

出國報告（出國類別：開會）

出席 2019 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：洪財隆委員

王政傑視察

陳淑芳專員

赴派國家/地區：法國巴黎

出國期間：108 年 6 月 1 日至 6 月 9 日

報告日期：108 年 8 月 26 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。本次例會共分為 6 月 3 日「競爭與管制第二工作小組」（WP2）、6 月 4 日「合作及執法第三工作小組」（WP3），以及 6 月 5 日至 7 日「競爭委員會」（CC）等 3 場會議，主要討論議題包括「政府資助之教育市場」、「競爭中立」、「法院審理競爭案件之標準」、「透明度與程序公平」、「分析勞動關係中之競爭議題」、「金融市場（金融科技）之數位顛覆」、「智慧財產權授權與競爭法」、「科技、媒體與電信產業之垂直結合」等範疇。本次例會由本會洪委員財隆率團出席，共計提交 3 篇書面報告，積極分享我國競爭法執法經驗。

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.....	12
伍、心得與建議.....	32

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
- 「法院審理競爭法案件之標準」我國書面報告
- 「科技、媒體與電信產業之垂直結合」我國書面報告
- 「2018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」108 年度例會分別於 6 月及 12 月舉行，本次 6 月例會係於 6 月 3 日至 6 月 7 日間召開。

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）、貿易聯盟諮詢

委員會 (TUAC) 等代表，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、羅馬尼亞、新加坡、烏克蘭等競爭法主管機關代表與會。

二、本會出席會議人員

本次會議共分為 6 月 3 日「競爭與管制第二工作小組」(WP2)、6 月 4 日「合作及執法第三工作小組」(WP3) 以及 6 月 5 日至 7 日「競爭委員會」(CC) 等會議，我國由本會洪委員財隆率法律事務處王政傑視察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

6 月 3 日 WP2 舉行第 67 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、「政府資助之教育市場」圓桌會議 (Roundtable on Publicly Funded Education Markets)：

(一) 鑑於許多政府藉由市場機制提供品質更為優良的教育服務，考量競爭法主管機關在教育市場進行倡議與執法時所面臨的挑戰，本次會議著重於競爭政策如何補足政府相關目標並避免相互牴觸。本次計有澳洲、西班牙、美國及俄羅斯等國提出書面報告，大會邀請 OECD 資深教育顧問 Dirk Van Damme 先生、美國哥倫比亞大學 Miguel Urquiola 教授、英國布里斯托爾大學 Simon Burgess 教授、英國學生事務辦公室執行長 Nicola Dandridge 女士以及英國遠距教學策略處處長 Kathy Skelton 女士等專家參與討論。

(二) OECD 資深教育顧問 Dirk Van Damme 先生報告主題為「衡平學校選擇與公平：以 PISA 的國際視角觀之」(Balancing School Choice and Equity: An International Perspective based on PISA)。

1. Van Damme 先生本次係依據 OECD 之「學生能力國際評量計畫」(the Programme for International Student Assessment, PISA)¹之相關資料與評量結果，提出相關說明與結論。依 2012 年 PISA 相關資料顯示，大多數

¹國際學生能力評量計畫 (PISA) 為 OECD 自 1997 年起籌劃，並自 2000 年正式推行，主要針對完成基礎教育的 15 歲學生，對於未來生活可能面對的問題情境、準備的程度以及他們習得多少必備的知識和技能等範疇進行評估。該跨國評量計畫係從終身學習的角度來看待教育的真諦，包含正式與非正式的環境，諸如正規課程、課外社團、家庭環境、學校氣氛等，詳見 <http://www.oecd.org/pisa/>或 <http://pisa.nutn.edu.tw/>。

學校校長認為他們至少須與一所學校競爭，但家長卻認為學校間的競爭有限；復依 2009 年 PISA 評量結果，各國以不同的方式分配學生入學就讀。此外，學校間的社會隔離（social segregation）與依居住地的入學率呈負相關，在大多數國家，社會隔離現象在私立學校比公立學校更常見。

2. 有關學校選擇與公平議題部分，Van Damme 先生依 PISA 歷年資料整理出幾項結論：
 - ①專注於基礎條件及其執行情形：學校選擇既不會影響也不會破壞教育品質，學校選擇與學校優惠券（voucher）運作的基礎條件以及如何執行等，至關重要；
 - ②確保教育需求者如何作出真實、相關以及有意義的選擇：當教育需求者作出的選擇為真實、相關且有意義時，應會獲得預期利益；
 - ③為所有教育市場提供者創建公平競爭環境：當私立學校屬於「功能公開」體系的一部分時，應有能力提供類似公立學校的課程選擇，並獲得相應的政府資助，同時在擴大私立學校的學校選擇與優惠券之使用時，相關教育政策亦應確保公立學校獲得更大的自主權；
 - ④確保所有接受政府資助的學校履行公共義務：正如公立之大學與醫院，接受政府資助的私立學校應有義務提供該等「公共財」（public good）來換取政府金援；
 - ⑤確保所有父母皆可選擇其偏好的學校：有時學校選擇政策失敗主要肇因於家長選擇能力有限，無論是公立或私立學校，皆應與家長及當地社區發展良好的互動關係，協助家長作出決定；
 - ⑥進行檢查與衡平，防止不當選擇導致更多的不公平與隔離：規定學校制定入學與甄選政策的條件，以利達成目標；
 - ⑦使教育市場對需求更為敏感：學校選擇只是家長與當地社區對教育產生影響並表達意見的一種方式，學校選擇在具有參與性與包容性的狀況下更為有效。

（三）美國哥倫比亞大學 Miguel Urquiola 教授以「教育是消費還是投資？對學校市場規劃的啟示」（Is Education Consumption or Investment? Implications for School Market Design）為題進行簡報。

1. U 教授說明，依據經濟學理論，在特定條件下自由市場具有效率，並自經濟學家 Friedman 於 1955 年提出將前開概念推及至教育市場的主張後，部分國家即開始資助或允許推行教育優惠券制度（voucher system），並增加對相關私部門的補貼。另依 U 教授與 MacLeod 教授共同於 2019 年提出之相關研究結果顯示，相較於高附加價值學校，一般家庭較為偏好學生高學業成就的學校，這是由於學生高學業成就學校常選擇聰明而非

僅學習成績優秀的學生，而績優公司亦往往會選擇在學生高學業成就學校進行人員招募，因此，高附加價值學校較無人才需求過剩問題。

2. U 教授進一步指出，教育市場應關注投資、溢酬與距離等三大要素。教育是對人力資本的投資，家庭購置資產時常會考慮學校這項因素；再者，可將薪資溢酬（wage premium）視為勞動市場之特色，亦即在較具生產力的公司任職時，勞工可能獲得較高報酬，而學校正可提供該職務所需技能；此外，距離也會影響學校的選擇，一般家庭喜歡選擇離家較近的學校，因而事業單位或可考慮選擇在其所在地附近的學校招募，或針對優秀學生偏好的學校進行徵才，因而勞動市場可能影響學校市場。

（四）英國布里斯托爾大學 Simon Burgess 教授簡報「市場力量在學校市場的運作」（The operation of market forces in the market for schools）。

1. B 教授首先指出，為有效增進經濟成長與繁榮、處理不平等與公平議題、提高社會流動性與凝聚力，社會所需之相關勞動技能至為重要，而藉由提供教育並輔以公共政策應可有效提升勞動市場之人力資本與所需技能；為此，應瞭解市場力量在學校市場如何運作以及如何監管學校市場。市場規則源於系統分配機制，學校透過選擇系統分配學生，因而教育市場不必要也不足以進行競爭，惟為有效分配或選擇教育資源，教育市場亦需自由競爭。
2. 為有利教育市場競爭，需要讓需求者能於該市場進行有效選擇，選擇時必須高度重視利益成果且能確定不同教育提供者所能提供的學業成就程度，而教育提供者則依其受歡迎的程度提供教育服務以滿足相關需求。B 教授表示，在教育市場進行競爭後，不會因市場力量而使受歡迎的學校提供更多的入學人數，反而會使該等學校的入學資格變得更為嚴格；而對於表現欠佳的學校，其競爭威脅在於若無法減少其所提供的入學規模，就會遭受嚴重的損失。亦即，教育市場可藉由選擇/重新分配效果以及直接的競爭威脅效果等提高生產力。
3. 對寡占的教育市場而言，無法藉由增加受歡迎學校之入學人數促進競爭。倘若將個別學校視為基本固定的規模，則績優學校或可透過「接管」（take over）他校來擴大其整體入學人數，因此，B 教授認為教育市場具有不同類型「接管」、「連鎖教育機構」（chains）與「學校團體」（groups of schools）之「市場力量」。至於公平議題，以英國為例，學校分配仍有不公平的現

象，富裕家庭的子弟較易獲得績優學校的人學資格，主因源於學校優先次序的相關規定，而非選擇本身，但該等問題應可進行改革。

(五) 英國學生事務辦公室執行長 Nicola Dandridge 女士就「學生辦公室：英國高等教育的市場監管機構」(The Office for Students: A market regulator for higher education in England) 進行說明。

1. D 執行長說明，英國學生事務辦公室 (OFS) 為英國高等教育之獨立監管機構，旨在確保每位來自不同背景的學生，無論是在校園學習或透過遠距教學、全職或兼職，皆可不分國籍而充分獲得適當的高等教育。有鑑於英國學費補助已由直接撥款改為學生貸款，同時由於高教需求急遽增加，並考慮利用競爭提升教育素質、社會流動性缺乏進展等因素而設立該辦公室。
2. 英國學生事務辦公室共設有兩套監管制度：①教育提供者部分：共計七大類、24 項監管規定，為所有已註冊之教育提供者訂立共同標準；②產業部分：盼得以適時處理市場失靈問題 (例如社會流動性)，並確保系統有效運作 (例如為學生提供明智選擇)。教育提供者需證明已充分遵守消費者保護法以及英國競爭與市場管理局處理原則等相關規定，如提供準確資訊、明確的申訴處理程序等。
3. 該辦公室設立後，由於英國社會更為關注學生的興趣、越來越多的學生參與決策並確立優先事項、受歡迎的大學已逐漸增加等因素，而使得此一新興監管體系產生正向影響，但同時亦面臨相關挑戰，例如高等教育並非傳統市場，市場內價格競爭有限、由於品牌力量強大，而導致學生不一定是理性的消費者、基於競爭因素已發現教育提供者相關不良行為 (因此需要監管機構)、英國各地不同的教育政策等。

(六) 英國遠距教學策略處處長 Kathy Skelton 女士針對「高等教育的破壞性創新」(Disruptive innovation in Higher Education) 議題提出看法。

1. S 處長首先以英國開放大學為例簡要說明英國線上大學學習平臺之發展。英國開放大學 (The Open University) 為英國遠距教育大學，自 1971 年起除英國本地外，也招收來自其他國家的學生。透過各類的上網設備，該校學生即可透過線上學習平臺進行大學或研究所相關課程研習；上課過程除聽講外，亦可表達意見並參與討論，與實體課程無異。在全球各地大學與相關機構合作下，截至目前為止，該校於全球共約有 900 百萬

名學生，其中英國占 27%、美洲 14%、歐洲 11%、亞洲 23%等，預計至 2030 年為止，共將招收 1,390 萬名學生。

2. S 處長並認為身處數位化時代，無國界的線上學習課程已儼然成為全球莘莘學子的熱門選項之一，亦為傳統的教育市場帶來新的競爭者。這類創新的新進競爭者積極推廣數位學習，除尋求各類合作夥伴外，亦推展各類實驗教學，如翻轉教室與混合學習等，以多元化線上課程跨入教育市場，並針對特定地區與專業主題提供相關網路學程，積極擴大各界加入線上課程之可能性。
3. 開放大學、歐洲 MOOC 等這類線上學習平臺與英國政府積極合作，目前推動相關課程獲得正式資格之認可，並將此類合作架構推展至歐洲其他大學與學習機構。目前英國政府資助的 3 項全球線上學習活動，已挹注超過 100 萬英鎊、35 所英國大學參與、開發 300 多門課程，並有來自 135 個國家的 45 萬名學員入學；此外，刻正合作建置編碼研究所 (Institute of Coding)，預計耗資 4,000 萬英鎊，規劃與 60 多所大學、大型科技企業、中小企業與行業團體進行合作，預計提供 33 項關於數位技能之全新課程，期望在課程開始後的第一年招收 20 萬名學員，以解決英國數位技能短缺問題，並吸引相關群體加入科技產業。

二、簡報「處理競爭中立之工具」(Presentations on Tools for Addressing Competitive Neutrality)：本次會議主要依去 (2018) 年 11 月 WP2 會議結論修正之競爭中立原則草案及後續相關制定步驟等範疇進行討論。會中決議，請各國於會後提供相關意見，俟秘書處彙整後，提本年 12 月例會討論。

三、討論「修改競爭評估建議書」(Discussion on Revising the Recommendation on Competition Assessment)：本次係考量調整 2009 年「競爭評估」建議書之相關用語，以配合 1979 年「競爭政策與豁免或管制產業建議書」內容。會中決議，由秘書處彙整各國意見後研提建議書修正草案，於本年 12 月例會進行討論。

四、未來討論議題：本年 12 月 WP2 例會將討論「競爭中立」原則草案以及「競爭評估」建議書修正草案內容，並將就「獨立之產業主管機關」等議題進行討論。

參、「合作與執法第三工作小組」(WP3) 會議重點

6月4日下午WP3舉行第129次會議，由美國司法部反托拉斯署署長Makan Delrahim先生主持，討論議題之重點摘要如下。

一、「法院審理競爭案件之標準」(Standard of Review by Courts in Competition Cases) 圓桌會議：

- (一) 本次圓桌會議係探討法院審理反托拉斯案件的標準與該等標準對競爭法主管機關的意涵，以及確保法院瞭解競爭法與經濟學專業知能的方法等。包括我國在內共計29個國家及工商諮詢委員會(BIAC)提出書面報告，大會並邀請加拿大聯邦法庭首席大法官Paul Crampton先生、歐盟普通法院法官Ian Forrester先生以及律師事務所合夥人Jonathan Jacobson先生與會表達見解。
- (二) 加拿大聯邦法庭首席大法官Paul Crampton先生以「加拿大對於競爭法案件的司法審查標準」(The standard of review for competition cases in Canada) 為題進行簡要報告。
 1. 在加拿大競爭法的規範體系下，如涉及刑事犯罪行為，加拿大競爭局會將案件移交給總檢察長(Director of Public Prosecutions)，由總檢察長決定是否提出刑事控訴，如決定提出刑事訴訟，將會由普通法院審理，惟該法院的法官通常不具有審理競爭法相關案件的經驗。如非涉及刑事犯罪行為，則將由加拿大競爭局向競爭法庭(Competition Tribunal)提起訴訟，尋求法院的矯正措施命令(remedial order)。
 2. 訴訟當事人如不服競爭法庭所作的判決時，可再依法向加拿大聯邦上訴法院(Federal Court of Appeal)提起上訴，涉及單純法律適用或混合法律與事實的爭點均可作為上訴的範圍；如對聯邦上訴法院所作的判決不服時，則可再向加拿大最高法院(Supreme Court of Canada)提出上訴。
- (三) 歐盟普通法院法官Ian Forrester先生以「在競爭法執法體系中評估司法審查的角色」(Assessing the Judicial Role in a Lawful System of Competition Enforcement) 為題報告。
 1. 有關「歐洲人權公約」(European Convention on Human Rights, ECHR) 及「基本權利憲章」(Charter of Fundamental Rights) 對於歐盟如何處理競爭法案件的影響為何等議題，F法官指出，現行的執法制度存在許多問題，主要可概括為行政程序的議題，程序上在認定被調查的事業違法或未違法時，並沒有給予該事業檢視調查事證的機會；在案件的處理上，

決策單位與調查單位在個案上並沒有各自獨立，即使內部有嚴格的審查及衡平機制，但外部人員是無法得知的，且事實上，歐盟執委會的執法人員亦曾抱怨，例如過於繁瑣的程序規定限制、程序過慢、卡特爾案件的數量阻礙其他案件的進展。

2. 歐洲人權法院認為案件是否屬「刑事」，應在 1976 年 *Engel v Netherlands* 案所設立的標準下進行考量，即內國法對於該違法行為的分類、違法行為的本質及被告可能受到制裁的本質與嚴重程度。一旦競爭法案件被認定屬「刑事」，則「歐洲人權公約」第 6 條規定（接受獨立且公正的法院公開審理、無罪推定原則等公平審判的權利）應有其適用。

（四）律師事務所合夥人 Jonathan Jacobson 先生以「競爭法案件的司法審查：美國經驗」（*Judicial review in competition cases: the US experience*）為題提供相關見解。

1. 當國會訂定休曼法的時候，法律用語相當廣泛，例如：任何以契約、托拉斯或其他形式之結合，限制美國各州間或與外國間之貿易或商業者。因此，需要再由法院針對個案詮釋競爭法的內容。縱使嗣後訂定的克萊登法，法律用語已較具體，但仍須透過法院審理個案時進行更明確的解釋、適用。
2. 實務上，大部分在美國的競爭法訴訟案件是由人民所提起，屬民事訴訟案件，但相較於競爭法主管機關提起的訴訟，人民提起訴訟的勝率通常不高。現今人民提起的競爭法訴訟案件要獲得完整的勝訴是困難的，大部分的案件均會以駁回原告之訴（*motion to dismiss*）或簡易判決（*summary judgement*）處理。
3. 對於美國反托拉斯政策的發展來說，司法審查屬於重要的角色，相對地，美國國會則較少介入。司法部及聯邦交易委員會所作出的實質性決定均須經過司法審查。縱使美國的反托拉斯政策或多或少有政治性存在，但仍無法減少司法作為競爭法案件最終裁決者的角色。當然，此並不意味著每個人均同意法院所作出的判決，但在美國有強烈的共識是認為如果整個體制是公平的，有提供檢視、衡平的審查功能時，將有助於整體程序的公平性。

（五）美國

1. 美國是由 2 個聯邦政府機關進行競爭法執法，即司法部反托拉斯署

(Antitrust Division, DOJ) 及聯邦交易委員會 (FTC)。然而，競爭法的執法權限並非完全歸屬於聯邦政府機關，各州政府亦可執行自身所訂定的競爭法及一些聯辦法規，有時會共同提起訴訟。大部分美國的競爭法案件是由人民所提起，向法院請求因反壟斷所造成的損害賠償。

2. 美國聯邦法院在審理競爭法執法行動上扮演重要的核心角色，雖然是否進行執法行動的決定取決於司法部的裁量權，但司法部本身並沒有審決的權限。因此，在司法部權限範圍內執行聯邦競爭法（休曼法及克萊登法），司法部須如同州政府或人民一樣，在聯邦地區（初級）法院提起訴訟。法院作為裁決者，有權認定事業是否違反競爭法，及命令採取適當的矯正措施（remedies）；法院亦須處理司法部在調查過程中所產生的爭議事項（例如傳喚程序的執行、要求提供資料及搜索令的授權等）。此外，法院亦會審查聯邦交易委員會透過其內部審決程序所作成的案件。
3. 無論競爭法案件是由聯邦政府機關、州政府機關或人民所提起，程序上均屬訴訟辯護（即當事人對抗）（adversarial）制度，由訴訟當事人向法官（或刑事案件中的陪審團）提交案件事實、證據及主張。法官（或陪審團）將依據訴訟當事人所提交的資料及意見認定事實、適用法律並作出判決。
4. 美國司法制度對於被告提供正當法律程序的保護。例如，原被告雙方均可要求提供相關文件及宣誓證詞、尋求駁回無理由的主張、交叉詰問雙方的證人，並在審決者前辯論，並由執法人員或民事訴訟的原告負舉證責任，被告並不自證己罪。在民事案件中，原被告雙方均有權向司法機關提起上訴；刑事案件中，被認定違法的事業或個人亦有權提起上訴。

（六）歐盟

1. 歐盟競爭法執法體系為行政執法制度，歐盟執委會執行競爭法，並由歐盟法院進行司法審查。事業倘若不服歐盟執委會所作的決定，依法可向歐盟法院提起訴訟，由歐盟普通法院進行審理，法院有權進行全面的司法審查；訴訟當事人如對於普通法院所作出的判決不服時，可再向上訴法院（Court of Justice）提起上訴，由法院就法律爭點進行審理。
2. 上訴法院有權審查歐盟執委會所作決定的合法性，依據歐盟運作條約第 101 條及第 102 條所作的決定、禁止結合決定、附條件或未附條件的結合決定，或將案件移交給歐盟其他會員國競爭法主管機關的決定等，均

可訴請撤銷，惟倘若是程序中的決定原則上無法訴請撤銷。有權訴請撤銷之人並不限於結合案件的申報者，或在反托拉斯案件中被處罰者。法院可撤銷歐盟委員會全部或部分的決定，撤銷理由有缺乏權限、違反調查程序、缺乏理由或違反條約或任何相關的法律規定。

3. 普通法院則可審查所有適用歐盟運作條約第 101 條及第 102 條、歐盟結合指導原則的決定，對於案件事實的認定及法律的適用上均可進行審查。司法實務上，法院已體認到在評估複雜的競爭法案件時，執委會享有一定的裁量餘地。然而，法院在反托拉斯法及結合案件的判決見解上，亦會進行全面審查，並對執委會經濟分析的評估進行嚴格審查。對於歐盟執委會已經確定的裁罰金額決定，法院有不受限的裁量權，可判決撤銷、降低或增加案件的裁罰金額。
4. 法院在競爭法案件中可諮詢競爭法專家，因此，訴訟當事人可在法院審理期間使用經濟分析研究或報告、聘請專家在聽證會作出陳述，以支持其論點。此外，法院亦可自行指定經濟專家提交中立的專家證據資料。

(七) 我國：會議主席就我國所提書面報告中提出「法院在尊重公平會的決定及司法審查方法上的發展」之問題，本會代表回復說明如次：

1. 公平會為專業的獨立機關，行政法院原則上會尊重公平會在事實認定的判斷餘地，因此，公平會如在其行政決定中提供清楚且充分的理由，行政法院將降低對行政決定的審查密度，尊重公平會的判斷餘地。例如，行政法院認為公平會對於事業結合是否附加條件或負擔，屬其判斷餘地，僅事後就合法性進行審查，無法代替公平會作出附加條件或負擔決定。
2. 然而，近年來，行政法院針對「裁處高額罰鍰」及「相關市場界定」的案件，有提高司法審查密度的趨勢。例如，公平會在調查證據或罰鍰計算方式有錯誤，或未提供充分的事實證據時，行政法院將會撤銷公平會的行政決定。

二、「透明度與程序公平」(Transparency and Procedural Fairness)：秘書處邀請美國賓州大學 Christopher Yoo 教授及 OECD 競爭法專家 Despina Pachnou 女士於會中提出相關見解。

(一) 美國賓州大學 Christopher Yoo 教授以「透明度與程序公平」(Transparency and procedural fairness) 為題報告。

1. 美國賓州大學 Christopher Yoo 教授、德國曼海姆大學 Thomas Fetzer 教授

及中國大陸對外經濟貿易大學 Huang Yong 教授針對「透明度與程序公平」進行共同調查，主要調查內容，主要為①確認透明度與程序公平的理論依據：可提供競爭法主管機關改善修正的誘因、針對如何執行相關措施提供指導原則；②針對三大經濟體競爭法主管機關對於執法程序進行比較分析：將執法原則分為 28 個程序步驟，並將步驟組織為 6 個主要階段；③發展 9 項特定的建議內容（3 個主要項目、6 個次要項目）。

2. Y 教授並進一步說明，前述 6 個競爭法執法的主要階段，包括：①調查程序：要求當事人提出相關文件、進行會晤約談及訊問；②調查程序：至當事人營業場所進行調查；③在競爭法主管機關內進行審議討論；④競爭法主管機關決定的發布；⑤當事人提出承諾或和解程序；⑥對於競爭法主管機關決定進行司法審查。

(二) OECD 競爭法專家 Despina Pachnou 女士則於會中簡報「競爭法執法中的透明度與程序公平：朝向 OECD 標準」(Transparency and procedural fairness in competition law enforcement: towards OECD standards)。

1. 競爭法執法的透明度指將法律、指導原則、競爭政策、程序規定及審查期限、當事人及主管機關的權利及義務、主管機關的決定及法院判決均對外公開；程序公平則指執法程序對於當事人係無差別、公平及具專業性的，並提供當事人有陳述意見及程序參與的權利。
2. OECD 欲針對執法透明度與程序公平提出建議書的原因如下：
 - (1) OECD 已經完成對於競爭法主管機關在執法透明度與程序公平方面所作的各種分析研究。
 - (2) 其他競爭法組織如國際競爭網絡 (ICN)、國際商會 (ICC) 及美國律師協會 (ABA) 均已提出執法透明度與程序公平的相關建議書給競爭法主管機關參考。OECD 建議書可作為促進競爭法主管機關修正及補充相關規定的工具，亦可作為同儕檢視及自我評估的參考文件。
3. OECD 提出有關透明度與程序公平的執法原則，包括：①程序透明度及可預測性；②獨立、公正及專業性；③各案件之間維持無歧視待遇、比例原則及一致性；④案件審查的及時性；⑤應賦予當事人有程序參與、陳述意見、閱覽卷宗、提出答辯意見及與調查人員溝通的權利；⑥案件調查應具保密性；⑦當事人不服案件的決定時，有請求救濟的權利；⑧競爭法主管機關應定期檢視修正相關規定。

- 三、「監督關於競爭調查與訴訟程序國際合作建議書之執行情形」(Monitoring the implementation of the Recommendation concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings)：為利 OECD 秘書處依規劃於 2019 年及 2020 年監督各國執行本建議書情形，主席於會中宣布，本年度 OECD「競爭委員會」將再度與國際競爭網絡 (ICN) 合作，共同進行「國際合作問卷調查」，屆時請各國配合填報。
- 四、「阿根廷打擊圍標實務」(Fighting Bid Rigging in Argentina)：阿根廷競爭管理局於 2018 年與 OECD 合作，為 OECD 首次針對公共工程採購進行審查，OECD 以建議書與指導原則審查阿根廷在聯邦層級有關公共工程採購的主要法規，並審查主要的聯邦採購機關，如內政部、公共工程及住宅部、交通運輸部，最後將提出建議。
- 五、未來討論議題：未來討論題目：除規劃就前開「國際合作問卷調查」之初步調查結果於 12 月例會討論外，並將針對「透明度與程序公平」建議書草案內容進行討論，同時將辦理「卷宗閱覽及機密資訊保護」圓桌會議等。

肆、「競爭委員會」(CC) 會議重點

6 月 5 日至 7 日 CC 舉行第 131 次會議，由 Jenny 博士主持各項議題之討論，相關重點整理如下。

- 一、「分析勞動關係中之競爭議題」(Analysing Competition Issues in Labour Relations)
- (一) 本次會議為 CC 首次探討競爭法與勞工議題間的關係，主要著眼於現有競爭法制用於防止勞動市場產生獨占力之範圍、對勞工與消費者的影響、為何涉及獨占力案件較為少見等問題等。本議題共有 9 個國家及 BIAC 與貿易聯盟諮詢委員會 (TUAC) 提出書面報告，除秘書處進行簡報外，大會並邀請美國賓州大學 Herbert Hovenkamp 教授與羅斯福研究所 Marshall Steinbaum 博士與會進行討論。
- (二) OECD 競爭專家 Cristina Volpin 女士針對「勞動市場的競爭問題」(Competition Issues in Labour Markets) 簡要進行說明。
1. 當勞動市場處於資方獨占 (即獨買, Monopsony) 時，與完全競爭之勞動市場相比，就業率與薪資普遍較低；而勞動力供給彈性低，常視為勞動市場獨買的訊號，可能肇因於資訊不對稱、異質性偏好、流動成本以

及供需媒合困難等問題。

2. 有關勞動市場的競爭法執法面向，V 女士建議，就反競爭協議方面，應關注薪資固定與互不挖角協議（no-poaching agreements）議題；濫用獨買力部分，或可聚焦於掠奪性雇用，以及為減少人員流動，事業與員工間簽署之競業禁止條款（non-compete clauses）等；至於結合案件，應可著眼於增加的市場力量可能產生的反競爭效果。截至目前為止，競爭法主管機關就勞動市場之執法力度仍屬有限，未來或可針對勞動市場加強倡議，進行市場研究、制定相關處理原則、進行結合決定事後影響評估。

（三）OECD 就業、勞動與社會事務處處長 Andrea Bassanini 先生就「OECD 2019 年就業展望」（OECD Employment Outlook 2019）報告²內容進一步說明。

1. B 處長指出，基於依賴與從屬（就業所既有的關係）、缺乏外部選擇（勞動市場獨買程度）、無法組成工會等因素，就業關係常有權力失衡問題，須藉由勞動法規進行適當處理。政府原則上應透過勞動相關規定保護所有處於權力失衡的勞工，但需注意虛假自雇與灰色地帶等問題。虛假自雇（false self-employment）之工作安排基本上與受雇人員相同，但當個別勞工宣稱為自雇人員時，將可規避法規、稅金等問題；至有關灰色地帶（grey zone）則是指勞工類別難以區分的狀況，這類勞工常與雇主或客戶處於失衡的權力關係。
2. 為有效處理勞工錯誤分類問題，除應確保勞工瞭解勞動相關法規，並確使勞工能利用較低的成本處理勞資問題，例如促進集體或第三方行動、降低成本以及保護勞工免遭秋後算帳等。再者，須加強勞動監察機構職能、加重對勞工錯誤分類的處分，並減少錯誤分類的（稅收）誘因等措施。此外，亦應擴大屬於灰色地帶勞工的權利，包括明定具有確切範圍的特定類別，例如加拿大非獨立承包商（dependent contractors）、建立界限不明之第三「勞工」類別等。

（四）美國賓州大學 Herbert Hovenkamp 教授主要就「競爭政策與勞動限制」（Competition Policy and Labor Restraints）為題進行簡報。

1. H 教授首先說明勞動市場獨買（Monopsony）議題。就勞動之地理市場而言，勞工通勤與求職的範圍通常較小，因而勞動市場集中度常高於同

² B 處長係節錄「OECD 2019 年就業展望」第 4 章「勞動市場監管 4.0：在不斷變化的工作環境中保護勞工」以及第 5 章「面對未來的工作：如何充分利用集體談判」等內容於會中進行簡報。

產業之產品市場集中度；而勞動之產品市場部分，勞動力常進行分工且具專業性，適用於各種非競爭性產品，如 2015 年 *California v. eBay* 案，eBay 和 Intuit 未於產品市場進行競爭，但皆僱用具有網站管理技能的軟體工程師，雙方達成互不競爭員工協議，倘若競爭員工的情形未能消除，則會藉由降低薪資、福利與就業機會等手段損害員工權益。是項協議亦扭曲雇主間爭取經驗豐富的員工，並可能導致部分 eBay 與 Intuit 員工留在未能充分利用其技能的職位。此外，該協議還剝奪矽谷相關從業人員轉職權利，損害該地區的整體競爭力，進而損害加州經濟。

2. 至於影響勞動市場的結合案件部分，假如某一社區擁有兩家醫院，當其相互競爭護士或其他員工時，將促使薪資提高；倘若兩家醫院進行結合，勞動市場因無須競爭，就會導致薪資下降。再者，小型鄉鎮的勞動市場集中度較大且更具地域性，而使得這些地區的薪資偏低。另有關於在供給面進行水平結合且只適用於勞動市場之情形，以 *California v. eBay* 案為例，假設 eBay 與 Intuit 結合後，①產品市場：雙方非為競爭對手，雖然一些小型 eBay 的賣家可能也會販售 Intuit 的產品，但雙方都不會進入對方市場；②要素投入：雙方會在勞動市場相互爭取軟體工程師。另如兩家汽車製造商因結合而整合雙方經銷商網絡下，可能會因而減少資源重覆配置問題，降低成本並增加產品市場的產量。而「反挖角」協議係指雇主間相互同意不「挖角」或雇用對方的員工，如 *California v. eBay* 案，eBay 和 Intuit 同意不僱用彼此的電腦工程師。
3. 有關雇主與員工間簽署的競業禁止條款，傳統上常用於防止搭便車，特別是成本昂貴的員工訓練，或防範竊取商業機密等；而近來亦針對低薪員工使用此項條款，除限制員工流動並轉化為低薪。至於加盟內競業禁止（intra-franchise noncompetes）部分，擁有當地通路之獨資事業雖或有能力限制員工流動，但不大可能完全防止員工轉換跑道。根據美國最高法院 2010 年對於 *American Needle* 案的判決，加盟制度常視為多個實體，另依 Benjamin Klein 於 2013 年進行之結合事業單一實體分析中指出，無論加盟業者（franchisor）的合約控制權範圍為何，加盟業者與其加盟主（franchisee）間合約關係視為兩家獨立公司間的協議，非為單一公司。
4. H 教授認為，接受競業禁止條款的理由是，在雇主為訓練員工投入資源、提供營業秘密或其他準智慧財產權（quasi-intellectual property）的情況下，

該等條款可以防止搭便車。此外，有關職業證照（*anticompetitive occupational licensing*）的爭議，或可藉由產業內人士組成之專業機構進行監管，例如醫學、律師、牙醫、工程師等協會，並輔以反托拉斯法規查處無合理事由損害競爭且不適用豁免之違法行為，應可有效處理。

（五）羅斯福研究所 Marshall Steinbaum 博士就「消費者福利標準的缺陷與可能的替代品」（*The Deficiencies of the Consumer Welfare Standard and Possible Replacements*）議題進行簡報。

1. 針對消費者福利標準無法良好運作的原因，S 博士認為或可就供應鏈中保護競爭與消費者損害請求間之緊張關係進行討論，相關範疇包括：①水平結合：「效率」解釋為降低邊際成本，但這也可能是反競爭獨買力量的運用；②垂直交易限制：對於具有市場優勢地位供應商及消費者有利，但對經銷商不利；③加盟互不挖角協議：對消費者有利，但對勞工不利等。至於經濟效果部分，以技術產業的商業模式為例，消費者運用其個人資料換取低廉或免費的商品或服務，而事業則利用此類個資對消費者進行廣告定位。
2. 有效率的競爭標準（*Effective Competition Standard*）旨在降低整個供應鏈的集中度，而非為特定關係人提供特權。競爭法主管機關與法院應維護競爭市場結構，以保護個人、消費者與生產者，為競爭對手保留機會並促進個人自主與福祉。競爭法針對勞動市場與勞工所進行之分析，與針對產品市場及消費者考慮的情形相同，對於危害勞工的薪資、就業、工作公告（*job-posting*）與工作品質等範疇，皆是損害競爭的初步事證。而互不挖角協議與競業禁止條款等限制，對具有市場優勢地位事業而言皆為違法行為。而獨買化（*Monopsonization*）則指利用勞動市場力量進行反競爭行為，以獲得或維持獨買的情形。
3. S 博士並就勞動市場獨買與零工經濟平臺（*gig economy platforms*）間關係進一步說明。諸如 Uber、Lyft、Handy、Care.com 等美國零工經濟勞動平臺，將服務提供者歸類為獨立承包商而非員工，藉以規避就業監控與「損益」（*profit and loss*）的法律檢驗，進而引發具市場優勢地位事業對獨立承包商的合約限制是否減損競爭的議題。另與雇主權力有關之競爭政策，則包括消費者福利標準以及勞動市場不完全競爭的經濟意涵。
4. 競爭法對剝削性商業模式（*exploitative business model*）的合法化扮演重

要角色，特別是揭露合法的灰色地帶，明確劃分勞動監管與競爭法之界限。另以 American Needle 案為例，Benjamin Klein 認為無論加盟業者對加盟主行為的合約控制範圍為何，其合約關係在經濟學中係視為兩家獨立公司間的協議，而非單一公司。

(六) 美國：

1. 勞工反托拉斯疑慮涉及買方力量者，如減少競爭勞工而降低薪資、福利與其他就業條件；藉由反競爭協議產生或增強獨買力量；事業透過結合得以增強誘因與能力，減少投入以壓低成本或增加議價槓桿等。而常見的潛在的反競爭行為，包括互不挖角協議（在美國屬當然違法）、薪資固定協議、競業禁止條款、促進勾結之資訊交換等。
2. 美國司法部（USDOJ）勞動市場相關執法案例，例如：1994 年起訴猶他州健保人力資源管理協會、2007 年起訴亞歷桑那州醫院及健保協會、2010 年起訴 Adobe、Apple、Google、Intel、Intuit 與 Pixar 間簽訂定之互不挖角協議、2010 年起訴 Lucasfilm（Lucasfilm 與 Pixar 簽訂不透過隨機招募電話（cold-call）聘請員工之協議）等。另 2016 年 10 月美國司法部與聯邦交易委員會（USFTC）公布「反托拉斯人力資源專業人員處理原則」（Antitrust Guidance to Human Resources Professionals），USDOJ 將就互不挖角與薪資固定協議進行刑事偵查。
3. USDOJ 並於 2018 年起訴 Knorr-Bremse AG 與 Westinghouse Air Brake Technologies。Knorr 與 Wabtec 簽訂互不挖角協議，由於 USDOJ 認為相關違法協議至少可以追溯至 2009 年，該等協議係由高階管理人員執行，且 Knorr 與 Wabtec 各自都與 Faiveley Transport（2016 年與 Wabtec 結合）簽有類似的互不挖角協議。基於該協議已於 2016 年 10 月前終止，爰 USDOJ 透過民事訴訟程序提起訴訟，並以和解收場。和解內容包括 7 年禁止令（injunction）、未來調查的合作義務，並要求通知兩公司所有美國員工、招募人員以及鐵路產業有關本案和解及義務之相關內容。
4. 另依勞動獨買損害理論（Labor Monopsony Theory of Harm）指出，結合效果可能大大減損勞動市場競爭，這是由於在面對假設性獨占檢定下，勞動市場具微幅但顯著的薪資減少，市場界定著重於勞工可能的替代雇主；倘若地理位置限制部分勞工轉換雇主的意願或能力，則相關地理市場就會受到限制。美國水平結合處理原則自 1982 年起即已肯認是項理論

並據以執法。

(七) 日本

1. 由於資訊及通訊科技 (ICT) 或開放式創新 (open innovation) 之發展、求職平臺的出現、勞動力短缺等因素，外部專家的重要性與日俱增；基於勞工獲取資訊的機會低於雇主且談判能力普遍不足，因而日本公平會有必要就人力資源市場適用日本獨占禁止法情形提出見解。日本公平會 (JFTC) 「人力資源及競爭政策研究小組」於 2018 年 2 月提出報告，釐清勞動市場反競爭行為的評估架構，並對利害關係人，如雇主、自由職業者等進行調查與訪談。
2. 雇主與員工間簽署的勞動契約受相關勞工法規保障 (例如勞工標準法) 並不適用日本獨占禁止法；而適用日本獨占禁止法之交易或契約，包括雇主間有關員工的協議，原則上應受日本獨占禁止法規範；另外，承包商與契約工 (獨立工作而不同於「傳統」員工) 間之契約，亦適用該法。
3. 日本獨占禁止法適用於勞動市場的行為，包括：
 - (1) 多位雇主的一致性行為 (concerted practices)：與員工薪資或報酬有關的協議、與轉移或轉換工作有關的協議 (所謂的互不挖角協議)、為提供特定商品與服務的員工所規定之特定資格或標準、交換過去以及客觀等相關就業資訊等。日本公平會作成決定時，須考慮反競爭效果、促進競爭效果、社會或公共目的、實現目的手段之合理性。
 - (2) 單一雇主之單方行為：例如保密義務、競業條款、排他性義務、提供不正確交易條款等。日本公平會之考慮因素則包括減少自由競爭、不公平競爭手段、濫用優勢議價地位等面向。
4. 為提高雇主對競爭法遵法之認知，日本公平會已針對雇主舉辦 32 場「人力資源及競爭政策研究小組」報告之座談會，目前雇主方面相關改善情形，諸如日本橄欖球聯盟廢除「許可證」制度、日本音樂企業協會於其合約刪除或修改轉讓限制條款、日本拳擊聯合會與日本田徑協會刻正考慮修改防止運動員轉隊之規定等。

二、「金融市場 (金融科技) 之數位顛覆」(Digital Disruption in Financial Markets (FinTech)) 圓桌會議

- (一) 本次會議除討論關於金融市場傳統議題，諸如金融穩定性、系統性影響、監管與競爭等外，並聚焦於金融科技與大型科技公司以及其與傳統金融機

構競爭關係。本議題共計 15 國以及 BIAC、歐洲消費者聯盟 (BEUC) 等提出書面報告，西班牙巴塞隆納 IESE 商學院 Xavier Vives 教授、香港大學亞洲國際金融法研究院資深研究員 Janos Nathan Barberis 先生以及德國數位銀行執行長 Jérémie Rosselli 先生、德國聯邦金融監理處 (BaFin) 金融技術創新部門 Thomas Deckers 先生及英國 Santander 銀行創新總監 Stephen Dury 先生等學者專家及實務界人士參與討論。

(二) 本次會議係邀請西班牙巴塞隆納 IESE 商學院 Xavier Vives 教授以「銀行市場之數位顛覆」(Digital Disruption in Banking) 為題撰寫背景文獻，並於會中進行說明。

1. 數位顛覆 (Digital disruption) 的首要衝擊將會削弱傳統銀行的利潤率，並增加銀行市場的競爭壓力及可競爭性。而長期造成的影響，則將取決於大型科技公司 (BigTech) 參進市場的程度及是否有壟斷市場的意圖。如果大型科技公司全面參進市場，則傳統銀行的經營將面臨困境。傳統銀行可選擇成為平臺，直接與大型科技公司競爭，並透過既有的客戶群、較高的信任度及遵循管制法規的能力來補足其競爭優勢，或是提供大型科技公司無法提供的專業性金融產品。
2. 銀行業的數位顛覆將有助於克服資訊不對稱的問題 (利用大數據及人工智慧技術解決)，提供友善的消費者服務界面及更高的服務品質，並取代過時的技術，銀行業將轉向以客戶為中心的經營模式。前述的改變將為傳統銀行帶來巨大的挑戰，因為傳統銀行必須更新其技術平臺、在低盈利的環境下降低分行的成本，並試圖以新的服務標準與新進業者競爭。維持市場競爭力的關鍵在於賦予消費者個人數據的所有權及可攜性，及平臺間的數據互通性，以降低消費者的轉換成本。
3. 因此，對傳統銀行而言，其組織必須進行重組及整合，以因應大型科技公司參進市場所帶來的衝擊。而實際上，大型科技公司已逐漸參進銀行服務的市場，因為金融服務與其擁有的客戶、產品之間的互補性很高，惟重要的是管制法規將如何處理大型科技公司參進銀行市場的情況。
4. 數位顛覆亦對監管機關帶來巨大的挑戰，監管機關必須在促進競爭及創新下，同時保護金融市場的穩定，且必須協調彼此的監管措施及競爭政策，以避免監管法規成為市場的參進障礙。例如，對於新進業者進行輕度的監管措施可能會促進競爭，但亦可能降低其獲利能力、增加其風險

承擔的誘因，反而將系統性的風險轉移至非銀行實體，就如同 1907 年、2007 至 2009 年導致美國金融危機的影子銀行一樣。

(三) 香港大學亞洲國際金融法研究院資深研究員 Janos Nathan Barberis 先生簡報「貨幣革新：金融市場的競爭願景」(The (r)evolution of Money: Competitive Landscape in Financial Service)。

- 1、本報告指出金融科技 (FinTech) 演變的階段為：
 - ①1866 年至 1967 年間：金融屬於一種基礎設施，由電報及電話的技術所構成；
 - ②1968 年至 2008 年間：金融為銀行業所主導，並發展出自動提款機及電子化銀行 (E-Banking) 等技術；
 - ③2009 年至今：經過 2007 年金融危機後，許多新創公司對金融產業進行改革、創新，並發展出 P2P 借貸 (即個人間借貸)、信用評分 (Credit Scoring) 等服務。B 先生認為，未來將以後端即服務 (Backend as a Service, BaaS) 為技術基礎，並發展大數據、人工智慧、物聯網及去中心化 (decentralized) 等服務。
- 2、B 先生並進一步提出對於金融科技管制分析架構的 10 個步驟，包括：
 - ①金融科技的管制架構：以法規為基礎、以原則為基礎或自我管制；
 - ②金融科技的管制應以誰為目標：新進業者、既存業者、兩者或其他業者；
 - ③是否應該管制：針對制度、程序或人進行管制；
 - ④如何處理新進業者：新訂法規或舊有的管制法規；
 - ⑤管制的層面為何：管制廠商或管制網絡關係；
 - ⑥管制架構的持續性：暫時性的管制或永久性的管制；
 - ⑦管制的範圍為何：超國界、區域或競爭領域；
 - ⑧管制機關為何：現有的管制者、新的管制機關 (科技、法務或財政機關)；
 - ⑨監理沙盒 (Sandbox) 的角色為何：改變文化、促進金融科技及法遵科技 (RegTech)；
 - ⑩管制所欲達到的目的：消費者保護、金融穩定、審慎監管或促進競爭。

(四) 德國數位銀行執行長 Jérémie Rosselli 先生於會中簡要說明 N26 純網路銀行的運作，簡述如次。

1. R 執行長首先介紹 N26 純網路銀行。該銀行為成立於德國的金融科技新創公司，目前已獲取營業執照並於歐洲地區開始營運，該銀行致力於從消費者的觀點思考，於 2019 年 2 月已有 250 萬以上的使用者，未來將進軍美洲市場。
2. 消費者透過該銀行的行動界面可輕易地建立銀行帳戶，並透過手機使用

存款、付款及轉帳等服務。該銀行的目標在於成為世界各地消費者喜愛使用的銀行，提供消費者使用銀行服務的新選擇、更好的數位金融服務使用經驗及更優惠的服務價格。

(五) 德國聯邦金融監理處 (BaFin) 金融技術創新部門 Thomas Deckers 先生以「大數據遇見人工智慧」為題進行報告。

1. D 先生指出，「大數據與人工智慧」(Big Data and Artificial Intelligence, BDAI) 將可提高市場與市場參與者之間的連結程度，因此，銀行、保險公司與資本市場將較以往更加緊密，並透過使用相同模型、數據或平臺等方式間接地產生相互連結性。然而，高程度的相互連結性可能導致市場變得更加複雜，例如一個市場參與者先前的內部程序分由多個市場參與者掌管，將可能產生新的風險，且因這些風險並非在受監管的公司組織內，該公司將無法識別或管控這些風險，因此，必須從監管的角度評估及解決此動態市場變化所產生的風險。
2. BDAI 在消費者保護方面的運用部分，由於公司可利用 BDAI 的應用程式連結消費者的財務數據與其他數據資料，以獲取消費者個人習慣及特性，但此非常隱私的資料將可能被用來損害消費者的利益。例如，從經濟學的角度來說，傳統上公司並無法獲得消費者個人對產品的願付價格及個人支付能力，然而，公司使用 BDAI 技術後將能深入瞭解廣大消費者群體的願付價格及支付能力，並能藉此作到如進行完全差別取價一樣奪取全部的消費者剩餘。
3. 面對數位的快速發展，監管機關須持續探尋其與科技發展是否保持同步，監管的措施與工作，亦然。而主要的監管原則仍應維持不變，如科技中立性 (Technology-neutral)、相同的事物應適用相同的法規為原則 (Principles-based) 等。未來仍具挑戰性，監管機關須作非常多的工作始能充分回答所發生的管制問題。

(六) 英國 Santander 銀行創新總監 Stephen Dury 先生報告，其報告略以：

- 1、大型科技公司面對金融服務市場之潛在的利益包括網路效應 (network effect)、數據資料優勢、範疇經濟 (economies of scope)、不對稱管制 (asymmetric regulation)，而面對的挑戰則有參進障礙及排他性的要求 (exclusivity requirements)、數據資料的集中程度及阻礙第三人取得數據資料、將產品延伸造成搭售或捆綁銷售的可能性、新進業者仍然在特定

行業的管制之外，例如消費者保護、反洗錢措施及金融穩定方面。

- 2、就監管層面而言，D 先生指出對於所有業者均具公平性的監管架構應包含數據資料近用權、關鍵基礎設施近用權、銀行業審慎監管架構及公平租稅。倘若監管機關消極地不進行管制，則將產生弱化金融中介（disintermediation）、逆向選擇（adverse selection）及道德風險（moral hazard）、金融排斥（financial exclusion）及系統性風險等問題。

（七）美國

1. 近年來，司法部反托拉斯署官員分別在各種場合發表健全競爭政策對促進金融科技創新與競爭的重要性。署長 Makan Delrahim 曾指出，反托拉斯法確保企業家及小型企業在利用市場機會發展上發揮重要的作用，例如 Kabbage 及 Square 金融服務新創公司，小型企業獲取資本及支付能力的創新將有助於促進競爭，反托拉斯署即是在為這些企業的公平競爭奠定基礎，並提供其產生顛覆性創新的機會。司法部反托拉斯署認為競爭法執法上必須在金融服務產業與其他產業間取得平衡，以促進創新蓬勃發展，並保護競爭機制，避免競爭機制受到限制競爭行為的影響。
2. 聯邦交易委員會則認為金融科技的創新為消費者與企業帶來好處，包括消費者如何分享、付款及籌措資金。金融科技的發展可降低成本、提高效率，並擴大近用服務範圍、增加便利性。對消費者而言，重要的是金融科技公司與其他企業相同，應遵循基本的消費者保護原則，例如避免不實廣告的宣稱、保護個人隱私與數據資料的安全等，而消費者保護原則及有效的監管制度亦將有助於提高消費者對於金融科技產品的信心。

（八）歐盟

1. 競爭法主管機關需要持續監控金融服務主要參與者的經營活動，包括現有業者、金融科技公司及大型科技公司，以確保競爭機制的正常運作。特別是當新創業者及大型科技公司同時參進市場時，所造成的競爭壓力及平臺效應，均須予以考量。
2. 在確認屬於競爭法的議題後，能及時處理競爭法的問題，以防止在快速發展的數位市場中對事業造成永久性的傷害，是極為重要的，而金融監管亦為需要競爭法的執法來補足。此外，確保立法設計能朝向有利於競爭機制正常運作的方向，競爭倡議能發揮重要的作用，此將使歐洲的消費者能以更低廉的價格、更好的品質及更多的選擇與創新形式，受益於

金融市場有效競爭。

三、「智慧財產權授權與競爭法」專題演講 (Licensing of IP Rights and Competition Law): 美國司法部反托拉斯署署長 Makan Delrahim 先生以「不要停止思考明天: 以市場競爭為基礎的反托拉斯法適用在智慧財產權相關行為上, 始能確保促進創新」(Don't Stop Thinking About Tomorrow: Promoting Innovation by Ensuring Market-Based Application of Antitrust to Intellectual Property) 為題報告。

- (一) 美國競爭法主管機關體認到, 技術標準制定的過程會產生實質性的利益, 而技術標準的制定能使產業的參與者對技術問題共同地提出解決方案。標準本身能使公司降低生產成本, 並有利於消費者; 標準亦能促進大眾的健康與安全, 提高創新、效率及相容性與消費者選擇, 並作為國際貿易的基礎。然而, 共同制定標準並非不會產生風險, 各個選擇透過標準組織共同合作制定及採用標準的公司通常均為競爭者, 因此, 競爭者間如共同協議採用相同的標準, 將會降低競爭及消費者選擇。如果替代性的標準、方法或解決方案阻礙參與競爭, 則市場競爭機制及消費者可能均會受到影響。
- (二) 當授權協議因公平、合理及非歧視 (FRAND) 原則涵義的不確定性而導致協商失敗, 創新及動態競爭將不可避免地受到影響。如果在這些爭議中再施加競爭法的矯正措施時, 將使爭議變得更糟, 此問題在美國尤其嚴重, 例如, 反托拉斯法 3 倍民事損害賠償認定是取決於法院或陪審團認為是否符合 FRAND 原則的決定。因此, 契約條款涵義如產生爭議, 最佳解決方案是尋求契約本身的救濟途徑, 而非尋求反托拉斯法的矯正措施。
- (三) 在美國, 事業違反 FRAND 承諾本身不應作為違反競爭法的主張, 且以事業未遵守 FRAND 承諾為前提所提起之反托拉斯訴訟亦與休曼法第 2 項規定不符。對於擁有智慧財產權者, 在反托拉斯法下並沒有義務依據 FRAND 原則授權, 即使其在契約中已有承諾。如前所述, 尋求契約法已足夠解決此項爭議, 任何以休曼法提起的反托拉斯訴訟將可能產生抑制有利於競爭的行為且降低創新活動。
- (四) 因此, 在此情況下濫用反托拉斯法提起訴訟, 將使應屬契約磋商、談判的範疇偏離自由市場競爭的結果, 並可能破壞創新, 最終本應受益於競爭及創新的消費者, 反將承受對這些爭議誤用競爭法解決的風險。此篇演講的標題源自於著名樂團 Fleetwood Mac 的歌曲「不要停止思考明天」, 提醒

競爭法主管機關重要的是不要忘記動態競爭及創新。如果主管機關將涉及違反 FRAND 承諾的事業行為視為潛在的違反競爭法的行為，主管機關將不再思考明天所產生的創新活動。促進動態競爭是競爭法最好的目標。

四、「智慧財產權授權與競爭法」(Licensing of IP Rights and Competition Law) 圓桌會議

(一) 考量近年智慧財產權授權及其違法案件已成為競爭法執法重要課題，本次會議主要聚焦於自 1978 年「關於商標使用與商標授權」建議書以及 1989 年「關於專利與技術授權協議」建議書等通過以來出現的授權行為。本議題共計 12 個國家及 BIAC 提出書面報告，大會亦邀請美國賓州大學 Herbert Hovenkamp 教授、美國喬治梅森大學教授暨高通公司反托拉斯及智慧財產權政策總監 Koren Wong-Ervin 女士等人出席會議。

(二) 美國賓州大學 Herbert Hovenkamp 教授以「反托拉斯、專利以及公平、合理及無差別待遇」(Antitrust, Patent, and FRAND) 為題於會中簡報。

1. 1988 年美國通過專利權濫用改革法 (Patent Misuse Reform Act)，該法增訂第 271 條第 d 項第 4 款及第 5 款規定：「專利權人不因從事下列行為即被視為專利權之濫用，而不得尋求救濟：…拒絕將專利權授權他人或供他人使用；在專利授權上附加條件，要求被授權人須購買或接受專利權人之另一項專利產品，或在銷售已獲得專利權之產品上附加條件，要求被授權人須向專利權人另外購買其他產品。但如該專利權人對於附加於專利或獲得專利之產品上的條件，在相關市場擁有市場力者，不在此限。」該次修法增加須具備市場力量的要件，限縮專利權濫用原則的範圍。

2. H 教授認為就事業承諾 FRAND 原則的授權義務而言，依據克萊登法第 3 條規定：「事業出售不論是否具有專利權之產品，就該等產品為統一訂價、價格折扣，並附條件要求買受人不得與該競爭者進行交易，而有造成減少競爭或獨占之虞者，應屬違法。」如事業附加條件拒絕授權的行為有造成不合理的市場排除或限制交易的效果時，則可能違反競爭法。曾經承諾以 FRAND 原則授權的專利權人，如嗣後未為授權行為，其他如衡平法上的禁止反言原則 (equitable estoppel) 亦可適用。

(三) 美國喬治梅森大學教授暨高通公司反托拉斯及智慧財產權政策總監 Koren Wong-Ervin 女士報告，摘要如下。

1. 依據經濟模型的結果，垂直整合的標準必要專利權 (SEP) 持有人倘若

拒絕授權給下游元件（component）層級的競爭同業，並不會對該元件層級市場產生封鎖效果，其條件如下：①該專利權人未在元件層級上主張專利權；②該專利權人以 FRAND 原則將其 SEP 專利組合授權給下游（最終產品）製造商，無論該下游製造商所取得的元件是來自該專利權人的從屬公司或競爭同業。

2. 當滿足上述條件時，最終產品的製造商可選擇該專利權人的產品組合（具專利權的元件），或自訂產品組合（向該專利權人取得授權，並向其競爭同業購買元件），此種捆綁銷售行為並不會扭曲競爭機制。在福利效果方面，相較於以終端產品計算專利費用的產業慣例，如在元件層級上計算專利費用，將因雙重邊際化（double marginalization）及轉嫁的誘因而提高消費者購買產品的價格。例如，當強制要求高通公司轉以元件層級計算專利費用時，將因消費者終端產品價格的提高而造成全球每年約 20.54 億美元的福利損失。

（四）歐盟

1. 歐盟對於智慧財產權的授權行為與競爭法之間的關係是規範在「技術移轉指導原則」（Technology Transfer Guidelines，即 Guidelines on the application of Article 81 of the EC Treaty to technology transfer agreements）中，歐盟指出 2 項執法原則，第一，智慧財產權法賦予權利人有排他、獨占的權利，但並不意味智慧財產權的行使不受競爭法的規範；第二，智慧財產權與競爭政策應往相同的方向發揮作用，因為兩種法律體系均有促進消費者福利及資源有效配置的共同目標。
2. 近年來，競爭法在智慧財產權領域的執法行動主要是涉及標準必要專利的授權行為。就涉及標準必要專利的拒絕授權行為而言，其爭點在於標準必要專利權人是否可拒絕授權或有授權的義務。一般來說，事業理當可以自由選擇其業務的合作夥伴，亦可自行決定是否授予相關的智慧財產權，但在例外的情形下，拒絕授權競爭者的行為可能會構成濫用優勢地位違反競爭法的行為。
3. 依據歐盟法院的判例法，在下列情況下必須視為例外的情形：①拒絕授權的行為涉及在相鄰市場上從事特定活動所不可或缺的產品或服務；②拒絕授權的目的是欲排除相鄰市場的有效競爭；③拒絕授權的行為會阻礙新產品的出現。當個案事實有前述情形時，將可認定智慧財產權人有

濫用優勢地位的行為。

（五）日本

1. 日本獨占禁止法第 21 條規定：「依照著作權法、發明專利法、新型專利法、新式樣專利法或商標法行使權利之行為，不適用本法之規定。」亦即當事業的行為不被認定為依智慧財產權法行使權利之行為，則將受到獨占禁止法的規範適用。換言之，任何表面上看似行使智慧財產權的行為，如與智慧財產權法規範目的（即激勵事業實現其創新的努力與技術的利用，並考量事業行為的意圖與對競爭的影響程度）相違背，則該事業的行為將不被認定為依法行使權利之行為。
2. 日本報告指出，在資通訊（ICT）產業的發展下，實務上已觀察到許多涉及標準必要專利權人的案例，對此現象，日本公平會進行有關標準必要專利權人尋求禁制令的調查，釐清標準必要專利權及授權行為的實際情況。據有些調查受訪者表示，標準必要專利權人拒絕授權的行為可能阻礙其研發、產品生產及銷售活動的發展，在某些情況下亦可能對競爭產生實質性的限制效果。因此，日本公平會在 2016 年修訂智慧財產權處理原則，將對於標準必要專利權人的觀點納入其中。
3. 依據修訂後的智慧財產權處理原則，明文規定倘若標準必要專利權人已承諾願依 FRAND 條件授權時，其後實際上卻對於有意願取得授權者（willing licensee）拒絕授權或以標準必要專利權對於有意願取得授權者提出訴訟排除其利用，均將被認定為違反競爭法。

（六）韓國

1. 近期在資通訊領域有許多涉及濫用智慧財產權的競爭法案件，由於技術的生命週期短，在資通訊產業的市場情況亦快速地產生巨大變化，而及時進行競爭執法為關鍵因素所在。然而，由於資通訊技術等高科技產業的案件往往較為複雜，需要進行經濟分析及經各種司法審查程序，故處理該等案件上需耗費較多的時間。
2. 大部分的智慧財產權並不僅在特定國家或司法管轄權註冊，而是在全球各地註冊，故事業濫用智慧財產權的行為亦會影響整個全球市場，包括美國、歐盟、中國大陸、臺灣及韓國等的競爭法主管機關對於高通濫用獨占地位行為的案件進行裁罰或向法院起訴。在事業濫用智慧財產權的案件是屬於全球範圍的情況下，全球性事業與競爭法主管機關在資訊不

對稱的可能性就相對提高，單一的競爭法主管機關較難以瞭解其他競爭法主管機關的調查狀態，且僅能獲取有限的資訊。因此，如要克服此種資訊不對稱的情況，各國競爭法主管機關的合作就相當重要。

3. 實際上，每個司法管轄權的法律體系及市場情況不同，競爭法主管機關的國際合作在處理智慧財產權濫用的案件上可能較卡特爾案件更不容易。然而，為共同實現回復市場競爭秩序的目標，競爭法主管機關之間以一致的方式促進合作仍有其必要性。

五、「科技、媒體與電信產業之垂直結合」(Vertical Mergers in the Technology, Media and Telecom Sector) 圓桌會議

(一) 本次圓桌會議主要討論垂直整合與相關的封鎖風險如何成為媒體結合案件的重要議題，同時探討各國處理媒體結合案件之經濟福利與多元目標。本議題包括我國在內共計 22 國以及 BIAC 提出書面報告，除 OECD 秘書處外，並邀請英屬哥倫比亞大學 Margaret Slade 教授、美國加州大學柏克萊分校 Carl Shapiro 教授、美國賓州大學 Christopher Yoo 教授以及英國通訊管理局首席經濟學家 Luisa Affuso 等參與討論。

(二) OECD 秘書處競爭專家 Pedro Gonzaga 先生，首先就本節議題「科技、媒體與電信產業之垂直結合」(Vertical Mergers in the Technology, Media and Telecom Sector) 進行簡要說明。

1. 據統計，結合相關文獻約有 99% 關注競爭風險，而僅 1% 側重於效率，目前已有許多研究提出對競爭者造成損害的事證(如封鎖)，但對消費者損害的證據較為有限。另外，水平結合約占競爭法主管機關結合審查案件之 87%，而垂直結合案件僅占 8% 左右，且大多數結合決定會施以矯正措施，真正禁止結合的案例很少，同時大部分主管機關認為垂直結合比水平結合的競爭疑慮較少，係因垂直外部性與經濟範疇使得垂直結合所產生的淨福利效果為正，同時垂直結合只會間接損害競爭。
2. 主要的垂直損害理論包括投入封鎖、客戶封鎖、濫用商業敏感資訊、排除破壞性賣方及買方、交換敏感資訊等，惟實務中很少研究替代理論，如價格歧視。為瞭解結合案件產生之損害是否大於效率，目前常運用「能力-誘因-效果」(ability-incentives-effects) 架構進行評估。
3. 就執法角度而言，相較於禁止結合決定，施以矯正措施的限制較少，雖然結構面矯正措施常為競爭法主管機關的首選，但行為面矯正措施可能

更適合用以處理垂直損害。依據相關統計，競爭法主管機關審查垂直結合案件時，62%的案件施以行為面矯正措施、9%為結構面矯正措施，而禁止結合決定約占 17%、放棄申報之結合交易則占 12%；又 2017 年結合審查案件涉及消費者與零售業者約占 16%、工業與製造業約有 29%、生命科學產業約 13%，而科技、媒體與電信產業則約占 16% 等。

(三) 英屬哥倫比亞大學 Margaret Slade 教授簡報「垂直整合與結合：效率與競爭損害」(Vertical Integration and Mergers: Efficiencies and Competitive Harm)。

1. S 教授認為大多數垂直結合具有經濟效率，僅需要特別關注少數具有競爭疑慮之案件，因而有效篩選極為重要。與水平結合相比，生產效率與配銷效率不太可能促進垂直結合；相反的，轉讓無形資產、減少締約成本與提供誘因等皆為垂直結合較為常見的目的。相較於其他類型的垂直效率，理論與實務皆過度強調消除雙重邊際化；垂直關係比水平關係更為複雜，這是因為水平結合涉及一個相關市場，而垂直結合則涉及包含上、下游市場；故而用於篩選水平結合的技巧不太適合垂直結合案件。
2. 競爭法常就消除雙重邊際化進行討論，例如對於多項產品公司 (multiproduct firm) 而言，當整合性產品 (integrated product) 價格下降時，非整合性產品價格可能上漲、平均價格會上漲，以可口可樂和百事可樂收購其瓶裝商為例，Dr. Pepper 價格上漲且軟性飲料平均價格上漲。封鎖係透過在另一市場使用市場力量以限制某市場的產出，在實證文獻中受到最多青睞。許多學者並不直接評估封鎖，而是檢驗垂直整合事業是否偏愛其整合性產品。倘若垂直整合降低生產或交易成本，或者消除雙重邊際化，無論市場結構或封鎖強度為何，任何事業都會偏重其整合性產品。導致封鎖的結合案件對市場不一定有害，結合雖可能導致封鎖也可能同時消除既有的封鎖，例如 Turner Broadcasting 與 Time Warner 結合後未整合的頻道被封鎖 (如 Fox News and Disney)，而結合前，許多 Turner 頻道被 Time Warner 封鎖，而結合後自然就排除這個問題。
3. 常用來預測水平結合效果之方法包括向上調價壓力毛指數 (GUPPI)、水平結合模擬 (horizontal merger simulations) 等，若將該等方法直接用來衡量垂直結合案件時可能會有問題。GUPPI 並不是預測結合後價格指標，而是用來預測價格變化方向，即改變價格的誘因。其優點為計算簡單、

無需非結合關係人之相關資料、無需進行市場界定，而缺點則是未考慮競爭者對售價變動或是成本與售價變動的反應。此外，亦有學者提出 3 項垂直衡量指標 (vGUPPIs)，包括結合事業向下游競爭者收取的要素投入價格 (vGUPPIu)、下游競爭者因其要素投入價格上漲所對應的售價 (vGUPPIr)、結合事業的產品價格 (vGUPPIp)。其缺點除具有所有水平指標的缺點外，衡量指標由 1 項增加為 3 項、需要非結合事業 (即競爭者) 的資料、必須確認競爭對手、需要更多的轉移比率 (diversion ratios) 以及成本變動資訊、vGUPPIu 預測未整合競爭者之價格上漲等。

4. 另外，水平結合模擬 (horizontal merger simulation) 可預測結合後的價格，需要先預估產品需求、邊際成本、市場假設 (通常是差異化產品的 Bertrand 模型) 後，可獲得每個公司的利潤函數與利潤最大化的一階條件，而 n 個一階條件可用來處理結合後的 n 個價格，其中 n 為產品數量。但依水平結合模擬模型的回顧性分析發現，其預測準確度不高，係因結合模擬法對需求規格較為敏感，倘若模型假設與市場一致，模擬法應可成為有用的結合評估工具。另一方面，垂直結合模擬比水平結合模擬更為複雜，必須界定兩個市場，一個上游與一個下游，以及兩市場的介面，進行 2 組 Bertrand 模型，行動時點亦至關重要。
5. 用於預測垂直結合案件的工具較水平結合複雜，因此更可能出現不準確的預測結果，無法只用單一方法或簡單模型去衡量所有情況，有必要認真注意預測的細節，如果使用得當，這類工具即可作為補充結合案件的傳統分析，而非僅僅作為篩選工具。

(四) 美國加州大學柏克萊分校 Carl Shapiro 教授就「垂直結合分析：投入封鎖實務」(Vertical Merger Analysis: Input Foreclosure in Practice) 提供見解。

1. 有關投入封鎖的分析要素，針對參與結合事業部分，著重於上游投入要素 (input) 事業與下游產品或服務事業間是否具有消除雙重邊際化效益，此外，仍須考量結合事業之上游市場是否具有投入替代、參與結合之上游事業是否有能力提高下游競爭對手成本 (raising rivals' cost, RRC)、結合事業之下游競爭對手的客戶轉與參與結合之下游事業交易的移轉率 (diversion) 等。S 教授並以 AT&T 與 Time Warner 結合案為例進行討論。
2. AT&T 與 Time Warner 結合案之上游投入要素事業為影音內容發行公司 Turner Content，下游為直播衛星電視 DirecTV，而作為投入替代之影音

內容則有 Viacom、Disney、Fox、NBCUniversal，而下游競爭對手則是多頻道影音節目運營商（MVPD），包括 Comcast、Charter、Dish。本案就投入要素是否重要、移轉率是否顯著、利潤是否重大等三步驟評估後發現，預估結合後 Turner Content 價格將上漲。此外，消除雙重邊際化（Elimination of Double Marginalization）係推定結合後的結果，為要素投入之結合前價格與經濟成本間的差異，同時，消除雙重邊際化可能不是結合帶來的特定效率，且可使參與結合之下游事業成本降低；如果要素投入被下游競爭對手廣泛使用時，則消除雙重邊際化效果將會很小。AT&T 與 Time Warner 結合案中，因為 Turner Content 在各 MVPD 被廣泛使用，所以消除雙重邊際化效果比較小，而 DirecTV 降價對 Turner Content 訂戶基礎的影響很小，同時估算之消除雙重邊際化每月每位訂戶為 1.20 美元，遠低於 Turner Content 收取的價格。

（五）美國賓州大學 Christopher Yoo 教授針對「科技、媒體與電信產業之垂直結合」(Vertical Mergers in the Technology, Media and Telecom Sector) 探討「能力-誘因-效果」架構、理論與實證的角色等面向。

1. 傳統常使用「能力-誘因-效果」(ability-incentive-effects) 架構評估垂直結合損害理論，而矯正措施則作為最後把關。Y 教授認為，競爭法主管機關進行評估時所參採之理論與實證，須能有效運用「能力-誘因-效果」架構分析各種損害理論，且該分析結果除能獲得實證支持外，並可用來設計矯正措施。Y 教授並以 Microsoft 案進行簡要說明³。
2. 美國司法部與 19 州的州檢察機關認為，微軟將網頁瀏覽器 IE (Internet Explorer) 免費搭售視窗作業系統 Windows，除利用特定的 Java⁴阻斷其他作業系統(Operation System, OS)進入市場，並利用電腦製造商(OEM)與網路服務供應商(ISP)間的合約，意將 Netscape 之瀏覽器 Navigator 趕出市場之外並維持 Windows 獨占，而濫用市場優勢地位，因此向美國聯邦地方法院提起訴訟；本案並經地方法院判決，將微軟垂直分割為作業軟體系統及應用軟體系統 2 家公司，惟本案最後以和解收場。
3. 至有關能力分析部分，一般取決於市場結構的先決條件，包括主要市場

³ Y 教授係以 Brennan 於 2001 年針對 Microsoft 案的研究結果，主要說明關於瀏覽器與作業系統、Microsoft Office 與作業系統等之垂直整合範疇。

⁴ Java 是一種廣泛使用的電腦程式設計語言，擁有跨平臺、物件導向、泛型程式設計的特性，廣泛應用於企業級 Web 應用開發和行動應用開發。詳參 <https://zh.wikipedia.org/wiki/Java>。

的集中度、鄰近市場的集中度與進入障礙等；再者，亦須視需求與供應替代情形而定，以影片為例，如電纜網路（cable networks）與短篇影片的成長、網路影片分銷商（online video distributors）與長篇影片的成長等。此外，近來也浮現新興問題，即數據的應用。

4. Fisher 於 1989 年提出之一般化與例證理論指出，一般化理論（generalizing theory）係仰賴相當一般性的假設，以建立廣泛適用的主張；而例證理論（exemplifying theory）則是採用特別的假設來顯示特定情況下的事項。此外，理論主要是用來提供可能性定理（possibility theorems），如針對「單一獨占利潤理論」（single monopoly profit theory）的批判、肯認後芝加哥學派模型（post-Chicago models）等。另有關理論模型的設計部分，當採行「如 P 則 Q」形式時，則非常適合用來表示各種可能性，而結果則取決於 P 是否為真；又理論模型必須參數化以利分析，如 Whinston 於 1990 年的搭售模型、提高競爭對手的成本等。
5. 此外，Whinston 指出許多模型並未評估效率，而 TMT 市場結構往往具有效率，且品質外部性常有利於垂直整合，特別適用於平臺與通用技術（general purpose technologies）。同時因為實證文獻的不確定性、誤報風險、創新市場失敗經驗等因素，使創意內容比發明遭遇更多困難，且限制盈利能力的動態後果。歐盟認為競爭法制與監管法規互為補充，而美國法律則視競爭法與監管法規相互替代，這是由於監管法規削弱反托拉斯責任的必要性，同時競爭法主管機關可更為有效監督矯正措施，典型案例如價格擠壓（price squeezes）。

（六）英國通訊管理局首席經濟學家 Luisa Affuso 女士針對「科技、媒體和電信產業的垂直結合之執法挑戰」（Vertical mergers in the Technology, Media and Telecom Sector - Enforcement challenges）簡要提出相關見解。

1. 技術革新與融合導致商業模式快速變化並促使垂直整合增加，例如固定/移動通訊，以及媒體內容的創建、聚合與分發等。再者，在不同市場垂直鏈不同階段出現的數位生態系統以及創新的貨幣化模式，對競爭法標準分析架構產生重大挑戰。動態的科技、媒體與電信（TMT）市場引發垂直結合審查相關的基本議題，包括由於預測技術進步的難度，結合決定是否具有可靠性等。
2. A 女士認為，評估垂直損害理論時亦應納入產業主管機關相關措施，這

是由於現行監管制度可能就已排除結合事業封鎖的能力或動機，以 BT/EE 案為例，英國通訊管理局（Ofcom）對移動回程網路存取（mobile backhaul access）的監管措施已消除事業可能的投入封鎖風險，而定期法規檢視或有助於確保相關決策得以因應科技變革。再者，基於產業主管機關得以設計、監控並執行各種行為面矯正措施（如 KPN/Reggefiber、Google/ITA、Qualcomm/NXP 案等），且定期審查或有助於確保矯正措施經得起時間考驗，而使產業主管機關對於垂直結合案件扮演一定的角色。此外，基於產業主管機關提供的建議不限於競爭範疇，而使其能有效評估相關損害，如媒體多元化（Fox/Sky 案）、隱私權等。

3. 平臺在生態系統的革新為結合評估帶來重要課題，科技公司或可利用垂直結合消除潛在競爭對手威脅，並提高利用市場力量的能力。然而，結合審查的短期焦點並不適合用來觀察潛在的長期動態效果，而使競爭法主管機關在評估垂直結合之損害與效率時面臨挑戰，例如 Facebook/Instagram、Facebook/Whatsapp、Google/DoubleClick 案等。
4. 有鑑於快速的技術創新對垂直結合的傳統執法方法帶來重大挑戰，特別是數位平臺，A 女士認為，結合管制以及反托拉斯法並非處理數位時代下市場失靈適合的工具，如果技術市場的潛在問題源於市場失靈，則需適當進行事前管制，而非要求結合管制與競爭政策進行改革。

（七）我國：

1. 公平會對於事業結合案件之審查係屬事前審查，為防止市場結構惡化，避免結合造成經濟力量過度集中、限制市場競爭而進行管制。實務上適用一般作業程序所審理之垂直結合案件並不多，而參照結合處理原則所列之各項因素亦多採用質性分析。再者，公平會對於結合申報案件的審查標準，係依公平法規定為綜合評估整體經濟利益及限制競爭之不利益，而結合處理原則針對水平結合、垂直結合與多角化結合，分別列出審查案件的考量因素。
2. 公平會於審查垂直結合案件時，倘參與結合事業市場占有率總和未達 25%，得適用簡化作業程序，原則上不禁其結合；若參與結合事業市場占有率總和達 25%，則須審酌相關因素綜合評估其限制競爭效果。相較於水平結合，當參與結合之事業，其市場占有率總和未達 20% 始得採簡化作業程序之規定，公平會處理垂直結合案件之態度較為寬容。公平

會自 2011 至 2018 年共計審查 33 件涉及垂直分析之結合申報案，每年平均約有 4 件垂直結合申報案，占各該年度整體結合申報案件數之 14.3%，主要涉及科技、媒體、電信、金融保險、積體電路、資訊硬體等產業。囿於時間因素，本會書面報告內容未獲主席提問。

- 六、「競爭組活動與全球關係報告」(Report of the Division Activities and Global Relations): OECD 秘書處除報告其 2018 年 OECD 全球關係最新情形外，並邀請 OECD 匈牙利區域競爭中心與韓國政策中心競爭計畫負責人分別說明渠等 2018 年所舉辦之各項研討會，以及 2018 年全球競爭論壇、2018 年拉丁美洲和加勒比論壇等會議之辦理情形。此外，秘書處並宣布將於秘魯籌辦 OECD 拉丁美洲區域競爭中心。
- 七、「新產品市場管制」簡報 (Presentation of the new PMR): OECD 經濟處代表受邀於會中簡要說明新的產品市場管制 (New Product Market Regulation, PMR) 之指數結構，主要包括網路產業、服務業、跨產業監管領域等範疇，該指數依據大型資訊資料庫的資料來源，可分為整體經濟指數以及各別產業指數等兩大類量化指數，有助政策制定者瞭解國家法規未與國際接軌之領域、追蹤改革期程、研究法規作業實務與經濟成效之關聯、提升法規作業實務之知能等面向。
- 八、各國 2018 年競爭政策報告 (Annual Reports on Competition Policy): 本年秘書處改變作法，從原本將所有國家分為上半年與下半年度等兩次提出，自本年度起改請所有國家一律於 6 月例會提交 2018 年年度報告。根據競爭委員會主席團的建議，僅邀請少數國家於會中口頭簡報其重要發展情況 (例如法制革新、新政策方法、重要決定等)，本年係由秘魯、烏克蘭、墨西哥等國各進行 10 分鐘之口頭報告，分別介紹其於 2018 年重要之法制革新與處分案例。
- 九、未來討論題目：本年 12 月 CC 例會除就軸輻式協議、市場退出障礙等議題進行探討外，並將辦理墨西哥同儕檢視及哥斯大黎加入會檢視等事宜。另訂於本年 12 月舉辦之「全球競爭論壇」，秘書處除規劃邀請諾貝爾經濟學獎得主 Jean Tirole 教授就進行專題演講，並將就飽受批評之競爭政策、區域貿易協定之競爭條款、結分管制之動態議題等範疇進行討論。

伍、心得與建議

- 一、本次會議討論的「法院審理競爭法案件之標準」議題，與 2017 年 12 月 OECD 全球競爭論壇討論的「對競爭法的司法觀點」議題類似，均是從司法機關審理競爭法案件的角度進行探討，研析各國法院審理競爭法案件的制度、觀點及標準，可見 OECD 近年相當重視此類司法實務的議題，本會除了在撰寫書面報告時能重新審視相關訴訟案件及行政法院見解外，亦能透過參與會議瞭解其他國家的司法實務經驗。
- 二、「智慧財產權授權與競爭法」為近年非常矚目與熱門的議題，OECD 此次的議題安排，除了重新思考相關智慧財產權的建議書是否有更新的必要外，亦藉此機會給予各國發表對於智慧財產權與競爭法的看法，尤其是涉及智慧財產權 FRAND 原則的授權行為與競爭法的關係，各方意見均有其依據與論理，會議主席亦持開放的態度，並無定論。
- 三、鑑於市場動態發展特性，相較於本會使用傳統之質性分析，近年競爭法主要國家常運用各種定量方法衡量結合案件或可帶來之效率與福利，並評估損害市場競爭之程度，會議相關討論重點或可作為本會未來執法之參考。
- 四、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。