

出國報告（出國類別：開會）

出席 2022 年 11 月經濟合作暨發展組織
（OECD）競爭委員會例會及第 21 屆
全球競爭論壇報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳志民副主任委員

林文宏科長

陳浩凱視察

洪進安視察

陳淑芳視察

赴派國家/地區：法國巴黎

出國期間：111 年 11 月 26 日至 12 月 4 日

報告日期：112 年 3 月 3 日

摘要

經濟合作暨發展組織（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 11 月 28 日上午「第二工作小組-競爭與管制」（WP2）、11 月 28 日下午「第三工作小組-合作及執法」（WP3）、11 月 29 日至 30 日「競爭委員會」（CC），以及 12 月 1 日至 2 日第 21 屆「全球競爭論壇」（GFC）等 4 場會議，主要討論議題包括「能源市場之競爭」、「董事資格取消與投標人排除」、「競爭與通貨膨脹」、「外人投資安全審查與結合管制審查間關係」，以及「競爭政策的目標」、「補貼、競爭與貿易」、「競爭法主管機關與產業監管機關間之互動」、「濫用案件之矯正措施與承諾」等範疇。本次例會由本會陳志民副主任委員率團出席，共計提交 4 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、「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	6
肆、「競爭委員會」(CC) 會議重點	9
伍、全球競爭論壇	22
六、心得與建議	37

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

「全球競爭論壇」(GFC) 會議議程

「能源市場之競爭」我國書面報告

「競爭與通貨膨脹」我國書面報告

「濫用案件之矯正措施與承諾」我國書面報告

「競爭法主管機關與產業間之互動」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

經濟合作暨發展組織（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、促進全球經濟發展等。OECD 目前共有 38 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、哥斯大黎加、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 除理事會及秘書處外，並設有各專業委員會（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「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）等共 2 個工作小組。「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」2022 年度例會分別於 6 月及 11 月舉行，本次 11 月例會係於 11 月 28 日至 11 月 30 日間召開，並於 12 月 1 日至 12 月 2 日辦理「全球競爭論壇」（GFC）。

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之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。

本次出席會議人員共計包括 38 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)、國際消費者協會 (Consumers International) 等代表，以及「競爭委員會」參與者，包括我國、巴西、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、新加坡等競爭法主管機關代表與會。

二、本會出席會議人員

本次例會共分為 11 月 28 日上午「第二工作小組-競爭與管制」(WP2)、11 月 28 日下午「第三工作小組-合作及執法」(WP3)、11 月 29 日至 11 月 30 日「競爭委員會」(CC)，以及 12 月 1 日至 12 月 2 日「第 21 屆全球競爭論壇」(GFC) 等 4 場會議，我國由本會陳志民副主任委員率綜合規劃處林文宏科長、陳淑芳視察，以及服務業競爭處陳浩凱視察、製造業競爭處洪進安視察出席本次會議。

貳、「第二工作小組-競爭與管制」(WP2) 會議重點

11 月 28 日上午 WP2 舉行第 74 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、「能源市場之競爭」圓桌會議 (Roundtable on Competition in Energy Markets)

(一) 鑑於能源價格偏高將影響經濟各個層面，直接或間接增加商品與服務成本，再加上地緣政治引發國際能源供應危機，使得能源競爭與管制議題受到關注。本場次主要討論導致近期能源價格高漲之因素，關注競爭與監管議題，以及回應高價之政策以及競爭法主管機關可能採取的行動。包括我國在內共計 22 個競爭法主管機關及工商諮詢委員會 (BIAC) 提交書面報告，大會並邀請史丹佛大學經濟學教授兼能源市場專家 Frank A. Wolak 先生、歐洲經濟學智庫資深研究員 Georg Zachmann 先生、律師事務所合夥人 Mary Starks 女士等專家參與討論。

(二) 歐洲經濟學智庫資深研究員 Georg Zachmann 先生簡報「競爭政策在能源危機的角色」(The Role of Competition Policy in the Energy Crisis)。

1. 目前能源價格高漲將導致事業濫用市場力量風險，Z 研究員認為價格上限並非合適之處理方案，而是應適時採取包括改善市場運作 (競爭政策)、處理國家內部分配效應 (超邊際上限+利潤稅和轉移支付)、解決國家間分配效應 (聯合供應安全工具) 等策略工具。
2. 能源危機所導致之高物價已對國家與消費者產生巨大影響，該等危機在國

家之間與國家內部產生重大的分配議題，倘若未能妥善獲得解決，市場可能瓦解，單純從財政上處理分配問題將超出部分國家的能力，而干預能源價格則表示供應安全面臨顯著風險。

(三) 律師事務所合夥人 Mary Starks 女士

1. 能源市場具有高度相互關聯以及全球化之獨特性質，與其他商品與非商品市場具有截然不同之動態發展。目前能源危機之起因，本質上先由新冠疫情反彈引發，再因俄羅斯入侵烏克蘭之地緣政治惡化，高能源價格使原本已高漲之通貨膨脹雪上加霜，導致許多國家出現高物價危機。各國政府已採取一系列措施，包括抑制高物價影響之短期策略，並落實能源取得之多樣性以及減少對化石燃料 (Fossil Fuel) 依賴之長期策略，適時因應能源危機引發之通貨膨脹。
2. 處於邁向 2050 年淨零排放 (Net Zero) 之過渡期間，可能對全球能源市場產生深遠影響，政府機關必須考慮如何處理從化石燃料轉型所引發之市場結構問題。能源危機在政策目標 (例如能源供應安全) 與競爭政策間創造具有挑戰性之抵換關係，各國政府及政策制定者必須對此妥善進行管理。

(四) 歐盟

1. 歐盟執委會在目前能源危機背景下，對能源市場所進行之干預主要仰賴全面性之監管措施，旨在減輕能源價格對家庭與事業造成嚴重的壓力，並提高抵禦歐盟能源市場危機的能力。為能在危機期間促進大眾對能源事業之支持，歐盟執委會採用臨時危機架構 (Temporary Crisis Framework)，使其成員國能夠利用彈性之國家援助規則 (State Aid Rules) 挹注各國經濟。
2. 除採取政策措施降低危機產生之影響外，歐盟競爭總署亦密切關注歐盟能源市場發展，迅速處理違反歐盟競爭法規之違法行為，進而阻絕天然氣、電力與相關市場事業利用當前危機從事可能直接或間接導致高能源價格之限制競爭行為。再者，歐盟執委會已與歐盟競爭總署就烏俄戰爭背景下競爭法之適用發表聯合聲明，目前刻正討論天然氣採購或需進行之合作，協助處理歐洲可能出現之天然氣供應短缺或中斷問題，同時歐盟執委會並將協助天然氣事業設計符合歐盟競爭法規之天然氣採購聯盟。

(五) 法國

1. 法國能源市場近年逐步實施自由化，同時在生產、配銷網絡與供應等價值鏈各階段維持高度之定價監管。至有關該網絡基礎設施接入定價，法國競

爭委員會面臨之主要挑戰之一，係確保定價監管不會影響經濟訊號，並真正激勵投資網絡基礎設施之現代化以及提高運營商之運營績效。

2. 在生產與批發市場階段，法國競爭委員會主要集中在「對歷史核能進行監管下之近用」(Regulated Access to Historical Nuclear Energy, ARENH) 機制產生之定價監管以及其有效處理與法國核能生產優勢相關之競爭議題。是項機制本質上構成向生產事業和從系統中受益之替代供應商發送的定價訊號，因此正確界定 ARENH 價格是維持下游市場競爭之主要挑戰，並透過提供有效之激勵措施，促使競爭者投資自身基本生產設施或長期發展，使上游市場產生競爭。

(六) 澳洲

1. 鑑於 2022 年烏俄戰爭影響全球天然氣及煤炭之供應與能源價格，復因澳洲冬季極端氣候條件及依賴老舊燃煤發電等問題下，使其能源問題變得更為棘手，刻正進入能源轉型之澳洲能源市場面臨極大壓力。
2. 澳洲競爭及消費者委員會 (ACCC) 係依該國「競爭及消費者法」(Competition and Consumer Act, CCA) 對其能源市場競爭給予相關規範，包括(1)加強並促進遵守澳洲競爭法，保護能源市場競爭過程不受威脅；(2)嚴格執法，禁止虛假、誤導與不正當行為，例如 ACCC 刻正監控零售商與消費者就能源成本與價格上漲進行之溝通，以確保兩者間溝通準確無誤，不具誤導性陳述，且相關價格變動皆具透明性；(3)監督並要求事業遵守 CCA 關於電力市場不正當行為之規範，禁止損害競爭與消費者福利之行為；(4)確保遵守澳洲「電力零售法」(Electricity Retail Code)，例如零售電力之價格上限 (price cap) 等。

(七) 我國

1. 我國於 2017 年電業法修正通過後，以兩階段啟動電力市場自由化進程，第 1 階段為「綠電先行、廠網分離」，第 2 階段則視第 1 階段改革成效嗣管理配套、市場成熟穩健發展後，再另行修法開放灰電（化石能源電力）自由化。我國天然氣幾乎仰賴進口，天然氣發電是我國整體發電重要的一環，產業結構包括上游液化石油氣 (Liquid Petroleum Gas) 接收站、中游輸氣業及下游配氣業所組成。
2. 電力及天然氣屬重要民生必需品，為管制性產業，因此各有產業主管法規，即電業法及天然氣事業法予以諸多規範，多由產業主管機關以事前管制方

式介入。本會尊重產業主管法規之特別規定及產業主管機關之權限，不介入價格訂定，並致力維持及強化與產業主管機關間之互動，惟個案中仍有以公平交易法檢視事業行為是否不利於相關市場之競爭，落實競爭理念。

3. 管制性產業並非完全無競爭空間，受管制之能源市場亦非完全處於不競爭狀態，事業在動態市場下之行為皆會影響市場之發展及結構，本會體認產業政策之必要性，期能透過競爭法之執法與競爭政策之倡議，檢視欠缺必要性的不當規範或管制，尋求管制與競爭之平衡。
4. 主席對本會書面報告之提問為：台電公司既欲退出我國電力市場，何需等待 6-9 年、台電公司的發電設備是否逐一出售而形塑具競爭力的市場、到目前為止台電公司是否已採取相關措施等。陳副主任委員答復，我國分兩階段正式啟動電力市場自由化進程，第 1 階段包括「綠電先行」及「廠網分離」，而後者係指輸電業及配電業不得兼營發電業或售電業、亦不得交叉持股，並明文規定台電公司於電業法修正通過後 6 年至 9 年內須完成分割發電業與輸、配電業。事實上，依修正電業法，台電公司之發電業及輸、配電業專業分工後，台電公司轉型為控股公司，其下成立發電及輸、配、售電公司，從而台電公司未來僅將發電與輸、配電分離成立新公司參進相關市場競爭，並未因電業法要求「廠網分離」而退出我國電力市場。另外，私人企業並無誘因購買台電公司資產之可能原因有二，其一台電公司是國營事業，購買台電公司資產等同購買國家資產，必將經由政府部門嚴密審查；其二台電公司的員工是公務員享有身分保障，一旦台電公司被私人企業購買，其員工去留或身分問題不易處理。

二、競爭中立工具箱及秘書處報告（Competitive Neutrality Toolkit and Presentation on Secretariat Report）

- （一）秘書處係依據 2022 年 6 月 WP2 例會各國意見更新競爭中立工具箱草案，該工具箱草案除導論外，並涵蓋競爭法與執法（Competition Law and Enforcement）、監管架構（Regulatory Framework）、公共採購（Public Procurement）、政府補助（State Support）、公共服務義務（Public Service Obligations）、分析架構（Framework of Analysis）等專章。
- （二）各國代表於會中建議，為擴大使用成效，競爭中立工具箱或可考慮納入以下內容：(1)可供非競爭法專家使用之簡易型問題清單；(2)對透過前開清單所確立之相關法規進行深入研析。會中決議，請各國於會後提供相關意

見，俟秘書處彙整後，提 2023 年 6 月例會討論。

參、「第三工作小組-合作與執法」(WP3) 會議重點

11 月 28 日下午 WP3 舉行第 136 次會議，由美國司法部反托拉斯署署長 Jonathan Kanter 先生主持，討論議題之重點摘要如下。

一、國際執法合作之下一步 (Next Steps in International Enforcement Co-operation)

(一) 本場次是繼 2022 年 6 月 WP3 例會就「跳出競爭架構思考：於其他政策領域之執法合作」議題進行討論後，鑑於各國希望進一步瞭解並落實 OECD 「2014 年競爭調查與程序國際合作建議書」(OECD Recommendation concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings) 適當之法律文件及其優缺點，爰本場次秘書處研擬相關說明文件提供與會各國討論。

(二) OECD 秘書處之說明文件提案修訂前開 2014 年國際合作建議書，特別是要要求其會員國有義務執行該合作建議書之第 VII 條「資訊通道」(information gateways) 與第 VIII 條「調查協助」(investigative assistance)，進而將是項建議書轉型為「決定建議書」(Decision-Recommendation)。

(三) 為完成「決定建議書」轉型計畫，將由秘書處召集有意願之各國代表組成非正式工作小組，以利進行相關工作事項。會中決議，請各國於會後提供相關意見，俟秘書處彙整後，提 2023 年 6 月例會討論。

二、「競爭調查之數據資料篩選工具」圓桌會議 (Data Screening Tools in Competition Investigations)

(一) 數據資料篩選工具為競爭法主管機關用以偵測違法行為之實證方法，該等工具常於啟動正式調查前用以檢測是否符合特定標準之可疑行為，或在收到申訴或吹哨人檢舉後用來確定或驗證者。本場次探討學術文獻與競爭法主管機關實務中數位篩選工具之發展，範圍包括數據資料品質、近用與蒐集等議題，以及競爭法主管機關可能所需資源等。共計 16 個競爭法主管機關及 BIAC 提交書面報告。

(二) OECD 秘書處

數據資料篩選工具主要是針對採購資訊出現之異常模式進行分析，用以發掘正在進行或潛在之聯合行為。數據資料篩選方法之演進，雖足以因應公

開採購資料數量之增加，然而自 2013 年起，申請適用寬恕政策之聯合行為個案卻逐漸減少，其理由主要是受到可公開資料之數量與品質，以及數據資料篩選工具本身條件等限制。數據資料篩選工具種類繁多，以機器學習方法之數據資料篩選工具為例，主要分為監督式機器學習（Supervised Machine Learning）及非監督式機器學習（Unsupervised Machine Learning）。監督式學習是將標籤資料（Labelled Data）置入經由多次學習得到有效定義之數據資料群組（Training Dataset）中進行分析，此種機器學習方法較能有效偵測事業間之聯合行為；非監督式學習是使用未經標籤化處理之數據資料進行分析，此種機器學習方法須先對資料有明確之定義，且較難衡量其演算法對於偵測聯合行為之成效。另外競爭法主管機關必須留意數據資料篩選工具分析結果可能出現偽陽性及偽陰性，避免出現誤認發生聯合行為或錯放違法事業等情形。

（三）西班牙

主要係將特定採購資訊下載至其自行建置的資料庫。該資料庫下載已履約完成的採購標案資訊，經由程式自動過濾並改正明顯錯誤，因此該資料庫可長期累積對偵測聯合行為之有效資訊。採購資訊下載來源之一為公共部門採購平臺（Public Sector Procurement Platform），該平臺發布所有區域性公共採購招標案相關之資訊，包含參與招標廠商、得標廠商及其價格等，所有承包機構必須依據法律規定使用該平臺管理其採購流程。透過監督式機器學習提升資料庫資訊品質雖是漫長的過程，但確有助西班牙競爭法主管機關作出更正確的決定。

（四）瑞士

瑞士競爭委員會（COMCO）立案調查圍標案件，通常是依據吹哨者提供之外部資訊、參與圍標事業申請寬恕政策及當事人檢舉等。COMCO 為能更有效偵測潛在聯合行為，透過公開採購資訊並計算投標金額的落點，篩選參與操縱投標結果的事業名單。COMCO 認為前述偵測方法有效嚇阻事業進行圍標行為，提高參與圍標事業之起訴風險；然而 COMCO 使用監督式機器學習資料庫，目前僅能處理單一市場圍標案件。

（五）哥倫比亞

由於競爭法主管機關需要更多資訊及更好方法以偵測破壞公共採購市場競爭之限制競爭行為，因此致力於提高公共採購資訊品質的投資，以增進

該國公共採購系統之透明度，其中「Sherlock」即為哥倫比亞工商總署(SIC)調查人員利用公共採購流程所得資訊中尋找事業限制競爭行為模式之專案計畫。該專案計畫第一階段，即為建構調查人員蒐集網站公開資訊的工具，第二階段則是自動搜尋公開資訊尋找事業進行限制競爭行為模式，因此該專案計畫已具有通知特定採購案具有危險訊號之能力，哥倫比亞競爭倡議小組負責蒐集 SIC 發布的危險訊號，進一步分析是否影響市場競爭。

(六) 韓國

為偵測公共採購之圍標行為，自 2006 年起採用「圍標指標分析系統」(Big-rigging Indicator Analysis System, BRIAS)，用以蒐集事業在參與國家或地方政府採購案時之各項數據資料，經過分析後計算其圍標行為指標分數，用以進行後續限制競爭行為調查；然而直至 2015 年 9 月前，BAIAS 僅查獲 3 件圍標案件。BRIAS 隨後在 2015 年、2018 年及 2021 年進行升級期間，該系統分析每年上百件涉及圍標行為並有部分遭韓國公平交易委員會(KFTC)處以罰款。其中有關 2018 年 BRIAS 升級的重點，包含改變連結方式以穩定數據資料之傳輸及接收、提高應分析公共採購案件之得標金額門檻、增加更複雜的參數以改進偵測結果可靠性等。

(七) 新加坡

主要介紹比對文件相似性(Document Similarity Tool, DST)之聯合行為偵測工具。DST 係比較參與投標案事業撰寫文件段落結構相似性之分析工具，能更有效檢測競爭對手投標提案文件之相似處，而該相似處可能是事業欲操縱投標價格之跡象，避免新加坡競爭與消費者委員會(CCCS)過去執法產生之人為誤判。DST 得以運作的前提為須參與投標事業將相關文件掃描並登錄於採購標案網站，使該等文件得以藉由搜尋並下載後，透過 DST 演算法篩選具有違法疑慮之投標案。

(八) 澳洲

說明數據資料品質問題對於偵測結果正確與否之挑戰。ACCC 刻正建構聯合行為篩選工具並將其應用於公共採購資訊分析。ACCC 認為，赫芬達爾-赫希曼指數(HHI)指標有助於針對集中度高之市場，偵測參與投標事業是否從事圍標，無須僅倚賴吹哨者提供資訊才能發掘限制競爭行為；然而其存在儲存公開公共採購資訊檔案格式差異等問題，在擷取數據資料時可能發生誤認或遺漏等錯誤，影響計算 HHI 指標之正確性。

（九）墨西哥

為偵測存在於市場可能之限制競爭行為，墨西哥聯邦經濟競爭委員會（COFECE）在其調查單位設立市場情報總局（General Directorate of Market Intelligence）。該總局偵測活動是由經濟學、統計學、數學、資訊科學與數據資料科學等領域，具教育背景及實務經驗人員參與專案並負責執行。前述偵測活動所得結果仍需由該委員會內部律師及經濟學家組成之團隊進行市場競爭分析，評估潛在限制競爭行為發生之可能性。該委員會結合偵測與執法工具，不僅提高人員調查能力，並對事業達到嚇阻效果。

肆、「競爭委員會」（CC）會議重點

11 月 29 日至 30 日 CC 舉行第 139 次會議，由 Frédéric Jenny 博士主持各項議題之討論，相關重點整理如下。

一、「董事資格取消與投標人排除」圓桌會議（Roundtable on Director Disqualification and Bidder Exclusion）

（一）本場次主要討論各國董事資格取消與投標人排除之目標、標準和適用範圍；決定其有效性之因素；與其他現有之偵測、事證蒐集和執法等工具進行有效協調的方式等。本議題共有 20 個競爭法主管機關及 BIAC 提出書面報告，除秘書處進行簡報外，大會並邀請利茲大學法學院教授暨商事法及商業行為中心主任 Peter Whelan 先生、巴西利亞大學法學院教授 Amanda Athayde 女士、土魯斯第一大學經濟學教授 Emmanuelle Auriol 女士與會進行討論。

（二）OECD 秘書處

1. 董事資格取消係指在特定時間內將「個人」（Individual）排除於任何事業之管理階層外，（通常）適用於聯合行為，但亦包括濫用市場支配地位與其他違法行為（如違反數位相關法規）。而投標人排除則是將「事業」（Company）排除於公共採購招標程序，或排除於 1 個或多個合約之公共採購招標程序，屬於嚴重之不當、圍標、勾結以及其他質疑經營商信譽與誠信之競爭法違法行為。
2. 而當競爭法主管機關實施此項排除措施（Debarment Measures）時，旨在遏止可能之違法行為及考量公共利益，因而需要進行相關評估，包括實施之時間點、如何影響個人、事業或市場，以及實施之範圍與持續時間

等，以衡平董事資格取消所需承擔之遵法風險，以及投標人排除應考量招標過程競爭市場動態之完整性等。

(三) 利茲大學法學院教授暨商事法及商業行為中心主任 Peter Whelan 先生以「競爭法違法之董事資格取消：英國經驗」(Director Disqualification for Competition Law Violations: Lessons from the UK) 為題，分享相關見解。

1. 英國競爭法禁止限制競爭協議以及濫用市場支配地位行為，執法機關為競爭與市場局 (CMA) (2014 年以前則由公平交易局)，主要裁處手段係對違法事業處以行政罰鍰。英國競爭法值得關注重點為聯合行為刑事偵查以及董事資格取消等 2 項，旨在遏止違反競爭法之行為，並對違法之個人產生影響，用以補充競爭法主管機關施加經濟處分之權力，對事業及其股東皆產生影響。
2. 英國競爭法執法重點在於競爭法主管機關認真反思並精進相關處理原則，同時在累積相當經驗後，成功實施董事資格取消措施。英國競爭法主管機關先於 2003 年至 2010 年完備競爭法之董事資格取消處理原則，主要是在相關程序中導入 5 項步驟，除需於事先作出決定外，對案關事業處以罰款，並依違法程度實施不同之措施。嗣再經 2010 年至 2019 年進行相關修訂後，自 2019 年沿用至今，目前業已廢除前開 5 項步驟，改採總體原則，即考慮每件個案之事實與情況、現有事證以及取消董事資格的公共利益等。
3. W 教授認為可向英國學習之執法經驗，包括(1)提高威懾程度：英國係於競爭法制下實施董事資格取消措施之主要國家，董事資格取消措施可激勵董事使用權力主動遵守競爭法規，透過影響聲譽及/或職業前景提供誘因；(2)透明度：英國競爭法主管機關為完備此項措施及決策實務之運作等努力提升執法透明度，在此過程中亦提高威懾程度與正當性 (Legitimacy); 同時 CMA 競爭法之董事資格取消令皆於其官網上公布。

(四) 英國

1. 英國 CMA 近年來一直適用之董事資格取消措施，旨在保護大眾免受從事違法限制競爭行為事業之董事的損害，並將遵守競爭法的責任交由事業高階管理階層，此係依據聯合行為刑事違法調查及起訴個人權力之補充。
2. CMA 說明英國政府立法提案，其中包括新修訂排除聯合行為成員之公共採購與董事資格取消制度，及其如何提高被查獲之負面影響，同時增加申

請寬恕政策之動機。此 2 項發展是 CMA 藉由提高並增強其遏止限制競爭行為之有效工具，亦即提高違法行為被偵查到的風險，且該違法行為一旦被發現，就會受到適當制裁。

(五) 加拿大

1. 競爭同業間為固定價格、分配市場或限制產量與圍標等所達成之協議，屬於加拿大競爭法之刑事違法行為，得處以監禁或罰金。依協商和解或禁止令得要求取消董事資格，另外部分政府採購規則與自律行業也有不同於加拿大競爭局取消董事資格之規定。禁止受法院認定勾結或圍標之供應商參與投標案，可有效發揮威懾作用。
2. 董事資格取消措施可能使事業申請寬恕政策時面臨相關困難，加拿大在特定情況下，公共採購機關得允許被認定圍標或共謀之事業仍可持續對政府採購進行投標，該特定情形包括(1)為加拿大執法與檢察機關提供全面、及時與有意義之合作；(2)及早認罪；(3)獲加國執法機關提供其合作與認罪之書面文件；(4)制定或加強可靠且有效之事業遵法計畫；(5)提供事證顯示事業對參與犯罪行為之個人進行適當處置；(6)未曾被判定犯有禁止法規所列之相關違法行為等。

(六) 日本

1. 日本針對違反「獨占禁止法」(AMA)所採取之董事資格取消以及停止參與公開招標等措施具有多種裁處方式。依日本「公司法」(Companies Act)規定，被處以有期徒刑而尚未執行者，不得擔任公司董事，又經日本公平會(JFTC)認定包括聯合行為與圍標在內之 AMA 違法行為可能受到刑事處罰。此外，JFTC 得命令違反 AMA 之個人在一定期間內不得再為相關工作，以作為競爭法矯正措施之一環。
 2. 至於投標人排除部分，違反 AMA 聯合行為與圍標規範之事業，通常不得參與公開招標。倘若建築公司違反 AMA 並收到 JFTC 之停止命令(Cease-and-Desist Order)，則該事業需依「建築商業法」暫停營業，另外也將因董事資格取消與投標人排除等措施可能導致申請寬恕政策遭遇困難。前述所有措施或效果均以競爭法或司法機關之程序為要件，例如 JFTC 命令與法院判決。
- 二、簡報「美國與德國之結合處理原則」(Presentations on Merger Guidelines by the US and Germany)：本場次報告人分別為德國聯邦卡特爾署署長

Andreas Mundt 先生、美國司法部（DOJ）反托拉斯署署長 Jonathan Kanter 先生與美國聯邦交易委員會（USFTC）主席 Lina Khan 女士（延至 11 月 30 日下午），相關會議發言要旨茲分述如次：

（一）德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生以德國處理 Meta 與 Kustomer¹ 結合案之實務經驗，說明競爭法主管機關應如何處理數位經濟產業的競爭議題。

1. 德國聯邦卡特爾署認為該結合案涉及大型跨國數位平臺擴展其「生態系」市場力量之「殺手併購」（Killer Acquisition），並曾就該結合案公開徵詢公眾意見。德國聯邦卡特爾署處理該結合案共面臨兩項問題，一是該結合案造成限制市場競爭的原因，特別是在德國聯邦卡特爾署無法評估該結合案對德國市場交易秩序影響的情形下，另一是禁止其結合的理由，特別是德國法院認為該結合案未涉及國內相當金額的交易，無須向德國聯邦卡特爾署申報。
2. 為此，德國聯邦卡特爾署運用「嚴重妨礙有效競爭」（Significantly Impedes Effective Competition）檢測處理前述問題，並試圖說服法院同意該署之決定。該結合案在歐盟及德國當地同時進行審查，歐盟分析該案「單一市場」水平結合及垂直結合之限制競爭效果，德國聯邦卡特爾署則分析 Meta 是否因該多角化結合交易而增強其跨越「數位生態系」及「社群網路展示型廣告」之市場力量，其觀點與歐盟運用競爭損害理論略有不同。依德國聯邦卡特爾署分析結果，認為該結合案將使 Meta 「些微」增加其在數位生態系核心市場之市場力量，因此該結合行為應予以禁止，縱使該署無法衡量該案之限制競爭效果。最終歐盟接受 Meta 承諾（Commitments）下同意該案之申請，而德國聯邦卡特爾署則勉為同意。
3. 本會陳副主任委員向 M 署長提問，如何處理對於「殺手併購」禁止結合之審查意見，可能使被結合事業失去未來研發及創新之資源。M 署長則回應表示，「殺手併購」結合案之審查角度本來就極為複雜，分析「殺手併購」被結合事業是否需要投資以成為目標市場潛在競爭者，仍存有灰色地帶，解決方案是進一步檢視大型數位平臺併購該被結合事業之原因為何。

（二）美國司法部（USDOJ）反托拉斯署署長 Jonathan Kanter 先生及美國聯邦

¹ 於 2015 年成立，提供雲端技術為基礎之顧客關係管理（Customer Relationship Management）服務，其關鍵技術在於結合多種聯繫通路，以利客戶更有效率管理其與最終消費者的關係。

交易委員會（USFTC）主任委員 Lina Khan 女士，分別報告有關該二機關共同修訂結合處理原則等相關規範之最新情況。

1. 由於目前結合審查規範架構已不足以因應過去 20 年經濟情勢的快速變遷，許多經過審查並同意之結合案件，如今檢視結合後對市場競爭的影響，與當時評估之限制競爭效果顯不相同，表示傳統理論之假設似乎已經不合時宜，使得據以進行結合管制之競爭法主管機關遭受到挑戰。因此 USDOJ 反托拉斯署及 USFTC 在過去的 1 年半，試圖納入包含對數位平臺等產業的瞭解，並共同研擬新的競爭法規範，以因應現代社會的經濟情勢。
2. 該二機關於 2022 年初針對結合處理原則等相關規範對外徵詢意見，收到超過 5,000 份來自於美國公民、教授及中小企業員工等各方意見回復，開會當下尚未完成該等規範初稿。K 署長表示，結合審查程序首先要瞭解的問題，是何謂相關市場及參與結合事業之市場占有率，之後再據以分析參與結合事業在相關市場之競爭情形，包含結合前、後市場集中度之變化、現有及潛在競爭事業對於參與結合事業之競爭威脅。接續則應找出參與結合事業屬特定市場的直接證據，前述程序將優於從市場界定理論來判斷相關市場。目前已有多項基於傳統損害理論評估水平結合及垂直結合限制競爭效果的工具，在結合審查時會確保其分析程序符合該等工具之理論假設，並確保其結果能在維護消費者福利前提下維持既有的市場競爭。
3. K 主任委員則主要說明前述對外徵詢意見程序，所收結合處理原則意見包含參與結合事業的市場參與者明確遵循內容等，因此在修訂結合處理原則等相關規範時，會參考過往個案出現共通之規則並納入相關規範。

三、數位產業競爭執法與政策之原則以及事前監管措施資料庫（Principles for Competition Enforcement and Policy in the Digital Sector and Database of ex Ante Regulatory Initiatives）

- （一）OECD 競爭委員會前於 2021 年 12 月例會舉辦「數位市場事前管制與競爭」（Ex Ante Regulations and Competition in Digital Markets）公聽會，邀請歐盟執委會、德國聯邦卡特爾署、德國經濟部、澳洲競爭與消費者委員會、英國競爭與市場局，以及美國司法部反托拉斯署與聯邦交易委員會等代表於會中簡報各國數位市場事前管制之發展進程；此外，競爭委員會並於辦理相關會議後提供於七大工業國組織（G7）成員國實施之數位市場最新法規清單與分析說明。OECD「事前監管措施資料庫」（Database of Ex Ante

Regulatory Initiatives) 目前已囊括歐盟、德國、日本、英國、美國、韓國等國對數位市場特別通過或提案之相關法案(如歐盟數位市場法);另如加拿大、澳洲、土耳其等國亦刻正進行新法案之提案程序。

- (二) 未來各國通過或研提之相關法案,將依是否涉及數位市場、事前管制是否施加明確義務、已頒布或刻正討論之法律提案等 3 項標準,決定是否將相關法案資訊納入是項資料庫中。秘書處刻正規劃涵蓋 9 項主要因素之分析架構,並將適時依各國立法情形滾動調整,俾利完備是項資料庫,供各國競爭法主管機關參考。
- (三) 除前開資料庫外,各國亦就秘書處研提「關於競爭與數位平臺可能文件之範圍說明」(Scoping Note on a Potential Instrument regarding Competition and Digitalisation) 提供相關意見。前開範圍說明強調於制定相關文書的過程中考慮包括數位市場動態、數位市場之不當行為與分析工具、數位市場之結合、使監管與競爭政策架構適應數位市場等 4 項關鍵議題以及該項文書可能之形式,提供競爭委員會規劃相關工作時間表。會中決議,請各國於會後提供相關意見,俟秘書處彙整後再予討論。

四、簡報「性別包容性競爭政策工具箱」(Presentation of the Gender Inclusive Competition Policy Toolkit):

- (一) 本案在加拿大政府資助下,由秘書處研提「性別包容性競爭政策工具箱」,以利加國競爭局於其執法工作納入性別包容性因素,並作為全球競爭法主管機關之參考。
- (二) 本案源於 2018 年加拿大政府為提升整體施政效能而欲納入性別與包容性觀點,經加國政府向加拿大競爭局瞭解貿易協定中之競爭政策專章如何影響性別平等,鑑於當時相關文獻與研究有限,加拿大競爭局於是向 OECD 尋求合作並發展一系列相關工作計畫。OECD 競爭委員會旋即於同年 11 月全球競爭論壇以「性別與競爭」(Gender and Competition) 為題開啟各國對此項議題之關注,並隨後於相關報告中提出性別包容性正面影響競爭執法之初步研究結論。嗣後經 OECD 於 2020 年規劃 OECD 性別包容性競爭政策工作計畫(OECD Gender Inclusive Competition Policy Project) 並檢視相關文獻後,終在本場次正式提出「性別包容性競爭政策工具箱」草案,供各國進行討論。
- (三) 前開工具箱草案已彙整如何將性別視角應用於競爭法執法實務,包括蒐集

數據資料 (Gather Data)、運用調查俾利更能瞭解消費者行為 (Use Surveys to better Understand Consumer Behaviour)、將性別視角應用於市場界定與競爭效果分析 (Apply a Gender Lens to Market Definition and Competitive Effects Analysis) 等 11 種面向，供競爭法主管機關參考。會中決議，請各國於會後提供相關意見，俟秘書處彙整相關意見後再提會討論。

五、「競爭與通貨膨脹」圓桌會議 (Roundtable on Competition and Inflation)

(一) 本場次係討論競爭與通貨膨脹於短期和長期間之關聯，以及競爭法主管機關在當前通膨環境下應注意之競爭風險，並將探討競爭法主管機關應如何回應當前的挑戰等。本議題共有 16 個國家以及 BIAC、國際消費者協會 (Consumers International) 等提出書面報告，除秘書處進行簡報外，大會並邀請荷語天主教魯汶大學經濟學教授 Jan De Loecker 先生、英國華威商學院經濟學教授 Natalie Chen 女士、美國顧問公司常務董事 Hal J. Singer 先生與會進行討論。

(二) 英國華威商學院經濟學教授 Natalie Chen 女士

1. 近期全球通貨膨脹嚴重主要係與新冠肺炎疫情相關之全球價值鏈中斷以及俄烏戰爭等外部衝擊所致。C 教授認為，首先應探討國際競爭如何影響國內競爭，進而透過國際貿易 (諸如進口競爭、進口關稅、匯率變化等因素) 影響價格及/或通貨膨脹。再者，總體經濟概念 (Macroeconomic Concept) 之通貨膨脹反映在消費者物價指數 (CPI) 成長率，惟在產品或事業層面之個體經濟價格 (Micro Prices) 則可提供相關訊息，例如總體物價水準與通貨膨脹。
2. 而來自低工資國家之進口競爭 (Import Competition) 則影響其國內 CPI，因較為便宜的進口 (最終) 商品降低 CPI (進口通貨膨脹)，較為便宜的進口中間投入使其國內事業得以用更低的成本生產並降低售價 (效率)，同時進口具有促進競爭效果並降低該國生產者之加價 (Markups) 幅度 (競爭)。而進口關稅的效果與進口競爭相似，進口關稅下降使進口商品更為便宜 (從關稅到進口價格再傳遞到國內價格)。
3. 匯率變動傳導之相關文獻已調查進口價格 (影響國內價格) 如何隨匯率變化，並依其傳導程度，匯率升值使進口變得更為便宜，進口減少通貨膨脹 (最終產品)，並獲取更低的成本生產 (中間投入)。沒有證據顯示國內生產者加價，但國內出口商調整國外市場的加價 (按市場定價)。

4. 依總體經濟數據資料，平均而言，競爭降低價格與通貨膨脹；倘依個體經濟數據資料，在某些情況下，競爭或將誘發更高的價格，例如貿易自由化後，國內事業可透過提升其生產之商品品質規避日益激烈的市場競爭；而高品質之產品有更高的加價與更高的邊際成本，因此價格也將更高；價格效果應取決於加價與成本之相對變化（倘若事業可在貿易自由化後向外國採購更便宜的投入要素）。
5. C 教授指出，瞭解國際競爭如何影響國內價格與通貨膨脹已然成為重要議題，為促進國際競爭進而降低價格與通貨膨脹，重要的是，應對國際貿易保持開放的態度，降低進口關稅（或任何其他類型的貿易摩擦），認同匯率變化會影響價格與通貨膨脹；同時使用分類價格數據資料（Disaggregated Price Data）進一步瞭解競爭如何影響價格與通貨膨脹，而且瞭解價格變化的驅動因素（即加價與成本）也相當重要。

（三）歐盟

1. 歐盟的市場集中度確實有所增加，但集中度緩慢上升難以說明價格變化率快速上升。過去歐盟並無市場集中度與通貨膨脹間之相關研究，且歷經高通貨膨脹率之產業並非在高通貨膨脹率時期變得較為集中，通貨膨脹率較高的國家亦非集中度較高或集中度成長率較高者。
2. 市場集中度較高即使不會導致通貨膨脹，但可能會放大需求或供給面通貨膨脹的衝擊，進而惡化或減輕相關衝擊對價格的影響。經濟學文獻明確指出，較高之市場力量往往擴大需求面的衝擊，但限制供給面變動對價格的影響。新冠肺炎危機始於需求面動盪進而演變為供給面瓶頸，直到烏俄戰爭衝擊供給面的規模過大因而爆發能源危機。因此，將近期高通貨膨脹歸責於市場力量值得懷疑，然而供給面衝擊凸顯某些市場（如電力市場）嚴重缺陷。目前高通貨膨脹雖不必然歸責於競爭政策，但競爭法主管機關或可針對高通貨膨脹期間具有違法風險之產業加強執法以緩和通貨膨脹。

（四）德國

1. 通貨膨脹不僅給執法者帶來挑戰，整體經濟發展也為決策者帶來壓力。儘管眾多原因導致通貨膨脹，但競爭政策僅對其中的一小部分產生間接影響，且僅對利潤驅動之通貨膨脹產生直接影響。增加產品與服務市場競爭強度的競爭政策可能具有降低通貨膨脹的效果，因此政策制定者目前可採取此類立法措施降低通貨膨脹的程度。

2. 德國負責競爭政策之聯邦經濟事務與氣候行動部業已提交德國競爭法修正草案，該修正草案提供競爭法主管機關執法之彈性，未來俟該修正草案通過後，德國聯邦卡特爾署將可就具有實質性與持久性「競爭失靈」之產業進行調查後，即可據以實施結構面或行為面之矯正措施。

(五) BIAC

1. 競爭法雖然在減輕通貨膨脹的負面影響可以發揮重要作用，但競爭法本身不一定是處理通貨膨脹的工具，係因通貨膨脹造成價格上漲通常是由其他因素引發而非市場力量。BIAC 支持 OECD 對競爭法在通貨膨脹方面之分析，詳細檢視該等關係將有助政府與競爭法主管機關對透過競爭法處理高物價議題之可能性與限制能有所瞭解。
2. BIAC 建議競爭法主管機關應加強之執法目標與領域，包括降低進入或擴張市場障礙、對不合理之價格上漲或價格粘稠性保持警惕、為避免因價格管制產生預期外的後果而進行之倡議活動、依據經濟現實與特定行為（例如競爭對手間之合作）相關之行政指導、執行嚴謹與公正之結管制等。

(六) 我國

1. 為防止事業藉由通貨膨脹拉抬價格，本會於 2007 年 5 月成立「防制人為操縱物價專案小組」監測我國生活必需品之價格波動。監測項目包括重要農畜產品、大宗物資及其製成品、能源、節慶商品等價格，並透過產業主管機關的公開資料庫、民間所建置的付費資料庫，以及委外進行的市場訪查資料等多元管道，進行消費物價指數（CPI）分析，以確定我國與主要國家的 CPI 變化；倘若發現重要民生物資價格上漲或異常波動，本會得以主動積極介入，並適時警示業者或公會團體，即時發布新聞資料，降低民眾預期物價上漲心理。
2. 再者，2008 年行政院成立跨部會的「穩定物價小組」，由行政院副院長擔任召集人，統籌各產業主管機關、中央銀行、公平會等 10 餘個機關。本會主要是依法查處聯合行為，並於 2022 年起擇定重點產業進行「產業供應鏈資料建置」，以利強化未來的查處效能；國發會則會同農委會、經濟部等相關產業主管機關規劃民生物資預警機制，定期進行量、價監測與分析，並依漲價幅度標示預警燈號。面對通貨膨脹，藉由各部會之間的分工合作，達到穩定物價之目的。
3. 主席對本會書面報告之提問為：本會於通貨膨脹期間如何監測價格。本會

代表答復，本會為因應民生物資價格波動情形，早於 2007 年 5 月即成立「防制人為操縱物價專案小組」，翌年行政院設立跨部會的「穩定物價小組」，由行政院副院長擔任召集人，成員為各產業主管機關、中央銀行、公平會等。近年來因物價上漲問題，相關產業主管機關亦針對民生物資提出價格預警機制及穩定供需等措施。公平會於小組負責針對異常漲價事件主動立案調查業者是否涉有聯合行為。藉由跨部會合作、公私協力的經驗，方能有效對抗通貨膨脹。當萬物齊漲的時候，本會在既有的人力與調查工具之下，篩選個案變得更重要，這需要仰賴平日對產業結構的熟稔，並掌握關鍵的上下游業者，因此本會於 2022 年起擇定重點產業進行「產業供應鏈資料建置」，有助於強化未來的查處效能。

六、「外人投資安全審查與結合管制審查間關係」公聽會（Hearing on the Relationship between Foreign Investment Screening Reviews and Merger Control Reviews）

（一）本場次與 OECD 投資委員會（Investment Committee）共同邀請專家就競爭法與外人直接投資如何相互影響，以及競爭與投資政策如何促進相同之長期目標（即經濟成長、效率、激勵事業提高生產力）等面向進行討論。本議題共有 16 個國家以及 BIAC、國際消費者協會（Consumers International）提出書面報告，除秘書處進行簡報外，大會並邀請跨國律師事務所合夥人 Edouard Sarrazin 先生、智利阿道夫伊巴涅斯大學研究中心主任 Felipe Irrázabal 先生、西班牙工商業與旅遊部外人投資處副處長 Ignacio Mezquita Pérez-Andújar 先生、美國喬治城大學教授 Ashley Lenihan 女士、英國商業、能源及產業策略部代理副處長 Ethan Thornton 先生與會進行討論。

（二）秘書處

1. 依 OECD 相關研究指出，OECD+5²國之中已有 98% 國家明訂結合管制相關規範，從 1990 年 20 個國家增加到 2022 年 43 個國家。而 OECD+5 國之中設有外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）審查制度者，從 1990 年 5 個國家增加到 2022 年 24 個國家，行業覆蓋率從 1986 年 8% 到 2022 年 27%，外人直接投資審查之案件量，在所有提供數據之 OECD 國

² OECD+5 表示 OECD 成員國以及研究當時 5 個申請入會之國家，包括巴西、保加利亞、克羅埃西亞、秘魯與羅馬尼亞。

家皆有所增加，特別是從 2015 年開始更為顯著。

2. 兩個獨立審查機制間或有緊張關係，係因 FDI 審查機制的擴大引發相互作用與潛在衝突的問題，例如兩機關實施不一致之矯正措施，同時 FDI 審查與結合管制具有不同的目標。另一方面，當兩個獨立機關分別進行審查時，是否需要加強合作也成為議題，例如英國投資安全部（Investment Security Unit, ISU）與英國競爭與市場局（CMA）期望可適時進行協調，以利兩套制度間之互動。另一方面，FDI 審查可協助競爭法主管機關評估競爭風險與市場進入障礙，並具有提供訊息、界定市場、確定效率、設計矯正措施等優點。兩機關間共同面臨的挑戰，例如結合事業偷跑（Gun-Jumping）問題，或可利用彼此訊息檢測未申報之交易。

（三）西班牙工商業與旅遊部外人投資處副處長 Ignacio Mezquita Pérez-Andújar 先生簡報「外人直接投資審查與結合管制」（FDI Screening and Merger Control）

1. 歐盟並無以安全或公共秩序為由進行 FDI 審查之架構，惟其主要貿易夥伴多已採用該等工具，在近期俄烏戰爭之際，則是因應日益緊張之地緣政治下，FDI 之審查仍能維持法律確定性與程序可預測性等目標。歐盟境內常見之 FDI 多為投入關鍵基礎設施與關鍵技術等領域，爰進行審查時需著重案關投資是否由第 3 國政府透過所有權或大量資金控制、是否曾參與影響成員國安全或公共秩序的活動、外國投資者從事違法行為的風險等。歐盟外匯機制下大部分經過篩選之外人直接投資皆在沒有緩解措施（Mitigating Measures）的情形下通過。
2. M 副處長並就該二機制實務運作情形提供建議關注重點，包括(1)結合管制之概念以及最終投資者與目標本身之界定(如門檻之設定)；(2)作為 FDI 篩選程序之反補貼規章（Anti-Subsidy Regulation）：在未解決外國補貼對歐盟市場造成扭曲之情況下，該規章將專門用以處理是項議題；(3)透明度與可預測性：競爭法主管機關在該等領域已達高標，應注意 FDI 篩選機制，且相較於實體，其程序議題或有更大進步空間；(4)國際合作：焦點亦為 FDI 篩選機制，係因在歐盟尚屬新興評估工具，成員國或可與第 3 國主管機關進行必要的合作等。

（四）美國喬治城大學教授 Ashley Lenihan 女士係以「外人直接投資與國家安全：透視當前趨勢」（Foreign Direct Investment and National Security: Current

Trends in Perspective) 為題進行簡報。

1. 鑑於投資自由化與良性 FDI，各國 FDI 流入逐年攀升，相較於在第 1 次世界大戰期間對 FDI 產生國家安全疑慮開始，直至現今之國際習慣法 (Customary International Law) 下，倘外國實體收購本國事業資產被認為對國家安全或基本安全構成威脅時，所有國家皆擁有否決外國實體之主權權利 (Sovereign Right)。
2. 第 1 代 FDI 政策與審查機制側重於保護措施，主要針對與國家安全較為相關之產業、敏感或邊境地區之房地產、國防工業基地等進行嚴格之管制。惟歷經技術革命、國際競爭白熱化等，導致目前各國普遍採行具有專用資源與流程且較為複雜之審查機制，以保護基本安全為主要目標，同時不妨礙良性投資或影響競爭。L 教授認為除需對特定類型 FDI 加以瞭解外，於新冠肺炎疫情前後之發展趨勢亦值得關注，特別是數位革命後所衍生之相關議題，如資訊通訊技術、數據資料之近用等如何影響當前 FDI 政策。
3. 目前許多國家係參考 OECD 相關指南，積極瞭解如何參與審查流程、提供更明確之處理原則及可預測之審查時間表，並使用相關緩解措施以符合比例原則；亦修改相關法規避免採行「規避」策略，如降低或取消審查之「門檻」要求等。另一方面，FDI 與國家安全制度之專業化與不同目標，使其完全分離或在行政上與競爭審查分離，但兩者審查之複雜度與案件量的增加，表示提升與競爭機制合作以及安全訊息共享或有助於瞭解特定交易中潛在的國家安全風險及需進行之前瞻性評估等。
4. 雖無明確事證顯示 FDI 與安全檢查制度會降低良性投資，但的確會增加跨境經營成本，因此需要投資監管與競爭制度間進行協調與合作。倘若相關交易分由兩個制度審查，將以國家安全為優先，即使將導致次佳之競爭效果；同時隨著各國尋求確保供應安全與技術領先地位（特別是在新興、基礎與關鍵技術），可能會對競爭產生影響。

(五) 澳洲

1. 澳洲之外人投資審查架構係由「外國收購與接管法」(Foreign Acquisitions and Takeovers Act) 以及「外國收購與接管費用徵收法」(Foreign Acquisitions and Takeovers Fees Impositions Act) 等相關法規組成。「外國收購與接管法」要求符合門檻之外國投資案需向財政部長申請，並於財政部長進行審查期間暫停相關投資活動；財政部長有權對該投資案附加條件，

並在特殊情況下予以禁止，以確保國家利益或國家安全。

2. 澳洲競爭及消費者委員會 (ACCC) 職掌澳洲「競爭與消費者法」(CCA)，並依該法審查事業之結合交易是否違反該法第 50 條。由於澳洲結合申報係屬自願性質，故於 ACCC 審查期間，相關交易無需暫停；而 ACCC 收受之結合申報案則來自參與結合事業直接向其申報、財政部轉介、申訴，以及 ACCC 監督行動等。
3. 當澳洲財政部收受外國投資申請時，將依申請資料決定是否向 ACCC 進行諮詢；倘若外國投資案涉及市場競爭議題時，部分外國投資人將考慮另向 ACCC 申報是項交易，由 ACCC 決定是否請財政部轉介該案進行結合審查程序。而當 ACCC 啟動結合審查程序時，係依 CCA 進行相關評估與調查，並就該結合是否違反 CCA 第 50 條向財政部提供意見，而財政部將於考量該案之整體國家利益時決定是否參採。

七、OECD 競爭與智慧財產權建議書 (OECD Recommendation on Competition and Intellectual Property Rights)

- (一) 本建議書草案架構前於 2022 年 6 月 CC 例會中討論，並於會後向各國諮商後，由秘書處彙整各國意見於本次例會提交「競爭與智慧財產權建議書」草案，請各國代表再予討論。
- (二) 本建議書草案原已臚列目前競爭法與智慧財產權之共同政策原則和方法，涵蓋智慧財產權範圍與相關市場不同、擁有智慧財產權不等於擁有市場力量、擁有智慧財產權無法使事業豁免於競爭法、智慧財產權相關商業行為應進行競爭效果分析等。秘書處再於本次例會新增包括在與智慧財產權相關之商業行為執行競爭法、評估智慧財產權許可協議、透明度與法律確定性、與智慧財產權相關之競爭法矯正措施、協調與合作等範疇。
- (三) 會中決議，請各國於會後提供相關意見，俟秘書處彙整後，再經書面程序向各國徵尋意見。

八、各國 2021 年競爭政策報告 (Annual Reports on Competition Policy)：依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)。本場次係由澳洲、匈牙利、拉脫維亞、歐盟、德國、哥斯大黎加、秘魯、巴西、保加利亞、羅馬尼亞等競爭法主管機關進行口頭報告，分別介紹其於 2021 年重要之法制革新與處分案例。

伍、全球競爭論壇

12月1日至2日舉行第21屆「全球競爭論壇」(Global Forum on Competition, GFC)，共有來自超過100個競爭法主管機關及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、開幕場次

(一) 因新冠肺炎疫情影響，於睽違2年後以實體與視訊混合方式舉行之第21屆「全球競爭論壇」(GFC)首先由OECD財務金融與企業事務處處長Carmine Di Noia先生簡要歡迎與會各界人士。Di Noia處長表示，GFC自2001年設立迄今，已成功邀請全球包括OECD之會員國與非會員國、超過100個競爭法主管機關，為探討重要競爭及整體經濟發展之關鍵議題進行廣泛對話，並於簡要介紹本屆會議規劃之各項討論議題後，隨即由OECD秘書長致歡迎詞。

(二) OECD秘書長Mathias Cormann先生

1. GFC是全球競爭政策社群探討新興問題以及加強國際執法合作之重要平臺。當前由於俄羅斯入侵烏克蘭造成之通貨膨脹、糧食與能源市場等信心危機為近年之最，為使全球經濟成長重回正軌，端有賴競爭政策。首先，須遏止當前限制競爭行為，包括處理事業利用通貨膨脹作為其濫用行為（如固定價格）之掩護，除造成價格上漲、品質下降與選擇減少外，並達到排除競爭對手之目的。其次，透過有效之結合管制，並密切關注具市場支配地位事業收購小型顛覆性之新創競爭對手（Small Disruptive and Emerging Competitors）而引起之競爭疑慮。第三，藉由有效倡議進一步推動競爭政策，俾利維持動態市場，促進投資與創新激勵並達成政府經濟政策目標等。
2. OECD於2021年發布之「競爭中立建議書」(Recommendation on Competitive Neutrality)旨在確保並落實全球公平競爭環境之工具，而競爭評估工具箱則提供競爭法主管機關詳細的指南，用以識別不必要之競爭監管障礙及有利市場競爭之替代方案，消除妨礙新興事業進入市場之可能。另一方面，針對各國共同關注之數位議題，OECD刻正規劃與七大工業國組織(G7)為數位市場訂定新的競爭規則，俾供各國參考。
3. 展望未來，競爭政策可協助長期結構改革(Structure Reform)優先事項，特別是數位化議題，OECD過去的工作成果可作為參考，無論係以貨幣或

透過數據蒐集和廣告露出等形式，消費者為數位產品支付之費用皆相當低廉，需要競爭政策確保現有大型數位事業遵法並不斷創新。另為因應氣候變遷，仍有賴私部門創新與投資，開發新興技術並改善現有商業流程，作為綠色轉型的核心，而這又奠基於良好運作、競爭之市場；同時為提高生產力又可處理因勞動力老化對經濟影響等範疇。惟競爭政策無法解決所有領域之政策挑戰，仍需與各界進行密切合作。

(三) 歐盟執委會推動歐洲融入數位時代之執行副總裁兼競爭事務委員 **Margrethe Vestager** 女士

1. 目前處於前所未有和空前挑戰的階段，競爭法主管機關認為能夠且必須提出相關作為，感謝 OECD 競爭委員會刻正進行之工作計畫。當 1890 年休曼法在美國國會進行討論時，就已實施競爭法；而目前競爭法主管機關之執法已然成熟，例如因長期而言貿易保護主義對任何國家皆無利益而將多邊貿易納入討論；瞭解如何以競爭利益最大化方式監管產業並保護大眾利益；建立社會福利體系，雖不完善仍可作為解決貧困和不平等之基礎。
2. 目前全球正面臨氣候變遷威脅、俄羅斯將能源供應武器化等問題，需挹注大量資源進行重建，進而促使競爭政策提供相關協助；另如倘未能適時對大型科技平臺進行監管，將對社會福利造成損害。因而，競爭法主管機關之核心使命旨在促使市場保持良性競爭。產業監管之必要性現在已得到普遍認可，從競爭政策的角度而言，新法規如何與現有之競爭政策和工具協調一致，監管目標並非破壞而是形塑數位市場之競爭秩序。
3. 依據公平與自由競爭原則，應確保市場保持開放，因而歐盟提出「數位市場法」與「數位服務法」，於歐洲塑造數位市場的輪廓，而任何傾向保護主義的措施最終都將失敗。為使市場盡可能公平公正，目前歐盟內部正在討論外國補貼相關法規，以創造真正公平的競爭環境，同時刻就市場界定修訂草案進行公眾諮詢。此外，歐盟競爭法主要程序監管法規已頒布施行 20 年，屆時並規劃舉行紀念茶會。

(四) 聯合國貿易發展會議 (UNCTAD) 秘書長 **Rebeca Grynszpan** 女士

1. G 秘書長因故未能到場發言，而以預先錄影的方式於會場播放。烏俄戰爭以及不斷變化的氣候造成相當大的衝擊，同時生活成本高漲正以驚人的速度惡化貧困與飢餓。陷入貧困的人數、失去受教權的兒童、失去收入的婦女、面臨債務困擾等國家已創歷史新高，最引人注目的是嚴重的糧食問題

在 3 年內增加 2 倍，而阿富汗、葉門等政府日益解體，依據聯合國全球危機應對小組估計，全球約超過 16 億人處於嚴重不安狀態。

2. 競爭政策正是避免及挽救相關危機之關鍵防線，特別需要針對 3 個關鍵議題採用更為廣泛的競爭政策。首先，針對損害各國弱小經濟體及群體之限制競爭行為加強執法；其次是改善國際合作以因應高度集中市場，特別是數位經濟，雖然歐盟 Vestager 女士已展現對抗數位巨頭的決心，但其他競爭法主管機關或仍無法獨立承擔，因而需要進行更加廣泛之執法合作。最後，發展中國家需要更多協助才得以運用國際標準規劃適合自身之競爭政策，以維持包容性以及永續性經濟成長，這也是 UNCTAD 多年來一直努力之工作領域，希望藉由合作有效處理眼前挑戰。

二、第 1 場次「競爭政策的目標」(The Goals of Competition Policy)

(一)本場次係務實探討競爭法與競爭政策是否需要作為政策工具而進行調整，以利更為適應社會經濟趨勢，以及目前的消費者福利關注度是否足夠；競爭執法工具是否仍然有效，或是需要其他工具或新立法予以補充等面向。本場由 OECD 競爭委員會主席 Frédéric Jenny 博士擔任主席，邀請芝加哥洛約拉大學法學院競爭法 John Paul Stevens 主席暨教授 Spencer Weber Waller 先生、歐洲智庫處長暨阿根廷競爭委員會前任主席 Esteban Greco 先生，以及菲律賓競爭委員會 (PCC) 代理主席 Johannes B. R. Bernabe 先生、南非競爭委員會 (CCSA) 委員 Tembinkosi Bonakele 先生、澳洲競爭與消費者委員會 (ACCC) 副主任委員 Mick Keogh 先生、美國聯邦交易委員會 (USFTC) 主席 Lina Khan 女士分享觀點。

(二) 歐洲智庫處長暨阿根廷競爭委員會前任主席 Esteban Greco 先生以「競爭政策的目標－發展中國家的視角」(The Goals of Competition Policy: A Developing Countries Perspective) 為題發表觀點。

1. G 處長首先指出，當前針對競爭政策目標之討論大多忽略擴大開發中國家競爭法目標風險。競爭法執法目前已朝更為確定的方向發展，將保護競爭過程以提高經濟效率與消費者福利作為其主要目標，惟開發中國家缺乏有力之制度架構，在該等情形下擴大競爭法目標，或將提高裁量權與法律不確定性。再者，競爭政策與競爭法執法的風險不同，擴大競爭法執法目標的風險，在限制競爭案件與結合審查中摻入政策權衡 (policy trade offs) 將成為政治壓力與貪腐來源，導致較低的投資率並缺乏創新；但在不扭曲

競爭法執法的情況下，開發中國家之競爭政策與其他增進福利之公共政策間仍具相當綜效（Synergies）。

2. 至有關綜效議題，為清楚說明競爭政策與執法對公共利益目標之外部影響，G 處長主要借鏡拉丁美洲執法經驗，以墨西哥競爭法主管機關（COFECE）為例，該局於 2021 年查處 17 家足球俱樂部聯合行為案，主要針對女性球員薪資上限以及球員市場進行詳細分析，著重於對足球運動員勞動市場以及刪除對比賽的限制，特別是縮小性別薪資差距等面向進行瞭解，並以就業、勞動力市場狀況、性別平等列為公共利益目標。
3. G 處長建議競爭法主管機關或可善用競爭政策與公共利益目標間之綜效實施競爭法，並同時注意社會福利，提高公共政策目標。透過優先排序，分配有限的機關資源進行調查，特別是對公共政策目標具有重大影響市場之限制競爭違法行為，例如打擊必需品市場和勞動力市場中之聯合行為。再者，更新並發展適合之損害理論處理新興議題，例如隱私作為數位領域日益受到關注，並以德國聯邦卡特爾署處分 Facebook 案等為例，認為損害理論分析內容或可包括(1)對隱私之剝削性損害；(2)隱私政策將不同的平臺服務網綁後，產生多角化效應（Conglomerate Effects），進而可能排除非聯合競爭者及/或為其他試圖擴大規模之數位事業設置障礙。

（三）芝加哥洛約拉大學法學院競爭法 John Paul Stevens 主席暨教授 Spencer Weber Waller 先生則以「競爭法與競爭政策之持久變化」(Lasting Change in Competition Law & Policy) 為題進行簡報。

1. W 教授指出，在競爭法基本目標之激烈辯論時期，各界主要針對總體福利、消費者福利、競爭過程、解決不公平與發展需求、促進與保護民主、支持氣候變化等面向進行討論。各國對競爭法目標的表達方式也不盡相同，於憲法或條約（Treaties）或施行細則等明定競爭法目標的情況相對較少。另一方面，確定的競爭法目標也會隨著時間而改變，近期則較常針對競爭法與競爭政策是否/如何處理包括永續性（Sustainability）、民主、數位化、通貨膨脹、貧富不均（Income Inequality）、勞動、公平等議題進行探討。
2. 有關執法工具的運用方面，依 W 教授的觀察，競爭法主管機關除使用傳統的法定執法工具外，亦積極努力朝向整體行政機關執法一致（如與消費者保護機關、或產業監管機關等進行協調），吸引公眾注意或藉由國際參與等方式提升執法效能。再者，競爭法主管機關也考慮使用完整之法定工

具進行執法革新，如刑事、民事、協議裁決（Consent Decree）、法庭之友簡報（Amicus Curiae Brief）等。

3. 為競爭政策與消費者保護有效相互配合，W 教授建議或可考慮以矯正措施驅動競爭執法，例如乘車共享濫用、限制專業廣告、競業條款（Non-Compete Clause）、數據隱私等案件。此外，為有效與大眾進行溝通，亦可透過社會參與，如辦理聽證會和研討會、透過傳統與社群媒體等管道傳達相關執法訊息。

（四）美國聯邦交易委員會（USFTC）主任委員 Lina Khan 女士

1. 有關美國反托拉斯法之發展，其休曼法（Sherman Act）係於 1890 年在工業巨頭與大型托拉斯組織之龐大壓力下通過，當時因工業革命造成經濟過於集中對於民生乃至民主造成嚴重威脅，進而成就反托拉斯法。惟為補足休曼法之不足，美國國會隨後又通過聯邦交易委員會法（Federal Trade Commission Act, FTC）與克萊頓法（Clayton Act），並設立 USFTC；其中 FTC 法亦禁止事業不公平競爭行為，而查處是項違法行為亦屬 USFTC 主要職掌之一。惟近期為釐清機關使命，USFTC 於 2022 年 10 月發布新的政策說明，除說明過往歷史，著眼於判例法，並闡明相關法案賦予 USFTC 之權力，特別是部分違法行為（如剝削行為）可能違反 FTC 法但未違反休曼法或其他反托拉斯有關不公平競爭之相關規範，而使 USFTC 對於處理不公平競爭行為獲得執法上之彈性。
2. 鑑於近年來美國輿論期待反托拉斯法協助提升勞動權與勞動者福利，因而推動相關工作亦列為 USFTC 之工作目標。基於當年立法目的，勞動者組織工會等活動並非反托拉斯法查處之勾結或聯合行為態樣，而事業進行併購時，工會與勞動者在獲得參與結合事業特定承諾下將支持該項交易，因此 USFTC 面對相關案件調查過程中，亦將案關相關領域因素納入考量。K 主任委員並以醫院結合案為例，就該委員會如何針對是項結合交易除了造成消費者（病患）潛在損害之外，可能損及勞動者（醫護人員）利益與減損勞動力市場競爭之相關評估進行簡要說明；此外亦就競業禁止條款是否損及勞動力市場競爭，並針對相關案件與美國司法部反托拉斯署共同提出法庭之友簡報等情形分享相關經驗。
3. K 主任委員提及 USFTC 近年重要執法焦點之一，即關注勞動力市場之競爭以及弱勢獨立勞動者是否因缺乏美國勞工法之保護而受事業不當限制

或不公平競爭行為影響相關權益，如 Uber 與 Lyft 司機爭取成立工會以及要求與其叫車平臺享有僱傭而非承攬關係之零工經濟議題。另一方面，USFTC 也加強與其他機關之執法合作，除 USDOJ 外，並與美國國防部就 Lockheed 與 AeroJet 結合案，以及與美國農業部、美國食品藥物管理局等積極就各領域進行合作，提升 USFTC 之執法成效。

(五) 澳洲競爭與消費者委員會 (ACCC) 副主任委員 Mick Keogh 先生

1. 澳洲競爭法之立法目的係透過促進競爭與公平交易以及消費者保護等條文規範提高澳洲總體福利，而近期有關競爭政策目標之討論，主要針對應善用競爭法而非有限之消費者保護條文提高總體福利，例如進行結合審查時，ACCC 除著重評估該交易對市場其他參與者的影響，並關注是否造成價格上漲或品質下降等對消費者產生之負面影響，K 副主任委員並以 ACCC 前曾反對澳洲兩家乳品加工業者結合案為例，簡要說明考慮該案由於零售市場激烈競爭之情形下應無損消費者利益，惟該交易對乳源競爭產生負面影響，因而提出反對意見。另一方面，ACCC 得就產生淨公共利益之結合交易提供競爭法豁免，雖未於競爭法明定公共利益為何，但一般對澳洲社會追求之目標達成一定貢獻者皆可視為公共利益，且 ACCC 此項見解已獲得法院支持。
2. 實務上，競爭法或消費者保護法有時並非實現公共政策、落實預期結果最為適合之工具，或可藉由環境、教育、公共衛生等領域之相關法規落實。倘若需要回應之公共政策議題源於市場失靈時，澳洲競爭法要求 ACCC 需依澳洲財政部相關指令展開市場調查，例如 ACCC 近期曾就乳製品業者欲參進數位平臺市場進行市場調查，並從調查過程中所得之訊息發現違反競爭法之事證，從而成功查處該案。此外又如 ACCC 前就 Google 濫用 Android 行動裝置產生之消費者相關數據資料提起訴訟，並獲法院對 Google 處以 6,000 萬澳幣之罰鍰，以及澳洲新聞媒體與數位平臺進行協商並獲承諾支付超過 2 億澳幣等，K 副主任委員亦簡要分享相關執法經驗。
3. K 副主任委員最末指出，由於澳洲競爭法中已明定執法目標且普獲朝野支持，並得利於 1990 年代後期澳洲經濟進行重大改革後，相當注重競爭政策。再者，為提高澳洲整體執法效能，ACCC 與產業監管機關間除明確各自權責範圍，藉由簽署瞭解備忘錄加強各領域之合作，並透過與政策制定者與消費者廣泛交換意見，並增進員工執法知能等，盼藉多方努力盡可能

減少消費者可能的損害並增加總體經濟福利。

三、第 2 場次「補貼、競爭與貿易」(Subsidies, Competition and Trade)

(一) 本場次主要討論競爭法主管機關在補貼、競爭與貿易間相互作用中發揮的作用，包括調查補貼之影響程度以及其如何成為競爭法主管機關競爭分析之一部分。本議題共有 4 個競爭法主管機關以及聯合國貿易和發展會議 (UNCTAD)、BIAC 提出書面報告，除秘書處進行簡報外，大會並邀請歐洲智庫資深研究員兼法國外貿銀行亞太區首席經濟學家 Alicia García-Herrero 女士、世界貿易組織副秘書長 Anabel González 女士、英國經濟學智庫合夥人 Miguel de la Mano 先生等專家分享相關觀點。

(二) OECD 秘書處

1. 全球目前之經濟現狀使得補貼政策比以往更為重要，常見的補貼工具包括多邊協定、自由貿易協定 (FTAs) 與貿易集團 (Trade Blocs)、競爭中立/國家補貼管制 (State Aid Control)、競爭執法、新的法律文書等。從競爭法的角度，事業倘擁有雄厚之財務實力，可能會創造、維持或增強市場支配地位，或助長損害行為 (如掠奪性定價)，受補貼政策將影響事業之成本/收入結構與策略決策、提供規模經濟、實現國際擴張。
2. 惟依現有結合個案實務觀之，補貼發揮的作用不大，因而各有支持與反對之看法；惟如分析參與掠奪性定價的能力 (財務指標、成本結構) 與誘因 (違法歷史、所有權結構、補償)，事業之財務實力一直是潛在市場支配地位之影響因素，而非決定性因素。同樣地，此類的濫用案件也較為少見，主要與交叉補貼有關，事業利用政府資金履行其公共服務義務進而擴大其競爭性活動，導致政府過度補償成為事實上 (de facto) 的補貼 (如郵政)。
3. 秘書處認為，競爭法主管機關面對此項議題時之挑戰，包括確認補貼的存在並不容易、受補貼之國營事業的收購行為可能產生結合管制相關議題、補貼使確認掠奪性定價之相關成本複雜化等。

(三) 世界貿易組織 (WTO) 副秘書長 Anabel González 女士

1. 由於政府給予補貼具有合理的理由，如基礎研發、綠色產品等，但補貼往往產生負面之國際影響，包括貿易與投資流動 (Trade and Investment Flows)、貿易承諾的價值 (Value of Trade Commitments)、對國際公平競爭環境的看法等，而使補貼引發雙輸的競爭，因而貿易政策制定者需要研究補貼帶來的後續影響。惟依 WTO 相關報告指出，於 2009 年至 2021 年

間相較於政府公開採購、數量管制 (Quantity Control)、貿易救濟 (Trade Remedies)、關稅等其他措施，補貼顯然是較常使用的政策工具。

2. 為避免因補貼造成之負面影響，政府相關單位常透過 WTO 補貼規範 (如補貼與反補貼措施協議、農業協議、漁業補貼協議)、自由貿易協定、OECD 出口信貸規則 (OECD Export Credit Provisions)、OECD 競爭中立建議書等工具，進行必要的管理。惟近年因氣候變遷、數位化、供應鏈韌性 (Supply Chain Resilience)、國家角色轉變等議題，使傳統的補貼工具備受挑戰。爰 G 副秘書長呼籲應加強國際合作，政府間藉由更為密切的磋商改進補貼設計，各國並應提高政策透明度並積極展開對話，包括貿易與競爭政策主管機關間交換意見，加強可用之政策工具。
3. G 副秘書長最後指出，全球貿易規範體系以及競爭政策架構支撐數十年貿易主導型之成長與發展，現在絕非拒絕競爭與市場開放的時候，極需透過加強現有政策工具處理補貼之負面影響以維護並培育全球貿易體系，貿易與競爭政策主管機關應可適時發揮關鍵作用。

(四) 歐洲智庫資深研究員兼法國外貿銀行亞太區首席經濟學家 Alicia García-Herrero 女士則以「貿易與產業政策之聯繫：中國大陸補貼與競爭中立性分析」(The linkages between trade and industrial policies: An analysis of China's subsidies and competitive neutrality) 為題，發表相關觀點。

1. 全球化進程在產業政策與貿易間建立重要聯繫，這對競爭政策而言益發重要；惟與前蘇聯國家與中國大陸加入 WTO 後之預期相反，部分國家仍處於計劃經濟，而中國大陸即為該體系下經濟規模不斷擴大的例子，但補貼卻是全球現象。中國大陸的確對全球經濟成長提供相當大的貢獻 (2011 年至 2021 年近 30%)，且其目前經濟規模 (接近 14 兆美元) 亦相當巨大，中國大陸出口占全球出口比例再次超過 15%，中國大陸名列世界 500 大企業的數量已超過美國。
2. 與此同時，中國大陸正從市場經濟進一步轉向干預主義模式 (interventionist model)，並在其第 20 次黨代表大會上獲得確認，包括確認國家引導創新 (支持科技產業實現自給自足)、房子是用來住的，不是用來炒的 (仍嚴格控管房地產)、關注實體經濟 (金融產業承擔更多責任) 等要點。中國大陸海外收入自 2013 年以來一直處於成長，但半導體組裝與資訊科技等 2 項關鍵產業之收入仍非常龐大。

3. 中國大陸以多種方式干預經濟，補貼僅是手段之一，補貼隨著時間經過持續增加，甚至在新冠肺炎疫情前就已存在，且相關補貼既針對國營事業，也提供給私人事業，而對新、舊產業之相關補貼，很多用於彌補虧損。確定中國大陸提供之相關補助並不容易，因其對金融產業進行嚴格管制，2 大開發銀行支持的策略性產業，透過其國有商業銀行（占商業銀行總資產 41%）進行；絕大多數其他銀行亦受到地方政府很大影響，地方政府也支持海外併購。再者，除金融外，大部分國營事業在產業（如能源、電力、電信）之寡占性質使事業積累利潤，該等利潤亦可用於海外收購，且中國大陸部分之寡占市場有助事業（如中國化工集團公司等）向海外擴張。中國大陸在全球貿易市場之競爭優勢部分是源於產業政策，除補貼外，優惠之融資與更低稅務負擔也是重要手段，亦即並非所有中國大陸的事業皆有相同機會，更遑論外國事業。
4. 從中國大陸的案例觀之，產業政策與貿易政策間之聯繫顯而易見，中國大陸應非唯一案例，因此值得探討不同國家間之聯繫。競爭法主管機關或可於一定範圍內發揮重要作用，包括倡導競爭中立性、將外國補貼納入競爭法案件（如歐盟針對外國補貼立法）、加強對外國結合補貼管制，如美國「外國結合補貼揭露法」（US Foreign Merger Subsidy Disclosure Act）等。

四、第 3 場次「競爭法主管機關與產業監管機關間之互動」(Interactions between Competition Authorities and Sector Regulators)

- (一) 本場次係就競爭法主管機關與產業監管機關間之正式協議或有關合作之法律規定所涵蓋之要點、競爭法主管機關與產業監管機關間實務上如何進行合作、最有效之合作工具等範疇進行討論。包括我國在內共計 32 個競爭法主管機關，以及 BIAC、國際消費者協會、消費者團結協會（CUTS）等團體提交書面報告。本場次特別規劃由巴西競爭局局長 Alexandre Cordeiro Macedo 先生擔任主持人，並邀請南非能源管理局全職委員 Nomfundo Maseti 女士、英國天然氣及電力市場管理局局長 Martin Cave 先生、律師事務所合夥律師 Pablo Marquez 先生等專家參與討論。
- (二) OECD 秘書處
競爭法主管機關與產業監管機關間透過簽署合作備忘錄（MOU）等方式就案件調查進行合作，本場次探討各國競爭法主管機關與產業監管機關間合作之項目、阻礙兩者合作之原因、如何提升兩者合作之成效及競爭法主

管機關與產業監管機關間合作之實際案例等。資訊交換及意見徵詢對於競爭法主管機關與產業監管機關間之合作極為重要，因此本議題另討論競爭法主管機關與產業監管機關間如何透過例如簽署 MOU、成立專案小組等正式或非正式管道，進行單方或多方機密資訊交換及機關意見徵詢、競爭法主管機關與產業監管機關合作案件類型與責任歸屬等運作情形。

(三) 英國天然氣及電力市場管理局 (GEMA) 局長 Martin Cave 先生

競爭法主管機關之功能，在於提供解決市場失靈的保護措施，包含結合案件審查、聯合行為及濫用市場支配地位行為等案件之查處；而產業監管機關之功能，在於處理產業問題之方案。比較競爭法主管機關與產業監管機關間之差異，諸如機關設置目的不同（競爭法主管機關之目的在於促進競爭，產業監管機關旨在增進消費者福利）、人員所需具備之專業知識顯不相同（競爭法主管機關人員需學習廣泛的產業知識，產業監管機關則是需要特定產業專門及技術人員）、機關文化關切重點亦有不同（競爭法主管機關人員關切依法執行，產業監管機關主要關切價格水準、服務品質等涉及消費者福利事項），因此兩機關間之合作有其困難之處。

(四) 南非能源管理局 (NERSA) 全職委員 Nomfundo Maseti 女士

主要說明競爭法主管機關與能源產業監管機關合作之工具及挑戰。南非能源產業屬市場集中度高，且已有不公平競爭實際案例，須以整體政府政策加以處理，例如南非能源產業監管機關訂定能源價格之上限，可能涉及競爭法超額訂價之行為，因此必須透過競爭法主管機關與能源產業監管機關間之通力合作，才能共同處理前述訂價問題，避免造成市場競爭損害，同時顧及消費者福利。目前南非競爭委員會 (CCSA) 依其競爭法之架構，得透過簽署 MOU 與產業監管機關互動交流，特別是 CCSA 須借助產業監管機關專業知識的情況下，惟前述作法不致損及各機關之獨立性。與產業監管機關交換資訊對於 CCSA 調查涉及競爭法案件時特別重要，然而 CCSA 通常是經由非正式管道與產業監管機關交換資訊，例如針對調查中案件共同進行產業調查，極少以簽署 MOU 等協議約定如何交換資訊。

(六) 美國

美國於 2021 年 7 月發布「促進美國經濟競爭行政命令」(Executive Order on Promoting Competition in the American Economy)，是項命令要求政府機關應以整體政府政策達成促進市場競爭為目標，因此增加如美國司法部反托

拉斯署 (USDOJ) 及美國聯邦交易委員會 (USFTC) 等競爭法主管機關與其他產業監管機關跨部門合作之機會。例如 2022 年 2 月 USDOJ 與美國農業部 (USDA) 簽署 MOU，兩機關同意以資訊交換等合作方式，共同調查事業從事差別待遇等限制競爭違反「肉品包裝及牲畜飼養場法」(The Packers & Stockyards Act) 之行為，並於同年 7 月 USDOJ 與 USDA 起訴兩家家禽加工業者涉及坑殺養雞業者詐欺行為違反前述法案規定；同時，USDOJ 另依休曼法對該等家禽加工業者提起反托拉斯訴訟。另外，USFTC 於 2022 年 5 月針對美國嬰兒配方奶粉危機進行調查，評估造成相關危機之長期因素，防範未來再次出現嬰兒配方奶粉之短缺，調查重點聚焦於 USFTC 或其他州或聯邦機關是否可能無意間造成嬰兒配方奶粉供應問題，故 USFTC 與 USDA 合作並參與其管理之婦女、嬰兒及兒童特殊營養補充計畫，評估所收資訊是否有助因應政策上之相關變化。

(七) 歐盟

主要就近期歐盟法院對於比利時郵政定價模式案件之決定，說明競爭法主管機關與產業監管機關基於相同事實評估事業經營行為是否違反競爭法或主管法規，兩機關間合作應遵守「一事不二罰」/「一事不再理」(Ne Bis in Idem Principle) 之原則。以本案為例，比利時郵政因其定價模式，分別遭比利時郵政監理機關以違反非差別待遇義務、比利時競爭局以濫用市場支配地位認定違法。歐洲法院判決指出，當滿足：(1)兩機關已作成最終決定；(2) 其他基於相同事實作成決定之他機關，應適用「一事不二罰」原則。未來數位市場法(Digital Market Act)處理具有「守門員」(Gatekeeper) 市場力量之數位平臺經營行為造成市場參與者之損失，其行為亦涉及其他歐盟會員國競爭法相關規定時，須注意「一事不二罰」原則。

(八) 英國

英國競爭與市場局 (CMA) 與產業監管機關共享部分競爭法執法之職權，例如進行市場研究，產業監管機關可建議 CMA 進行特定市場調查；該等分享職權情形稱為「共享」(Concurrency) 或「共享協議」(Concurrency Agreement)。其他共享協議之執行包含資訊交換，產業監管機關可在尚未決定是否啟動調查之情形下，提供其獲得事業經營行為可能違反競爭法規規定之資訊予 CMA，或邀請 CMA 討論案件管轄權、所需專業技術等，CMA 可自行決定是否啟動調查。然而有關結合管制事項 CMA 並未與產業監管

機關共享職權，亦並無法規要求 CMA 與產業監管機關針對結合管制事項進行合作，僅在 CMA 審查結合案件需考量非競爭因素時，會請求產業監管機關提供協助。

(九) 我國

1. 本會主要透過訂定協調結論等正式方式以及依個案所需徵詢主關機關意見等非正式方式，處理與其他產業監管機關業務協調分工事宜。例如本會依「公平交易委員會與其他行政機關業務協調作業要點」，於 2010 年與國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）訂有「公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論」，當時通傳會主管法規涉及競爭議題之條文，並未涵蓋所有限制競爭行為。
2. 復於 2016 年有線廣播電視法及衛星廣播電視法修正公布後，對於系統經營者及衛星頻道供應事業所為之差別待遇與拒絕交易行為，以及系統經營者促使頻道供應事業拒絕交易及差別待遇行為已訂立相關規範，因與公平交易法規定競合，而有重新協商相關案件查處分工之必要，故於 2019 年經本會邀請通傳會召開協調會議，並修正前開協調結論。系統經營者及衛星頻道供應事業從事差別待遇等涉及有線廣播電視法及衛星廣播電視法規定之行為，由通傳會辦理，其他通傳會主管法規未涉及之聯合行為或結合管制，則由本會依公平交易法規定辦理。
3. 依前述協調結論，本會與通傳會保持良好之互動及溝通，且在辦理事業違反競爭法之案件調查上，視案情需要請通傳會表示意見，並將該意見作為事業是否違反競爭法之參考依據，例如本會辦理電信事業進行頻率與網路共用合作之結合申報案，通傳會於審查電信事業共用無線電頻率相關申請案並為准駁時，需判斷其合作內容是否符合電信管理法相關規範，亦即囊括產業主管機關對整體產業技術發展政策及產業規劃，因此本會於該結合申報案審理期間函詢通傳會提供意見。
4. 藉由訂定協調結論等正式方式，可與產業監管機關針對業務協調分工事項進行協商，共同研擬完整之作業要點，然而訂定協調結論常須耗費機關許多討論協商之時間。以本案為例，本會與通傳會遲至 2019 年才完成協調結論之修正，主要係因本會與通傳會皆為委員會之組織形式，修正之協調結論內容先由雙方工作層級人員討論，並經委員會議之同意後才能實施。

五、第 4 場次「濫用案件之矯正措施與承諾」(Remedies and Commitments in

Abuse Cases)

(一) 本場次探討運用矯正措施與承諾作為處分之補充或替代措施時，競爭法主管機關之標準、分別適用實施結構面與行為面矯正措施之情形、實施矯正措施與接受承諾之競爭法執法經驗等範圍。包括我國在內共計 17 個競爭法主管機關國家，以及 BIAC、歐洲消費者聯盟 (BEUC) 等團體提交書面報告，本場次並邀請數位社會能源密度中心研究員 Anna Pisarkiewicz 女士、菲律賓法律大學競爭法及政策專案計畫主持人 Gwen Grecia-De Vera 女士、經濟學智庫管理處長 Frank Maier-Rigaud 先生、律師事務所合夥律師 Lucía Ojeda Cardenás 女士等專家參與討論。

(三) OECD 秘書處

延續 OECD 於 2006 年對於濫用案件之矯正措施與裁罰議題之討論，本次討論矯正措施與承諾對於競爭法主管機關辦理濫用案件之重要性，及競爭法主管機關如何運用其執法之能力與工具，及時採取矯正措施或接受事業承諾以消除限制市場競爭之疑慮。各競爭法主管機關矯正措施及承諾之態樣及程序不盡相同，矯正措施與承諾在採取時機、是否包含罰鍰及執行程序等方面亦有所差異，因此本場次討論重點，在於分享競爭法主管機關如何依據注重效率 (effective) 及符合比例 (proportionality) 等原則，設計最佳之結構面或行為面之矯正措施、如何適時接受事業提出之承諾，及競爭法主管機關是否需要相當資源與專業監督前述有關矯正措施及承諾之實施等。

(四) 菲律賓大學法律中心競爭法及政策專案計畫主持人 Gwen Grecia-De Vera 女士

菲律賓競爭委員會 (Philippine Competition Commission, PCC) 辦理濫用案件時，會依反競爭行為之態樣及對該行為之遏阻性，決定如何設計矯正措施及接受事業承諾。首先，PCC 依法令規定設計行為面或結構面矯正措施，或接受事業承諾；再者，在 PCC 作成接受事業承諾之決議前，須先與該事業簽署和解協議；最後，將前述事業承諾作為未來政策制定及法令修改之重要依據。PCC 從濫用案件設計矯正措施及接受事業承諾所累積之經驗，認為作成此項決定時須充分瞭解適合菲律賓當地開發中經濟背景所需之矯正措施選項，特別是結構面矯正措施、確保矯正措施及事業承諾之透明性，以利相關事業遵循與關切議題之消費者充分瞭解，同時亦須握有設計

與協調矯正措施與承諾之相關資源。

(五) 律師事務所合夥律師 Lucia Ojeda Cardenas 女士

著眼於墨西哥聯邦經濟競爭委員會 (COFECE) 及墨西哥聯邦電信研究院 (IFT) 競爭法相關規範及濫用案件之執法情形，說明其對於競爭法主管機關應如何設計矯正措施及接受事業承諾之看法。為修正濫用案件限制市場競爭之情形，如何設計、執行及監督注重效率之矯正措施以因應市場動態變得更加複雜，未及時設計矯正措施、競爭法主管機關缺乏資源等皆會損害實施矯正措施之效益，包含終止濫用案件及違法結合行為之調查。事業之承諾須在合乎法令規定之期間內提出，內容亦須適合各國目前經濟情勢以停止後續調查，惟競爭法主管機關依法得拒絕事業提出之承諾。制定提出承諾之程序規定，使承諾之協商及監督等事項有所遵循，讓承諾之履行更有效率，達成節省調查成本之目的。

(六) 經濟學智庫管理處長 Frank Maier-Rigaud 先生

各競爭法主管機關對於具有限制競爭疑慮之濫用案件，依據損害理論 (theory of harm) 決定附加結構面或行為面之矯正措施，而有機會藉由前述矯正措施消除限制競爭之可能性。M 處長認為，在選擇最有效率處理方案之同時，符合比例原則亦是設計矯正措施時主要考量之重點。另外，在結合案件中，競爭法主管機關通常希望附加結構面矯正措施，因為被結合事業已產生結構性改變，然而對於涉及數位產業之結合案件，則必須考慮矯正措施等中介手段是否反而會阻礙事業之創新動能、處分之罰鍰金額是否未針對大型數位事業之核心事業而失去其遏阻性、數位生態系之經濟特性等，因此結構面矯正措施對於數位產業結合案件並非最佳解決方案，反而適合附加特定之行為面矯正措施。

(七) 日本

停止濫用案件之調查程序，主要包含要求事業遵守停止命令 (cease-and-desist order)、事業提出之自願性矯正措施 (voluntary remedies) 及接受事業承諾。停止命令係日本公平交易委員會 (Japan Fair Trade Commission, JFTC) 對於事業行為違反獨占禁止法 (AMA) 規定時，要求該事業立即停止違法行為並採取必要改正措施之行政命令；而承諾程序則是日本 JFTC 在尚未確認違法事實前，與事業簽署協議以停止對於該事業行為涉及違反 AMA 規定之調查。如果涉及違法事業在案件調查過程中自

願提出矯正措施，只要該矯正措施足以消除限制競爭疑慮，日本 JFTC 可考慮決定停止案件調查。

(八) 歐盟

依據歐盟競爭法之規定，對於濫用案件之決定，包含認定違法及接受事業提出之承諾，並對事業課予結構面及行為面之義務。對於認定違法之決定，歐盟執委會可附加矯正措施，要求事業遵守停止命令（*cease-and-desist order*）及處以罰鍰等，倘歐盟執委會欲附加矯正措施，會於異議聲明（*Statement of Objections*）中載明，並詳述可能設想之矯正措施，以利雙方就該矯正措施之必要性及合乎比例性進行辯護。倘歐盟執委會無法判斷事業違法與否，在調查程序中事業提出承諾，歐盟執委會可決定是否接受，惟該等承諾需對外徵詢意見，第三方可就該等承諾表示意見。不服歐盟執委會作成認定違法要求事業禁止或接受承諾等決定之利害關係人，可向歐盟法院提起上訴。

(九) 我國

1. 2002 年由於輿論各界對於台灣微軟公司涉及利用在國內軟體市場獨占地位，訂定不合理價格及 Office 辦公室文書軟體不當搭售等反映甚多，因此本會成立「軟體市場壟斷問題專案調查小組」主動調查。歷經近 6 個月調查後，微軟公司向本會請求行政和解並函送「行政和解要約書」，經本會 2003 年 2 月 27 日委員會議決議，同意與台灣微軟公司及其關係企業締結行政和解契約。
2. 該行政和解契約內容除第 7 點有關行政和解契約之協商機制及第 8 點有關行政和解契約期間及生效等規定外，台灣微軟公司及其相關關係企業依和解契約之內容應履行以下 6 項義務，包括(1)對消費者及教育用戶軟體產品之價格訂定；(2)促進消費者利益；(3)促進品牌內競爭；(4)微軟產品之售後服務；(5)合理分享軟體碼；以及(6)在中華民國落實美國和解協議之內容。
3. 契約生效後本會為落實締約後之履約與監督，成立「微軟行政和解後續督導小組」。期間本會要求台灣微軟公司提出超過 50 份以上之書面報告，台灣微軟公司代表並 4 度到會報告執行成果。另外台灣微軟公司自 2005 年起於每年年度終了前，向本會提出年度履行成果報告，並於 2007 年底就其履行行政和解契約之成果，向本會提出期末報告。

4. 行政和解契約雖於 2008 年 2 月 27 日屆滿終止，惟台灣微軟公司承諾仍將持續推動並執行有助我國產業提升與消費者權益保護之相關措施，且承諾該公司日後相關之國際遵法行為，亦將一體適用於我國境內。本會亦要求台灣微軟公司仍須遵守公平交易法相關規定，以維護交易秩序與消費者利益。

陸、心得與建議

- 一、德國聯邦卡特爾署認為，Meta 與 Kustomer 結合案涉及大型跨國數位平臺擴展其「生態系」市場力量之「殺手併購」，以該結合案將使 Meta「些微」增加其在數位生態系核心市場之市場力量，因此該結合行為就應予以禁止，縱使該署無法衡量該結合交易之限制競爭效果。雖然前述觀點似乎是禁止大型跨國數位平臺涉及「殺手併購」結合案件可採用之理論，然而未經案例經驗之累積或處理原則之訂定該理論，本會暫不宜於實際個案中運用。
- 二、競爭法主管機關決定矯正措施及接受事業承諾，其目的皆是為恢復因案關行為影響之市場競爭，因此該等矯正措施及承諾之內容，應與前述目的緊密結合且合乎比例性原則，並建立有效監督機制以評估事業履行之成效。
- 三、未來邁向溫室氣體排放極小化的淨零挑戰，勢必對能源市場產生深遠影響，傳統化石燃料發電機組將逐漸淘汰退出市場引發對再生能源的需求，從而引導能源市場新技術的發展。因此競爭法主管機關需積累新市場與新技術所需的專業知識，有效執行競爭法，並因應我國未來電力自由化所面臨之挑戰。
- 四、通貨膨脹雖然是總體經濟問題，需仰賴貨幣政策或財政政策及產業主管機關平抑物價措施，惟本會在既有的人力與調查工具之下，仍應篩選有違法風險之產業加強執法，避免事業以物價上漲為由拉抬價格，並透過跨部會的通力合作措施方能有效對抗通貨膨脹。
- 五、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。