

出國報告（出國類別：開會）

出席「有效的競爭訴訟及管制倡議能力  
建置研討會」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：徐曼慈專員

鄒嘉銘科員

赴派國家/地區：美國加州棕櫚泉

出國期間：112年2月19日至2月27日

報告日期：112年5月22日



## 摘要

本研討會係由美國向亞太經濟合作（APEC）提案，並於 2023 年 2 月 21 日至 22 日在美國加州棕櫚泉辦理，主辦單位美國聯邦交易委員會之委員及司法部反托拉斯署之署長及副署長皆親臨現場分享該等機關之競爭政策、競爭法執法及訴訟經驗；另為瞭解法院審理競爭法相關訴訟案件之觀點，本研討會亦邀請具有審理競爭法相關案件之法官分享其實務經驗與見解；APEC 經濟體之競爭法主管機關亦受邀於本研討會擔任講者或與談人，分享個案訴訟之經驗，以及如何針對立法者及產業主管機關進行有效的倡議，並探討平衡機關資源與工作負擔的相關策略。

## 目次

壹、參與會議之緣起、目的及各會議與會人員 .....	1
貳、會議情形（議程如後附） .....	1
參、心得與建議 .....	17

## 壹、參與會議之緣起、目的及各會議與會人員

### 一、會議緣起及目的

美國提案辦理本研討會之目的係為協助 APEC 競爭法主管機關建置健全的競爭法規及成功採取執法行動之能力，以呼應「強化 APEC 結構改革議程（Enhanced APEC Agenda for Structure Reform, EAASR）」之其中一項優先改革領域—創造有助於開放、透明及競爭市場之環境。當前許多 APEC 經濟體正在訂定新的競爭法規抑或就現行競爭法制進行全面性的改革，因此透過本研討會之辦理，將使 APEC 競爭法主管機關有機會交流競爭法執法與倡議的最佳措施，並透過小組討論，自法官與競爭法領域專家之對談中，瞭解訴訟及針對法院、立法者與產業主管機關進行倡議，以及如何平衡機關資源與工作量可採取之相關策略。

### 二、會議與會人員

本次會議係於 2023 年 2 月 21 日至 22 日以實體及線上混合方式舉辦，出席會議人員共計 80 位，其中有 54 位親赴美國加州棕櫚泉出席實體會議，另 26 位則以視訊方式與會，與會人員分別來自澳洲、汶萊、加拿大、智利、印尼、日本、韓國、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、泰國、美國、越南及我國共 18 個 APEC 經濟體。

本會係由綜合規劃處徐曼慈專員赴美國加州棕櫚泉參加實體會議，另由法律事務處鄒嘉銘科員以視訊方式與會。

## 貳、會議情形（議程如後附）

### 一、開場致詞

（一）美國司法部反托拉斯署署長 Jonathan Kanter 先生表示美國價值在於機會，機會創造無限可能，並源自於自由開放的社會，而保護市場競爭就是維護市場的自由開放，為市場中的參與者帶來許多機會，這也是美國司法部的職責所在，以及此次辦理本研討會之目的。

（二）美國聯邦交易委員會委員 Rebecca Slaughter 女士表示公平且健康的市場將有助於建立具韌性及永續性的經濟，而維持市場競爭亦與 2023 年美國主辦 APEC 所訂定之 3 項優先領域—互連性、創新性及包容性相關；在互連性方面，美國聯邦交易委員會與不同政府執法部門密切連結合作，以確保競爭融入政府所有的工作脈絡，同時亦關注不同市場間所存在水平或垂

直及其他可能的相互連結性；在創新性方面，美國聯邦交易委員會則關注過大的既存事業是否有阻礙創新者參進市場及事業本身缺乏創新誘因之問題；另於包容性方面，美國聯邦交易委員會則致力於確保其執法行動可觸及過去被邊緣化及居於劣勢的社會成員，傾聽各種市場參與者之訴求，不遺落任何人；近期美國聯邦交易委員會與司法部正努力聯手檢視結合處理原則（merger guidelines），以確保處理原則仍符合目前市場現況，為事業及律師事務所提供清晰明確的指引，另勞動市場的「不競爭條款」（non-compete restrictions）規定勞工不得在離開原職後轉任至競爭對手之事業工作，亦為美國聯邦交易委員會近期關注之議題，而在美國拜登總統提出的整體政府概念下，美國聯邦交易委員會也將持續與其他政府部門合作，確保其他政府部門之政策皆合乎促進市場競爭之目標。

- (三) APEC 競爭政策及法律小組（CPLG）主席 Krisda Piamongsant 先生感謝美國主辦本研討會，經過三年的疫情，如今全球經濟及貿易活動又將重啟，並面臨數位經濟及零排放經濟之轉型。APEC 地區是世界上最充滿活力與多樣性的地區之一，並正透過政策引導努力進行重建及經濟轉型，以成為一個新的增長引擎（renewed engine），在此背景下，以競爭法為指導原則的經濟政策、創新與管制對長期市場效率及消費者福利至關重要。而本研討會之辦理不僅能夠促進破壞性創新的想法、創造出新的創新方向，亦將有助於 APEC 經濟體能力建置，建立新的執法工具、作法及提升執法能力，創造可支持開放、競爭與公平之市場環境。

## 二、個案研討 1

由美國司法部反托拉斯署副署長 Hetal Doshi 女士以「簡報你的案件—有效的法庭倡議工具」(Presenting Your Case – A Toolkit for Effective Courtroom Advocacy) 為題，介紹如何在訴訟程序中向法院充分提出機關對於個案所持之見解，並就訴訟技巧提出下列最佳措施：

- (一) 刻劃具說服力的故事，以人性化的角度陳述受害者遭受到的傷害：競爭法主管機關在訴訟的過程中可能須就某特定行為是否有限制交易、某家公司是否濫用優勢地位、某項收購是否會損害市場競爭等問題提出說明，而透過引人入勝的故事，站在人性化角度描述受害者所遭遇到的傷害，將可將陪審團或法官關注的細節融入敘事脈絡中，為陪審團或法官鋪陳一個可使其感同身受受到交易行為所帶來負面效果的情境，透過合理的思路，在法庭

逐步推演受害者如何遭致傷害，此方式將有助於讓抽象的概念與人性化的故事產生聯繫，幫助決策者瞭解複雜的產業與違法事由。

(二) 簡單是一項特色，而非漏洞：以美國出版商 Penguin、Random House 與 Simon & Schuster 結合案，以及美國起訴銀行外匯交易員 Akshay Aiyer 先生參與操縱外匯價格及在全球外匯市場進行圍標之開庭陳述為例，強調簡單且不帶偏見的陳述用語，對於將法律概念變得更真實、更好理解的重要性；而將所想表達的複雜概念（例如市場的集中度、品牌數等）以圖片、時間軸或影片展示出來，而非僅以文字陳述「結合會對競爭產生很大的影響」，亦有助於讓決策者有更深刻的感受及理解案關行為可能造成的影響。

(三) 可信度的最佳措施：在法庭上，掌握陳述內容的確實性與可信度是最重要的，無須使用過度誇大或誇張陳述方式，而是要讓故事簡單、明確、有力，這樣才能建立可信度。此外，在陳述前、陳述過程中及陳述完畢後皆應不斷覺察聽眾之反應，適時調整訴訟策略，並以開放的態度，擁抱可能產生的衝突。

### 三、小組討論—來自法院與機關決策者之觀點（A View from the Judiciary and Agency Decision-makers）

(一) 由美國司法部反托拉斯署副署長 Marggie Goodlander 女士擔任主持人，美國聯邦交易委員會委員 Rebecca Slaughter 女士、智利競爭法院法官 Daniela Gorab 女士、美國聯邦北加州地區法院資深法官 Susan Illston 女士、秘魯競爭法主管機關 INDECOPI 下設法院之案件承辦人 Andrés Valdivia 先生擔任與談人，以法官與機關決策者之角度與工作經驗，闡述何謂有效的倡議。

(二) 主持人請與談人分享對於競爭法主管機關訂定處理原則之看法，以及如何自司法角度思考處理原則之實用性。

1. 美國聯邦北加州地區法院資深法官 Susan Illston 女士：大多數情況下，處理原則被法院視為指引，而不是強制性的文件，最終的訴訟結果還是取決於最高法院的判決。美國法院在進行審判時並不會盲目地依循處理原則，而是依據各種管道所蒐集到的證據決定是否應裁決處罰。
2. 美國聯邦交易委員會委員 Rebecca Slaughter 女士：自法律角度來看，國會通過的法規( statutes )對所有人皆有約束力；由行政機關制定的規則( rules )

及法規 (regulations)，亦具有國會授權的法定權力；而由行政機關法定程序通過的「處理原則」(guidelines) 則不像規則，需要經過公告及公開意見徵詢的程序，處理原則在受眾的考量上有不同層次的區分，並試圖以清晰易懂、明確簡潔的方式，讓市場參與者及法官清楚瞭解處理原則制定的目的，並足以符合當前市場環境的需要。

(三) 主持人請與談人分享法院的案件處理機制與程序，以及專業人員在其中所扮演之角色。

1. 秘魯 INDECOPI 下設法院之案件承辦人 **Andrés Valdivia** 先生：過往 INDECOPI 下設法院之組成人員通常包含 4 位律師及 1 位經濟學家，當處理非常複雜的反壟斷案件時，這位經濟學家可協助深入地分析其中的經濟問題；惟目前 INDECOPI 下設法院之組成人員是 3 位經濟學家及 1 位律師，這樣的人員組成配置將導致該位律師在討論法律問題時具有很大的權力，因此期待之後在人員組成上應調整成 3 位律師與 1 位經濟學家之配置，以平衡權力。
2. 智利競爭法院法官 **Daniela Gorab** 女士：智利競爭法主管機關國家經濟檢察局 (Fiscalía Nacional Económica, FNE) 負責執行競爭法相關之調查與起訴，並將案件移送競爭法法院；競爭法法院獨立於政府部門，成員由 2 位經濟學家及 3 位律師組成，經濟學家與律師在案件裁決中扮演非常重要的角色，每個決定都是由 1 名律師及 1 名經濟學家組成的團隊負責撰寫，彼此互補，並發揮綜效。競爭法法院亦定期舉辦經濟專家聽證會，讓經濟學家與律師有機會彼此交流，詢問數據、方法論、結論有效性等問題，討論如何將符合某項理論假設的事實融入經濟模型中，並在後續上訴過程中向最高法院提出解釋。

(四) 主持人請與談人分享專業人員在法庭中扮演的角色及其專業知識可帶來之貢獻。

1. 美國聯邦北加州地區法院資深法官 **Susan Illston** 女士：要找到能清晰表達專業知識的專家是一項挑戰。有些事業在訴訟時會提供專家證詞，但專家存在的目標應該是讓事情變得簡單，否則很難贏得案件。
2. 美國聯邦交易委員會委員 **Rebecca Slaughter** 女士：與競爭案件有關的專業知識除了經濟學以外，美國聯邦交易委員會也持續延攬其他領域的專家，例如該會在最近成立的科技技術辦公室，即推動科技技術人員參與競爭法

案件之處理，另美國聯邦交易委員會亦有委員建議可聘請心理健康與精神病理學專家，以協助推動消費者保護。

(五) 主持人請與談人分享國際合作的經驗。

1. 智利競爭法院法官 Daniela Gorab 女士：國際合作可透過與其他國家行政機關簽署協議而進行調查合作，例如智利在處理 Intel 的案件時便與美國聯邦調查局 (FBI) 合作，以使國際間違法證據的取證可趨於一致。
2. 美國聯邦交易委員會委員 Rebecca Slaughter 女士：美國聯邦交易委員會經常處理涉及全球交易的結合案，在過往處理的經驗中，參與結合事業會嘗試一一釐清不同國家競爭法主管機關關切的議題，並與不同司法管轄區達成協議和解，因此，美國聯邦交易委員會會提早與國際夥伴接觸，儘可能協調競爭法主管機關處理案件與作成決定的時間表及內容，分享彼此的資訊。

#### 四、個案研討 2

- (一) 由香港競爭事務委員會法律部部長 Lester Lee 先生以「在專門法院提起訴訟—卡特爾個案中的經濟證據」(Litigating Before Specialised Tribunals Case Study – Economic Evidence in Cartel Cases) 為題，介紹該會與永興聯合建築有限公司等 10 間公司之訴訟案件。
- (二) 在本案件中，香港競爭事務委員會指控永興聯合建築有限公司等 10 間公司合謀議定相同價格承作新建公共住宅之裝修工程，並協議就各公司之裝修區域進行分工。
- (三) 在本案訴訟過程中，香港競爭事務委員會聘請競爭經濟學家協助證明裝修承辦商間的分工方式存在事先協議的事實，並針對被告藉由分工提升裝修效率之主張，請經濟學專家協助進行反事實 (counterfactual) 分析，結果發現越有效率的施作廠商，其所施作的戶數應該會越多，而非每間施作廠商都僅施作相同定額的戶數，最後法院亦支持香港競爭事務委員會之論點，並對本案 10 間公司處以罰款。

#### 五、小組討論—對於立法機關之倡議 (Legislative Advocacy Panel)

- (一) 由智利國家經濟檢察局 (FNE) 智慧處之處長 Constanza Castelblanco 女士擔任主持人、馬來西亞競爭委員會執行長 Iskandar Ismail 先生、越南競爭暨消費者局 Tieu Quang Khanh 先生、加拿大競爭局政策規劃倡議署副署長 Bradley Callaghan 先生、印尼競爭委員會資深調查員 Diana Aksah 女士

擔任與談人，討論在競爭法修法的過程中，如何向立法者進行倡議。

(二) 主持人請與談人分享在各自經濟體裡，立法倡議的經驗、法律架構，以及可以影響立法機構活動的程度。

1. 加拿大競爭局政策規劃倡議署副署長 **Bradley Callaghan** 先生：加拿大競爭局係隸屬於加拿大創新科學暨經濟發展部（**Ministry of Innovation Science and Economic Development Canada, ISED**）下的獨立執法機關，ISED 為加拿大最主要的產業主管機關，而加拿大競爭局的主要角色係提供關於市場競爭如何運作的最佳建議。當加拿大國會委員會在選舉期間，須針對特定問題進行研究時，可能會邀請競爭局作見證人，詢問某個特定行業的競爭情況，以及法律上可能需要因應改變的事情，此即加拿大競爭局可透過公共意見徵詢場合影響立法方向的機會；而在某些針對私人團體進行倡議的場合，加拿大競爭局亦可藉此機會倡議相關的競爭法案，讓加拿大政府的政策制定者更加關注競爭議題，以實現特定政策目標。
2. 印尼競爭委員會資深調查員 **Diana Aksah** 女士：印尼的競爭法係基於憲法經濟民主的實踐原則，遵循既定的法規規定進行規劃、起草、決定等立法及修法程序，並在這些程序中與利益相關人進行交流。2020 年，為因應 COVID-19 疫情，印尼政府通過促進投資與創造就業機會的法律，並取消及修訂包含競爭法等約 60 項法規，競爭法經修正後，將最高罰款金額從原本定額的印尼盾上限，改為按違法事業前一年在相關市場營收的 25% 計算，這也為印尼競爭法主管機關—印尼競爭委員會帶來新的挑戰。
3. 越南競爭暨消費者局 **Tieu Quang Khanh** 先生：越南於 2014 年開始施行競爭法，經過一段時間的執法後，發現該法並未能完全適用於競爭市場的現況，因而於 2018 年再行修法。在修法程序上，越南競爭暨消費者局可對外提出法規內容修正建議，並向國民議會提交建議，國民議會將依據這些建議評估法律條文修正之必要性。
4. 馬來西亞競爭委員會執行長 **Iskandar Ismail** 先生：馬來西亞競爭委員會扮演著政府的競爭顧問之角色，擁有可以向馬來西亞部長或任何政府機關提供建議的權力，並可決定針對某些行業進行市場研究或倡議計畫，提出法律改革的建議。基本上，要確保其他政府部門都能夠理解競爭政策與法律的重要性，是非常困難的工作，馬來西亞競爭委員會提出之建議，有時並未被其他政府機關所採納，但近期馬來西亞競爭委員會向該國財政部提出

的政策建議，揭發馬來西亞政府採購過程中可能產生的貪污問題，即獲財政部採納並著手進行調查，也因為這個成功案例，馬來西亞競爭委員會目前亦針對近 500 家公司調查採購案中的圍標（bid-rigging）行為，而這個調查可能將持續 10 年。

（三）主持人請與談人分享進行立法倡議時，使用了哪些工具、策略或方法？在處理數位市場時使用的倡議工具與其他市場有何不同？此外，並評估該倡議工具是否有效？

1. 加拿大競爭局政策規劃倡議署副署長 **Bradley Callaghan** 先生：加拿大競爭局在進行立法倡議時，策略上會先把握 **ISED** 部長對外政策溝通的機會，例如 2021 年 **ISED** 向國會提出促進整體競爭之建議時，即掌握國會議員將此建議對外徵詢意見的機會，就過往實際執法經驗對外進行政策溝通，並藉機向加拿大中央決策者倡議競爭政策的重要性，讓中央決策者更關注競爭議題，加強其對競爭之瞭解，同時配合中央決策者決策循環的週期（例如政府或政策制定者的更替），在政府重新考量政策優先順序之關鍵時點進行倡議；另外，加拿大競爭局也會透過機關首長公開場合的演講、參與論壇及錄製 **Podcast** 等方式說明競爭政策與執法立場，並提出正式的市場研究結果及具說服力的資料加強論述。
2. 印尼競爭委員會資深調查員 **Diana Aksah** 女士：印尼競爭委員會有多項倡議的策略，其中媒體與出版品是最主要的倡議工具，透過自行撰稿或對外徵求稿件，定期發行競爭期刊，已成功吸引各利害關係人對於競爭議題之關注並從中獲得意見回饋。過去 3 年，印尼競爭委員會還有積極向其他政府機關提出競爭面向的意見與建議，例如對交通部提出關於交通應用程式管理的建議文件，另亦有針對出版權法案的草案及東部產業園區的規畫提出意見。
3. 越南競爭暨消費者局 **Tieu Quang Khanh** 先生：越南的倡議工具大致可分為 4 種，包含製作競爭法短片與紀錄片，介紹如何在數位產業中實施競爭法，同時也舉辦研討會，在電視上討論，並在媒體平臺上分享，讓民眾瞭解競爭法如何應用於數位經濟的不同領域；另外，研究與分析也是重要的工具，越南競爭暨消費者局最近正針對中小企業對競爭法的看法、電子商務市場及視聽產業的競爭情形進行研究並撰寫報告，以瞭解產業的發展情形；越南競爭暨消費者局也積極與產業主管機關、商會、消費者研究人員及學術

界等不同利害關係人合作，聽取利害關係人的意見，作為調整政策與執法實務的參考依據，以符合市場運作的真正需求，同時也透過宣導活動及辦理研討會，提升利害關係人對競爭法的瞭解。截至目前為止，越南競爭暨消費者局的倡議活動皆具有相當成效，除提升民眾對於競爭之意識外，許多產業主管機關在制定任何影響市場競爭的決策時，也都會諮詢越南競爭暨消費者局的意見。

4. 馬來西亞競爭委員會執行長 **Iskandar Ismail** 先生：馬來西亞競爭委員會每年皆與特定產業主管機關（如水、能源、電信、航空等）召開 2 次關於競爭的特別委員會議，定期交換意見，以確保該等產業主管機關在制定產業政策時與馬來西亞競爭委員會的立場一致。在倡議管道方面，馬來西亞競爭委員會必須經常在媒體上露面，包括社交媒體；馬來西亞政府亦鼓勵政府機關使用 **TikTok** 進行宣導與倡議；此外，馬來西亞政府也正積極推動政府部門在制定一項新法案或修法時，必須完成法規影響評估(**regulatory impact assessment, RIA**)，但此影響評估卻並未包含競爭的影響評估，因此，馬來西亞競爭委員會正在向政府當局建議應於法規影響評估納入競爭影響評估，希望未來馬來西亞的所有法律都能充分考量到競爭。

(四) 主持人請與談人分享倡議工具的運用經驗，以及倡議工作可取得成效的主要原因與曾遭遇到的困難？

1. 加拿大競爭局政策規劃倡議署副署長 **Bradley Callaghan** 先生：為了讓加拿大更具競爭文化，競爭法主管機關必須像雷達一樣，關注各個面向的意見，例如藉由各種公開場合的演講與分享，讓消費者及產業界感受到維持市場競爭的益處，而對於期待修改法令的相關意見，加拿大競爭局亦須掌握各種機會進行適度的回應；此外，為促進社會有更多關於競爭的討論，加拿大競爭局亦歡迎學術界或任何專家成立有關競爭法的協會，如果有任何專訪或 **Podcast** 錄製需求，亦全力配合協助；而對於吸引年輕世代對競爭議題的關注，加拿大競爭局係透過競爭法相關的律師或協會，以及具有改革意識的 **Podcast** 協助宣導，並努力嘗試以簡單易懂的語言說明競爭議題。
2. 印尼競爭委員會資深調查員 **Diana Aksah** 女士：印尼競爭委員會在數位經濟競爭議題面臨資源限制、資料蒐集困難以及尚無法面對數位經濟本身複雜性帶來的挑戰等問題，而仍須進一步瞭解利害相關人的想法與建議。印尼競爭委員會之倡議工具除傳統的出版刊物外，目前亦有在 **Facebook** 及

YouTube 建置官方帳號與頻道，鼓勵民眾於社群媒體上討論競爭議題。

3. 越南競爭暨消費者局 Tieu Quang Khanh 先生：越南競爭暨消費者局在進行競爭倡議時會針對不同的利害關係人，採取不同的倡議策略作法；另外，考量新興世代接收與回應訊息的管道與舊世代完全不同，越南競爭暨消費者局亦嘗試採取客製化與更加友善的方式接觸不同利害關係人，例如在 Youtube、Facebook 甚至是 Tiktok 建置官方帳號，並上傳相關宣導影片供民眾觀看，以進行競爭倡議。越南競爭暨消費者局也認為執法是競爭倡議最佳的工具，藉由調查案件，有助於提升大眾理解競爭法的程度，在執法的過程中，也讓越南競爭暨消費者局有機會瞭解產業實務狀況，並據此為數位市場訂定新的執法架構，在新修訂的競爭法中，擴大競爭法的適用範圍。

4. 馬來西亞競爭委員會執行長 Iskandar Ismail 先生：馬來西亞競爭委員會目前的 2 大優先工作是打擊政府採購中的圍標，以及食品業與農業的卡特爾，這些都是與民生生活成本有關的議題，也是馬來西亞當局關注的優先事項，馬來西亞競爭委員會認為應讓所有政府機關都能瞭解競爭政策的好處，因為產業政策雖能讓產業蓬勃發展，但消費者卻不見得都能從中受益，因此需要藉由競爭政策來取得平衡，未來馬來西亞競爭委員會亦將持續推動倡議，維持機關本身的聲量，並同時滿足政治人物們的需求。

六、第一天會議結束之閉幕演說 (Concluding Keynote)：邀請加州州檢察長辦公室副總檢察長 Paula Blizzard 女士介紹加州州檢察長辦公室歷史沿革，以說明為何美國在已有聯邦交易委員會及司法部反托拉斯署負責反托拉斯執法的前提下，仍須加州州檢察長辦公室的反托拉斯部門調查及審理反托拉斯案件與結合案，同時亦進一步陳述該辦公室之執法立場，所辦理過之代表性案件，包含涉及數位平臺及電信產業之個案，以及從過往案件訴訟過程中學到的經驗，最後，也談論到加州州檢察長辦公室與美國競爭法主管機關間之競合關係，以及如何在人員及資源都有限的情況下，維持辦公室的有效運作。

### 七、個案研討 3

(一) 由美國聯邦交易委員會主任委員辦公室顧問 Thomas N. Dahdouh 先生簡報「聯邦交易委員會之行政訴訟—Benco、Schein 與 Patterson 訴訟案」(Administrative Litigation Before the FTC: Benco, Schein, and Patterson Trial)。本案是美國聯邦交易委員會向行政法官 (Administrative Law Judge,

ALJ) 起訴 3 家牙醫醫材商 Patterson、Benco 與 Henry Schein 涉嫌在銷售牙醫醫材時，合意拒絕提供折扣予其交易相對人，並拒絕出售其產品予某些買家（即牙科採購團體），因而違反聯邦反托拉斯法及聯邦交易法。

- (二) 依據聯邦交易委員會的調查，Benco、Schein 與 Patterson 3 家牙醫醫材商曾在多個場合上討論拒絕出售產品給牙科採購團體的策略，同時 Benco 與 Schein 間亦存在協議，共同拒絕出售產品給牙科採購團體，並透過公司內部之調整，以確保前述協議得以貫徹實施。聯邦交易委會在起訴書陳述，被告違反聯邦反托拉斯法第 1 條、第 2 條及第 3 條規定，該協議亦限制採購團體間的競爭，導致牙科診所須支付更高價格購買醫材。
- (三) 法官在審理後發現，聯邦交易委員會提出的電話、電子郵件與內部文書等證據並不足以證明這 3 家公司存在協議，特別是在 Benco 與 Schein 之間，法官發現並不存在實質的證據以證明此 2 家公司有合謀行為，最終，法官否決了聯邦交易委員會之指控。
- (四) 儘管聯邦交易委員會認為可以情境推論 Schein 有參與聯合行為，但考量本案交易相對人之證詞亦不足以有力證明 Schein 有拒絕與其協調折扣事宜，最後聯邦交易委員會決定不再對此案提起上訴。

#### 八、個案研討 4

- (一) 由日本公平交易委員會審查局訴訟部門首席調查員 **Takanobu Ito** 先生簡報「日本競爭訴訟之有效性及效率性」(Effective and Efficient Competition Litigation in Japan)，探討日本反壟斷法及其執法過程，並以 3 個代表性案例說明日本反壟斷法的 3 種違法情況，包含不合理的定價、不合理的販售條件及濫用市場支配地位等行為。
- (二) 案例一—日本新幹線工程圍標案之訴訟：詳細介紹日本新幹線建設工程的圍標問題，並說明日本公平交易委員會如何在日本新幹線工程圍標案之訴訟過程中將該會與原告之相關事證資料依時間序列整理成圖表，並首次向法院進行簡報，讓法官可以更容易瞭解日本公平交易委員會之主張。
- (三) 案例二—飛機燃油公司 M 濫用其優勢地位排除其競爭對手案：飛機燃油公司 M 原本是成田機場唯一提供客戶航空燃料的公司，然而，隨著另一家 S 公司參進成田機場的航空燃料市場，使得有些航空公司漸轉而向 S 公司購買航空燃料，M 公司便以書面向其客戶指出 S 公司的燃料品質控管有問題，並告知客戶如果從 S 公司購買航空燃料，客戶將無法繼續享有

M 公司的航空燃料服務，發生事故時，M 公司也不會予以負責。日本公平交易委員會在調查本案過程中嘗試以時間軸的方式，清楚呈現 M 公司的不當行為及排除新進公司的意圖，並使用多種方法（例如提供 M 公司客戶之見證資料及問卷調查結果）證明 M 公司的排他性壟斷行為，此外，日本公平交易委員會亦於本案訴訟過程中，因應法官評估證據的方式，有效呈現事實與證據，並於最後獲得法院之支持，駁回 M 公司的上訴。

（四）案例三—改變網站演算法使連鎖餐廳評分下降的濫用優勢地位案：日本的消費者到餐廳用餐通常會先透過網路進行預約，其中最著名的預約網站—「食日誌」（食べログ）被控告以改變演算法的方式，導致連鎖餐廳的評分下降，連鎖餐廳因而對該預約網站提起損害賠償訴訟，並主張預約網站改變演算法之行為可能涉及市場優勢地位之濫用；儘管日本公平交易委員會並未直接參與本案，但在司法程序中，東京地方法院（Tokyo District Court）仍要求日本公平交易委員會應針對本案涉及反壟斷法的部分提出回應，日本公平交易委員會爰配合說明預約網站改變演算法可能導致濫用市場地位之疑慮，並被東京地方法院所採納。

（五）在案件訴訟的過程中，日本公平交易委員會認為要能成功說服法官可能會面臨一定的挑戰性，但可以透過以下幾個步驟提高贏得訴訟的機會：

1. 在案件調查階段必須仔細檢查原告提出的控訴是否成立。如果有庭訊程序，亦可充分利用這個機會，進行必要的補充調查。
2. 在訴訟階段，不僅需要整理事實，還要適當地呈現競爭法主管機關進行評估與得出結論的過程。如果有客觀證據，亦可向法官提出。
3. 在多數情況下，可以使用事實及相關法規來回應對方的論點，如有必要亦可拒絕對方的主張。
4. 日本公平交易委員會過去與法官交涉的過程中，也曾犯過錯誤，從犯錯的經驗中，透過討論找出問題的所在點，將有助於缺點的改正。

## 九、小組討論—在有限的機關資源與無限的工作負擔下取得平衡（Balancing Limited Agency Resources and Unlimited Work Load）

（一）本場次係由美國聯邦交易委員會主任委員辦公室顧問 Thomas N. Dahdouh 先生擔任主持人，菲律賓競爭委員會執行長 Kenneth Tanate 先生、香港競爭事務委員會行政總裁 Rasul Butt 先生及韓國公平交易委員會國際合作科副科長 Eun Bin Yun 女士擔任與談人，共同討論機關資源配置、人力調配

及控管案件進度等相關議題。

(二) 主持人請與談人分享在有限的機關資源與無限的工作負擔下，競爭法主管機關如何使用執法或非執法工具去取得平衡。

1. 韓國公平交易委員會國際合作科副科長 **Eun Bin Yun** 女士：韓國公平交易委員會在面對有限機關資源及無限工作負擔時，會運用執法及非執法工具取得平衡。在執法工具方面，韓國公平交易委員會係依其機關被賦予之權力維護市場的公平競爭，例如制定政策防止市場壟斷行為、審查結合案件、調查與糾正不公平的交易行為，並對現有的限制競爭行為進行嚴格的制裁。韓國公平交易委員會的非執法工具則包含對特定產業的壟斷情形及管制進行研究、發布消費者警示及產品比較報告等。然而，韓國公平交易委員會在現實中仍面臨許多挑戰，而需要透過不斷地創新與改進，以確保機關的公正性、公平性及效率性。
2. 菲律賓競爭委員會執行長 **Kenneth Tanate** 先生：競爭政策是促進經濟成長、創造就業機會及提高消費者福利的重要工具，為了實現這些目標，菲律賓競爭委員會會藉由適當的執法和非執法工具平衡有限的資源及無限的工作負擔。在執法工具方面，菲律賓競爭委員會係利用提出反對書、申請發布強制處理措施與申請搜查令等工具，處罰違法行為。然而，使用這些執法工具的缺點是需要投入相當長的時間與資源，才能完成相關工作或結案。因此菲律賓競爭委員會亦使用非執法工具，例如政策聲明、資訊宣導以及與利益相關人對話等，以鼓勵遵法與公平競爭，但這些非執法工具的缺點是不具強制性，執行成果也不是直接可觀測或衡量的。
3. 香港競爭事務委員會行政總裁 **Rasul Butt** 先生：市場研究有助於瞭解市場競爭狀況，但需要大量時間和資源，而行政處分則可以對限制競爭行為進行嚴厲的懲罰，但也需要大量時間和資源。因此，香港競爭事務委員會在實務上會根據具體情況選擇不同的執法工具。在執行行政處分方面，香港競爭事務委員會會針對價格壟斷、劃分市場、圍標等嚴重的限制競爭行為，直接向競爭審裁處提出指控，或發布侵權通知 (**infringement notice**)。另香港競爭事務委員會亦會根據接獲檢舉與詢問的情況，選擇市場研究的主題，以瞭解市場競爭狀況，從而提供指導或警告。香港競爭事務委員會也會透過倡議，例如發布政策聲明、宣傳資訊、與利益相關人進行對話等方式，促進遵法及鼓勵市場公平競爭，這些非執法工具可以觸及到更廣泛的

人群，且相對不具侵害性，但卻需投入大量時間與資源，亦缺乏強制力。

(三) 主持人請與談人分享各競爭法主管機關是如何決定機關處理事項之優先順序。

1. 香港競爭事務委員會行政總裁 **Rasul Butt** 先生：香港競爭事務委員會設定的前三項優先處理事項第一項是有關影響人民生計的行為，第二項是試圖利用政府補助而進行的限制競爭行為，第三項則是數位經濟。透過這些優先事項的設定，有助於集中機關之資源與精力。除考慮潛在案件是否符合前述優先事項之外，香港競爭事務委員會在擇定辦理案件時也會考量其他因素，例如此特定案件是否會影響低收入、弱勢族群及中小企業，或是否會引起公眾關注，以及是否涉及公共資金等。如果香港競爭事務委員會同時有多個案件須處理，就會依照前述優先事項及其他篩選條件，選擇符合最多條件的案件進行調查。
2. 菲律賓競爭委員會執行長 **Kenneth Tanate** 先生：菲律賓競爭委員會的運作係由委員會及相關辦公室共同協商決定，再利用營運計畫系統，由委員會發布指令，再傳達至所有辦事處。在執法行動上，菲律賓競爭委員會係依據「執法優先順序指南」，考慮公共利益、資源分配、成功與否的可能性及其他合理理由後，決定是否展開正式調查，進行執法行動。
3. 韓國公平交易委員會國際合作科副科長 **Eun Bin Yun** 女士：每年年初，韓國公平交易委員會皆會評估與市場溝通的結果，參考由教授及律師所組成的經濟政策諮詢小組之意見，決定政策優先事項及方向，並對外發布公告。為加強調查的合法性及程序正當性，韓國公平交易委員會最近正在著手改進調查與聽證程序，被調查公司在調查時倘認為主管機關有超出調查範圍之要求時，可向韓國公平交易委員會提出異議，並要求返還相關資訊。此外，韓國公平交易委員會也計劃引入新的系統，加強被告的權利，被調查的事業將被邀請參加會議，以與案件處理人驗證事實及澄清重要的法律問題。另為充分保障被調查公司的辯護權，韓國公平交易委員會亦將視情況及案件複雜程度，至少舉行 2 次聽證會，並將建置「案件狀態查詢」的線上系統，幫助被調查的當事人及檢舉人查看有關案件承辦人及處理進度之資訊。

(四) 主持人提到在座與談人的機關都擁有律師、經濟學家、產業分析師、技術人員、調查人員及支援人員，並請與談人分享各自如何建立團隊以及在分

工上的做法與成效。

1. 香港競爭事務委員會行政總裁 **Rasul Butt** 先生：香港競爭事務委員會是一個全新的機關，競爭法對於香港來說也是全新的法律，所以不易找到瞭解競爭法的人員，香港競爭事務委員會的前 3 任行政總裁分別來自加拿大、澳洲及美國，職員方面亦多借重擁有競爭法專業知識的海外人才，這些職員分享了他們的知識與經驗，讓香港競爭事務委員會從中學習到國際的最佳實務。除海外人才之外，香港競爭事務委員會也從本地機關（例如香港的反貪污機構）招募調查員，招募本地調查員的好處是，即使他們沒有競爭法執法背景，但也瞭解如何約談人員，並從被調查對象中獲取資訊，以及進行搜索扣押。此外，香港競爭事務委員會還試圖善用其他機關的人力資源，例如香港警政單位，針對有組織犯罪參與的壟斷案件，共同進行搜索扣押。
  2. 韓國公平交易委員會國際合作科副科長 **Eun Bin Yun** 女士：多數韓國政府的員工都是透過公職考試錄用的，因此，受到組織與預算的限制，無法直接在機關內聘請外部技術專家，但韓國公平交易委員會仍積極自外部聘請專家，包含經濟學家及專利律師等，徵詢其專業意見；此外，與國立大學、電子及電信研究所簽署合作瞭解備忘錄，也有助於韓國公平交易委員會與專家學者合作。
  3. 菲律賓競爭委員會執行長 **Kenneth Tanate** 先生：菲律賓競爭委員會在菲律賓是一個相對年輕的機關，競爭法在菲律賓也是一個新領域，因此在聘請本地調查人員上也遭遇一些困難。目前菲律賓競爭委員會的執法辦公室主要由律師及調查員組成，這些調查員來自不同的教育背景，包含法律、工程、會計及管理；案件小組通常由調查部門的主管監督，成員則包含資深與初級的調查員及法律助理，每個案件並會分配一名經濟學家來處理案關數據並進行經濟分析，有時，具有其他特定專業知識的人員，如 ICT、財務或採購人員，在獲得主管事先批准後，也會被指派到案件小組中給予協助。
- (五) 主持人詢問在座與談人的機關是如何掌握案件進度及透過改變流程提高工作效率。
1. 韓國公平交易委員會國際合作科副科長 **Eun Bin Yun** 女士：為提升案件處理的效率，韓國公平交易委員會成立了一個國際結合部門，以應對結合審

查數量的增加；其次，韓國公平交易委員會亦計畫改善總部與區域辦事處之間的合作關係，允許總部存取區域辦事處的案件資料與調查數據，加強總部與區域辦事處之間的溝通，以分享彼此法律解釋與案件處理之意見。此外，韓國公平交易委員會也計畫建立一個案件分類系統，密切監控長期案件或法定時限即將到期的案件，並將案件進行分類，以依據分類類型快速解決問題並適時將案件移轉給其他相關機關處理。

2. 菲律賓競爭委員會執行長 **Kenneth Tanate** 先生：菲律賓競爭委員會有內部機制監控案件及專案的進度，並於每年 12 月確定下一年的績效目標，同時對案件處理進度進行管考。在案件調查的初步階段，案件小組會在 90 天內向委員會提報處理情形，委員會亦會就案關事項向案件小組提供意見，以協助調查之改善。

#### 十、個案研討 5

- (一) 由墨西哥聯邦經濟競爭委員會訴訟事務執行長 **Magdiel Martinez** 先生簡報「特別的訴訟倡議」(Specialized Litigation Advocacy)，介紹該會委員原應有 7 人，惟於 2021 年因分別有委員任期屆期、過世及辭職，導致該會空缺 3 位委員，致使有些須至少 5 位委員同意才能通過之特定案件無法作出決議。
- (二) 依據墨西哥的聯邦憲法規定，聯邦經濟競爭委員會委員之任命，須由墨西哥中央銀行、國家教育評估院及國家統計暨地理學院的負責人成立一個提名委員會，公開招募，確認申請人是否符合該職位的要求，並對符合標準的人進行測試，待提名委員會確定人選後，會將候選人名單送交聯邦行政當局（即總統），由總統擇定候選人提請參議院批准。參議院成員中，倘有三分之二的人支持提名，則將於提出建議後的 30 日內進行批准。如果參議院拒絕行政當局擇定的候選人，行政當局將再提交新的建議，必要時會一直重複此程序，直到提名委員會選出的候選人被任命為聯邦經濟競爭委員會委員為止。
- (三) 而在墨西哥進行新任委員選任的程序中，總統卻並未自候選人名單中選出人選送參議院批准，針對總統的不作為，聯邦經濟競爭委員會乃依聯邦憲法向最高法院提起憲法爭議之訴訟，最終，最高法院判決聯邦經濟競爭委員會的委員出現空缺時，總統必須在 30 日內提名委員會成員，如果參議院拒絕其提名人選，則必須於 10 日內再次提名。最高法院之判決有助於

恢復墨西哥聯邦經濟競爭委員會的運作，讓委員之選任程序得以繼續進行，該委員會目前並已成功選出 2 位新委員。

#### 十一、小組討論—對於產業主管機關之有效倡議 (Effective Regulatory Advocacy)

(一) 本場次由菲律賓競爭委員會經濟辦公室主任 Benjamin Radoc 先生擔任主持人，美國司法部競爭政策與倡議處處長 Karina Lubell 女士、智利 FNE 市場研究處首席經濟學家 Felipe Castro 先生、墨西哥聯邦電信研究機構市場分析處長 Desiree Delgado 女士及澳洲競爭暨消費者委員會運輸與基礎建設處處長 Matthew Schroder 先生擔任與談人，討論競爭法主管機關如何與產業主管機關合作促進競爭。

(二) 主持人請與談人分享推動結構改革過程中對於促進競爭有哪些挑戰？

1. 美國司法部競爭政策與倡議處處長 Karina Lubell 女士：拜登總統於 2021 年 7 月 9 日簽署「促進美國經濟之競爭」行政命令，就是個結構改革的具體成功結果，這份文件共涵蓋 72 個指令，橫跨 14 個政府機關，並在白宮設立競爭委員會，參與的成員涵蓋交通、勞動等產業管制機關及檢察單位，影響範圍涵蓋農業、運輸及勞動等可能影響產業集中度與競爭力的相關法規。這項行政命令不僅為跨機關的競爭倡議訂下藍圖，並且採用了「整體政府」的概念，讓美國司法部及聯邦交易委員會都能清楚瞭解政策優先順序及加強執法的指令，同時也讓其他產業主管機關注意到競爭是任何政府機關都應重視的議題。為讓產業主管機關瞭解競爭的重要，司法部過去曾透過許多工具，包含培訓、個案探討、簽署備忘錄、提供正式或非正式的意見、技術援助等協助產業主管機關瞭解競爭的重要性，並認知產業管制政策不必犧牲競爭的概念。
2. 智利 FNE 市場研究處首席經濟學家 Felipe Castro 先生：智利在 2017 年的競爭法制架構改革中，成立了市場研究部門(The Market Studies Division)，賦予該機關強制事業提供市場研究相關資料之權力，並於市場調查過程中，與相關產業主管機關合作，並將研究成果與改革建議提供給產業主管機關及執法單位參考。
3. 墨西哥聯邦電信研究機構市場分析處長 Desiree Delgado 女士：在 2013 年之前，墨西哥的電信及傳播市場仍不是競爭市場，當時法令亦限制外資投資，而使得市場無法有新事業參進；針對這些問題及瓶頸，跨部會的合作在後續電信市場的管制改革時，發揮許多效益，也由於這段時間的緊密合

作，也使得倡議逐漸發生效果，不僅帶動其他政府機關在內部倡議競爭文化的重要性，同時也透過發布處理原則、指令、相關技術規範，積極徵詢市場參與者及公眾之意見。

4. 澳洲競爭暨消費者委員會運輸與基礎建設處處長 **Matthew Schroder** 先生：澳洲競爭暨消費者委員會在倡議結構改革以促進市場競爭上面臨許多挑戰，面對這些挑戰，澳洲競爭暨消費者委員會會嘗試與產業主管機關、州政府、農業及基礎設施產業或研究機構合作，以取得數據分析資料，或是透過市場研究發現可能存在疑慮的競爭議題，以支持澳洲競爭暨消費者委員會提出之競爭建議與相關論述。

### 參、心得與建議

- 一、美國司法部反托拉斯署副署長 **Hetal Doshi** 女士於本次研討會以「簡報你的案件—有效的法庭倡議工具」為題分享競爭法主管機關如何在訴訟程序中向法院充分提出機關對於個案所持之見解，並就訴訟技巧提出幾項最佳措施，強調應以人性為出發點，利用細節刻劃具說服力的故事，陳述受害者遭受到的傷害，此將有助於法官或陪審團更能深刻理解及同理競爭法主管機關之主張，這些實務上的訴訟經驗分享，值得本會借鏡參考。
- 二、本研討會以小組討論方式分別就競爭法主管機關不同的倡議對象（包含法院、立法機關及產業主管機關等）進行討論，各場次的與談人皆分享許多該經濟體之經驗，以及針對不同對象所應掌握的倡議原則，有助於本會瞭解不同經濟體的競爭法主管機關與產業主管機關間的互動關係，以及該等競爭法主管機關在傳統倡議方式之外的新倡議管道，提供本會倡議創新的方向。
- 三、本次會議各場次討論內容及各經濟體分享之個案值得本會參考，為利同仁瞭解本會議討論內容，相關會議資料將建置於本會 **BBS** 網站供同仁參閱利用。