

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

# 參加「OECD市場研究研討會」 出國報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳淑華薦任視察、張志弘科員

派赴國家：韓國首爾/OECD Korea Policy  
Centre

出國期間：106年11月13日至11月17日

報告日期：106年12月6日

## 一、研習課程目的

本次研討會是由經濟發展合作組織(OECD)「韓國政策中心競爭計畫」所主辦，主題為「市場研究」。OECD認為市場研究是為評估市場競爭是否有效運行，並確定後續解決所有反托拉斯問題的措施<sup>1</sup>，藉由市場研究可以更深入的瞭解特定產業的運行，且產生足以使產業運作更有效率之建議。目前 OECD 所關注的市場研究子題包括以下事項：

- (一)市場研究須關注的特徵項目(如廠商數量、訊息透明度、政府政策因素等)
- (二)競爭主管部門對於收集資訊及對未能合理提供資訊之業者實施制裁的權力範圍
- (三)對特定產業研究中的利害關係人的法律程序保障
- (四)競爭法管理機構和其他政府機構在市場研究方面的競合
- (五)市場研究和市場調查(market investigations)之間的差異
- (六)事後評估

而本次研討會聚焦於以下項目：

- (一)市場研究實例的介紹及分享
- (二)OECD、ICN 及各國競爭法主管機關的市場研究之運行規章
- (三)市場研究之倡議

OECD 希望藉由本次各國代表與在場專家的互動過程、相關國家的經驗分享，提升整體競爭法市場研究的能量及質量，將競爭法市場研究的觀念宣導至各國。

## 二、研習過程

### (一)課程講師與參訓人員

本次研討會的主席為 OECD 的資深競爭法專家 Sabine Zigelski 女士、與會的專家有澳大利亞競爭及消費者協委員會 (Australian Competition and Consumer Commission ; ACCC) 主任 Simone Warwick 女士、立陶宛競爭委員會 (Competition Council of Lithuania) 主席 Sarunas Keserauskas 先生、

---

<sup>1</sup>這些措施包括改革政府監管市場的建議或改善消費者與廠商之間的信息傳遞，此外也包含因市場研究所展開的反托拉斯調查。

韓國公平交易委員會副主任 Yonghee Shin 先生、歐盟反托拉斯官員 Zsuzsa Cserhalmi 女士、OECD 分析師 James Mancini 先生等 5 位代表，以及來自我國、新加坡、印度、馬來西亞等 12 個國家共計 23 名參訓人員。

## (二)課程安排

本次課程期間為 11 月 14 日至 11 月 16 日，每堂課時間約為 1 小時至 1 個半小時，共計有 14 堂課。由與會專家講授的課程有 10 堂，內容分別為市場研究概要、市場研究的選擇及優先順序、韓國的市場研究等主題；分組討論課程為 2 堂，題目分別為市場研究之產業選擇及市場研究的設計；學員經驗分享為 2 堂，分別由我國及印度分享市場研究經驗(詳細課程表如附件)。OECD 並於正式開會前以電子研究發送課程內容，以利參訓人員可以事先研習。

## 三、研習內容

### (一)市場研究概要

市場研究可以做為結合管制、卡特爾行為、濫用獨占力、立法行為等之基礎資料，其所蒐集及研判的資料可以延伸用來界定相關市場、分析進入障礙、了解市場運作、分析損害程度、改善產業運作規章等用途。此外當沒有違反競爭法行為，但市場卻無運作效率時，市場研究亦可以藉由分析消費者選擇來了解市場無效率的原因並進而改善。因此市場研究相對於調查特定行為的執法調查行動有更廣泛的用途，市場研究是調查”目前”不違反競爭法的廠商的一種方式。

根據 OECD 對 62 個國家的競爭法執法機關所進行的市場研究問卷顯示，有 72%的國家的競爭法執法機關執行市場研究是因為該產業市場在沒有違反競爭法的情形下卻未有效運作。另有 70%的國家的競爭法執法機關執行市場研究是為了更進一步釐清該產業市場行為是否有違反競爭法，上述兩種市場研究的理由交互重疊。而在應用市場研究結果方面，有 87%的國家的競爭法執法機關曾將研究結果轉作為執法調查行動，43%曾將研究結果轉做為對消費者保護機關的建議，87%曾將研究結果告知政府部門，轉做為對修改政府產業規章的建議，48%曾將研究結果告知政府部門，作為對調整產業

結構的建議，大體而言市場研究的成果最多是轉為執法調查行動或修改政府產業規章的建議。

目前市場研究主要面臨的挑戰為資源、執行權限、選擇調查市場及市場範圍界定、市場調查參與廠商的規範等方面，相關挑戰如下：

#### 1. 資源挑戰部分

- (1) 如何平衡市場研究與執法調查的比例
- (2) 時間限制
- (3) 應該成立專責的市場研究單位或由各部門抽調人員組成市場研究團隊

#### 2. 執行權限部分

- (1) 執行市場研究的法定權限
- (2) 要求相關部門提供資料的權限
- (3) 要求其他政府部門回應的權限

據 OECD 報告顯示，63%的國家可以要求受研究單位(其他政府機關及私人機關)提供相關資訊，20%的國家沒有特別的法定權力要求受研究單位提供研究資訊。

#### 3. 市場選擇及範圍部分

- (1) 市場界定的範圍
- (2) 由誰發起市場研究
- (3) 如何決定市場研究關注的產業

#### 4. 與市場利害關係人的合作

- (1) 市場利害關係人的參與程度及限制範圍
- (2) 取得有效結果與關注後續違法調查間之平衡

OECD 認為成功的市場研究之因素在於良好界定的目標、市場利害關係人的主動合作、清楚及簡潔的建議。

### (二)市場研究的方法

在選擇研究方法前，須確認研究的前提假設，且須了解沒有單一標準的研究方法。在蒐集資料方面共有以下常用的方式：

1. 背景資料蒐集：

一般常使用機關內部的已調查資源、可以取得的外部單位研究報告、消費者或上下游業者的投訴內容等。

2. 利害關係人的訪談：

訪談產業業者、相關主管部門人員等。須注意的是利害關係人訪談所得的資訊可以用於許多市場研究階段，如驗證假設、蒐集資訊、比對問卷調查及果、修正建議等。

3. 問卷調查：

發問卷予業者或消費者等。須注意的是問卷內容須具體明確，並務必避免出現偏誤(如誘導式回答、偏誤的回應)。

4. 額外資訊的蒐集：

檢視產業法規、實際進行匿名購買等。額外資訊的蒐集可以確認實際產業狀態與前述蒐集資料的差距。

分析方法方面共分為以下面向：

1. 價格分析：

如比較不同地區影響價格變化的因素(運輸成本、稅、消費者偏好等)、價格的變化趨勢、獲利能力分析(分別以產業的層面、企業的層面、產品面分析)、價格集中度分析。

2. 供給面分析：

如參進障礙、有利勾結的產業結構、濫用市場力行為等。

3. 需求面分析：

如評估消費者移轉率、移轉成本、取得產品資訊的難易度。

4. 監管評估：

可藉監管評估探討其如何影響參進障礙、生產或消費行為。另瞭解監管設定的理由後，可以評估變更監管規章對促進競爭可帶來的利益。

### (三)各國經驗分享部分

1. 韓國的市場研究主要是由其公平會之市場結構政策辦公室負責 (market structure policy officer)，韓國公平會認為市場研究的作用在於分析特定市場中出現的反競爭或市場扭曲的原因後，以保護消費者及市場競爭為目的，制定對策，尋求最佳執法方式促進市場競爭。根據相關法律規定，韓國公平會1年會進行2至3次的市場研究，並就研究結果向管理單位提出改善建議。

在進行市場研究前，韓國公平會首先將無法發揮市場作用的產業、大眾關注的產業、利益團體認為需要的產業、其他先進國家關注的產業、過去曾有多次違反競爭法的產業等，列為市場研究的優先候選產業。在正式研究前分別以質性方法<sup>2</sup>及數量方法<sup>3</sup>進行初步的測試以決定市場研究的特定產業。

在市場研究時所使用的數量工具有市場集中度指標、市場表現指標 (market performance index) 如產業集中率、進口比率、消費者轉換成本、資訊取得成本及品質等。於資料來源方面，有向業者進行問卷調查、實際訪查、或使用既有的公開發行資料。

於編寫市場研究內容時通常會依序以相關市場的界定、市場競爭狀態、參與者的行為、法律規定、解決方案等5個結構撰寫。

而特別的是，在正式公布市場研究報告前，韓國公平會會先將草稿與利益團體 (interested parties)、專家學者、產業主政機關討論後進行適度修改。但韓國公平會此種作法，需仔細衡酌及拿捏利益團體涉入之程度，方可避免遭致公正與否的質疑，因此，即便已經利益團體、專家學者、產業主政機關討論並進行適度之修改，但仍需成效評估委員會<sup>4</sup> (evaluation committee) 最終決定市場研究報告內容是否妥適方准許正式發布。

---

<sup>2</sup> 依據韓國代表所報告，質性方法是指利用公正機構的調查結果，信用報告等公開信息，確定銷售收入，進出口規模和市場結構，並審查政府對候選行業的監管情況和企業自行實施的自願性規定，且詳細了解韓國公平會對該候選產業過往的案例和消費者投訴情況後評估市場研究的特定產業等。

<sup>3</sup> 依據韓國代表所報告，量化方法是指營收、進出口比例等。

<sup>4</sup> 成效評估委員會是由內部政府官員、非政府組織的專家學者所組成。

在市場研究報告發布後，韓國公平會將建議相關主管機關改善有礙競爭的法律規章，或告知廠商採取報告中可促進競爭的措施，甚至以報告內容為基礎正式進行調查，且持續監督主管機關及廠商後續改善的進度，並評估研究報告建議之成效。

2. 歐盟分享於電子商務的市場研究實例(the e-Commerce sector Inquiry)。歐盟的市場研究規定於歐盟競爭法第 17 條之 1/2003 條例，若當會員國間商品的交易價格僵固或交易環境扭曲，歐盟委員會可以針對該特定產業進行產業調查。而本次研究於 2015 年 6 月獲得委員會的准許調查，目標是移除歐盟境內電子商務交易不合理的藩籬(unjustified barriers)，並提供該產業適當之行為準則或補充法律規範。

本次向提供商品之廠商調查的問卷內容主要調查以下項目：

- (1) 線上交易及實體交易的營業額
- (2) 經銷的方式
- (3) 消費者線上購買的次數
- (4) 跨國線上銷售的限制
- (5) 利用消費者資訊進行差別待遇的方式
- (6) 被退貨的比例
- (7) 價格協定

在提供商品之廠商的問卷得到以下結果：

目前有 67%的廠商以人工的方式追蹤並調整商品價格，而有 38%以軟體追蹤並調整商品價格，而兼具製造的廠商之經營重點以產品的品質、品牌經營所占比例最高，但若是只有純粹線上販售商品(不製造)的廠商而言，則最注重價格策略及所販售品牌的廣度。而根據調查，目前合約的限制主要為上游對下游零售商的價格限制(占 42%)，其次為銷售的地點的限制(占 18%)。而在限制的國家別方面，目前以法國對跨境產品銷售的限制比例 23%最高，而歐盟會員國平均為 11.4%。另德國則於限制銷售地點的比例 32%最高，歐盟

會員國平均為 18%。根據實體與線上銷售額調查的結果，當廠商營業額高於 1,000 萬歐元以上，則線上銷售營業額占整體營業額將達 76%以上，低於 1,000 萬歐元，則實體銷售至少為 48%以上。

3. 我國於本次分享為資訊及經濟分析室所進行的小麥合船行為的市場研究實例，分別以背景、我國小麥進口來源及產業概況等脈絡介紹給與會各國成員，以下為報告內容摘要：

(1) 小麥為我國重要的大宗民生物資，是麵粉製作的主要原料，由於我國幾無自產小麥，因此多仰賴經由國外進口，並經國內廠商製成麵粉銷售。在我國對小麥之需求數量龐大下，為求節省運銷成本，我國小麥進口商多採聯合進口，以散裝船之方式將小麥由產地運送回國，由於合船進口涉及聯合行為的問題，因此多家事業於合船進口前須向公平會進行報備，經公平會進行相關分析確認無限制競爭之虞後方可合船進口。

(2) 目前由美國、澳洲進口之小麥占我國小麥進口的 97%以上，因此我國麵粉價格與美國、澳洲小麥價格息息相關。雖我國合船進口之小麥係美國之小麥（澳洲小麥為貨櫃進口），但若將兩者價格變化同時列入影響我國麵粉價格的考量因素中，應可更合理解釋我國麵粉價格之波動，使得我國進口商合船進口美國小麥之影響有更明確的顯示，進而成為解釋合船進口是否有勾結之虞的間接證據之一。

(3) 本研究以共整合與誤差修正模型為主要方法，進行美國、澳洲小麥價格與我國麵粉價格之分析，探討國外進口小麥與我國麵粉之短期變化反應、長期價格修正速度、因果關係、衝擊反應函數，以分析合船事業彼此間聯合之可能。

(4) 在效率市場假設下，我國麵粉價格應當與國際小麥價格為高度相關之市場，國際小麥價格之波動將充分反映於我國麵粉價格。但本研究以向量誤差修正模型分析國內麵粉價格與國際小麥價格之連動關係後發現，我國麵粉價格卻未呈現效率市場的情形，反

呈現以下現象：

1. 美國小麥價格、澳洲小麥價格之價格波動無法反應至我國麵粉價格
2. 國內麵粉價格主要受自身前期價格變動之影響
3. 國內麵粉價格與國際相比應為低估

在第三點成立下，國際小麥價格波動無法反應至我國麵粉價格之情形，應可排除為廠商聯合哄抬物價之行為所致，而可解釋為物價穩定政策下所導致的價格僵固性所造成之結果。此結果使得國內麵粉廠商於國際小麥價格上漲時麵粉價格不跟隨起漲而自行吸收成本，而於國際小麥價格下跌時亦不跟隨下跌，而是將獲取之超額利潤填補先前自行吸收成本的虧損，造成市場的無效率性。

#### (四)分組討論部分

本次分組討論共有兩個議題，一為市場研究之產業選擇、另一為市場研究之設計。

##### 1. 市場研究之產業選擇

主辦單位首先給予學員 3 種不同產業的基本資料，及該產業所面臨的反競爭情境，並將學員分為 4 組，其中 3 組各扮演前述 3 種不同產業的辯護律師，於模擬的聽證會上為該產業沒有任何反競爭行為辯護，另 1 組扮演決定哪一個產業最有反競爭行為可能，需優先市場研究的競爭法委員。

主辦單位請學員進行小組討論並提示各組成員以下判斷的線索：

- (1) 產業的特徵(產值、消費者花費、產業成長率)
- (2) 與其他相似產業的比較
- (3) 市場結構及參進障礙
- (4) 法規背景
- (5) 對該產業的投訴內容
- (6) 市場研究的規模和時間限制及預計遭遇的困難

(7) 適用的傷害理論<sup>5</sup>及可提出的補救措施。

於討論完畢後，由其他 3 組各推派小組成員於模擬的聽證會擔任辯護律師為該產業進行無反競爭行為及可能的辯護，並由扮演委員會之小組成員向辯護律師提出相關的問題，請辯護律師即時回答，於模擬聽證會結束後，經扮演委員會之小組內部討論後，決定最須優先進行市場研究的產業。

## 2. 市場研究之設計

主辦單位同樣將學員分為 4 個小組，提供各種線上購物比較平台(旅館比較平台、保險比較平台、電力比較平台、飛機航班比較平台等)的基本產業概況，及相關投訴內容。請各組學員分別分析指定的題目。其中問題內容簡述如下：

### (1) 第 1 組

在調查資源有限下，你需要，並就以下問題思考簡化調查範圍討論。

1. 可能需要調查所有種類的線上購物平台嗎？
2. 要以何種篩選標準選擇需要調查的線上平台種類？
3. 要以何種角度進行市場研究？

### (2) 第 2 組

僅有 5 位小組成員及 18 個月的時間進行市場研究，請設計一個可行的市場研究計畫，並就以下問題討論。

1. 你需要制訂的市場研究步驟及順序為何？
2. 各個研究步驟的時限及預計達到的成果為何？
3. 假設在資源有限下，有可能研究所有種類的線上購物平台網站嗎？

### (3) 第 3 組

你有 6 個月的時間蒐集市場研究資料，且提供初步的研究成果作為之後正式違法調查或提出倡議的基礎。

1. 你將要據此執行的違法調查種類為何？
2. 如何準備違法調查？
3. 進行違法調查的必要步驟為何？

---

<sup>5</sup> 此傷害理論泛指所有可能構成反競爭的行為樣態

4. 可以同時進行市場研究及違法調查嗎?

(4) 第 4 組

已鎖定旅館、航班、租車、消費產品比較平台進行違法調查。請就市場集中度、水平及垂直競爭、潛在市場力量進行討論。

1. 在這些市場的傷害理論為何(theories of harm)?

2. 市場研究可以引導怎樣的結果?

3. 傷害理論的適用，會用在市場研究的哪一個階段?

#### 四、研習心得與建議

(一)本次 OECD 召開的市場研究研討會，OECD 向學員們介紹目前 OECD 所認為市場研究之目的、執行步驟、可使用的研究方法及執法經驗，並以小組討論的方式，使學員可以內化市場研究的基本概念，如果學員中有成員對於討論的議題不甚了解，亦有指派 OECD 資深專家所擔任的小組組長可以隨時解答，對於學員吸收市場研究的經驗非常有助益。鑒於市場研究可扎穩違法調查或法規之修改，是以建請爾後持續派員參加類似研討會。

(二)我國公平會關於市場研究的規定係定於公平交易委員會組織法第 2 條第 3 款：「事業活動及經濟情況之調查」。該法條目的是為增進對產業的瞭解，防範違法行為之發生，但細思本規定雖賦予本會市場研究之權限但拘束力卻較為薄弱，因為本會並無強制要求相關業者提供市場研究資料的權限。相較 OECD 對其他國家所做的調查顯示，63%的國家有權力要求受研究單位（政府機關、私人機關）提供相關資訊，此項調查權力的差異可能使得本會於進行市場研究所取得的資料會有所侷限，惟在考量無強制要求受研究單位提供資料的設計係為保持商業活動不受外力干擾而自由運作，我國此項規定係為效率與自由運作的取捨。

(三)本次市場研究研討會中，多名 OECD 資深專家言及會根據市場研究的結果提出對該產業增加競爭效率的建議，以供主管機關或產業內的廠商改進，尤有甚者，除將建議提供予相關主管機關改進外，也定明改善的時限，且於一段期間後評估整體競爭效率改善的程度，此種積極運用市場研究成果的方式，不失為對違法行為之調查外另一改善市場效率的方法，值得本會日

後參考。

五、附件

Day 1	Tuesday, 14 November 2017
08:45-09:00	<b>Registration</b>
09:00-09:30	<b>Opening Remarks and Introductions</b>
	<p>Opening Remarks</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mr. Soohyun Yoon (Director General, OECD/KPC Competition Programme)</li> <li>▪ Ms. Sabine Zigelski (OECD Senior Competition Expert)</li> </ul> <p>Introduction to the OECD-Korea Policy Centre (Video)</p> <p>Participants briefly introduce themselves and their agency to the group</p>
09:30-10:15	<b>Market Studies - Introduction</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ms. Sabine Zigelski (OECD Senior Competition Expert) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Followed by Q&amp;A</li> </ul> </li> </ul>
10:15-10:30	<b>Coffee Break</b>
10:30-11:30	<b>Market Study Selection and Prioritisation</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mr. Sarunas Keserauskas (Head of the Competition Council of Lithuania) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Followed by Q&amp;A</li> </ul> </li> </ul>
11:30-12:30	<b>Market Studies in Korea</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mr. Yonghee Shin (Senior Deputy Director, Korea Fair Trade Commission) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Followed by Q&amp;A</li> </ul> </li> </ul>
12:45-14:00	<b>Lunch Break and Photo Session</b>
14:00-15:30	<b>Exercise on Selection/Prioritization</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ms. Sabine Zigelski (OECD Senior Competition Expert)</li> </ul>
15:30-15:45	<b>Coffee Break</b>
15:45-16:45	<b>Market Study Methodologies</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mr. James Mancini (OECD Competition Expert) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Followed by Q&amp;A</li> </ul> </li> </ul>
18:00	<b>Welcoming Dinner hosted by OECD/KPC</b>

Day 2	Wednesday, 15 November 2017
09:00-10:00	<b>The ACCC Experience: Electricity Market</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ms. Simone Warwick (Director, Retail Electricity Price Inquiry, ACCC)</li> <li style="padding-left: 150px;">▪ Followed by Q&amp;A</li> </ul>
10:00-10:45	<b>Country Case</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mr. Satyam Pranav (Deputy Director, CCI)</li> </ul>
10:45-11:00	<b>Coffee Break</b>
11:00-12:15	<b>Panel Discussion – Questionnaires, Data Processing, Unexpected Complications</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ All Experts</li> </ul>
12:15-13:45	<b>Lunch Break</b>
13:45-15:15	<b>Exercise on Market Study Design</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ms. Sabine Zigelski (OECD Senior Competition Expert)</li> </ul>
15:15-15:30	<b>Coffee Break</b>
15:30-16:30	<b>The E-Commerce Sector Inquiry</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ms. Zsuzsa Cserhalmi (Digital Single Market Task Force, European Commission)</li> <li style="padding-left: 150px;">▪ Followed by Q&amp;A</li> </ul>
Day 3	Thursday, 16 November 2017
09:00-10:00	<b>Market Study Remedies</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mr. James Mancini (OECD Competition Expert)</li> <li style="padding-left: 150px;">▪ Followed by Q&amp;A</li> </ul>
10:00-10:30	<b>Country Case</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mr. Jhih-Hong Jhang (Chinese Taipei Fair Trade Commission)</li> </ul>
10:30-10:45	<b>Coffee Break</b>
10:45-12:00	<b>Market Study Advocacy – How to “Sell” Results/Recommendations</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mr. Sarunas Keserauskas (Head of the Competition Council of Lithuania)</li> <li>▪ All Experts + Roundtable Discussion</li> </ul>
12:00-12:30	<b>Closing Ceremony</b>