

出國報告（出國類別：參加會議）

出席「印尼競爭法與競爭政策研討會」與「第六屆聯合國檢討會議會前準備會議」出國報告

服務機關：行政院公平交易委員會

姓名職稱：李委員禮仲、顏科長家琳

派赴國家：印尼巴里島

出國期間：99年6月8日至11日

報告日期：99年6月22日

## 目 錄

壹、目的.....	1
貳、會議背景.....	1
參、會議情形.....	1
肆、心得與建議 .....	7

## 壹、目的

按印尼商業競爭監督委員會（KPPU）為慶祝該國實施競爭法十週年，爰舉辦為期一天半的「印尼競爭法與競爭政策研討會」，希冀透過研討會使各國瞭解印尼競爭法發展，並提供與會者交換意見及分享經驗之機會。又「第六屆聯合國檢討會議」預定於本年度 11 月於瑞士日內瓦舉行，為彙整各區域競爭法主管機關意見，聯合國貿易發展會議（UNCTAD）分別於不同地區舉行會前準備會議，亞洲區則是由 KPPU 在上述研討會會後，接續舉行半天的「第六屆聯合國檢討會議會前準備會議」。

KPPU 執法 10 年以來，獲得聯合國肯認為新興競爭法機關表率，且該會現任東南亞國協競爭專家小組（ASEAN Experts Group on Competition, AEGC）副主席，並預定於 2011 年擔任 AEGC 主席，對於東南亞地區經濟整合進程貢獻良多，在東南亞地區具有一定之影響力。考量 KPPU 向為本會主要技術援助對象之一，本會與 KPPU 往來互動密切，且獲 KPPU 邀請擔任研討會與談人，特由李委員禮仲率企劃處顏科長家琳出席會議。

## 貳、會議背景

- 一、主題：「印尼競爭法與競爭政策研討會」與「第六屆聯合國檢討會議會前準備會議」
- 二、時間：99 年 6 月 9 日至 10 日，共 2 天。
- 三、地點：印尼 Dynasty Bali resort。
- 四、國家：計有來自 10 餘國競爭法主管機關、國際組織與印尼產官學界約 100 餘位人員出席。

## 參、會議情形

### 一、6 月 9 日「印尼競爭法與競爭政策研討會」

#### （一）第一場次 經濟整合與競爭政策

- 1、JFTC 委員 Michiyo Hamada 女士，首先說明經濟整合之益處，且為因應經濟整合，國際組織莫不致力於促進競爭政策與競爭法整合（convergence），以及競爭法主管機關在跨國市場內之緊密合作（close cooperation）。以日本為例，透過雙邊自由貿易協議或雙邊貿易夥伴協議，訂定「通知」、「資訊交換」、「執法活動之調和」等競爭專章條文，

而得以有效執行競爭法及避免不同管轄區域內法令衝突。日方亦說明渠藉由東亞高峰會議匯聚區域競爭法技術援助資源，未來將持續以雙邊執法合作與技術援助，作為日方國際合作方向。

- 2、印度「壟斷與限制交易措施委員會」前委員 S. Chakravarth 先生則強調經濟整合之面向有二：發展中與低度開發國家與已開發國家間之整合；社會貧窮與富裕之整合。依據 2008 年聯合國報告，說明競爭程度與經濟成長，以及減緩貧困間具有直接正面關連，即效率競爭有助於經濟發展，經濟成長則減少貧困，貧困減緩將促進經濟整合。換言之，市場競爭最終將減少各國間發展差距，因而有益於經濟整合。另亦提出競爭政策對於經濟影響之實例，例如：歐盟實施競爭政策以消弭交易障礙，使得通貨膨脹減少 1%到 1.5%，並創造 3 萬到 9 萬個工作機會；辛巴威、肯亞及南非分別因惡性卡特爾，遭受 4 千 4 百萬、3 千 4 百萬及 2 億 7 千萬美元之損失。

## (二) 第二場次 競爭政策與國家競爭力

### 1、美國聯邦交易委員會委員 William Kovacic 先生

主要係針對計劃經濟轉型為市場經濟之社會主義國家，從轉型經濟觀點說明競爭政策與國家競爭力之關係。其表示多數國家採取各種促進經濟發展的政策，如競爭政策、特定產業補貼、一般管制、政府民間合作等，各項政策間或為互補，或相互替代，而各界對於競爭政策如何強化一國經濟表現和影響國內產業之疑問也一直存在。然其以北非新興花卉欲輸往歐洲販售為例，強調國內新興產業可能因為獨占事業壟斷國內交通運送以及貨物空運公司，使得運輸成本上升導致花卉出口價格提高而失去競爭力，扼殺此一新興事業之發展，藉此說明競爭政策與產業發展之關聯。

K 氏表示競爭政策對於國家競爭力之貢獻。以經濟方面而言，舉圍標為例，人力資本為國家競爭力之基礎，很多國家投資龐大金額在興建學校及撰寫教科書等教育資源，但卻因為圍標造成資源浪費，競爭政策之引進有助於降低政府採購圍標風險，增加政府公共支出之價值，培養國家所需人才。另競爭政策亦可透過執法監督與倡議，改善關鍵產業表現及促進新事業進入與擴張。

2、KPPU 委員 M. Nawir Messi 先生則認為 K 氏並未明確論述國家競爭力與競爭之關連性，且以印尼為例，政府與產業界針對未必受益於競爭之產業，如國營事業、新興科技等，對於競爭政策之適用仍有諸多疑問，且面對國際市場之競爭，也可能採取 National Champion 的政策，其表示應區分為內國市場、國際市場來討論競爭政策之影響。

### (三) 第三場次 競爭倡議之挑戰與策略

1、澳洲競爭暨消費者委員會 (Australian Competition and Consumer Commission, ACCC) 地區主任 George Kamencak 先生

主要以 1995 年澳洲國家競爭政策 (National Competition Policy, NCP) 革新計畫，闡述澳洲倡議競爭之過程與成效，透過全國性適用之單一競爭法以及全國競爭政策影響評估，鼓勵各部門與地方機關檢視限制競爭之法令規範。根據 2003 年 OECD 經濟評估，此一計畫改善勞動力、促進生產力和經濟成長，澳洲生產委員會估計因推動競爭政策，澳洲 GDP 成長 2.5%，且每年家戶收入增加 7,000 澳幣。

有效的競爭倡議需要清楚且一致訊息傳遞(最理想的狀態是還要淺顯易懂)，也需要獨立的執法機關，以及競爭有助於經濟之證據作為倡議的基礎，且競爭法主管機關亦須維繫與決策階層之信賴關係，積極參與政府各項可能影響競爭之政策，最後則仰賴內部與外部溝通協調。

以澳洲推動競爭倡議之經驗，倡議對象區分為公共團體與一般大眾。前者包括 NCP 架構下之法令檢視，以及 ACCC 在公共政策之形成過程中具有的諮商與建議功能；後者則透過媒體發布訴訟與教育活動訊息，製作出版品、訂定處理原則，藉由聯繫溝通教育並協助業者與消費者，並進行市場研究，作為整合性守法計畫之依據，另藉由國際活動參與，發展全球性有效競爭策略與建立消費者保護機制。

K 氏舉澳洲認識卡特爾計劃為例，澳洲去 (2009) 年 7 月卡特爾正式施行民事與刑事雙軌制度，ACCC 致力宣導，務使事業與民眾了解卡特爾對於經濟競爭力的傷害，並使參與卡特爾事業了解可能面臨刑事責任與高額民事賠償的風險，降低事業違法的可能性。

2、行政院公平交易委員會李禮仲委員

首先說明我國競爭法及競爭法主管機關成立之時空背景，以及競爭倡

議之法源基礎。次從管制機關、企業、一般民眾及本會內部同仁等對象，分別採取改善行政管制環境、加強公眾知能及增進競爭議題研究等策略措施。

有關改善行政管制環境，本會自創立迄今，陸續推動 461、解除管制、462、綠色矽島等各項專案，全面檢視政府現行法規或管制措施有無限制競爭疑慮，並透過協商建議管制機關改善修正。有關加強公眾知能，則藉由各項宣導活動、文宣媒體及網路資訊，擴散市場競爭概念，培植競爭文化。至於增進競爭議題研究，則是透過委外研究、自行研究，以及內部訓練課程，深化競爭法主管機關執法同仁對於競爭法之瞭解，增進工作所需專業知能。

最後則強調競爭倡議需仰賴一個獨立、可靠的執法機關；政府內各機關間的協調合作，以及強而有力的執法成果，三者兼備方見成效，未來我國亦將就此三方面持續努力。

## 二、6月10日上午「印尼競爭法與競爭政策研討會」

### (一) 第一場次 偵查與避免圍標之整合性制度與資訊系統

#### 1、韓國公平交易委員會卡特爾管制科科長 Sangmin Song 先生

圍標行為在韓國分別受到競爭法、刑法、採購法及營造業基本法規範。2005年競爭法將圍標罰鍰由採購契約金額的5%提高至10%，且2007年以前圍標在競爭法依其類型，以價格固定、市場分配或交易對象限制等卡特爾加以規範，在2007年以後，競爭法將圍標視為獨立的卡特爾類型。

2006年圍標偵測系統（Bid Rigging Indicator System, BRIAs）開始運作，競爭法賦予韓國公平交易委員會得透過該系統，針對超過一定投標金額之標案，蒐集投標廠商、得標廠商以及得標金額與底標價格比例等資訊之權力，再藉由不同公式加權計算，及早發現可能圍標之採購案。

此外，競爭法主管機關與採購機關之合作亦十分重要，藉由多次會議面對面之溝通，使採購機關瞭解BRIAs之重要性，亦制訂處理原則教育採購機關如何設計標案以及發現圍標，未來將持續增進採購機關執法知能，並鼓勵採購機關對於圍標廠商提出損害賠償訴訟。

## 2、KPPU 委員 Benny Pasaribu 先生

KPPU 委員首先肯定 BRIAs 的優點，但以 KFTC 實際圍標案件數量來看，其質疑圍標對於國家經濟影響的重要性以及 BRIAs 的效益，以及政府官員在圍標案件應負之責任。另比較印尼與韓國圍標違法責任，說明 KPPU 為處理圍標案件，分別與印尼公共監督委員會與國家警察及貪污根除委員會密切合作。

### (二) 第二場次 財務報表對於競爭法執法之重要性

#### 1、德國卡特爾署第四業務處處長 Silke Hossenfelder 女士

財務報表內多為歷史訊息且未必完整，又僅反映財務交易，而未顯示公司在市場發生之實際情況，因此，財務報表在德國卡特爾署調查案件中並未扮演重要角色。

競爭法主管機關需要的資訊係用來衡量事業在特定市場之行爲，以及了解市場結構及發展。以惡性卡特爾爲例，德國卡特爾署案件消息來源主要係來自寬恕政策申請人、參與卡特爾事業之員工，也有少數來自卡特爾事業之交易相對人。德國卡特爾署需要獲得充分資訊以說服法院開搜索票，之後還需要書面合意、證人陳述或其他情況證據證明卡特爾的存在，財務報表並無法提供相關資訊，即使在罰金額度（不超過營業額 10%）的決定，財務報表上的營業額和事業因卡特爾所獲得的營業額也未必相符。

財務報表的資料雖然較爲客觀，但無法符合競爭法主管機關調查案件之需求，德國卡特爾署爲確保調查所得資料的正確性。透過設計良好的問卷、資訊交叉比對，消弭事業陳述模糊或錯誤的機率，再者，卡特爾署係以產業做爲內部組織單位分工，事業如爲結合案提供資訊，卡特爾署內負責該事業之單位可比對該事業在其他時點因他案提供的資訊，另爲增進對於市場的瞭解，德國卡特爾署也自去年起著手特定產業調查。

#### 2、KPPU 委員 Didik Akhmadi 先生

在印尼，財務報表在競爭分析上扮演重要角色，可用以劃定產品市場及地理市場，財務報表內的數據可用以轉換爲經濟分析報告。財務報表內雖爲公司的一般資訊，但資產負債表可提供股東組成及公司重要

契約對象、重要交易，損益表可提供公司盈餘、成本結構、費用與淨利，另可藉由股東權益報酬率決定「公平價格」(fair price)。此外，財務報表提供的數據可以用來計算市場占有率，觀測市場結構概況（例如前二、三大事業財報即可描繪出市場概況），事業亦可透過財務報告說明利潤之合理性（證明無超額利潤）。

## 一、6月10日下午「第六屆聯合國檢討會議會前準備會議」

### （一）東南亞國協經濟整合與東南亞國協競爭專家會議之角色

越南競爭局國際事務科科長 Trinh Anh Tuan 先生代表東南亞國協競爭專家會議（AEGC）主席報告此一專題，其先說明東南亞國協（ASEAN）經濟整合進程，ASEAN 現有 10 個會員國，預計自 2015 年起形成單一市場，市場內會員國間之貨品、服務、資本及技術人力得以自由流通。為達成此目標，競爭政策、消費者政策、智慧財產權保護與基礎設施發展為 ASEAN 關注層面，一方面透過相互協助，消弭會員國間之發展差距，一方面則藉由自由貿易協定之簽署，加強全球經濟整合。

次說明競爭政策在 ASEAN 國協會員之實施情形，目前有印尼、新加坡、泰國、越南及馬來西亞（2010 年 4 月甫通過）五個國家已實施競爭法，柬埔寨、高棉仍在草擬法令階段，汶萊、緬甸與菲律賓則係倚賴產業特定政策肩負部分競爭政策任務。

AEGC 成立於 2008 年，係由會員國競爭法主管機關代表組成，負責協調競爭政策，以促進 ASEAN 區域健康的競爭環境，中期目標主要包括會員國訓練與能力建置，藉由發展區域競爭政策指導原則，以推廣最佳策略等等。

### （二）第六屆聯合國檢討會議會前準備會議

1980 年 12 月 5 日聯合國理事會通過聯合國競爭原則與規則（下稱競爭原則），規定每 5 年就此原則進行檢視會議。聯合國貿易及發展委員會（UNCTAD）競爭與消費者政策部門主任 Hassan Qaqaya 先生說明本次第六屆聯合國檢討會議會前準備會議之目的，即在希望聚集競爭法主管機關、學界、國際組織及律師事務所，針對競爭原則及其執行進行腦力激盪並提出各項值得討論的議題。

有關競爭法與政策之實施，Q 氏先說明競爭法立法階段，面對行政與

刑事制裁的選擇。競爭法主管機關處理個案則面對罰鍰金額與罰鍰種類的決定。至於結合審查，則分別有結構補救與行為補救等選擇，請各國分享其如何決定，適當裁罰與補救措施之經驗，以及如何執行處罰與補救措施。次就寬恕政策在開發中國家適用的條件，詢問與會者。末則就競爭法案件司法審查制度，請與會者分享在司法救濟程序面對當事人、法官之挑戰。

有關競爭政策在促進經濟發展之角色，討論重點有二：評估競爭法在促進經濟發展的有效性；不同市場發展階段國家所適合之競爭法與競爭政策之設計與執行。另則就聯合國競爭原則之實施、自願同儕檢視成效、技術援助與能力建置成效等進行意見交換。

#### 肆、心得與建議

- 一、本次會議一日半議程及第六屆聯合國檢討會議會前準備會議，對於競爭政策在國家競爭力及整體經濟影響均有熱烈討論，與會者多肯認競爭對於經濟成長的助益，但同時也表示難以具體評估效果呈現，致使國內推動競爭政策未必獲得全面支持。然參考澳洲推動國家競爭政策革新計畫之成功事例，足以說明競爭政策與經濟表現確實具有正面效果。澳洲 ACCC 以相關具體證據作為說服政府其他管制機關、社會大眾甚或企業，相信引進或遵守競爭機制益處之利器。是以，建議本會未來推動競爭倡議（包含機關協商），可加強大眾與各部會瞭解競爭政策對於整體經濟與個別產業之影響，以作為研擬及推動倡議計畫之基礎。
- 二、近年來國際間為有效偵查惡性卡特爾案件，紛紛採行寬恕政策，鼓勵卡特爾參與事業提供資料，以獲得罰責減免，另為取得違法事實的具體事證，許多國家亦積極採取突襲搜索（Dawn Raid）之調查手段。本次會議期間，經瞭解韓國公平會執法現況，獲悉韓國目前約過半數的案件皆因寬恕政策之採行而取得關鍵事證，且因國際卡特爾參與者通常會向各國申請適用寬恕政策，韓國亦因此得與歐盟協調突襲搜索時間，強化雙方執法調和。我國現階段修法引進寬恕政策雖與國際趨勢相符，惟鑒於寬恕政策須配合重罰，方足以提高卡特爾參與者提供資料之誘因，我國在公平法修法草案中提高卡特爾之行政罰鍰額度，但非採營業額比例制之罰鍰採計標準，且無個人刑罰之課處，能否有效鼓勵卡特爾參與者積

極提供事證，仍待觀察。至於突襲搜索（Dawn Raid）一詞，本次本會亦向韓國公平會請益，由於韓國對於卡特爾係採刑罰與行政罰併採制，韓國公平會主要仍採行政調查之手段，Dawn Raid 亦屬之，實務上，韓國公平會係直接攜帶調查函前往受調查事業進行突襲調查，此與刑事調查所稱之 Dawn Raid，需要向法院聲請搜索令的情形並不相同。韓國公平會並得在調查結束後裁量是否移送檢察官起訴。

三、會議期間，本會代表亦就產業資料庫乙事，與德國、澳洲、日本與韓國官員交換意見。渠等表示所屬機關尚無個別產業資料庫之建置，而係藉由個別市場調查、統計機關數據、向外購買產業資料庫、市場調查資料，或與建置產業資料庫之研究機構合作等方式，獲得個案所需界定市場範圍及競爭分析之資料。又德國卡特爾署官員表示，其雖無個別產業資料庫，但針對收辦案件獲得之資料均建檔管理，且亦時常利用網際網路蒐集相關資料，以供卡特爾署同仁接獲同一事業不同案件時，得以交叉比對今昔資料，提高資料之正確性。另德國卡特爾署表示法院對於惡性卡特爾事證之證據力採取較嚴格的態度，運用數據進行經濟分析之結果較少適用於卡特爾案件。德國、澳洲競爭法主管機關均對本會表示市場之瞭解確有必要，建議本會可仿效英國公平交易局就重點產業進行市場研究，而非建立全面性的產業資料庫。

四、藉由本次會議，本會得以瞭解東南亞國協與聯合國在競爭政策方面之規劃與推動情形，上開組織由於組成會員國間之發展階段各有不同，技術援助與能力建置為現階段重要任務，以藉此減緩消弭會員國間的執法落差。我國由於非上開組織會員，鮮有機會與渠合作，然本會在東亞區域辦理各項競爭法技術援助活動，成果頗受肯定，未來或可適時探詢合作之可行性。