

出國報告（出國類別：出席國際會議）

本會於印尼雅加達舉辦「卡特爾執法
與競爭法主管機關之國際合作」競爭
政策國際研討會報告

服務機關：行政院公平交易委員會

姓名職稱：委員 孫立群

科長 顏家琳

視察 杜幸峰

視察 邱淑芬

專員 陳浩凱

派赴國家：印尼

出國期間：99年11月22日至11月26日

報告日期：99年12月24日

本會於印尼雅加達舉辦「卡特爾執法與競爭法主管機關之國際合作」競爭政策國際研討會報告

壹、緣起：

本會自 1999 年起每年針對東南亞國家舉辦研討會，以協助區域內新興競爭法主管機關執法能力建置，並藉此與東南亞競爭法主管機關建立交流管道。為持續本會於東南亞區域競爭法之領先地位，累積本會於國際場域之貢獻，並沿續本會藉辦理此一會議與東南亞各國競爭法主管機關進行交流之實質意義，爰規劃於本（99）年 11 月 24-25 日在印尼雅加達 Sari Pan Pacific Hotel 辦理「卡特爾執法與競爭法主管機關之國際合作（Cartel Enforcement and International Cooperation among Competition Agencies）」國際研討會，且為強化與地主國競爭法主管機關交流，邀請印尼「商業競爭監督委員會（Commission for Supervision of Business Competition, KPPU）」擔任協辦單位。

本次研討會原計邀請香港、印度、馬來西亞、蒙古、菲律賓、新加坡、泰國、越南、地主國印尼及我國等 10 國 27 人參加，惟泰國代表因故無法成行，故本次會議實際有 9 國 25 人參加，會議議程及參加人名單如附件 1、2。

會議由本會孫委員立群擔任主席，OECD 派遣資深經濟學者 Mr. Frank MAIER-RIGAUD 與會、另本會邀請澳洲競爭與消費者委員會國際組組長 Ms. Stefanee LOVETT、日本公平交易委員會第四審查長 Mr. Hiroo IWANARI、及印尼 KPPU 研究處處長 Mr. Taufic ARIYANTO 擔任討論引言人（引言人名單如附件 3）。

貳、會議情形(會議背景資料及書面簡報如附件 4)

一、11 月 24 日：

- (一) 會議由 KPPU 主任委員 Prof. Dr. Tresna P. Soemardi 及本會孫委員立群致開幕詞，並由本會孫委員立群簡介本次會議主題背景資料及討論問題。
- (二) OECD 專家 Mr. Frank Maier-Rigaud 接著介紹 OECD 對卡特爾執法及推動國際合作之立場。他認為，卡特爾執法成效，原本即為競

爭法主管機關重要課題，而卡特爾案件調查之國際合作，因為各國競爭法對於卡特爾規範內容（構成要件）、調查手段（民、刑事程序）、資訊保密，以及寬恕政策有無等規定背景不同，因此，更加複雜且具挑戰性。Frank 提出具體國際合作建議，例如應於適切可行之情形下進行跨國案件之調查、持續提倡寬恕政策及國際間寬恕政策之整合、降低機密性資訊交換之門檻、公開及政府資訊交換措施、被告權利之整合及提動雙邊及多邊國際合作。

（三）本會出席代表陳浩凱專員以 TFT-LCD 國際卡特爾案件為例，報告進行案件調查時擬訂之調查計畫與其他競爭法主管機關聯繫之情形，報告內容如下：

- 1、本會自 95 年底知悉部分國家及地區對於 TFT-LCD 製造業者進行搜查之訊息時，即主動針對前開情事進行瞭解，並持續關注市場及該案之進展。自 97 年 11 月至 99 年 6 月為止，我國 TFT-LCD 製造業者陸續向美國司法部就前開案件達成認罪協議並繳交罰金，另有高階主管因前開案件遭到起訴。我國 TFT-LCD 業者遭受其他國家及地區競爭法主管機關調查之情事，使國內開始對於國際卡特爾議題之重視，商業同業公會或法律事務所陸續舉辦有關國際卡特爾議題之研討會。
- 2、縱我國有關寬恕政策、搜查及電子監聽等調查工具並未完備，本會對於上開國際卡特爾案件之調查仍有所獲。以產品(Product，例如產品規格、產品組合以及產品特性等)、價格(Price，例如特定商品價格以及價格定義等)、通路(Place，例如銷售區域、中介業者以及應用產品範圍等)及促銷(Promotion，例如特定交易相對人以及數量折扣等)等構面擬訂所需蒐集資訊之類別，以利前開國際卡特爾案件之調查。
- 3、本會與多數國家及地區之競爭法主管機關並無有關機密資訊交換之雙邊協議，惟透過該競爭法主管機關官方網站之新聞資訊、電子郵件之訊息通知以及非正式之電話會議等方式獲取未涉及保密義務之案件資訊。
- 4、另受限於我國行政罰法第 27 條有關裁處權時效之規定，本會擬修法延長裁處權時效至 5 年及相關配套措施，以利未來對於國際卡特爾案件之調查。

（四）印尼代表 Mr. Farid NASUTION 報告該國電信業者共同決定「網外簡訊價格卡特爾案」(2007)。該國競爭法主管機關 KPPU 調查發

現，從 1994 年至 2004 年間 6 家電信業者間針對網外簡訊價格均有相互協議存在構成卡特爾，共處罰業者 8 千 7 百萬美元罰鍰，且以形成卡特爾時期之簡訊費用與未形成卡特爾時之簡訊費用計算出消費者損失達 32 億 1 千 5 百萬美元。目前電信業者已終止相關聯合行爲，簡訊費率已低於卡特爾協議價格甚多，顯示該國查處業者卡特爾行爲後，該國簡訊市場上之價格維持競爭之狀態。

- (五) 下午第一節由澳洲競爭及消費者委員會國際組組長 Ms. Stefanee Lovett 先就澳洲對卡特爾執法修法及執法概況做專題報告。L 組長表示，澳洲競爭法於 2009 年修法後，重大反托拉斯案件將處以刑罰，並同時訂有涉及刑罰案件之調查手段，較特別者如監聽。澳洲 ACCC 與公訴檢察部門訂有瞭解備忘錄 (Memorandum of Understanding) 處理相關案件，且 ACCC 密切參與調查工作。澳洲競爭法亦規定於特定條件下，ACCC 得將調查卡特爾案件所得事證或資訊提供於國內或國外執法機關。另澳洲 ACCC 採行寬恕政策鼓勵卡特爾行爲人主動揭發卡特爾內幕，例如 2009 年 ACCC 處理 Marine Hose 圍標案時，ACCC 依據 2002 年澳英紐三邊協議「ACCC/UK/NZ Cooperation Arrangement」，以及英國企業法 (Enterprise Act) 規定，取得英國政府提供相關資訊而完成調查，罰鍰金額總計約澳幣 8 百餘萬元。
- (六) 菲律賓代表 Ms. Jean C. ALBERTO 報告表示，因菲國迄今尙未完成競爭法之立法程序，目前菲律賓現行法中規範反托拉斯政策者分散於憲法、刑法、民法、價格法 (Price Act) 及 Downstream Oil Industry Deregulation Act，但也因未有完整反托拉斯法及單一執法機關，菲律賓政府致今仍相當欠缺卡特爾執法經驗。
- (七) 香港代表 Mr. Victor HUNG 介紹香港自 1997 年成立競爭政策諮詢委員會，十多年來「競爭條例草案」起草經過。該草案主要內容有卡特爾、濫用市場優勢地位、結合管制，以及域外效力、調查及追訴程序(採司法程序)、無刑事責任、私人訴訟及政府部門排除適用等規定，以及今(2010)年立法會審議過程中，對於政府部門排除競爭法適用倍受關注，以及多中小企業對高罰鍰金額表達憂心之意。香港代表亦表示，關於「域外效力」規定部分，將來在執行上，與中國反壟斷法並不會有明顯衝突。
- (八) 新加坡代表 Mr. Jack YEOH 簡報該國今(2010)年所處理之重大工程採購圍標案。該案 14 家業者涉及於 2007 年至 2009 年總共十起

商業大廈工程採購案中相互協議投標金額，共處罰 13 家業者，罰鍰總計 18 萬新加坡幣(約 19 萬美元)。全案緣起其中一家業者 (Arisco)之新任經理人向新加坡競爭法主管機關 (CCS) 主張寬恕政策，要求免除全部罰鍰金額之條件下，向主管機關陳述該案內容，最終新加坡競爭法主管機關確認符合寬恕政策之要件，因而豁免全部罰鍰。新加坡競爭法對於寬恕政策中豁免罰鍰之要件為：須於主管機關未取得卡特爾足夠證據之前、必須完全配合調查及提供完整事證、不得繼續參與卡特爾，且非卡特爾主謀等要件。

- (九) 印度代表 Mr. Sua Lal Bunker 介紹印度競爭法立法經過、主管機關 (Competition Commission of India, CCI) 以及主要規範內容，包括卡特爾協議、濫用市場優勢地位、罰鍰額度、寬恕政策、域外效力及國際合作。因此，印度競爭法主管機關 (CCI) 簽訂國際合作備忘錄或協議具有法源依據，備忘錄內容得包括人員培訓、罰鍰執行、合作經驗分享、調查資訊提供及共同打擊卡特爾等事項，目前印度正與美國、俄羅斯及中國等洽談雙邊合作備忘錄事宜。

二、第二日：11 月 25 日

- (一) 第一節由日本公平交易委員會第四審查長 Mr. Hiroo IWANARI 專題報告：

- 1、日本公平交易委員會對於卡特爾案件之調查，依其個案內容及調查工具等可區分為三個階段(1970 年代、1990 至 2000 年早期以及 2000 年中後期)。該會對於卡特爾案件調查之訊息來源包含寬恕政策、告密者、依職權之調查以及其他國家之調查所得等。
- 2、日本公平交易委員會與其他國家或地區競爭法主管機關之合作可區分為搜查前(例如搜查行動之合作以及資訊之交換)以及搜查後(例如個案調查之方式以及約談之合作等)，並依與其他國家及地區競爭法主管機關簽訂之雙邊協定、日本與其他國家簽訂之經濟夥伴協議以及 2009 年修訂之反獨占法(Antimonopoly Act)之規定進行資訊之交換，惟前開資訊之交換仍有其限制(資訊保密規則以及資訊提供者要求不得揭露等)，故卡特爾案件調查於資訊交換上仍有法規及實務上進行之困難。
- 3、現今卡特爾案件之調查，各競爭法主管機關無法避免由試誤(Trial and Error)中進行。寬恕政策對於卡特爾案件之調查係屬有利之工具，惟各競爭法主管機關間之合作亦是重要。

- 4、會中各國代表就對報告中所提之外國事業之文書送達以及對外國事業涉及卡特爾案件之調查程序等進行討論。
- (二) 蒙古代表 Ms. Gantuya BUDDORJ 報告表示，蒙古自 1993 年公布禁止不公平競爭法時起，其競爭法相關法規已經過多次之修訂。有關卡特爾案件執法相關法規之主要變遷包含寬恕政策之引入、罰鍰金額之增加、機關職權之提高以及調查流程之指明等，並以行動通訊服務、石油公司以及審計公司等個案，說明蒙古競爭法主管機關對於前開案件之調查過程及結果，並希望未來能引進寬恕政策以利卡特爾案件之辦理。各國代表則對於前開個案之調查程序以及與其他產業主管機關政策之衝突等議題提出問題進行討論。
- (三) 馬來西亞代表 Mr. Shagivarnam G. RATNAM 報告中指出，馬來西亞競爭法於今(2010)年 6 月公布，並將於 2012 年 1 月 1 日正式施行。報告中分別就該國競爭法有關立法之目的、主要法令規定內容、寬恕政策之引入、執法與決定罰鍰之依據與程序以及資訊揭露之原則等內容提出說明。會中各國代表對於馬來西亞競爭法執法機關之設立、指導方針之制定以及執法方式之法律依據等議題提問討論。
- (四) 印尼 KPPU 研究處處長 Taufik ARIYANTO 提出專題報告，他指出：
- 1、印尼 KPPU 曾辦理有關貨運貨櫃、航空產業、食用油以及石化產業之卡特爾案件，從前開案件之辦理，印尼 KPPU 之心得包含(1)取得協議之直接書面證據；(2)取得參與卡特爾行為事業間電子郵件、會議摘要以及會議通知等證據；(3)引用生產、銷售及價格等可支持直接證據之間接證據；(4)不能依參與卡特爾行為事業成員提供之資訊、供述及證詞作為案件唯一之事證以及(5)商業同業公會扮演重要之角色等。
 - 2、印尼 KPPU 現面對缺少搜查、現場調查以及寬恕政策等調查工具，罰鍰之最高金額與卡特爾行為之利得並未相當以及印尼事業缺乏對於競爭法之認識等挑戰。
 - 3、國際卡特爾案件有涉及多國事業間之合作、多國競爭法主管機關之管轄、地理市場遍及全球、相當之經濟損失以及潛在事證跨越國界等特點。國際間對於國際卡特爾案件調查之合作可分為正式(例如資訊之交換、事證之分享以及調查行動之合作等)及非正式之討論，惟國際合作仍有資訊交換僅限公開資訊、各競爭法主管機

關對於事證資料之標準各異、部份亞洲國家並未有競爭法之制定以及各國立法與執法程序之差異等限制。

- 4、印尼 KPPU 在未來將進行(1)引介競爭法概念至未制定前開法令之國家；(2)協調國內立法程序、案件調查及案件起訴等；(3)加強國際卡特爾案件調查之國際合作(4)經由知識之交換、資訊之分享以及公開資訊之刊載等加強國內機關間之合作以及(5)擬定與其他競爭法主管機關對於機密資訊交換之協議。會中各國代表對於資訊交換之國際合作議題進行討論。
- (五) 越南代表 Mr. Phung Van Thanh 報告指出，越南競爭法於 2000 年起草，並於 2005 年 7 月 1 日正式生效，法規內容包含 6 個章節，共 123 條條文，卡特爾行為係屬該國競爭法有關競爭限制之範疇。該國對於卡特爾限制競爭之協議，有 5 種類型屬有條件禁止(包含價格僵固、市場分配、限制產量、限制研發及投資以及對他事業附加不合理之條件)，有 3 種類型屬絕對禁止(包含阻礙他事業進入市場、排他條款以及圍標)。該國案件之處理流程從立案調查(依檢舉或主動調查)、檔案之處理、案件初始調查(法定調查期間為 30 天)、案件正式調查(法定調查期間為 180 天)、向該國 Competition Council(VCC)提出調查報告及個案檔案，經聽證程序後由 VCC 作出最終決定，並以保險業為例說明該國對於卡特爾案件之調查程序。會中各國代表對於該國卡特爾案件調查之時間限制(法定調查期間為 180 天)以及該國 VCC 之功能與職權等議題進行討論。
- (六) 本會代表邱淑芬視察簡介我國競爭法關於卡特爾規範內容及近 4 年來處分案件及卡特爾案件統計數據，並介紹我國今(2010)年處分之汽車駕訓班聯合訂價及律師公會聯合行為 2 案例，各國對於我國聯合行為例外許可審查標準、汽車駕訓班聯合訂價案之互助金機制、聯合行為持續期間、律師公會發函動機，以及證據調查等事項提問討論。
- (七) 閉幕：閉幕式由 KPPU 秘書長 Mr. Mokhammad Syuhadhak 及孫委員主持。S 秘書長表示，此次會議十分成功，討論也很熱烈，未來希望能成為常態性之會議在印尼舉辦。孫委員也感謝各國代表之參與，並致贈紀念品以感謝 4 位引言人之辛勞。

參：12 月 23 日拜會印尼商業競爭監督委員會 (KPPU)

一、為加強與地主國競爭法主管機關交流，由本會孫委員立群率本會同仁，

並由我駐印尼代表處陳副代表兼經濟組組長文斌及張秘書松億陪同，拜會地主國競爭法主管機關印尼商業競爭監督委員會，KPPU 則由主任委員 Prof. Dr. Tresna P. Soemardi，副主任委員 Ms. A. M. Tri Anggraini 及 3 位委員 Mr. Ahmad Ramadhan Siregar、Mr. Dedis S. Martadisastra、及 Ms. Sukarmi 與我方進行會談。

- 二、S 主任委員致詞歡迎本會代表團，並對本會提供該會之技術援助深表謝意。本次能在雅加達舉辦此一研討會對該會負責案件調查官員更有相當之助益。其他 KPPU 與會官員則分別就本會對印尼技術援助活動、雙方資訊交流等提出建議。
- 三、本會孫委員除感謝 KPPU 此次對本會舉辦之研討會活動給予支持與協助，並就加強本會執法成效資訊交流、技術訓練課程規劃等議題與 KPPU 交換意見。
- 四、另我駐印尼代表處陳副代表亦表示，台印之間貿易關係緊密，目前印尼有 15000 人在台工作，台灣每年有 25 萬人赴印尼旅遊，雙方每週有超過 100 個飛機班次對飛，未來更可能繼續增長，希望本會及 KPPU 能繼續加強合作。

肆：心得與建議：

- 一、本會自成立以來，即致力與各國進行經驗交流，除汲取先進國家之執法經驗外，更提供東南亞國家執法技術援助，以積極回饋國際競爭社群，提升本會區域影響力並加強我國與東南亞國家實質外交關係。去(2009)年起，本會嘗試與東南亞國家合作舉辦相關技術援助活動，此有賴地主國競爭法主管機關之意願及其與本會平日互動往來程度。本會對印尼 KPPU 自 1999 年以來即提供多項技術援助，除邀請該會參加本會各項國際活動外，亦在台舉辦訓練課程，本次研討會 KPPU 對本項活動之重視與支持，並提供必要協助，足見本會長期耕耘之成效。
- 二、本次會議各國代表皆對本會所舉辦之活動表示將願意繼續參與，除 KPPU 秘書長表示希望本活動能成爲常態性在印尼舉辦外，與會之蒙古主任委員亦數度私下表示：請本會考慮未來在該國舉辦此一活動之可能性。近年來歐、美、日、韓持續投入資源於東南亞區域競爭法能力建置活動，本會此次研討會獲得高度評價，未來建議在預算、人力許可範圍內仍應繼續辦理區域型技術援助之活動。
- 三、惟本項活動目前雖因考量國際組織及國外官員來台可能限制，以及加強本會與地主國競爭法主管機關關係等因素而在國外舉辦，未來仍可評估在台

舉辦之可行性，除各項資源之運用及支援較為便利外，更可擴大本會人員及其他機關之參與，達到競爭倡議之目的，並可藉此邀請各國人員來台參訪本會，有助渠等對本會之瞭解。

伍：附件

- 一、附件 1：議程
- 二、附件 2：List of Participants
- 一、附件 3：List of Panelists
- 二、附件 4：會議背景資料及書面簡報
- 三、附件 5：活動照片