

出國報告(出國類別：其他公務有關活動)

出席 2013 年 2 月經濟合作發展組織  
(OECD)「競爭委員會」會議及  
「全球競爭論壇」報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：蔡蕙安 委員

杜幸峰 視察

張心怡 視察

赴派國家：法國巴黎

出國期間：102 年 2 月 23 日至 3 月 3 日

報告日期：102 年 3 月 28 日

## 目 錄

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 壹、參與會議之緣起及目的.....                   | 2  |
| 貳、OECD「競爭委員會」與會人員及「全球競爭論壇」與會人員..... | 2  |
| 參、OECD「競爭委員會」會議及「全球競爭論壇」重點.....     | 3  |
| 一、「競爭與管制第二工作小組」(WP2)會議.....         | 3  |
| 二、「合作與執法第三工作小組」(WP3)會議.....         | 7  |
| 三、「競爭委員會」(CC)會議.....                | 8  |
| 四、「全球競爭論壇」(GFC)「競爭與減少貧窮」圓桌會議.....   | 12 |
| 五、「全球競爭論壇」(GFC)「電視廣播競爭問題」圓桌會議.....  | 15 |
| 肆、心得與建議.....                        | 17 |

### 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
- 「全球競爭論壇」(GFC)議程
- 「分配及提供地方與區域交通服務契約/執照之方法」之我國書面報告
- 「網路銷售垂直限制」之我國書面報告
- 「電視廣播競爭問題」之我國書面報告

## 壹、參與會議之緣起及目的：

- 一、我國於2002年1月1日正式成為OECD「競爭委員會」(Competition Committee, CC)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(WP2)會議、第3工作小組(WP3)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」(Global Forum on Competition)。「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。
- 二、OECD為推動國際競爭政策發展，並增進會員國與非會員國間對話，消弭彼此間之爭議，自2001年起，OECD每年均會舉辦「全球競爭論壇」，邀請90餘國競爭法主管機關及國際組織派員與會，尋求各國間的相互瞭解，並促進各國自願性採認最佳實務(best practices)、建立各國競爭法主管機關間的合作管道、強化跨國結合案及國際卡特爾案件的調查合作。本年「全球競爭論壇」第2屆會議係安排於本次「競爭委員會」例會後(2月28日及3月1日)召開。

## 貳、OECD「競爭委員會」與會人員及「全球競爭論壇」與會人員

- 一、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，自1961年9月迄今已成立51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、哥倫比亞、馬爾他、祕魯、埃及等13國代表。
- 二、本次「全球競爭論壇」，OECD邀請會員國及非會員國等約95國競爭法主管機

關（其中中國大陸由商務部反壟斷局2位及國家發展和改革委員會價格監督檢查與反壟斷局1位代表出席）及包括UNCTAD，WTO，CUTS等18個國際組織代表與會，參加人數共約有400人。

三、本次會議開會期間為2月25日至3月1日，我國出席會議人員為公平交易委員會蔡蕙安委員、杜幸峰視察及張心怡視察。

### 參、OECD「競爭委員會」會議重點

一、2月25日「競爭與管制第二工作小組」(Working Party No. 2 on Competition and Regulation, WP2)會議，會議由WP2主席Alberto Heimler先生(義大利競爭委員會研究與組織關係處前任處長)主持，本日討論議題包括：

1、討論「2009年競爭評估建議書」(Competition Assessment Recommendation)修正案；本議題係延續去(101)年10月之討論，就是否同意「競爭評估建議書」修正內容進行討論。

(1) 美國就修正內容加入「國營事業」(state owned enterprises)及公共補貼(public subsidies)項目表示，該二項並非競爭法主管機關權責，無法進行評估。

(2) 日本以日本航空公司公司在2010年宣告破產，日本政府對該公司進行投資及減稅，該公司在2012年即開始獲利為例，該案例中的政府投資是否為一隱性補助(implicit aid)?在建議書中是否該明確定義顯性補助(explicit aid)(如歐盟之國家補助(state aids))，或隱性補助(如日本政府之投資案例)之區分?美國亦提出，該國農業一直都有補助，但美國競爭法主管機關並無管轄權。

(3) 主席澄清，此一建議書係為會員國提供進行國家競爭評估之方法，且在進行評估時，應將競爭法主管機關包括在內，並非僅針對競爭法主管機關之權責，故列入國營事業及補貼議題並無不妥。本案在討論後請秘書處依會員建議修正，於6月會議中再討論。

2、「競爭法主管機關活動之影響評估」公聽會(Hearing on “Impact Assessment of Competition Authorities’ Activities”):

(1) 本公聽會係為OECD對競爭法執法機關活動評估長期研究計畫之一，主要針對競爭法主管機關的所有執法及倡議活動對消費者的影響評估。去年10月會議中已由秘書處報告有關會員問卷調查之結果。本次會議係延續上次會議

之討論。

- (2) 本次會議首先由英國 East Anglia 大學 Stephen Davis 教授就「影響評估:方法及假設」(Impact Assessment :Methodologies and Assumptions)提出報告，主要探討評估之 4 要項: (i)定期評估影響所應包括之要素為何? (ii)就已進行評估之競爭法主管機關，其所使用的方法及假設有何差異? (iii)是否應有更多的競爭法主管機關進行評估? (iv)各國使用評估的假設及方法是否可能調和? Davis 教授認為: (i)評估應以定期為主，通常 1 年 1 次，不應花太多成本及時間，儘量利用原本調查取得之資訊及/或簡易之假設。(ii)評估通常運用事前資料(*ex ante data*)，假設沒有干預可能會有負面影響，而評估結果會故意「保守」。(iii)競爭法主管機關的評估應以「靜態消費者福利變動」為標準，通常運用年度移動平均值，以「點」而非以「區間值」為評估值。(iv)評估應以結合、卡特爾為主要，通常亦包括濫用市場地位。在評估每一個案影響時，應包括下列資訊: (甲)市場受影響之營業額大小、(乙)競爭法主管機關介入後，市場價格因此下降之部分、及(丙)提高價格後競爭法主管機關尚未介入調查之期間長短。(v)對各國使用之評估假設及方式是否可能調和，Davis 教授認為，目前全世界競爭法日趨一致，評估方法及假設的調和是很自然的事，且會有越來越多的競爭法執法機關加入評估的工作。
- (3) 接著由荷蘭競爭局及歐盟提出其評估經驗報告。荷蘭在 2012 年共執行了 4 件卡特爾調查案及完成 11 件結合審查案，評估主要針對執法對價格影響及「消費者剩餘」(consumer surplus)與「無謂損失」(deadweight loss)之影響評估。該評估工作主要由其首席經濟學者(Chief Economist)負責，荷蘭有量化評估之傳統，為其與國會及大眾溝通之主要工具，但剛開始執行此一評估時、亦遇到不少內部反對之聲浪(如法律風險、誤用結果、尖刻的批評)。在執行評估時亦遇到不少實際問題，如評估標準是否太保守?如何處理法院的駁回或修正判決?那些案件應被加入評估?及該以對荷蘭消費者影響，還是以對所有歐盟消費者或國際消費者影響為評估?該局決定採用較謹慎的方式，選定較有影響的案件，並對不同的卡特爾案件採不同價格門檻，該評估報告預計將於最近提出。
- (4) 歐盟則提出其最近對競爭總署之評估，係以年度卡特爾、結合案件執法對消

費者產生之利益，及在金融危機時曾對國家補助管制之消費者利益為主。依歐盟之評估，其 2012 年因卡特爾執法所生消費者利益可達 13.5 億至 10 億歐元，結合案執法則在 40 至 58 億歐元之間。

- (5) 德國就評估目的及方法提出質疑：**(i)**如果要評估對卡特爾、結合及濫用市場力量之執法對價格影響，執法機關在對案例的選擇上會有困難，會傾向選取對消費者有利之案件。而且執法機關可能會因此而對案件介入有所選擇性。**(ii)**如果競爭法執法機關的評估不利於消費者或未達預期，政策決策者可能因此怪罪執法機關執法不力，執法機關可能因此被迫高估自己的績效。**(iii)**對消費者利益短期與長期效果的選擇可能因此會被忽略。主席澄清：此一評估方案並非要求所有執法機關一定要做，而是在做評估績效時，提供一套較一致的方法供執法機關參考。
- (6) 荷蘭競爭局建議，評估工作可由公正的人士來執行，如該局即由首席經濟學者來做，並建議由大學或期刊執行評估及發布結果，以避免機關自己有高估之現象。
- (7) 我國代表對 Davis 教授之報告提出問題：「由於我國的高科技產業背景著重於效率與創新，報告中所討論皆為靜態之評估方法，是否亦應涵括著重效率與創新之評估較準確？」主席及 Davis 教授之回答為：這些較為動態評估都還在發展中，目前可參考之參數太少，這些是現階段發展之評估指標。

### 3、「分配及提供地方與區域交通服務契約/執照之方法」圓桌會議(Roundtable on “How Contracts/Licences for the Provision of Local and Regional Transportation Services are Allocated):

- (1) 本項會議先聽取澳紐政府學院院長 Allan Fels 教授對澳洲維多利亞省計程車業調查報告及解除管制之建議。該調查主要係因維多利亞省民眾對計程車服務品質十分不滿意，包括駕駛人專業缺乏知識、語言不通、夜間及尖峰時段服務不足、拒載短程、安全問題、鄉村偏遠地區不提供服務、費率太高、未能為身障者提供服務、預約服務不可靠等。而因為計程車為管制行業，計程車牌照價格愈來愈高，政府及民間對於該行業的管制改革已有共識。該報告共提出 139 項改革建議，包含三大面向：**(i)**提升及改善供給：包括改善執照之發給辦法，廢除數量管制，**(ii)**重建顧客對計程車行業之信任與信心，包括對

駕駛及車輛品質、安全之提升，(iii)提高需求:包括提升與客運及其他交通工具之競爭，改善費率等措施。

- (2) 接著由倫敦市交通局 Clare Kavanaugh 女士報告倫敦公車業改革結果。大倫敦地區每個工作日有 640 萬人次搭乘共車，而在倫敦的巴士共有 700 多條路線，超過 100 條路線 24 小時營運，全年無休。超過 9 千輛巴士及 2 萬 4 千名駕駛，有 1 萬 9 千個巴士停靠站，71% 為有遮蔽車站。倫敦公車自 1985 年開始，開放路線招標引進競爭機制，1989 年倫敦公車公司分化為幾家子公司，到 1993 年大約半數路線為招標，其中 40% 為民營公司經營。1994 年倫敦公車公司子公司完全民營化，自 1994 年迄今，所有路線皆以競爭性招標經營，倫敦市交通局責監督服務、安全、駕駛標準及工作時數、機械標準及環評報告。Kavanaugh 女士認為，有效招標機制之主要因素在於「維持簡單化與彈性化」: (i) 契約應儘可能維持簡單，主管機關之執行目標應予誘因化，結構性的風險與獎勵應予平衡，而且須避免經常對契約內容細節的爭議。(ii) 在彈性化方面，契約應可反映人口及就業的改變，對政治目標的變化隨時予以調整，支援經濟發展，隨時應付突發狀況，如倫敦奧運，及善用新科技發展，如環保科技等。
- (3) 巴黎大學 Anne Yvrande-Billon 教授就法國與倫敦公車業者執照之拍賣程序與競爭比較研究報告。該研究主要在探討「對分配契約的招標授權有效機制之必要條件為何?」研究內容專注於:程序之透明性、主管機關的專業性及公權力、拍賣設計。其結論為:公車網路的分拆可能是受益於市場競爭的增加，但競爭強度(即效率)主要決定因素卻可能是因為主管機關在選擇程序上綜合透明度及裁量權，以及其專業知識與管控能力的結果。
- (4) 會議接著討論會員就本議題所提出之報告。本次會議主題共有包括我國所提出之 19 篇報告，我國提報告內容說明公路客運及市區公車路線之分配方法，並提出「關於國光、屏東、高雄、中南客運等 4 客運業者被檢舉藉由聯營高雄至墾丁路線客運服務，不當縮減班次、減少優惠票折扣，涉及違反公平交易法規定案」案例。秘書處就我國書面報告提問:本案是否如美國灰狗巴士公司之「危機卡特爾」(crisis cartel)、及該案後續處理問題。惟因時間因素，主席僅對部分國家報告進行討論，並未對包括我國在內的觀察員國家所提出之

報告進行口頭詢問及討論。

二、2月26日「合作與執法第三工作小組」(Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement, WP3)會議:

1、會議由代理主席法國最高法院法官 Dr. Frédéric Jenny 先生主持，首先討論「國際合作」(International Co-operation)，由義大利競爭局就「OECD/ICN 國際執法合作問卷調查」結果提出報告草案，主要重點在於:

- (1) 本次問卷共有 57 份回復，其中 55 份納入統計，其中有 32 個 OECD 會員國 31 份問卷，13 份觀察員問卷及 11 個 ICN 會員國問卷納入統計結果。
- (2) 84%的機關認為合作應是政策優先項目，新興執法機關對於合作之定義較廣泛，包括技術合作及能力建置皆屬合作範圍。較先進之執法機關則著重於執法合作。
- (3) 大多數執法機關認為國際合作對其執法策略相當有用。非正式調查合作相當有價值，可能對許多案件足敷使用，而合作的實益遠超過其成本。
- (4) 各機關都強調即使非機密資訊交換及一般觀點之提供亦對案件調查非常有用，而如能有機密資訊交換更能有所助益。
- (5) 依問卷調查結果，使用機密資料之「權利放棄聲明書」(waiver)在 OECD 會員國家與非 OECD 會員國家有很大不同。
- (6) 29 個機關回答曾有合作經驗，26 個機關則回答未曾有過合作經驗。
- (7) 區域合作組織之發展有重要的影響。問卷顯示，38 個機關現為區域網絡之會員，而這些區域網絡大都提供合作機制。
- (8) 各國國內法令對有效合作仍有相當之限制。
- (9) OECD 並提出如何提升國際合作 3 方面之建議:如何在既有法令及限制下提升合作利益至最高；如何改善現有法令及合作限制；如何改善執法者之間之互動，建立聯繫管道與程序及更有效關係之最佳模式。

2、接著由 ICN 聯絡人英國公平交易局局長 Phillip Collins 先生報告 ICN 國際執法合作計畫問卷調查之初步結果。問卷結果顯示，ICN 為會員間聯繫活動不可或缺之平台角色，並提供會員工作指引文件及其他能力建置之工作。ICN 未來工作將以會員合作建議模式、工作小組合作報告及合作指導原則等計畫為優先。

3、會議接著邀請荷蘭反貪腐公訴檢察官 Petra Borst 女士報告有關反貪腐國際合作

模式之經驗。Borst 女士指出，多邊合作協定、平行調查或合作調查是最有用的合作模式，而直接接觸更可提升合作效率，與國際組織簽署備忘錄及參與討論，如 OECD 反貪腐工作小組皆有助於國際合作。

- 4、會議另邀請「國際消費者保護執行網絡」(International Consumer Protection Enforcement Network, ICPEN)主席(比利時經濟部執法及斡旋處處長)Fernand Van Gansbeke 先生報告 ICPEN 對消費者保護倡議合作模式供會員參考。Van Gansbeke 先生除介紹 ICN 組織架構外，並介紹 ICPEN 在「國際網路掃蕩日」(International Internet Sweep Day)、「執法訓練手冊」(Enforcement training manual)、消極選擇工作小組(Working group on negative options)及刑事機關工作小組(Working group on criminal authority)之合作，並指出 ICPEN 面臨之挑戰: (i) 各國立法及司法制度不同，在合作上可能面臨困難，(ii)對法律及案件不同解釋及優先順序之設定不同，(iii)機密資料及證據交換問題，(iv)各國資源、時間及語言之限制等。
- 5、會中各國咸認合作之重要性，惟在合作模式上各國意見不一，如義大利建議 OECD 應依調查結果設定優先順序，穩定進行合作機制，就機密資料交換部分，應先定義機密資訊內容及其處理程序，提高交換之誘因。美國司法部則擔心，在要求其他國家合作時，自己亦須給足對方證據才能有合作機會，並建議修訂 OECD/1995 年建議書，以提供會員參考執行之依據。BIAC 建議對卡特爾與結合應提供不同合作誘因，並對各機關之執法結果採「相互軟承認」(soft mutual recognition)，德國則表示依法聯邦卡特爾署無法與其他國家簽署合作協定，但同意其他國家對 OECD/1995 年建議書進行修訂。歐盟皆建議應對機密資訊(confidential information)明確定義，以免成為資訊交換之絆腳石。
- 6、下午會議進行其他事項討論，主席並宣布，下次會議將進行「結合管制審核目的下之交易定義」(Definition of transaction for the purpose of merger control review)及國際合作相關議題討論。

三、2月26日下午至2月27日「競爭委員會」(Competition Commission, CC)會議:

- 1、26日下午3時起進行「競爭委員會」會議，首先由 OECD 秘書處競爭組組長 John Davis 先生主持 2013 年「競爭委員會」主席及副主席選舉，選舉結果由法國高等法院法官 Frédéric Jenny 先生續任主席，主席團成員包括:澳洲競爭與消

費者委員會委員 Jill Walker 女士，比利時競爭局局長 Jacques Steenbergen 先生，加拿大競爭局代理局長 John Pacman 先生，德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生，日本公平交易委員會委員 Michiyo Hamada 女士，韓國公平交易委員會委員 Joong-weon Jeong 先生，瑞典競爭局局長 Dan Sjoblom 先生，英國公平交易局局長 Philip Collins 先生，及歐盟競爭總署署長 Alexander Italianer 先生，另 WP2, WP3 主席、全球關係協調人(Global Relation coordinators)與 UNCTAD 代表則為當然成員。

- 2、會議接著由 CC 主席法國最高法院法官 Frédéric Jenny 先生主持，聽取奧地利與俄羅斯就「對石油及油品市場定價及其運作方法問題調查工作小組結果」(Results of the Activity of the Working Group on Investigating Issues on Pricing in the Oil and Oil Product Markets and Methods of Their Functioning)之共同報告。該報告希望競爭法主管機關能透過共同平台交換有關油品之基本資訊，以監督各國油品價格及其變化走向。本項議題僅有美國、葡萄牙、烏克蘭及德國表示支持，其他國家並未表示意見，主席裁示將於 6 月再討論。
- 3、26 日下午 3 時 45 分起，委員會舉行會員秘密會議(confidential meeting)，討論有關俄羅斯入會案及非 OECD 會員參與委員會活動辦法。本會因非會員，故無法參加。
- 4、2 月 27 日 CC 會議:上午進行 WP2、WP3、國際關係協調人及其他國際組織報告後，討論「競爭法與政策指標」(Competition Law and Policy Indicator)，OECD 競爭組組長 John Davis 先生報告工作進度及該指標修正之進展，包括 1 月 18 日電話會議結果。Davis 組長說明:
  - (1) 本項指標主要係為因應「經濟委員會」(Economic Committee, EC)請各委員會衡量是否制定其對經濟成長貢獻之指標，委員會嘗試建立「衡量一個國家之競爭法與政策之強度或有效性」指標，並非對「競爭法主管機關」之衡量。又目標要建立的是數個指標，而非單一指標，衡量方法係採二選一或三選一分數加總方式，應為較簡單之方法。
  - (2) 目前秘書處已完成問卷草案，共計有 75 個問題，秘書處請大家決定:是否須制定指標?如果要，是否須修正問卷?如果不制定指標，則由「競爭委員會」主席致函「經濟委員會」表明不制定指標之理由。

- (3)各國發言大都支持建立此一指標，但仍有會員國質疑本項指標可能忽略變動因素，及「經濟委員會」如何運用本指標之結果。主席表示，本項問卷是與「經濟委員會」共同進行，主要在表現競爭法與政策對全球經濟成長之影響，問卷結果將送交總理事會參考。
- 5、美國聯邦交易委員會(USFTC)報告該委員會在最高法院成功阻止美國喬治亞州由州政府主導之 Phoebe Putney 州立醫院與其競爭對手 Palmyra Park 醫院結合案。USFTC 代表表示，該案係因結合後占該地區 85% 以上之醫療市場，違反聯邦反托拉斯法規，但州政府則認此一結合案可提供該地區較便宜之醫療服務，且在州政府主導下、應豁免於反托拉斯法之適用。最高法院則認為，州政府並未明確說明結合對競爭之影響，且本案州政府並無反托拉斯法豁免適用權利，爰一致認通過應予禁止結合，USFTC 認為本案為該機關之一大勝利。另希臘則報告其競爭評估之進展，該評估報告將於 10 月會議中提出。
- 6、27 日下午則進行「網路銷售垂直限制」圓桌會議(Roundtable on Vertical Restraints for On-Line Sales)；
- (1) 首先由里爾顧問公司 Paolo Buccirosi 先生就「電子商務中的垂直限制」(Vertical Restraints in E-Commerce)提出報告。其重點為：
- (i) 垂直限制可能促進交易效率，但也可能違反競爭。經濟學理論對垂直限並無明確之規範界線。實務上競爭法主管機關須在可能違反競爭效果及提升效率理由上審慎思考衡量。在某些國家(如美國)，垂直限制採「合理原則」，依個案判定，而在歐盟「集體豁免規定」中，則列出數個可以駁回的法律推定。但兩者皆認為「品牌內競爭」對消費者應有正面之影響。
- (ii) 電子商務發展降低了消費者搜尋成本，擴大了地理交易範圍，也減少了廠商庫存成本，但運送成本及處理成本可能增加，也擴大了市場價格競爭，提升消費者福利。
- (iii) 網路效果也可能因資訊的不對稱導致市場集中度增加，創造市場支配力，提升了反競爭效果。
- (iv) 網路賣家與平台經營者約定，在該平台所銷售之商品不得高於其他平台價格之「平台等價協定」可能對新進平台業者欲以降低價格方式取得市場占有率有所阻礙，因而弱化競爭並較易促進勾結。「平台等價協定」目前僅有

英國公平交易局的一篇研究報告，而「最惠國待遇」(Most Favoured Nation, MFN)經濟理論與反托拉斯研析模式結果並不適用該協定。

(v) 一般而言，傳統之經濟研析模型對電子商務仍然適用，但對某些較新之發展，如平台等價協定，我們應有更多之研析方法。

(2) 印第安那大學 Micheal Baye 教授(前美國聯邦交易委員會經濟處處長)就「有關網路銷售之垂直限制:起因、效果及注意事項」(Vertical Restraints in Relation to Online Sales: Some Causes, Effects, and Cautionary Notes)提出報告，略以:

(i) 製造商對網路零售商之垂直限制包括:最低轉售價格維持(MRPM)，最低廣告售價(MAP)，高露潔定價政策(Colgate Policies:不得討價還價、不得網路銷售、須遵守「建議」零售價，且可單方針對違反政策的所有零售商/經銷售/配銷商終止供貨)，不同商品型式(網路及實體銷售型式不同)，指獨家代理權(限定非網路零售商或網路零售商須有最低門檻)，及零售業者之垂直整合。

(ii) 一般而言，現代科技發展使消費者能在實體商店檢視商品及價格後，回家上網搜尋訂購更低價格之同一商品，或甚至利用手機在店中即可上網直接訂購。零售商可能因此強力要求製造商限制網路銷售，但此一限制可能因此使該商品減少競爭，商品價格無法降低，損害消費者。而製造商因銷售商及銷售商品數量無法增加而使利潤無法提高。

(iii) 在相關市場包含實體及網路銷售時，垂直限制對不同消費者及零售商會有不同效果。垂直限制可能為對競爭有利(如消費性電子產品)但亦可能對競爭不利(如書籍)。Baye 教授提醒競爭法主管機關在個案調查時，應檢視製造商如何配銷商品給最終消費者，以決定其影響。

(3) 會議接著就會員所提出報告內容進行討論。本次共有包括本會在內 13 個國家提出報告，主席並提問本會代表有關書面報告內容中(i) 經濟部商業司 2011 年我國 B2C 電子商店調查結案報告之調查研究目的及結論為何?(ii)本會「對於電子市集之規範說明」之規範目的為何?

(4) 就上開問題，本會代表回答如下:

(i) 該研究報告係經濟部為瞭解國內網路商店經營現況與需求，做為政府瞭解國內電子商務發展現況，以及制訂相關產業推動政策之參考，藉以健全國

內電子商務環境，提升產業競爭力；並藉由了解我國目前網路商店平均發展現況，可供網路商店、平台及實體商店業者參考，以促進我國電子商務市場發展。

(ii) 該報告之結論為：(甲)多數網路商店營收成長但未獲利店家達 48.3%，(乙)仍有七成左右的台灣網路商店未進行海外銷售，(丙)依賴開店平台經營比例提高，(丁)多平台經營比例提高，(戊)便利超商與電子商務合作成為物流、金流最佳拍檔，此一發展係因便利商店在我國發展迅速且設點十分密集，成為顧客取貨及商店配銷與取款之最佳拍檔，為我國發展電子商務之一大特色。

(iii) 本會訂定「對於電子市集之規範說明」之目的，希冀在「維護網際網路電子商務活動市場競爭秩序之公平合理」和「不違背網際網路科技之本質及不阻礙其發展可能性」之原則下，提供「電子市集」參與者瞭解公平交易法之相關規範，並著重於「電子市集內交易產品之市場」與「電子市集本身之市場」，分別就資訊共享協定、大量採購集團可能行使買方的獨占力、具競爭關係之電子市集參與者及經營者間達成排除特定對手或進行差別待遇之協議，暨相關市場本身競爭環境是否健全、有無受排他性所影響等競爭議題，分析可能引發公平交易法上限制競爭與不公平競爭疑慮之行為態樣，研訂本規範說明。同時作為公平交易委員會與其他行政機關分工合作暨處理相關案件之參考。

#### **肆、第 12 屆「全球競爭論壇」重點：**

一、2 月 28 日主題一：「競爭與減少貧窮」圓桌會議(Roundtable on Competition and Poverty Reduction)

1、本會議由競爭委員會主席 Dr. Frédéric Jenny 主持，OECD 副秘書長 Richard Boucher 先生致開幕詞，並邀請聯合國貿易及發展會議(UNCTAD)秘書長 Supachai Panitchpadi 先生就本次主題做專題演講。

2、會議採專家座談及與會者報告、相互提問方式交互進行，與談專家有：紐約大學 Eleanor Fox 教授，世界銀行經理 Cecile Fruman 女士，南非貪腐監督執行長 David Lewis 先生，英國 SJL 顧問公司行動支付顧問 Susie Lonie 女士，UNCTAD 競爭法與消費者政策組組長 Hasan Qaqaya 先生，英國 Sussex 大學 L. Alan Winters

教授。

3、會議主要討論包括:

- (1) 貧窮基本定義、起因及競爭之意含。
- (2) 競爭對貧窮小企業主及工人之影響:理論與實務。
- (3) 政府介入(如補助、貿易障礙及價格管制)是否比競爭政策更能幫助窮人?
- (4) 競爭法主管機能如何幫助減少貧窮?
- (5) 是否有「對貧窮有利」(pro-poor)之競爭政策及競爭法執法?

4、討論內容略以:

(1) Winters 教授首先對貧窮定義提出報告，略以:

(i) 傳統上對貧窮的定義係以「收入/消費支出」(income/consumption expenditure)

為標準，即在一特定期間內，家庭(或個人)收入在某一特定標準以下，或是否足以支付最低生活消費。但除收入以外，我們應該檢驗其他多面向因素:資產、生活環境、疾病或失能、教育、無力對自己的處境表達意見、遭受歧視、以及脆弱程度等。每一個因素都可能單獨列為貧窮之起因，但一般而言我們所觀察的應該是多個因素的綜合。有些家庭雖然收入可能在最低標準以上，但其居住環境、教育、或處境如果在標準以下，亦可能屬貧窮之列。另一個定義貧窮很重要的因素是「安全感」。貧困人家通常會因為疾病、受傷、失能、年老、死亡、犯罪或家暴而有極度的不安全感。另一個因素是因地區性或全國性因素造成「共同變化」(co-variant)，如自然災害、疫情、內戰、社會變遷或總體經濟的變動(如通貨膨脹)而造成社會不安。因此，貧窮線的定義應該是相對於一個國家或區域的生活水準，而非基於最低生活水準的絕對切割。

(ii) 貿易自由化及市場自由競爭對減貧的主要問題是:廣義的價格震盪是否會直接轉嫁給窮人?貿易自由化及市場經濟對窮人是創造性或毀滅性的效果?貧困家庭如何因應市場經濟的變動?自由貿易的溢出效果是否會對窮人有益?自由貿易是否會增加市場脆弱度的風險?對於就業及工資的影響是增加或減低?過渡期的失業是否會集中在窮人身上?政府降低關稅收益是否會傷到窮人?

(iii) 發展中國家政府在實施競爭政策時，須注意以下三點: (甲)政治力的影響:

競爭政策的實施是必要的，但實施的時候可能會與生產者的利益產生衝突。

(乙)實施的時間與階段:競爭政策所仰賴的是成熟的法律與經濟制度及技術熟練的勞工，但生產者亦會不計一切保護其利益，在勞工技術尚未成熟前，競爭政策可能損害窮困的勞工。(丙)國內對競爭政策的需求與國際競爭政策的需求有所不同，開發中國家與已開發國家之需求內容亦不相同。

- (2) Lewis 先生以南非為例，指出競爭法執法機關在考量市場競爭與對窮人影響時，應以審慎執法，考量公共利益，儘可能影響競爭政策，及增強執法透明度以提升對窮人及社會、經濟平等之影響力。
- (3) 世界銀行 Fruman 女士提出消滅貧窮與共享繁榮之概念，並以肯亞之蔗糖市場為例，開發中國家競爭法執法機關應專注於主要產業，改善法律規範，制定指導原則與政策，提升執法成效並開放市場，且整合競爭法執法機關之工作於廣義的經濟政策中。
- (4) Lonie 女士則以該公司在肯亞所推動之「手機小額行動支付系統」(mobile payment)為例，說明電信公司、銀行在「小額支付」市場之競爭關係，並以電信公司與雜貨店之合作與銀行進行競爭，迫使銀行及金融管制機關開放小額支付並降低手續費，成功幫助窮人對抗銀行財團之成功案例。
- (5) Fox 教授指出，沒有所謂的「對富人有利」(pro-rich)或「對窮人有利」(pro-poor)的競爭法。但在執法上，競爭法執法機關可以選擇對窮人傷害最大最深的項目為優先:如民生用品或基礎建設卡特爾，對蛋類、麵包、牛奶、糖、玉米、水泥、道路及房舍建造及健保等，讓窮人可以降低日常生活支付費用。而在豁免上，越少豁免，對窮人越有利，尤其是農業及國營事業，而競爭倡議更是開發中國家應該重視的執法工作。
- (6) 本議題討論發言內容略以:
  - (i) 摩洛哥、突尼西亞、尚比亞及羅馬尼亞表示，國內政治貪腐對市場競爭之扭曲非常嚴重，而競爭法執法應對貪腐有嚴厲之嚇阻效果，尤其是在公共採購上。
  - (ii) 墨西哥說明該國對獨占事業之執法，尤其是電信，對窮人之助益。南非則強調競爭政策需與社會背景相配合。CUTS(Consumer Unity and Trust Society)報告則強調競爭可提升經濟成長，有助於減少貧窮，競爭倡議是各國應執行

之要務。美國則表示其能源執法政策對窮人有助益，捷克表示，市場經濟才是減貧的方法，運作良好的市場經濟可以減少貧窮之阻力。

(iii) 貝林代表表示，競爭政策可能損害小型企業，因為他們必須與大型跨國企業競爭，巴西則表示，降低市場進入障礙可以協助小型企業較易進入市場參與競爭。

5、本議題共有 29 個國家及國際組織提出報告。會議討論中大多數非洲國家對英國 SIJ 顧問公司所提出在肯亞推動之十分感興趣，會議最後由 OECD 秘書長 Angel Gurría 先生致閉幕詞。

四、3 月 1 日上午：「電視廣播競爭問題」圓桌會議(Roundtable on Competition Issues in Television and Broadcasting)

1、上午圓桌會議由印度競爭委員會主任委員 Ashok Chawla 先生主持，邀請 OECD 「科學、科技及產業處」下屬之「資訊、通訊與消費者政策組」經濟學家 Agustin Diaz Pines 先生，澳紐政府學院院長 Allan Fels 教授，Netflix 公司法律總顧問 David Hyman 先生，Canal+集團通路與競爭副總法律顧問 Christophe Roy 先生與談。會議同樣採座談及與會者報告、相互提問方式交互進行，主要討論議題為：

- (1) 電視廣播產業之匯流及其對市場進入與產業管制之影響。
- (2) 檢視對電視廣播引發之特別競爭政策挑戰。
- (3) 對以前已發現問題之其他挑戰及採行因應政策。

2、Mr. Agustin Diaz Pines 認為，目前相同服務可由不同載具、平台提供之匯流趨勢所引發之競爭議題，主要來自垂直整合(如上游頻道供應者與下游內容供應者之整合)可能造成之閉鎖效果，及語音、數據、影音等服務之包裹銷售等。網路中立性為影音市場競爭發展之重要核心。Allen Fels 教授則認為電視及廣播之競爭問題主要來自於垂直整合。另面對未來有新平台加入競爭時，競爭法主管機關應擴大關注及規範範圍，併同考量新進業者及潛在競爭者。至於 David Hyman 及 Christophe Roy 亦咸認匯流趨勢下，管制者及競爭法主管機關應擴大相關市場認定範圍。

3、各國就本議題提出之報告，重點略如次：

- (1) 新加坡：該國付費電視市場，僅有兩家業者取得全國性經營執照。因該兩家業者均採取播送內容獨家授權之策略，造成對新進業者極大之參進障礙，亦損及

消費者權益。該國於 2010 年開始採取「跨載具措施」(Cross-Carriage Measure)，即已取得獨家授權內容之業者，須將該完整授權內容亦在其他業者提供之平台上播放。此措施實施至今，已有顯著促進競爭效果。

- (2) 法國：該國付費電視市場參與者包括傳統之衛星廣播電視業者，及透過網路、數位無線電視、手機、VOD (video on demand) 提供節目之業者。部分電信業者及有線電視業者亦透過垂直整合方式參與市場競爭。而掌控內容之業者，預估未來將於媒體視訊市場中取得越來越大之市場影響力。
- (3) 韓國：該國目前就廣播電視之法令規範架構，係就業務別分別予以規範，對於目前之匯流服務，則缺乏整合性規範及處理空間。故該國除基於目前法律架構，進行節目製作及播送等事前管制措施外，亦正研擬調整法律規範架構。
- (4) 保加利亞：該國因電視廣播之產業結構不同，無法完全依據歐盟之判例法進行相關市場界定。例如，因該國電視頻道大部分均由有線及衛星廣播服務經營者所提供，因此無法將付費電視與無線電視視為兩個獨立市場。
- (5) 英國：付費電視提供之內容節目為消費者最重視者，尤其以體育節目及優質電影最受觀眾歡迎，並被大部分觀眾認為為必有頻道。故「內容」已為檢視付費電視市場競爭之重點。
- (6) 荷蘭：該國競爭主管機關對於電視廣播產業競爭之關注重點，已從平台內播送業者間之競爭，轉移至播送平台間之競爭。
- (7) 美國：該國於處理 Comcast 及 NBCU 合資案時，目的事業主管機關聯邦通訊委員會(FCC)及競爭主管機關司法部(DOJ)依職權均須審理本案。雖兩機關審查重點不同，惟於調查過程中，透過雙方密切合作及密集協商，就本案應附之條件及矯正措施之設計，方向及決定相當一致。

4、本會議主題計有包括本會所提之 37 篇報告。會中主席並在第 2 項「檢視對電視廣播引發之特別競爭政策挑戰」問題討論中，請本會代表就「在匯流環境中對市場定義之挑戰」(market definition as a challenge in the converged market)問題提出報告。我國報告內容略以：

- (1) 本會過去處理電視廣播產業之重大結合案件之研析，有線電視系統服務與 MOD 服務因缺乏顯著替代性，而未被認屬同一產品市場。然本會出席代表蔡委員蕙安現場亦提出個人研究，兩者之替代性目前已開始顯現。

- (2) 由於數位匯流趨勢下，各類服務之相互替代能力日漸提高，市場界定將為一大挑戰。本會目前已研擬修正「公平交易委員會對於四 C 事業跨業經營行為之規範說明」相關規範說明，引進水平層級管制概念，以因應數位匯流趨勢。
- 5、3月1日下午再就「OECD/ICN 國際執法合作問卷調查主要結果」座談，由「競爭委員會」主席 Dr. Frédéric Jenny 主持，並邀請紐約大學 Eleanor Fox 教授報告。與會國家咸認合作執法之重要性，並要求 OECD、ICN、UNCTAD 等國際組織推動合作分工，ICN 應就實務執法方面，OECD 就準司法制度方面，UNCTAD 就發展方面共同推動合作，而區域性之合作更應為有效合作方式。中國大陸商務部代表報告其三個執法機關(國家發展和改革委員會、商務部及工商行政管理總局)與美國司法部反托拉斯署及聯邦交易委員會簽署競爭法合作備忘錄；與歐盟競爭總署簽署合作協定、及與日本及韓國之區域合作。澳洲則提供其與紐西蘭合作執法經驗供各國參考。
- 6、未來討論主題:主席徵詢與會國家未來討論主題，各國提出之主題有:如何協助法官認識競爭法、競爭與打擊貪腐、競爭與公共採購、競爭政策與貿易政策、競爭法主管機關面對之障礙、如何提倡競爭等。主席裁示，將與秘書處檢視以前所討論之議題資料後，公布明年討論主題。

#### 肆、心得與建議

- 一、OECD 理事會於去年 10 月 9 日通過修訂「OECD 附屬單位的合作關係決議書」(Resolution of the Council on Partnership in OECD Bodies)取代該組織於 2004 年所訂之「有關非會員參與 OECD 附屬單位活動決議書」，未來我國參與 OECD 之資格更新方式可能因該決議書而有所改變。本次 2 月 26 日下午「競爭委員會」秘密會議中原預定討論競爭委員會就理事會決議擬定「非會員參與委員會活動辦法」，惟經瞭解，該草案在會議中並未有太多討論，秘書處將於未來 2 個月內擬訂草案後送交會員國參考，再於 6 月會議中討論。我國歷年在 OECD「競爭委員會」各項活動之參與及貢獻雖普受各會員國肯定，但仍需繼續與各國保持密切聯繫，注意本項議題之發展，並適時爭取各會員國之反持，以爭取繼續參與在「競爭委員會」之活動。
- 二、本次 WP2 及全球競爭論壇會議中所討論之議題涉及競爭法主管機關與管制機關，如交通主管機關及電信主管機關之合作及互動，而在全球競爭論壇中，更涉

及競爭法與減貧之經濟與社會層面問題，秘書處之報告十分深入且探討層面十分廣泛，各國報告亦十分詳盡，值得本會在執法時參考。為利同仁瞭解參考，會議相關文獻將建置於本會 **BBS** 網站供同仁參閱。