

出國報告(出國類別：其他公務有關活動)

出席 OECD/韓國政策中心競爭計畫  
「建構卡特爾執法競爭法研討會」研討  
會  
會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：黃嘉琪 專員

赴派國家：越南

出國期間：105 年 3 月 29 日至 4 月 2 日

報告日期：105 年 5 月 24 日

## 一、會議目的：

本會議以建構卡特爾執法為主題，聚焦於包括結構面類型及行為面類型及其成效分析等議題。本次會議由 OECD 資深競爭專家 Mr. Ruben Maximiano 擔任主持人，由韓國政策中心競爭計畫主任 Mr. Dae-won Hong、越南競爭法主管機關(Deputy Director General, VCA) Mr. Tran Anh Son、OECD 競爭委員會主席(Chairman, OECD Competition Committee) Prof. Frédéric Jenny 進行開場，並邀請澳洲競爭暨消費者委員會資深調查官 Ms. Clare Nightingale、副處長 Ms. Michelle Holmes 及日本公平交易委員會調查局調查官 Makiko Asami、韓國公平交易委員會國際卡特爾處處長 Ms. Songrim Koo 等人擔任專題演講講師，並由我國、越南、印尼、印度、新加坡、巴基斯坦、中國大陸提供案例及執法經驗分享，以供各國代表參考。本次會議由公平交易委員會製造業競爭處派員乙名代表出席並提出報告。

## 二、與會過程：

- (一) 會議名稱：建構卡特爾執法競爭法研討會(Building Cartel Enforcement)。
- (二) 會議時間：105 年 3 月 30 日至 4 月 1 日，共 3 天。
- (三) 會議地點：越南河內。
- (四) 與會國家：除大會選定澳洲、日本、韓國作為研討會之講師外，本次研討會計有不丹、汶萊、柬埔寨、中國大陸、香港、印度、佬沃、馬來西亞、蒙古、緬甸、巴基斯坦、菲律賓、新加坡、泰國、韓國、越南及我國等派員參與。
- (五) 進行方式：議程分為專題演講、個案報告及模擬案例分組討論等 3 部分，各議題係由大會選定的專家學者講解，個案報告則係由部分與會國分享自身的執法案例及經驗分享，此 2 部分報告結束後均留有問答時間供與會者提問。另模擬案例分組討論係由大會選定的專家學者帶領各組人員就模擬案例進行討論，並由各組中推選一人向全體報告小組報告討論結果。

## 三、會議情形：

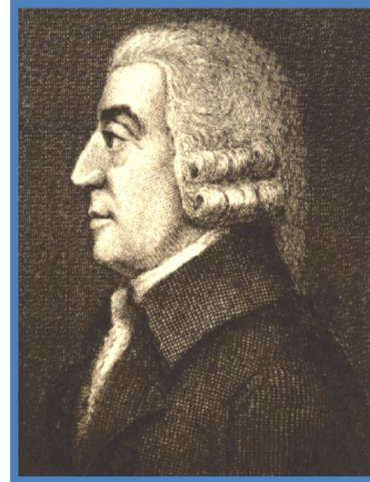
- (一) 由韓國競爭政策中心計畫主任 Mr. Dae-won Hong、越南競爭法主管機關(Deputy Director General, VCA) Mr. Tran Anh Son、OECD 競爭委員會主席 (Chairman, OECD Competition Committee) Prof. Frédéric Jenny 致歡迎詞。
- (二) 專題演講之重點節錄如次：

- 1、主持人暨 OECD 資深競爭專家 Mr. Ruben Maximiano 報告此次研討會的議程及架構(Outlook and Framework For The Seminar)：引用亞當斯密《國富論》

的名言為此次研討會開場「同行  
人很少聚會，但是他們會談不是  
策劃出一個對付公眾的陰謀就是  
密謀掩人耳目提高價格的計劃

“People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices.”

Adam Smith (1723-1790)  
The Wealth of Nations, Book I,  
Chapter X (1776)



(People of the

same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices)。」並統計歐盟自 1990 年至 2014 年之罰鍰金額達 220 億歐元、韓國自 1988 年迄今達 33 億美元，2013 年全世界各國包含歐盟、美國、日本、韓國、中華台北、加拿大、巴西之處分金額達 49 億美元，顯示各國對於聯合行為均列為首要打擊目標。議程的第一天主題在於：瞭解為何要打擊卡特爾及如何使用打擊卡特爾的工具，打擊卡特爾工具大致分兩類(包含調查及寬恕政策)，此外尚有證據的使用、圍標議題，並由本次研討會的地主國越南競爭法主管機關報告該國競爭法介紹及執法經驗。第二天及第三天主題在於：倡議與卡特爾、卡特爾案件的國際合作、假設案件的練習、立案及調查處分、假設性的搜索扣押案件練習、案件之罰鍰考量。此研討會的目的在於分析卡特爾案件的因素、瞭解主要打擊卡特爾之工具、實際個案之分享與討論。

- 2、OECD 競爭委員會主席 Prof. Frédéric Jenny 演講主題「間接證據與反競爭水平協議」，演講中指出企業間違法的協議所採取的共同行為皆有可能透過正式或非正式的溝通管道所產生，要推論競爭法的違反通常必須有對共同目標或結果的合意(“meeting of the minds” toward a common goal or result) ，

換言之，也可稱為有意識的採取共同計畫(*conscious commitment to a common scheme*)。再以下列面向討論此議題：(1)打擊卡特爾過程中對於間接證據的使用；(2)兩個使用間接證據打擊卡特爾的案例；(3)運用間接證據偵查卡特爾。通常卡特爾行為是秘密、不容易被發現的，因為參與者都知道這是違法的行為，當調查展開，除了申請寬恕政策的業者外，其他與會者通常不會配合，因此主管機關在調查時就難免面臨無法取得直接證據的情況，因此要取得會議或溝通的事證就有賴於特別的調查工具。通常一個國家在剛開始實行競爭法的時候會面臨到無法獲得直接證據的困難，這通常也是產業環境中缺乏強而有力的競爭文化所產生的，此情況下則無法有效透過寬恕政策打擊卡特爾，因此主管機關的執法必須更依賴於間接證據的推論。間接證據中有時也採用情況證據，一般來說，執法人員在起訴聯合行為案件中總是努力獲得的直接證據，但有時直接證據是不容易取得，違法事業會隱瞞他們的活動，而且不合作，除非他們認為配合對他們有利，因此某些情況下間接證據也很重要。通常間接證據會採用情況證據或是經濟證據，經濟證據可分為行為面的證據及結構面的證據，其中行為面的證據，通常指的是涉案事業間的平行行為，例如一致性的價格上漲或是可疑的公眾投標行為，而這些可以從一些業者間頻繁的溝通面、會面或電話中推論。結構面的證據則是從市場結構觀之，例如市場高度集中、高的進入障礙、高度垂直整合、標準化或同質性產品等。並引用日本公平交易委員會處分 Toshiba Chemical 公司等 8 家公司之個案，案例中顯示 8 家業者參與會議，惟僅 3 家公司於會議中聲明即將調漲價格，並要求其他 5 家公司跟進，該等公司雖未明確表示同意跟進，卻不約而同一起調漲，因此日本公平交易委員會認為卡特爾行為不必然有明確的協議來彼此相互約束，爰以間接證據推論是夜間存在合意，認為共同漲價行為違反獨占禁止法第二條規定。

### 3、韓國公平交易委員會國際卡特爾處長 Ms. Songrim Koo 演講主題「卡特爾法規及韓國打擊卡特爾工具」：

(1) 首先介紹關於韓國公平交易委員會規範卡特爾之相關法規，違反韓國卡

特爾法規時，不但有行政罰，行為人亦有刑事責任，且於法規中明定首要打擊之違法行為為聯合行為。有關行政罰部分，罰鍰最高可處 10%之營業收入，自西元 1988 年以來，罰鍰可達 42 億美元，其中 77.8%的罰鍰是來自卡特爾行為，顯見卡特爾為主要罰鍰來源。此外，除行政罰之外，尚有個人的刑事處罰部分，最高可處 3 年刑責，最高 2 億韓元。

(2) 接著介紹有效打擊卡特爾的工具具有寬恕政策、國際合作、檢舉回饋系統 (Informant Reward System)、圍標指數分析系統 (Bid rigging indicator analysis system) 等，分述如下：

- a、寬恕政策：自 2005 年引入寬恕政策後，卡特爾案件大爆發，案件量及罰鍰金額急遽上升，到 2008 年時，寬恕政策占卡特爾案件之比例將逾 50%，而至 2015 年則達到 78%的比例(62 件卡特爾案件中有 48 個案件為寬恕政策案件)，之所以在 2005 年引入寬恕政策後，寬恕政策案件急遽上升的原因在於加強寬恕政策申請人的保密、詳細的規定了申請的流程等因素。
- b、緊密的國際合作：在圈子(inner circle)內的國際合作意味著送出強大的警告信號因而可以發掘可能的違法行為、不同主管機關間密切交流，以分享調查技巧及法律見解，韓國公平交易委員會自 2008 年起與其他主管機關約定時間共同搜索行為人，如船舶軟管案、航空貨物附加費用案、CRT 案、TFT-LCD 案、汽車零件案等。另有與 13 國家簽訂合作協議，內容至少包含諮詢、訊息交換、通知重要案件等，並且得以在不同主管機關間作訊息交換 (Waiverless information exchange)、並且將對於國內法律禁止信息共享的傷害降到最低。
- c、檢舉回饋系統：設立檢舉獎金制度，針對個人舉發不法卡特爾行為得以獎金回饋給檢舉人，而此制度僅適用於第一個來舉發的檢舉人，與寬恕政策得有多多的寬恕事業不同。
- d、圍標指數分析系統：該系統是針對政府的標案數據進行分析，倘超過標準值則可能有圍標情形產生。

- 4、澳洲競爭暨消費者委員會資深調查官 Ms. Clare Nightingale 報告「不同型態的卡特爾-澳洲的觀察」，報告中指出卡特爾通常出現在水平競爭同業間的協議，企業彼此會同意採取共同行動、取代相互競爭，達到增加或維持利潤、避免研發、創新的花費等目的，常會卡特爾行為會有 4 種型態：(1)固定價格；(2)分配市場；(3)圍標；(4)限制產量，並分別針對 4 種行為列舉 4 個不同案件。通常產生卡特爾行為之特徵有市場上的競爭家數少、進入門檻高、同質性產品、容易偵測及監督。所適用卡特爾行為之構成要件中，無論是紙本的協議或是暗默勾結均可，不以直接證據為必要。在罰則部分，針對卡特爾行為課以行政罰最高 10%營業額之罰鍰，針對個人則有刑事責任，最高可處 10 年以下徒刑，或最高 36 萬美元之罰鍰。
- 5、澳洲競爭暨消費者委員會副處長 Ms. Michelle Holmes 報告「調查與建構卡案件」，報告中指出案件的程序大致可分為：(1)收到抱怨或論述的主張 (Complaint or allegation received)；(2)評估與立案調查 (Initial Investigation and Assessment)；(3)調查管理計畫 (Investigation Management Planning)；(4)深入調查 (In-depth investigation)；(5)評價及建議 (Evaluation & Recommendation)。分述如下：
- (1) 收到抱怨或論述的主張：須考量幾點因素，包含與競爭法之相關性、違法性、處罰之可能性。
- (2) 評估與立案調查：考量法律面因素、快速研究瞭解產業型態、可能約談的檢舉人或證人、須要獲取哪些相關文件等，其中非常重要是在採取任何行動前必須要深入瞭解案件所來的論述或主張，因此必須要盡可能的要求可得到的資訊，而且不要忽略任何淺在的可能，也不要立即接受和解。
- (3) 調查管理計畫：在評估過需要立案調查後，接者必須要研擬個案理論 (case theory)、證據矩陣 (evidence matrix)、調查計畫 (investigation plan)。所謂個案理論 (case theory)，指的是個案的故事，包含為何調查、要做甚麼、誰會在乎此案，這包含了對於整個調查的清楚目標，在調查中必須時常檢視證據的取得是否充分。證據矩陣 (evidence matrix) 則是 ACCC

重要的調查工具，可以使調查中深入瞭解甚麼樣的證據必須取得，以用來證明的主管機關的推論，這種方法可以容易的瞭解主管機關的認知及所獲證據的差距。調查計畫(investigation plan)則包含了行為態樣的特徵、證據取得策略、所有任務及資源的分配、調查追蹤及里程日期。

(4) 深入調查(In-depth investigation)：就此部分最重要的是資訊及證據的取得，可以從幾個面向上獲取，如市場面、約談(約談競爭者、檢舉人、消費者)、諮詢面(法律、經濟，其他專家的諮詢)、證據面(來自調查權或搜索扣押權的行使)。

(5) 評價及建議：案件調查最後則是評價及建議，因此必須對案件做出摘要、確認證據，最後可能會有不採取任何行動、警示、處分不罰鍰、處分且罰鍰等 4 種情況。

6、本會代表則報告「寬恕政策法規及電解電容器聯合行為案件」，於報告中介紹寬恕政策法規，包含免除罰鍰、減輕罰鍰順位之認定，並以寬恕政策個案-電解電容器聯合行為作為案例介紹，各國對於此個案均十分感興趣，分別就產品市場、域外管轄權、交換敏感資訊、如何對我國市場產生影響、辦案的整體調查時程等問題提出討論。

#### 四、心得與建議

(一) 本次研討會為 OECD 與越南競爭法主管機關及澳洲競爭法主管機關共同舉辦之會議，對於聯合行為議題中可能遇到的議題，例如直接證據、間接證據、寬恕政策、聯合行為的國際合作、罰鍰考量、搜索扣押權等皆在研討會中充分討論，且由 OECD 競爭委員會資深專家進行演說、另有 ACCC 的資深講師進行經驗分享，更有各國競爭法主管機關間的個案分享，均使得此行印象深刻且收穫良多。

(二) 對市場機能危害最為嚴重者即為聯合行為，此類共同訂價、約束產量、劃分市場或客戶、圍標之「惡質卡特爾」(hard core cartel)，向來即是本會主要的執法重點，各國競爭法主管機關亦將「打擊卡特爾」列為最優先之施政目標，且就罰鍰比例向來為主管機關之主要罰鍰來源，顯見對於市場競爭的危害係以聯合行為最為嚴重，建議在經費許可的情況下，本會應該多派調查人員與會，藉由

資深競爭法專家的講座及各國間的經驗分享交流，對於未來執法有所啟發，也可建立友誼及未來聯繫管道，對未來國際的案件合作調查或溝通均有莫大助益。



附件：議程表

日期&時間	議程	地點
<b>2016年3月30日(星期三)第1天</b>		
09:00-10:00	<b>OPENING REMARKS</b> <b>開幕</b> Mr. Dae-Won Hong, OECD/KPC 主任 Mr. Tran Anh Son, Deputy Director, 越南競爭法主管機關 Prof. Frédéric Jenny, OECD 競爭委員會主席 <b>OECD/韓國政策中心競爭計畫簡介-影片</b> <b>研討會概要</b> Mr. Ruben Maximiano, OECD 資深競爭專家 <b>與會者自我介紹簡介</b>	Song Hong 1 & 2
10:00-11:00	<b>為何打擊卡特爾？</b> Prof. Frédéric Jenny (OECD 競爭委員會,主席)	
11:00-11:15	<b>休息</b>	
11:15-12:15	<b>卡特爾的不同型態及證據議題</b> Ms. Clare Nightingale – (澳洲 ACCC,資深調查官)	
12:15-13:30	<b>團體照&amp;午餐</b>	Oven D’or Restaurant
13:30-14:00	<b>個案研討-越南的執法經驗</b> Mr. Phung Van Thanh (越南 VCA,處長)	
14:00-15:00	<b>卡特爾法規及韓國打擊卡特爾工具</b> Ms. Songrim Koo (韓國 KFTC,處長)	
15:00-15:15	<b>休息</b>	
15:15-16:15	<b>日本打擊卡特爾的方法-申訴系統與寬恕政策</b> Ms. Makiko Asami (日本 JFTC,調查官)	
16:15-17:15	<b>間接證據與反競爭水平協議</b> Prof. Frédéric Jenny (OECD 競爭委員會,主席)	
18:00-	<b>歡迎晚會</b>	Hemisphere Restaurant

日期&時間	議程	地點
<b>2016年3月31日(星期四)第2天</b>		
09:00-09:30	<b>ACCC 打擊卡特爾的方法</b> Ms. Clare Nightingale (澳洲 ACCC,資深調查官)	Song Hong 1 & 2
09:30-10:00	<b>寬恕政策作為反競爭行為的打擊工具：電容器案件</b> Ms. Chichi Huang (中華台北 CTFTC,專員)	
10:00-10:15	<b>休息</b>	
10:15-11:00	<b>模擬演練</b> Mr. Ruben Maximiano (OECD,資深競爭專家)	
11:00-11:45	<b>卡特爾案件的國際合作</b> Mr. Ruben Maximiano (OECD,資深競爭專家)	
11:45-12:15	<b>個案研討:中國</b> Ms. Jing Jin (中國 NRDC,科員)	
12:15-13:30	<b>午餐</b>	Oven D'or
13:30-	<b>城市導覽</b>	
<b>1 April 2015 (Thursday) Day 3</b>		
09:00-09:45	<b>調查及建構卡特爾案件</b> Ms. Michelle Holmes (澳洲 ACCC,副處長)	Song Hong 1 & 2
09:45-10:15	<b>個案研討:使用間接證據打擊卡特爾案件</b> Ms. Rosanna Sarita (印度尼西亞 KPPU,調查官)	
10:15-10:30	<b>休息</b>	
10:30-11:00	<b>中國反壟斷機關在卡特爾執法上的實踐</b> Ms. Quianting Chen (中國 SAIC,科員)	
11:00-11:30	<b>個案研討:新加坡</b> Ms. Serene Seet (新加坡 CCS,副處長)	
11:30-12:30	<b>執行搜索與扣押</b> Ms. Michelle Holmes (澳洲 ACCC,副處長)	
12:30-13:45	<b>午餐</b>	Oven D'or
13:45-15:15	<b>模擬演練(拂曉搜索)</b> Ms. Clare Nightingale & Ms. Michelle Holmes (澳洲 ACCC)	
15:15-15:30	<b>休息</b>	
15:30-16:00	<b>卡特爾案件的罰鍰及處分決定</b> Mr. Ruben Maximiano (OECD,資深競爭專家)	
16:00-16:30	<b>座談討論</b> 講師及參與者	
16:30-16:45	<b>閉幕</b>	

