

出國報告（出國類別：其他）

出席 2021 年 6 月經濟合作發展組織 （OECD）競爭委員會例會視訊報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳副主任委員志民

胡處長光宇

林科長文宏

楊科長中琳

杜幸峰視察

劉紹貞視察

黃嘉琪視察

王性淵視察

陳淑芳視察

楊哲豪專員

黃明超專員

赴派國家/地區：臺灣，中華民國

出國期間：110 年 6 月 7 日至 6 月 11 日

報告日期：110 年 7 月 1 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」participant）後，即固定派員出席該委員會會議。本次例會共分為 6 月 7 日「第二工作小組-競爭與管制」（WP2）、6 月 8 日「第三工作小組-合作及執法」（WP3），以及 6 月 9 日至 11 日「競爭委員會」（CC）等 3 場會議，主要討論議題包括「產業監管與競爭執法關係」、「競爭遵法計畫」、「數據可攜、數據互通與競爭」、「潛在競爭概念」、「衡量市場競爭方法」等範疇。本次例會由本會陳副主任委員志民率團以視訊方式參與，共計提交 4 篇書面報告，並於會中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、「第二工作小組-競爭與管制」(WP2)會議重點	2
參、「第三工作小組-合作與執法」(WP3)會議重點	5
肆、「競爭委員會」(CC)會議重點	7
伍、心得與建議	12

附錄：

「第二工作小組-競爭與管制」(WP2)會議議程

「第三工作小組-合作與執法」(WP3)會議議程

「競爭委員會」(CC)會議議程

「產業監管與競爭執法關係」我國書面報告

「競爭遵法計畫」我國書面報告

「衡量市場競爭方法」我國書面報告

「2020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 37 個會員國，包括澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、智利、哥倫比亞、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，轄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，即「第二工作小組-競爭與管制」（Working Party No. 2 on Competition and Regulation, WP2）及「第三工作小組-合作與執法」（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。

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」participant）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瞭解，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。

惟自去（2020）年起因新冠肺炎疫情影響，OECD 所屬各委員會無法循例舉辦實體會議，為利會員國間有效交換專業領域知能與經驗，OECD 旋即於去年 4 月起透過視訊方式辦理各項委員會例會及研討會。「競爭委員會」

本（2021）年度例會原分別訂於 6 月及 11 月於法國巴黎舉行，惟本次 6 月例會仍受疫情影響，爰於 6 月 7 日至 6 月 11 日以視訊方式召開，而 11 月例會則視屆時疫情恢復狀況再決定是否辦理實體會議。

本次出席會議人員共計包括 37 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）等代表，以及「競爭委員會」參與者，包括我國、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 7 日「第二工作小組-競爭與管制」（WP2）、6 月 8 日「第三工作小組-合作及執法」（WP3）以及 6 月 9 日至 11 日「競爭委員會」（CC）等會議，我國由本會陳副主任委員志民率綜合規劃處胡處長光宇、林科長文宏、杜幸峰視察、陳淑芳視察、黃明超專員，以及服務業競爭處楊哲豪專員、製造業競爭處楊科長中琳與黃嘉琪視察、資訊及經濟分析室王性淵視察，以及劉紹貞視察等共計 11 人參與本次視訊會議。

貳、「第二工作小組-競爭與管制」（WP2）會議重點

6 月 7 日 WP2 舉行第 71 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。本場次舉辦「產業監管與競爭執法關係」圓桌會議（Roundtable on the Relationship between Regulation and Competition Enforcement），共計 19 個國家（含本會）提出書面報告，會中主持人邀請前開國家（含本會）與會代表以及 3 位學者專家表達見解，會議情形重點摘要如次。

一、倫敦政治經濟學院（London School of Economics）法學院 Niamh Dunne 副教授

（一）不同機關對於競爭執法應在產業管制中所扮演之角色，可能有不同看法。

以產業主管機關之立場，競爭執法未必是解決產業問題最適合、最有效之工具。事實上產業經濟法規遍布於所有產業間，其影響力遠高於競爭法，因此，將競爭執法導入產業法規時，其力道如何拿捏即屬重要。

（二）首先，應思考競爭法主管機關應配合產業主管機關之程度為何。因產業主管機關對於所管產業具有較充分之認識，亦擁有較多政策工具，且也因長期與產業界具有合作關係，故可有效率地解決目前產業上所發生的問題。

因此，競爭法主管機關此時適不適合再介入，並協助產業主管機關發展競爭執法，即有討論空間。

- (三) 當兩機關間對於同一反競爭行為同時設有規範，何者優先適用，係一困難問題。或者應進一步釐清，當產業主管機關已就相關事業之行為有所規範，尚需競爭法介入管制之理由為何，其目的是否僅係在既有之罰鍰基礎上再處以更多罰鍰。惟另一方面亦有競爭法主管機關對於非屬競爭法規範之事項進行處理之案例，如德國先前提到 Facebook 案中即可發現，該案係由競爭法主管機關就資料保護之部分進行處理，此或與部分與會者所處之互動模式有所差異，然此亦為特別可觀之處。

二、美國喬治城大學 (Georgetown University) 法學院 Howard Shelanski 教授

- (一) 從各國報告中可以發現，產業經濟法規常具多元之政策目的，相較於維持市場競爭秩序，產業經濟法規可能更趨向維護其他立法目的。因此，即便競爭執法交由產業經濟法規執行，仍應保有競爭法介入之空間，以防產業經濟法規有所缺漏，且因其係屬補充競爭法規之性質，故應特別注意雖在產業經濟法規中導入競爭規定，但其並非係取代競爭法之功能。
- (二) 當產業經濟法規導入競爭規範時，亦應考量：(1) 該規範之設立是否有助於解決競爭法對於該產業規範之不足之處，(2) 依該規範進行產業管制是否較競爭法更具有效果，以及 (3) 該規範須能促進相關市場競爭發展。最後，亦是最重要者，係規範之設立應避免被管制事業產生企業遵法上之困難。意即，因被管制事業可能需同時遵守眾多法規，倘不同規範間有所矛盾、衝突，即會出現事業遵守某一法令規範卻同時違反另一法律之情形。因此，將這些規範統一由某機關進行管理之好處即在於，該機關得充分調和各項政策目標，如個資、資料安全與競爭等，並得隨時加以調整，較不易出現上述規範衝突之情形。

三、德國聯邦卡特爾署署長 Andrea Mundt 先生：

- (一) 消費者隱私保護與競爭法之互動關係是近期相當受到矚目的焦點。「資料」(Data) 係平臺事業能在市場競爭中取得優勢地位之重要關鍵，擁有資料，即可幫助事業改善服務，建立健全的商業模式，尤其在討論數位經濟時代相關之相關競爭法案件時，「資料」均是不可或缺之重要觀點。
- (二) 此類競爭法案件調查過程中，均必然會遭遇，也必須面對該等事業是否因蒐集、處理資料而取得市場力量。此時即需要透過某些指標以衡量事業對

於資料之行為態樣為何，以及該行為是否正當。該指標得另行加以創設，亦可採用立法者已經制定之既有規範，譬如「一般資料保護規範」(General Data Protection Regulation，下稱 GDPR)。

(三) 2019 年德國即對於 Facebook 蒐集、處理資料之行為展開調查。調查後認定 Facebook 蒐集用戶資料之行為並不符合 GDPR 規定，故最終決定對 Facebook 取得及使用用戶資料之行為做出一連串限制規範。該案值得注意者，係 Facebook 並非因取得及使用資料而導致該平臺擁有市場優勢地位，而係在於其資料之蒐集、處理並不符合 GDPR 之規範，消費者於未有其他平臺可資替代之情況下，僅能被迫同意 Facebook 毫無限制使用其個人資料，因此才使 Facebook 產生優勢地位。

(四) 上述案件目前仍在訴訟程序中，本案訴訟爭點即在於資料保護相關規範之詮釋與競爭法之間之關係。近期因陸續出現類此以蒐集、處理資料作為主要商業模式之平臺相關案件，故歐洲法院對 Facebook 案之見解，將對於釐清此類以 GDPR 作為資料處理指標，並因此產生優勢地位之論述有很大幫助與重要性，對於理解以資料蒐集、處理為導向之行為，以及正確評估該等事業是否具優勢地位是絕對有所助益的。

四、歐盟：數位市場法 (Digital Markets Act，下稱 DMA) 之立法目的非為了取代競爭法，兩者間關係偏向互為補充。因此，DMA 與競爭法之規範亦不完全相同，違反 DMA 之行為亦不必然意味著違反競爭法之規定。競爭執法並不必然導致市場可競爭性之達成，但藉由過去對於競爭執法所累積之經驗，可發現禁止以及規範事業某些行為，對於促進 DMA 所欲達成之市場可競爭性有所幫助，故將該可競爭性認知為競爭執法最終可能達成之結果，屬競爭執法之延伸，或許亦為正確之理解。

五、澳洲：隨著歷史發展，澳洲不論於通訊或是能源領域均存在眾多具有獨占力量之事業，該等事業於競爭法及產業法規間之互動關係，一直受到廣泛討論。該等具獨占力量事業之行為，可能對於市場競爭產生危害，惟倘純粹依賴競爭法，可能尚不足以解決產業所面臨之競爭問題，而立法部門亦認為以產業法規對於競爭法所未及之事項進行管理，較為妥適。於此脈絡下，2019 年澳洲於相關研究中發現，數位市場存有市場力量分配不均之問題，且難依競爭法加以處理，故透過產業法規試圖解決如媒體產業平臺間談判力量不均等問題。惟此並不表示競爭法於數位經濟領域全然未有適用餘地。如澳洲近期

亦對於數位廣告市場進行瞭解，並認為依其市場特性應以競爭法處理較為妥適。據此可知，競爭法或產業法規之適用應是有彈性的，應視產業之性質及結構加以選擇。

六、本會陳副主任委員志民於會中分享本會與產業主管機關間就「特別法優於普通法」涉及競爭議題之溝通協調模式。

(一) 我國於 2006 年有線廣播電視法（下稱有廣法）及衛星廣播電視法（下稱衛廣法）分別導入競爭行為相關規範，以回應外界對於相關業者競爭行為加以明文之呼聲。該法賦予產業主管機關，即國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）更多法源依據，以處理有線電視相關產業發生之競爭議題。當中雖會產生法規競合之可能，如在 2016 年有廣法及衛廣法修正通過後，至本會與通傳會就相關查處分工作出協調結論前，均曾有業者就同一案件同時向本會及通傳會提出檢舉。惟對於此類案件，因產業特別法規中業有規範，應由產業主管機關進行查處較為妥適，故會將相關案件函轉通傳會處理，並通知檢舉人。惟此作法有時亦會使檢舉事業產生相關法規適用上之疑惑，故本會與通傳會於 2019 年就相關查處分工進行協商，並做成協調結論。該協調結論即遵守「特別法優於普通法」之原則，約定有線電視相關事業之差別待遇行為將由通傳會依有廣法及衛廣法相關規定辦理。

(二) 然這並非表示我國公平交易法對於有線電視相關產業即未再有適用之餘地。公平交易法對於有線電視相關事業之競爭行為，倘產業特別法規未有規範，且又涉及公平交易法規定者，仍有其適用，或對於通訊傳播相關法規所未及之主體，如 OTT 或 MOD 平臺相關之競爭行為，仍會由公平會依公平交易法相關規定辦理。故雖有廣法及衛廣法於 2006 年導入競爭行為相關規範，且適用特別法優先於普通法之原則，但如前述，公平交易法於有線電視相關產業仍然存在眾多適用空間。

參、「第三工作小組-合作與執法」(WP3) 會議重點

6 月 8 日 WP3 舉行第 133 次會議，由 Frédéric Jenny 博士主持。本場次舉辦「競爭遵法計畫」圓桌會議(Roundtable on Competition Compliance Programmes)，共計 24 個國家(含本會)提出書面報告，會中主持人共邀請 20 個國家(含本會)與會代表以及 3 位學者專家表達見解，會議情形重點摘要如次。

一、德國：2021 年 1 月競爭法完成修正，明確規定可將事業執行遵法情狀納入

裁處罰鍰的減輕事由，而修法目的係為提供事業誘因執行競爭遵法計畫。未來競爭法主管機關將考量事業於違法行為發生前之遵法計畫內容（例如如何偵測違法行為等），以及違法行為發生後之遵法計畫內容（例如是否有立即陳報主管機關等）。

- 二、法國：2012 年競爭法主管機關將事業執行遵法計畫列為裁處罰鍰的減罰事由，惟於 2017 年起改變見解，認為遵法計畫是事業日常的管理措施，不應是事業執行遵法計畫即可給予減罰獎勵。遵法計畫是風險控管的工具，事業應透過遵法計畫偵測、通報並消弭可能發生的違法行為。
- 三、歐盟：事業執行遵法計畫有其自利因素，因為遵法計畫可以避免違法行為的產生，歐盟歡迎任何努力企業遵法的作為，並認為遵法是事業本應遵守的義務，且會帶給事業利益，也因此無須再給予其他減免罰鍰等額外獎勵。
- 四、美國：美國司法部（DOJ）於 2019 年宣布政策變更，進一步提供激勵事業制定更為有效、健全之遵法計畫。據此，美國司法部考慮違法事業內部之遵法計畫執行情形，以決定是否提起刑事訴訟，若事業內部具有很強的遵法文化並有效得以解決事業違法情形之遵法規章，促使該事業儘早與司法部合作提供相關佐證資料，則可獲得緩起訴（Deferred Prosecution Agreement）。
- 五、西班牙：事業不能把遵法計畫當作是裝飾性條文，遵法計畫必須具有成效，例如事業一旦發現犯有違法行為時則必須主動通報競爭法主管機關、與主管機關密切合作與提供相關事證，對主管採取的紀律措施等。為強化事業執行遵法之誘因，倘有違法事業執行遵法計畫，即可獲得罰鍰減輕。
- 六、韓國：考慮事業遵法可降低事業違法風險以及競爭法主管機關行政調查成本，爰自 2010 年起，開始在韓國競爭法規訂定事業應自主性推廣遵法，並依事業執行情形分為 6 種等級，若有事業違法，將會被降等。另為鼓勵事業推行競爭遵法，違法事業如有執行遵法計畫，裁處罰鍰時會予以減輕。
- 七、義大利：自 2014 年起，義大利競爭法主管機關已將事業執行遵法計畫列入違法減罰因素中，尤其在案件調查過程中會評估事業提出已經執行的遵法計畫情形，事業亦須證明其執行遵法計畫相有成效，以獲得更多的罰鍰減免。
- 八、本會陳副主任委員志民於會中分享我國事業遵法情形。
 - （一）為提升我國事業對於反托拉斯規範之認知，公平會 2011 年訂定「公平交易委員會對於企業訂定反托拉斯遵法規章之指導原則」及「企業關於反托拉斯之遵法行為守則」，並編印反托拉斯遵法規範之文宣品，多次分送給

相關事業及各產業公會，每年並會舉辦宣導說明會。

- (二) 公平會曾邀請相關事業至宣導說明會，分享該事業內部執行遵法計畫的經驗，內容包含設立單獨的遵法部門，研讀各國競爭法規、確認業務內容可能的觸法風險、制訂遵法準則、教育訓練等，在執行面上，運用科技、導入電子郵件稽核軟體，並定期監督、查核、評估成效及修訂遵法內容。
- (三) 陳副主任委員特別於報告中提及本會邀請曾接受外國競爭主管機關調查之國內事業經理人擔任相關宣導說明會講者，和與會者分享調查過程與經驗，對企業如何預防與落實反托拉斯遵法機制有相當的助益。

肆、「競爭委員會」(CC) 會議重點

6月9日至11日CC舉行第135次會議，由Frédéric Jenny博士主持各項議題之討論，相關討論重點整理如下。

一、6月9日舉辦「數據可攜、數據互通與競爭」公聽會(Hearing on Data Portability, Data Interoperability and Competition)。本場次共計7個國家提出書面報告，會中主持人邀請前開國家以及4位學者專家發言，會議情形重點摘要如次。

- (一) OECD「競爭委員會」秘書處首先指出，「數據可攜」能有效將數據轉化為持久市場力量來源、降低轉換成本與鎖定效應，並享有多宿與比較服務等多重效益，惟若數據範圍有限，或者需要多重用戶數據集時，則對參進者的價值不大，爰較適用於個人數據頗具價值且可明確界定之市場。至「數據互通」則可促進平臺間或平臺內競爭，並落實數據可攜性、增進多宿與媒合，但卻也可能造成鞏固現有技術或商業模式、促成勾結甚或抑制創新等議題。
- (二) OECD「數位經濟政策委員會」代表則表示，數據可攜係為增強數據近用與數據共享之良方，而數據可攜範疇應涵蓋自然人或法人提出要求的能力或權利、數據持有者提供他人或特定第三者與其自身有關的數據、以特定或連續性之結構的、通常使用的與機器可讀格式呈現。此外，該委員會並提出數據可攜之5項關鍵指標，包括產業範圍、受益人、受限於數據可攜的數據類型、法律義務、數據傳輸機制之操作方式(Modus operandi)等。
- (三) 德國帕紹大學(University of Passau)資訊系統教授暨網路與通訊事業主席Jan Krämer先生指出，數據可攜能享有數據帶來的學習效果、提出更佳之數據演算法，並提升用戶提供個人數據的可能、提高事業蒐集數據的

意願，並有效控制消費者的隱私風險等。而數據互通，則能享有網路效應、促進交換和多宿互通性、吸引更多用戶及事業參與，但也可能造成事業暗默勾結、降低創新動能，並使得消費者隱私風險提高等缺失。

- (四) 荷蘭蒂爾堡大學 (Tilburg University) 競爭法助理教授 Inge Graef 女士則是簡要比較歐盟境內數位相關法案。「一般資料保護規範」(GDPR) 之目標旨在數據保護與歐盟市場內之個人數據，要求特定產品或服務所產生之之數據須使用結構的、通常使用的與機器可讀格式，並採數據互通機制，而受益人則為數據主體 (自然人)。「數位內容指令」(Digital Content Directive) 則聚焦於歐盟市場與消費者保護面向，要求數據為通常使用的與機器可讀格式，受益人為消費者 (自然人)。而「第二號支付服務指令」(Second Payment Services Directive, 下稱 PSD2) 係著重歐盟市場之支付服務，相關數據須符合歐洲銀行管理局規定通用與開放標準的要求，受益人為第三方支付發動服務及帳戶資訊服務之供應商與付款人。至於「電力指令」(Electricity Directive) 則較關注歐盟電力市場、能源效率、消費者賦權，須符合國家與歐盟層級之通用數據格式，受益人為最終消費者與由成員國指定之受益人等。
- (五) 荷蘭：主要說明荷蘭消費者與市場局 (ACM) 針對大型科技支付公司之研究。ACM 在荷國財政部支持下對該國支付系統中之大型科技公司進行市場研究，主要聚焦於 6 大科技及支付系統公司，包括 Google、Apple、Facebook、Amazon、騰訊、阿里巴巴。為提高數據互通性，當大型科技公司成為守門員時，ACM 即調整 PSD2，使支付服務供應商能夠在公平、合理和非歧視性的標準下近用大型科技公司技術。而潛在的競爭風險則包括大型科技公司平臺封鎖競爭者之支付服務、大型科技公司可能會利用其在鄰近市場擁有之市場力量移轉到支付市場等。

二、6 月 10 日舉辦「潛在競爭概念」圓桌會議 (Roundtable on the Concept of Potential Competition)。本場次共計 18 個國家提出面報告，會中主持人邀請前開國家以及 3 位學者專家發言，會議情形重點摘要如次。

- (一) 美國 Axinn, Veltrop & Harkrider 律師事務所合夥人 Koren W. Wong-Ervin 女士主要說明「路徑分析法」(Roadmap for Analysis) 之觀點。預測市場變動時應以動態分析取代過去的靜態分析，包括避免過度依賴狹隘建構的市場占有率；其次，需要對價格損害理論進行清晰的闡述。在動態市場中，

應關注結合交易是否提高競爭者之參進成本、排除具有可識別及不可替代資產之競爭對手、阻礙獲取和使用與現有企業有效競爭所需之投入等面向對競爭過程造成之損害。

- (二) 美國喬治城大學 (Georgetown University) 法學院 Steven C. Salop 教授則認為，由於獨占利潤高於雙占或競爭利潤，因此獨占者有很高的誘因會想消滅或購併潛在或新創 (nascent) 競爭者。因此，潛在或新創競爭者對於制衡既有獨占者濫用市場力量扮演著重要的角色，競爭主管機關應特別注意涉及潛在及新創競爭者的結合及排除競爭行為，其進一步建議，對於這類型的涉案排除行為可考慮以「推定」(presumed) 違法原則，將舉證責任轉換予獨占被告。
- (三) 歐盟：潛在競爭為競爭限制的來源，在評估結合之競爭效果時具有重要角色。歐盟執委會對結合案件進行競爭評估時考慮潛在競爭的情況，主要包括與參進者之結合、結合對參進者之影響，以及第三關係人參進市場之抗衡效果 (countervailing effects) 等。潛在競爭主要挑戰在於需要透過評估未來參進市場而導致結合管制具不確定性，因而歐盟執委會採取與實際競爭相同的競爭評估方法，關注的重點由原來之相關市場逐漸移轉為創新議題，惟該等評估僅能依賴向關係人蒐集之事證。在某些市場進入障礙較高的情況下，競爭評估可能涉及實際產品與價格競爭、潛在競爭，以及創新競爭等問題，且每項評估皆需不同之事證。
- (四) 英國：潛在競爭並非僅存在於假設之中，而是對現實世界具有真實影響。現有事業或考慮參進之事業，可以預期其他經營者進入市場後的情形，因而相應調整其相關商業行為。英國競爭與市場局 (CMA) 針對結合案件考慮潛在或動態競爭可能導致水平之單方效果時，係依據 CMA 於本年 3 月修訂並發布之「結合評估處理原則」(Merger Assessment Guidelines)，主要考量因素包括潛在競爭之定義、結合案件減損競爭之方式，並將參進市場與擴張市場之結合交易抵消因素納入考量等。
- (五) 美國：美國司法部反托拉斯署以及聯邦交易委員會代表則認為，事業不僅可能面臨來自現有競爭者之競爭壓力，亦面對來自潛在對手之競爭威脅。當特定產業具有新創事業或在研發方面投注大量資金時，直接影響潛在競爭者之行為即會引起競爭法主管機關之關注，因該產業現狀可能無法準確反映未來市場競爭情形；而在具有高度進入障礙的產業中，更加重競爭法

主管機關此項疑慮。現有事業自行採取行動或與他事業共謀，針對潛在競爭者或威脅市場小型競爭者從事反競爭行為（包括收購），可能藉由非競爭行為對新創或潛在競爭者加以限制，並威脅現有市場現狀等，值得競爭法主管機關進一步關注。

- (六) 加拿大：加拿大競爭局「結合執行處理原則」(Merger Enforcement Guidelines) 係運用實質妨礙競爭法分析結合案件可能之潛在競爭情形，亦即當結合案件可使參與結合事業單方面或與其他事業進行協調，透過妨礙預期未來競爭發展以維持其顯著性價格上漲時，即可能實質妨礙競爭。而加國競爭法院在 *Tervita* 案判決中即論述實質妨礙競爭法之分析架構，且該架構隨後獲得加國聯邦上訴法院與加拿大最高法院之肯認。是項架構著重於結合案件妨礙新參進市場之情況，並考慮是項新參進是否適時、可能以及在規模與範圍上足以對市場競爭產生重大影響等。

三、6月11日舉辦「衡量市場競爭方法」公聽會 (Hearing on Methodologies to Measure Market Competition)。本場次提出書面報告共計 10 個國家(含本會)，會中主持人共邀請 8 個國家(含本會)與會代表以及 4 位學者專家表達見解，會議情形重點摘要如次。

- (一) OECD 秘書處及與會學者首先就經濟學理論針對「競爭」究竟是一種靜態結果，或者是一種廠商間相互競爭的動態過程進行分析，並統整目前主要衡量市場競爭方法，其可分為結構方法、績效衡量方法以及消費者與企業調查等 3 種主要方法。
- (二) 以結構方法而言，目前主要多採用市場集中度 CRn 或 HHI 指數進行評估，許多競爭法主管機關依照標準產業分類碼 (Standard Industrial Classification, SIC code)，針對其國內所有產業之市場集中度之變化情形進行監控與分析，並發現近年來各國相關產業市場集中度指標均有逐漸增加之情形。
- (三) 除了結構方法之外，也有部分競爭法主管機關採用績效衡量方法進行評估，例如紐西蘭商業委員會即採用價格成本分析法 (Lerner index)、利潤彈性分析法 (Boone indicator) 衡量其國內不同產業之競爭情形。
- (四) 整體而言，與會學者與許多報告國家均同意，衡量市場競爭方法眾多，且各自有其優缺點及侷限性。另針對數位化及全球化之商業發展趨勢，關於外國事業對國內市場競爭之影響也受到許多競爭法國家的重視。

(五) 本會王性淵視察於會中分享我國相關方法論於個案運用情形。內容略以：

1. 我國衡量市場競爭方法概述與運用情形

- (1) 關於衡量市場競爭之方法，依其分析所需之產品價格、成本及利潤等數據，可分為直接測度法與間接測度法。
- (2) 由於取得相關事業邊際成本或相關產品利潤率資料較為困難，本會主要採用市場占有率、市場集中度 CR4 及 HHI 指數等間接測度法。
- (3) 本會運用直接測度法之實務案例相對較少，主要有 Lerner 指數、共整合分析與運銷價差分析等方法。

2. 案例分享

- (1) 「輸入之聯合」係指為加強貿易效能，而就國外商品之輸入採取共同行為，我國公平交易法針對此種聯合行為訂有例外許可規定。
- (2) 歷年來大宗穀物如黃豆、玉米及小麥等相關業者均向本會申請合船進口之聯合行為例外許可，並多次延展聯合行為例外許可期限迄今。
- (3) 2012 年至 2014 年，我國黃豆進口業者市場集中度 CR4 由 61.93% 微幅增加至 65.30%，尚屬穩定，而 HHI 指數則從 1,363 增加為 1,731。

3. 共整合分析及運銷價差分析

- (1) 我國黃豆主要仰賴進口，本會以 2012 年至 2015 年間，我國黃豆到岸價格、黃豆平均進口價格及黃豆到港自提價格等 3 項月平均價格資料，運用 Johansen 共整合分析法進行檢定。
- (2) 檢定結果顯示 3 項黃豆價格間存在共整合關係，3 項價格為長期同步均衡變動，價格漲跌趨勢大致相符，長期處於均衡狀態。亦即合船進口黃豆聯合行為，尚無扭曲國內黃豆進口及批發市場之競爭。
- (3) 本會針對黃豆與其加工製成成品（黃豆油及黃豆粉）價格進行運銷價差分析，結果顯示國內黃豆運銷價差約為每公斤 2 元至 4 元，整體變化不大，高於美國（每公斤 1 元至 3 元），顯示美國黃豆加工市場之競爭程度較我國高。

4. 結論：衡量市場競爭程度可藉由相關事業之市場占有率、市場集中度、產品價格、邊際成本及利潤率等資料進行分析，實務上由於取得相關事業邊際成本及利潤率等資料較為困難，因此，本會主要多採用市場占有率、市場集中度 CR4 及 HHI 指數等間接測度法來衡量市場競爭程度。本會曾針對黃豆進口與加工市場進行共整合分析與運銷價差分析，由於

相關分析僅需使用黃豆相關產品之價格資料，資料蒐集容易，且可進行實證經濟分析。

伍、心得與建議

- 一、競爭法與產業法規之互動關係，係競爭法領域長期探討之議題。從各國報告中可發現，各國基於不同立法例，於面對法規競合採取之對應方式係有不同，亦不盡然如我國均以特別法優先於普通法作為考量依據。而近期於數位市場上，有關平臺力量、數據處理，或是線上廣告等相關議題成為各國矚目的焦點，其中歐盟近期即曾就 Google、Facebook 等大型平臺業者進行一系列競爭法調查，故格外引人關注。惟當中所涉及者，並非僅是競爭法，亦包含資料保護規範（GDPR）或數位市場法（DMA）等，故使本會議對於競爭法與其他法規互動關係之討論更加別具意義。
- 二、本次會議討論的「競爭遵法計畫」議題中，各個國家對於事業執行遵法計畫在罰鍰減免上的獎勵措施不盡相同，有的國家認為遵法本來就是事業本應遵守的義務，因此事業如果違法，則無須再給予其他減罰等額外獎勵，有的國家則認為應該給予減免，各方意見不盡相同，本會多方聽取意見，瞭解不同國家的看法及作為。
- 三、競爭評估究以靜態或動態分析為主，近年已逐漸引起國際競爭社群之普遍關注，除傳統之定性分析外，實務上如何運用客觀事證、經濟合理性以及市場動態據以評估結合案件之經濟效率以及反競爭案件之損害理論等，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。