

出國報告(出國類別：其他公務有關活動)

出席韓國公平交易委員會「第 19 屆競爭 政策國際研討會」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：杜幸峰 視察

陳瑾儀 視察

赴派國家：韓國首爾

出國期間：104 年 9 月 14 日至 19 日

報告日期：104 年 10 月 16 日

壹、參與會議之緣起及目的：

韓國公平交易委員會 (Korea Fair Trade Commission, KFTC) 自1996年起開始舉辦本項研討會，其主要目的在提供各國競爭法主管機關官員分享其競爭法執法經驗及對各項議題的不同觀點。本(2015)年度研討會主題為：(1)「不同經濟及競爭法發展階段之競爭法執法方向」(Competition law enforcement directions at different levels of economic development and competition law)、(2)「管制機關及競爭法主管機關間之衝突及可能解決方式」(Conflicts between regulators and competition authorities and possible solution)及(3)「亞洲競爭法主管機關對競爭法之趨同與一致的合作方式」(Ways to cooperated among Asian competition authorities for the convergence and harmony of competition laws)。KFTC主任委員Jae-Chan Jeong來函邀請本會派員參加本項研討會，並在第(3)項主題中提出報告，分享本會經驗。

貳、研討會與會人員

本研討會共有來自美國、日本、我國、菲律賓、巴基斯坦、寮國等11個國家及OECD、歐盟與WIPO等國際組織37位官員、專家參加。本會由綜合規劃處杜幸峰視察及服務業競爭處陳瑾儀視察代表參加，並由杜幸峰視察在會中提出報告。

參、會議經過及討論內容

一、開幕式：由KFTC國際政策局局長Mr. Seboong Kwag致開幕詞，歡迎各國代表加研討會，並說明本次研討會研討主題及討論目的。另由該局國際合作科科長Mr. Sung-Keun Kim介紹每一主題討論之主持人。

二、第一節：討論「不同經濟及競爭法發展階段之競爭法執法方向」，由美國聯邦交易委員會政策規劃室副科長及智慧財產首席律師(Deputy Director, Office of Policy Planning, Chief Counsel for Intellectual Property, USFTC) Ms. Suzanne Drennon Munck主持，報告人及報告內容如下：

(一) 寮國工商部國內貿易處消費者保護及競爭組技術官員(Tech. Officer, Consumer Protection and Competition Division, Domestic Trade Department, Ministry of Industry and Commerce) Mr. Vongthong Xayyapheth報告該國即將採行競爭法之進度，報告略以：

1、2004年寮國政府頒布「交易競爭令」(Decree on Trade Competition)，由工商部國內交易處執行，其主要目的在訂定規範獨占及不公平競爭

之法令及措施，以促進國內公平交易競爭，保護消費者權益及法定利益，並鼓勵國內企業活動。

- 2、2013年商工部部長決定成立競爭法草擬委員會（**Competition Law Drafting Committee**），並開始研究東亞國協競爭法及國際間有關競爭議題之規範。該委員會成員包括：國會、政府機關、人民最高法院、法務部及國內事務部。該委員會依2004年所頒布之競爭法令及向各國所得之經驗，開始草擬寮國競爭法草案。
- 3、寮國目前所面臨之挑戰為：競爭為新觀念之議題，政府及私人部門對競爭概念之認知仍屬有限，且政府與私人部門皆缺乏經驗及知識，國際專家對此方面所提供之技術援助有限，並缺乏對倡議及能力建置之財務支援。
- 4、寮國未來將成立「競爭委員會」及「競爭局」以執行競爭法，並準備派遣官員學習最佳典範，同時進行倡議及宣導，以及進行能力建置。

（二）巴基斯坦競爭委員會副科長(Deputy Director, Competition Commission of Pakistan) Ms. Marryum Pervaiz報告該國競爭法體制，略以：

1. 巴基斯坦在1970年即已頒布「獨占及限制交易行為法令」(Monopolies and Restrictive Trade Practices Ordinance, 1970)，其內容主要在：打破財富集中在以少數家族為主之團體，成立獨立管制局(Monopoly Control Authority)，但因為法律、經濟及政治因素，該局成效不佳。
2. 2000年以後，因為推動法律現代化的努力及動能，並在世界銀行（World Bank）、世界貨幣組織（IMF）與英國國際發展處（DFID）之技術協助下，在2007年頒布了「競爭法令」（Competition Ordinance），該年11月並成立「競爭委員會」。競爭法令在2010年經國會通過成為競爭法（Competition Act, 2010）。
3. 巴基斯坦競爭法主要有五大主軸：濫用市場支配地位、禁止協議、欺罔行銷行為、結合與併購減損競爭及競爭倡議：
 - （1）濫用市場支配地位主要在禁止以市場力損害市場競爭之行為，包括掠奪性定價及杯葛行為。市場力以40%以上之市場占有率為推定。
 - （2）禁止勾結及協議：垂直部分包括禁止市場抵制及獨家交易，水平部分則包括禁止共同定價、市場劃分、限制產量或技術發展

及勾結圍標。

(3) 結合及併購：採強制事前申報制，凡符合門檻以上之結合或併購案須事先申報。

(4) 對於欺罔之行銷行為，禁止不實或引人錯誤之廣告，或以他人商標、公司名稱、產品標示或包裝進行欺騙行為。

(5) 透過：各種媒體進行倡議及宣導。

4. 巴基斯坦競爭委員會 (CCP) 為執法單位，可對違法者加以處分，違法者如不服處分可向「競爭上訴法庭」(Competition Appellate Tribunal) 提起訴訟。

(三) 韓國公平交易委員會國際科科長Mr. Sung-Keun Kim報告韓國施行競爭法之經驗，略以：

1. 韓國在1973年因遭油價上而經濟衰退通膨增加，1976年通過施行「物價穩定及公平交易法」，惟該法行之目的在穩定物價大於公平交易目的。1980年以後韓國之政策轉向「自治、開放、競爭」，1981年通過「獨占管制及公平交易法」(Monopoly Regulation and Fair Trade Act)，「公平交易委員會」(KFTC) 正式成立。
2. 早期KFTC的執法以宣導重於法律執行，而因為KFTC在經濟計畫委員會之下，宣導成效良好。早期在執法方面，KFTC主要著重於不公平競爭行為，如拒絕交易、不實廣告及不公平契約條款等。1990年以後，KFTC開始聚焦於企業或同業公會之卡特爾行為，2000年以後則開始對傳統競爭法中的單方行為及結合審查執法。
3. 對尚未訂定競爭法的國家而言，如何設定競爭法機關的地位是十分重要的一環，而對已採行競爭法國家而言，公共支持及強力執法決心才能獲得執法成效。

(四) OECD資深競爭專家Mr. Ruben Maximiano以「強化新興競爭主管機關執行競爭法能力」(Strengthening the Competition Law Enforcement Capabilities of New Competition Authorities)為題提出報告，略以：

1. 新興競爭法主管機關主要挑戰在於：(1)如何建立其可信賴度及威名，(2)如何控制民眾之期待及需求，(3)好的領導及優秀的幕僚人員，(4)在執法上獲得够的自主性，(5)建立與其他機關之聯結關係，(6)如何說服法庭及法官，及(7)建立對競爭法及政策之瞭解。

2. 各國在經濟、市場的發展、法律體系、機關之任務與職掌各有不同，所以沒有絕對可以一體適用於各國的發展模式。但各國在成立競爭法主管機關上應以對卡特爾行為之案件調查為其主要職掌，其決定須為中立、透明、一致，金錢之處分必須能足以嚇阻限制競爭行為，對於如何決定處分之一般標準公告週知。
3. 競爭法主管機關必須能獨立行使其職權，對其行動能設定優先順序，持續招募及訓練人員並有充分科技資源及知能，並運用國際網路執行國際合作。在執法上必須兼顧正當程序及透明化，以建立其可信賴度。
4. 在倡議方面，要能建立與其他政府機關、學術界、企業團體、消費者組織及媒體之聯結，並善用各種會議及研討會，解釋說明競爭法內容及競爭法主管機關之功能與職掌，以維持民眾對其實際之期待並保持與民眾之對話。
5. 對於法院體系，由於競爭法本質上較複雜，需要較深的瞭解，競爭法機關的決定必須以事實及證據為主，各種觀念要詳細說明，並適時運用各種對法官之訓練，如OECD法官研討會，以說服法官。
6. 競爭法主管機關成功的關鍵在於高品質及可信賴的決定。這必須仰賴長期逐步的努力，累積其可信賴度。

三、第二節：討論「管制機關及競爭法主管機關間之衝突及可能解決方式」，由歐盟競爭總署結合處副處長Mr. Michele Piergiovanni主持，報告人及報告內容如下：

(一) 菲律賓司法部競爭署經濟學者(Economist, Office for Competition, Department of Justice) Mr. John Raphael Fulgar報告對產業主管機關進行競爭倡議之困境與挑戰，略以：

1. 菲國共有63個產業主管機關。2011年第45號行政命令規定司法部競爭署(DOJ-OFC)為競爭主管機關，與產業主管機關有平行功能，包括倡議。2015年第10667 法案規定新成立之「競爭委員會」對競爭議題有主要管轄權，但必須與相關產業主管機關非競爭方面先行諮商。
2. 不同政府機關負責對個別產業競爭之規範及倡議，如國家通信委員會、能源管制委員會及菲律賓港口局等，但這些主管機關對競爭概念薄弱，競爭理念無法施行。其主要挑戰在於：產業管制高度分散、勢力範圍之劃分、抗拒變革及對競爭議題程序之混淆。
3. DOJ-OFC首先公布「與產業主管機關間有關競爭之合作處理原則」，

建立與產業主管機關間工作小組，由OFC擔任共同主席，並提供技術援助以加強執法及倡議。

4. DOJ-OFC邀請各國及國際組織專家，與 產業主管機關共同舉辦研討會，並對企業團體、消費者團體、媒體及法官舉行論壇與諮商會議。產業主管機關參與人員一般都相當合作並熱衷學習。
5. 新的競爭法應該可以就競爭法主管機關與產業主管機關間之工作提供更清楚之準則，包括倡議工作。未來DOJ-OFC將持續與產業主管機關及相關單位進行倡議參與工作。

(二) 印尼商業競爭監督委員會 (KPPU) 調查官Ms. Wahyu Retno Dwi Sari就KPPU與管制主管機關之關係提出報告，略以：

1. 依印尼1999年第5法案有關禁止獨占行為及不公平商業競法第35條(e)，KPPU之職掌可提出對政府有關獨占行為或不公平競爭行為提出建議及意見。2001-2015年，KPPU共對各產業主管機關提出151件意見及建議。這些意見雖然沒有拘束力，但透過觀念溝通可形成有效政策。
2. KPPU與產業主管機關透過協商、諮商、訂定瞭解備忘錄及組成共同團隊，形成政策。KPPU運用競爭檢視清單，對產業主管機關進行競爭檢視。

(三) 美國聯邦交易委員會政策規劃室副科長及智慧財產首席律師Ms. Suzanne Drennon Munck以美國最高法院對*Credit Suisse v. Billing*及*Verizon v. Trinko* 2個案例說明美國過去10年競爭法與產業法規施行之變動：

1. 在過去，美國政府機關及私人原告可在管制 產業中執行反托拉斯法。但在上訴2個案例中，最高法院限制了產業法規及競爭法同時適用之規定，認為反托拉斯法可能凌駕產業管制標準之上。
2. 2010年在國會聽證上，FTC表達了這些案例使反托拉斯法在管制產業中更難以執法之關切。FTC認為，上開2項判例對反托拉斯法在管制產業中執法的成本及利益提出關切，但這些關切對政府的執法行動並不適用。

(四) 世界智慧財產權組織資深專家 (Senior Specialist, WIPO) Mr. Giovanni Napolitano報告智慧財產權 (IP) 主管機關與競爭法主管機關間之合作，

略以：

1. IP是競爭力的關鍵資產，在競爭法案件中有很高的可能性包含了IP元素。競爭法主管機關的決定可能對IP管制方面產生重大影響。而企業界可能發現，很難達成同時遵守IP及競爭兩者之規定。
2. 競爭法主管機關與IP主管機關間之合作是形成政策一致性的關鍵。WIPO努力促進此一方面之合作，支持兩機關間簽訂瞭解備忘錄（MOU）。
3. MOU中主要合作範圍可包括：
 - 機關間技術訊息及知識之交換；
 - 對例行政程序之準則、及結合或限制競爭案件中包含IP元素之評估標準之諮詢；
 - IP及反托拉斯間之關係研究；
 - 機關間人員相互訓練；
 - 促進IP標準及原則與市場競爭之資訊公布，或向消費者與企業界公布各自之職掌範圍
 - 依研究及市場分析，共同草擬規範準則，以供與IP相關之競爭案件參考。

（五）OECD資深競爭專家Mr. Ruben Maximiano報告「管制機關與競爭法主管機關間之成功合作案例」，略以：

1. 依OECD文件及會員經驗，對競爭法主管機關及管制機關間分工之建議為：技術及費率應由管制機關負責，一般競爭問題由競爭法主管機關負責。但亦有競爭法主管機關負責費率審核，管制機關僅負責技術標準，或管制機關亦擔負部分產業競爭之執法功能案例。何者為最適模式端視各國經濟、法律體制及管制歷史而定，各國有所不同。
2. OECD會員國間之合作與協調方式有：制度、運作、非正式，依職權規定而定：
 - （1）制度上之合作協調指制度上管制機關與競爭法主管機關整合（如荷蘭、西班牙），或在機關內成立監管委員會（如澳洲）。
 - （2）運作上之合作協調指決定上的相互連結，如競爭法主管機關確立市場定義或市場力（如墨西哥），或競爭法主管機關有否決之權力（如日本、韓國），或法定強制諮詢（如葡萄牙），或正式

合作協定(交換資訊、會議等，如愛爾蘭)。

(3) 非正式合作協調指承辦人員間之資訊交換(如美國、歐盟)，共同舉辦人員訓練、共同參與政策討論與會議，及日常業務之交流等。

3. 競爭法主管機關及產業主管機關應有共同之目標，而最適之分工方式依各國法律及經濟背景有所不同，兩者之間之合作協調才是達到目標最有效的關鍵。

四、第三節：討論「亞洲競爭法主管機關對競爭法之匯流與融合的合作方式」，由OECD資深競爭專家Mr. Ruben Maximiano主持，討論內容如下：

(一) 我國報告：由本會杜幸峰視察報告我國在執行國際合作所面臨挑戰及如何克服之經驗，略以：

1. 我國在2011年至2015年進行一系列之修法，這些修法使我國競爭法體制上與其他國家更容易進行國際合作。
2. 我國在過去曾在卡特爾及結合案件上與其他國家，如日本、美國、歐盟、韓國、新加坡等進行合作。惟因法律體制、調查方式及工具、拋棄權力聲明書(waiver)的取得運用、法律程序、機密資訊共享規定等有所不同，故在合作上有所限制。
3. 未來我國將持續積極參與國際合作，藉由參與國際組織或論壇，簽署競爭法合作協議或自由貿易協定之競爭專章、與各國進行資訊交換，強化合作之功能。

(二) OECD韓國政策中心競爭計畫科長Ms. Hee-eun Jeong報告KFTC國際合作之經驗，略以：

1. 韓國公平交易法第36-2條提供KFTC國際合作之基礎法源：
 - 為執行本法，政府可於不違反本法及未損及韓國人民利益下與外國政府簽署條約。
 - KFTC得依上開條約協助外國政府執法。
 - 如有任何未與政府簽署條約之外國政府要求執法協助，在前者遵循韓國政府執法協助相同或類似事件之要求條件下，KFTC得提供外國執法協助。
2. KFTC目前與14個國家簽署雙邊合作協定，並有14個自由貿易協定。在合作機制則採雙邊會議、技術援助及日常非正式之合作。

3. 依據OECD/ICN問卷調查，國際合作機制的挑戰在於：法制不同的限制、缺乏合作意願、無法取得拋棄權利聲明書、機密資料限制、法律標準及程序不同及缺乏互信。
4. 依此，競爭法主管機關未來努力之方向須朝全面瞭解各國之法令規範，建立聯繫窗口、經常接觸以建立互信著手。

(三) 日本由公平交易委員會 (JFTC) 國際事務科副科長Mr. Yusuke Sakurai報告日本國際合作經驗，略以：

1. JFTC自1997年Boeing/McDonnell Douglass案開始進行國際合作。JFTC也參與國際卡特爾案件調查合作，如汽車零件案、航空公司附加燃油費案、TFT-LCD案、港口輸油管案等。
2. JFTC目前合作管道包括：3個合作協定、13個自由貿易協定/經濟夥伴協定及5個合作瞭解備忘錄。
3. JFTC對新興國家競爭法主管機關技術援助包括：集中訓練課程及特定國家援助（越南、菲律賓），2014年11月開始對非洲國家競爭主管機關提出技術援助，2015年9月開始對蒙古及印尼提供特定計畫援助。
4. JFTC認為有效的技術援助必須先取得需求與發展調查，完善規劃，並透過合作協調依序進行，才能達到效果。

五、閉幕式：由KFTC國際合作科科長Mr. Sung-Keun Kim感謝與會人員之參與，並請與會人員填寫評估問卷後散會。

肆、心得與建議

- 一、KFTC每年皆舉辦本項研討會，除在研討會上與各國交換執法經驗外，並藉此一機會提供新興國家競爭法主管機關人員參與，做為其技術援助之一部分，如本次即有來自西亞之競爭法主管機關人員共同與會，此一做法可為本會借鏡。
- 二、本會與KFTC關係一向十分良好，本次會議KFTC主任委員來函邀請我國與會，本會代表報告我國公平交易法修法概況與國際合作經驗，增進與會人員對我國執法之瞭解，並藉此會議與歐盟、美國、日本、OECD專家交換國際合作經驗，獲益良多。