

出國報告（出國類別：開會）

出席 OECD/韓國政策中心競爭計畫 「結合審查與國際合作」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：王冠智 科員

派赴國家/地區：印尼雅加達

出國期間：114 年 4 月 27 日至 4 月 30 日

報告日期：114 年 7 月 8 日

摘要

本報告概述本會於 114 年 4 月 28 日至 29 日受邀出席由經濟合作暨發展組織韓國政策中心(OECD/KPC)競爭計畫在印尼雅加達舉辦之「結合審查與國際合作」會議參與情形，含專家演講內容及分組討論議題等，另對於本次會議提出與會心得及建議。

目次

摘要	1
壹、會議目的	3
貳、會議過程	5
參、心得與建議	7

壹、會議目的

本研討會是由經濟合作暨發展組織韓國政策中心（OECD Korea Policy Centre，下稱 OECD/KPC）競爭計畫主辦，主題聚焦在「結合審查與國際合作」。旨在藉由專題演講、個案分享與經驗交流，並輔以虛擬案例分組演練的方式進行，讓亞太地區的競爭法執法人員學習跨境結合審查之技巧。

本會議是由 OECD 資深競爭專家（Senior Competition Expert）Alessandra Tonazzi 女士擔任主持人，並由 Alessandra Tonazzi 女士、德國聯邦卡特爾署專員 Sabine Zigelski 女士、歐盟首席經濟學家團隊結合專員 David Kovo 先生、澳洲競爭與消費者委員會結合調查代理執行長 Simon Pomery 等專家進行專題演講。另由馬來西亞、柬埔寨、新加坡及韓國代表提出案例分享。本次會議由本會服務業競爭處王冠智科員代表出席，會議資訊如次：

- 一、會議名稱：「結合審查與國際合作」研討會。
- 二、會議時間：114 年 4 月 28 日至 29 日，共 2 天。
- 三、會議地點：印尼雅加達
- 四、與會國家：計有韓國、德國、澳洲、新加坡、巴基斯坦、柬埔寨、寮國、印尼、越南、馬來西亞、泰國、菲律賓及我國等競爭法監管機關代表參加。
- 五、進行方式：會議主要分為專題演講、與會代表案例分享、模擬案例分組討論等三大部分，各場次均有預留詢答時間以便進行交流。

貳、會議過程

一、4 月 28 日會議

- （一）本會議首先由 OECD 資深競爭專家 Alessandra Tonazzi 女士開場歡迎各國代表蒞臨，並感謝馬來西亞、柬埔寨、新加坡及韓國代表願意分享案例。接著由 OECD/KPC 的執行長(Director General)Changwook Jung 進行簡短致詞，並撥放 OECD/KPC 的宣傳影片，說明組織功能及近年來的實績。其後，由會議主持人 OECD 資深競爭專家 Alessandra Tonazzi 女士簡短說明會議各場次議題，並請與會代表自我介紹後進行團體合照，結束本次開幕式。
- （二）專題演講：抓住結合案的重點(講者：Sabine Zigelski 女士)重點摘要：

- 1、講者認為結合審查是監管機關能在競爭損害發生前精準介入市場的工具，但另一方面對監管機關來說結合審查是一項非常大的挑戰，特別是要在結合審查案件之中的巨量資料中聚焦在競爭損害的重點上，故該場演講主題將聚焦在結合審查程序中的關鍵觀點，而非深究歐洲法規具體細節。
- 2、首先是申報門檻(Notification thresholds)，這是判斷結合案件是否需向監管機關申報之重要依據，可以幫助監管機關過濾案件並僅審查對轄區內具有重大公共經濟價值之結合案件，以促進機關行政效能。而申報門檻可以營業額(Turnover based)、市占率(Market share based)、交易對價(Transaction value based)或發起主動調查(Call-in powers)等基礎制定，但講者不建議以市占率作為結合申報門檻，原因是這種門檻容易受市場界定的定義所操縱，有時缺乏清晰及客觀的標準來讓企業預先確定是否向監管機關申報結合，故以德國來說較常以營業額及交易對價門檻來作為企業結合申報的依據，縱使有結合案件未有達到法定門檻，監管機關仍可以對競爭產生疑慮為由，向參與結合事業發起主動調查。
- 3、再來探討結合審查所關注的「集中」(Concentration)情形，係指導致市場結構產生持續性改變之變動情況，而「控制權」的變動是判斷「集中」是否發生的關鍵因素之一，而依據歐盟結合管制條例第 3(2)條的定義，所謂控制權是由權利、合約或其他方式構成，而考量事實及法律等因素，這些方式單獨或結合起來能對企業行使決定性影響，包括擁有或有權使用企業全部或部分資產以及擁有對企業決策上關鍵性影響之權利及合約等。另外，講者分享 Renova 與 Sulzer 結合案及地方報紙業者結合案作為說明結合審查案例的實務操作，首先 Renova 與 Sulzer 結合案，即使 Renova 收購 31%的 Sulzer 股權，惟往年 Sulzer 的股東參與率皆在 40%以下，故歐盟執委會認為 Renova 雖持有股權比例非絕對多數，但仍可能在可預期未來掌握 Sulzer 股東會多數並指派 Sulzer 董事會成員，即係 Renova 事實上取得 Sulzer 控制權的佐證。另外在地方報紙業者結合案中，A 公司想收購 B 公司多數股權被德國聯邦卡特爾署拒絕，理由是監管機關發現 B 公司股東中有一位 C 股東為 A 公司已退休前員工，不僅與 A 公司代表人擁有密切關係，A 公司亦為 C 股東提供巨額融資用於股權交易，因此監管機關認為 C 股東為 A 公司人頭，A 公司間接控制 C 股東名下股份，係蓄意規避法規之行為，故駁回該結合案，並獲法院支持。

- 4、在結合審查程序中通常分為 3 個階段，如預通知階段(Pre-notification)、第 1 階段(Phase 1)及第 2 階段(Phase 2)等，在預通知階段中，原則上沒有時間限制，結合申報事業可預先與監管機關討論結合內容，俾利監管機關提前作審查準備。在第 1 階段裡，結合審查通常會落在 1 個月的時限內，而該階段主要處理無明顯競爭疑慮的案件，或對相對複雜的結合案件做初步審查，審查包括審閱申報文件、聯繫競爭同業、客戶、供應商等，或者發送問卷作成市場分析等。最後在第 2 階段裡，係主要以監管機關認定有嚴重競爭疑慮或需進一步審查之結合案件，則會限定 3 到 4 個月的時間內，做更進一步結合案件審查，如發放更詳盡的問卷調查或是事業突襲檢查等。而講者分享在實務結合審查中進入第 2 階段的案件中，有達 63%比例的結合案件係附條件不禁止結合或禁止結合，這代表監管機關確實成功篩選出具有競爭疑慮的案件並進行深入審查。

(三) 專題演講：結合審查的相關市場界定(講者：David Kovo 先生)重點摘要：

- 1、相關市場定義是一種工具，用於系統性地識別受調查事業周圍的競爭邊界(boundaries of competition)，而其主要目的是為了評估事業的市場力量，在結合案件審查中，相關市場定義是初步評估參與結合事業市場力量的基礎，如市場占有率的計算。而市場定義包括幾種面向，如產品市場、地理市場等，而根據案件的性質可能還需額外考慮客戶群組(不同群體可能有不同的選擇和支付意願)及銷售通路(同一產品在不同通路可能處於不同市場)等因素。
- 2、最常用做定義相關市場的工具為假設性獨占者檢測(Hypothetical Monopolist Test)，為一種概念性的框架，提供監管機關一個結構化的思維來分析限制競爭的情形，其基本想法是檢視事業能否在不損失大量客戶的情況下，單方面提高價格或降低品質及創新等，主要目的在於識別相關市場中最小的一組產品集合或地理區域。實務上是會假設一名獨占者控制所有相關產品，檢驗他在進行小幅且顯著的非暫時性價格調漲(Small but Significant Non-transitory Increase in Price, SSNIP)時，如 5%至 10%的價格調漲，原有客戶所帶來的額外利潤是否大於失去客戶的損失利潤，並依臨界損失分析及價格彈性分析等方式據以判斷獨占者是否獲利。
- 3、此外，假設性獨占者檢測也適用於地理市場，通常會透過劃定客戶的服務範圍或周邊區塊來作為地理市場界定，如界定斯洛伐克的礦泉水地理市場時，會假設斯洛伐克地區的礦泉水由一假設性獨占者掌握，並檢驗在調漲礦泉水價格的

情況，獨占者是否會因鄰國進口礦泉水的競爭而影響其利潤水準，倘若獨占者受到限制，則再據以擴大地理範圍面積至鄰國區塊。另外，實務上亦常利用經驗法則來界定地理市場範圍，如分析事業銷售數據，檢視 80%的客戶鄰近多少公里以內，又或者透過問卷調查了解潛在消費者願意前往購買商品的地點距離，另以供給面而言，則會檢視產品的價值及其運輸的成本高低，來判斷產品運輸的距離，如半導體此類高價值但運輸成本低廉的產品，則傾向界定為全球市場，而如水泥此類低價值但運輸成本高昂的產品，則傾向界定為在地市場。

- 4、實務上進行市場定義時，不應僅依賴單一證據，而是需要收集多種互補的證據來源，包括質性和量性的工具。質性工具包括產品特性和客戶偏好（價格、品質、功能、用途等）、公司內部文件（董事會報告、競爭分析）、行業研究報告以及對消費者和競爭對手的訪談或調查。量性工具則包括臨界損失分析（量化的 SSNIP 測試）、價格測試（價格水平、價格相關性分析等）、過去替代的證據等，以及針對地理市場的分析方法，如服務範圍分析、貿易流量和運輸成本模式等。儘管市場定義通常給出非黑即白的結果，但現實中市場定義時常受到市場變動的緣故而須動態調整，即使在市場界定內的產品，其相互之間的替代程度也可能不同，而市場界定外的產品有時也可能對市場界定內的產品構成一定的競爭約束。值得注意的是，部分競爭監管機關可能會直接評估限制競爭情形和競爭動態，除為了訴訟等原因，有時會對案件之市場定義保持開放態度。

（四）專題演講：結合審查中的損害理論(講者：David Kovo 先生)重點摘要：

- 1、通常在結合審查過程中，競爭法監管機關會以損害理論來作為結合審查對競爭造成損害的檢驗方式，主要目的是為判斷結合後所產生的更高利潤是來自於提升效率、增強競爭力等促進競爭的因素，亦或是事業由於結合獲得市場力量，致使能以提高售價、降低品質、減少創新等以損害消費者利益的方式來獲利，常見的理論如單方效果(Unilateral effects)、共同效果(Coordinated effects)、封鎖效果(Foreclosure)等，而本次專題演講將以單方效果(Unilateral effects)及封鎖效果(Foreclosure)作為主軸說明。
- 2、單方效果(Unilateral effects)是水平結合中常見的損害理論，其經濟直覺是在結合發生前，1 家公司若要提高產品售價以提高利潤，則有可能面臨客戶流失並轉向競爭對手交易的風險，但在結合發生後，由於與其結合的競爭對手銷售管道被內部化，故此時產品調高售價所造成的銷售額損失已較結合前少，故

事業得較結合前不顧慮其他競爭對手之反應。至於如何評估單方效果的損害情形，可以藉由產品間的移轉率(Diversion ratios)和公司的利潤率(Margins)來觀察，首先移轉率反映產品間的替代性程度，在異質商品市場中，移轉率比起市場占有率更具有參考價值，如高移轉率意味著消費者在價格上漲時很可能轉向另一特定公司，顯示 2 家公司可能為緊密的競爭對手，而實務上可藉由比對公司客戶名單、發起消費者調查問卷、歷史案件研究以及計量方法估計，來推導相關移轉率情形。再來，利潤率反映公司維持售價高於市場競爭水平的能力(即市場力量)大小，其經濟直覺係假設一家公司若沒有市場力量，則其絕無法將定價推高至遠大於成本的水平，反之則享有高利潤率，而實務上則以毛利潤率以及淨利潤率作為主要衡量指標，毛利潤率部分可反映事業在短期內的市場力量，即將價格減去變動成本核算在競爭壓力下事業產品銷售情形，而淨利潤率部分可反映事業在長期市場的市場力量，即將價格減去變動成本和固定成本核算事業的長期獲利能力。此外，針對創新產業的事業結合審查是否具有效率提升，可檢視其產品價格調漲情況及是否有證據顯示創新動機下降，縱然部分業者可能抗辯提高售價助於刺激創新，但內部的業務竊取效果(business stealing effect)往往會使事業創新動機下降。

- 3、封鎖效果(Foreclosure)常見於非水平結合之結合案件中，如上游公司與下游公司結合之垂直結合中，該上游公司可能對其他下游公司減少供應或提高價格，使得其他下游業者推升成本或損失部分銷售額。而在一般非水平結合之評估上可以事業的封鎖能力(Ability to foreclose)、封鎖動機(Incentive to foreclose)及對消費者的影響(Effects on consumers)等做為考量因素，首先封鎖能力的部分，依歐盟非水平結合處理原則認為，若上下游事業結合後市場占有率低於 30%且結合後 HHI 指數小於 2,000，則較不具有限制市場競爭之疑慮，但仍需注意的是上游的投入是否占其他下游競爭對手高額成本。封鎖動機的部分，主要考量結合事業的封鎖行動是否能增加其等利潤，例如上游停止供應下游事業競爭對手之利潤損失小、下游因成本下降及漲價能力上升致使利潤率提高以及下游擴張可能性高等，均可能促使結合事業封鎖市場。對消費者的影響部分，結合事業若能推升競爭對手成本並促使其提高售價，則結合之下游事業競爭壓力減輕亦可能併同漲價，該影響在高程度的封鎖競爭對手或封鎖之競爭對手為緊密競爭者時顯得更加顯著。

- 4、除此之外，尚有其他因素可能抵銷監管機關對於結合之限制競爭擔憂，例如事業進入市場或擴張業務版圖的障礙，如監管法規限制、高額固定成本等，買方力量規模及移轉情形，結合帶來公益上的效率以及瀕危事業抗辯等。惟結合審查為一複雜且繁瑣的審查過程，監管機關應依案情適度調整調查方式。

（五）結合審查案例經驗分享：

- 1、馬來西亞競爭法執法經驗分享(講者：Alessandra Edward Jules 女士、Hakeem Hamzah 先生、Nursyamimi Samsuri 女士)重點摘要：

- (1) 馬來西亞政府在創立競爭法初期，考量經濟發展等國家政策戰略目標，故並未將結合案件審查制度引入，然馬來西亞競爭委員會(Malaysia Competition Commission，下稱 MyCC)為應對可能損害市場競爭之結合案件，主要以其主掌競爭法第 10 條(禁止事業濫用市場優勢地位)、第 11 條及第 14 條(發起主動調查)等條文向相關市場及事業主體展開調查。
- (2) 由於 MyCC 沒有直接控管事業結合之權力，因此需以旁敲側擊的方式去處理事業結合之市場競爭議題，而 MyCC 在行政上主要採取 3 種方式，第 1 種係向其上級機關馬來西亞國內貿易及生活成本部部長或相關目的事業監管機關提供有關競爭事項之建議，如 Tesco 出售其泰國及馬來西亞 Lotus 業務予泰國正大集團之結合案，由於正大集團在當時擁有泰國 7-11 的經營權且同時擁有 Makro 超市，再收購 Lotus 超市可能涉及壟斷市場，故結合需經由泰國交易競爭委員會核准。由於馬來西亞國內超市競爭激烈，該結合案並不會對馬來西亞國內超市競爭構成限制競爭問題，惟擔憂馬來西亞 Lotus 超市可能增加引入泰國商品而減少馬來西亞在地供應商，進而造成部分中小企業供應商營收減少，於是 MyCC 參考泰國交易競爭委員會之附加條款方式，在 Lotus 超市申請營業執照換發時向部長提供建議在核准營業執照時附加額外條件，如超市進貨商品應優先考量馬來西亞供應商之商品等。第 2 種是對已經存在於市場之濫用行為主動發起調查，如 Grab 與 Uber 在東南亞業務的結合案，MyCC 援引該國競爭法第 10 條對其等結合合約之限制性條款包括車資操縱及禁止司機推廣競爭對手等予以調查，但處理方式仍有侷限性，故該案間接促成該國結合審查之立法程序。第 3 種則是根據部長指示對相關市場進行結合審查，迄今 MyCC 已針對肉雞、建築材料、服務業、稻米與稻穀、專業機構、製藥業、食品業、運輸業、洋蔥、

椰子及牛肉等做一般性調查。

2、 柬埔寨之 Grab Inc.併購 GO24 Pte. Ltd 域外結合案（講者：Meng Songkheang 先生）重點摘要：

- (1) 本演講主要分享柬埔寨商業部消費者保護、競爭及詐欺打擊總局(Consumer Protection Competition and Fraud Repression Directorate-General，下稱 CCF)審查 Grab 擬收購 GO24 Pte. Ltd 之案例，案件概述略以：本結合係 Grab 擬收購總部位於新加坡之 GO24 Pte. Ltd 100%股份，而經由本結合 Grab 也將間接擁有 GO24 在柬埔寨的子公司「Nham24」。而 Grab 在東南亞營運線上到線下之行動平臺(online to offline，下稱 O2O)，領域橫跨運輸、餐飲及包裹外送、行動支付和金融服務，但在柬埔寨的子公司「Nham24」主要業務為餐飲外送，其次是包裹外送和叫車服務。
- (2) 根據柬埔寨競爭法規定，監管機關須參酌參與結合事業之市占率、單方效果、共同效果、進入和擴張障礙、買方議價能力和效率等考量因素核駁該結合之申請，故 CCF 首就結合相關之市場做界定，如 O2O 餐飲外送平臺、O2O 叫車平臺、O2O 包裹外送平臺等，而因該結合範圍涉及柬埔寨全國，故以全國為地理市場。此外，特別值得注意的是依據安全港原則，若結合後市占率小於 30%，或者結合後若大於等於 30%但 HHI 指數小於 1,800，或者是 HHI 雖大於或等於 30%但 HHI 變動程度小於 150，通常推定為較無限制競爭疑慮。而依據 CCF 委託第 3 方諮詢公司的分析報告，結合後雙方在 O2O 餐飲外送平臺市占率為 27.67%；O2O 叫車平臺為 16%(Nham24 市占率幾近 0%)；O2O 包裹外送平臺小於 3%。
- (3) 次細究該結合之其他限制競爭因素，在單方效果部分，柬埔寨在 O2O 餐飲外送市場及 O2O 叫車市場均有其他強力競爭者參進，且競爭對手常透過促銷、折扣及優惠佣金費率等方式競爭，使得參與結合事業難以提高價格、平臺抽成以及調降勞動提供者之獎勵機制，而消費習慣上，消費者對價格資訊敏感，常為了尋找較優惠之折扣方案而在各平臺間切換，幾乎無轉換上的成本。另外，外送平臺上商家接近 100%在各外送平臺上均有註冊登錄，平臺方難以訂立排他性條款，而運送勞務供給者可輕易終止契約，並為不同外送平臺工作，故對平臺使用者而言，平臺轉換成本低。在共同效果部分，相關市場參進者眾，且各平臺抽成費率、訂單數量及運輸勞務提供者

傭金等資訊皆不透明，參與結合事業難與現有其他競爭對手組成聯合行為，且結合前幾年仍有新進者進入市場，既有市場結構仍面臨龐大競爭壓力。而在進入或擴張障礙部分，尚無高度監管的法規限制，執業所需許可證數量少且容易取得，再者相關市場仍在持續成長，市場仍有足夠誘因吸引新參進者進入市場。

- (4) 此外，Grab 也向 CCF 承諾在完成結合後設定商家佣金率上限 25%，若原先小於 25%的業者，則在 1 年內維持原費率，另提供 20 美元商家廣告金供給商家在 Grab 平臺上做宣傳。在運輸勞務提供者方面，Grab 提供一套免費裝備以及最高 2,000 萬柬埔寨幣的意外保險。而消費者則在結合完成後享有 1 個月免費的訂閱方案，故參酌結合對市場限制競爭之影響程度，CCF 認為該結合不會造成顯著限制市場競爭故不禁止 Grab 與 GO24 結合。

3、新加坡：Grab 併購 Trans-cab 結合案(講者：Melina Chew 小姐)重點摘要：

- (1) 本演講主要分享新加坡競爭與消費者委員會(Competition and Consumer Commission of Singapore，下稱 CCCS)在 Grab 併購 Trans-cab 結合案之審查案例分享，參與結合事業概述如次：Grab 主要為 app 營運商，app 範圍涵蓋數位金融服務、外送、叫車服務等，且其子公司 GrabRentals 經營有一支租賃汽車車隊，供司機租用並提供運輸服務。而 Trans-cab 係新加坡計程車營運商，旗下也經營有一支租賃汽車車隊，並提供消費者電話叫車服務，亦有提供拖車、信貸、汽車租賃等服務。而在本案的審查過程中，CCCS 在第一階段審查時認為 Grab 的併購行為將造成國內市場競爭疑慮，故發文向結合申報事業表達擔憂，嗣後 Grab 向 CCCS 提出補救措施，但該補救措施並未有有效化解 CCCS 的疑慮，故隨後 CCCS 對該結合啟動第 2 階段審查，審查結果顯示該結合可能導致限制新加坡叫車服務市場競爭，而隨後參與結合事業終止併購契約並撤回結合申請。
- (2) 依據新加坡法律規定計程車營運商及叫車平台營運商皆須持有政府特許執照，且汽車數量在新加坡受有車輛配額系統限制，若駕駛人想開車上路除駕照外，尚須持有汽車權利證明，但該證明近年價格呈現上升趨勢，1 張證明可能超過 10 萬美金，使得新加坡擁車成本極高。另外，CCCS 調查在新加坡共有 4 家持牌計程車營運商，Trans-cab 排行第 3，5 家第 1 級叫車平臺營運商，Grab 排行第 1，此外計程車或私人租賃車隊與叫車平臺間常

存有合作協議，如車隊提供平臺運載支援、燃油折扣及培訓等，而平臺提供車隊叫車技術支援等。

(3) CCCS 認為該結合將造成新加坡叫車平臺服務市場的競爭損害，主要理由如下：

- i. Grab 在叫車平臺服務市場上占主導地位，證據包括 Grab 不僅市占率高，每趟乘車服務之淨利潤亦高，且子公司 GrabRentals 與私人租賃車隊密切合作，存有大量司機運載資料，而司機的上線時間長顯示其等在對 Grab 平臺的依賴性高。
- ii. 結合完成後將顯著削弱競爭對手，據 CCCS 調查顯示，私人租賃車隊司機較自有車司機更傾向使用叫車平臺服務，而 Grab 可透過設定最低乘載趟數、提供租賃或佣金折扣以及將 Grab 平臺與 Trans-cab 系統整合增加 Trans-cab 司機使用 Grab 平臺的機會，而減少使用其他競爭對手的服務。
- iii. Trans-cab 司機在新加坡是重要的司機來源，鑒於街頭叫車的趨勢下降，且 Trans-cab 尚未與任何叫車平臺簽有合作協議等，若結合完成後其他叫車平臺可能面臨司機短缺的問題而減損市場競爭。

(六) 假設性案例演練 1：本假設性案例係假設某亞洲國家內，有個線上跨國購物平臺營運商 Digital-Store 擬併購掃地機器人製造商 Robu-Asian-Clearing 之結合案件。各小組成員須參酌 Digital-Store 及 Robu-Asian-Clearing 在相關市場的市占率資料，進而討論本結合之競爭分析及調查策略，並設想結合審查期間參與結合事業對市場競爭損害之抗辯，並試想有哪些補救措施可補償該結合確定之競爭損害，最後各組推派 1 名代表闡述討論結果，並由主持人進行講評。

二、4 月 29 日會議

(一) 專題演講：結合分析的證據蒐集-資訊要求、約談結合事業及競爭對手、問卷調查 (講者：Simon Pomery 先生)重點摘要：

- 1、 澳洲競爭與消費者委員會(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC，下稱 ACCC)在結合審查中主要會考量 5 種類型的證據及資料，分別是當事人及第三方意見書、業務文件或財務報告等直接證據、公司內部簽核文件及公開資料、第三方專業機構調查資料及專家意見等，而這些證據資料主要係用來證明結合案件中之損害理論的起點，常見的理論包括水平效果中的單方效果

和共同效果，垂直封鎖效果、捆綁搭售、市場進入阻礙等，惟由於證據資料繁雜，故必須要以有效的方式去篩選適合的資料去做損害理論的驗證。

- 2、實務上可以 5 個步驟來評估證據適用，第 1 證據是否相關，若不相關的證據則不應被考量進去，第 2 證據是否可靠且一致，調查中應採納對問題有相當了解或研究的人士，若無直接知識的個人意見其可靠度即有存疑空間，另外，部分不願接受的人所提供證據可能不可靠，需要再另外核對其說法是否與其他證據一致。第 3 確認需要測試和驗證的證據，常見的如在接受審查後的事業資料，可能存在特定意圖而扭曲原本作為，故應特別審視審查前的相關日常公司內部業務文件等交叉比對。第 4 考慮及權衡證據後做出事實認定，而第 5 則是在奠定一定證據基礎上草擬決定書。接著講者舉例在各資料形式下如何應用前述步驟評估資料是否具有可靠性。
- 3、與會人士提問有關財務資料分析的問題，講者提供觀點如下，在成本部分，要將公司的成本拆解成固定成本及變動成本是件不容易的事，尤其許多財務報告傾向將所有成本顯現在變動成本中，從此區別出固定成本顯得更加困難，因此監管機關可要求事業提供詳細成本數據或者請求專業會計師簽證財務報表，以獲得更精確的經營能力分析。另外在利潤部分可以參考事業之息稅折舊攤銷前盈餘(Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization，簡稱 EBITDA)，因為該指標可以排除折舊等可能被用來操縱財務數據的成本，可以較有效的衡量事業的純利潤，但若是就此衡量連鎖店單一店鋪的利潤則可能相當困難。此外，與會人士亦提問有關機密資訊的處理方式，講者表示，原則上機關不會透漏第三方提供的機密資訊，若有需提供依據等相關場合下，機關亦有權利將部分資訊塗黑處理，而機密保護至關重要，其係與結合申報事業建立信任的關鍵，機關應秉持專業公正的態度對案件予以獨立客觀的審視，使事業基於信任關係繼續提供機密文件。

(二) 專題演講：識別結合審查中的補救措施(講者：Sabine Zigelski 女士)重點摘要：

- 1、補救措施旨在維持或恢復市場競爭，並解決或預防結合可能導致的競爭過程損害，而補救措施必須確保市場競爭結構得以維持，以防止市場力量的濫用。補救措施通常分為兩大類：結構面補救措施以及行為面補救措施，前者常見的方式係要求剝離企業或資產，後者則常見監管機關附加條件及負擔以規範結合後事業的行為。

- 2、結構面補救措施在處理水平結合案件時常被視為優先選擇，其主要目標是消除結合重疊業務所致的市場濫用疑慮，而因結構面補救措施係競爭法監管機關為確保結合後的新實體具備獨立運營、生產和競爭所需的所有資源(包括品牌、IT系統和知識產權等)，故通常採用剝離特定業務單位之策略。然而，實施結構性補救措施也伴隨著風險，例如買方組成的風險（確保買方足夠強大以維持競爭力）、資產風險（在剝離過程中可能導致競爭知識的流失），以及尋找合適買家的難度（買家可能太弱而無法維持競爭力）等。而且在實施過程中，剝離標的的物的競爭價值可能會因此下降，故在設計補救措施時須更加全盤考量各種潛在影響因素。
- 3、行為面補救措施實務上通常係給予競爭對手訪問權限（例如原材料、分銷系統或 IP 權限），常見於垂直結合案件中，旨在確保關鍵投入的流動性，使市場上的其他競爭者能夠繼續運營。然而，行為面補救措施存在顯著的缺點和風險，主要挑戰包括約束行為高度複雜難以執行、企業可能以預期之外的方式規避負擔以及市場競爭扭曲（例如訂定價格上限可能抑制市場信號，進而阻止新參進者或現存參進者的擴大投資）。此外，要監測和執行行為面補救措施的成本非常大，需要大量行政資源和持續追蹤，通常建議附條件或負擔可包含「日落條款」（sunset clauses）來限制其期限，以減輕機關的負擔。
- 4、結合審查的補救措施是維護市場競爭的關鍵手段，但其實其效果在學界及實務應用上備受爭議，如部分研究提出「修復或忘記」(fix it or forget it) 的方針，認為監管機關在處理複雜補救措施時面臨重重困難，若無法修復倒不如一開始就不要對結合案附加負擔。但儘管如此，據 OECD 競爭統計資料庫數據顯示，2023 年 9,500 件的結合案中，在第 1 階段審查不禁止的結合案件占約 92%，附加補救措施通過的案件約 1.75%，第 2 階段審查不禁止的結合案件占約 4%，附加補救措施通過的案件約 1.75%，禁止結合案件約不到 0.1%，顯示監管機關在進入深度調查後能夠有效識別並處理結合案，即使調查過程困難重重，但只要透過精準的市場界定、嚴謹的經濟分析以及適當的補救措施設計與執行，仍可有效避免結合對市場競爭造成實質性損害。

（三）韓國經驗分享：Synopsis 與 Ansys 結合案(講者：Daejun Kang 先生)重點摘要：

- 1、Synopsis Inc.與 Ansys Inc.於 2024 年 5 月向韓國公平交易委員會(下稱 KFTC)提交結合申報，目的在強化 2 家公司在半導體晶片設計軟體市場的競爭力，此

案核心涉及半導體價值鏈中的設計環節，特別是晶片設計 IP (Design IP) 與設計軟體 (Design Software) 等領域。而本案 KFTC 首就市場界定上將半導體晶片設計 IP 市場細分為 Interface IP 和 Foundation IP 兩個獨立產品市場，主因是其等產品功能具有差異故不具需求替代，且供應商很少同時提供兩項產品，故也不具有供給替代。另外，在半導體晶片設計軟體市場中，KFTC 依據晶片設計流程的 45 個詳細步驟，劃分為總計 33 個獨立產品市場，主因為各步驟所需的軟體功能不同，且要求之專業知識與技能各不相同，故 KFTC 以供給替代不足的角度予以劃分市場，而同時歐盟執委會 (EC) 以及英國競爭與市場管理局 (CMA) 也對該市場界定得出相同評價。此外，該結合案還涉及光學軟體 (Optics Software) 與光子學軟體 (Photonics Software) 等市場，兩者亦因功能與供應商差異被界定為獨立產品市場。而在地理市場方面，KFTC 認定上述市場皆具有全球競爭的特徵，故將相關地理市場定義為全球市場。

- 2、據 KFTC 的競爭評估顯示該結合案主要包含分為水平結合與多角化結合等兩種結合方式。在水平結合方面，KFTC 將 RTL 功耗分析軟體、光學軟體及光子學軟體 3 個市場列為關注重點。在這些市場中，Synopsys 和 Ansys 的合計市占率預計將超過 50% (RTL 功耗分析軟體介於 60%~80%，光學軟體介於 90%~100%，光子學軟體介於 55%~75%)，顯示出高度集中的市場結構，又 Ansys 和 Synopsys 分別為這些市場的第 1 和第 2 大參與者，故該次結合可能消除相關市場的直接競爭。另藉由企業內部文件和客戶回饋問卷均證實兩家公司的產品正好是彼此的密切競爭者，故在結合後將大幅減少消費者的選擇，影響消費者權益。更有甚者，在這些市場中均存在高進入障礙，例如高額的研發投入 (其研發費用佔銷售額的 20%~40%，遠高於韓國前 1000 家公司的平均 4.4%)，使得新競爭者難以進入，加劇結合可能帶來的反競爭效果。
- 3、在多角化結合方面，KFTC 深入審查了 Synopsys 的晶片設計 IP 與 Ansys 的晶片設計軟體之間的潛在關聯性。然而，KFTC 認為由於兩者交易結構和週期不同，Synopsys 不具備捆綁銷售的能力，因此 KFTC 認為應尚不構成競爭疑慮。此外，KFTC 也評估 Synopsys 在研發專案中進入 Ansys 業務市場的潛在競爭問題，但因 Synopsys 的研發項目仍處於早期階段且功能差異較大，且 Ansys 也未視其為潛在競爭者，因此 KFTC 認定其尚不構成潛在競爭限制。針對 Synopsys 和 Ansys 軟體之間的捆綁銷售問題，KFTC 發現兩者雖有捆綁能力和動機，但由於

競爭對手也能提供捆綁服務，且客戶普遍採用「混搭」(Mix & Match) 策略(即同時使用不同供應商的最佳工具)，因此應不致產生排除競爭對手之效果。最後，對於該結合是否阻礙 EDA 產業互通性(interoperability)的潛在問題，KFTC 認為由於互通性已是國際標準，且業者若阻礙互通性可能會 Synopsys 帶來巨大損失，因此其應不具備阻礙之能力和動機。

- 4、而 KFTC 為解決該結合在 RTL 功耗分析軟體、光學軟體及光子學軟體等市場之水平競爭疑慮，最終對其等採取結構面的補救措施以重建被結合案削弱的市場競爭結構，即要求 Ansys、Synopsys 及其等關係企業須剝離相關資產，包括軟體、智慧財產權、專利、僱員、商業合約等。而在該案審查過程中 KFTC 也與歐盟執委會(EC)、英國競爭與市場管理局(CMA)和美國聯邦交易委員會(FTC)等國際機構密切合作，交換意見並協調評估方法。儘管 KFTC 為了收集國內專家意見而延長審查時間，導致其結論晚於 EC 和 CMA，但最終 KFTC 的結論與其他機構的評估並無顯著差異。而藉由這個案例也證明了在全球化市場中，精準的市場界定、嚴謹的競爭評估，以及透過國際合作實施適當的補救措施，是維護市場競爭的關鍵。

(四) 專題演講：澳洲競爭與消費者委員會結合指引(講者：Simon Pomery 先生)重點摘要：

- 1、澳洲政府自 2024 年 11 月 28 日通過「財政法修正案(併購改革)法案」後，將結合申報和核心管制從司法執行模式轉變為行政主導的審查模式，因此澳洲競爭與消費者委員會(下稱 ACCC)成為所有結合申報案的第 1 決策者，有權核駁結合案件的申請許可。雖然該制度係於 2026 年 1 月 1 日生效，但澳洲政府為銜接新舊法過渡期間，讓參與結合事業可以選擇在 2025 年 7 月 1 日起自願向 ACCC 申報結合。
- 2、為引導市場參與者適應新制度，ACCC 發布了兩項核心外部指引：「結合程序指引」(Draft Merger Process Guidelines)及「結合評估指引」(Draft Merger Assessment Guidelines)。在「結合程序指引」方面，ACCC 鼓勵企業在正式通知前進行預通知階段(Pre-lodgement engagement)的接觸與溝通，以便最大化結合審查的效率。而所有通知(少數例外)須在公開登記冊上列示至少 15 個工作日後，ACCC 才能對該結合案做出決定，並在 12 個月的有效期限內對其核駁。此外，結合審查分為 2 個階段：第 1 階段約 30 天，審查標準為評估該筆結合交

易是否「可能」大幅減損市場競爭，若答案為肯定者，則會進入第 2 階段，且 ACCC 將會對參與結合事業發出競爭疑慮通知，並在 90 天的時間內做出最終決定，審查的標準則上升為評估該結合交易是否「將會」大幅減損競爭。另外值得注意的是，若參與結合事業對 ACCC 的決定不滿，除了可向競爭法庭 (Competition Tribunal) 提起訴訟外，亦可選擇進入「公共利益階段」(public benefit stage)，向 ACCC 提出利於公共利益的論點(如補救措施等)，以使結合案能以公共利益大於限制競爭之不利益的結論獲 ACCC 核予結合之許可。此外，ACCC 也強調申報結合之企業應盡量遵循「第 1 次報價即為最佳報價」(first offer, best offer) 的策略，以避免結合審查進程拖延。

- 3、 「結合評估指引」則詳盡闡述了 ACCC 在新修正法案下評估結合案的分析框架，首先，界定實質性減損競爭包括「創造、強化或鞏固」實質性市場支配力，以便處理「殺手併購」(killer acquisitions) 等類似問題。其次，ACCC 可以重新審酌過去 3 年內某事業連續併購的結合案對整體競爭的累積影響，而這項調查工具可便於澳洲政府處理國內事業常見的「爬行式收購」(creeping acquisitions)，即如使 ACCC 能回溯一連串交易對價低的市場結合案件，進而評估市場限制競爭的影響。此外，該指引尚列舉 6 種可能引發競爭疑慮的情境，包括密切競爭者結合(a merger between close competitors)、高集中度市場結合(a merger in a concentrated market)、潛在競爭對手之併購(an acquisition of a potential competitor)、併購衍生限制競爭對手取得原料、設施及顧客的能力(an acquisition that restricts rivals' access to inputs, facilities or customers)、涉及連結商品及服務的結合(a merger involving the linking of goods or services)、不斷併購較小規模的事業結合(a firm repeatedly acquiring smaller firms)，涵蓋了水平、垂直、多角化等不同類型的結合態樣，顯現出 ACCC 處理結合案件的廣泛性與前瞻性觀點。
- 4、 總體而言，前揭指引賦予 ACCC 以更強大的工具和更明確的評估視角，以有效應對市場集中化、新型收購行為所帶來的市場競爭執法挑戰。此外 ACCC 也善用與英國競爭與市場管理局 (CMA) 和美國司法部 (DOJ) 等大型機關的國際合作，借鑒其等理論和關切點，以期更好地保障澳洲消費者的利益。

(五) 綜合座談：跨境結合之合作－如何與其他機關協調時間表 (審查時程)、用於交換

非機密與機密資訊的工具（例如資訊揭露同意書／放棄保密權）、在救濟措施上的合作（主持人：Yesim Elhan-Kayalar 女士，與談人：Sabine Zigelski 女士及 Alessandra Tonazzi 女士）重點摘要：

- 1、 隨著市場日益以全球化為導向，企業結合交易經常跨越國界，對市場競爭的監管帶來複雜的挑戰，而各國不同的監管方法、審查時間重疊與執法落差可能導致法律不確定性、遵法成本增加，甚至審核結果彼此衝突矛盾，故研討會藉由綜合座談的形式探討如何應對這些挑戰，並有效尋求國際合作的機會。
- 2、 在跨國結合審查中往往存在多項挑戰，首先是各國法規明定的審查方式存在分歧，部分企業可能策略性的先向某些國家申報，使得某些國家的監管機關具有先行優勢，其他資源較少或新興監管機關可能更傾向於參考經驗豐富機關的分析和補救措施，使得國際合作上趨向困難。其次，各國的法律工具可能不足以允許監管機關間交換機密資訊，故須依賴參與結合事業的簽訂同意資訊交換之切結書，但通常資源較少或新興監管機關不容易使企業點頭答應簽署，即使是非機密資訊，申報事業與政府間缺乏信任關係的話，亦難以取得。另外，若受調查事業在監管機關的法域內沒有法律實體時，監管機關發出資訊請求書函時也無法強制其等回應，削弱其執法效能。
- 3、 為應對前揭執法挑戰，座談中提出了各區域的合作模式，如歐盟模式(EU Model)係屬相對獨特的 one-stop shop 模式，由歐盟委員會負責調查和決策，同時也併行將案件轉介給成員國的機制，並設有歐洲競爭網絡(European Competition network)促進各國監管機關間通報和協調審查時間表。此外，歐亞經濟聯盟(EAEU)協助成員國間資訊交換，而東部和南部非洲共同市場(The Common Market for Eastern and Southern Africa)和加勒比共同體(Caribbean Community)也分別在非洲和加勒比地區推動了區域整合與國際合作。
- 4、 另外在國際組織的作用方面，國際競爭網絡(ICN)透過成立工作小組和研討會的方式促進會員國間的討論及關係建立；經濟合作暨發展組織(OECD)則作為一個論壇，設定區域中心提供各國競爭法支持，並制定正式文書(如結合審查建議)作為各國立法參考標準；亞洲開發銀行(ADB)則透過提供財務援助和資助研究來推動國際合作和能力建設，如支持菲律賓競爭委員會的人員培訓和結合審查機制的研究等。而對於未來的執法期許上，建議各監管機關可維持高度一致的結合評估框架，並透過持續的交流建立合作關係，達到資訊透明且平等的

效益，降地競爭法執法上的困難。

- (六) 假設性案例演練 2：本假設性案例係假設某跨國汽車零組件供應商 Power Brake International, Inc.(下稱 PBI)擬併購另間跨國汽車零組件供應商 Car Part Coporation 之煞車業務(下稱 Best Brakes)之結合案件。各小組成員須參酌相關市場的市占率資料、市場結構及參與結合事業所提供之補救措施等資訊，進而討論該結合案有效的補救措施以及在國際合作上的策略，最後各組推派 1 名代表闡述討論結果，並由主持人進行講評。

參、心得與建議

- 一、本次 OECD/KPC 競爭計畫研討會將主題分別聚焦在「結合審查」及「國際合作」上，在各場次專題演講中，由各國競爭法領域的資深專家及執法人員向與會者講解結合審查理論與相關實務經驗，內容包括結合調查階段的情資蒐集、結合審查工作時程、相關市場界定、結合的損害理論、結合損害的補救措施及結合審查案件的跨國合作實務經驗等，同時亦有部分國家受邀分享其國內的結合審查實例，內容包括叫車平臺併購與當地車隊結合案、跨國半導體晶片設計軟體供應商結合案以及在缺乏結合審查的法律規定下，如何對事業展開結合審查等議題分享。另外本次假設性案例演練特別聚焦在結合的補救措施以及國際合作上，命題則設定具有高度損害競爭可能性的結合案，讓與會者分組集思廣益適用該結合案的補救措施、參與結合事業的競爭抗辯以及國際合作的方式等，而本會過往在審查重大結合案件上常須判斷結合之整體經濟利益是否大於限制競爭之不利益，並針對結合之補救措施考量使用結構面或行為面的矯正措施來做為結合案通過之附條件或負擔，因此本次各競爭法監管機關的執法經驗非常具有參考價值，尤其在數位平臺結合的議題上，東南亞國家間過往亦有處理平臺業者的結合案件經驗，宜持續關注各國在相關議題之後續發展及相關實務報告，以作為本會未來推動業務及處理案件的參考來源。
- 二、參據本會 113 年 1 月號第 115 期公平交易通訊，本會 108-112 年 11 月辦結件數係 305 件，其中不禁止結合 145 件，禁止結合 1 件，停止審議 159 件，另查本會行政決定 108-112 年間附加條件或負擔之不禁止結合案件計有 7 件(台哥大與台灣之星結合案、遠傳與亞太電信結合案、統一與家福結合案、全聯與大潤發結合案、遠傳與亞太電信共用頻寬結合案、家福與惠康結合案、大無畏與新加坡商 Dynami Vision Pte. Ltd.結合案)，佔辦結案件數約 2.3%，與歐盟執委會附加補救措施通過結合案占有所有通過結合案的比例 3.5%相比，本會在處理事業結合的補救措施上尚屬處理經驗較少的監管機關，

宜持續與其他國家密切交流，對我國的案件處理效能將有所助益。

三、另外，各國產業結構、法規規範項目、競爭法監管機關組織組成等不盡然相同，與會者各有其專攻擅長之專業領域及業務活動，與會者的彼此交流將可以為競爭法的執法上帶來更大效益。因此，建議本會參與國際會議人員會前瞭解討論議題相關資料及主持人及與談人背景，並透過會內相關資料研讀熟悉競爭法相關資料及專業用語，將有助於增加參與討論之機會，並內化吸收作為未來執法的參考。此外，競爭法的議題常與各行各業息息相關，建議本會可推派不同處、科別的 2 位以上同仁與會，使討論的層次更加多元及豐富，而有助於本會學習更多最新執法趨勢及競爭法議題看法。

肆、附錄：「OECD/KPC『結合審查與國際合作』研討會議議程」及相關會議資料