

出國報告（出國類別：開會）

出席 2018 年 11 月經濟合作發展組織  
（OECD）競爭委員會例會及全球競爭  
論壇會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：洪財隆委員

潘旻蕙專員

洪進安專員

陳淑芳專員

赴派國家/地區：法國巴黎

出國期間：107 年 11 月 24 日至 12 月 2 日

報告日期：108 年 2 月 18 日



## 摘要

經濟合作發展組織（OECD）於 1961 年 9 月成立，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。本次會議共分為 11 月 26 日上午「競爭與管制第二工作小組」（WP2）、11 月 26 日下午「合作及執法第三工作小組」（WP3）、11 月 27 日全日與 28 日下午「競爭委員會」（CC）、11 月 28 日上午「競爭委員會與消費者政策委員會聯席會議」、11 月 28 日下午進行「第二屆亞太地區競爭法主管機關高階代表會議」，以及 11 月 29 日至 30 日全球競爭論壇（GFC）等共計 6 場會議，我國由本會洪委員財隆率團出席。

## 目次

壹、參與會議之緣起、目的及各會議與會人員 .....	1
貳、「競爭與管制第二工作小組」(WP2) 會議重點 .....	2
參、「合作與執法第三工作小組」(WP3) 會議重點 .....	6
肆、「競爭委員會」(CC) 會議重點.....	10
伍、競爭委員會與消費者政策委員會聯席會議 .....	18
陸、第二屆亞太地區競爭法主管機關高階代表會議 .....	25
柒、全球競爭論壇 .....	28
捌、心得與建議 .....	42

### 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
- 「競爭委員會與消費者政策委員會聯席會議」會議議程
- 「第二屆亞太地區競爭法主管機關高階代表會議」會議議程
- 「全球競爭論壇」(GFC) 會議議程
- 「規劃政府資助之醫療保健市場」我國書面報告
- 「結合申報懸而未決的效果與偷跑行為」我國書面報告
- 「藥品超額定價」我國書面報告
- 「調查權之踐行」之「資訊請求－限制和有效性」我國書面報告
- 「2017 年競爭政策報告」我國書面報告

## 壹、參與會議之緣起、目的及各會議與會人員

### 一、OECD「競爭委員會」及相關工作小組

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 36 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、立陶宛、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」107 年度例會分別於 6 月及 11 月舉行，本次 11 月例會係於 11 月 26 日至 11 月 28 日間召開，並於 11 月 29 日至 11 月 30 日舉行「全球競爭論壇」。

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 36 個 OECD 會員國與歐盟執委會競爭總署

官員、工商諮詢委員會（BIAC）、歐洲消費者聯盟（BEUC）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、俄羅斯、巴西、印度、印尼、南非、阿根廷、阿爾巴尼亞、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、蒙古、柬埔寨等競爭法主管機關代表與會。

## 二、全球競爭論壇

OECD 為推動國際競爭政策發展，並增進會員國與非會員國間對話，消弭彼此間爭議，自 2002 年起，每年均在競爭委員會例會中，選擇 1 次接續舉辦「全球競爭論壇」（Global Forum on Competition, GFC），除會員國及參與者外，並邀請非會員國競爭法主管機關及國際組織派員與會，尋求各國及國際組織間對競爭法執法的相互瞭解，並促進各國自願性肯認最佳典範（best practices）、建立各國競爭法主管機關間的合作管道、強化跨國結合案及國際卡特爾案件的調查合作。

107 年度全球競爭論壇為第 17 屆會議，安排於本次競爭委員會例會後接續於 11 月 29 日至 30 日召開。本次出席全球競爭論壇國家計有來自會員國、參與者及非會員國等共計 96 個國家以及 12 個國際組織代表出席會議。

## 三、本會出席會議人員

本次會議共分為 11 月 26 日上午「競爭與管制第二工作小組」（WP2）、11 月 26 日下午「合作及執法第三工作小組」（WP3）、11 月 27 日全日與 28 日下午「競爭委員會」（CC）、11 月 28 日上午「競爭委員會與消費者政策委員會聯席會議」、11 月 28 日下午進行「第二屆亞太地區競爭法主管機關高階代表會議」，以及 11 月 29 日至 30 日全球競爭論壇（GFC）等共計 6 場會議，我國由本會洪委員財隆率服務業競爭處潘旻蕙專員、製造業競爭處洪進安專員與綜合規劃處陳淑芳專員出席本次會議。

## 貳、「競爭與管制第二工作小組」（WP2）會議重點

11 月 26 日上午 WP2 舉行第 66 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，會議情形重點摘要如次。

一、長期議題「競爭中立」（Long-Term Theme on Competitive Neutrality）：鑑於 2018 年 6 月 WP2 會議決議，將「競爭中立」訂為 2019 至 2020 年長期議題，秘書處爰於本次會議研擬競爭中立之定義與限制、基本原則、OECD 過去相

關工作成果以及本項長期議題最終成果呈現方式等面向之簡要說明，供各國代表進行討論。本次會中決議，規劃於 2019 年 6 月 WP2 例會啟動本項議題相關議程，為利相關作業，請各國代表於 2019 年 1 月 28 日前提供相關書面意見，俾利秘書處彙整並擬具背景文獻，並俟各國代表於下次會議進一步討論後，決定本議題可能範疇及最終成果呈現方式，以利推動後續各項規劃。

二、修正競爭評估工具書 (Revision of the Competition Assessment Toolkit)：秘書處依 2018 年 6 月 WP2 會議決議，分別於原有競爭評估工具書之第一卷「原則」(Principles)、第二卷「指南」(Guidance)、第三卷「操作手冊」(Operational Manual)，針對數位市場提供相關例示法規，並說明促進數位化之管制革新計畫原則，以利競爭法主管機關面對數位時代進行競爭評估之參考。本次會議決議，各國如有進一步建議或相關成功案例，歡迎提供書面資料供秘書處參考，俾利進行相關內容之增修。

三、「規劃政府資助之醫療保健市場」圓桌會議 (Roundtable on Designing Publicly Funded Healthcare Markets)：

(一) 鑑於政府資助之公共服務的品質與效率有助於提高整體經濟生產力和包容性成長，爰本項圓桌會議主要討論需求驅動時市場的角色、如何提升消費者於醫療保健市場的選擇、如何確保醫療保健的供給容量符合尖峰需求、學名藥與訴訟程序、改革進程等範疇進行討論。包括我國在內共有 17 個國家提交書面報告，並邀請澳洲墨爾本大學 Allan Fels 教授以及瑞典烏普薩拉大學 Laura Hartman 副教授進行與談。

(二) 本議題首先由秘書處簡要說明醫療服務市場概況。

1. 大多數 OECD 國家已從完全掌控體系轉移到醫療服務買方的角色 (即已非服務提供者的角色)，並試圖激勵醫療機構，透過監管機制確保醫療品質達到最低可接受的程度，並藉由選擇和競爭來激勵醫療機構提高效率，使醫療機構投入資金來增進醫療品質。
2. 目前在醫療保健市場仍存在許多挑戰，主要係因政府公共政策目標所追求的是普及而非效率，民眾所需的緊急醫療照護並非皆可獲得政府的補助。另醫療保健之市場失靈常發生在私人保險公司對於慢性疾病或對於某些疾病 (治療費可能存有高度不確定性的成本) 上；換言之，政府對於醫療保健的基本義務是提供最低程度的保障。

(三) 澳洲墨爾本大學 Allan Fels 教授係以「醫療保健市場之競爭與選擇」

(Competition and Choice in Health Care) 為題發表見解。

1. 在醫療保健市場中，最重要的議題在於政府藉由促進競爭達到更高效率，並對所有醫療保健服務的使用者提供更好的醫療服務，同時維持或強化該領域內的公共政策目標；亦即，在不犧牲關鍵政策目標的情況下，達到更好的結果。因此，F 教授認為問題重點並非將醫療保健服務外包或競爭性招標，而是在醫療保健服務市場的選擇與競爭。
2. 醫療保健涉及龐大政府補助，補助方式對於醫療保健市場的選擇與競爭產生很大的影響，例如醫療保健制度採取固定價格的方式來補助，達到促進市場的選擇和競爭，但可能提高吸脂效應 (cream-skimming) 等情形。所謂的吸脂效應係指事業所提供產品或服務只鎖定在高價值或低成本的客群，而忽視利潤較低的客戶。在政府補助的醫療保健採固定價格補助下，醫療服務提供者會有相互競爭的誘因，以滿足消費者的需求，但缺點可能是該等服務提供者拒絕服務部分醫療成本較高的病患，如此一來，病患無法得到複雜且成本高昂的醫療服務。對此可能的解決方案是針對所提供的醫療服務具體分類，作為醫療服務給付的依據。
3. 對於常見的醫療程序而言，尤其是在都市區，競爭是可行的；但對於偏遠地區或者具有特殊性或不常見的醫療服務 (例如肺臟移植等) 來說，並不一定存在競爭。病患被告知的醫療資訊往往不足，且病患作決定時需有相關人員協助。醫療機構間須進行競爭，且醫療服務市場應易於醫療機構的進入及退出。

(四) 瑞典烏普薩拉大學 Laura Hartman 副教授就「規劃政府資助醫療保健市場之挑戰」(Challenges in Designing Publicly Funded Healthcare Markets) 進行簡報。

1. H 副教授認為針對醫療保健市場進行改革時，須除檢視改革前的醫療體系，例如醫療服務如何提供與規劃，同時還須釐清改革目的是為了促進競爭、降低成本或提供醫療的可近性 (availability)，又或者旨在提高其他醫療品質，包括醫療成果、病患參與度、醫療資源整合度或是其他產業政策等。而實施醫療改革時，建議先選定小範圍進行測試，並持續系統性的衡量改革效果並適時地對應調整。
2. 醫療服務提供者間有效競爭是提高醫療服務品質並且避免發生吸脂效應的關鍵要素，可藉由對病患的風險管理來調整醫療資助方式以及支付產



品費用。再者，為降低醫療保健成本，樂見於醫療事業針對醫療契約進行競爭，特別是當病患需要整合性的療程時，契約間的競爭也較為適合複雜程度較高的醫療保健服務。為確保所有民眾皆可就醫的權益，大型公立醫療機構有其存在的必要性。

#### (五) 英國

在過去 25 年以來，英國政府已經透過一系列改革來改善國家醫療保健服務，並融入更多市場機制，以作為提供改善誘因的方式之一。然而，近年在降低成本以及人口老齡化需求日益增加的雙重壓力下，英國政府施政目標已轉向以合作方式來提供醫療保健服務，因而大大地影響醫院、醫療監管機構及其官員等各自所扮演的角色，而其相關行為也必須針對不同的政策相應調整。此外，英國近期亦著重討論國家醫療保健服務間的競爭議題，特別是比較病患所驅動的競爭和政府官員驅動的競爭，並重視國家醫療保健服務的角色，監管機構衡量反競爭行為方面以及近期新的照護模式。

#### (六) 我國

1. 我國自 1995 年 3 月起實施全民健康保險，為強制性的社會保險。國內醫療院所加入全民健保的比率約為 93%，民眾就醫可近性高。加上考量全國民眾納保率約為 99.7%，全民健保制度設計無守門員制度，民眾可自由選擇就醫地點及場所，故我國醫療市場是具有高度公平競爭之環境。
2. 至醫療保健服務之競爭，在全民健康保險法及醫療法對於醫療費用之管制下，公立及私立醫療機構可以從事價格競爭的項目僅有「掛號費」及「健保不給付項目」，惟該等項目費用之決定仍有相當之限制，因此醫療保健服務市場違反競爭法之案例非常少，相關案例僅有醫師公會共同決定調漲掛號費、醫師公會限制基層診所醫師週日隔週輪休等聯合行為，實務上我國醫療保健服務市場的競爭仍著重於品質上的競爭。
3. 主席對本會書面報告之提問為：我國公立醫療院所如何收取醫療費用、政府是否補助效率低的醫療院所，以及醫院的設立是否有相關法規限制等。本會代表則答復，我國自 1995 年起實施全民健康保險，全民健保支付制度採第三者付費機制，根據全民健保醫療服務給付項目，訂定統一的支付標準，付費給醫療院所。在我國健保體制下，民眾就醫後，醫療院所向健保署申報醫療費用，公立及私立醫院支付標準並無不同。另我國基於醫院應落實「病人安全」和「醫療品質」之核心價值，已辦理醫

院評鑑，避免醫療院所利用率過低的情形發生，同時致力於有效控制醫療費用、避免醫療資源浪費，同時兼顧醫療服務品質。至於醫療機構（醫院及診所）之設立，依我國醫療法規，需經衛生主管機關許可。

四、未來討論議題：2019年6月WP2例會擬規劃就長期議題「競爭中立」之可能範圍及最終成果呈現方式進行討論。

### 參、「合作與執法第三工作小組」(WP3)會議重點

11月26日下午WP3舉行第128次會議，由WP3主席Frédéric Jenny博士主持，討論議題之重點摘要如下。

一、「競爭法案件之資訊保密特權之處理」圓桌會議 (Treatment of Legally Privileged Information in Competition Cases)：

(一) 本項圓桌會議為WP3長期議題「透明度與程序公平」之後續規劃，各國與會代表主要檢視依律師與客戶關係提供給事業與競爭法主管機關之文件予以保護的意涵，以及在保護程度不同國家間進行資訊交換遭遇的阻礙。本議題共計12個國家以及歐盟與工商諮詢委員會(BIAC)提交書面報告，秘書處並邀請歐盟執委員聽證官Wouter Wils先生、倫敦國王學院Renato Nazzini教授等人與會表達相關見解。

(二) 本議題先由秘書處簡要說明保密特權於OECD成員國實行概況。

1. OECD之36個成員國已有33個成員國肯認保密特權，其中17個成員國已將該等特權擴大適用至與內部律師之溝通；而有部分成員國僅保護與執法程序有關部分，另有少數成員國保護所有的法律諮詢（並可能擴大至保護訴訟諮詢）。

2. 關係人得藉保密特權，在競爭程序中主張反對於調查期間以及在法庭上揭露事證、防止其他關係人為事證之揭露、以不當揭露資訊為由挑戰競爭法主管機關所作之決定等。此外，倘若不確定相關法律諮詢是否得以獲得保密下，事業可能難以尋求跨國業務之法律服務。另對競爭法主管機關而言，對保密特權給予不同保護程度之機關間，可能難以進行資訊交換。

(三) 歐盟執委員聽證官Wouter Wils先生

1. Wils先生認為，保密特權為客戶權利而非法律專業上特權，係用來保護律師與客戶間的溝通免受反托拉斯執法程序中強制揭露之法律規定。理論上如果保密特權僅限於適用未來行為（非過去行為）之法律諮詢，並

遵守相關規定下，保密特權應可促使事業遵法，惟目前尚無證據支持。

2. 歐盟保密特權源自於「歐洲聯盟基本權利憲章」(Charter of Fundamental Rights of the European Union)與「歐洲人權公約」(European Convention on Human Rights, ECHR)之相關規定。歐盟之保密特權，係事業為抗辯之目的與利益，與不受僱傭關係約束且有資格在歐盟或歐洲經濟區成員國執業之獨立律師所為之溝通，並排除內部律師之適用。
3. 歐盟競爭法案件高度仰賴調查人員於現場蒐集事證，在無法傳喚證人加以補充的情形下，倘若將保密特權擴大適用至內部律師，或將產生兩種減損現場調查效率之可能，亦即：①在現場調查時獲取有用事證變少；②由於討論保密特權的正確範圍而導致現場調查變得複雜與拖延。相對的，美國調查系統並不依賴現場調查獲取事證，例如美國司法部係藉由證人、秘密錄音權，以及對個人之刑事制裁、大陪審團制度、認罪協商(plea bargaining)等方式，獲取直接證人之證詞。
4. 歐盟立法機關與法院皆拒絕將保密特權延伸至內部律師，因為此項延伸將削弱歐盟執委會執行歐盟運作條約(TFEU)第 101 條與第 102 條之有效性；由於目前尚無合理根據將保密特權延伸至內部律師之假設下，不會影響歐盟成員國競爭法主管機關執行 TFEU 第 101 條與第 102 條，因此，肯認內部律師保密特權之歐盟成員國已違反歐盟法律。

#### (四) 倫敦國王學院 Renato Nazzini 教授

1. N 教授首先引用 Scott 法官及 Hoffmann 法官等論點，指出客戶為獲得法律上專業協助而與律師進行之溝通，應不受警察、行政機關等之調查，同時保密特權長久以來係建立在普通法之基本人權，因而，是項特權係基於公共政策之基本權利。另外，法院亦不得要求揭露法律特權文件進行包括謀殺在內的案件，這是基於客戶必須能夠相信辯護律師不會未經其同意下揭露相關資訊；保密特權超越一般證據規範，並限縮適用於特定案件。事業內部律師的身分依法在各方面與外部律師無異，他們遵守相同法律標準，對客戶與法院亦負有相同責任，唯一的差別是他們只有一個客戶。此外，為防止此類特權受到濫用，亦有相關之預防機制。
2. 英國法律特權亦保障國外法律顧問與英國客戶間之溝通，惟僅限於律師與客戶間的關係，否則當法院被要求調查此類溝通在國外法律中的地位時，法院須先確認國外相關法律規定。至有關剩餘裁量權(residual

discretion) 部分，N 教授則說明，在某些情況下，法院仍可排除雖不受訴訟地法 (Lex fori) 保障，但關係人依法仍適用保密特權之事證；倘若未加以排除，將導致訴訟程序不公平。

3. N 教授認為保密特權應適用訴訟地法，同時不能剝奪律師的專業地位與能力，該等保障除應適用於事業內部律師及政府律師等外，且不得因律師的國籍而有所不同。此外，N 教授並建議利用司法程序檢視並排除受是項特權保障之事證，特權範圍應由訴訟地法決定，否則排除事證的剩餘裁處權會使訴訟程序產生不公。

#### (五) 歐盟

1. 雖然歐盟競爭法並無明確規範，但歐盟執委會長久以來已就競爭程序執行歐盟法院肯認之保密特權的判例法 (case law)。根據此項原則，律師與客戶間的某些溝通得不向執委會揭露，這是行使抗辯權必然的結果，而成為執委會調查權的例外；倘若符合利益時，事業也可放棄此一保護。
2. 保密特權之資訊保護受到一定程度的規範，限縮於客戶在競爭程序中以行使抗辯權為目的與利益而與律師所為之相關溝通，同時，該等保護僅適用得於歐盟執業的獨立律師。雖然到目前為止判例法僅針對反托拉斯程序，但執委會通常也將該等原則準用於結合案件。
3. 實務上，有關保密特權的疑慮主要與現場調查和資訊請求有關，執委會於現場進行調查時，調查官員藉由粗略瀏覽文件特徵，通常即可確認該事業要求保密特權之必要性，執委會得對拒絕為主張保密特權要求提供事由之事業處以程序性罰鍰；再者，執委會所使用的軟體具有特殊功能，可於電子搜尋中排除具有保密特權的文件。倘若對文件保密特權性質的看法產生分歧時，執委會則採取密封程序 (sealed envelope procedure)，以避免違反保密特權，並可使執委對文件保留一定程度的控制權。

#### (六) 美國

1. 美國長久以來即肯認律師與客戶間特權 (attorney-client privilege)，以及其他幾種保護機密資訊的方法，係因該等特權為最有效行使法律權利並履行法律義務；每個人必須能夠信任捍衛其立場的法律專家，如果欠缺此項特權，客戶就會對提供給律師的內容與時間點保持一定程度的謹慎，而有損律師代理的有效性。
2. 由於美國的法律制度具透明度，特權 (包括律師與客戶間特權) 之適用

通常較為限縮，主張特權的個人或事業應承擔適用特權的責任。根據美國法律，美國競爭法主管機關不會在民事或刑事調查期間向關係人要求提供相關資訊，而是要求關係人根據特權要求保留回應資料（responsive materials）並作成相關紀錄，以利主管機關確認保留資料與提供保留基礎的特權。

3. 美國競爭法主管機關並未透過權利拋棄聲明書（waiver）或其他合作方式向他國競爭法主管機關尋求依美國法律享有保密特權的資訊。依據美國競爭法主管機關的標準權利拋棄聲明書，倘若關係人無意中提供主管機關涉及特權的資料，美國競爭法主管機關也不會將此類資料的副本提供給他國競爭法主管機關。又如美國競爭法主管機關從他國競爭法主管機關獲得事業主張在美國享有保密特權的資料時，美國競爭法主管機關則會將此類資料視為無意中獲得的特權資料。

二、長期議題「透明度與程序公平」（Long-term theme on Transparency and Procedural Fairness）：為利 OECD 關於本議題迄今發表於 OECD 與國際競爭網絡（ICN）之工作成果予以有效整合並建立共同原則，提供 OECD 成員國和非成員國就其國內政策革新之參考，各國與會代表就秘書處研擬之說明，討論本項議題工作成果未來可能的呈現內容與方式、適當之步驟與時間規劃。會中美國、英國、澳洲、紐西蘭、英國等國及 BIAC 代表發言表示該項長期議題有助競爭法執法發展而表達支持本項議題相關規劃；惟日本代表於會中表示，基於各國法制架構與進程不一，而 OECD 承諾屬國家層級之承諾，可能涉及其他部會權責而非單屬競爭法主管機關承諾，且不同於國際競爭網絡（ICN）不具約束力之最佳措施或建議書，因此對 OECD 秘書處建議之共同原則採取保留態度。會中決議，鑑於大部分國家認為是項共同原則對競爭法發展有所助益，考量目前秘書處研擬之內容僅為初稿，歡迎各國提供相關意見，俟秘書處進一步彙整後另再研提更詳細之內容，以供後續討論。

三、修正「打擊惡性卡特爾有效行動之建議書」（Revising the Recommendation concerning Effective Action against Hard Core Cartels）：為使 OECD 秘書處順利於 2019 年第 1 季提交理事會同意「關於打擊惡性卡特爾有效行動之建議書」新版建議書內容，各國代表本次係就前開新版建議書內容進行討論。會中日本、美國、英國、紐西蘭等國分別就該新版建議書內容提出相關意見，爰主席於會中決議，請各國代表如對前開新版建議書內容有進一步修改建議，

考量提交理事會同意之期程規劃，請各國於 2018 年 12 月提交給秘書處，俾利秘書處於 2019 年 1 月底前完成相關彙整工作。

四、未來討論議題：主席建議於 2019 年 6 月規劃「競爭法主管機關決定之司法審查標準」圓桌會議，並預計邀請美國、英國、中國大陸等法學專家與會，就正當法律程序與透明度提供相關見解，歡迎各國提供相關建議供參。

#### 肆、「競爭委員會」(CC) 會議重點

11 月 27 日全日與 28 日下午 CC 舉行第 130 次會議，會議首先由秘書處競爭組代理組長 Antonio Capobianco 先生主持 2019 年 CC 新任主席選舉程序，並由各國代表一致通過由 Frédéric Jenny 博士續任，隨後即由 Jenny 博士主持各項議題之討論，相關重點整理如下。

一、「結合申報懸而未決的效果與偷跑行為」圓桌會議 (Roundtable on the Suspensory Effects of Merger Notifications and Gun Jumping)

(一) 本議題討論在不同司法管轄權內避免、偵查和處分結合偷跑之實務與法律挑戰，以及競爭法主管機關起訴偷跑案件時之優先事項。此外，本次會議並討論如何調和事前申報制度之合理利益與事業即時達成結合效率之需要，亦特別關注需經不同管轄權進行平行通知的國際結合案件。本議題包括我國在內共計 30 個國家以及歐盟與 BIAC 提交書面報告，秘書處並邀請英國倫敦國王學院 Richard Whish 教授、顧問公司副總顧問 Charlesa Ceres、法律事務所合夥人 Jay Modrall 先生等專家參與討論。

(二) 秘書處簡要說明結合偷跑行為的違法類型。

1. 偷跑行為的違法態樣包括：①在強制申報或事前申報制度下，事業沒有事先申報即完成結合行為，或在事前申報制度及自願申報制度下，事業在等待期間違反暫停義務，有時也稱為「程序性偷跑行為」；②如果事業在結合申報前或在等待期間即單方面提供或雙向地交換機敏性之競爭資訊，或在市場上協調其競爭性產品，也可能構成違反限制競爭之水平協議 (有時也被稱為「實質性偷跑行為」) 禁制規定。
2. 強制申報制度主要是為維護參與結合之事業在競爭法主管機關完成結合審查前在市場上保持一定的獨立性，以確保結合案在過渡期間不會對市場結構產生負面影響；如果該項交易引起競爭議題，主管機關可採取矯正措施或事先禁止之處分。

(三) 英國倫敦國王學院 Richard Whish 教授闡釋「偷跑行為：違反暫停義務」(Gun jumping: Violation of the Standstill Obligation)。

1. 歐盟事業結合管制規則 (EU Merger Regulation, EUMR) 對於偷跑行為已有明文規範，其中第 4 條即規定：依本規則定義已達共同體層面之結合行為，事業應於實施結合行為之前，於合約商議完成、聲明參與公開競標、或收購股份取得掌控權後，即行申報；第 7 條規定，依第 1 條定義已達共同體層面之結合行為，或依據第 4 條第 5 項規定應由執委會審理之結合行為，於申報前或經依據第 6 條第 1 項第 2 款、第 8 條第 1 項或第 8 條第 2 項規定，或依據第 10 條第 6 項之推定作成決議，宣告符合共同市場利益之前，不得實施。罰責部分則規定於第 14 條第 2 項第 1 款前段，未依據第 4 條或第 22 條第 3 項規定於實施前，申報其結合行為；同條項第 3 款規定，違反第 7 條規定實施結合行為。以葡萄牙 ALTICE/PT 案為例，依前開兩款罰則處分 2 個偷跑行為，罰鍰金額總計達 6,250 萬歐元。
2. 另歐盟運作條約 (TFEU) 第 101 條禁止事業從事任何具有限制競爭效果的一致性行為或協議，違者可依歐盟第 1/2003 號規則第 23 條規定處以罰鍰，而結合管制規則第 21 條第 1 款亦明訂，除相關於非屬歐盟範圍，且對事業競爭行為具有以獨立協調機制為其目的或效果之合資企業外，僅本規則方得適用於第 3 條所謂之結合行為。又美國克萊頓法關於反托拉斯改進措施規定，違反暫停義務的行為是指買方在交易前或接近交易的情況下有效地獲得賣方的有利所有權；而休曼法也規定禁止任何限制交易的契約行為。
3. W 教授隨後並以歐盟最近處分的 Ernst & Young 案及 KPMG KD 案等進行簡要說明，並強調研究法律體系的具體規定極其重要，例如其他法律系統是否具有歐盟結合管制規則 (EUMR) 第 21 條第 1 款的效果，並應注意 EUMR 和 TFEU 第 101 條對於程序與罰鍰金額不同之規定。

(四) 顧問公司副總顧問 Charlesa Ceres 先生以「從事業角度看偷跑行為面臨的挑戰」(The View from the Inside: Gun Jumping Challenges) 為題進行報告。

1. C 氏首先以聯合技術公司 (United Technologies, UTC) 為例，簡要說明該公司面臨的程序偷跑與實質性偷跑行為的各種挑戰。聯合技術公司 2017 年銷售金額為 600.2 億美元，員工人數超過 20 萬，營業範圍遍及全

球約 200 個國家或地區之跨國性企業，共有約 1,000 個法人實體以及 4 個主要業務部門，包括①奧的斯電梯（自動扶梯及自動人行道）；②UTC 氣候、控制及安全（火災及安全系統、空調系統、大樓自動化）；③Pratt & Whitney（飛機發動機）；④UTC 航空航天系統（航空航天、國防及航天太空系統）。自 2003 年以來，聯合技術公司已經在 40 個不同的國家完成 252 件結合申報。

2. 事業進行結合申報時，儘管大多數國家對於交易、申報門檻、營業額計算及豁免等運用類似概念，但相關法律規定及其在各國間之適用仍然有重大差異，因此，事業須充分瞭解該等差異才能避免發生「程序性」及「實質性」的偷跑行為。為避免偷跑行為之發生，C 氏建議事業或可採行之具體作法，例如：①進行教育訓練，使員工知法守法；②檢視涉及結合之交易，建立結合申報標準作法；③尋求外部法律顧問的協助；④事先諮詢競爭主管機關；⑤及時掌握最新競爭法規規範等。
3. 至於結合申報之相關規範，C 氏則認為結合交易內涵及申報門檻應為更客觀之標準，且國際間應儘量採取相同規範，同時，結合申報要求應著重於對競爭產生影響的交易行為，對於不太可能引發競爭問題之結合行為應予以豁免。此外，競爭法主管機關應明確並縮短審查期間，且所為之處分應聚焦在行為是否造成競爭損害，而非針對技術性違法行為。

(五) 法律事務所合夥人 Jay Modrall 先生簡報「偷跑行為：加以規範」(Gun-Jumping: Drawing the Line(s))。

1. 目前全球約有 150 多個結合審查制度，且結合審查期間長，避免偷跑行為對事業而言是一大難題。偷跑行為是指在結合制度下，事業從事非法交易，可分為「程序性偷跑行為」及「實質性偷跑行為」。程序性偷跑行為的法律地位取決於結合管制法規的特點，例如歐盟結合法規採取強制性申報制度，並訂有法定暫停規定，即禁止事業在未完成申報、批准或等待期限到期前完成結合行為。又如義大利及墨西哥亦採強制性申報制度，但並無歐盟之法定暫停規定。此外，程序性偷跑行為的原因不外乎對於不清楚涉及結合行為的內涵（如少數投資、合資事業等）、對申報門檻的誤解（如營業額的地理分配難以確定、市場占有率不易計算等，以及對豁免條款的誤解等。
2. 非單純的程序性偷跑行為可能涉及收購方對目標事業決策的過度控制、



管理變革、資訊共享等面向。程序性與實質性偷跑行為間之區別，主要包括行為內涵、適用程序、潛在的罰款等。由於結合管制制度的擴大及其對非結構性交易之適用，偷跑行為似乎有擴大趨勢，可能會進一步增加案件數量，故事業可以採取減少偷跑行為的措施，例如蒐集評估申請要求所需的數據並瞭解申請門檻、儘早確定所需的申報案件，以減輕時間壓力及避免疏忽、限制對目標事業重要決策的同意權、依賴豁免或採用延期交割時要特別謹慎等。M 氏認為，OECD 成員國競爭法主管機關或可採用清晰易懂及更為客觀並可量化的申報門檻、申報門檻的解釋與會計或稅務維持相同概念、釐清豁免範疇等措施，以減少偷跑行為。

#### (六) 美國

1. 美國克萊頓法第 7A 條即要求事業在結合申報後的等待期間到期之前保持單獨運作，而規範法定等待期間目的是在資產變得難以解讀之前，主管機關有時間審查事業的結合行為。又根據休曼法第 1 條或聯邦交易委員會法第 5 條，偷跑行為可能違法，該等法規禁止競爭者間達成損害競爭的協議，包括如參與結合事業共同設定價格或合約條款，或共同劃分市場或分配客戶之協議以及共享競爭性的敏感資訊等。
2. 當所需等待期結束前交易方即提前轉讓實質所有權，即發生偷跑行為疑慮，一種常見的方法是允許買方以下列方式對作為收購主體的資產採取操作控制：①控制諸如工廠、庫存或機器等有形資產；②控制管理階層；③藉由結合合約條款限制事業日常運營；④代表另一方從事合約談判或和解；⑤交換競爭性的敏感資訊。競爭對手間交換競爭性的敏感資訊可能違反休曼法第 1 條或克萊頓第 7A 條，參與結合事業在結合前或等待期間需要傳遞資訊，惟應注意資訊傳遞的內容及對象。考量關鍵在於，倘若結合未獲通過，競爭者間的資訊交換是否會以另一種方式促成串通或損害競爭，若是，則參與結合事業不應自由交換資訊；如果結合過程的確需要這些資訊，參與結合事業應注意僱用 Clean team 或使用其他保護措施，以防止相關資訊在等待期間受到負責企業正常運營人員誤用。

#### (七) 日本

1. 股權收購等併購交易屬結合行為，事業負有事前申報的義務，惟日本獨占禁止法（AMA）及其處理原則並無明確定義偷跑行為，或結合前參與結合事業間之溝通或整合。至於實質性的偷跑行為，即在日本公平會許

可結合行為之前，參與結合事業間交換重要競爭資訊，仍受到日本獨占禁止法實質性條款的管制。

2. 程序性偷跑行為（即違反程序性結合管制規定），如未事先申報或違反暫停義務者，將被處以 200 萬日元以下之刑事罰款。日本公平會從未採取相關法律措施以防止違反獨占禁止法之偷跑行為，而是採取對事業與律師倡議結合管制制度的方式，如舉辦研討會和講座會議，此種倡議已有 70 多年歷史。與此同時，日本公平會在 2016 年發現潛在違反程序規定的行為，故警示參與結合事業未來不得犯同樣的錯誤，並且在結合審查中恰當地解決偷跑行為問題。

#### （八）我國

1. 公平法對結合管制是採「事前申報異議制」，即只要是公平法所規範的結合行為，且達到申報門檻，同時不適用事業結合除外規定，事業必須事前向本會提出結合申報，否則就是偷跑行為，屬當然違法，本會可依法查處。我國在處理偷跑行為案件時，會考量個案情形及公平法相關規範所列審酌因素，作為裁處罰鍰的依據，並命違法事業提出結合申報，作為矯正措施。截至目前為止，累計的偷跑行為案例為數不多僅有 15 件，以水平結合及多角化結合為主，涉案產業有有線電視、公用天然氣、食品業等，涉案事業規模相對較小，以致個案的罰鍰金額並不高。由於我國審理結合案件的核准比率極高，再加上向來重視宣導，社會大眾對公平法的認識與時俱增，這可能是偷跑行為案例不多的重要原因。
  2. 秘書處原擬就本會所提報告中之「我國如何藉由競爭倡議減少結合偷跑案件」提出詢問，惟因本議題提交報告數量太多，本會代表未被詢問。
- 二、巴西同儕檢視（Peer Review of Brazil）：本次首先由墨西哥與丹麥共同就巴西競爭法之法制架構、程序公平、政府資源等面向，再分別由美國就程序公平、紐西蘭就矯正措施與罰款規定、南非針對倡議等範疇提問，並由巴西競爭法主管機關「經濟防衛行政委員會」（CADE）代表逐一說明。
- 三、各國 2017 年競爭政策報告（Annual Reports on Competition Policy）：本次計有我國，以及澳洲、奧地利、加拿大、智利、法國、德國、匈牙利、冰島、義大利、日本、韓國、拉脫維亞、荷蘭、紐西蘭、挪威、葡萄牙、斯洛維亞、瑞士、英國、歐盟、保加利亞、哥斯大黎加、埃及、印度、印尼、馬爾他、秘魯、南非、烏克蘭等 30 國提交報告，並依次由日本、秘魯、南非、葡萄

牙、法國、德國等國代表於會中進行報告。鑑於本會已於去（106）年 12 月例會進行競爭政策口頭報告，考量大會規劃各國每 2 年得於 CC 口頭報告乙次之原則下，本次例會未向秘書處爭取報告機會，僅提供書面報告。

#### 四、「藥品超額定價」圓桌會議（Roundtable on Excessive Pricing in Pharmaceuticals）。

（一）本圓桌會議係討論競爭法對研究密集型產業完全剝削行為執法的適當性、確認超額定價的適當方法、競爭法與目的事業主管機關間互動、競爭法主管機關用於促進藥品市場競爭與降低售價之工具、市場更進一步發展等。本議題包含我國在內共計 16 個國家以及歐盟與 BIAC、歐洲消費者聯盟（BEUC）提交書面報告，並邀請羅馬第三大學 Margherita Colangelo 副教授、國立巴黎高等礦業學校 John Davies、Margaret Kyle 教授以及經濟顧問公司資深副總裁 John Davies 先生等專家和學者與會討論。

（二）OECD 秘書處簡述由其競爭組與健保組共同撰寫之背景文件資料。

1. 過去競爭委員會及其工作組已就超額定價及藥品 2 項議題進行深入討論，其中，2011 年討論剝削性「超額定價」，關於醫藥市場部分，2000 年舉辦關於「製藥產業競爭和監管問題」的圓桌會議，而 2009 年及 2014 年則分別討論「非專利藥（學名藥）」及「學名藥與競爭」等。
2. 一般而言，反對干預藥品超額定價的理由，包括高價是參進市場的訊號、超額定價不易界定、競爭法主管機關並非價格監管機關、具有高風險的錯誤干預以及阻礙創新等。而贊成超額定價的理由，則是認為市場具有高度且永久性的參進障礙、可以界定超額定價、在不允許高價時，競爭法主管機關可取代目的事業主管機關採取執法行動、謹慎制定矯正措施及執法優先排序標準，以達成藥價下降的競爭目標。

（三）羅馬第三大學 Margherita Colangelo 副教授

1. 美國雖不認為超額訂價違反競爭法，惟歐盟則極積介入超額訂價案件，其理由有三：①依據歐盟運作條約第 102 條規定，具市場優勢地位事業可能藉由濫用其地位收取不公平價格，濫用的行為包括直接或間接訂定不公平購買價格、銷售價格或其他不公平交易條件，該等行為包括超額訂價；②歐盟競爭政策的主要目標是保護消費者福祉；③灰色地帶案例：對榨取式行為的介入處理可能是有效保護消費者的唯一方式，具有指標性之案例為 United Brands，以及 General Motors、Bodson、SACEM 等，

近期則有 AKKA/LAA (2017)、Aspen (刻正調查中) 等案件。

2. C 教授認為常見支持干預超額定價理由包括競爭法規明文規定、藥品市場未能自我調整、具高度及非暫時性參進障礙、不應過高評估超額定價的難度。而反對干預超額定價則主張超額定價僅在短期內有利可圖，制裁可能會對動態效率產生負面影響、高風險的錯誤、缺乏反托拉斯機關作為價格監管機關的能力、需要明確區分競爭法主管機關與產業主管機關間之授權。
3. 由於製藥產業普遍受到高度監管，醫療保健屬公共支出，且需要研發投資而導致藥品的高價，故競爭法、智慧財產權及產業主管機關間具有高度互動關係。最近義大利、英國、丹麥、美國等已處分藥品超額定價相關案例。C 教授認為，產業主管機關顯然比競爭法主管機關更有能力監管藥品價格，而競爭法主管機關則有責任干預並保護消費者免受剝削，有時調整監管或協助衛生體系更有效地協商價格，或可適當處理這些問題，但有時也需競爭法規盡力針對高價予以執法。

(四) 國立巴黎高等礦業學校 Margaret Kyle 教授報告「超額定價案例：藥品市場是否為公平競賽？」(Excessive pricing cases: is pharma fair game?)。

1. 經濟學家普遍認同介入查處超額定價並非優先選項，且需符合某些條件才得以適當進行，例如市場具有高度且永久性的參進障礙、缺乏專責的產業主管機關等。另透過創新或提高品質而取得市場地位者，並不適合與一般具市場優勢地位廠商相提並論而以超額定價介入查處。
2. 創新產業往往受到專利保護及專責機關監管，專利是創新者的報酬且屬短暫性，新藥為取得市場認可需展示其品質或創新醫療而取得市場地位，產業主管機關通常只負責對藥品議價並提供使用說明，並未評估醫療技術對藥品高價是否推波助瀾，故對創新產業進行超額定價查處將會阻礙創新，並與產業主管機關產生衝突。學名藥或非專利藥並無專利障礙，價格管制較為寬鬆，且其市場之優勢地位可能並非來自創新，故是否對學名藥或非專利藥進行超額定價查處亦存在爭議；另藥品的經濟價值難以衡量，也是競爭法主管機關介入查處藥品產業超額定價之困境。

(五) 經濟顧問公司資深副總裁 John Davies 先生以「製藥產業剝削性濫用行為的經濟分析」(The economics of exploitative abuse in the pharmaceuticals sector) 為題進行報告。

1. D 氏首先提及 **United Brands** 案件分析架構，第一步檢視真正收取的價格與真正引起的成本間的差距是否「超額」，亦即是否具有超額利潤；若有，則再進行第二步檢視收取的價格本身與競爭產品價格比較後是否不公平，若是，則構成行為之濫用。其次，評估剝削性濫用行為以事業於相關市場居優勢地位為要件，故需要界定市場及優勢地位。
2. 真實成本及超額利潤難以衡量，且從經濟角度來看，產品的價值通常定義為個人願意為產品支付的最高金額，惟觀察到的價格總是低於產品賦予消費者的價值，因此這樣的價值定義並無意義，為此，如何區分不公平與評估價格是否過高的問題仍有相當挑戰。
3. D 氏認為超額定價案件應具備的要件為：①市場定義與優勢地位的認定應避免過分依賴價格參數；②確認存在高度且永久性的參進障礙；③使用價格-成本檢測超額定價必須細究廠商之經營效率；④採用價格比較法衡量產品的經濟價值。

#### (六) 加拿大

1. 加拿大限制藥品超額定價的途徑有二，其一為聯邦和州政府控制藥品價格的政策，其二為加拿大競爭局鼓勵醫藥市場價格競爭之倡議與執法。主要的政府政策由專利醫藥價格審查委員會與泛加拿大製藥聯盟負責執行，專利醫藥價格審查委員會訂定專利藥品的價格上限，泛加拿大製藥聯盟則負責與藥品製造商協商價格。
2. 加拿大競爭法並未禁止超額定價，而加拿大競爭局的倡議與執法著重於保護競爭過程而不是強制執行特定的市場結果，其執法可以干預製藥產業各個階段，包括研發、商業化、生產、學名藥參進前及學名藥參進後。最近在製藥行業執法和倡議的例子包括調查 **Alcon** 案、**Teva** 與 **Allergen** 結合審查，並進行加拿大藥品產業的市場研究等。

#### (七) 歐洲消費者組織 (BEUC)

1. **BEUC** 是藥品超額定價案之第三關係人，該組織持續監測成員國藥品價格的變化，如義大利、比利時及丹麥等，而近期歐盟執委會亦開始針對所有歐洲經濟區 (EEA) 成員國的 **Aspen** 定價行為展開正式調查。
2. 對於競爭法主管機關而言，針對超額定價執行競爭法是一項具有挑戰性的任務，惟從消費者的角度來看，競爭法主管機關應保持警覺，並針對具有市場優勢地位之製藥公司利用其市場力量協調藥品價格的情況進行

調查，其干預合理性之主張有二：歐洲競爭法制架構不允許事業濫用其市場優勢地位，並以 TFEU 第 102 條禁止事業超額定價；再者，藥品領域的超額定價案件可能涉及拯救生命的藥物，從而危及公民享受負擔得起的醫療保健的權利。

#### (八) 我國

1. 由於全民健康保險制度的存在，我國藥品價格並非透過廠商或產品於市場自由競爭之機制決定，尤其廠商若欲申請將其藥品納入健保給付範圍內時，該等藥品價格將由健保署規範，廠商僅能向健保署申請核定健保支付；在取得健保核定之價格後，再以此價格為基礎，向各個醫療院機構進行議價，就產生一般所熟悉的價差。由於醫療機構取得健保支付之核定價格，但藥廠僅能獲得與醫療機構約定之價格，造成藥廠的利潤空間有限，即可能壓縮生技製藥產業發展之空間，從而影響新藥開發的意願，並導致我國不易出現藥品超額定價案例。
2. 秘書處原擬就本會所提報告中之「我國藥品超額定價認定標準及相關案件執法經驗」提出詢問，惟因本議題時間因素，本會代表未被詢問。

五、未來討論題目：明年 6 月例會預計將討論媒體結合案件與矯正措施、競爭與金融市場、智慧財產權等議題。

### 伍、競爭委員會與消費者政策委員會聯席會議

11 月 28 日上午進行「競爭委員會與消費者政策委員會聯席會議」，由消費者政策委員會 (Committee on Consumer Policy) 主席 Hugh Stevenson 先生與競爭委員會主席 Frédéric Jenny 博士共同主持會議，各項討論議題重點整理如下。

一、討論「數位時代之個人化定價」(Personalised Pricing in the Digital Era)：鑑於個人化定價的模糊和多重效果，「競爭委員會」和「消費者政策委員會」與會代表共同檢視競爭和消費者政策是否以及如何協助處理個人化定價的風險，同時保留其經濟利益。本議題共計 8 個國家以及歐盟、BIAC、BEUC 提交書面報告，大會並邀請比利時那慕爾大學 Alexandre de Streel 教授與會討論。

(一) 首先由秘書處簡要說明個人化定價之基本概念。

1. 個人化定價係指事業根據個別消費者 (或小群體消費者) 的個人特徵和行為對其採取差別取價，惟定向廣告 (targeted advertisement)、價格引導

(price steering)、動態定價等定價策略則非屬個人化定價範疇。目前依據部分實證研究發現某些產業（如電子商務）具有識別消費者價值、市場力量等特質，因而普遍進行個人化定價。進行個人化定價或可產生靜態效率（如優化產出之可能）、分配結果（對消費者福利之影響不明）、動態效率（如提升創新激勵、部分產業有競租風險）等效果，惟實際效果則取決於市場結構。

2. 許多文獻和調查顯示，許多消費者對個人化定價保持消極態度，並認為不公平；但在有些情況下，消費者較容易接受個人化定價，例如個人化折扣、考量購買的產品數量（第 2 級差別取價）、消費者參與價格決定過程等。為此，OECD 秘書處認為消費者保護、競爭法、資料保護、基本人權（如包括性別、種族、宗教之反歧視原則）等政策工具或可處理個人化定價可能引起之風險。

(二) 比利時那慕爾大學 Alexandre de Streel 教授係就「數位時代個人化定價法規」(Regulation of Personalised Pricing in the Digital Era) 為題進行說明。

1. S 教授認為規範個人化定價之主要法律工具包括消費者保護、個人資料保護、競爭法保護、歧視保護等。就消費者保護對個人化定價之法律規範部分，建議主要應促進不公平交易之透明度和公平性，並完備 B2C 範疇之法規；個人資料保護領域或可促進資料主體隱私與自我決定為目標，關切依賴個人資料所進行的交易；而競爭法則以經濟總量或消費者福利為目標，檢視事業的交易行為；另歧視保護則主要從保障基本人權之角度，就國營事業與私人公司的所有交易進行瞭解。
2. 至於相應之矯正措施部分，S 教授建議消費者保護應針對個人化實況、個人化模式、提供的個人化價格、使用個人資料等標準，提供不同程度的透明度；就個人資料保護方面，應致力於提高個人資料以及使用個人化模型或標準之原理的透明度；而競爭法應著重於禁止水平及垂直協議以及 B2B 商業活動之排他性等個人化行為；同時，並應強力禁止有關性別或種族等具歧視性的個人化定價。
3. S 教授並進一步建議相關主管機關，提供消費者有關個人化定價與個人化模型主要使用的標準等更為對稱之資訊，並確保市場公平競爭以利消費者進行選擇，支持消費者主張反對個人化之權利等。復為有效執法，相關主管機關應提供明顯易懂之法規與處理原則，以適應快速且不可預

測的變化，並利用執法與個案落實相關規範。另一方面，為強化主管機關之專業，S 教授建議主管機關招募具金融、電腦技術等相關背景之專家強化執法成效，並以高額罰鍰嚇阻違法行為。此外，主管機關間亦應加強合作，以達綜效。

### （三）歐盟

1. 近年電子商務興起而伴隨線上個人資料蒐集風潮，為擬定相關公共政策須考慮：①從經濟的角度而言，線上個人化定價對整體消費者為正面或有所損害；②是否已有實務個案或將可能發生；③如果線上個人化定價有害且刻正進行中，歐盟法律哪些領域最為適用。另外，個人化定價必備 3 個條件，包括能夠根據消費者的最大支付意願將消費者準確地分為小群體、市場力量、消費者不得大規模轉售商品。
2. 理論上可藉由觀察事業是否從事歧視性濫用或剝削性濫用等行為而得以發掘，再者，歐盟其他法律，例如歐盟消費者保護法和/或歐盟資料保護法等，可能更適合用以處理個人化定價問題。包括個人化定價、價格歧視或動態定價等行銷手法皆屬於不公平商業行為指令（UCPD）範疇，並依歐盟執委會 2016 年 UCPD 指南進行相關處理。該指南涉及個人化定價以及違反 UCPD 的不公平行為，另根據 UCPD 第 8 條和第 9 條，基於追蹤和建檔進行的商業行銷不得涉及積極的商業行為。
3. 個人化定價亦可能屬於歐盟資料保護法的範圍。個人化定價利用性能分析方式處理個人資料，而「一般資料保護規則」（GDPR）第 22（1）條規定，資料主體應有權不受僅基於自動化處理（包括建檔）所作成而對其產生法律效果或類似之重大影響之決策所拘束；此外，個人化定價只在 GDPR 第 22（2）條規定的例外情況下視為合法，包括係為締結或履行資料主體與控管者間之契約所必要者，或獲歐盟法或會員國法明文授權者，或係基於資料主體之明確同意者，並遵守 GDPR 第 22（2）條、第 22（3）條與第 22（4）條規定。

### （四）美國

1. 個人化定價係依據消費者個人特徵與行為進行分析後，提供個別消費者不同的價格。個人化定價對競爭法和消費者保護政策皆有潛在影響，從競爭法的角度，個人化定價是為差別取價，每位消費者係事業依其可用資訊提供個別消費者不同的價格。在美國，差別取價通常視為具有效率。



2. 競爭法與消費者保護法係為確保市場運作良好之互補工具，反托拉斯執法對不合理限制競爭行為進行市場監管，而消費者保護執法則旨在消除市場上欺罔與詐騙行為。在沒有反競爭、不公平或欺罔等行為的情況下，個人化定價本身並沒有違法相關法律，因為該等作法似乎不妨礙市場運作，事實上還可能增加福利。鑑於理論上的模糊性，目前尚無案例證明需要禁止個人化定價。

#### (五) 歐洲消費者聯盟 (BEUC)

1. BEUC 歡迎從競爭法與消費者保護法的觀點討論在數位時代下事業對消費者關係中的個人化定價問題。個人化定價和差別取價在線下市場並非新興現象，然而，技術發展和事業追蹤消費者與蒐集大量數據的能力得以應用個人化定價，從而能夠大規模區分消費者。
2. 消費者組織進行不同的研究，以瞭解差別取價如何影響消費者，主要結論可歸納如下：①個人化定價似乎已經發生在線上預約之產業，消費者的需求可能受到不公平商業行為的操作；②個人化定價會令消費者承擔更高的「忠誠度懲罰」風險，這是由於在價格上漲的情況下，消費者不太可能更換供應商；③弱勢消費者可能會受到個人化定價的負面影響，係因事業使用較為簡單之技能即可識別出這類消費者，同時他們也較無能力採取適當措施；④個人化定價的分配效應並非相當明確，願意支付較多費用的消費者會承擔支付較少費用的消費者之假設亦非事實，大多數有經驗的消費者已能避免個人化定價帶來的負面影響。
3. BEUC 認為，個人化定價或可帶來促進競爭效果與提升消費者福利之假設未必符合消費者市場的實況。雖然根據傳統經濟學，個人化定價可增進市場效率，但卻忽略消費者支付意願可以透過使用欺騙性和不公平的商業行為進行操縱，從而顯著降低消費者剩餘。歐洲目前法律架構不足以處理與個人化定價相關的消費者問題，即使資料保護法與消費者保護法律完全適用下，事業尚無義務告知消費者交易價格是個人化定價的結果，或甚至是反對這種形式的定價。此外，如果事業採用個人化定價，消費者亦無力避免，特別是在競爭有限或具有高度轉換障礙之市場中。

二、討論「零價格經濟之品質考量」(Quality Considerations in Zero-price Economy)：與會代表探討事業決定將價格設定為零以獲取消費者資訊、消費者對廣告的關注，或可用於銷售配套或優質服務的消費者關係之各類市場，

會中並檢視零價格經濟中與品質相關的資料保護和消費者保護議題，以確定適當的政策方案來處理需求面問題，制定促進競爭並提高消費者福利的解決之道。本議題共計 10 個國家以及歐盟與 BIAC、BEUC 提交書面報告，並邀請德國研究機關研究員 Marco Botta 先生參與討論。

(一) 秘書處主要先就零價格商業模式、零價格市場的品質範疇、競爭法執法挑戰、需求面議題、政策選擇等面向進行簡要說明。

1. 零價格商業模式係由事業透過提供個別消費者價格為零之商品或服務，以獲取消費者個人資料、關注等所進行之「非貨幣性交易」，並與廣告主、個人資料購買者等所為之「貨幣性交易」。再者，零價格市場須考量隱私與資料安全、廣告內容、消費者於市場中進行轉換與選擇之便利性等品質問題。因而，競爭法執法將面臨評估市場力量和市場優勢地位、市場界定、定量以及相關市場等分析方面的挑戰，以及諸如結合門檻、掠奪性定價、私人執法等適法性與矯正措施等法制上的困難。
2. 零價格市場中的需求面，已出現資訊不對稱以及因為免費效果與隱私矛盾所產生的消費者行為偏頗等議題。秘書處建議競爭法主管機關間應進行執法合作，並與目的事業主管機關共同進行倡議與法規提案，透過增加提供消費者資訊鼓勵市場競爭，確保消費者得以近用並進行選擇。

(二) 德國研究機關研究員 Marco Botta 先生主要就「零價格市場之競爭策略－更新分析工具」(Competition Policy in Zero-Price Markets Updating the Analytical Toolkit) 為題分享相關見解。

1. 傳統以來，相關市場係藉由 SSNIP 檢測法進行界定，但在零價格市場中，由於價格為零，所以無法衡量「微幅但顯著的非暫時性價格調漲」前後利潤的變化情形，而據以界定相關市場。再者，零價格市場具有免費效果，當參考價格為零時，消費者會在價格上漲時自動轉換到其他產品，因而可能使得相關市場界定過大。另外，於多邊市場進行 SSNIP 檢測時，相關市場將限縮為多邊市場之一方。
2. 為有效界定相關市場，B 先生認為競爭法主管機關或可運用「微幅但顯著的非暫時性品質下降」(small but significant and non-transitory decrease in quality, SSNDQ) 以及「微幅但顯著的非暫時性消費者成本增加」(small but significant and non-transitory increase in consumers' costs, SSNIC) 來取代 SSNIP 進行檢測；惟須考量相關限制，例如在量化部分，由於產品或

服務之價格為零，消費者是否需要額外提供 5% 之個人資料或關注？有關分析消費者偏好的異質性部分，哪些個人資料或關注應納入考量？由於使用上的限制，目前尚無法利用 SSNIC 與 SSNDQ 全面瞭解多邊市場。

3. 評估零價格市場之市場力量的因素，包括：①消費者的關注程度；②直接和間接網路效果，即使用者數量、產品品質等；③多宿與轉換成本；④近用數據，即從第三方購買資料的可能性；⑤沉沒成本；⑥創新程度，包括市場創新的相關性、過去快速創新的證據、過去進入市場的證據等。至於零價格市場之反競爭行為，B 先生主張應就零價格市場修訂「價格」的反競爭行為評估，並將價格固定為零的聯合行為，從當然禁止改為效果分析；同時，亦應重新瞭解零價格市場之「掠奪性」，特是現行法規的謬誤，以歐盟為例，當價格低於平均邊際成本時推定為掠奪等。此外，歐盟零價格市場目前已出現的剝削行為，依研究結果，除了不公平的合約條款與零價格市場有關外，過高的定價（如要求過多的資料）與差別取價皆為不相關。
4. 零價格市場運用傳統競爭法工具已面臨新的挑戰，如違法決定以及罰鍰並非有效的矯正措施，而結構性矯正措施（例如解除捆綁、拆分子公司）效率不高，且對直接網路效果和產品品質具負面影響；另外，行為面矯正措施部分，競爭法主管機關根據競爭法之遵法計畫「指導」事業，係為客製化之設計（即承諾），可定期進行修訂，以因應市場動態，同時需要就該措施進行監測，惟仍具有市場監管風險，這是由於資料保護法和消費者保護法重疊之故。B 先生並提供零價格市場之行為面矯正措施範例，包括提高消費者意識，如提高合約條款之透明度、蒐集個人資料之資訊；設置資料保護條款之最低標準，如資料存儲持續之最長時間；提供消費者定期檢視如何處理其個人資料的機會；資料可攜之權利等。

### （三）英國

1. 品質是事業競爭的關鍵要素，在評估市場競爭有效性時，英國競爭與市場局（CMA）會同時考慮品質與價格競爭。另外，CMA 的市場調查處理原則並指出，市場力量可令事業提供低於競爭水準的品質，而不會產生銷售損失變得無利可圖。品質也是 CMA 在消費者工作領域的重點，特別的是，消費者保護法可以透過確保消費者能夠在廠商間作出明智的決策，以及保證最低品質標準等來加強競爭。

2. CMA 於消費者與競爭法領域皆考慮品質問題，包括採取執法行動以確保消費者可以信任線上評論，幫助消費者比較商品和服務品質；此外，CMA 亦針對商業銀行施以矯正措施，以利消費者評估其銀行帳戶與銀行的服務品質。當產品與服務「免費」提供時，品質將成為競爭法特別重要的面向，在雙邊市場中經常出現這種情況，例如數位經濟平臺，在這些市場中，品質考量可能是評估競爭對消費者福利影響的關鍵因素。

#### (四) 美國

1. 零價格產品與服務日益重要，特別是在跨多邊平臺的經濟活動中，定價為零（或負）的情形常出現在需求彈性較高的一方。零價格也可在其他情況觀察到，例如：互補產品與服務、「免費增值」商業模式，供應商同時提供免費與更高品質的付費版本、短期策略（如促銷）等。然而，考慮不同的「零價格經濟」可能是錯誤的，係因零價格產品與服務或可滿足與付費產品與服務類似或相同的需求，且在適當條件下，零價格產品與服務可能在某種程度上與付費產品與服務競爭。
2. 零價格產品與服務之競爭分析中，品質可能是產出的重要面向，這是因為當市場中競爭的產品或服務在價格方面沒有差別時，其他形式的差異化可能對消費者或中間購買者的決策產生重要的意義。美國反托拉斯法和消費者保護法已全面適用於零價格產品和服務，以及提供此類產品與服務的市場。然而，當產品或服務以零價格提供時，由於可能難以衡量或估計市場力量或競爭效果，而令競爭法與政策面對特殊挑戰，這是因為主管機關就市場界定、反競爭效果或促進競爭效率作成結論前，需要分析多邊平臺的各方。即使涉及或造成多邊平臺一方價格上漲的行為，也可能導致整體產出增加以及消費者福利改善，如美國最高法院近期就美國運通案之判決即強調此點。
3. 關於維護消費者個人或其他資料的行為也可能涉及消費者保護法或與資料隱私與安全有關之專法，在零價格市場中，個資問題可能尤為重要，包括因為近用消費者資料而提供消費者某些零價格產品或服務，可能形成部分或完全補貼消費者的商業模式（例如經由定向廣告進行個別銷售）。然而，在缺乏實際或可能對競爭造成損害的情況下，誤用或濫用消費者資料並不違反美國反托拉斯法，且美國競爭法主管機關皆認為此亦符合消費者的利益。另一方面，事業為提供有效的消費者資料保護（競爭的

非價格面向)而進行的限制競爭(例如,不提供某種資料保護之協議)行為可能會違反競爭法,是項分析將與隱私侵權的相關衡量區分開來,而列為消費者保護議題。

## 陸、第二屆亞太地區競爭法主管機關高階代表會議

11月28日下午進行「第二屆亞太地區競爭法主管機關高階代表會議」,由代理副處長 Antonio Gomes 先生主持。本次會議由 OECD 競爭委員會 Antonio Gomes 代理處長主持,競爭組資深競爭專家 Ruben Maximiano 先生、Wouter Meeter 先生與會,並邀請澳洲新南威爾大學 Deborah Healey 教授擔任講座,受邀參與國家分別為我國、澳洲、孟加拉、巴西、韓國、香港、日本、印尼、馬來西亞、寮國、緬甸、新加坡、紐西蘭、泰國、柬埔寨、菲律賓等,除分享相關經驗並參與討論。會議主題分為3大部分:「優先工作事項」(Prioritisation)、「邁向競爭中立:競爭法主管機關之角色」(Towards Competitive Neutrality: The Role of Competition Authorities)、「能力建置之需求與規劃」(Capacity Building Needs and Plans)等,相關報告及討論過程擇要分述如下。

### 一、優先工作事項

- (一) 秘書處代表說明,該議題係以2017年12月6日「第一屆亞太地區競爭法主管機關高階代表會議」討論內容為基礎,分享亞太地區各競爭法主管機關的優先工作事項以及確定各自管轄範圍內的優先工作事項的過程。優先工作事項的決策過程分為啟動及批准、時間安排及規律性、宣達、公布與有意義的揭露,以及事後評估等4部分;其中,對於優先工作事項的宣達及透明度,有助於主管機關的管理階層與工作同仁瞭解優先事項為何,以及確立優先工作事項的標準,此項作法可改善競爭法主管機關人員對優先工作事項的認同,並得以提出更具組織的計畫以及獲得更高品質的結果。另為提高透明度,競爭法主管機關可加強民眾對其優先目標的瞭解及法律如何適用,但不應揭露即將採取調查的細節。
- (二) 至有關優先工作事項的風險與評估部分,對於競爭法主管機關而言,確定優先工作事項所具有的風險,是選擇干預與最適競爭法執法或最有效資源分配無關的工作項目,例如民粹主義、政治或決策者的意識形態(如任意性或歧視)等。另一項風險則是競爭法主管機關具有選擇性偏差的風險,或僅選擇最容易獲得的成果的任務,此偏差則可能導致執法者選擇大市場,

而忽略實際上很重要的小市場。

- (三) 競爭法主管機關不應忽視目前暫未為列入優先工作事項的領域，因為優先工作事項可能會隨著時間而改變。其次，對優先工作項目最主要的評估，首重平等和效率之間的權衡，且競爭法主管機關需對此謹慎考量，因為所有反競爭行為的受害者皆有受到競爭法主管機關保護的權利。為解決此項議題，競爭法主管機關對於非優先工作項目的案件，應有明確的法律授權，且判斷是否為優先工作的標準應更為透明。

## 二、邁向競爭中立：競爭法主管機關之角色

- (一) 秘書處簡要說明，僅仰賴競爭法並不足以確保國營事業和民營企業的公平競爭環境；部分國家已採取競爭中立政策並輔以競爭法主管機關進行倡議來處理此類議題。為使競爭倡議得以發揮重要功能，關鍵取決於各國之法律架構及經濟文化背景。

- (二) 澳洲新南威爾斯大學 Deborah Healey 教授：

重要國營事業與民營企業從事商業競爭時，國營事業不應僅因政府持有其股份或受政府控制，即享有競爭優勢。競爭中立政策係衡量市場是否中立的機制，不論對於國內或國際間皆有一定的影響，並與產業政策及資本主義相關，常見的競爭中立議題包含免除賦稅、收費或法規要求；明確或隱含政府擔保債務；優惠貸款利率；無考慮折舊費用；無預期獲得商業報酬率；免於破產；定價策略不完全考量生產成本等等。另多數國營事業亦有潛在劣勢，如肩負較多的社會責任、缺乏自主管理權、須遵從政府相關政策等。此外，競爭倡議及國營事業管理的成功與否，端視競爭法主管機關是否具有獨立性而定，但在政府基於公眾利益執法與施政下，由於競爭要素僅政府是眾多政策目標之一，其他政策有時難免與競爭政策產生衝突。

- (三) 我國：

由洪委員針對我國政府於市場中之角色、國營事業民營化過程，以及本會對於競爭中立的規範與執法等範疇進行簡報。為降低國營事業在市場上可能享有之不當優勢，國營事業管理法、電業法、石油管理法及天然氣事業法等產業法規皆有相關規範。而在財務方面，國營事業與民營企業均須依政府相關稅法規定繳交所得稅、營業稅、關稅等，並無稅賦優惠情形，亦無較有利的管制待遇，洪委員並以中油公司、中華電信等為例，簡要說明本會對於國營事業與民企事業之競爭執法標準並無不同。此外，在現行公

平交易法制下，國營事業與民營企業均受本法規範，且競爭中立亦為本會執法重點；為確保國營事業無利用法律或行政手段扭曲市場競爭情形，本會仍持續監管國營事業之商業行為，並適時諮詢相關產業主管機關。

#### （四）澳洲

由於競爭中立政策為政府改革的關鍵要素，同時是項改革屬於競爭法之延伸，故需注重國營事業結構上的變革，如民營化。對民眾而言，競爭中立帶來的影響多為重要的基礎建設，故澳洲政府已就電力、瓦斯、自來水及交通運輸等市場進行相關法制革新。另該國並設有競爭中立檢舉機制，所有事業商業活動皆受該檢舉機關監管，任何人發現事業有違反競爭中立情事時，皆可向澳洲政府競爭中立申訴辦公室（AGCNCO）投訴。AGCNCO的任務包含接受民眾檢舉、進行調查及對於政府機關涉及商業活動事項，提供競爭中立之相關建議等。

#### （五）印尼

印尼商業競爭監督委員會（KPPU）自 2001 年至 2018 年 7 月止，對政府一共提出 200 次競爭中立的政策建議，範疇包含天然能源、交通、電力、農業、電信、基礎建設、醫療、金融、教育等產業，因而，各產業主管機關對於相關產業市場的供給能力及參進障礙等面向已進行深入檢討，並嚴格監管消費端之最終價格及供應情形。

三、能力建置之需求與規劃：邀請 OECD 韓國政策中心、歐盟執委會、日本等代表分享其培訓競爭法人員能力及舉辦相關會議之經驗，簡述重點如次。

（一）OECD 韓國政策中心（OECD Korea Policy Centre, KPC）：KPC 舉辦之會議形態主要分為 4 類：①一般會議：著重於競爭、經濟及法律等議題，以及卡特爾、濫用市場地位、結合等主題；②法官研討會；③特定國家會議：針對特定國家的具體需求辦理會議；④特定產業會議：聚焦於特定產業之競爭議題，例如金融、藥品及能源等產業。另該等會議目標旨在促進各國有效執行競爭法，並強化 OECD 與其亞太地區會員國間之合作。

#### （二）歐盟

歐盟競爭委員會之人員訓練計畫，包含①每年競爭法週：主要提供歐盟與協辦國家等執法人員對話平臺，著重於分享實際案例、政策實施及機構建置，並由歐盟基金支付專家或講師費用，協辦國家支付場地費用，課程為期 5 日，參加人員至少 10 人以上；②每年暑期學校：由學者及前競爭法

執法人員擔任講座，選定歐洲大學作為訓練地點，課程內容主要研習歐盟競爭政策，並安排一日至歐盟競爭委員會參觀。由協辦國家支付受訓人員差旅費用，其餘課程、場地及食宿等費用則由歐盟支付，課程為期 2 週，約 30 人參訓；③參訪計畫：安排 5 名東協官員參與歐盟競爭委員會或歐盟成員國競爭法主管機關之案件調查小組，為期約 3 個月至 5 個月，由歐盟提供食宿費用，協辦國家支付差旅費用。附加條件為協辦之競爭法主管機關須要求參訪人員回國後，於原單位任職至少 2 年以上，另由主辦機關從協辦機關所提供之 3 位候選人名單(包含候選人於該機關 3 年至 5 年內之表現)圈選參訪人員。

### (三) 日本

日本公平會自 1994 年起每年皆舉辦一次訓練課程，課程內容包含理論與實務課程，迄今共計 64 個國家派員參與、267 人接受訓練。2019 年「日本東協整合基金」(Japan-ASEAN Integration Fund, JAIF)除規劃提供印尼訓練課程(一年一度)、東協區域內會議(一年一度)及借調專家至東協(每年 2 次，期間達 2 個月)外，並新增派員對東協競爭法主管機關能力發展進行審查與指導、針對跨國案件的調查與處分程序之研究，以及發展市場調查的方式、工具，並於東協區域內進行市場調查等 3 項計畫。

四、會議末就未來各年是否改至亞太地區辦理進行討論時，日本代表發言表示，鑑於亞太地區每年已辦理多項競爭法活動，如亞太經濟合作(APEC)、韓國公平會每 2 年舉辦乙次之首爾競爭論壇以及其他多項競爭法論壇等，考量亞太地區競爭法主管機關之員額編制及相關資源有限，爰就本項會議擬規劃每年改於亞太地區由各國輪流辦理乙事表達異議，惟歡迎是項會議維持於法國巴黎舉辦，隨後新加坡、韓國等代表亦發言支持日本；爰主席 Antonio Gomes 先生於會中決議，本項會議未來辦理方式俟 OECD 秘書處進一步研議後再作決定。

## 柒、全球競爭論壇

11 月 29 日至 30 日舉行第 17 屆「全球競爭論壇」(Global Forum on Competition, GFC)，共有來自 96 個國家及 12 個競爭法國際組織代表出席會議。會議由競爭委員會主席 Frédéric Jenny 先生主持，各項議題討論內容重點如下。

一、由 OECD 德國籍副秘書長 Ludger Schuknecht 先生致開幕詞，歡迎各國與會



代表出席會議。此外，大會並於第三場次「性別與競爭」議題後，邀請歐盟執委會競爭事務委員 Margrethe Vestager 女士進行專題演講並接受與會代表提問。V 氏主要從女性競爭法執法人員的觀點出發，剖析為維護市場公平競爭，法律專家及經濟學者攜手共同面對當今諸如聯合行為、結合審查等案件之執法挑戰，並推崇 OECD「競爭委員會」多年來致力處理競爭議題之貢獻。

二、競爭如何促進更公平的社會 (How can competition contribute to fairer societies?): 本議題係探討公平的概念、其是否以及如何與競爭相關、公平性在實務中對競爭法主管機關的意涵等。本項議題除希臘提交書面報告外，大會並特別規劃由歐盟執委會競爭總署署長 Johannes Laitenberger 先生主持，邀請英國里茲大學 Pinar Akman 教授、華盛頓大學 Jonathan B. Baker 研究員、CC 主席 Frédéric Jenny 先生、菲律賓競爭委員會主任委員 Arsenio M. Balisacan 先生表達相關看法。

(一) 英國里茲大學 Pinar Akman 教授以「公平在競爭執法的角色」(The Role of 'Fairness' in Competition Enforcement) 為題進行報告。

1. A 教授首先指出，強化執行競爭法與競爭政策或有助於減少不公平的現象，例如打擊非法卡特爾、禁止可能產生市場力量之結合案件、遏止事業濫用市場力量、增加消費者選擇權、減少貿易壁壘等，但並不意謂競爭法與競爭政策係用來處理不公平的情形。公平在競爭法扮演的角色有限，並非所有涉及競爭法的行為都需要評估其公平性，競爭法應該著重於程序公平，並防止違標與國家補助等範疇。
2. 法律層面通常較為重視程序公平，而非實質公平（即結果的公平性），例如契約法、消費者保護法等所處理的不公平商業行為，並未審查價格的公平性（即實質交易的公平性），而競爭法亦僅著重於事業表達意見、卷宗閱覽、聽證等程序公平的面向。另外，實質公平目前仍有多項定義，且部分互有矛盾，因而無法直接評估相關內涵；惟如相關法規已明定（不）公平的構成要件，執法者則應確實據以執行，例如歐盟運作條約(TFEU) 第 102 條禁止事業濫用市場優勢地位。此外，主管機關應適時運用 United Brands 案件肯認之兩階段檢測法，驗證事業是否進行不公平定價。
3. 處理不公平定價案件時，競爭法主管機關須就（不）公平性明確作出判斷，目前尚無相關法律或傳統經濟學論證價格的不公平性；惟部分行為經濟學家認為，「公平」價格或將涉及差別取價議題，因其取決於消費者

對產品價值的衡量，當每位消費者認知的公平價格不同時，具有市場優勢地位事業或能遵守不公平定價或差別取價之禁制規定。另外行為公平模型常涉及相對性和主觀性，而非公平性的客觀概念。法律的確定性是所有現代法律的基本原則，也是多數人的權利，故應避免單獨以公平作為競爭政策或執法目標。

(二) 華盛頓大學 Jonathan B. Baker 研究員闡述「競爭政策、市場力量與不平等」(Competition Policy, Market Power, and Inequality) 議題。

1. 日益嚴重的不平等現象已削減經濟成長且破壞社會秩序，而事業市場力量的增加則產生市場面（如財富分配不均、分配效率損失、減緩創新與生產力）以及經濟面（如經濟成長遲緩、不平等現象加劇）的危害，凡此種種將導致社會成本與經濟成本的增加。
2. 依目前全球發展趨勢顯示，市場力量使得不平等現象益發嚴重，因市場力量所產生的生產者剩餘主要來自高階管理人員和股東，例如美國 1% 的富人持有 50% 的股票和共同基金資產，而資本報酬率通常大於經濟成長率，故市場力量導致財富分配不均，使不平等更形惡化；不平等不僅與市場力量有關，許多其他因素也會導致不平等更為惡化。
3. 對於種種不平等現象，B 教授建議競爭法主管機關①加強整體競爭法執法，如增加競爭法主管機關預算、完備競爭法規並加強執法，有效遏止反競爭行為；②執法裁量權亦適時關注不平等問題，包括對弱勢群體和中產階級有利之案件列為優先，並設計適當之矯正措施以有益於受害者；③重新調整競爭政策目標，例如將具有市場優勢地位事業之超額定價行為認定違反競爭法、將減少不平等納為競爭政策目標等。

(三) CC 主席 Frédéric Jenny 先生以「公平與競爭」(Fairness and Competition) 為題進行報告。

1. 過去數十年來全球經濟快速成長，除了科技創新外，另一關鍵因素即為全球化發展，國際貿易促進商品及服務快速流通，進而提高各國的附加價值。然而全球化對就業、財富及收入分配的影響與對競爭加劇帶來之挑戰，亦使得經濟不平等。經濟學家早就認知自由貿易有可能提高各國的生活水準，但並非所有人皆能受益，因貿易而失去工作的勞工必須藉由重塑技能才能轉換工作，但由於轉換工作成本較高，故貿易整合可能對某些勞工具有永久性傷害，但對其他人卻有永久性利益。

2. 由於資金流動性高，因此資本家常是勝利的一方，而且幫助低度技能勞動力重新分配的政策常無法妥切運作，因此國際競爭即使具有全球優勢，也會損及某些經濟個體利益，而被視為不公平。但何謂公平？目前的相關討論皆隱含過於廣泛、未定義的公平概念，惟此種概念無法進行辯論，故 J 主席認為或可著重評估各國競爭政策相關的公平性問題，包括垂直公平（生產者與消費者間）、需求者水平公平（消費者間）、供給者水平公平（生產者間）以及程序公平（正當程序與私人執法）等。
3. 最末，J 主席建議競爭法主管機關就競爭政策之公平性議題，或可採取以下措施：
  - （1）打擊卡特爾協議：在某些情況下，高生產力勞工因其技能需求較高，得以在產品市場競爭中獲益；惟事業間可能試圖簽訂協議來限制工資競爭，競爭法主管機關應積極執法，以消弭勞動市場的反競爭行為。
  - （2）倡議更具彈性的勞動力市場：倘若勞動市場分散程度較低，競爭力較強，勞動力在地理上、產業與技能間的流動性更大，那麼市場競爭對勞動力市場的影響就不會那麼嚴重，甚至不會發生。如果競爭法主管機關主張採用有利於促進勞動力跨境流動以及跨產業與技能流動的公共政策，將有助於減輕因競爭造成的勞動不公平現象。
  - （3）優先處理明顯不公平的反競爭案件：尋求可能得到消費者支持的案例，例如歐盟執委會調查某些製藥公司超額定價案件即屬這種情況。
- （四）菲律賓競爭委員會主任委員 Arsenio M. Balisacan 先生係以「亞洲開發中國家之公平、不平等與競爭政策」（Fairness, Inequality, and Competition Policy in Developing Asia）為題進行簡報。
  1. 近年來亞洲開發中國家經濟呈現快速成長，貧困現象雖已減緩但所得不均情形卻日益嚴重。經濟結構轉型，特別是製造業為大量技術性與非技術性的勞工提供就業機會，但亞洲開發中國家的發展程度差異很大，例如越南、印尼等國經濟發展之初為低度不平等，貧困對經濟成長的反應相對較強，而菲律賓相對於這些國家，成長過程開始時呈現高度不平等，貧困對經濟成長的反應相對較弱。
  2. 菲律賓在 1960 年至 1970 年間對經濟進行高度管制，導致高額外債；直至 1980 年至 2000 年採行選擇性改革（貿易自由化、解除管制、民營化）造成政治不穩定與社會動盪，同時面臨全球金融危機，外債依然高築，

惟此時菲律賓處於經濟繁榮擴張期。而 2000 年後期開始，菲國政府採取一系列措施，包括相對開放的貿易體制、深化經濟改革、外債管理革新、加強推動更具包容性成長策略並推動競爭法等，使經濟呈現快速成長，但能否維持持續性成長，競爭政策的執行將是關鍵。

3. 有鑑於此，菲律賓國會作出強有力的政治承諾，其中之一即為建立更有效率的競爭環境，因為競爭政策被認為是維持經濟高度成長以及實現所得更為公平的關鍵，透過防止過度扼殺競爭的經濟集中及市場力量，保護消費者福利並促進經濟發展，並將競爭政策納入政府改革，應可維持經濟快速發展並實現包容性成長。

三、性別與競爭（Gender and Competition）：本項議題係探討性別可否藉由確認市場以及消費者與事業行為等相關特徵，協助競爭法主管機關實行更為客觀的競爭政策，並討論競爭觀點可否為性別平等之政策制定提供相關資訊。大會邀請法國高等經濟商業學院 Estefania Santacreu-Vasut 教授以「競爭政策與性別」（Competition Policy and Gender）為題進行與談。

- （一）競爭社群近年已開始關注性別議題，例如「性別主流化」係評估相關行動對婦女與男性影響的過程，目前於聯合國已設有經濟及社會理事會負責推動本議題之相關規劃。競爭與性別間的關係是雙向的，倘由競爭的角度思考性別平等，促進並保護競爭應有助減少性別不平等，除確保市場有效運作外，並可提高女性平衡工作與生活的能力，以及實現效率和公平之雙重紅利等；若從性別平等概念觀察競爭議題，或可有助競爭法主管機關界定產品市場、規劃競爭法遵法之激勵措施、設計需求面之矯正措施等。
- （二）性別不平等之成因，可能源自於相關法規以及行為面與文化面等因素。此外，性別不平等對包容性成長亦產生負面影響，除對公平分配資源構成威脅外，亦可能減弱效率與市場競爭力。如從競爭角度看待性別議題，由於增加家庭主婦提供之替代性服務（如兒童保育、老人照護等）以及提高女性經濟參與等因素，競爭可能導致性別不平等，因此，優先決策可能得利於參採這些考慮因素。另一方面，採行性別視角（gender lens）可能會改善競爭法主管機關政策制定，係因性別除影響消費者願意支付的價格（女性願意為某些產品支付更高的價格）外，亦影響交易成本（如搜尋、討價還價、資訊處理等）與遵法等面向；因此，競爭法主管機關如能在進行市場界定與擬定矯正措施過程考慮性別問題，可能因而獲益。

#### 四、區域競爭協定 (Regional Competition Agreements: Benefits and Challenges)：

本議題主要關注位於同一地理區域內涉及 3 個或以上司法管轄權的區域競爭法協定，相較於雙邊協定，該等區域協定通常可提供更為整合及競爭法執法合作。本議題係由 19 國以及歐盟與加勒比海共同市場 (CARICOM) 共同提交 16 份書面報告，大會並邀請研究機構研究員 Mor Bakhoun 先生、獨立研究員 G. Deniz Both 女士、美洲開發銀行專家 Mario A. Umaña 先生參與討論。

##### (一) OECD 秘書處先予簡要說明區域競爭協定近期發展概況。

1. 區域經濟整合程度的提高促使區域競爭協定 (RCAs) 顯著增加，目前 OECD 研究之 RCAs 範圍，包括歐亞地區之歐亞經濟聯盟 (EAEU)、歐洲地區之歐洲聯盟 (EU)、歐洲自由貿易協會 (EFTA)、拉丁美洲及加勒比海地區之安地諾集團 (CAN)、加勒比海共同市場 (CARICOM)、南方共同市場 (MERCOSUR)、撒哈拉以南非洲則有中非經濟與貨幣共同體 (CEMAC)、東部和南非洲共同市場 (COMESA)、東非共同體 (EAC/CAE)、西非國家經濟共同體 (ECOWAS/CEDEAO)、西非經濟暨貨幣聯盟 (WAEMU/UEMOA) 等。
2. 競爭法主管機關依據 RCAs 進行之合作模式，常見的計有①區域裁判模式 (Regional Referee Model)，如 CAN、MERCOSUR；②雙軌模式 (Two-Tier Model) 如 CARICOM、CEMAC、EAC、EAEU、ECOWAS；③執法合作模式 (Joint-Enforcement Model) 如 COMESA、EFTA、EU；④單軌模式 (One-Tier Model) 如 WAEMU 等 4 種。

##### (二) 研究機構研究員 Mor Bakhoun 博士簡介「撒哈拉以南非洲區域競爭協定：承諾與陷阱」(Regional Competition Agreements in Sub-Saharan Africa: Promises and Pitfalls)。

1. B 博士表示，撒哈拉以南非洲已簽署多項區域競爭協定 (RCAs)，包括 WAEMU、ECOWAS、CEMAC、COMESA、EAC 以及南部非洲發展共同體 (SADC) 等，各 RCAs 所囊括之範圍、成員國、效力、執法權力、機構設計等不盡相同；鑑於在自由貿易區內 RCAs 是監管反競爭行為之必要工具，所以亦可將 RCAs 視為區域貿易協定之補充。由於撒哈拉以南非洲簽署之 RCAs 為數眾多，經由貿易政策與競爭政策間之整合，已成為新的非洲大陸自由貿易區 (The African Continental Free Trade

Agreement, CFTA)。

2. 由於該區域內缺乏資源，爰為建立強大的區域競爭法主管機關著實面臨相當的挑戰，B 博士建議，區域內競爭法主管機關或可先就執法之集權、分權或混合設計等制度面進行討論，嘗試在國家執法和區域執法間獲致平衡點，如 WAEMU 係採集權方法，而 ECOWAS 則為分權，爰時常發生對聯合行為或濫用市場優勢地位之同一案件，兩個區域層級之競爭主管機關作出不同決定，或是對同一結合申報案件有不同的審查標準，同時，成員國間亦常面對相互矛盾之義務，因而區域內需要進行執法協調。
3. 非洲大陸自由貿易協定（CFTA）於 2018 年 3 月在盧安達首都基加利由非洲聯盟 55 個成員國中的 44 個國家完成簽署。藉由 CFTA 之簽署，可匯集 54 個非洲國家、超過 10 億人口，且區域內生產毛額（GDP）將超過 3.4 兆美元。RCAs 與 CFTA 旨為商品和服物建立單一大陸市場，該市場內人員與資金可自由流動，藉由貿易自由化的推展與協調，擴大非洲內部貿易自由化，並處理多重且重疊的會員資格，以加速區域內非洲大陸之整合流程。目前區域內刻就投資、智慧財產權與競爭法/政策等進行第二階段談判，以利未來整合相關政策。

（三）獨立研究員 G. Deniz Both 博士則以「開發中國家之區域競爭法制」（Regional Competition Law Regimes Formed by Development Countries）為題發表相關看法。

1. B 博士主張區域競爭法制應包括深度整合的經濟協定、區域競爭法以及具有裁決權之區域層級的競爭法主管機關。現有的區域競爭法制除 EFTA 外皆為經濟整合協定的一部分，如 CAN、CARICOM、CEMAC、COMESA、EAC、EAEU、ECOWAS、EU、MERCOSUR、WAEMU 等，這是由於競爭法規範市場競爭行為，影響市場運作與市場參與者。區域競爭法制可監控一國市場之不當損失，在缺乏「共同市場」下，實施區域競爭法可能導致成員國間更多的利益衝突。
2. 經檢視，COMESA、CAN、EAC、ECOWAS 等協定尚未提及競爭法/政策，而 CARICOM、CEMAC、EAEU、WAEMU、MERCOSUR 等也只提及競爭力（competitiveness），亦即在這些 RCAs 中，競爭政策尚未列為關注重點。區域競爭法制的成效本質上取決於相關經濟整合協定的成效，同時，區域競爭法制的成效也可能改變區域競爭法目標，例如 EAC、

ECOWAS 加強/促進區域經濟整合，EAC、ECOWAS 實現經濟成長/發展，EU 成功整合單一市場等。

3. 深度區域整合協定的主要目的是為實現（包容性）經濟成長，並藉由經濟相互依賴來維護區域內穩定；再者，此類整合將促使貿易轉移/區域內財富轉移，而成員國不同的經濟發展程度，僅能創造有限的經濟活動中心。早期需要制定區域政策處理短期財富轉移問題，並藉由基礎建設、機構及/或法律等改革，提高成員國的競爭力，同時，改善不平等的問題為區域整合過程中政治穩定與連續性的必要條件。B 博士認為，建立區域競爭法制需要所有成員國高度政治與經濟上的支持，雖然在一開始可能會導致整合進程停滯不前而減少對區域競爭法制的支持，但隨著區域競爭政策促成更高度的整合，必可達成目標。
4. 考量人力及財力資源有限，B 博士進一步建議新興區域層級競爭法主管機關或可建立區域層級的研究平臺，並將區域整合列為優先執法項目。跨越區域與國家層級之競爭法主管機關的研究平臺（以學術機構為佳），將可促進合作的文化以及對法律的理解，協助確認有效改善區域競爭力及成員國共同利益之市場/產業，並提高所有成員國之競爭意識，促進技術援助與訓練活動。
5. 當該等區域層級研究平臺深入檢視可能超出競爭法領域（例如基礎設施、非一般實務等問題）之市場限制競爭因素時，或可提供競爭法主管機關有關競爭限制之資料/處理原則，通知事業有關價格高於競爭水準而有利市場參進之產業/價值鏈之特定階段，鼓勵政府行動與技術創新等。至於區域整合列為優先執法事項，B 博士則是建議優先考慮於區域內貿易較具優勢的產業，於倡議活動中強調國家對跨境貿易的限制，追求類似歐盟「共同市場」的目標，這是由於區域競爭法是屬於較大的區域法律體系一部分，因此將根據相關創始條約之一般目的與範圍進行解釋，以追求共同市場為目標，除非區域法律明確排除此種解釋。

（四）美洲開發銀行專家 Mario A. Umaña 先生主要就「區域競爭協定：拉丁美洲與加勒比海」（Regional Competition Agreements: the Case of Latin America and the Caribbean）進行簡報。

1. 近年各國洽簽區域性經濟協定已蔚為風潮，但由於各項經濟協定之優惠待遇與規則各不相同，隨著這些協定數量的增加，各項待遇與規則如同

義大利麵條相互糾結，對多邊貿易產生負面影響，而形成「義大利麵碗效應」，因而，拉丁美洲與加勒比海區域內國家間如能有效進行經濟整合，應有助區域內長期經濟發展。惟該區域內僅有小型且資源不足之區域性機構，雖然得依 CAN 與 CARICOM 進行區域層級之執法，但目前尚無相關案例；此外，由於區域內相關協定尚未進行整合，常造成競爭與貿易主管機關間、國家與超國家間之產生緊張關係。

2. 隨後 U 氏並簡要說明該區域內主要協定概況。①拉丁美洲及加勒比海地區之安地諾集團（CAN）理事會自運作以來已作成 608 項決定，並設有「競爭與貿易救濟處」處理競爭事宜；截至目前已處理嬰兒尿布聯合行為案（含處理寬恕政策之申請）、玻利維亞啤酒之濫用市場優勢案、圍標案等。②加勒比海共同市場（CARICOM）亦設有競爭法主管機關，置委員 6 人及 5 人職員，惟未設置執行董事、高級法律顧問等職位，運作 10 年來尚未作成相關競爭法決定。③南方共同市場（MERCOSUR）於 1996 年定有「競爭辯護協定」，惟執行 22 年來尚無跨境案件；區域內競爭事務可依該協定進行諮詢、協調、技術合作、執法行動通知、保密等事宜。④中美洲共同市場（CACM）除於 1961 年簽署基礎條約外，已於 2012 年建立關稅同盟協議並與歐盟形成政治聯盟，惟尚未就區域競爭協定進行討論。
3. 為提升拉丁美洲與加勒比海區域內競爭協定效益，U 氏主張應重新檢視現有協定架構，並納入區域結合管制與跨境聯合行為之寬恕政策，同時，對於尚未實行競爭法的 CARICOM 成員國應適用 CAN 第 49 條；此外，亦應關注政治經濟之發展並適時進行倡議等。

#### （五）歐盟

1. 歐盟的執法制度直到 2004 年才納入 RCAs。1962 年歐盟理事會頒布的第 17 號規章（Regulation 17），係用以處理歐盟運作條約（TFEU）第 101（3）條的集中通知與授權系統，亦即事業事前向執委會通報所有可能的反競爭協議，以避免承擔相關責任。而歐盟 2004 年 5 月實施第 1/2003 號規章（Regulation 1/2003）改變原有之集權而改採分權制度，歐盟執委會與歐盟成員國之競爭法主管機關（NCAs）並共同組成歐洲競爭網絡（ECN），查處違反 TFEU 第 101 條與第 102 條之行為。依第 1/2003 號規章將 TFEU 第 101 條和第 102 條執行權下放到 NCAs，使得 NCAs 成



為執行歐盟競爭法規的重要支柱並得以加強執法力度；同時確立提升 NCAs 之獨立性、確保 NCAs 具有完整有效之調查與決定權、賦予所有成員國皆能處以相應的罰鍰以及設計優良的寬恕政策之權力等。

2. 歐盟執委會於 2017 年 3 月提案，擬賦予 NCAs 更大權力而成為更為有效之執法者（ECN+指令）。所有歐盟成員國之競爭法主管機關都將因 ECN+指令而擁有處理違法行為所需之調查與決策工具。有關施以遏阻性罰鍰部分，ECN+指令可使所有成員國允許其競爭法主管機關直接處以罰鍰或向非刑事法院要求執行罰鍰。至於寬恕政策分歧部分，ECN+指令將為秘密聯合行為給予免除與減輕罰鍰提供充分協調的條件、NCAs 應能接受寬恕申請的形式以及減免申請人的保護制度等。ECN+指令並將於全歐洲推出簡易申請系統，當事業向執委會提交一份涵蓋三個以上成員國的完整寬恕申請時，只需向相關的 NCAs 提交簡短的摘要申請。

#### （六）加勒比海共同市場（CARICOM）

CARICOM 競爭政策規範於修訂的「查瓜拉馬斯條約」（Revised Treaty of Chaguaramas）第 8 章，是項條約包含禁止限制性協議與單方行為條款，但未包含跨國結合管制；依該條約設立 CARICOM 競爭委員會，並賦予其職權，禁止損害交易或阻止、限制、扭曲區域內競爭之跨境商業行為。該競爭委員會於 2008 年成立，其任務是執行有關跨境反競爭商業行為之競爭法規，促進並保護區域內競爭，並協調區域內實行競爭政策。該競爭委員會須監控區域內之反競爭商業行為，協調區域競爭政策之實施，與區域內各國競爭法主管機關合作，調查和裁處跨境案件，以及制定並宣導有關競爭政策與消費者保護政策之相關資訊。

五、「調查權之踐行」（Investigative Powers in Practice）：競爭法主管機關承擔確保市場競爭之重要挑戰，而此項任務仰賴充分事證和資訊蒐集，因而，競爭法主管機關握有相關調查權。會議並分為以下 3 組進行討論。

（一）資訊請求－限制和有效性（Requests for Information: Limits and Effectiveness）：本小組著眼於資訊請求權之有效運用與限制下，探討資訊請求及最常行使之調查權。主持人為智利競爭局 Mario Ybar 先生，並邀請我國、波札那共和國（Botswana）及歐盟執委會分別進行報告，並由其他國家分享相關執法經驗。簡報重點如下。

1. 我國：洪委員受邀於會中就我國「資訊請求－限制和有效性」（Requests

for Information: Limits and Effectiveness) 為題，就我國競爭法案件資訊請求之相關規範、限制與程序等面向進行說明，並就我國濫用市場優勢地位案件向各國與會代表分享相關執法經驗。

- (1) 一般而言，我國資訊請求之對象、方式及內容，會視個案違法行為類型、所屬產業特性、市場結構及個案複雜程度等因素綜合考量後決定，因此，個別案件的調查程序可能有所不同。為調查案關必要資料，不論是當事人及關係人皆有接受本會調查之義務。本會曾針對當事人及關係人因無正當理由拒不提出相關資料或拒不到場陳述意見而處分之案例。然而對於關係人（如交易相對人、競爭者及市調機構等）拒絕提供非涉及違法事實認定之相關資訊，例如相關產品之替代性及市場界定等產業資訊，尚未有相關處分案例。
- (2) 實務上，本會於調查程序中，遇有關係人因其對資訊具有保密義務，不願意或拒絕資訊請求時，在說明政府機關對於資訊亦負有保密的義務後，當事人及關係人則較願意配合資訊。另判斷獲得資訊的真實性部分，亦是資訊請求一大重要的挑戰，需透過經驗法則或經濟分析等方式評估違法行為對於市場競爭秩序的影響程度。

## 2. 波札那

- (1) 資訊請求權是一項被廣泛使用的調查權，競爭法主管機關可能依職權或檢舉發動是項調查權。為取得相關資訊，競爭法主管機關可邀請當事人提供相關資訊，不論是實體或數位資料的形式皆可對調查結果有幫助，並安全保存該等資訊。
- (2) 若非單方行為（垂直交易）案件類型，如結合案件，蒐集關係人的相關資訊將是一項立法上的挑戰。實務上，關係人配合提供資訊的義務將不如當事人高。該國近來垂直轉售價格的案例，即請上百家的下游經銷商提供陳述，以證實上游供應商有限制轉售價格行為存在。另卡特爾案件，資訊蒐集通常是透過突擊檢查而得。
- (3) 波札那競爭局依據法律可請求被調查的當事人提供資訊，但從關係人取得資訊通常是關係人自願提供的，即使是在結合案件亦是如此。當關係人涉有干擾調查程序時，如拒絕提交調查所需之相關事證，可請警察機關協助處理。關係人不提供資訊的常見原因是其資訊具有機密性，同樣地，相關資訊的管理也是另一項挑戰，有些資訊可能是長篇

繁多且需加以分類，有時部分資訊則屬不可信或已經過時。另一方，陳述紀錄的蒐集是需透過人力製作且陳述人必須到警察機關宣示，因此時間及距離為一大挑戰。

### 3. 歐盟

- (1) 進行市場調查時，首要瞭解市場調查的先後順序，需思考證據來源及蒐集的相關事實，例如，欲蒐集的資訊類型、可能的資料來源及蒐集資訊的方式。其次，則須研擬相關行政工作以及預估取得資訊所需的時間，並於調查程序中，適時調整及修正調查規劃。
  - (2) 至規劃問卷時，應注意所需蒐集的資訊是涉及實際事實而非個人意見；必須先確認哪些問題，對於案件來說是重要的（如產品或地理市場界定），避免不必要的問題；注意問題敘述上可能產生的偏差；使用簡單且易理解的語言（如非競爭專業術語）；使用精準的案關產業用語；盡可能具體化時間、單位等；避免過於模糊或簡單的問題；避免誘導式提問；依據詢問對象修正相關提問；使用開放式的問題是為得到更深的資訊，但通常需要較多的時間去衡量資訊內容；使用封閉式的問題較簡單去蒐集資料，但須注意計算相關數據時可能發生的錯誤。
  - (3) 針對較為複雜的結合案件，向當事人請求內部相關資料時，應聚焦於事業經營計畫、營業額、市場及產能利用等相關報告，以及定價策略、繳交給相關主管機關（如能源、電信及媒體等）之文件等。另在結合案件中，向關係人請求資訊應注意相關資料是否具有機密性，尤其對於無直接涉及結合案件的關係人而言，資訊請求是一種負擔，因此調查程序應盡可能符合比例原則。
- (二) 數位時代的突擊檢查（Unannounced Inspections in the Digital Age）：本小組討論以數位方式製作與儲存資訊的時代，有關突擊檢查之挑戰與最佳措施。主持人為法國競爭委員會調查單位組長 Sophie Bresny 女士，並邀請巴西、葡萄牙及南非代表擔任講座，並由其他國家分享相關執法經驗。
- (三) 與證據有關的正當程序（Due Process in relation to Evidence Gathering）：本小組聚焦於不妨礙有效調查情形下，討論被調查事業與關係人之權利保護與正當程序等。主持人為埃及競爭局局長 Amir Nabil Gamil Ibrahim 先生，並邀請肯亞、墨西哥、新加坡代表擔任講座，並由其他國家分享相關執法經驗並進行討論。

六、競爭法與國營事業（Competition Law and State-Owned Enterprises）：本項議題係著眼於各國政府以及其他政府所擁有或控制之國營事業（SOEs）限制競爭行為、結合與協議等之調查，會中並檢視 SOEs 所從事的行為類型及其理由、個案中的關鍵分析問題，及 SOEs 的地位和目標如何影響相關調查等，以瞭解競爭法主管機關對國營事業執法的主要挑戰，並尋找解決之道。本議題共計 19 個國家以及 BIAC 與消費者團結與信任社會（Consumer Unity and Trust Society International, CUTS International）提交書面報告，並邀請澳洲新南威爾斯大學 Deborah Healey 教授與會討論。

（一）OECD 秘書處就 SOEs 之基本概念與競爭法執法挑戰簡要說明。

SOEs 與民營企業之反競爭行為皆有損市場競爭，須藉由中立且嚴謹之競爭法提升公平競爭環境；惟競爭法主管機關進行調查時或因 SOEs 獨特性而面對各種挑戰，倘若涉及外國 SOEs 時還將伴隨其他調查上的困難。競爭法主管機關實務上亦常面對跨領域的挑戰，例如大部分競爭法規係依民營企業利潤最大化原則擬定相關標準，但在不同的會計準則與缺乏成本透明的情況下，競爭法主管機關難以獲取相關資訊。而執法實務部分，競爭法主管機關就結合案件常面臨營業額計算、跨境交易等議題；聯合行為則有界定經濟個體、以營業額計算罰鍰、突擊檢查等之挑戰。至於單方行為則遭遇使用交叉補貼、補償測試（recoupment test）、成本標準等難題。

（二）澳洲新南威爾斯大學 Deborah Healey 教授係探討「競爭法與國營事業：執法」（Competition Law and SOEs: Enforcement）議題。

1. H 教授指出，依據 OECD 背景文件說明，國營事業會像民營企業一樣進行反競爭行為，且該等行為可能更為根深蒂固，因而認為國營事業更具反競爭性。各國國營事業的商業活動大都適用競爭法，但仍有部分國家之國營事業可能會有若干除外責任與豁免，目前國營事業（部分）排除競爭法適用之國家或地區，尚有中國大陸、馬來西亞、新加坡、香港等；另當歐盟相關規則之適用在法律上或事實上不會妨礙所分配的特定任務時，提供普通經濟利益之服務可依歐盟運作條約第 106（2）條豁免。
2. 國營事業雖然沒有本質上的問題，但仍與其他市場參與者有所不同，國營事業可能無法完全改變為一般場參與者，需要主管機關持續監管；同時，因其為政府所有而可能產生相關優勢，爰需要競爭中立政策處理相關議題。此外，SOEs 因需要配合政府其他施政目標而可能不具真正的利

潤動機，H 教授並以 SOEs 濫用市場優勢地位（如電信與郵寄服務）、聯合行為（廢物處理與航空公司）、結合申請等案件為例進行簡要說明。

3. 國營事業之商業行為可能會涉及程序與實體之相關議題，以國營事業之水平結合案件為例，競爭法主管機關應考慮國營事業是否會進行勾結串通，並可參採歐盟相關處理原則，考慮結合申請之營業額門檻、市場力量、以營業額計算罰鍰等；而於評估是否濫用市場優勢地位時，主管機關則應考量其市場力量。惟競爭法主管機關可能遭遇職權的實務限制、評估標準、各國對國營事業具不同執法目標等挑戰。

### （三）新加坡

1. 新加坡競爭法明確排除政府或法定機構，係因新加坡競爭法目的是規範市場參與者。雖然國營事業和與政府有關的事業在新加坡經濟中發揮重要作用，但根據星國競爭法，其他從事商業經濟活動的事業並未受到差別待遇。新加坡競爭與消費者局(CCCS)已執行反競爭協議之禁止規定，以及國營事業和與政府有關事業行為之相關規範。
2. 在兩起濫用市場優勢地位案件中，一件係因 CCCS 認為國營事業違反競爭法，因而處以罰鍰，另一案則是接受國營事業之自願性承諾；沒有證據表示國營事業代表政府行事。CCCS 刻正研究國營事業在物流產業的影響，以作為在 OECD 協助下之東協競爭專家小組（ASEAN Experts Group on Competition）文獻的一部分。

### （四）消費者團結與信任社會（Consumer Unity and Trust Society International, CUTS International）

1. 印度共計有 270 個國營事業，產值約計為 3,385 億美元，並提供 330 萬個就業機會。印度的國營事業不受市場力影響，並獲得如政府設定市場參進障礙、退稅機制、優惠貸款、優惠融資、挹注資金、補貼等措施而獲得相當利益。鑑於印度國營事業享有的特權地位，其與私人企業相同，經常進行交叉補貼、低於競爭水準之定價、獲授權之獨占事業定價過高、共謀協議等反競爭行為。
2. 印度初於 1696 年實施競爭法時，其國營事業係豁免適用，直至 1991 年因應經濟改革，才朝向市場經濟發展，並於 2002 年競爭法修法時，將國營事業納入適用範圍並倡議競爭中立性，因而目前印度競爭法實施對象，已包括政府所有的商業行為。

3. 過去除了印度競爭委員會（CCI）收到對於國營事業的大量申訴外，諸如鐵路、煤炭、國有礦業公司等以及其他公部門也需處理類似案件，當然國營事業也會投訴民營企業。雖然有些案件未經調查就予以駁回，就算 CCI 進行調查也未必發現違法事宜，而僅有少數國營事業確定違反印度競爭法並被處以罰鍰；但有趣的是，即使競爭法未給予國營事業豁免，仍有少數個案（石油與銀行業）係由印度政府頒布特別法令，讓國營事業免受 CCI 結合審查。
4. 考量國營事業對競爭產生負面影響與扭曲市場的能力，以及其公共服務的敏感性，國營事業仍須與其他民營企業一樣同受競爭法規範，惟須重新檢視國營事業未能符合傳統競爭法執法工具之特質，以創造公平的競爭環境。

## 捌、心得與建議

- 一、行為經濟學在競爭法領域之運用在 OECD 日受重視，可藉以探討消費者偏誤和公平意識等議題。
- 二、由於超額定價並無明確定義，檢驗方法各有優劣，實務上認定有其困難，本會以往也有類似處理經驗，故應持續關注 OECD 關於此類議題之處理方式，以汲取相關經驗。
- 三、本會目前結合制度關於認定偷跑行為大都限於程序性偷跑行為，實質性偷跑行為在現行公平交易法架構係屬於聯合行為範疇，建議可多加瞭解歐盟作法，持續精進執法，完備結合制度。
- 四、本次會議並就各國醫療保健制度改革、調查程序正當性與效率等議題進行討論，與會多數國家除提供相關統計數據外，亦提出實際案例說明執法實務及相關法制概況，有助於增進本會對當前 OECD 所關注競爭議題重點的認識，並洞悉國際競爭法潮流與趨勢。
- 五、鑑於數位時代的來臨，數位化與數據驅動之商業模式使得競爭法執法與消費者保護議題息息相關，競爭委員會爰於本次例會特別規劃與消費者政策委員會召開聯席會議，就「數位時代之個人化定價」與「零價格經濟之品質考量」等新興議題進行討論，相關範疇本會雖仍處於研究階段，惟各國相關執法經驗或可供本會未來執法之參考。
- 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。