

出國報告（出國類別：出席國際會議）

出席 2013 年國際競爭網絡(ICN)第 12 屆 年會及相關會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：蔡蕙安委員、劉紹貞視察

派赴國家：波蘭華沙

出國期間：102 年 4 月 20 日至 102 年 4 月 28 日

報告日期：102 年 6 月 6 日

目 錄

壹、參與 ICN 第 12 屆年會及相關會議之目的及過程.....	1
貳、ICN 年會及相關會議與會人員.....	1
參、國際商業總會(ICC)競爭政策圓桌會議重點.....	2
肆、ICN 會前研討會(Pre-ICN Forum)重點.....	6
伍、ICN 第 12 屆年會會議重點.....	11
陸、心得與建議.....	26

附錄：

- 「國際商業總會競爭政策圓桌會議」議程及與會者名單
- 「ICN 會前研討會」議程
- 「ICN 第 12 屆年會」議程

壹、參與 ICN 第 12 屆年會及相關會議之目的及過程

ICN 成立於 2001 年，由澳大利亞、加拿大、歐盟、法國、德國、以色列、義大利、日本、韓國、墨西哥、南非、英國、美國與尚比亞等 14 國共同成立。現有會員 127 個（以各國競爭法主管機關為入會主體及歐盟）來自 111 國，我國係於 2002 年 1 月正式加入該組織。

ICN 的目標在處理反托拉斯執法的實體與程序議題，將有助於執法協調與保障消費者利益，同時有助於向新近立法國家宣導競爭文化，並藉由單邊、雙邊或多邊的方式敦促各國自願性遵循。會員大部分透過網際網路、電話和視訊會議，籌劃各工作小組之工作，ICN 目前有 7 個工作小組（Working Group），分別為倡議組、機關成效組、卡特爾組（包括第 1 工作分組、第 2 工作分組）、結合組、單方行為組、運作架構組、會員組。在各工作計畫中所形成之共識，如執法建議或“最佳典範”（best practices）等，在經 ICN 執委會（Steering Group）確認後，提報 ICN 年會由各會員參與討論，並由各會員自行決定是否採行。

ICN 年會為促進會員交流，每年均由各會員機關輪流主辦年會，與會代表除會員機關之首長或高階官員，亦限額開放會員機關推薦非政府顧問出席。ICN 自 2001 年成立迄今已召開 12 屆年會，本會除第 6 屆 ICN 年會（年會舉辦國為俄羅斯）以外，每屆均派員與會，且出席層級均為委員或處長級以上之高階官員。

本屆 ICN 年會，墨西哥聯邦競爭委員會主任委員 Mr. Eduardo Perez Motta 獲提名續任為 ICN 執委會主席，期間為 2013—2015 年。ICN 執委會目前由墨西哥、法國、德國、俄羅斯、美國（2 名）、巴西、英國、荷蘭、巴貝多、歐盟、土耳其、韓國、波蘭、加拿大、義大利、南非、澳大利亞、日本等 18 國共計 19 名之競爭法主管機關首長或代表所組成。

貳、ICN 年會及相關會議與會人員

本屆 ICN 年會由波蘭競爭及消費者保護局於 4 月 24 日至 26 日在華沙主辦，共計逾 500 位來自 80 個以上競爭法主管機關及競爭法專家（包括國際組織、律師、學術界、業界）代表與會。

ICN 第 12 屆年會，本會出席會議人員為蔡委員蕙安及綜合規劃處劉紹貞視察，另中原大學財經法律系陳志民副教授、國際通商法律事務所馮達發律師、理律法律事務所吳志光律師、常在國際法律事務所劉致慶律師等亦受邀以「非政府顧問（NGA）」身份出席會議。又本會人員除參加 ICN 年會外，亦於年會前參加「國際商業總會（ICC）」於 4 月 22 日舉辦之「促進反托拉斯執法遵循與展望東歐—機關與企業間之對話」圓桌會議，以及「世界銀行集團」於 4 月 23 日舉辦

之「使市場運作邁向發展：競爭改革議程」研討會。另我駐波蘭代表處經濟組陳志揚組長及陳宗裕秘書亦出席 ICN 年會第 2 天上午會議。

參、「國際商業總會」(ICC)競爭政策圓桌會議重點

一、「國際商業總會」(International Chamber of Commerce, ICC)於4月22日召開第5屆競爭政策圓桌會議，其目的是為促進競爭法主管機關資深官員與企業界間的對話，以形塑競爭制度及影響企業行為，並以ICC出版之反托拉斯遵法工具書為出發點來探討如何促進反托拉斯執法遵循。本次會議主題為「促進反托拉斯執法遵循與展望東歐－機關與企業間對於如何改善之對話」，分為二場次討論，議題為「東歐反托拉斯政策的挑戰」及「反托拉斯執法遵循及倡議，特別著重於ICC反托拉斯遵法工具書」(議程資料如附錄)。會議首先由國際商業總會競爭委員會主席Paul LUGARD(為比利時Baker Botts律師事務所合夥人)致詞，並由波蘭競爭及消費者保護局局長Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel進行專題演講。接著進行二場議題討論：

(一)「東歐反托拉斯政策的挑戰」(Challenges to antitrust policies in Eastern Europe)：主持人為Michael Blechman(美國Kaye Scholer律師事務所合夥人)，邀請4位報告人說明如后

- 1、羅馬尼亞競爭委員會副主委Valentin Mircea報告羅馬尼亞競爭法執法現況，特別是2010年至2011年競爭法第2次修法，主要的修法內容包括：引進優勢地位假設檢測(事業在特定市場之市占率超過40%，被認為具有支配地位)、和解制度、提高刑事裁罰。羅馬尼亞目前所面臨的問題有：1)弱勢的競爭文化，事業多進行卡特爾聚會；2)政府過度干預經濟發展，這是部分共產主義所遺留下來的東西，但有時也會“挾持”政府；3)卡特爾組織仍然非常盛行，廠商申請寬恕政策的情形很少。又該國獲致良好成效的工作包括：1)經由世界銀行專家的協助進行內部改革計畫；2)簡化結合申報程序；3)政府與業界間有良好的溝通管道；4)透過競爭倡議及案件調查決定，使反競爭行為受到規範。競爭委員會施政的重點為1)加強執法及寬恕政策的施行；2)嚴懲卡特爾行為；3)加強內部的專業素養，例如經濟分析；4)加強與管制部門的合作，包括刑事案件調查機關。
- 2、匈牙利競爭局國際事務處處長Jozsef Sarai報告匈牙利反托拉斯政策的

挑戰有三，包括：1)在促進因素方面，例如增加程序的可預測性、增加匈牙利競爭局的有效運作、經濟危機所引起的議題；2)在執法的決定方面，須適用歐盟法規且加入歐盟競爭網絡(ECN)；3)在競爭法執法方面，主要為法律架構的改變與機關內部的變革。其中法律架構的改變有：該局於2012年修改結合管制規則（Merger Control Rules），採事前申報制度（pre-notification system）並修改結合申報表格、簡化結合案件決定程序；並訂定反托拉斯罰鍰通告，最高罰鍰以事業上一會計年度營業額的百分之十計算；實施反托拉斯遵法計畫（compliance program），以增加業界對競爭議題的認知，也包括中小企業。在機關內部變革方面，更新消費者服務案件的程序，事先過濾案件內容，調查人員可有效處理涉競爭案件；進行調查部門的重整，尤其是卡特爾調查。

- 3、匈牙利Pazmany天主教大學競爭法研究中心科學會議主席及副教授 Tihamér Tóth報告中歐及東歐國家反托拉斯政策的挑戰，將競爭執法分成三階段，第一階段為競爭法的執行，第二階段為競爭文化的建置，第三階段為競爭倡議。實務上，各國有其不同的行政程序、不同的處罰制度及法律制度。以匈牙利而言，近年來有線電視部門已建置良好的市場運作方式，濫用優勢地位案件已少見，已處分銀行部門進行資訊交換的卡特爾行爲，且處理有線電視、電信事業結合案件並附加行爲面矯正措施。
- 4、波蘭Unilever集團法律總顧問Grzegorz Kaniecki報告從企業觀點探討中歐及東歐國家反托拉斯政策的挑戰，波蘭競爭及消費者保護局之前身為反壟斷局，成立於1990年，並1996年更名，負責競爭及消費者保護法，執掌反托拉斯、結合管制、國家補助、不公平商業行爲、集體消費者權益侵害案件、商品安全等業務。大環境對企業而言，法律雖已明訂相關規範，但主管機關要求業者提出高標準的證據、未提供有效的揭露權利，未定訂損害評估方法。雖然大部分的產業不常見卡特爾行爲且市場結構是競爭的，但仍有公共圍標、內國市場反競爭行爲的出現。就企業遵法層面而言，87%獨資企業及雇用2-9位員工的71%企業內部未提供法律服務；即使97%企業及公司使用法律服務，但不包括法院訴訟及競爭法主管機關案件的處理，只有3%企業瞭解遵法的重要性。更多的遵法挑戰，還須考量消費者保護、賄賂、健康與安全、稅務、環境保護、員工權益、個人資料保護等，及各項法律的阻嚇因

素（包括刑事責任）。

(二)「反托拉斯執法遵循及倡議，特別著重於ICC反托拉斯遵法工具書」

(**Antitrust compliance and advocacy, with a special focus on the ICC Antitrust Compliance Toolkit**): 主持人為英國Shell國際公司反托拉斯顧問小組，邀請5位報告人說明如后

- 1、荷蘭Unilever法律集團競爭顧問暨ICC遵法及倡議專案小組聯席副主席Anny Tubbs簡報ICC反托拉斯遵法工具書（The ICC Antitrust Compliance Toolkit）。ICC的反托拉斯工作範圍包括：內部建置競爭委員會與反托拉斯遵法及倡議工作小組、持續與管制者對話溝通、促進全球反托拉斯遵法標準的一致性俾協助企業並刺激貿易及投資、主要的目標是為企業建立實用的遵法工具書、工具書應協助所有部門的企業，包括中小企業及大型企業。工具書的內容包括11大項，1)事業應將遵法計畫納入企業文化及政策中；2)實施遵法計畫的組織制度及相關資源；3)瞭解遵法計畫的有效性並確認及控管風險；4)建立反托拉斯遵法相關知識，例如訂定指導手冊並進行員工訓練活動；5)建立事業內部處理反托拉斯議題的制度，例如通報制度；6)內部調查的處理，例如訂定調查原則、由誰來調查；7)採取自律行動，建立內部自律規範（internal disciplinary code）；8)反托拉斯的審慎注意義務（Antitrust due diligence），進行審計評估，瞭解公司是否已執行最佳實務（best practices）或進行實質反托拉斯遵法評估，以瞭解是否已發生或可能會發生違法行為；9)反托拉斯遵法認證；10)遵法誘因，提供哪些誘因可促使內部員工遵法；11)監督並持續改善。
- 2、歐盟競爭總署國際關係組組長Miek van der Wee報告如何促進遵循歐盟競爭法規，如何衡量競爭政策的成功，不是以罰鍰金額來衡量，而是以市場運作功能是否良好來衡量。為何要投資在遵法行動，理由如后：1)主要的責任仍倚賴法律主體；2)可避免不遵法的成本，例如避免事業或個人受重大罰鍰處分，非法協議是無效的且可能引起損害，違法者的負面名聲；3)可獲得好處，例如企業道德、增加正面形象並鼓舞員工士氣、可申請豁免或寬恕。有效的遵法計畫需相關因素配合，包括公司策略規劃、員工參與（瞭解遵法相關知識、以正面誘因及罰責來規範、設立內部通報機制、諮詢及訓練之聯繫窗口）、監督並持續改善、以及違法之處理策略。競爭法主管機關所能做的是，除了提供業界有關遵法計畫之

指導、並鼓勵業界採取遵法計畫（例如參考ICC反托拉斯遵法工具書）外，應該建立明確且一致性規則、與業界及廣泛民眾溝通，使渠等瞭解相關規則及案件決定、並公布執法行動。

- 3、匈牙利競爭局副局長András Tóth報告，從匈牙利經驗談中小企業遵循競爭法之情形。為何匈牙利競爭局特別著重中小企業的遵法情形，主要的理由：1)匈牙利有99%企業是中小企業，佔全國GDP的45%，其勞工數佔全國66%；2)中小企業違法的比例較高，並曾受到歐盟各國的調查；3)中小企業較不瞭解競爭法的內涵；4)中小企業的資源有限，相對的大型企業對競爭法的瞭解較多且有較多資源及誘因採行遵法計畫。匈牙利競爭局在此方面，主要從事教育活動，例如向中小企業宣導競爭法，設立與中小企業溝通的管道，透過競爭局競爭文化中心辦理研討會並邀請中小企業及相關公會參與，設立競爭法遵法網頁等。
- 4、新加坡競爭局助理局長（負責法律執行業務）Toh Han Li報告從新加坡經驗探討反托拉斯遵法及競爭倡議。新加坡競爭局成立於2005年，分階段施行競爭法，反競爭協議（第34條）及濫用支配地位條文（第47條）於2006年1月生效，結合（第54條）及其他法條則於2007年7月生效。競爭局分別於2009年及2012年對各界進行競爭法認知調查，依調查報告，競爭執法者及政府部門對於競爭局的作為是肯定的，但企業界（特別是中小企業）及消費者對於競爭法及競爭局的認知雖有成長，但仍屬偏低，且對於競爭局與媒體及電信管制者間的角色混淆。有關競爭倡議之執行，可分成幾方面說明：1)針對業界提倡遵法計畫、實施寬恕政策、對業界及公會進行宣導；2)針對執法實務界，舉辦競爭活動、研討會、發行E化競爭通訊、透過社交網站（LinkedIn）溝通；3)針對政府部門，設計相關競爭課程及對話、提供競爭建言、溝通業務、共同執行市場研究計畫。目前競爭局面臨的挑戰包括：消費者偏好價格穩定及價格控制，不喜歡價格波動；同業公會與其會員之價格聯合行為有其歷史背景；專門職業人員偏好品質競爭甚於價格；中小企業認為競爭法與其無關；某些產業資訊不足，須加以倡議。
- 5、瑞典Hammarskiöld & Co律師事務所合夥人報告應鼓勵遵法所做的努力。事業為何要遵法，因為遵法是公司道德文化的重要部分、可避免被處罰、透過遵法的努力可降低違法風險。如何鼓勵企業遵法，有幾種方法：1)提供企業獎勵，但須考量執法風險；2)讓企業瞭解沒有統一的作法，無法“以一套方式適用全部”；3)提供更多遵法的方法；4)企業訂定適當

的遵法程序可作為減輕罰責的因素。

肆、ICN會前研討會（Pre-ICN Forum）重點

- 一、鑒於許多新興的經濟體，其內國市場多為少數業者壟斷，造成市場進入障礙，而內國的法律可能扭曲市場競爭、鼓勵卡特爾及獨占的存在；政府政策對特定部門的管制將限制業者進入市場或影響內國業者與外國業者在特定市場競爭的能力等，世界銀行集團之投資環境部門（Investment Climate Department）致力於協助其成員在特定部門移除影響市場競爭的限制規定，並協助其設計及執行特定部門或全國性的競爭政策改革以建立公平競爭的環境，增加反托拉斯政策的有效性。
- 二、世界銀行集團於4月23日舉辦「使市場運作邁向發展：競爭改革議程」研討會，分為2場次討論，主題分別為「競爭政策改革以促進運作良好的市場」、「促進主要部門的競爭－農業綜合企業與航空運輸」。各主題項下分成二項子題討論，包括「促進市場競爭的效果」、「將競爭原則引進政府政策」、「開啓農業綜合企業價值鍊」、「增加關鍵要素市場的競爭－航空運輸」。本次會議約有逾100位代表來自各國競爭法主管機關、國際組織、學術界及律師與會。僅就各場次議題重點說明如后：

（一）第一場：競爭政策改革以促進運作良好的市場（Competition policy reforms to foster well-functioning market），討論的重點為競爭改革在形塑市場的角色扮演，以及在較廣泛的經濟發展議程中競爭政策表現的方法。主持人為世界銀行集團投資環境部門主管Pierre Guislain。

A、子題1：「促進市場競爭的效果」（The effects of promoting market competition）

- 1、世界銀行集團競爭政策小組經濟學家Tania Begazo報告「發展中市場的競爭限制：競爭政策如何增進私部門的發展且使消費者受益」。進行競爭改革的方法，應開放市場及移除市場反競爭規範（移除法定獨占事業、市場家數的限制規定、確保公平競爭的環境）並執行競爭法以解決影響特定市場的議題。依實證資料顯示，在開發中國家競爭法施行的有效性，不必然與競爭法施行經驗之時間相關。主要的原因在於：
1)法律架構不完整（例如制定豁免條款、缺乏足夠的調查權限及工具來偵測反競爭行為、沒有有效的條文規範扭曲的國家補助）；2)執法備受挑戰（例如市場界定沒有替代性概念、進行價格管控、缺乏競爭效果及損害理論的經濟分析、結合申報門檻太低或未設）；3)政府政策未考量競爭政策，政府政策忽略市場競爭效果並扭曲市場（例如實施價

格管控來保護消費者、提供農民補貼及國營事業補助、在某些市場考量安全因素而實施獨家交易權)。促進支持競爭政策有幾個重點，就是解決特定市場的問題、評估潛在利益/成本的影響、不特別關注於法律的不足處，並透過對市場的干預建立信譽、競爭政策應與政府其他政策相連結。

- 2、Lear經濟顧問公司主任Paolo Buccirossi報告「競爭政策對生產力成長的影響」。競爭對生產力有正面的影響，透過競爭可排除較無效率的廠商、減少投資成本、促進更多有效的廠商進入市場。競爭政策影響阻嚇效果的因素，包括：競爭法主管機關有關政治或經濟利益的獨立性、案件決定者與檢察官的分離程度、法律的品質、公司可以預期違法損失的程度、競爭法主管機關的調查權限、競爭法主管機關執行職務時財務與人力資源的品質與數量。以內生成長模型並使用13國22個產業在10年期間的資料進行實證分析，發現競爭政策對整體生產力的成長有正面且顯著的效果，且競爭政策在受規範較少的部門影響較強，競爭政策在各國產業非屬技術領域的影響較大。競爭政策的有效性須仰賴機關及司法制度的品質。
- 3、澳洲競爭及消費者保護委員會（ACCC）主任委員Rod Sims報告「澳洲透過競爭政策改革驅使經濟成長的經驗」。報告的重點有三：1)澳洲競爭政策改革的內容及相關改變；2)改革的好處，就成長與生產力而言；3)競爭政策改革與經濟成長的關聯。1950年澳洲與OECD其他國家的Per capita GDP（PPP）相較位居第4，但1983年已滑落至第14名，且1980年至1990年間，澳洲相對於OECD其他國家的生產力是偏低的。所以澳洲進行競爭政策改革，主要的作為是：限制企業的反競爭行為、修改不合理的限制競爭規範、改革國營事業獨占結構並促進競爭、提供第三者使用樞紐設施、限制獨占訂價行為、促進政府與私人企業的競爭中立性。成功的範例可從電信、電力、鐵路運輸、油品、公路運輸、航空等產業瞭解相關改變。經過改革後，在1995年澳洲GDP成長了5.5%，其中2.2%來自電信、電力、港口及鐵路運輸、油品、城市交通及城市用水等改革；且實質收入也增加了；特定部門的利潤也增加了，例如1990年代至2004年電價下降19%、1996年至2003年電信資費在企業平均下降29%且家戶下降17%、在2000年解除管制後牛奶零售價平均下降5%。在2008年澳洲與OECD其他國家的Per capita GDP（PPP）相較已回升第5。渠認為競爭政策的促進對開發中國家可提供

更多的收益、對於「全國冠軍」(National Champion)的說法很少有任何的好處、開發中國家的競爭政策需要超越狹隘的競爭法執法、開發中國家的競爭法主管機關需要對既得利益者及政府限制進行更多的競爭倡議。競爭改革可以確保經濟的成長並共享競爭改革帶來的好處。

B、子題2：「將競爭原則引進政府政策」(Infusing competition principles in government policies)

- 1、世界銀行集團顧問及J&A Garrigues律師事務所合夥人Jose Luis Buendias Sierra報告「盡量減少扭曲的國家補助：歐盟競爭政策及開發中國家的角色」，傳統的反托拉斯法著重於事業行為所造成的限制，然而國家措施更可能扭曲競爭。歐盟國家補助(State aid)的概念類似於WTO的補助(subsidy)。歐盟對於國家補助的控制有專屬管轄權，歐盟各國則在執行任務時扮演支持的角色。歐盟運作條約(TFEU)第108(3)條規範歐盟國家補助工作的事前通知及停止條款。EU提供國家補助時，判斷是否適用Balancing Test，考慮條件如下：1)補助是否有益於共同利益目標的達成或矯正市場失靈情形；2)將適當的國家補助作為政策工作，補助是否具有刺激效果？補助已限制到最低的必要限制嗎？；3)補助是否限制負面影響？；4)補助的透明化。反競爭的國家措施的控制似乎需要競爭政策保持一致，這種控制在多邊體系較容易控制，像EU，但其對於單純的國家制度也是有益的。國家補助的控制促進成長、投資及工作等扮演重要的角色。
- 2、羅馬尼亞競爭委員會主任委員Bogdan Chiritoiu報告「羅馬尼亞的公平競爭環境」。羅馬尼亞目前面臨處理垂危事業的壓力、國內物價波動的影響、稀少的公共資源需要在政府採購引進競爭，因此需要增加競爭倡議及公平競爭的環境。在確保公平競爭環境方面，EU國家補助的控制對於限制政府行動及競爭中立議題是一項重要的工具，該國透過競爭法的事後適用，處理國營事業競爭中立性議題，例如國家郵政公司濫用支配地位，競爭委員會向管制者建議移除普及服務提供者(郵政公司)進行歧視的可能性法條。羅馬尼亞的競爭倡議，主要在電信、食品零售、專門職業人員、零售銀行引進競爭原則，例如在零售銀行方面，移除所有銀行有關消費者信用貸款提前清償的處罰條款，結果增加客戶的流動性、產生較低的轉換成本且增加市場的競爭。
- 3、突尼西亞律師Donia Hedda Ellouze報告「開放突尼西亞市場的競爭：目

前的工作與面臨的挑戰」。突尼西亞的農產品（例如麵包、麵粉、糖、牛奶、菸草、鹽、咖啡豆、米、馬鈴薯、胡椒、蔥、蛋等）價格仍受管制且排除於競爭機制，專門職業人員仍有市場進入障礙、最低報酬管制、廣告限制、排他條款等情形。突尼西亞的產業仍由政府所控制，在油品、電力、電信、航空運輸、鐵路運輸等19個部門至少各有一家國營事業，且許多部門的國營事業市占率在相關市場達50%以上。在觀光及運輸市場的競爭限制甚多、缺乏競爭中立性，將移除不必要的限制規定、消除對國營事業的優惠措施等。競爭改革亦可對私部門產生影響，雖然投資法規聲明投資是自由的，但限制仍在，應消除優惠待遇及其相關規定，且限制外國投資者有權獲得旅館及餐廳的規定亦應移除。

(一) 第二場：促進關鍵部門的競爭－農業綜合企業與航空運輸 (**Promoting competition in key sectors: agribusiness and air transport**)，討論的重點為關鍵部門開放市場競爭的方法，並著重於農業綜合企業與航空運輸。主持人為世界銀行集團資深金融經濟學家**Marcin Piatkowski**。

A、子題1：「開啓農業綜合企業價值鍊」(Unlocking agribusiness value chains)

1、世界銀行集團經濟學家Paul Brenton報告「非洲能協助餵養非洲－移除在糧食區域競爭的障礙」。非洲各區需求的增加將由進口來滿足，預計2020年各主要城市的需求將是現在的二倍。解決非洲內部問題可能需要增加產量且區域貿易是重要的，但貿易障礙被低估且整體價值鍊缺乏競爭。舉例說明糧食價值鍊的元素包括：產量（貿易障礙限制種子和肥料進入市場）、運輸（運輸卡特爾及路障導致成本升高）、國界（品質標準的規定可能阻礙貿易）、批發/零售市場（經銷服務與貧窮生產者及消費者無法連結）。非洲農民支付過高的肥料價格，但主管機關著重於收入的增加而非促進貿易及競爭。非洲未來應進行法律改革以確保競爭、政府干預要有明確的原則。

2、美國國際發展機構資深商法顧問Nicholas Klissas報告「競爭政策與糧食安全」。William Lewis於「The Power of Productivity」書中提到「經濟進步依賴於提高生產力，這取決於不扭曲的競爭。當政府的政策限制競爭時，即使是無意的，效率較高的企業並不能取代效率較低的企業。經濟成長將遲緩且國家仍然貧窮。」一個優良的環境對於糧食安全是重要的。農業成長依賴的不僅僅是糧食的自給自足，更多是技術與科學”綠

色革命”的突破。經濟成長和收入增加是減少糧食不安全的最有力的催化劑。對商業有利的環境，或對“農業綜合企業有利的環境”是解決問題的一個關鍵元素。例如在墨西哥，市場的壟斷不僅惡化該國的競爭力，而且也惡化該國收入的分配。國際發展機構出版的AgCLIR (Agricultural Commercial, Legal & Institutional Reform) 工具書可用來評估有利的環境及從事農業綜合企業的可能性，該工具書也提到公平競爭議題。公平競爭著眼於農業部門“競爭的文化”，書中以9個國家為例，討論2個主題，一為限制競爭的商業行為（例如卡特爾、固定價格、區域分配），另一為政府政策增加競爭的負擔（例如特許議題，以及種子、化肥、農藥等投入要素市場缺乏競爭等議題，以及使用投入要素、進入市場及商業機會的保護）。

- 3、肯亞競爭法主管機關首長Francis Wang'ombe Kariuki報告「促進肯亞農業綜合企業市場的競爭：對貧窮的影響」，肯亞農業部門收入佔全國GDP24%、農產品占出口總值57%、從事農業之人口占全國員工17.02%。農業部門面臨的主要挑戰為：供應鍊的不足、進入投入要素市場的限制、過時的管制架構、扭曲市場的價值鍊、農民的生產力低且支付投入要素的價格過高、終端消費者支付的價格也高，結果農民變貧窮、消費者也受到影響。以玉蜀黍市場為例，低收入戶的玉蜀黍消費量佔9%、作物銷售收入的33%來自貧戶，磨粉業務集中於同一家族、磨粉公會建議售價，結果磨粉業者獲得高額利潤。經過競爭法主管機關調查後，處分業者並命其停止價格聯合行為，另針對農業綜合企業的價格管控事宜進行競爭倡議。

B、子題2：「增加關鍵要素市場的競爭－航空運輸」(Increasing competition in key input markets: air transportation)

- 1、摩洛哥競爭委員會法律顧問Mohamed Abouelaziz報告「國際航空運輸自由化的影響：以摩洛哥為例」。自2004年起，摩洛哥開始進行航空市場自由化，相關措施包括：進行雙邊航空運輸協定的新談判，去除航空公司座位數、航班頻率及定價的限制；與其他國家簽署新的航空協議；成立委員會進行航班時刻分配；地勤服務活動的自由化（已頒發4個牌照）；採取非歧視性機場收費誘因以鼓勵創造新航線；簡化航空公司的發牌程序。在2006年與歐盟進行開放航權協議。自由化政策實施後的影響：1)營運家數增加（有22家外國公司加入摩洛哥航空市場並提供定期航班，3家新的內國廉價航空公司加入）；2)客運量隨之成長（從1998至

2010年，由4萬2千人增為13萬7千人，平均成長10.55%)；3)航空公司受到影響（市場結構並無顯著改變、國內既有業者的市占率雖下降但客運量增加，從2003年的61%至2013年的65%、內國與外國航空公司有類似的增長率)；4)每週航班數增加（在2003年至2012年間12%的年度成長率可創造643額外航班)；5)預估對經濟有正面的影響。

- 2、墨西哥聯邦競爭委員會機構關係及國際事務處處長Paolo Benedetti報告「促進墨西哥航空運輸市場的競爭」。近年來墨西哥航空運輸市場的競爭已提高了，移除人為障礙後客運量增加且市場競爭使得票價變低。今日墨西哥市國際機場的主要競爭瓶頸在於航班時刻分配（allocation of slots），但以目前的標準來解決問題是顯然不足的且不能促進競爭（例如目前的規範可能發生對航班時刻的需求超過供給，但機場/時間並未聲明是擁擠的；在非擁擠時段，既有業者可以阻礙新的競爭者進入市場或擴大既有市場；在機場尖峰時段，撤回及拍賣航班時刻的期限太長）。由於航空市場缺乏執法規範，導致消費者的成本提高。如何促進航班時刻分配更有效率，應採取經濟標準來宣布擁擠時段、在非擁擠時段要防止市場封鎖、聲明取消航班時刻的理由並使其更有效率、提高航班時刻分配計畫營運資訊之透明度、在機場尖峰時段以簡易程序拍賣航班時刻等。
- 3、巴基斯坦競爭委員會委員Joseph Wilson報告「巴基斯坦促進航空運輸競爭的經驗」。巴基斯坦於1970年施行獨占及限制交易行為法令，於2007年10月修法將國營事業納入規範，並於2010年更名為競爭法。巴基斯坦國籍航空公司僅有3家，其中1家為巴基斯坦國際航空公司(Pakistan International Airlines, PIA)政府持有90%股權，另2家則為民營航空公司，該3家業者均有飛航國際及國內航線。並以競爭委員會處理PIA Hajj票價案例加以說明。競爭委員會從媒體的報導發現PIA對Hajj（赴麥加朝聖的回教徒）收取過高的票價，並針對居住於南、北之旅客收取不同的費用等濫用市場優勢地位情事，以及PIA與沙特阿拉伯航空公司（Saudi Arabian Airline）簽有配額共享協議，違反競爭法協議禁止規定。

伍、ICN第12屆年會會議重點（會議議程如附錄）：

4月24日至26日舉辦ICN第12屆年會，本次會議依例採取大會（Plenary）及分組討論（breakout session）方式交叉進行，計有10場大會場次及30場分組討論場次。大會場次由全體與會人員參加，並以主持人提問、與談人

提出看法的方式進行，不開放與會者討論；另與會者可自由決定擬參加之分組，並由各小組主持人協助研討（由於分組討論係同一時間進行6場，僅就本會參與部分說明於后）。本次會議展示了ICN各工作小組（包括倡議、機關成效、卡特爾、結合及單方行為）之年度工作成果，以及ICN最近在「國際執法合作」（主要為現行合作架構的優點及限制）及「與法院及法官共識」（包括有效的案件決定、如何在競爭案件呈現經濟證據、競爭法主管機關如何與法院及法官溝通）計畫之工作內容。

會議首先由波蘭總統 Bronisław Komorowski先生、波蘭競爭及消費者保護局局長 Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel女士及ICN執委會主席及墨西哥聯邦競爭委員會主任委員Eduardo Pérez Motta進行開幕致詞。各場重點內容及本會人員所參與之分組討論過程如下：

(一)大會場次：競爭作為全球首要議程－迎向經濟福祉之大道(Competition at the top of the global agenda – the road to the economic welfare) ?

EU負責競爭政策副主席及競爭委員Joaquín ALMUNIA先生進行專題演講「全球化對競爭管制的漸進壓力」(The evolutionary pressure of globalisation on competition control)，呼籲各國政府在應對經濟持續動盪之際，應抵禦任何不利競爭法的衝動，並轉而支持競爭法執法及其創造的經濟好處。競爭執法必須考慮我們的經濟及社會所面臨的挑戰。當ICN在2001年成立，它的目的是促進競爭法主管機關間的合作，包括新興市場和開發中國家。第一屆ICN會議迄今12年來，許多的變化對於競爭政策的優先事項和工具產生了深遠的影響力：1)我們看到技術的革新繼續推動數位經濟的擴張；2)我們看到服務業的成長、自由化浪潮和網絡產業的私有化；3)我們看到氣候的變化，及其在全球議程上升的因應策略，與傳統產業的結果。但是，我們這個時代最顯著的特徵是世界各國經濟整合的增加、世界貿易的擴張，然而全球化最大的影響，不僅是競爭法主管機關，而是新的經濟players在國際舞台上的崛起。當然全球化也會帶來挑戰與風險，我們應該要評估其優點及缺點，但不要忘記我們一起工作是為了對全球市場促進制定一套原則、規定及最佳典範。

在2007年至2012年間，國際合作在單方行為案件增加了30%，結合案件增加了35%，卡特爾案件增加了15%。我們必須學習如何在這條道路上繼續努力。例如，去(2012)年OECD/ ICN聯合擬具國際合作問卷以調查競爭法主管機關間在執法案件/調查的國際合作現行做法等，調查結

果發現，當結合申報人未簽署保密權利拋棄聲明，競爭法主管機關間不容易交換機密資訊。甚至當他們提供保密權利拋棄聲明，也可能會排除某些競爭法主管機關或受限於程序問題。其他常見的合作障礙，包括所謂的封殺法（blocking statutes），也就是說，法律禁止本國公司自願性回應外國競爭法主管機關的資訊請求，或要求他們事先獲得核准。去年，吸引了許多新聞媒體報導的例子是俄羅斯的總統令，也就是俄羅斯天然氣工業股份公司Gazprom的商業行為被外國競爭法主管機關調查。國際合作也有實務上的差距，例如調查程序的不同時間表，以及執法行動及政策發展缺乏透明化，將阻礙合作。渠希望ICN能處理這些議題，並與OECD致力於改善機密資訊交換的議題。渠鼓勵大家繼續努力，例如結合作小組可改進對個別案件處理的合作架構，並提供競爭法主管機關相關指導。渠認為開放市場、充滿活力的競爭、以及全球公平的競爭環境比以往任何時候都重要。

就競爭法主管機關而言，必須繼續顧及內國的情況，使執法行動是有效率的。我們也應集中資源在最有可能傷害消費者及整體經濟環的案件。競爭法主管機關應對企業倡議遵法的文化，並使社會支持競爭法主管機關的工作。透明化和倡議應該成為競爭法主管機關的行動核心。

（二）特別計畫：與法院及法官共事（Working with courts & judges）

在2011年，ICN執委會決定著手一項計畫，其目的是分析法官與競爭法主管機關間的關係並確認雙方在某些領域的狀態，提供各國有用的實務做法。波蘭競爭及消費者保護局主動認領該項計畫，透過ICN45個會員機關填覆之問卷進行彙整分析，作為本年ICN年會的特別計畫「與法院及法官共事」。

各國回覆內容提供了競爭決定被提起上訴時的程序、法院及法官處理競爭案件的資訊、不同國家的法律制度、競爭法主管機關如何草擬決定以及如何向法院辯護案件，特別是經濟證據的使用、以及競爭法主管機關與法官溝通時被要求說明有問題的部分。各國問卷資料的彙整內容及分析文件已放置於ICN年會網站（<http://icnwarsaw2013.org>）供大家參考。

本場次主持人為波蘭競爭及消費者保護局局長 Małgorzata

Krasnodebska-Tomkiel，與談人爲美國聯邦交易委員會主任委員Edith Ramirez、英國公平交易局局長Phillip Collins、歐盟法院法官Nicholas James Forwood、巴西經濟防禦管理委員會主任委員Vinicius Carvalho、義大利競爭局主秘Roberto Chieppa等5位。與談重點如后：

- 1、美國以Office Depot與Staples結合案爲例說明聯邦交易委員會以計量證據分析Staples與Office Depot在不同城市之消耗性辦公用品超級連鎖店的價格變動情形，估算結合後價格上漲幅度的淨效果是低於效率效果，本案禁止結合後Staples與Office Depot在美加兩地之總店數均有增加。本案價格資訊的取得可以用來直接評估結合後價格的變動，而這些證據顯示競爭對於訂價的影響。
- 2、英國公平交易局目前面臨的挑戰是向法庭說明市場效果理論，而經濟理論的論述必須以簡單的語言向法官說明使其瞭解並不容易，程序的議題是可以解決的。歐盟法院法官認爲競爭法主管機關應該檢視整個案件的事實證據，並全力以赴向法官證明其案件決定。巴西則表示該國競爭法主管機關與法院及法官間有良好的對話管道，主要是透過競爭倡議，例如共同舉辦會議或舉辦法官訓練研討會，使法官瞭解競爭法主管機關的決定。

(三) 倡議工作小組大會場次：競爭倡議與改革 (Competition advocacy and reform)

主持人爲瑞典競爭局局長Dan Sjöblom，與談人爲荷蘭消費者與市場委員會主任委員Chris Fonteijn、法國競爭委員會主任委員Bruno Lasserre、義大利競爭局局長Giovanni Pitruzzella、西班牙經濟防禦管理委員會主任委員Carlos Ragazzo、葡萄牙競爭局局長Manual Sebastião等5位，發言重點如后：

- 1、法國認爲競爭法主管機關必須讓政府部會及政治人士知道競爭法主管機關在做哪些事、參與哪些活動，愈早進行倡議工作可能是有效的。在經濟危機時期，沒有人想要更多的競爭改革，此時競爭法主管機關能做的是：說服大眾瞭解競爭的好處、在國會的各會議向立法者解釋競爭議題、選擇與消費者商品或服務有關的案例進行宣導、並投入資源進行與經濟證據相關的研究。
- 2、義大利說明競爭法修法後的經驗，競爭局被賦予更大的權限來處理競爭案件，也採取各種管道向大眾進行倡議活動，且透過修法使競爭局成爲

獨立機關。一個獨立的競爭法主管機關須排除政治決策對其的影響，因此競爭法主管機關應努力維持其獨立性，而競爭法主管機關通常在政府制定政策改革時被消耗，因此競爭法主管機關應在執法、市場研究、競爭倡議方面努力。

- 3、葡萄牙認為，當法律的規範不足時，競爭法主管機關的權限將被限制，修法將能改善現況。競爭法主管機關應隨時準備向政府部門進行倡議，在立法過程中與立法者進行面對面溝通才可能有好的結果。

最後主持人請大會全體與會者就問題「當政策主張與競爭法衝突時，您認為下列哪一種方法最有效：1、強制須與競爭法主管機關進行協商；2、賦予權限審查法規草案或現行法規；3、有權制止或依法挑戰政府法規」進行按鈕回答，統計結果「答案1者佔49%；答案2者佔28%；答案3者佔23%」。

(四) 分組討論「與法院及法官進行對話」議題 (breakout session「Dialogue with courts and judges」)

主持人為OECD「競爭委員會」主席及法國最高法院法官Frédéric Jenny，與談人為歐盟競爭總署處長Carles Esteva Mosso、智利競爭法庭法官Radoslav Depolo、西班牙國家競爭委員會處長Rafael Coloma、歐盟法院法官Marc Barennes、波蘭華沙上訴法院法官Ewa Stefańska等5人。本議題分成2個主題討論：1)與法院及法官對話的機會：包括正式及非正式合作關係、審查過程；2)法官審查競爭法主管機關的決定：如何協助缺乏競爭法專業知識的法官。與談重點如后：

- 1、西班牙說明該國國家競爭委員會如何進行法官訓練計畫並促進雙方瞭解之情形。國家競爭委員會(CNC)分別於2004年至2007年間及2012年與司法監理機構簽署合作協議(collaboration agreement)，而司法監理機構(CGPI)保證法官的獨立性，並對法官進行培訓。理由是該國新的競爭法於2007年施行，該法也允許私的執法(private enforcement)，受害者可請求損害賠償。最主要的理由是法官被任命為CNC的主任委員。協議的內容包括資訊交換與訓練。所謂的資訊交換是指CNC每3個月提供其所有過去及目前的決定，而CGPI則提供每個法院駁回CNC的判決以及任何法院有關競爭與私的執法行動有關的判決。所謂的訓練是指競爭法主管機關與法官之間進行雙向訓練活動，透過國內外研討會或各項會

議、活動交換經驗與瞭解方法論及法學論點。

- 2、對法官進行訓練，並非指由競爭法主管機關來培訓法官，可以透過學術機構或公會對法官進行訓練活動。活動的目的是競爭法主管機關與法官之間可以交換意見並進行雙向對話。又競爭法主管機關介入案件的調查時應採用法律專家及經濟專家的意見，將可促進有效的案件決定，而競爭法主管機關在擬具決定時，可對案件自我交相詰問，以避免案件訴訟遭法官的反對。
- 3、法院審查競爭法主管機關的決定，主要審查該決定是否缺乏論據，是否有足夠的證據包括經濟證據支持，以及是否錯誤解釋法規。而法院有其審查標準，但審查標準為何？即法院不能超出標準的權力來審查競爭法主管機關的決定。在過去幾年，法院對於技術性及經濟論證案件的審查有限，僅修正罰鍰金額，看起來競爭法主管機關擬具之案件決定將更容易獲得法院的支持。

主持人認為如果沒有法官培訓計畫，競爭法主管機關至少須能與法官進行對話，並且須尊重非競爭法專業的法官。

(五) 機關成效工作小組大會場次：調查過程 (Agency effective working group plenary: Investigative process)

主持人為美國聯邦交易委員會國際事務處處長Randolph Tritell，與談人為歐盟競爭總署署長Alexander Italianer、德國聯邦卡特爾署署長及ICN執委會副主席Andreas Mundt、智利國家經濟檢察署副經濟檢察官Jaime Barahona、加拿大Bennett Jones律師事務所合夥人Sheridan Scott、美國Morrison & Foerster律師事務所合夥人Kei Amemiya等5人。主持人提問：**1)調查工具**—調查工具使分析具體化或分析形成調查工具？；**2)反托拉斯領域的透明化**—當調查透明化及行政制度是來自金星，而訴訟制度是來自火星，那麼透明化是有層次的：結合>支配地位>聯合行為；**3)透明化的方法**—透明化是一門科學或是一門藝術；**4)透明化的限制**—衡酌透明化是①一種實力、②一種弱點、③一種矛盾、④以上皆是，競爭法主管機關與當事人同意透明化的起點是“你先做 (you go first)”。與談人發言重點如后：

- 1、德國認為競爭法主管機關必須清楚知道自己需要哪一類調查工具，例如訴訟、寬恕政策、拂曉突擊，以及程序上的規定為何。透明化可以協助

這些規定、寬恕政策的執行。程序的透明化、可預測性及當事人的基本權利是非常重要的，競爭法主管機關必須謹記在心。又透明化是一門科學也是一門藝術，在程序透明化方面，德國並無相關數據（例如會議、與當事人聯絡電話等）可以提供。

- 2、智利認為競爭法主管機關必須知道為何及如何選擇調查工具。在卡特爾及結合案件的執法制度的透明化是重要的，且調查顯示不同執法行動間的透明化是沒有差異的。
- 3、歐盟認為透明化應有不同的層次，這些層次包括：1)特別是卡特爾及寬恕政策的法律措施；2)基本的法律規定；3)在結合、卡特爾與支配地位案件等某種程度的透明化。
- 4、加拿大認為在案件訴訟階段，當事人不須對外揭露案關資訊，這對當事人是有好處的，但相對的公眾或第三人可能想要瞭解案件相關資訊，所以如何平衡當事人在合法訴訟程序權利及資訊揭露的議題，是我們需要思考的。在結合案件程序的透明化，渠認為較無異議，但渠關注的是卡特爾案件的透明化議題。競爭法主管機關雖有提供當事人可以閱覽文件的權利，但渠建議能提供當事人充分的時間來消化這些資訊以提供答辯。

(六) 結合工作小組大會場次：「結合審查的經濟分析：趨勢與政策議題 (Economic analysis in merger review : trends & policy issues)」

主持人為印度競爭委員會主任委員Ashok Chawla，與談人為加拿大競爭局代理局長John Pecman、英國公平交易局執行長Clive Maxwell、歐盟競爭總署副署長Bernd Langeheine、美國聯邦交易委員會經濟局局長Howard Shelanski，發言重點如后：

- 1、主持人請各位與會者就問題1「競爭法主管機關是否在結合案件給予太多的複雜分析？」進行現場按鈕回答，統計結果「回答“Yes”者佔28%、回答“No”者佔65%、回答“Don't know”者佔7%」。
- 2、美國說明不論是量化證據或質化證據，競爭法主管機關在進行結合審查時應檢視不同的證據類型，進行內部經濟分析，從經濟分析的角度來檢視證據之間是否有衝突，可以協助案件的決定，而如何應用及處理經濟證據，仍有賴於競爭法主管機關的能力建置及經驗累積。
- 3、主席請各位與會者續就問題2「競爭法主管機關是否曾挑戰只擁有質化證據的結合案？」進行按鈕回答，統計結果「回答“Yes”者佔65%、回答“No”

者佔35%」。

- 4、歐盟說明歐盟使用閱卷室（data rooms）及保密路徑（confidentiality rings），結合事業以外的第三人可以利用“data rooms”來獲取案件資訊。渠建議競爭法主管機關可設置閱覽室，並應對資訊的分享制定相關規則，以平衡合法訴訟程序權利及保障結合過程中揭露機密資訊的需要。

（七）結合工作小組分組討論：經濟證據的評估（Evaluation of Economic Evidence）議題

主持人為本會蔡委員蕙安，與談人為德國聯邦卡特爾署競爭政策的經濟議題部門（G3）主管Christian Ewald、南非競爭委員會處長Ibrahim Bah，小組指導員為愛爾蘭經濟及社會研究機構研究教授Paul Gorecki。討論重點如后：

- 1、蔡委員說明在結合審查的經濟證據包括：界定市場（例如彈性估計、價格相關係數法、案例研究等）、涉案事業的競爭限制、評估結合的影響。本議題主要討論經濟證據發展的現行實務及不同的方法，並以結合工作小組改寫之第4章「ICN結合審查的調查技術手冊－經濟學者及競爭分析證據在結合分析的角色」成果報告為討論基礎。
- 2、德國報告在結合決定的法律過程中有效整合經濟分析的挑戰。聯邦卡特爾署面臨的挑戰包括：1）分析市場特徵與結合對競爭的影響；2）進行經濟分析/經濟證據；3）損害理論運用的一致性，並評估實證證據/事實，而分析/證據的證明價值proactive value是關鍵所在；4）確保高品質的“法庭的競爭經濟學”（forensic competition economics）；5）產生“正確”的最終決定及執法。我們常用各種的量化方法來進行經濟分析，在法院當經濟證據的證明價值的複雜性增加時，律師及法官對於案件的理解度將降低，因此需要有效的機制來進行分析。德國聯邦卡特爾署為解決此問題，於2010年10月出版「專家經濟意見的最佳實務」（Best Practice for Expert Economic Opinions），作為競爭法主管機關及結合當事人之律師提出經濟證據的參考。
- 3、南非報告該國對於經濟證據的評估經驗。南非的競爭法第12A(2)規定經濟分析的適用，業者通常所提供的質化資訊包括：策略文件、產業調查、消費者、公會、競爭者與產業專家的意見；量化的技術則多採用時間序列資料分析、價格相關係數分析、移轉率分析、結合模擬分析。並以最近處理之結合案例加以說明，例如Nestle/Pfizer嬰兒食品案，量化證據

採用結合模擬及自然實驗法分析，並同時使用質化證據進行分析。結合分析並不總是需要複雜的結合模型，質化分析也非常重要。在複雜的結合訴訟案件，南非競爭法主管機關會向法院說明交易的理由、市場特徵及動態，使法官理解。

(八) 結合工作小組分組討論：「結合矯正措施：挑戰與機會」(Meger remedies : challenges and opportunities) 議題

主持人為美國Bingham McCutchen律師事務所合夥人Ted Henneberry，與談人為義大利競爭局副主任秘書Ombretta Main、法國競爭委員會主任委員辦公室主任Liza Bellulo，小組指導員為本會綜合規劃處國際事務官員劉視察紹貞、比利時Allen & Overy律師事務所合夥人Jürgen Schindler。討論重點如后：

- 1、主持人說明結合的補救措施對結合管制是重要的。ICN於2005年出版之結合矯正措施工作報告可作為各國執法的參考，以協助競爭法主管機關談判、設計和執行補救措施。日益增加的跨國結合案及市場全球化趨勢，各國競爭法主管機關間在此方面的合作及協調是很重要的，例如最近歐盟處理技術部門的授權案件。本議題將討論跨國結合矯正措施、行為面及結構面矯正措施之使用、結合矯正措施的執行。
- 2、義大利報告成功的結合矯正措施在於能處理競爭疑慮，而非考量應使用行為面或結構面矯正措施。義大利偏好使用結構面矯正措施，但為了使矯正措施的有效性最大化，會同時使用行為面及結構面矯正措施。最近在Unipol-Fonsai結合案中，即使用兩種矯正措施。在結構/行為面矯正措施的執行方面，會考慮相關的議題（即如何界定受託人的職責和義務；需要確認受託人、結合當事人與反托拉斯機構之間的關係，特別是確保必要的獨立受託人；影響購買者選擇的各種因素）。義大利約有60%結合案件進入第二階段的審查，其中50%附加矯正措施，25%被禁止，25%同意未附加補救措施。在EU的合作架構下，義大利已與其他競爭法機關進行跨國結合案件矯正措施之評估。
- 3、法國報告由於競爭委員會成立僅數年，在跨國結合案件的處理經驗甚少。採用行為面矯正措施的主要理由在於：1) 案件組合（經濟部門）；2) 評估適當的矯正措施，以回應競爭疑慮，考量案件所有情況，特別是經濟和法律問題；及3) 比例原則的要求。目前行為面矯正措施已作

為結構面補救措施的輔助。目前法國擬更新其處理原則，並對外徵詢公眾的意見，其重點是增加遵循資產拆解矯正措施的誘因，以解決事前而非事後風險，並定義一個受託人被委任的模型、在當事人未遵守矯正措施承諾的情況下，加以處罰或撤銷原決定。2009年以來，法國附加矯正措施的案例有29件，其中只有4%的案件，處以罰鍰來強制業者執行矯正措施，目前沒有撤銷原決定的情形。

- 4、我國報告本會在處理跨國結合案件的經驗甚少。實務上結合案件的處理皆曾採用行為面及結構面矯正措施，由於我國是小型經濟體，選擇採用行為面矯正措施來促進競爭會較結構面矯正措施來得容易。本會較常使用之行為面矯正措施，有四大類型，例如要求事業在結合後不得濫用市場支配地位不當決定價格或從事限制競爭行為。為監督矯正措施之執行，本會要求結合當事人須在指定時間內向本會定期提交書面資料（例如市場結構報告、營運計畫）及相關資訊。又本會所附加的結構面矯正措施，通常是要求結合當事人限制股權或限制董監事人員的任命，但從未附加拆解資產的結構面矯正措施。
- 5、比利時則從事業的角度提供意見，公司面臨跨境結合矯正措施有許多問題，例如時間、一致性與權利的平衡等，故不能課予公司過多的負擔。在時間方面，申報事業有一定的責任在可能及合理的情況下整合各國不同的申報程序。然而，許多不同的申報制度、申報格式和審查時限，使這種協調變得非常困難。關於一致性，競爭法主管機關間的合作應確保課予事業的義務是沒有衝突的。最後，競爭法主管機關應該找到平衡點，所附加的補救措施，必須確保事業可以合理地履行跨國結合案件的矯正措施。

會中有些國家表示，ICN在結合的補救措施方面，可以從事進一步的工作。各國競爭法主管機關可能依據自己的考量而採取互有衝突的矯正措施，其理由很多，有可能是效率、執行成本過高等等。為了避免不同司法管轄領域在矯正措施的設計及執行的衝突，建議ICN可建立合作機制，以解決競爭法主管機關與業者在這方面的問題。

(九) 單方行為工作小組大會場次：獨家交易 (Unilateral conduct working group plenary : exclusive dealing)

主持人為加拿大Bennett Jones律師事務所合夥人Melanie Aitken，與談人

為歐盟競爭總署首席競爭經濟學家Kai-Uwe Kühn、土耳其競爭局副局長Ali Ihsan Caglayan、美國Covington & Burling律師事務所合夥人Tomas Barnett、比利時Freshfields Bruckhaus Deringer律師事務所合夥人Frank Montag等四人。與談重點如后：

- 1、主持人詢問是否一項獨家交易協議造成40%的相關市場被封鎖時，應推定該協議為違法；倘該獨家交易協議造成低於20%的市場被封鎖時，是否應推定該協議是合法。美國說明基於競爭法主管機關內部資源有限的考量，建議可以設定百分比門檻，這樣對於案件的處理會更有論據。門檻的設定對執法是有助益的，但問題是要設定多少百分比門檻才適當。如果必須要設定，渠認為應提高門檻至50%才能推定是違法行爲，或許安全港（safe harbor）的設計較推定規則更佳。
- 2、主持人詢問問題「一項獨家交易協議（exclusive dealing agreement）由一家具有市場力公司持有，該協議幾乎總是競爭性的」，並請與會者現場按鈕回答，統計結果「贊成者佔32%、不贊成者佔61%、不知道者佔7%」。

(十) 單方行爲工作小組分組討論：哪些單方行爲標準可適用於開發中國家及新興市場（What unilateral conduct standards should be applied in developing countries and merging markets?）

主持人為我國中原大學財經法律系陳副教授志民，與談人為美國紐約大學法學院教授Eleanor Fox、OECD資深經濟學家Sean Ennis、波札那競爭局法律及執行處處長Ducan Morotsi、新加坡競爭委員會商業及經濟處處長Herbert Fung等4位。討論重點如后：

- 1、主持人說明這個問題可以從兩方面來思考，1)當複雜的反托拉斯分析技術可以完美運作，而這些技術如果在規則或標準的制定是以市場過度樂觀的看法為基礎時，可能就不重要。開發中國家缺乏資源和經驗，經常需要從已開發國家所建置的規則或標準來適當應用這些技術。又貪污、徇私枉法、任用親信更可能發生在開發中國家，因此難以考量已開發國家的標準和規則。2)開發中國家獨特的市場結構及特色，相同的違法行爲在這些國家有更嚴重的危害，其適用已開發國家的規則及標準往往是適得其反且容易出錯。因此可能需要更簡單的規則。
- 2、新加坡說明單方及排他行爲往往帶有某種抗衡的效率利得。然而有必要採取經濟/以效果為基礎/合理原則的方法，來測試市場力與反競爭效

果。利用經濟檢測可以推估單方行為被誤判及誤信的情形。不同國家使用經濟檢測來處理單方行為，其結果可能是不同的。即使在小型的已開發國家，如新加坡，完全以效果為基礎的分析（effect-based approach）是有風險的，可能導致低度執法，造成消費者福利與經濟效率之損失。

- 3、波札那說明該國在2011年設立競爭法主管機關，該國依法獨占廠商可豁免於競爭法的適用。處理單方行為案件，可以採用結構檢測，亦可採用行為檢測。由於有些案件涉及任用親信（cronyism）及政治贊助等因素，使得競爭法主管機關難以處理投標人間共謀案。在該國單方面行為，即使有反競爭的效果，也可依據競爭法第30(2)條證明是正當的行為，這使得競爭法主管機關很難處理單方面行為。因此在開發中國家的經濟及非經濟因素大大增加了處理單方行為的風險。
- 4、OECD說明，談到開發中國家與已開發國家在執法上的整合，我們須瞭解標準（standard）與法律檢測（legal test）的差異為何。這些差異在本質上，可能是經濟問題、總體經濟、GDP、市場大小、人口數...等等。賄賂可能受到法律制度的挑戰。由於特許、賄賂等等市場進入障礙的非經濟因素可能會影響單方行為的分析，渠認為在開發中國家可採用不同類型的執法，可使用較低的證明標準(standard of proof)，特別是在國際產品。建議開發中國家可以採用較簡單的規則來處理單方行為案件，例如事業之市場占有率達30%即可視為具有市場支配地位。
- 5、Eleanor Fox教授說明開發中國家在單方行為是否需要不同的標準。開發中國家與已開發國家有不同的背景環境，開發中國家面臨許多經濟及非經濟問題，例如專有、關說、賄賂、任用親信、特許、在糧食上壓榨高價格並降低生產，這些因素有可能會造成市場進入障礙。而遊說政府的情形大大超過反托拉斯豁免的情形。已開發國家例如美國及歐盟，是基於很多的市場經驗來制定規則及推定。如果某些方法在已開發中國家是有缺點的，那對開發中國家而言將花費更多的成本，而且這些方法將不容易改變。這些國家有些特別的情況，如果干預具市場支配地位公司是必要的，特別是干預藉由特權及任用親信而濫用市場支配地位的國營事業。那麼制定一些簡單的規則和標準使事業可以進入市場是需要的。有些開發中國家在支配地位行為最大的問題是沒有發生“傳統”的濫用市場支配地位的案例，因為他們涉及的是同謀狀態。因此建議開發中國家可以訂一些較為簡單的規則/標準，並應探討

競爭法可以禁止私人公司從政府取得反競爭特權，或禁止這些特權的使用到何種程度。

(十一)單方行爲工作小組分組討論：單方行爲的正當理由及抗辯(Justifications and defenses for unilateral conduct)

主持人爲土耳其伊斯坦堡 Bilgi 大學助理教授 Kerem Cem Sanli，與談人爲匈牙利 Baker & McKenzie 法律事務所合夥人 Zoltan Hegymegi-Barakonyi、世界智慧財產權組織顧問 Giovanni Napolitano、加拿大英屬哥倫比亞大學商學院資深副院長 Thomas Ross、本會蔡委員蕙安等。討論重點如后：

- 1、匈牙利說明歐盟第 102 條(82 條)禁止支配地位的濫用。依據判例法，歐盟法院並不接受拒絕交易行爲 (United Brands 案)、排他忠誠折扣行爲 (Irish Sugar 案)、低於成本但選擇性降價行爲。歐盟亦訂定執法優先性處理原則 (Enforcement Priorities Guidelines)，但未提及競爭抗辯，當濫用行爲有反競爭封鎖 (anti-competitive foreclosure) 時，歐盟會介入處理調查。
- 2、世界智慧財產權組織表示，智慧財產權賦予智慧財產 (專利，版權等) 絕對的保護。智慧財產的保護可以協助權利人負擔相關產品開發和行銷的費用，智慧財產權也賦予市場有創造新產品的競爭壓力，如果實施強制授權，那麼有可能減少研發的投資。轉售價格維持 (RPM) 將保證零售商有足夠的資源投資於服務或商品促銷，雖然品牌內 (intra-brand) 的競爭可能會減少，但 RPM 鼓勵品牌間的競爭與市場進入，並減少搭便車行爲。與智慧財產權相關的議題，特別是關於有效的反托拉斯執法，可作爲單方行爲工作小組目前及長期工作計劃 (獨家交易/單一品牌) 的一部分。
- 3、我國說明公平交易法第 10 條禁止事業濫用支配地位行爲、第 19 條禁止事業爲限制競爭或妨礙公平競爭之虞行爲 (例如杯葛、獨家交易、搭售、拒絕交易)。並以太平洋崇光百貨股份有限公司於其單方制定之專櫃廠商合約書中，增訂營業區域限制條文、關貿網路公司實施「通關網路服務優惠方案」之忠誠折扣違反公平交易法第 10 條爲例說明。最後說明如何應用經濟方法來分析單方行爲。
- 4、加拿大介紹 5 種經濟方法來分析廠商之反競爭排除/封鎖行爲，包括利潤犧牲法 (profit sacrifice test)、無經濟意義法 (non economic sense test)、同等效率廠商法 (equally efficient firm test)、消費者福祉平衡法

(consumer welfare balancing tests)、Elhauge效率法 (Elhauge efficiency test)。評估廠商有無優勢地位，考量相關市場的界定、進入障礙與市場力量。一般考量單方行為的靜態效率觀點，包括效率的動機、風險的分攤、價格歧視、品質控制等。

(十二)經濟學家意見交換分組討論場次(Economist exchange breakout session)

主持人為瑞典競爭局副首席經濟學家Martin Mandorff與加拿大英屬哥倫比亞大學商學院資深副院長Thomas Ross，與談人為美國聯邦交易委員會經濟局局長Howard Shelanski與歐盟首席競爭經濟學家Kai-Uwe Kühn。

舉辦該分組討論場次的目的主要是增加經濟學家參與ICN工作與活動的機會，以促進ICN工作成果的品質，並提供一個論壇讓經濟學家能與大家分享經驗並交換意見。最近幾年，有數位經濟學家參與ICN結合工作小組及單方行為工作小組，除了在競爭效果計畫中建置模型，也協助於今年撰擬結合手冊經濟分析專章，以及單方行為手冊之獨家交易與掠奪性訂價專章。為了擴大經濟學家參與ICN，並增加經濟學家與律師溝通的機會，會中主持人請與會者填寫問卷，內容包括與會者自行參與ICN活動的經驗，並請與會者就經濟學家參與ICN的方式、討論哪些主題、是否成立經濟學家小組、是否針對經濟學家舉辦研討會等提供意見。

(十三)合作議題大會場次(Plenary on cooperation)

主持人為美國司法部反托拉斯署署長William Baer，與談人為OECD資深競爭法專家Antonio Capobianco、英國公平交易局局長Phillip Collins、日本公平交易委員會副秘書長Toshiyuki Nambu、義大利競爭局委員Salvatore Rebecchini。與談重點如后：

- 1、目前談到國際合作仍以結合案為主。大部分的國際合作案件仍受限於各國法律制度的不同、語言問題、對機密資訊的不同定義，所以機密資訊的交換也可能影響國際合作。各國可以採取正式及非正式的方法進行合作。ICN未來的工作將以如何擴大國際合作、促進法律制度及程序的透明化、交換非機密性資訊為規劃重點，並討論改善雙邊及多邊協定架構以及其他哪些類型的資訊可以或不可以被交換。
- 2、有關國際合作，建議未來討論三大議題。一為與新機關溝通議題，以促進有效的合作；二為結合審查程序，在未來可以探討審查程序整合

的議題；三為拋棄保密權利聲明議題，瞭解資訊可以交換至何種程度。

(十四) 卡特爾工作小組大會場次：反卡特爾執法手冊有關國際合作及資訊分享專章 (Presenting the new anti-cartel enforcement manual chapter on “international cooperation and information sharing”)

主持人為加拿大競爭局代理局長Matthew Boswell，與談人為巴基斯坦競爭委員會委員Joseph Wilson、巴西Veirano Advogados律師事務所合夥人Olavo Chiaglia、韓國公平交易委員會委員Joongweon Jeong、澳洲King & Wood Mallesons律師事務所合夥人Stephen Ridgeway。與談重點如后：

- 1、卡特爾案件國際合作的成功最重要的關鍵是競爭法主管機關之間互信機制的建立。在案件調查過程中的每一階段進行資訊分享，例如法律資訊的交換、理論架構、決定的理由等。
- 2、巴基斯坦在2011年競爭法中訂定有關該國可與外國競爭法主管機關分享資訊的條文。國際合作最主要的挑戰是機關間缺乏互信及合作的信心。

最後主席宣布今年10月15日至18日在南非開普敦舉辦卡特爾研討會，希望各國向南非競爭委員會報名參加(會場備有卡特爾研討會之宣傳單)。

(十五) 卡特爾工作小組分組討論：寬恕政策內涵的合作 (Cooperation in the context of leniency)

主持人為澳洲競爭暨消費者委員會執行長Marcus Bezzi，與談人為歐盟競爭總署卡特爾處處長Eric Van Ginderachter、我國常在國際法律事務所合夥人劉致慶。討論重點如后：

- 1、歐盟競爭總署首先報告卡特爾工作小組第1分組(GS1)及第2分組(SG2) 2012-2013年工作成果。SG2完成反卡特爾執法手冊有關國際合作及資訊分享專章 (Anti-Cartel Enforcement Manual Chapter on International Cooperation and Information Sharing)，主要內容包括分享資訊的能力、程序上與實質上的保密權利拋棄聲明 (procedural and substantive/full waivers)、國際合作與資訊分享的工具、國際合作的挑戰、區域合作論壇。寬恕政策內涵的合作，可分為三階段：第一階段為調查前的合作；第二階段為調查期間的合作，包括偵測及拂曉突擊；第三階段為調查後的合作。在第一階段調查前的合作，應通知其他機關收到申請「資格保留」(marker)、並描述事業及產業概況、解釋涉案行為在該國的影響效

果、討論案件理論、討論可能證據的放置地點，以及可能的協調及合作方式。保密權利拋棄聲明可以協助競爭法主管機關間取得寬恕政策案件之機密資訊，該拋棄聲明包括程序面及實質面，只有實質面的waivers始允許競爭法主管機關間討論當事人提供的資訊、證據、陳述紀錄內容。有關提供保密權利拋棄聲明的要件可參考前述「國際合作及資訊分享專章」。如果可以整合各國的「資格保留」制度與保密權利拋棄聲明，可能會有更多的國際合作。在第二階段調查期間的合作，應提供案關文件及/或事實資訊、協調約談及偵測，而「資格保留」期間的資訊也可提供。在第三階段調查後的合作，應提供機關的文件及/或證據、請求事實資訊、協調約談、討論和解策略、請求足以決定矯正措施(remedies)或罰鍰的必要資訊。

- 2、主席在前開歐盟報告合作三階段時，分別向我國詢問「哪些策略及因素會影響業者提出寬恕政策申請」、「從寬恕政策申請者的角度來看，如果不同國家的調查範圍是不同的話，有關申請人的保密權利拋棄聲明會產生哪些問題」、「寬恕政策申請者如何處理各國競爭法主管機關在偵測前同時進行的合作要求及矛盾的要求」、「如果你代理向數個競爭法主管機關申請免除罰鍰或申請合作，你認為你的客戶會從合作的競爭法主管機關之間獲得哪些好處」、「你認為調查範圍擴大的作法會促使競爭法主管機關之間在調查期間分享證據及文件嗎」、「你覺得共同約談證人如何？這樣能節省客戶的時間及金錢嗎或者這樣太困難且太複雜」、「寬恕政策申請者如何處理持續進行合作的要求」，我國亦逐一回答主席及與會者的提問。

閉幕典禮最後由ICN執委會主席Eduardo Pérez Motta宣布明（2014）年ICN年會將由摩洛哥主辦，摩洛哥競爭委員會主任委員致詞並播放影片介紹，歡迎各國代表來年造訪馬拉喀什（Marrakesh）。

陸、心得與建議

- 一、近年來ICN持續討論「國際執法合作」議題，各國在跨國結合案及國際卡特爾案之合作將有增加的趨勢，也有許多改善的空間及應克服的障礙及困難，尤其是資訊分享機制的建立以及如何促進有效的寬恕政策。應持續關注ICN在此議題的發展及相關實務工作報告，以作為本會業務的參考。
- 二、ICN 擬推動各國更多的經濟學家參與 ICN 結合工作小組及單方行為工作小

組的計畫及活動，以增加法律背景者及經濟背景者間資訊交流及經驗分享的機會。未來本會業務單位同仁可適時參與相關的電話會議、研討會，瞭解其他國家經濟分析實務作法，以增加更多的知識，增進辦案的技巧。

三、我們瞭解各國的競爭環境不僅是由競爭法主管機關來塑造，也需要法官共同塑造，因為法官有權審查競爭法主管機關的決定（但法官不一定具有競爭專業）。如何加強與法院的合作，讓法官更瞭解競爭法的內涵及支持競爭法主管機關的決定，特別是在經濟證據的呈現，需要長期持續的進行競爭倡議。競爭法主管機關與法院可透過國內外研討會或會議方式交換意見或透過其他方式進行溝通，並於法院進行案件辯護時，以清楚且容易理解的語言向法官說明事實及經濟證據。

四、為擴大本屆年會的參與，本年由本會蔡委員蕙安率同仁乙名、非政府顧問代表 4 人（包括學校教授及律師事務所律師）出席，並擔任各分組討論場次之主持人、與談人及小組指導員等角色，除充分參與會議討論外，亦與各國代表交流建立友誼。建議爾後 ICN 年會之參與，除本會代表參與外，在年會主辦單位的許可下，可增加非政府顧問的參與，以增加我國的能見度，瞭解各國實務作法，並拓展業務之交流。

五、按每屆 ICN 年會，大會場次及分組討論的主題會以 ICN 各工作小組的年度工作成果報告為背景進行分享及討論。本屆會議由於分組討論的情況很多，在同一時段皆有 6 場同時進行，限於參與人力，僅得知悉部分場次內容，且本屆大會未安排各分組代表將討論情況進行重點報告，又大會未提供與談人相關書面資料或檔案，所以本會參與的場次外，尚無法瞭解其他分組的討論內容，稍覺可惜。

六、ICN 各工作小組（包括倡議、機關成效、卡特爾、結合及單方行為）每年度針對不同的議題撰寫實務工作手冊，供各國作為執法的參考。為利同仁瞭解國外實務之做法，ICN 各工作小組年度工作成果報告及本次會議相關書面資料，將建置於本會 BBS 網站供同仁參閱利用。