

出國報告（出國類別：出席國際會議）

出席 2011 年 10 月經濟合作發展組織
(OECD)「競爭委員會」會議報告

服務機關：行政院公平交易委員會

姓名職稱：孫立群委員、李文秀科長、劉紹貞視察

派赴國家：法國巴黎

出國期間：100 年 10 月 15 日至 100 年 10 月 22 日

報告日期：100 年 11 月 21 日

目 錄

壹、參與 OECD 會議之緣起及目的	1
貳、OECD「競爭委員會」與會人員	1
參、OECD「競爭委員會」會議重點	1
肆、心得與建議.....	18

附錄：

「競爭與管制第二工作小組」(WP2) 會議議程

「合作與執法第三工作小組」(WP3) 會議議程

「競爭委員會」(CC) 會議議程

「超額訂價」議題之我國書面報告

「競爭法主管機關及法院在制度與程序方面的關係，以及更新程序公平性與透明化的發展」議題之我國書面報告

「我國 2010 年競爭政策年報」議題之我國書面報告

壹、參與會議之緣起及目的

我國係於 2002 年 1 月 1 日正式成為 OECD「競爭委員會」(Competition Committee) 一般觀察員 (regular observer) 後，即固定派員出席該委員會每年 2 月、5 月 (或 6 月) 及 10 月於法國巴黎舉行之委員會會議及下轄之第 2 工作小組會議、第 3 工作小組會議，以及於 3 次例會中擇定乙次併同辦理的「全球競爭論壇」。「競爭委員會」主要討論競爭政策及競爭法之制定及執行技巧，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實務，促進各國之執法合作並對開發中國家進行能力建置。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/競爭法執行成效的了解以及對我國執法面向的建議，另「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。

貳、OECD「競爭委員會」與會人員

經濟合作發展組織 (OECD) 是由歐、美、日等 34 個全球先進國家所組成，迄今已成立 50 週年，會員國包括澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、捷克共和國、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、義大利、日本、韓國、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、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國、智利、斯洛維尼亞、以色列、愛沙尼亞，本次出席「競爭委員會」會議人員，除前開 OECD 會員國代表外，尚有歐盟、工商諮詢委員會 (BIAC) 及「競爭委員會」一般觀察員，包括我國、巴西、保加利亞、埃及、立陶宛、俄羅斯、南非、羅馬尼亞、印尼等 9 國代表。

本次會議開會期間為 10 月 17 日至 10 月 20 日，我國出席會議人員為行政院公平交易委員會孫立群委員、李文秀科長及劉紹貞視察。

參、OECD「競爭委員會」會議重點

一、 10月17日舉行「競爭與管制第二工作小組」(WP2) 第49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，會議情形摘要如次 (議程資料如附錄)：

(一) 圓桌討論：超額訂價 (Excessive Prices)

本項議題討論重點包括：在何種情況下需要介入超額訂價、超額訂價

應由競爭法主管機關或管制機關來處理、有哪些不同的經濟理論用來評估超額訂價、有哪些適當的矯正措施可用在超額訂價案件。WP2邀請以色列競爭局局長Prof. David Gilo進行簡報，並請專家英國艾斯特大學商學院Alan GREGORY教授及荷蘭醫療主管機關Misja MIKKERS簡報並參與討論。主席就與會國所提出之書面報告（包括我國共有23個國家提交），分別提出問題進行討論。討論重點如后：

- 1、Alan GREGORY教授說明超額訂價的評估及獲利能力的分析。超額訂價的評估用於二種情況，一是受管制公用事業的價格訂定，另一為反托拉斯調查。有二種方法可以用來評估價格是否過高，一種是採比較方法（包括地理區域比較及時間序列比較），一種是獲利能力的評估（包括基本邊際分析、會計報酬率分析、現金流量折現法）。但僅考慮地理區域價格的比較，不考慮獲利能力，可能會有產生誤導，係因價格可能由於區域成本的差異性、數量差異影響經濟規模、可比較的產品可能不存在、成本在不同期間的改變等原因而有所不同。例如歐盟最高法院駁回歐盟在United Brands香蕉案的決定，因其僅簡單比較在愛爾蘭及相關會員國市場的香蕉價格。採用獲利能力分析，我們可以瞭解特定公司或企業集團在競爭市場上所賺取的利潤是否與正常利潤不同。理論上，最好的辦法是使用MEAs（modern equivalent assets，指不以折舊而以重置成本評定資產價值）來計算內部報酬率（IRR）。但是，我們應該注意兩件事。首先如果可以計算出MEAs，在某些情況下，資本收益率ROCE（return on capital employed）是一個合理解決問題的辦法。第二個需要注意的是，內部報酬率的計算需要適當的現金流量數據。如果不能計算出MEAs，可能必須回歸至邊際分析。
- 2、歐盟代表說明，歐盟介入超額訂價案件的理由有三：（1）依據歐盟條約第102條規定，優勢地位公司可能藉由濫用其地位收取不公平價格，濫用的行為包括直接或間接訂定不公平購買價格或銷售價格或其他不公平交易條件。該類行為包括超額訂價行為；（2）歐盟競爭政策的主要目標是保護消費者福祉；（3）灰色地帶案例：對榨取式行為的介入處理可能是有效保護消費者的唯一方式。另歐盟說明指標性案例United Brands香蕉案，United Brands公司（UBC）是歐州市場最大的香蕉生廠商，生產Chiquita品牌的香蕉，在歐洲有45%的市占率，並遠高於其競爭者好幾倍。歐盟執委會調查後發現，UBC將Chiquita香蕉以較高的價格銷售給比利時、盧森堡、丹麥及德國等會員國，濫用其在香蕉市場之優勢地位

（相關的地理市場還包括愛爾蘭及荷蘭）。歐洲法院支持執委會在本案香蕉市場的認定，且認UBC具有優勢地位，但法院並不同意執委會對超額訂價的分析。在歐盟執委會的分析中，針對UBC及其競爭者的香蕉價格，包括有品牌、無品牌的香蕉進行比較，最重要的比較是UBC香蕉價格在不同會員國的比較。執委會並發現在愛爾蘭的香蕉售價是在其他國家比利時、盧森堡、丹麥及德國售價的一半。依據該公司相關文件顯示，UBC在愛爾蘭是獲利的，因此執委會認定香蕉價格在其他會員國是高出二倍的（即超額訂價）。法院對本案某一特定價格是否可視為濫用的見解為：要解決此問題，須確定是否實際支付的成本和實際收取價格之間的差異過多，而且，這個問題的答案如果是肯定的，是否價格本身是不公平的或是與競爭產品相比是不公平的。法院認為執委會沒有分析UBC的生產成本，且質疑在愛爾蘭的香蕉價格是否可以作為相關基準。此外，法院指出，UBC與其競爭對手的價格差異只有7%，因此不能認定其價格過高及不公平。

- 3、美國代表說明，超額訂價並不視為違反反托拉斯法，理由為：（1）限制訂價的自由將減損競爭及創新的誘因；（2）在制度上很難決定是否構成「超額訂價」；（3）干擾市場定價機制及市場的正常運作將損害消費者利益。過去9年來，美國聯邦交易委員會（FTC）執行石油批發價及零售價的監督計畫以發現可能的反競爭活動。該計畫涉及美國360個城市的石油及柴油零售價及美國20個主要都市地區的批發價格。FTC經濟局定期蒐集並檢視私人公司及能源局的油價資料及其他相關資訊，並使用經濟模型來決定目前每週石油零售價及批發價與歷史資料相比較是否有異常。FTC人員透過監測發現汽油和柴油價格有不尋常變化時，可以迅速採取進一步的調查。當價格上漲似乎源自於市場，工作人員將向能源部諮詢，也與州總檢察長適當聯繫討論異常情形並採取適當的調查行動。在2011年6月，由於原油和油品價格上漲，FTC進行調查，以確定是否有某些石油生產商、煉油廠、運輸商、經銷商或其他（1）有從事或正在從事減損或可能減損競爭的做法；或從事或正在從事操縱原油或石油產品的生產、提煉、運輸、配送、或批發供應；或（2）提供不實或引人誤認的原油或石油產品批發價格資訊給聯邦部門或機構。以上說明定價行為是否涉及反競爭行為可能引發調查的情形。
- 4、德國代表說明，德國營業競爭限制防止法（Act against Restraints of Competition, ARC）未明確定義超額訂價構成反競爭行為，但超額訂價

核屬該法第19條所禁止之濫用優勢地位行爲。在該法第19條有明確提到比較市場觀念，偶爾作爲其他證明超額訂價可能方法的指引，其他方法例如成本溢價法（cost mark-up approach）或利潤限制法（profit-limitation approach）是一種輔助概念，只適用在特殊情況下。可比較市場可能是其他地理區域市場、有同類產品或服務的產品市場，或過往的同一市場。可比較市場的實際價格可作爲與超額訂價比較的基準。特定加成（mark-up）可被用來計算超額訂價大幅偏離基準價格的條件，只有在超過門檻以上的價格才被認爲是過高的且構成濫用行爲。依據歐盟調查電力及天然氣市場報告指出，德國能源市場的集中度高、有垂直整合及高價的情形，因此，在2007年，德國營業競爭限制防止法第29條訂有特定部門條款，主要針對能源部門超額訂價行爲的起訴。該條款適用於電力及天然氣市場有優勢地位的公司，並有5年期限至2012年年底止，目前還在討論延長規定。又卡特爾署已處理一些關於能源部門超額訂價的案件。

- 5、韓國代表說明，韓國獨占規範及公平交易法（Monopoly Regulation and Fair Trade Act, MRFTA）對超額訂價廣泛地定義爲市場主導廠商決定、維持或改變不合理價格的行爲。超額訂價被認爲是榨取式濫用，藉由收取與有競爭力價格相較爲高的不合理價格，造成直接對消費者利益的損害。MRFTA施行細則規定判斷超額訂價的方法，係就價格變化與成本變化相比較。又濫用市場優勢地位處理原則規定，價格的變化應與成本的變化相比較，以決定涉案行爲是否構成濫用市場優勢地位。爲了確定價格變動的重要性，該處理原則規定，涉案價格應與其他因素（例如生產者價格指標（PPI）和出口價格）進行比較分析。在2001年，韓國公平會發現 BC卡和12家銀行在借貸成本下降時卻不成比例地降低其交易費用，並認其有超額訂價行爲並對他們採取更正措施。本案最高法院判決，被告都是各自獨立的企業，不能將所有被告視爲單一的市場領導廠商，但法院未說明本案是否構成超額訂價。依據獨占規範及公平交易法規定，只有行爲面的更正措施，例如管制價格水準，即對過高的價格進行更正措施。但直接管制價格可能會引起理論和實務問題。而結構性更正措施可以改善獨占結構、定價過高的原因，是有效的執法行動。
- 6、我國代表說明，本會爲我國「行政院穩定物價小組」的成員之一，以及在該小組所扮演的角色。依據2008年行政院通過的「當前物價穩定方案」，本會主要處理濫用優勢地位行爲及反競爭協議，並說明本會於本

(2011)年處理法務部調查局雲林縣調查站移送憶東企業股份有限公司涉及囤積糯米案的情形，依據公平法相關規定，本會係採合理原則處理囤積事宜，案經調查本案憶東企業股份有限公司並非是獨占廠商，且其糯米進、銷及庫存數量並無明顯異常狀況、亦無具體事證認其有能力藉由囤積之方式控制市場價格，尙難認有違反公平法相關規定。

主席總結，基本上美國與歐盟對超額訂價的處理是不同的。美國不介入市場訂價機制，超額訂價不視為違反反托拉斯法，但對油品等進行價格監督計畫；歐盟則介入超額訂價（榨取式訂價）行爲，主要的目的是爲了保護消費者福祉。雖然有些國家以競爭法介入超額訂價，但適用的情形很少（例如歐盟曾處理United Brands超額訂價案例），因超額訂價的認定困難，倘欲處理超額訂價案件，建議蒐集密集大量資料，並以利潤率（profit rate）來認定。

(二) 討論「管制政策與公司治理建議書」(Recommendation on Regulation Policy and Governance)

由OECD管制政策組（Regulatory Policy Division）簡報該建議書之最新進展，並聽取各國對該建議書之修正意見，修正版本將提交管制政策委員會（Regulatory Policy Committee）確認。

(三) 競爭評估 (Competition Assessment)

OECD於2007年公布「競爭評估工具書」(Competition Assessment Toolkit)，復OECD理事會於2009年10月通過「競爭評估建議書」(Competition Assessment Recommendation)，部分會員國將更新其在競爭評估方面的進展，土耳其受邀報告該國競爭法主管機關從開發中國家角度處理零售部門情形，且以色列報告該國處理高價行爲以保護消費大眾情形。

(四) 其他事項 (Other Business)

下次會議之圓桌議題爲「醫療服務的競爭」(Competition in Health Services)。

二、10月18日舉行「合作與執法第三工作小組」(WP3)第111次會議，主席爲

美國司法部反托拉斯署代理署長Sharis Arnold Pozen女士，會議情形摘要如次（議程資料如附錄）：

（一）討論議題：結合在市場的系統效果（Mergers in Markets with Systemic Effects）

- 1、討論的重點在如何評估市場上的結合效果，通常在高集中度、高參進障礙及擴張的情形下，大型供應商的經營不善會造成重大的系統效果。最近幾年，我們在金融市場看到這些問題，但其他的市場（例如審計及會計服務）也有類似相關的考慮。
- 2、由英國公平交易局簡報在高集中度及參進障礙的某些市場，可能因大型供應商的經營不善而造成重大的系統效果，特別是在審計、保險/再保、銀行、支付系統服務可能產生潛在的緊張狀況，而該系統效果也可能是跨國效果，會中並開放各國進行討論。

（二）圓桌討論：競爭法主管機關及法院在制度與程序方面的關係，以及更新程序公平性與透明化的發展（Institutional and Procedural Aspects of the Relationship between Competition Authorities and courts, and update on Developments in Procedural fairness and Transparency）

本議題討論目的係依2010年所討論過2個程序公平性的圓桌議題再作進一步的討論，並著重於討論競爭法主管機關與法院間的關係，及司法審查。主席就與會國所提出之書面報告（包括我國共有28個國家提交），分別提出問題進行討論。討論重點如后：

- 1、歐盟代表說明，其針對歐盟競爭法執法程序透明化之進展作專題報告，包含歐盟整體最佳執法實務及對聽證官員命令之革新。其首先闡明革新之動機係基於下列理由：包含加強事實發現之能力、有助避免錯誤、贏取利害關係人之尊重、確保當責性及歐盟各會員國對適當介入之支持等。由於歐盟各會員國對共通之問題都有各自解決之方式，並無適用各該會員國之不同情況之一種標準解答，故基於對程序性之權利及透明化之尊重，各該會員國應該尋求持續性地改善，即必須有意願隨時去聽取各方意見及調整，並就具效率程序之需要念茲在茲。就目前歐盟競爭法執法之制度設計係先由執委會作成處分，被處分人如有不

服，即由第一審法院進行司法審查，並可上訴至歐洲法院作最終審查。而由統合之歐盟競爭法執法機關執委會加上法院之審查構成基本上完整健全之歐盟競爭法執法體系。且執委會執行程序受法律規範並確保高標準之程序性權利，復透過內部各機關之分工制衡以確保產生正確之結果。並賦予當事人完整的防禦權及程序保障，包括調查階段中程序性權利及保障、收到執委會異議聲明書之權利、對執委會調查檔案之閱卷權、包涵回應執委會異議聲明書之權利及有正式口頭聽證會之廣義聽證權及收到合理決定之權利。而現所推動之革新方案則包含明確的最佳執法實務，以增加與當事人互動及增強程序進行之透明化及可預測性；修正聽證官員命令，以加強確保程序性權利之機制。推動革新方案所進行之四步驟依序為（1）於 2010 年公布一套規範草案，包括反托拉斯最佳執法實務、聽證官員處理原則及提出經濟性證據之最佳執法實務；（2）確保得以立即地於過渡期間適用；（3）獲取經驗及聽取關係人意見；（4）配合程序進行之效率相應調整並使之明確化。特別值得一提的，是於革新反托拉斯最佳執法實務上加強與當事人互動，包括：及早開啓調查程序以使當事人得以迅速知悉調查範圍；於程序進行之關鍵時點於當事人會談；使當事人及早知悉執委會之意見（包括舉發人）及可能處以罰鍰之考量因素、明示事業所應提出經濟或計量上事證之標準及規範執委會對經濟證據之評估及意見。並修正聽證官員命令，使之更獨立於執委會，並加強準備口頭聽證會之工具。綜言之，歐盟整體最佳執法實務及對聽證官員命令之革新，係在確保更透明且公正之程序，此不僅使當事人獲益，對建立有效且可信任之競爭法管轄規範亦相當重要。

- 2、德國代表說明，聯邦卡特爾署係德國限制競爭防止法之主管機關，其執法之行政制裁權限與私人所提起競爭法案件之訴訟，係分屬不同程序規範，且皆於德國限制競爭防止法規定。聯邦卡特爾署與法院有極其深切之互動關係：由於競爭法具經濟及法律之複雜性，違反競爭法規定之訴訟案件，非由行政法院而係專業民事法庭審理。就民事損害賠償案件言，只要法院受理相關案件，皆須告知聯邦卡特爾署，聯邦卡特爾署亦可參加訴訟，藉此有助確保競爭法於公共及私人執行之一致性。而有關非具體訴訟案件之互動，聯邦卡特爾署亦常參與國內及國際會議與競爭法專業法庭法官討論，甚至組成工作小組討論適用限制競爭防止法之議題，其亦構成草擬中德國限制競爭防止法第八修正

案之建議書。而草擬中德國限制競爭防止法第八修正案之建議書係就程序進行作若干改變，以改善此類具經濟複雜性之程序案件之行政罰進程序之效率。復就閱覽有關寬恕政策申請人之機密資料事宜，於Pfleiderer案中，波昂地方法院因審理請求損害賠償的第三人訴訟有關聯邦卡特爾署拒絕其閱覽寬恕政策申請資料，就寬恕政策文件是否排除於當事人訴訟之閱卷權範圍外之法律爭議請歐盟法院就作出解釋。歐盟法院之見解係肯認寬恕政策對競爭法之有效執行的重要性，並認知到擴展性之閱卷權將會損及寬恕政策之有效性，進而影響競爭法執法之效率，然同時私人因限制競爭行為受損之請求權亦不能被剝奪。故乃授權各國法院應基於內國法規定，權衡保護第三人請求損害賠償的權利與執行寬恕政策的有效性二者間之利益，來決定第三人是否可閱覽機密資料。

- 3、墨西哥聯邦競爭委員會代表針對該國所為處分的司法審查之革新為專題作簡報。其說明最近墨西哥政府剛核准之競爭法革新專案計畫，包含設立競爭法專業法庭、加強實質之司法審查及最終決定暨可選擇的訴願前置程序等一連串實現加強司法審查之承諾的改革內容，俟競爭法革新專案計畫生效施行後六個月內即會完成細部立法程序。又墨西哥聯邦競爭委員會於行政及司法之運作互動係基於以下三項原則之基礎：(1) 效率彈性：以最低數量之訴訟層級確保正當法律程序；(2) 司法審查之對等機會：使墨西哥聯邦競爭委員會得以充分主張辯護其案件並亦得上訴至第二審級法院；(3) 尊重權力分立之實質司法審查：使司法審查重在法律依據之合法性審查，而非取代行政決定之事實裁量。其推動於墨西哥司法制度架構之改革，係於可選擇的訴願前置程序進行後，建立新的司法審查機制，包含專業化的地方法院法官及亦得讓墨西哥聯邦競爭委員上訴之專業上訴法院。然因受墨西哥憲法規範及判例之拘束，仍須待相關墨西哥法院及訴訟法規範之配合修正。其更進一步闡明如採行新的司法審查機制究係促進或阻礙競爭政策執行效率之利弊分析。
- 4、美國代表說明，於肯定墨西哥聯邦競爭委員會對司法審查改革所作努力之餘，亦質疑其改革理想於司法制度落實之可行性。蓋正如墨西哥聯邦競爭委員會代表自身所點出之問題，基於行政及司法之權力分立，倘於受墨西哥憲法規範及判例之拘束前題下，如待司法制度規範之配合，非屬易事。如欲改善司法審查之品質，較務實的作法，應為

透過行政機關對司法機關之倡議與合作，並加強司法官於競爭法專業之訓練。有關改善司法審查品質之經驗，美國於 2006 年接受 OECD 同儕檢視後，即為實質改善司法審查品質進行改變，包含透過相關裁判規則之增修以加強法律明確性及對專業法官之審慎抉選及訓練等。至私人損害賠償訴訟原告可否請求閱覽寬恕政策申請人資料事，因美國之各州法院都有權受理個別之私人損害賠償訴訟，係屬各州司法審判權管轄範疇。然其間利害之取捨權衡，皆由司法裁量個案決定，不能加以標準化一體適用，以兼顧當事人權益及競爭法最大效益。

5、我國代表說明，事業一旦違反我國公平交易法，可能面臨行政制裁、刑事制裁及民事損害賠償責任。行政制裁之權屬為公平交易委員會。刑事制裁及民事損害賠償責任則歸由司法權之民刑事審判體系。行政制裁合法與否最終判斷係歸屬行政法院之司法審判權。對於違反競爭法案件的民事求償，則由被害人依民事訴訟程序，向法院提起，法院則就被害人之請求，如為事業之故意行為，得依侵害情節，酌定損害額以上之賠償。但不得超過已證明損害額之三倍。侵害事業如因侵害行為受有利益者，被害人得請求專依該項利益計算損害額。對違反公平交易法某特定類型如獨占、聯合行為、限制競爭或妨礙公平競爭、及仿冒之行為，倘未依本會命令於限期內停止、改正或採取必要更正措施或停止後再為相同或類似違法行為，除受本會行政處分外，亦同時構成刑事法之違反。另就私人損害賠償範疇上，說明我國競爭法對於私人損害賠償責任，屬司法權民事範疇，由普通法院掌理之。然因違反競爭法案件具有高度專業性，並非司法機關之承審法官或所能精確操作，是司法機關常就事業行為是否合致公平交易法所規定之構成要件，及該行為是否係屬違反公平交易法等情事，請本會基於公平交易法之主管機關予以鑑定或表示專業意見。從該層面觀之，本會實質上係扮演專家證人角色；另一方面，因向本會檢舉不需繳納任何費用，而被害人採民事訴訟途徑，向法院提起違反競爭法案件的民事求償，不僅須要預先繳納裁判費，且須負擔敗訴風險，且加以法院對該等案件於審理過程中常先請本會予以鑑定或表示意見。故被害人常先向本會檢舉事業違法，俟本會對事業作成違法處分時，被害人再據以向法院提起要求違法事業為損害賠償之民事訴訟程序，就受害人最佳救濟途徑即是建議先向本會檢舉事業違法。

6、澳洲代表說明，基於澳洲憲章權力分立之規定，澳洲競爭法主管機關

競爭與消費者委員會 ACCC 無權處罰或禁止違反競爭與消費者法之事業，該制裁權皆歸屬司法權，情節重大之卡特爾甚至受到刑事制裁。澳洲競爭法主管機關僅有權調查違法事證、接受事業自我承諾改正及基於公共利益許可反競爭行為。於私人損害賠償議題上，亦肯認我國代表之說明，認就受害人最佳救濟途徑即是建議先向競爭法主管機關檢舉事業違法。就私人損害賠償訴訟原告可否請求閱覽寬恕政策申請人資料事，原則上該資料基於機密性要求，競爭與消費者委員會毋須提供，除非是基於公共利益。

(三) 討論「對競爭及公共採購的建議書草案」

在上次6月會議中，「競爭委員會」同意第三工作小組在勾結與公共採購領域所作努力的工作計畫，以及開發OECD工具以補充現有OECD建議書在該領域的不足。本次會議OECD秘書處報告「對競爭及公共採購的建議書草案」(Draft Recommendation on Competition and Public Procurement)的內容及可能範圍，大部分會員國贊成訂定該建議書，OECD 秘書處請各國於事後提供建議書草案修正意見，並將組成草案小組來進行相關準備工作。

(四) 其他事項及未來工作

- 1、各國聽取「OECD在國營事業與競爭中立性原則的計畫」(the OECD Project on State Owned Enterprises and the Principles of Competitive Neutrality)報告。
- 2、明年2月例會討論的議題有二：(1)「單方交換反競爭效果資訊(例如透過媒體預告)」(Unilateral Exchange of Information with Anticompetitive Effects, e.g. through press announcements)、(2)「報告執行有關2005年OECD對結合審查的建議書情形」(The Implementation of the 2005 OECD Recommendation on Merger Review)。
- 3、另主席詢問各國，未來是否繼續討論與透明化程序相關的圓桌議題，部分國家建議不要採用圓桌議題的討論方式，可改採其他方式分享經驗或彙編各國發言及書面報告。最後主席裁示，不再針對透明化程序議題進行圓桌討論，並請秘書處彙編各國書面報告及相關發言情形。

三、10月19日、20日舉行「競爭委員會」(CC)第113次會議，主席為法國最高

法院法官Frédéric Jenny先生，會議情形摘要如次（議程資料如附錄）：

（一）選舉2012年主席及副主席

依據OECD規範，委員會必須於每年最後一次例會或年底前選舉主席、副主席及其他成員。本次循例通過由現任主席（法國）、副主席（包括比利時、加拿大、德國、日本、韓國、瑞典、英國及歐盟）、第二工作小組主席（義大利）、第三工作小組主席（美國），以及UNCTAD聯絡人（法國）、全球事務聯絡人（墨西哥）等擔任。

（二）工作小組主席報告

- 1、**競爭政策與管制**：「第二工作小組」主席Heimler先生報告10月17日會議情形。
- 2、**競爭政策與國際合作**：「第三工作小組」主席Pozen女士報告10月18日會議情形。
- 3、**UNCTAD會議**：UNCTAD聯絡人Souty先生報告UNCTAD於7月19日至21日在瑞士日內瓦舉辦「政府間競爭法及政策專家會議」之相關情形。
- 4、**全球關係**：全球事務聯絡人墨西哥聯邦競爭委員會主任委員Eduardo PEREZ MOTTA報告OECD於9月13日及14日在哥倫比亞波哥大舉辦「拉丁美洲競爭論壇」情形並宣布明年在多明尼加共和國舉辦、韓國及匈牙利等區域競爭中心訓練活動情形及明年2月16日及17日OECD舉辦「全球競爭論壇」之議題規劃情形。
- 5、**國際競爭網絡（ICN）**：英國公平交易局局長Philip Collins報告ICN在2011－2012年的工作計畫。

（三）長期策略規劃（Long-Term Strategy Planning）

- 1、OECD秘書處報告長期策略規劃，請各國依據3項策略主軸，討論長期策略方法的發展，主軸包括：國際合作、競爭機制的評估、競爭中立性與政府介入。
- 2、有關第1項策略主軸「國際合作」的主要目的是，檢視1995年理事會有關會員國對於影響國際貿易之反競爭行為合作的建議書及做必要的修正，並確認額外需要的工具或其他專業委員會的文獻，以加強競爭法主管機關間的國際合作。第2項策略主軸「競爭機制的評估」的主要目的是，提供評估競爭政策有效性的工具書、各種方法的使用手冊、評

估競爭政策及競爭介入的最佳做法建議書，以鼓勵會員國使用這些最佳方法以協助各國在競爭方面的國際比較。第3項策略主軸「競爭中立性與政府介入」的主要目的是，將負責監督國營事業的政府官員、競爭官員及不同政策領域的政策制定者聚在一起，發展競爭中立性的多邊規範架構以適用於政府介入市場的所有形式。

- 3、大部分會員國支持前兩項主軸（國際合作及競爭機制的評估），並認為競爭機制的評估應採用方法論，而非建立指標。OECD秘書處表示，將考量部分會員國的建議，於未來以圓桌或其他形式進行討論。

（四）「OECD新的競爭法及政策指標」（New OECD Indicators on Competition Law and Policy）

- 1、OECD經濟處（Economics Department）官員Romain Duval先生及Isabell Koske小姐簡報「OECD新的競爭法及政策指標」，制定良好的產品市場規範及有效的競爭法與政策，是促進產品市場成功競爭的兩項因素。競爭法及政策（CLP）指標雖然有許多限制，但卻很有用，包括基本項目的跨國比較、監督這些範圍的進展以及進行實證分析。新的競爭法及政策指標係依據過去OECD的工作而加以修正：例如2005年7月經濟部門建置的CLP指標、2007年金融企業處（DAF）建置的競爭法指標（Competition Law Indicator）、2008年經濟部門建置的新一代產品市場規範（New Generation Product Market Regulation, PMR）。新的指標主要是克服一些缺點，所採取的方法包括經濟處與金融企業處密切合作進行設計、最小化的價值判斷、新的範圍、沒有綜合指標、藉由問卷來檢視數據的正確性。新的指標分為8大類27項，包括：（1）機關資源（預算及人力）；（2）執法行動的範圍（潛在的罰鍰、實際罰鍰、私人訴訟、豁免、機關權責、消費者福祉）；（3）機關獨立性（競爭法主管機關決定的撤銷、上級指示、上訴程序、機關首長）；（4）對水平協議的政策（水平價格固定、寬恕政策）；（5）結合管制機制（結合管制標準、多角化結合的效果、結合管制程序）；（6）對獨占及垂直協議的政策（濫用行為的處理、市場力）；（7）非執法工作（檢視對競爭影響的新管制法規、挑戰現行管制法規、提供建議、定期檢視過去的案例）；（8）部門別管制機關（獨立性、行政的影響、管制機關的權力、管制機關的可責性）。

- 2、本資料庫所涵蓋的國家包括OECD會員國及BRIICS（包括巴西、俄羅

斯、印度、印尼、中國大陸及南非)，資料庫數據源自2008年的PMR問卷、給各相關國家的新問卷及現有OECD所獲得的文件。

- 3、OECD經濟處請各國代表確認資訊提供的正確性並對各項（8大類27項）指標提出建議意見以及檢視是否忽略某些問題，俾利其修正並提2012年的「競爭委員會」報告。會中多數會員國質疑多項指標值無法反映執法現況（例如歐盟法規會影響歐盟各國法規的執行，很難去比較各國的結合機制），最後主席裁示請各國與經濟學家商議並於未來提供建設性意見及更新相關資料。

（五）公聽會：「數位經濟時代的競爭」(Hearing on Competition in the Digital Economy)

主席邀請美國哥倫比亞大學Tim Wu教授、法國巴黎第九大學Eric Brousseau教授、微軟公司副總裁兼法律顧問David Heiner、經濟學家Fabien Curto Millet等4位專家引言，並由各國提出問題與專家互動。主要討論架構（1）資訊通信技術的接取使用及互用性；（2）供應商對電子商務的限制；（3）網路效應；（4）行動應用程式開發者在資源開放平台與封閉式平台的競爭意涵。

- 1、美國哥倫比亞大學Tim Wu教授以「平台政策之時代」為題介紹2010年之數位經濟特徵及型態。大約於1990年代有關網路市場競爭之傳統假設係認網路傳輸市場為自然獨占，因其具高固定成本、低邊際成本且具高參進障礙之特性；網路應用市場則應為高度競爭市場，因具有低參進障礙及不斷創新之特性。然從今日實證資料觀之，就歐洲（以英、法、德為例）及亞洲之網路傳輸市場暨網路應用市場之各領導業者市場占有率相較，發現網路應用市場更具高壟斷性，此於歐洲尤其顯著。同時奇特且真實之現象為美國之多國籍企業於海外較美國境內，更具市場優勢地位。於OECD總括而言，可謂網路傳輸市場於很多國家係屬當地及區域性之寡占特性；然網路應用市場，於亞洲市場之外，多屬全球性之寡占及獨占。何故？或許由於數個原因：1.規模效應已擴及網路應用層級；2.管制之差異；3.相對照美國網路應用發展者之聰敏優勢，歐洲網路應用發展探索之失敗。而前開現象也意喻於下一個十年「平台政策之時代」已成為數位經濟之中心規範議題。而該中心議題包括平台政策為何？何謂主要之創新平台？參進障礙為何？如何開啓或關閉？政府應扮演何角色及為何？此等議題皆有待各方深思並討論，以

決定最妥適的平台政策內涵。

- 2、法國巴黎第九大學Eric Brousseau教授以「規範建基於產業之網路及創新」為題，針對數位產業之特徵、建立長期市場優勢及市場劃分之困難及其間競爭中的合作關係、考慮競爭法及管制機關之權能對以創新為基礎產業規範之侷限性等重點進行報告。其首先點明數位產業具有強大網路效應、大幅創新、固定成本經濟及提供資訊產品服務等特徵，故有贏家通吃之類型競爭，然這些特徵非自然形成，而是深受其所根植之制度架構影響，該等構成因素又是極其複雜的。其所發展之競爭也是重在不同商業模式間競爭而非同一商業模式內競爭，故無傳統適用競爭法上所謂之相關市場。復以數位商業模式之架構進行分析，無論就生產端、裝配端及消費端以觀，往往功能面與資訊面相互影響、體用合一。其並就裝配端之同一商業模式內暨不同商業模式間之競爭動態進行詳盡之分析。由於數位產業之競爭與知識與創新密切相關，傳統之規範途徑已受到嚴重挑戰，管制機關之有限權能及知識亦不足以因應設計，故管制者需要傾向去成為資訊平台角色，從中制定競爭規則及協調，以確保數位產業合理之表現；然因為數位產業競爭之複雜性及多變性，管制者有限權能之特性亦可選擇不擔任資訊平台角色，而從中促成之。
- 3、微軟公司副總裁兼法律顧問David Heiner及經濟學家Fabien Curto Millet等二位專家亦針對相關議題引言，除強調數位產業迥異於以往傳統產業之競爭動態外，並強調知識及創新於該產業之關鍵重要性及消費者在其間所扮演之重要角色。
- 4、我國代表提問，既然真正的數位產業競爭存在商業模式間，而非產品，即已逸脫競爭法主管機關所規範之產品及相關市場，且數位產業競爭之商業模式勝出取決消費者端，於產品之架構及設計上，已存在激烈之競爭，且亦將迥異於其後發生之市場競爭態樣，競爭法主管機關是否適宜進行過度之干預？多數會員國代表亦熱烈討論回應，競爭法主管機關應採謹慎因應之態度，多觀察避免貿然介入。

由於高科技的發展相當快速、產品設計日新愈異，數位經營者可能是全球性的公司，界定市場及評估市場效果，對競爭法主管機關而言具有挑戰性，且以傳統的工具來處理數位產業議題（例如創新、電子商務）是有困難的，又何時該介入處理這些議題，主席建議競爭法主管

機關應向科技專家請益，並與管制部門合作，並建議各國競爭法主管機關間應共同合作分享資訊。由於各國對數位經濟議題甚感興趣，最後主席裁示未來將繼續討論與數位經濟相關的議題。

(六) 對俄羅斯進行入會檢視 (秘密會議)

依會議資料顯示，OECD於2009年10月第一次對「俄羅斯進行入會檢視」(accession review of the Russian Federation)，CC會議主席致信給俄羅斯聯邦反壟斷局(FAS)要求澄清和補充9方面的資料，包括：(1) 對惡性卡特爾及聯合行為的執法經驗；(2) 對濫用市場支配地位的執法經驗；(3) 發展國際執法合作；(4) 處理智慧財產權；(5) 機關對區域活動的優先順序及協調；(6) 證據標準和對於被告挑戰經濟分析的回應權利；(7) 集中度管制；(8) 在2009年入會檢視時，任何待議的立法和政策事項；(9) 競爭評估。

依據OECD秘書處的報告，本次CC會議係對俄羅斯進行第二次的檢視。俄羅斯亦將報告其反壟斷法之修法情形。

(七) 2012-2013觀察員邀請名單 (秘密會議)

按觀察員資格每兩年需更新乙次，現任觀察員包括巴西、保加利亞、埃及、印尼、立陶宛、羅馬尼亞、俄羅斯、南非及我國的效期將於本(2011)年末屆滿。本次提出申請一般觀察員的國家，除前開現任觀察員外，還有哥倫比亞、拉脫維亞、馬爾他、祕魯、烏克蘭及印度等共計15個國家。

「競爭委員會」考量「對非會員國之主動推廣策略」(Proactive Strategy vis-à-vis non-members)及「對強化參與國家之策略」(Strategy vis-à-vis EE Countries)，並依各會員支持非會員的數目及地域分配來審查每一申請國。「競爭委員會」於10月20日會議中討論擬推薦2012至2013年觀察員名單，會中已就觀察員受邀名單達成共識，並將提交理事會於本年年底前同意後正式通過。

(八) 競爭政策年報

依OECD之要求，各國每年皆應提交競爭政策年報，但每2年進行口頭

報告乙次。本次CC會議，需提交年報的國家，包括澳大利亞、奧地利、加拿大、智利、法國、德國、匈牙利、義大利、日本、韓國、荷蘭、紐西蘭、挪威、葡萄牙、斯洛維尼亞、西班牙、瑞士、歐盟、保加利亞、印尼、南非及我國，而本次會議我國在口頭報告之列。

本次會議由於議程緊湊，主席謹邀請葡萄牙、荷蘭、我國及少數國家等報告其2010年競爭政策年報。我國代表口頭簡報我國公平交易法修法草案重點、重要案例（包括三大紙業公司聯合調漲工業用紙價格案、高雄港區港外交通船業者聯合行爲案、及近日處理之鮮乳聯合調漲價格案）及本會資源配置情形。

(九) 討論「競爭法遵循建議書草案」(Draft Recommendation on Compliance with Competition Law)

CC於本年6月例會時曾就「促進競爭法法規遵循」圓桌議題進行討論，以檢視各國如何執行現行遵法計畫及如何改善遵法計畫。由於部分會員國表達擬制定「遵循建議書」的可能性並於10月例會做進一步的討論，是以，本次會議討論是否推動本計畫以及該計畫的範圍及內容。

OECD秘書處準備「競爭法遵循建議書草案」，並請各國表達意見：是否贊成制定該建議書、建議書草擬的範圍是否恰當、是否須制定遵法計畫指導原則供商業團體遵循。

大多數國家（包括我國）皆支持該草案，並提出相關建議與看法。例如，法國建議OECD，應說明如何鼓勵使用遵法計畫、除建議書以外，其他文件也是有用的、瞭解各國間的差異，因為所有競爭法主管機關不一定使用相同的執法工具。我國代表說明支持該建議書草案，並說明我國推動競爭法遵法計畫的情形，自2001年至2005年間曾推動協助業界建立自發性自律規範計畫，但效果有限。近年來國際卡特爾案件愈來愈多，例如DRAM、航空貨運案件等，本會為鼓勵企業遵法，近期又繼續推動訂定「反托拉斯遵法規章指導原則」及「反托拉斯之遵法行爲守則」，以利業者遵循並降低業者違法之風險。

(十) 未來工作

主席宣布明年2月「競爭委員會」會議的圓桌議題為「數位經濟，包括電子商務」(Digital Economy, including E-Commerce)，明年6月會議將討論市場定義 (Market Definition)。

(十一) 討論議題：提供公共服務的競爭 (Competition in Publicly Provided Services)

OECD秘書處準備建議清單供各國進一步討論，又並非所有的公共服務可以有效地滿足供應商之間的競爭，當市場的特性而無法運作時，強制競爭可能導致不良後果且增加系統成本。因此，最重要的是先確認這些公共服務的競爭，實際上是可行的。本次議題的背景資料是由英國公平交易局、西班牙競爭局及芬蘭競爭局共同撰寫，作為討論的架構。會議首先由英國公平交易局簡報「在公共服務市場的競爭與選擇」，接著分由西班牙競爭局簡報「公共採購的競爭議題」、芬蘭競爭局簡報「競爭中立性」，並開放各國進行討論。

- 1、英國代表說明，競爭與選擇機制在協助提供某些公共服務方面可以扮演重要的角色，惟須先確認這些市場的特性後再執行。引進選擇和競爭的有效性取決於與市場特性相關的一些因素。這些因素包括：供應面，供應的多樣性，參進、退出與擴展的靈活性，資金和獎勵的類型，需求面則包括選擇的意識、資訊的評估及選擇的能力。
- 2、西班牙代表說明，以前完全由政府部門提供的商品及服務，這方面的公共採購可以引進競爭。可以利用全方位的方法在採購決策、設計及執行過程的每一階段促進競爭，建議採用清單方式以防止圍標行為的發生。增加使用競標過程的外部資源（包括透過混合性融資工具）、瞭解及重視採購過程和做法的影響。
- 3、芬蘭代表說明，競爭中立性可以定義為國營事業、民營企業及第三部門組織在市場競爭時有一個“公平競爭”的原則，競爭中立性在混合市場增加的結果下，已越來越重要。不完善的競爭中立性意味著扭曲的競爭，其重點是體制因素。通常這類體制因素會影響供給，而某些體制因素可能直接影響需求（例如公共採購規定）。競爭中立性問題的興起，顯然與在工業化經濟下政府生產活動的持續改革有關。競爭中立性問題的興起顯示了政策決策者的選擇是為了讓政府所有的生產活動適應市場競爭，而不是讓政府生產活動退出或進行私有化。在現行的經濟環境下，並非只有競爭中立性對民營企業及政府所有的生產活動是重要的，

對於營利活動及非營利活動也是同等重要。競爭中立性問題來源包括：參進及退出障礙、政府課稅、國營政策、政府補助及特殊的行為要求。解決競爭中立性問題可從立法、私人部門及行政部門的政策來回應，在立法方面，建議對競爭法進行改革、以法律形塑一般的經濟環境、解除管制或再管制特定的產業法規、實施競爭中立性專法；在私人部門方面，建議以法律規範特定的民營企業；在行政部門方面，建議更新政府所有權原則。

由於多數國家對該議題並未參與討論，最後主席建議未來可採圓桌議題討論的方式，從不同的角度來探討本議題。

肆、心得與建議

- 一、我國自2002年成為OECD「競爭委員會」觀察員，本會每年皆派員參與3次的例會，惟依據OECD「競爭委員會」於2005年6月訂定之「對非會員國之主動推廣策略」(Proactive Strategy vis-à-vis non-members)，OECD「競爭委員會」對觀察員資格係每兩年更新乙次，本次的資格效期為2010年及2011年，在每2年效期屆滿時，「競爭委員會」將再檢視非會員的成果，本次10月會議即對觀察員資格進行更新審查。又OECD理事會於去(2010)年7月通過各專業委員會強化參與機制處理原則，「競爭委員會」的策略之一係將推動中國大陸、印度、印尼等成為一般觀察員。為能肩負使命繼續成為該委員會觀察員，除了積極參與該委員會各次例會外，提交書面報告，並爭取發言和各國進行意見交流的機會，以有限的資源，發揮群策群力的力量，是未來應持續努力的方向，以避免未來中國大陸之加入而排擠我國參與OECD的空間。
- 二、OECD「競爭委員會」討論的議題，是多元化的且涉及的層面既廣又深，多與各國(尤其是歐美)目前面臨的課題相關。OECD秘書處撰寫各議題的背景文獻，及相關國家的書面報告，具有相當的參考價值，雖然各國的文化不同且執法手段不同，仍有值得學習的地方。為利同仁瞭解國外實務之做法，會議相關文獻資料，已建置於本會BBS網站供同仁參閱利用，並將於未來適時更新會議相關資料。