之市場（**decentralized service market**）。而每一個階段都有其主要的政策目標，在分散式能源服務市場之目標，是使消費者獲得可負擔及穩定的能源，與有權選擇能源供應商和成為市場之積極參與者等。另隨著各國簽署氣候協議，致力於減碳議題，則有關永續發展的政策目標也不應忽視。惟倘為了增加可持續性生產能源之產量，而以增加商品制度（**commodity system**）的額外成本進行補貼，將有可能造成離開電網的情形，但這些「脫離電網」（**grid defection**）之效果將危及無法取消安裝電網之消費者的負擔能力，而可能造成死亡螺旋（**death spiral**）。
2. 在最終階段的分散式電力市場架構，將有能源整合商參與市場，以及新增點對點之電力供給、彈性能源市場與電動車充電（**EV charging**）等，並增加與熱能市場連結之平臺規範。分散式電力市場將如同 **Airbnb** 和 **Uber** 等平臺，匯集所有需求，並以分散各地之層級提給服務。又電力平臺係由分拆的配電系統營運商和輸電系統營運商（**TSO**）為批發市場提

供服務，基於這樣的平臺思維，配電系統營運商及輸電系統營運商被認定是促進電力市場發展的主要角色。

3. 對於電網營運商而言，完全依靠彈性市場實在太過冒險。故在德國，電網營運商於有需要時已經能夠轉換再生能源。在美國，則使用需求量反應機制關閉電器。但在有限的時間內，使用電池解決壅塞、儲備容量或電量等議題，比起關閉對消費者的服務，似乎更加合乎邏輯。

(五) 澳洲競爭暨消費者委員會特約經濟顧問 Darryl Biggar 則說明「澳洲電力部門之轉型：公共政策與競爭政策議題」(The Transformation of the Electricity Sector in Australia : The Public Policy and Competition Policy Issues)：

1. 澳洲國家電力市場 (National Electric Market) 採取強制性電力池 (compulsory pool) 模式，以區域定價法訂價，設有價格上限，並按 5 個行政州劃分 5 個電價區，並以頻率調節輔助服務 (frequency control ancillary services) 形成次級市場。最終消費者可向零售商購電，且在多數行政州，已有選擇零售商之權利。澳洲能源委員會 (COAG Energy Council) 負責能源政策發展，並創建三個機構，將政策法規制定、法規遵循和市場營運三個功能各自分離。目前澳洲電力部門面臨之壓力，包括突破性創新，特別是分散式能源資源及越來越多消費者期待調節和自產能源、快速脫碳的目標、垂直整合間歇性可再生能源之生產與天然氣價格顯著增加等問題。
2. 對於電力部門而言，改善配電網定價是一項重要的課題。配電網定價以時間平均與地理平均之方法計算，很難誘使最終消費者進行使用與投資。理想的配電網定價，應該是動態地隨時間和空間而變化，以反映輸電壅塞及輸電損失之成本。故在澳洲之輸配電價須以「反映成本」為原則，但並非須採完全地動態定價。又市場上對於建立消費者點對點之電力交易雖有興趣，但也不能不忽視其可能產生的電力壅塞問題。
3. 此外，國家電力市場將輸、配電業務從發、售電市場分離，配電網應否被允許參與競爭性售電業務即有爭議，此涉及許多競爭法問題，如反競爭歧視、交叉補貼等。從美國的電力產業經驗觀之，這種歧視仍然存在持續擁有生產與傳輸電力服務的事業，故監管機構或應適當評估引進其進入電力市場競爭所得之競爭利益程度為何。

(六) 英國競爭及市場管理局行業監管處處長 Sharon Horwitz 針對「英國能源市



場調查：新科技的法規影響」(The UK's Energy Market Investigation : the impact of regulation on new technologies) 簡要說明。科技創新給消費者帶來許多利益，如智慧電錶促進負載移轉 (load-shifting) 之需求與物聯網之發展，以及數位對比工具減少交易成本等。調查顯示，現行規範並未與科技、政策目標之步調一致，上述利益仍需要改變現行產業規範始能實現。故建議改善行業管理規則，給予英國天然氣暨市場管制局 (Office of Gas and Electricity Markets) 更多權力，以確保即時監管市場之重大變化，另應增加消費者獲得自身資訊之管道，以促進零售能源市場之新服務或新商品的發展，使科技創新更有效果。

二、採購指導原則 (Procurement Guidance): 本議題係就「競爭委員會」對 OECD 「公共治理及領土發展處」(Governance and Territorial Development Directorate) 提出之「OECD 採購工具箱」(OECD Procurement Toolbox) 研提之建議內容進行討論，會中邀請義大利中央採購機構之研究部門主管 Gian Luigi Albano 博士參與討論。公共採購人員常排除低價廠商，係因過低的報價常被視為不公平競爭而非僅產生供應商因而無法履約的風險，所以應予禁止或盡可能降低發生的可能；會中亦就異常低價投標及分批採購標案等清單簡要進行討論。秘書處將針對本次採購處理原則及清單之討論結果送 OECD 採購部門，俾利其彙整於相關手冊供採購人員參考。

三、邀請各國進行專案報告：

- (一) 葡萄牙全國製藥協會 (National Association of Pharmacies) 及其 3 個所屬會員因濫用市場優勢地位，而受葡萄牙競爭局於 2015 年 12 月處以高額罰款，該決定並於 2016 年獲法院肯認。前開製藥協會及相關事業因藉其市場地位遂行利潤擠壓，而使製藥業內之事業無法進入市場或於市場內競爭；由於該行為係違反歐盟運作條款之重大競爭法違法行為，葡萄牙競爭局為進一步瞭解該產業情形，爰規劃於本年進行製藥業競爭影響評估，預計於本年底完成初步研究，並於明年提出相關報告。
- (二) 墨西哥競爭局於 2016 年 6 月至 2017 年 6 月針對藥品及肉製品產業進行競爭分析，藥品業主要針對藥品與保健食品之製造、批發、零售等階段進行瞭解，而肉製品則包括肉類垂直生產與商業價值鏈等範圍進行研究，期末報告預計於 2018 年 1 月完成後發送新聞稿周知各界，並提交墨國經濟部參考。墨西哥競爭局經由關係人訪談並參考墨國相關機關建議後，就藥品

及肉製品產業進行競爭分析後提出相關報告，內容主要包括競爭障礙、競爭損害、政策制定者目的、初步建議等。

(三) 英國競爭暨市場局 (CMA) 於 2016 年 1 月進行法律服務業之市場研究後發現，該產業因缺乏價格、品質、服務內容等透明資訊而無法有效競爭，故需提供消費者更完整的資訊，使其確認是否需要法律服務與可能的選擇為何。CMA 爰建議，針對執業律師親自或於網路提供顧客之相關資訊，應符合最低透明度標準，並鼓勵法律服務提供者建置線上評論 (online reviews) 等品質訊號機制，並藉由相關法規適度調整，以利執行以風險為基礎之監管制度 (risk-based regulation)；亦即在資訊透明公開的環境下，使消費者易於比較服務品質，同時藉由 CMA 與相關機關共同持續對該市場之監控，以確保該市場提升其自由競爭程度。

(四) 歐盟與加拿大代表簡要說明於 2016 年 10 月簽署之全面經濟及貿易協定 (CETA) 重要章節，包括政府採購、法規合作、投資、國營事業與獨占、競爭政策與競爭相關合作、服務與認證憑證、補貼等領域。有關「競爭政策」專章部分，係以歐盟與加拿大於 1999 年簽署之競爭法適用協定為藍本，並導入有利兩造競爭法主管機關間資訊交換之第二代協議；該專章係藉由禁止並嚴懲諸如卡特爾、濫用市場地位、具反競爭效果之結合案件等反競爭行為，並輔以透明、無歧視與程序公平等重要原則，打造自由且無扭曲之競爭市場。同時，「競爭政策」專章並提升歐盟與加拿大競爭法主管機關間加強執法合作之重要性，俟 CETA 預計於 2017 年正式生效後，將進一步加強通知、案件合作、開會討論、人員交換等執法合作方案。

四、未來討論議題：WP2 規劃於下次會議邀請金融業主管機關共同討論銀行業之透明度及穩定性議題，並預計於 2018 年 6 月例會中討論計程車產業適當管制與制度結構等。

## 肆、「合作與執法第三工作小組」(WP3) 會議重點

6 月 20 日 WP3 舉行第 125 次會議，由 WP3 主席 Frédéric Jenny 博士主持，討論議題之重點如下。

一、「實施市場研究之方法」圓桌會議 (Roundtable on Methodologies for Conducting Market Studies)

(一) 本議題包括我國在內共計 30 個國家及工商諮詢委員會 (BIAC) 提出報

告，秘書處除先摘述其擬具之背景文獻外，並邀請歐洲企業內部競爭法律師協會主席 Paolo Palmigiano 先生及英國經濟顧問公司執行合夥人 Helen Jenkins 博士參與討論。

(二) 秘書處首先說明，大多數競爭法主管機關已著手進行市場研究，其目的涵蓋倡議、調查前準備、蒐集資訊與消費者保護等面向，惟各機關研究目的與報告使用的範圍則不一而足。至於市場研究流程，一般而言，常包含研究產業之初步選擇、研究範圍與內容之規劃、初步資訊蒐集、擇定分析方法、進一步蒐集資訊、進行分析、提出報告並運用、事後評估等範疇。此外，為利瞭解，秘書處分依「資訊蒐集」與「分析方式」將現階段各國競爭法主管機關進行之市場研究，彙整至背景文獻中。資訊蒐集方法主要包括背景資訊之蒐集、關係人訪談、要求提供資訊、進行調查、進一步蒐集資訊等內容；而分析方式則是以勾勒出市場結構圖為目的，囊括價格分析、供給面分析、需求面分析、法規評估等面向。

(三) 歐洲企業內部競爭法律師協會主席 Paolo Palmigiano 先生就「市場研究」議題提出相關見解，簡述如次：

1. 事業認為配合競爭法主管機關進行市場研究有時會造成負擔，這是由於在進行市場研究過程中，關係人與主管機關皆須耗費相當多的時間與資源，所以必須慎選欲進行研究的市場。
2. 競爭法主管機關進行市場研究之際，宜先運用次級資料進行初步分析以瞭解該市場的概況，據以規劃資訊請求 (information request) 的內容，並依已掌握之資訊儘量減少資訊請求對關係人造成的負擔，特別是當市場參與者可能沒有主管機關希望瞭解的現成資料，而須特別投入資源準備者。再者，資訊請求對事業而言常須付出相當成本，爰主管機關在提出請求前儘可能先與關係人進行討論，以決定資訊請求鎖定的重點、程度與範圍等，在考慮關係人配合的可行性與有限時間等因素後常須作必要的折衷。國際競爭網絡 (ICN)「市場研究良好典範手冊」(Good Practice Handbook on Market Studies) 指出，資訊請求應清楚說明希望獲得資訊的內容、原因，以及不配合提供資訊的後果，主管機關並應提供聯絡窗口以利後續聯繫。
3. P 氏依其自身觀察的經驗表示，進行市場研究的過程中，當事業認為可

藉機向競爭法主管機關說明市場運作狀況並釐清相關可能的誤解，特別是涉及複雜技術問題或經濟理論時，主管機關與事業間如能適時開會溝通是相當具有助益的，亦可減少事業處理資訊請求的負擔。問卷調查對於資訊請求而言是項有效的工具，但也存有相當挑戰，例如倘問題遭到誤解，將減損問卷調查的效用。

4. 營業秘密對事業而言是相當重要的，故競爭法主管機關應為事業提供的資訊好保密的工作，主管機關如無法對這些營業機密予以保密，將有可能損及事業未來參與市場研究的意願。

(四) 英國經濟顧問公司執行合夥人 **Helen Jenkins** 博士以經濟分析角度就「市場研究之分析技巧」為題提出看法。

1. 競爭法主管機關進行市場研究及調查時，為觀察該市場消費者選擇模式是否具有某特傾向時，可先進行相關財務分析，諸如利潤分析（profitability analysis）、消費者取得成本、成本導向原則、消費者可負擔性等，以瞭解該市場是否有限制價格競爭、轉換程度、市場結構、價格結構等競爭疑慮。J 氏並認為進行利潤評估時，應就產業是否具有進入障礙或協調行為、廠商排他性、產品公平性等面向進行瞭解。惟競爭法主管機關評估廠商利潤並非等同去苛責廠商，而須就其誘因及行為進行觀察，並將時間因素納入考量；而處理當前服務業時，亦須理解其具有低資本密集、易變、週期性等特性。
2. 有關市場力量的議題，考慮產業內不同產品具有不同程度的利潤，主管機關或應注意是否有部份消費者獲得低於直接成本的服務而變相取得交叉補貼，同時是否有其他消費者支付較高的費用而產生公平性的問題。J 氏隨後以英國能源及商業銀行市場調查為例進行簡要說明。

(五) 美國係由聯邦交易委員會代表簡要說明資訊蒐集的方式。

1. 美國聯邦交易委員會（USFTC）通常依據自發性（voluntary）資訊請求與公開資訊進行市場研究，亦可依法要求關係人配合提供所需資訊；惟該等強制性要求的使用時機，必須是當 USFTC 確定有索取該等非公開資訊之必要性時才會進行，同時並提供相關防護措施以確保該等要求合理並符合比例原則，並保護企業的機敏資訊。另一方面，USFTC 亦受要求公開涉及強制程序的市場研究，並請公眾對其規劃提供意見。
2. USFTC 與美國司法部（DOJ）反托拉斯署為進行「專利主張實體」（Patent

Assertion Entity, PAE) 之研究，共同為 PAE 的使用者與擁有人舉辦研討會，以瞭解對其他資訊的需求。但在缺乏 PAE 聯絡名冊或綜合資訊庫 (comprehensive database) 的情形下，無法建構出數據分析的統計代表性樣本 (statistically representative sample)，因此，USFTC 改採個案研究資料蒐集方式，向 PEA 擁有人提出相當深入的強制性資訊要求。

(六) 英國競爭暨市場局(CMA)係依據 2002 年企業法案(The Enterprise Act) 針對暫無立即且顯著違反競爭法或消費者保護法但具有競爭疑慮的市場進行研究，以提升市場自由競爭，常用的研究工具包括請求提供資訊、市場研究與市場調查。CMA 進行市場研究時，進行的工作項目包括策略研究、長期研究、短期研究、執法的前期工作、提供改善建議等範疇；而市場調查則主要根據 CMA 或事業目的主管機關的相關法令規定進行，相較於市場研究而言，市場調查更為正式及詳盡，並視需要擬定結構面或行為面的矯正措施，CMA 過去已曾針對能源、液化石油氣、水泥、商業銀行、支付保護保險 (payment protection insurance) 等產業進行市場調查，會場並就其法律服務業市場研究及商業銀行市場調查進行概要說明。為提升市場研究及調查成效，CMA 目前正著手進行二項重要的改變，包括提升處理效率並加強市場研究與市場調查間綜效，有關提升處理效率部分，主要研議於初步階段評估可能的矯正措施，減少正式諮詢數目，並與關係人更早進行更具彈性的互動，如提早舉行公聽會，針對分析方法進行諮詢；至於加強綜效部分，將考慮於市場研究後期即進行市場調查之矯正措施及先前準備工作，並就市場調查範疇發布諮詢指導。

(七) 本會代表於會中分別簡要說明本會 2016 年產業篩選研究及 2015 年連鎖式便利商店經營概況調查概況。

1. 首先說明本會自 2011 年起為找出可能缺乏有效競爭產業，每 5 年即利用行政院主計總處工商及服務業普查及本會產業資料庫資料，列出高市場集中度、高利潤率及高參進障礙現象之產業作為觀察對象，再進一步參考其他考量因素後，共計篩選出包括農工業及服務業等 18 個須進一步觀察之行業。
2. 鑑於我國連鎖式便利商店密度已列世界第一，爰本會自 2003 年起即針對我國主要連鎖式便利商店市場結構（如市場占有率、門市數）與經

營活動概況等進行監控，並於 2015 年首次利用電子發票所載資訊，更精準瞭解便利商店在各鄉鎮區的地理市場集中度；另因連鎖式便利商店與其供貨廠商常訂有各種附加費用項目，本會並訂有「對於流通事業之規範說明」，明定附加費用收取之可能違法類型，供事業遵循。

3. 本會代表回復主席提問時併提簡報供各國出席代表參考，會後 WP3 在徵得本會代表同意後，將本會簡報內容上傳至 OECD 競爭項下網頁。

二、監督 1998 年惡質卡特爾建議書執行成果之初步調查結果 (Monitoring the Implementation of the 1998 Hard Core Cartel Recommendation: Preliminary Findings): 秘書處先就會前各國填報「OECD 總理事會關於打擊惡質卡特爾有效行動建議書」卡特爾執法發展問卷之初步結果進行說明，並邀請澳洲、巴西、加拿大、德國、墨西哥、紐西蘭、瑞典、英國及美國等 9 國競爭法主管機關根據渠等於前開問卷答覆內容，分享卡特爾案件國際合作與調查協助之經驗。依討論結果顯示，藉由雙邊或多方執法合作備忘錄及允許資訊交換之法規制度，有效促成競爭法主管機關間正式合作；此外，各競爭法主管機關調查小組間也經常透過非正式討論交換個案經驗。惟進行資訊交換時缺乏法規配合、欠缺提供調查技巧能力或後勤支援等，亦是目前各國進行國際合作時常見之挑戰。

三、未來討論議題：下次 WP3 會議將除賡就監督 1998 年惡質卡特爾建議書執行成果進一步討論外，並預計針對國內反托拉斯法矯正措施之治外法權相關議題舉行圓桌會議。

## 伍、「競爭委員會」(CC) 會議重點

6 月 21 日至 23 日 CC 舉行第 127 次會議，由主席 Frédéric Jenny 博士主持。會議首先由主席歡迎美國司法部反托拉斯署代理署長 Andrew Finch 先生、美國聯邦交易委員會代理主任委員 Maureen Ohlhausen 女士及葡萄牙競爭委員會新任主任委員 Margarida Matos Rosa 女士等人與會。相關議題討論重點如下。

### 一、6 月 21 日議程

(一) 各工作小組報告：

1. WP2 主席 Alberto Hemler 報告本次 WP2 會議討論經過及決議。
2. WP3 主席 Dr. Frédéric Jenny 報告本次 WP3 會議結果。
3. ICN 協調人加拿大競爭局局長 John Pecman 報告本年 ICN 葡萄牙年會

會議成果，及各工作小組最近重要之會議與活動。

(二) 「售後市場之競爭議題」圓桌會議 (Roundtable on Competition Issues in Aftermarkets)：

1. 本議題包括我國在內共計有 21 個國家及 BIAC 提出書面報告，秘書處除先簡述背景文獻外，並邀請經濟顧問公司執行副總 Lorenzo Coppi 先生、美國紐約大學史登商學院經濟學教授 Luis Cabral 博士等參與討論。
2. OECD 秘書處官員 Antonio Capobianco 就「售後市場之競爭議題」提出背景文件報告，略以：
  - (1) 競爭法主管機關及法院採取單獨與狹小範圍的競爭市場定義(即「複數市場」)，而使反托拉斯執法將更為嚴厲，但法院採取嚴格的證明標準亦會影響售後市場案件之執法。倘互補品之銷售，以市占率評估可能會錯估售後市場的市場力量，且由於主要產品和次級產品的互補性，次級產品的高額定價將導致主要產品相應程度的低額定價，故售後市場的高市占率和高價格皆非為良好的市場力評價指標。
  - (2) 實務上的案例很少發現事業在主要市場無優勢地位，故主要市場缺乏競爭，似乎是售後市場案件執法的首要條件。另一方面，評估主要供應商在主要與次級市場(售後市場)的單方效果是相當複雜的。競爭法主管機關需在主要市場鼓勵創新和增加效率，以及促進售後市場效率競爭中取得平衡。有些論者認為競爭法不是最適合處理售後市場壟斷，要處理這些可能的競爭法疑慮，或可利用契約法或消費者保費者加以規範。
3. OECD 競爭處 Satoshi Ogawa 官員就「售後市場之競爭議題」進行簡單說明，如次：
  - (1) 售後市場的爭論議題包括事業可否從獨占相應的售後市場使主要市場獲利、售後市場的獨占是否能夠減少消費者福利等。而售後市場競爭分析之審查因素，主要包括對於消費者可利用的資訊品質、售後市場相對於主要市場的規模、契約解決方案的可利用性、無充分資訊的消費者數量及鎖入效果與轉換成本的範圍等。
  - (2) 芝加哥學派認為，藉由獨占性定價 (supra competitive price) 榨取售後市場的消費者是無法獲利的，因為消費者是理性和具有遠見的，並瞭解產品生命週期的定價，同時在主要市場的競爭也會保護售後市場。

另一方面，獨占促進競爭的理由包括在投資、創新品質的增加、促進競爭的價格歧視等。而後芝加哥學派則認為，製造商去榨取他們的用戶群與消費者是目光短淺的，同時當主要市場具競爭程度時，售後市場的獨占仍對消費者造成損害，如榨取被鎖入的消費者所獲利益，遠多於與聲譽效果相關的銷售流失。

(3) 在售後市場的市場定義需要個案判斷，一般而言，芝加哥學派定義較廣，後芝加哥學派則定義較窄，通常會有 3 種結果：

- ① 系統市場 (system market)：消費者會以「系統」或是現存的聲譽效果來計算產品生命周期成本。
- ② 複數市場 (multiple market)：消費者被鎖入在數量有限的次級產品，因為相容性問題，消費者不可能轉換次級產品的供應商或主要產品具有較高之轉換成本。
- ③ 雙重市場 (dual market)：次級產品皆可相容於所有的主要產品，消費者可以隨意選擇主要產品和次級產品之組合。

(4) 在售後市場的市場力需要個案分析，並審查下列因素：被鎖入的消費者與新進消費者之比例、對於新進消費者給予較低廉價格的價格歧視能力、消費者的熟悉程度、主要市場和次級市場的產品定價、主要產品的平均生命周期及聲譽效果的範圍，並應考量主要市場和次級市場間的關係。

(5) 售後市場的反競爭行為包括搭售 (tying)、拒絕交易 (refusal to deal) 及超額定價 (excessive pricing)，而可能被認定的正當理由包括專利權行使、動態競爭的效率主張以及健康與安全等公益考量。至於有關售後市場獨占策略的救濟議題，則是很難使用傳統的競爭法工具，宜使用承諾決定 (commitment decision) 作出量身訂做及彈性的救濟，至於是否使用契約法為救濟，芝加哥學派和新芝加哥學派則出現爭論。不過消費者保護法應可解決資訊不對稱的情形，另外亦可透過維修條款與法定交易義務等規定保護消費者。

4. Compass Lexecon 顧問公司執行副總裁 Lorenzo Coppi 報告「售後市場競爭分析之工具」(Aftermarkets Tools for the Competition Analysis)：

(1) 競爭法主要關注重點在於主要市場產品供應商是否試圖壟斷售後市場的產品，包括以搭售、轉換成本、模糊價格等方式。鎖入效應(lock-in



effect) 造成消費者無法在售後市場選擇其他競爭對手的產品，而轉換成本是造成鎖入效應的必要條件。蓋事業可從榨取現有用戶獲得利益，與因為消費者行為與主要產品的競爭，造成主要市場（與相關次級市場）的潛在利益損失，予以衡量

- (2) 另在水床效應 (waterbed effect) 下，當售後市場之利潤增加時，會造成主要市場利潤的損失，故事業會有誘因去榨取被鎖入的消費者。C 氏認為，重點不在於瞭解所有售後市場的利潤是否係來自於主要市場的折讓 (rebate)，而應該去瞭解利潤的降低是否與事實的推論相反。另外，不完整的水床效應也作為效率的正當理由。

5. 紐約大學 Luís Cabral 教授報告「售後市場：近期理論發展」(Aftermarkets : Recent Theory Developments)，略以：

- (1) 售後市場議題一般包括：主要市場的頻繁競爭、獨占和準獨占的售後市場，如專利、封閉與非封閉服務的搭售及保留關鍵資訊、售後市場的利潤比主要市場高等。芝加哥學派認為售後市場力量雖會減少消費者福利，但這並不太重要，因為競爭的主要市場將會限制售後市場力量的濫用，且如果限制事業在售後服務收取高額的維修費用，反而可能促使製造商提供較低品質的產品，造成社會福利的減少。C 氏提出以市占率的發展設計動態模型，因為消費者常常會重新評價其供應商的選擇，故應以不同時期的模型進行比較，並且應考慮回報規模的增加，如網路效應 (Facebook)、在品質、多樣性的固定投資 (Amazon) 等。
- (2) 依據 2017 年 Zegners 和 Kretschmer 的研究顯示，因為售後市場消費者的異質性（如電玩遊戲的沈迷者和休閒玩家），售後市場的市場力將造成主要市場的低額定價，蓋此種無效率的情形即是因為出現價值在邊際成本以下的消費者，故事業需透過低於成本的售價來吸引這些無利可圖的消費者（否定哈伯格三角形）。不過，擁有較高的售後市場力量之事業所獲均衡利潤仍會較多。上述問題的解決方式是事業將主要市場和售後市場的產品網綁銷售或是減少售後市場的市場力，以避免銷售產品給無利可圖的消費者，也可以減少競爭的軟化效應，此解決方式雖然降低了公司的均衡利潤，但增加了消費者和社會福利。
- (3) 綜上，售後市場不應該被單獨檢驗，且售後市場的銷售流失與主要市

場的過度銷售將會產生效率損失，故在售後市場具市場力的事業會有效率抗辯。

#### 6. 美國：

- (1) 在柯達案後，法院縮小售後市場限制競爭的責任範圍。首先，當製造商在主要市場缺乏市場力以及消費者有其他的購買選擇，法院很難認定有違反競爭法；再者，如果消費者在購買主要市場產品時，非常瞭解售後市場的成本，則消費者很有可能作出理性的產品生命周期定價的分析，故法院不太可能會介入相關爭議。此外，當消費者可預期到事業營運政策的改變時，則法院不可能課與事業反托拉斯責任。在早期階段，如果製造商對其售後市場零件的保護是因為專利權或著作權，將可以駁斥有關反托拉斯的指控。
- (2) 為了對製造商在售後市場損害消費者利益之行為進行救濟，消費者或事業可能會在地方法院提起私人訴訟，指控製造商違約或侵權。另一方面，由於多數地方政府不公平競爭法規範圍比聯邦反托拉斯法更廣，故事業在售後市場的單方行為可能會有這些地方法令的適用。

#### 7. 工商諮詢委員會（BIAC）

- (1) 美國最高法院於柯達案採用後芝加哥學派的驚奇理論（**Surprise Theory**），認為雖然主要市場是競爭的狀態，但柯達公司一改慣例單方地拒絕提供零件給獨立維修商，仍會在售後市場引起競爭法疑慮。自柯達案後，雖然有部分初級法院排除適用柯達案，但是亦有部分法院將柯達案適用範圍變得更廣，如消費者無法在契約訂立時決定售後市場條款規定的範圍，即有可能會發生鎖入和榨取的情形。
- (2) 建議從消費者觀點出發，適當評價售後市場獨占對於消費者的潛在危害程度，以瞭解市場的反競爭效果，例如高額的轉換成本、主要產品市場缺乏競爭、明顯的資訊不對稱、巨大的售後市場、較弱的聲譽效果和高的折扣率等，都是重要的考量因素。

#### 8. 歐盟：

- (1) 對於售後市場的競爭議題，歐盟係採取逐案進行分析。目前歐盟執委會確立其在 2005 年阻礙性濫用（**exclusionary abuse**）之討論文件，將售後市場的市場定義採取如同主要市場之研究方法。又市場間是否具有相互依存的關係，係認定是否有「整體系統」效果的關鍵，不過

目前歐盟實務上所有的案例皆是將主要市場和次級市場分開處理。

- (2) 售後市場優勢地位的評估標準從 **Pelikan/Kyocera** 案中的印表機墨水匣市場開始發展，並由歐盟法院在 **EFIM** 案確立，並因此稱之為 **EFIM** 測試。另外，其他在售後市場尚須考慮的因素，包括競爭評估（效率考量）以及在優先權設定，主要市場與售後市場間相互依存的關係所扮演的角色。
- (三) 「市場力量在競爭法之關連性」專題報告 (**The Relevance of Market Power in Competition Law**)：秘書處邀請哈佛法律及經濟學教授 **Louis Kaplow** 先生，發表其近期針對市場力在競爭法之關聯性研究，報告重點涵括競爭法主管機關應於何時以及為何需要進行市場力調查、市場力是否須從廠商行為與競爭政策中分割出來將其視為獨立項目進行評估、構成市場力的各個項目是否具有相同的證據力等面向。
- (四) 數位經濟近期發展 (**Digital Economy – Recent Country Development**)：秘書處邀請主要國家以數位經濟為主題分別提出相關報告。
  1. 歐盟電子商務產業調查總結報告之重要發現：
    - (1) 鑑於近年網路交易蓬勃發展，為協助歐盟境內消費者及事業進行線上交易並移除不當障礙，歐盟執委會競爭總署於 2015 年 5 月 6 日依 1/2003 號規章第 17 條規定啟動電子商務產業調查，並於本年 5 月提出總結報告，歐盟代表受邀於會中簡要說明該總結報告之重要發現。
    - (2) 歐盟境內透過網路銷售之消費財 (**Consumer Goods**)，其價格已更趨透明與競爭，為獲取交易，事業間爭相進行價格監控，另外透過訂價運算雖可能提升價格競爭，但也同時可能引起水平勾結及維持轉售價格等競爭疑慮；同時，製造商可藉由自身經營商店而提升於銷售階段之存在感，並投入更多資源來進行選擇性經銷等經銷策略來提升渠等於市場之競爭。此外，在訂價與地域限制以及線上銷售合約限制下，垂直交易限制行為更為常見。
    - (3) 至於數位內容 (**Digital Content**) 部分，事業是否取得線上銷售之授權則成為關鍵之所在，惟是否產生競爭疑慮，則須依個案檢視事業線上與離線權利 (**offline rights**) 之捆綁情形、合約存續期間、地域封鎖 (**geo-blocking**) 等條件。

- (4) 該總結報告認為，目前尚無需進一步檢視法規架構，且報告內容將有助擴大歐盟會員國競爭法主管機關間就電子商務領域之對話，並據以加強歐盟單一市場內垂直交易限制之執法；現階段歐盟已就消費性電子產品維持轉售價格，以及地域或線上銷售限制如電子書、付費電視、電玩遊戲等案件進行調查。

## 2. 澳洲介紹其國內最大旅行社於實體店面及線上銷售機票案例

- (1) 澳洲最大旅行社飛行中心（Flight Centre）同時擁有實體店面及線上銷售管道，該旅行社亦被多家航空公司指定為國際票券代理商並賺取相關手續費，以最佳價格（price beat）策略，提供消費者最便宜機票。飛行中心為防止航空公司於其官網銷售更便宜的機票，透過電郵誘導新加坡航空、馬來西亞航空與阿聯酋航空與其達成價格固定協議（price fixing agreements），要求該等航空公司在其官網提供之票價不得低於飛行中心所提供之票價，因而被處以澳幣 1,100 萬元，澳洲高等法院並肯認飛行中心與航空公司於提供國際機票市場相互競爭。
- (2) 該案判決結果與去年的 Expedia 與 Booking.com 案相似，基於商品與服務之網路銷售情形日益增加，澳洲競爭暨消費者委員會（ACCC）目前持續針對線上銷售限制進行相關分析，諸如等價條款、廣義最優惠條款（Wide MFN clauses）、跨平臺等價協定等，並聚焦於移除價格競爭限制等範疇。

## 3. 義大利飯店等價條款之近期發展：

- (1) 為有效處理線上訂房平臺 Booking.com 與其他線上訂房業者（Online Travel Agent, OTA）間有關房價、佣金與可能妨礙新進業者加入，以及 Booking.com 與實體通路商及與飯店線上平臺間搭便車（free-riding）行為等競爭議題，義大利競爭局（AGCM）於 2015 年 7 月接受 Booking.com 為期 5 年之正式承諾（formal commitments），對於全球消費者針對義大利、法國與瑞典境內之預約訂房，不再享有等價（price parity）、空房一致性（room availability parity）等最優惠條款（MFN clause）。
- (2) 為通案處理此類競爭議題，AGCM 於 2015 年 10 月提出禁止所有類型旅館等價條款之立法草案，經該局局長於國會說明並爭取支持

後，業於 2017 年 5 月初步獲得國會支持該項草案，刻正俟其國會再次討論後通過。此外，AGCM 認為，數位經濟的發展招致現有廠商與利益團體之反對與抗拒，例如運輸業與旅宿業等，而產生強大的政治壓力，爰該局進行倡議活動若涉及法規干預時，僅就定義明確範圍內進行，且提出之相關法規限制範圍亦儘可能降至最小。

#### 4. 法國 Uber Pop 案：

- (1) 法國於 2009 年允許私家車輛進行短程載客服務，而引起專業計程車業者不滿，並稱此舉將導致不公平競爭；Uber 自 2013 年引進法國，為符合相關法規，於 2014 年 2 月推出 Uber Pop 方案，即乘客透過智慧裝置應用軟體（App）配對，即可找到與他人共乘的 Uber 車輛。法國 2014 年 10 月再就私家車輛載客作進一步規範，要求該等車輛於通過相關檢驗、完成必要登記、提供強制交通責任險等完備相關規定後，才可獲得專業執照。
- (2) 除 Uber Pop 宣稱其僅提供共乘服務（carsharing）外，由於 Uber 駕駛人不必像計程車業者須依法向主管機關完成相關登記並繳交高額規費、依規定向乘客索取公定車資，亦無受過專業駕駛訓練，也無提供共乘者相關保險等，計程車業者因而主張法國 Uber 係不公平競爭。本案經調查顯示，Uber 提供的非依相關規定所稱之共乘服務，且未遵守運輸法規所訂定之計程車或私家車輛收費標準；此外，Uber 亦未能向駕駛人與乘客適當揭露有關依法駕駛人應負擔乘客交通保險之資訊等。
- (3) 本案係由法國經濟部「競爭、消費暨不正行為管制總署」（DGCCRF）提調查報告交檢察官起訴，另法國計程車同業公會亦提起民事賠償訴訟。2014 年 10 月一審判決處分 Uber，經 Uber 上訴後最終於 2017 年 1 月由法國最高法院肯認 Uber 違法事由。此外，法國近期另有 HEETCH 相似個案，一審法院認定 H 公司違法，且 H 公司已聲請上訴。

#### 5. 西班牙 BlaBlaCar 案：

- (1) 共乘公司 BlaBlaCar 於 2010 年進入西班牙市場，迄今已有約 350 萬位平臺使用者，西班牙並於 2017 年成為該公司第 5 大市場；惟西班牙巴士運輸公會認為，BlaBlaCar 經營模式不符合私人運輸規

定，並於 2015 年 8 月向西班牙競爭局主張 BlaBlaCar 違反不公平競爭法規。

- (2) 本案西國商業法庭於 2017 年 2 月宣判，依據西班牙陸地運輸組織及私人運輸相關法規，認為 BlaBlaCar 為一線上平臺，提供包括乘客與駕駛人等共乘合約使用人溝通媒介，而非旅行社，亦非提供載客或付款服務，其營利來源僅為使用人於加入合約時之入會費及取消服務時之相關費用，亦即 BlaBlaCar 平臺並未提供實質運輸服務，僅提供資訊社會電子服務 (information society electronic services)，同時，BlaBlaCar 因藉由新興科技提供服務使市場更為競爭，進而提升公共利益，爰認 BlaBlaCar 並未於運輸產業進行不公平競爭。

6. 日本「數據與競爭政策」報告：

- (1) 日本公平會「數據與競爭政策」(Data and Competition Policy) 研究小組於本年 6 月提出報告指出，資訊蒐集能力直接影響商品及服務之競爭力，且數位資訊平臺可藉由提供免費的服務蒐集大量個人資料並運用於商業廣告，許多業者並已開始全面蒐集產業資料。
- (2) 事業累積並運用數據資料可促進競爭與創新，同時涉及資料累積之企業併購也需就是否減損競爭等議題進行相關檢視。事業蒐集各類資料的行為並不違法，但如排除其他競爭者使用或有違法疑義；另一方面，事業如以不公平的手段拒絕提供對手或令其礙於技術上或成本考量無法使用其所擁有的重要資料時，亦將產生違法疑慮。
- (3) 一般而言，共同蒐集與共同使用資料因可透過建立標準提升效率與安全性等，所以常視為促進競爭，然而共同蒐集資料將有利競爭者間進行價格及數量猜測。另外，當被拒絕存取資料的事業發現，共同拒絕使用一起蒐集資料的行為若造成其營運困難並可能因而被摒除於市場之外時，該行為亦將產生競爭議題。
- (4) 本報告主要係釐清「資料蒐集」(data collection) 與「資料貯存」(data hoarding) 的問題，透過物聯網 (Internet of Things, IoT) 蒐集的產業資料業已包含在內。日本公平會最末建議，競爭法主管機關應對「數位卡特爾」(digital cartel) 的發展給予特別的關注，特別應對數位平臺 (digital platforms) 的獨占或寡占情形保持高度警戒。
- (五) 歐盟「提供各國競爭法主管機關提升執法效率之立法建議」專題報告

(A Legislative Proposal to Make National Competition Authorities More Effective Enforcers): 歐盟會員國競爭法主管機關自 2004 年起，依據歐盟 1/2003 號規章授權渠等執行歐盟反托拉斯法規，歐盟執委會競爭總署與各會員國競爭法主管機關便透過歐洲競爭網絡 (ECN) 進行緊密執法合作。惟考量執法實務上相關限制，歐盟遂於本年 3 月發布本項法令建議，將進一步授予歐盟會員國競爭法主管機關適當權力與所需資源以提高其執法效能，並確保歐盟境內單一市場正常運作。此項立法建議之目的係為確保歐盟會員國競爭法主管機關於運用歐盟運作條約 (TFEU) 下之反托拉斯法規時，能在相同之執法範疇內擁有適當的執法工具；為達成此一目的，各會員國競爭法主管機關因而須針對包括機關獨立、搜索權、具成比例且能遏阻違法之偵測與處分工具、協調各國寬恕政策等面向達到最基本之要求。此項立法建議刻正於歐盟理事會及歐洲議會進行討論，預計於 2019 年上半年開始實施。

## 二、6 月 22 日議程

(一) 「重新思考在多邊市場中使用傳統反托拉斯執法工具」公聽會 (Rethinking the Use of Traditional Antitrust Enforcement Tools in Multi-Sided Markets):

1. 「多邊市場之市場定義」(Market definition in multi-sided markets):

(1) 義大利佛羅倫斯大教授 Dr. Lapo Filistrucchi 概述如下:

- ① 當廠商利用平臺將 2 種不同產品售予 2 個不同的消費族群，其中一個消費族群的需求會取決於另一消費族群的需求狀況，且這 2 個消費族群並不會考慮間接網路效果 (indirect network effects)，這樣的市場即稱為雙邊/多邊市場，而此種雙邊平臺台是提供 2 種特定產品的廠商，與銷售互補產品的廠商有所不同。另外，雙邊市場的消費者因平臺業者要求，無法通過另一群消費者進行漲價。雙邊市場上之價格水準大約是兩方價格之總和，其價格結構則大約是兩方價格所占比例。
- ② F 氏主張雙邊無交易市場 (如報紙、電視等媒體)，應該定義為 2 個相互關聯的市場；雙邊交易市場 (如信用卡支付、房屋拍賣等)，只須界定為一個市場。當以「微幅但顯著的非暫時性價格調漲」(SSNIP) 測試界定雙邊市場時，在雙邊無交易市場，係假設性獨

占者先提高一方的價格後，再提高另一方價格時，皆得允許假設性獨占者調整至最適的價格結構；在雙邊交易市場，係假設性獨占者提高價格水準時，所能允許假設性獨占者調整至最適的價格結構。另一方面，對於雙邊市場利潤之全部影響皆應納入考量，即使通常假定的線性需求函數和線性成本函數不複雜且可應用，但未允許假設性獨占者去調整價格結構，相對於 SSNIP 測試，將會高估相關市場。

- ③ 雖有論者認為雙邊市場如果將 2 邊正面的外部性及所有回饋效果皆納入考量，會使其市場範圍較單邊市場廣，但 F 氏認為此項論點僅部分正確，原因是雙邊市場之假設性獨占者有考慮回饋效果；市關「足夠替代」之實際基準已變得不同的主張，F 氏亦認為只有部分正確，係因市場界定仍舊是以「最小產品原則」進行測試；至於回饋並非即時的主張，F 氏雖肯認之，但認為此與市場界定毫無相關，蓋 SSNIP 測試需要「非暫時性」價格調漲，故在一、二年期間發生的通常皆會被考量，而回饋亦應該已經在這段期間內發生。

(2) 德國聯邦卡特爾署首席經濟學家 Arno Rasek 說明如次：

- ① 對於多邊市場之市場界定，採取複數市場的觀點，認為應在個別的市场進行競爭分析，以及各方市場的替代性、地理範圍及市場力均有所不同，但此恐忽視只有認定為一個市場才會發展出之競爭議題；另採取一個市場的觀點，則認為使不同客群緊密連結係仰賴於平臺交流，以及競爭分析在各方市場應為相同，但此亦恐有忽視相關的間接網路效應。R 氏認為，適當的競爭分析應該對市場間的依存關係，以及各方市場面臨的所有競爭議題均有說明。依照經驗法則：倘為交易平臺或媒合平臺，應將其界定一個市場；相反地，倘為非交易平臺，或是為提供視聽/廣告平臺，則應界定為複數市場。
- ② 由於正面的網路效應所致，無償服務是多邊市場常見的現象，但無論消費者是否為付費客戶，在多邊市場皆常見競逐消費者之情形。故假使免費提供服務之平臺，在各消費族群間存有間接網路效應，而一群消費者未被收費，另一群消費者有被收費之情形，仍應認定為多邊市場。
- ③ 消費者單一平臺（single-homing，或稱單一選址）與多重平臺



(multi-homing，或稱多重選址)之行為與市場定義相關。相較於多重平臺，在單一平臺競逐消費者的程度較為激烈，多重平臺因帶來產品的差異化，如不同的平臺功能、不同的使用者等，使2個平臺可能會被歸類成不同的產品市場。另外，多重平臺也試著減少間接網路效應之關聯，即假使某一客群的所有消費者在所有的平臺均出現，這些消費者數量並不影響其他客群的消費者在平臺的選擇。

- ④ 單一平臺行為的消費者，因為只有唯一的管道可接觸，使該平臺對消費者擁有市場力，並使其他平臺陷入瓶頸，但平臺間若對於單一平臺行為的消費者進行競爭，將會削弱平臺之市場力量。當多邊市場在應用計量方法，評估需求函數、彈性及移轉率時，應考慮網路效應。但網路效應的模型設計與測量並非是件易事，即使有可用的正確數據，要以強力的方法解開這些網路效應仍是困難的；傳統SSNIP測試界定多邊市場，亦無法解釋不同客群的相互依賴。又因為缺乏正確數據、免費的服務及非價格競爭等，實際上修正後的SSNIP測試也很難應用在多邊市場。

2. 「多邊市場之市場力評估」(Measuring market power in multi-sided markets) 報告重點分述如次：

(1) 英國競爭及市場管理局經濟顧問 Kate Collyer 觀點：

- ① 市場力評估需要確實了解多邊市場之競爭特性。如在一方享有市場力，將可能提高在另一方的市場力，或是使其得複製相同行為在另一方市場。故在評估多邊市場之市場力時，務實的方法是考量在每一邊的市場力量及回饋循環(feedback loops)。當在使用傳統工具評估市場力時，應作出適當的調整，以便將間接網路效應及回饋循環納入考量，並且應著重在市場上持續出現的特徵，而非短期現象。但由於網路外部性(網路效應)易造成市場的傾斜，因此，競爭主管機關更應關注在市場早期發展階段與市場力相關的跡象，是否可能會導致長期的市場力。
- ② 多邊市場在計算市占率時，會遭遇到消費者與競爭者難以判別的挑戰，尤其當一方市場的消費者可能也是平臺的競爭者，如旅館使用線上平臺，將會間接地與該平臺在「訂房」上進行競爭，另外，使用亞馬遜市集之賣家，也會和亞馬遜市集直接進行銷售競爭，此時

或可考慮以收益/利潤評斷市場力，蓋隨時間變化的收益/利潤將提供有用的資訊，如可以檢視佣金標準已隨著市場集中而增加，而服務/品質標準卻沒有同時增加。

- ③ 在市場付費方的競爭部分，應考量在市場的免費方有多少比例消費者是採單一平臺，因為單一平臺將可能給予該平臺市場力；又如在市場的付費方（事業）皆採取單一平臺之行為並選擇同一平臺，則該平臺應有市場力，惟並不意味如果消費者採單一平臺、市場的付費方（事業）採多重平臺，即不會有市場力問題，蓋事業可能需要在多個平臺上架，以爭取在每個平臺的單一平臺消費者。此外，如果事業無須藉由平臺即可以直接吸引消費者交易，則該平臺很少可能擁有市場力。至於在市場免費方（受補貼方）部分，應考量當消費者選擇希望購買的產品和供應商時，該平臺的重要性為何？以及消費者對特定平臺忠誠度與是否可輕易藉由其他競爭平臺搜索等。
- ④ 競爭主管機關可從各種資源獲得消費者行為之資訊以評估市場力，這些資源包括會員數據、交易數據、調查、消費者搜尋數據及搜索引擎最佳化等。在評估間接網路效應及回饋循環的強度，主要是從自身和競爭對手價格變化對平臺需求的反應，以及在市場另一邊消費者參加的變化對平臺需求的反應。

(2) 挪威經濟管理學院教授 Kurt Brekke 意見：

- ① 傳統市場力測度方法是以赫芬達爾—赫希曼指數 (HHI) 測量市場集中之程度，但是此方法在差異性產品市場，會忽略替代性程度即競爭強度，以及很難去作結合後效率增加的評估。因此，B 氏採用「訂價壓力指標」(pricing pressure index) 進行多邊市場結合案件的市場力評估，而此種測試方法已經成為許多競爭主管機關在審查水平結合案件之工具。
- ② B 氏認為在市場一方「向上訂價壓力」會導致另一方「向下訂價壓力」，此是因為網路外部性所致，而加強或減弱向上訂價壓力，是取決於網路外部性正向或負向的性質；再者，在單向的網路外部性案件（如閱聽者及廣告商），標準的向上訂價壓力 (UPP) 可以在受益於網路外部性的一方（如廣告商）所使用，而無法適用在引起網路外部性的一方（如閱聽者）。

③ 雖然因為向上調價壓力毛指標（GUPPI）和向上調價壓力淨指標（UPPI）是計算結合後單方面調整價格之誘因，並沒有任何假設的需求體系，然而，最終關注的應是由於結合所帶來整體福利與消費者剩餘的改變，是因為結合後之價格變化所致。此外，向上訂價壓力測試忽略了競爭者回應，如結合當事人於結合後調漲價格，競爭者也有誘因調漲價格作為回應，而這種轉變會再給予結合當事人進一步的漲價。因此，單一市場會傾向低估結合後價格調整的誘因，但在多邊市場則是取決於間接網路效果性質的和大小，也許一方是互補戰略，而另一方是替代戰略，所以向上訂價壓力淨指標或向上調價壓力毛指標可能會低估或高估調漲價格的誘因。

3. 有關「多邊市場之排他行為涉及競爭法」議題報告情形：

(1) 美國加州大學柏克萊分校 Haas 商學院教授 Michael Katz 教授針對「雙邊市場之排他行為」(Exclusionary Conduct in Multi-Sided Markets) 發表之見解：

- ① 多邊市場濫用市場力之排他交易行為，可以從消費者福利檢測法 (consumer welfare test)、同等效率廠商檢測法 (equally efficient firm test) 及無經濟意義檢測法 (no economic sense test) 等方式判斷。但在消費者福利檢測法的判斷，應避免成為競爭者福利之檢測，以及注意美國競爭法旨在保護「競爭」；另在同等效率廠商檢測法之判斷，當出現產品差異化及複雜化將很難適用，而且在智慧財產權授權的欺凌行為也很難被察覺；又無經濟意義檢測法並不同於福利、短期獲利犧牲之檢視。
- ② K 教授認為，不要過度衡量排他性契約的時效或其存在重要性，因排他交易行為是基於現存不對稱的地位而進行榨取，而名聲也有可能作為契約之替代品。另建議應避免著重在競爭者的離開，因為消費者亦會因其他供應商競爭力之而受到顯著損害。事實上，要發展成簡單的「明線規則」(bright-line rules) 處理可察覺的排他交易行為，幾乎在任何市場上都是困難的，所以在具體案例中使用普遍原則認定行為是排他性或有其他方面之競爭損害，須更為明顯。
- ③ 對於證明掠奪定價存在的檢驗方法，有價格成本法 (price-cost test)

及補償法（recoupment），K 教授說明如何在多邊市場使用 Areeda-Turner test，並再進一步區分單純交易的多邊平臺及一般的多邊平臺之計算方法。又基於成本法，很難相信掠奪定價將會促進競爭，若以網絡的方式進行檢視，雙邊價格將提高的價格解釋為掠奪定價的抵銷，而不認為是種「補償」的形式。但此種方式，使雙邊價格在「價格成本法」的檢視可能有高度誤導的情形，因為其忽略了價格結構之重要性，且有混淆「補償」雙邊市場定價之之風險。另外，掠奪定價的檢驗連結利潤與福利是複雜的，如成本以下的無害定價、成本以上的排他定價應如何判斷效果。此外，欲正確解釋雙邊效果也很困難，因為價格可能在一邊被提高即是由於成功的掠奪定價。

- (2) 歐盟執委會競爭總署首席經濟學家團隊專家 Andrea Amelio 則針對「排他行為與雙邊市場平臺」(Exclusionary practices and two-sided platforms) 議題表示，多邊平臺有創造虛擬正面性之高風險，故多邊平臺應該受到競爭主管機關特別的監督，因為競爭對手進入多邊市場必須忍受額外的成本 (K)，既有業者可選擇適應競爭對手，或是進行價格限制把競爭對手的獲利歸零；又既有業者和競爭者皆是在雙邊市場競爭的平臺，該雙邊市場有間接網路外部性 ( $\alpha$ )。研究發現，當間接網路外部性 ( $\alpha$ ) 越強，既有業者越有誘因進行降價之排他行為，而當網路外部性作用下參進的固定成本小於零，因為其代價太高，既有業者即不會妨礙新廠商的參進，而寧願適應競爭對手並且享受雙頭寡占的利益。

#### 4. 有關「多邊市場之垂直限制行為」報告重點分述如次：

- (1) Paul A. Johnson 報告「平臺垂直交易限制之思考」(Considerations for vertical restraints in platforms) 概要：

- ① 有關多邊市場垂直交易限制損害競爭的理論，有認為如同傳統的市場力運用，垂直限制讓車輛共享服務增加其佣金；亦有認為多邊市場之損害競爭是造成市場扭曲，故不需要多邊平臺利潤的增加，如平臺從向車輛共享服務之乘客收取 30 元、並付費予司機 20 元，轉變成向乘客收取 20 元、付費予司機 10 元，其利潤並無增加，而類似的情形也有在售後市場出現。另有認為其競爭損害

是因為增加其他產品之價格，而在多邊平臺的一方調漲價格與傳統的價格調整並不相同。競爭主管機關在採取上開理論認定損害競爭時，應先釐清受害者，以瞭解相關指控是原先存在的市場力或是真正的競爭損害所致。從現代經濟學之邏輯，多邊市場受到垂直交易限制之當事人往往是有利的，而受害者通常是第三人。

- ② 另應注意多邊平臺之垂直交易限制亦有促進競爭之效果，如果平臺是讓使用者聚集在一起，使用者離開平臺再交易，因藉由「搭便車」使他們聚集在一起的投資包含平臺促成交易的成本。另一方面，平臺展現的網路效應，如隨著使用者的參與將增加平臺品質，將可能因此導致該平臺具有獨占地位。此時競爭者利用垂直交易限制保護自己是否合理？J 氏認為，小型平臺的垂直交易限制，僅是保護競爭者，無法充足地認定係保護競爭所需；再者，小型平臺的存在是否對市場競爭極為重要，毫無疑問必須重申小型平臺的垂直交易限制可能會失敗而無反競爭效果，此或可參考小型電視遊戲平臺之獨家交易契約案（Lee, 2013）。

(2) Cristina Caffarra 報告「多邊市場垂直交易限制之競爭分析」(The competition analysis of vertical restraints in multi-sided markets) 內容：

- ① 在多邊市場，一方市場的定價可能降至零元或是邊際成本以下，以促進另一方市場的需求，故垂直交易限制對消費者的損害不會在「零元價格市場」(zero-price side) 出現，雖然不排除會間接受到損害，而是在另一方市場的消費者可能受到損害，因此，競爭法主管機關的競爭分析應在於會直接受到損害的消費者。在標準的垂直契約經濟學分析垂直限制的影響，以「零元價格市場」的消費者規模作為另一方市場需求函數的質量參數 (quality parameter)，事實上，在零元價格的市場沒有獲得利潤之情形可以解釋為在另一方市場的投資質量。又多邊市場垂直契約的競爭分析可以減少平臺（即事實上是上游公司）提供相同價格、品質標準以及潛在垂直限制的契約之分析模型，因這些契約可以被反過來為自己消費者（有可能是零元定價消費者）設定下游價格之賣方接受或拒絕。
- ② C 氏建議，可以採取簡單的分析架構作為原則，但該分析架構之重點應在於分析的方法，如改善市場定義的方法，以及系統性地使用

競爭損害理論的假設與意涵，此將可以對垂直交易限制案件進行更可靠的分析。為了獲得正確的市場定義，應注意在服務堆疊層次間的多重平臺行為及可替代性：

- A. 在多邊市場積極定價的消費者是多重平臺，渠等傾向為終端消費者之賣家，並且使用所有的分銷管道以增加渠等利潤。隨著越來越多的分銷管道，事業對於每個特定管道的付費將降低，這種效應越明顯，多重平臺行為的程度將越高以及給予終端消費者不同報價的透明度也將越高，因此，這些潛在的分銷管道應該被認為具有潛在替代性。
- B. 線上零售平臺整合了產品資訊、產品搜尋、媒合/選擇、財務交易與物流等服務，而無論消費者是分階段（如點擊 Google Products 進而購買廠商產品）或一次性（在 Amazon 網站搜尋並完成購物）完成產品的搜尋和購買，從服務的全部堆疊觀之，原則上在購買前所搜尋的不同分銷管道/平臺皆具有替代性。

③ 多邊市場之搭便車問題並不存在，因為在數位環境下搭便車是非常普遍的，而且不完全契約理論的預測，也解釋所有權的轉移與眾多市場的契約結構。另外，C 氏認為，效率抗辯之證明標準應該取於競爭損害的證據強度，故在效率抗辯之審查並不用採取新的分析方法，因為建立效率抗辯之標準，等同於平常應用在可能反競爭效果證明之低標準即可，是否有模型顯示出反競爭效果是不重要的，關鍵在於這些模型所為假設需要投射在案件中的市場情況。因此，優先考慮的事項是確保調查流程落實到位，俾使具體理論的適用可直接得到驗證，而不是依靠一般的「發現」和文獻中的理論結果來證明先前的理由。

5. Compass Lexecon Europe 顧問公司資深總經理 Jorge Padilla 報告「量化多邊市場的水平結合效率」(Quantifying Horizontal Merger Efficiencies in Multi-sided Market)，重點如下：

- (1) 證券交易所的合併不必然導致價格提高，相反地，很可能對全體有利，或是可能因流動性的增加而對於部分市場參與者有利。而 P 氏即使用標準的計量經濟學方法來評估多邊市場（如證券交易所）結合之效率影響。例如泛歐交易所（Euronext）是在 2000 年至 2003 年間，由法

國、比利時、荷蘭及葡萄牙等國證券交易所合併成立，從其整併過程可以看出證券交易所合併對流動性的影響，因為該合併發生在網路泡沫化與歐美經濟衰退等時期，根據文獻記載，證券交易所合併後流動性的增加也許僅反映在這些危機結束後下之交易量成長。

- (2) P 氏並以計量經濟學方法分析泛歐交易所的買賣交易價差 (bid-ask spread)，並進行數個強度檢驗 (robustness test)。首先，在替代整合進行變異數分析 (various analyses)，使用不同交易所交易平臺整合的日期作為截止日期，而不是結算平臺整合的日期；再者，以價格波動及交易量進行流動替代性測試；最後增加「證券交易價格」及「市場資本」為額外控制變數，又上述強度檢驗確認了泛歐交易所的創立增加了市場流動性，甚至，減少隱含的交易成本，而市場流動性增加反映了買賣交易價差的縮小，以及較低的價格波動與較高的交易量。
- (3) 從過去的結合案件分析，證券交易所間的合併將產生流動性影響，如合併後創立的泛歐交易所即具有經濟和統計上的象徵。實務上，雖然有些效率將可能以高額的交易費索回，但是相當大比例的效率是被泛歐交易所的使用者所占用，在單邊市場即是如此，甚至連市場上的獨占者亦都無法完全地占用需求方的效率，而在多邊市場更是如此，因為事業結合後價格的競爭將變得更加激烈。
- (4) 此外，未來結合案件是否有必要與過去結合案件作不同處理，以及因法律和經濟狀況的改變而限制過去結合案件經驗的使用，是令人存疑的。P 氏認為，雖然有需要確認合併之異質性與評估市場和法律情況的可能變化，但是事後分析之運用亦將對於結合促進競爭和反競爭效果之相關比例提供有用的資訊。

#### 6. Howard Shelanski 報告「多邊市場之網路效應與效率」(Network Effects and Efficiencies in Multisided Markets) 重點：

- (1) 平臺的行為是否影響當事人投入補貼關係或服務關係，對於競爭效果與效率的評估具有重要的意涵。例如，直接流動到市場一方的效率程度具有正面外部性，將抵消對於另一方市場的競爭損害，而這部分取決於直接受益人是否為平臺潛在受損的一方市場之消費者、供應商或補貼商。對於使用者與供應商的效率增加，很可能係經由服務關係所產生的網路效應，而外部性的補償則是對於補貼商的效率增加，因此，

多邊市場行為的效率分析應該藉由辨識目標市場和另一方市場關係之特性開始。至於合併案，S 氏則認為，兩個多邊平臺之合併，僅透過規模增加所產生正面的外部性，即可以對消費者漲價進行更強的限制，甚至結合後也會增加平臺運用市場力的能力，此種情形特別有可能發生在以使用者和供給者間之服務關係為基礎的媒合平臺。

- (2) 雖然補貼商比起服務提供者或使用者將更容易受到單方效果的影響，但平臺合併後對補貼商收費的提高也將產生淨效率。根據研究顯示，在平臺合併後增加廣告收費，提升廣告主在雜誌的平均剩餘和總剩餘，因為較低的印製價格提升了雜誌訂戶的數量而且這些訂戶也轉變為廣告之觀眾，所以即使廣告主在更集中的市場會面臨較高的收費，但是如果較低的印製價格吸引一大票的讀者，他們的情況將不會惡化。換言之，因為補貼者將會受益於平臺訂戶/使用者基礎的增加，似可謂在任何平臺合併後對於補貼者收費的增加，將可以全部地被合併後使用者/訂戶的增加所抵銷，而這種跨平臺網路效應是必須被納入多邊平臺結合之效率分析。觀察平臺的各方市場，以及各種關係及外部性如何在跨平臺流動，將使競爭主管機關發展一個更完整的測度方法，不僅是針對競爭效果，也包括平臺商業決定之效率。

- (二) 立陶宛入會審核 (Accession Review of Lithuania)：本節為閉門會議，僅限 OECD 會員國參加。

### 三、6月23日議程

- (一) 「運算法則與勾結」圓桌會議 (Roundtable on Algorithms and Collusion)：

1. 本議題共計有 7 個國家及 BIAC 提出書面報告，秘書處並邀請英國牛津大學競爭法與政策中心主任 Ariel Ezrachi 教授、以色列海法大學 Michal Gal 教授、以色列工業工程與管理 Avigdor Gal 教授等 3 位學者參與討論。

2. 秘書處 Antonio Capobianco 先生首先說明運算法則的基本概念。

- (1) 廠商間勾結的相關因素一般可分為市場結構特性、需求變數與供給變數等 3 類，除了需求變數無法令運算法則影響廠商勾結外，市場結構特性如廠商數目與進入障礙影響情形不明外，市場透明度與互動頻率會使運算法則正向影響廠商勾結，而供給面的創新與成本不



對稱，則是負向影響；亦即，在一個廠商經常互動的完全透明市場，當幾乎沒有報復手段時，常見廠商間的勾結行為。然而當產業內有多家廠商時，每家廠商皆有其不參與勾結而從卡特爾保護傘（*cartel umbrella*）獲利的誘因。

- (2) 部分運算法則諸如監控運算（*monitoring algorithms*）、平行運算（*parallel algorithms*）、訊息運算（*signaling algorithms*）、自我學習運算（*self-learning algorithms*）等，可減少事業於勾結之初步階段與執行階段清楚溝通的需求。競爭法主管機關利用現有的反托拉斯工具，如市場研究與調查、事前結合管制、事業承諾與矯正措施等，即可有效偵測事業的勾結行為。
- (3) 競爭法並不禁止勾結的結果，禁止的是達成勾結的手段，而構成競爭法違法事由則包括平行行為的事證以及其他附加因素（*plus factors*），如相互聯絡、資訊交換、訊號等。能夠快速回應的電腦科技已使「協議」（*agreement*）的定義產生模糊且令競爭法主管機關難以區分公開協議與競爭者間的對話。近年雖已有針對運算法則透明度與遵法計畫提出建議方案，然而由於投資與創新的誘因、程式碼的複雜度與執法成本等因素而令競爭法主管機關裹足不前，也是各主管機關當前的重大挑戰。

### 3. 歐盟執委會 Cyril Ritter 先生並簡要說明相關看法。

- (1) 面對數位經濟時代的挑戰，對競爭法主管機關而言，事業所蒐集的數據往往涉及資料保護與數據累積（*data accumulation*）問題，而運算法則經常與個人化與勾結有關。依據歐盟電子商務產業調查總結報告之重要發現，53%受訪者認為零售商會利用網路追蹤競爭對手的價格，並有 67% 零售商利用軟體進行追蹤，有 78% 並據以調整其售價。對競爭法主管機關而言，每件個案須各依事實運用現有原則進行分析，實體店面常見的違法行為，進行網路販售時亦可能會有相似的違法行為，事業不能視運算法則為其保護傘。
- (2) 從交易的垂直面觀察，可藉由運算法則監控維持轉售價格（*RPM*）的成效，並施壓製造商接受，並在競價（*price matching*）的因素下，進一步將 *RPM* 從其銷售商擴大適用到非 *RPM* 的銷售商。若另從水平角度觀之，除可利用運算法則觀測並進行原有的勾結外，並亦

可就價格參數、軸輻式（hub and spoke）等範疇進一步合作；歐盟競爭法主管機關則須關注前開行為是否違反歐盟運作條款（TFEU）第 101 條規定。

4. 以色列海法大學 Michal Gal 教授以「運算法則是否促進勾結」（Do Algorithms Facilitate Coordination?）為題報告。

- (1) G 教授認為在考量運算法則下，事業間的協議應為透過快速而複雜的計算，經由理性的決定所產生的強烈訊息，同時該市場必有高度進入障礙的特性。身處於運算法則環境下的消費者，例如透過物聯網（IoT）提供更豐富的資訊，讓消費者確認需求後即可完成交易，整個交易過程，只需花費低廉的交易成本，便可更快速地作成正確的決定。然而，這個流程並非沒有缺點，例如網路傷害、錯誤偏好、消費者自主性減少、隱私權議題等。
- (2) 對競爭法主管機關而言，在這個討論議題所重視的一般是反歧視、反勾結、反集中化等問題，相關的法律問題，則包括促進協調的運算法則是否實踐「協議」的要件，且如果是的話，條件為何？我們所真切希望禁止的是什麼，同時我們是否能清楚地定義出市場參與者有哪些？是否有競爭法主管機關根據市場變動的本質，為禁止相關違法行為而從嚴管控？等諸多問題皆須進一步釐清。

5. 以色列工業工程與管理 Avigdor Gal 教授提出「是特色而非程式錯誤：學習運算法則以及其教會我們的事」（It's a Feature, not a Bug: On Learning Algorithms and what they teach us）看法如下。

- (1) 運算法則應視為電腦科學的一環並以各種形式存在，它可能是完整地包含每個電腦處理過程的各種面向，或是僅為其中的一小部分；同時，它的效率受限於資料的結構及複雜度。
- (2) 大數據具有幾項特色，其中 3 項較為人熟知，包括「Volume」：事業蒐集、運用與分析龐大的數據資料；「Velocity」：資料正以瞬間的速度累積並改變；「Variety」：企業藉由追蹤並蒐集許多不同消費者行為來貼近顧客。在給定足夠的資訊數量及充足的電腦資源下，運算法即可從資料中進行學習。一般來說，如能提供運算法則若能從更多、更快、更多樣的資訊，就能更快達成任務。
- (3) G 教授認為，越來越多的決策已藉由運算法則來達成，例如運算法

可告訴我們如何達成所需目標；我們下次應看那部電視影集；應買哪本書；參加婚禮時應包多少紅包等，運算法則當然也成為商業決策的重要部分，以進行相關資料的效率分析。這當然也產生一些問題，例如主管機關期望藉由運算法則作成決定的程度為何？

6. 英國牛津大學競爭法與政策中心主任 Ariel Ezrachi 教授針對「虛擬競爭」(virtual competition) 議題表達相關見解如下。
  - (1) 數位化勾結議題常涉及集體勾結與軸輻式 (hub and spoke) 勾結等範疇。而暗默勾結常發生在透明且集中度高，並具有進入障礙、產品同質性高，且沒有品牌認知或忠誠度的市場，此時「簡單」運算法則即可穩定勾結機制，而市場透明度則能快速擴大參與範圍。如德國油品即時透明措施 (real-time transparency measures)、澳洲油價追蹤網站 Fuel Watch 等，即是透過線上系統及自動即時報價機制提升市場透明度後，增加事業暗默勾結及不參予競爭的可能性。
  - (2) 目前競爭法分析係建立在現有的技術上，未來或有可能提升如大數據、人工智慧等技術，而大幅提升競爭法主管機關進行競爭相關分析的能力。競爭法主管機關在政策及合法性上面臨廠商行為係屬合理反應或操縱市場之論證，同時，由於勾結係為秘密行動而有難以偵測等問題。
  - (3) E 教授認為，競爭法主管機關或可藉由蒐集與分析資料、使用相同資料池以及相同或相似的運算法則等方式，釐清合法界線。此外，再進一步運用破壞性運算法則、分享數據，抑或進行市場或產業調查等方式作為執法手段。
7. 英國競爭暨市場局 (CMA) 亦簡略就該局現階段運算法則與競爭法發展進行報告。運算法則或可簡單地視為促進傳統的競爭限制或損害消費者的工具，但由於科技的發展，未來有可能挑戰現有的觀念。CMA 目前利用最適工具以及多面向的損害理論進行分析，惟在偵測勾結行為與進行分析時，仍不免面臨實務挑戰，CMA 並以線上海報 (online posters) 案件說明。CMA 針對於英國亞馬遜網站海報及畫框的水平價格固定情形進行調查，並發現競爭對手 (Trods 與 GB eye) 間不削價競爭，原因係因對手間利用自動重新訂價軟體維持勾結行為，而 Trods 受罰近 16.5 萬英鎊，GB eye 因申請寬恕政策而豁免。

- (二) 競爭委員會全球關係與擴展活動 (The Competition Committee Global Relations and Outreach Activities): 秘書處除邀請匈牙利與韓國等 2 處區域競爭中心報告 2015-2016 年辦理之各項活動外，並更新 2016 年 6 月至 2017 年 6 月 CC 之全球關係進行成效，同時進一步說明由與會人員填報問卷所彙整之 2016 年全球競爭論壇辦理成果；此外，並簡述 2016 年 OECD 與美洲開發銀行辦理之拉丁美洲及加勒比海論壇情形等。
- (三) 2016 年競爭政策年度報告 (Annual Reports on Competition Policy): 依 OECD 之要求，各國每年皆應提交競爭政策年報，每 2 年進行口頭報告乙次，本次例會包括奧地利、比利時、捷克、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、希臘、愛爾蘭、以色列、盧森堡、墨西哥、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典、土耳其、美國、巴西、哥倫比亞、克羅埃西亞、哈薩克、立陶宛、羅馬尼亞、俄羅斯等共計 25 個國家提出 2016 年年報。惟依去 (2016) 年 12 月決議，自本年度起，僅有如進行法制革新、導入新興政策、作成重要決定等有重大競爭政策或實務發展之國家，除提出書面報告外，並受邀於例會中進行口頭報告，本次例會秘書處係邀請墨西哥、哥斯大黎加、羅馬尼亞、希臘、葡萄牙等國競爭法主管機關進行口頭報告。
- (四) 修改 OECD 競爭建議書之行動計畫 (Discussion on the Action Plan for the revision of the OECD Recommendations on Competition): 依 2016 年 12 月 OECD 法務處持續對 OECD 法律文書之全面檢視報告，CC 於本年彙整各國競爭法主管機關針對 OECD 法務處就 CC 所負責 12 項建議書評論意見後提出相關修正意見，先於 6 月 20 日 CC 代表會議 (Bureau Meeting) 中討論後並提 CC 通過。CC 及其工作小組未來分工情形如次：
1. 建議書進行修訂或整併者：共計 5 項
    - (1) WP2：負責 1979 年「競爭政策與豁免或管制產業建議書」與 2009 年「對競爭評估建議書」整併事宜。
    - (2) WP3：負責修正 1998 年「有關對抗核心卡特爾有效行動建議書」。
    - (3) CC：負責 1978 年「有關對抗使用商標及商標授權相關之限制性商業行為建議書」與 1989 年「對專利及技術授權協定建議書」整併事宜。
  2. 監控執行成果：包括 2001 年公布之「有關管制產業結構拆離建議書」

及 2014 年「有關競爭調查及處理之國際合作建議書」共計 2 項，預計於 2019 年提交監控成果報告。

3. 可能制訂新興文件：包含「市場研究及競爭倡議建議書」及「國際合作－多邊途徑及加強合作建議書」共計 2 項，相關細節待秘書處提出進一步規劃。
4. 不須採取行動：僅 2005 年「結合審核建議書」乙項，惟考量國際競爭網絡（ICN）結合工作小組已將更新其結合相關建議書列入 2017-2018 年工作計畫中，爰此項建議書將視 ICN 相關更新內容再作討論。
5. 廢除建議書：1971 年「有關競爭政策領域對抗通貨膨脹行動建議書」及 1978 年「有關對抗影響國際貿易，包括涉及多國企業，之限制性商業行為建議書」等共計 2 項。

(五) 修改競爭委員會參與計畫 (Amendment to the Competition Committee Participation Plan)：本節為閉門會議，僅限 OECD 會員國參加。

(六) 未來討論議題：下次例會除將於 CC 就競爭執法中安全港之使用進行圓桌討論外，全球競爭論壇之全體會議及分組討論則聚焦於新興及小型競爭法主管機關之組織及其所面臨之執法挑戰，並預計辦理競爭與民主制度公聽會、法官與競爭法主管機關間關係圓桌會議、公共服務之競爭等討論議題，且將針對越南進行同儕檢視等。

## 陸、心得與建議

- 一、OECD 會議所討論的議題相當廣泛，並貼近市場最新發展的脈動，相關議題之準備將可增加與會同仁的知識及經驗，並開拓對於相關案件觀察的視野。
- 二、本次 WP2 所討論之「電力部門之突破性創新」，相關國家能源市場之法制規範與機構設計，諸如產銷合一者、地方能源社區及配電系統營運者之角色塑造等，殊值作為我國未來能源政策之參考，而競爭法主管機關亦應不容忽視能源市場之發展過程中所可能產生的市場扭曲和市場力濫用的情況。
- 三、本次 CC 會議所討論的「售後市場之競爭議題」，多數國家在售後市場案件之執法，係對事業在售後市場之市場力或優勢地位進行個案分析，並針對事業之搭售行為、排他交易行為所主張的效率、創新保護等抗辯進行考量，而此亦成為競爭法主管機關處理售後市場案件之重要課題；至於多邊市場之相關議題，在數位經濟蓬勃發展下，更是方興未艾，本次會議深入討論多邊市

場的特性，與會專家並提供許多經濟分析的方法檢視競爭法問題，未來本會倘遇有相關案件，或可參考本次報告及相關文獻內容，適當調整現有反托拉斯工具之檢驗與分析方法。

- 四、OECD 每年 2 次例會針對競爭法議題邀請相關領域專家提出專業而深入之報告，在會中發言時間可能因而排擠會員發言機會。建議本會針對未能提出書面報告之各項新興議題，亦能由相關處室預先研擬本會意見供出席代表參考，俾於會中適時爭取發言機會。
- 五、本次討論議題「電力部門之突破性創新」涉及電力產業之相關發展，本報告及相關會議資料將提供該產業主管機關經濟部參考。
- 六、本次會議各項議題討論內容及各國報告值得本會參考，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。