

出國報告（出國類別：其他）

出席 2016 年國際競爭網絡(ICN)第 15 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：張宏浩 委員

杜幸峰 視察

林文宏 視察

赴派國家：新加坡

出國期間：105 年 4 月 25 日至 4 月 30 日

報告日期：105 年 7 月 29 日

目 錄

壹、ICN 簡介與參與第 15 屆年會及相關會議之目的.....	2
貳、ICN 年會及相關會議與會人員.....	2
參、「國際商業總會」(ICC) 競爭政策圓桌會議重點.....	3
肆、ICN 第 15 屆年會會議重點.....	6
伍、心得與建議.....	22

附錄：

「國際商業總會」(ICC) 競爭政策圓桌會議議程

「ICN 第 15 屆年會」議程及與會者名單

壹、 ICN 簡介與參與第 15 屆年會及相關會議之目的

國際競爭網絡（International Competition Network, 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。現有來自 120 國 132 個會員（以各國競爭法主管機關為入會主體及歐盟），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，同時有助於向新進立法國家宣導競爭文化。

組織架構與運作方式：ICN 目前有 7 個工作小組（Working Group），分別為卡特爾（包括第 1 及第 2 工作分組）、結合、單方行為、倡議、機關成效、運作架構及會員等工作小組。會員大部分透過網路及電話會議，籌劃各工作小組之工作，在各工作計畫中所形成之共識，如執法建議或“最佳措施”（best practices）等，經 ICN 執委會（Steering Group）確認後，提報 ICN 年會討論，並由各會員決定是否採行。

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（Non-Government Advisors, NGAs）。ICN 自 2001 年成立迄今，本會除第 6 屆 ICN 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。

貳、 ICN 年會及相關會議與會人員

本屆 ICN 年會由新加坡競爭局（CCS）於 4 月 27 日至 29 日在新加坡舉辦，共計逾 550 位來自 70 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 15 屆年會，本會由張委員宏浩率綜合規劃處杜幸峰視察、林文宏視察出席，另中原大學財經法律系陳志民教授、國際通商法律事務所馮達發律師及徐頌雅律師、理律法律事務所吳志光律師等則以「非政府顧問」（NGA）身分出席會議。又本會人員除參加 ICN 年會外，亦同時參加「國

際商業總會（ICC）」與世界銀行於 4 月 26 日合辦之「國際商業總會」（ICC）競爭政策圓桌會議。

參、「國際商業總會」（ICC）競爭政策圓桌會議重點

「國際商業總會」（International Chamber of Commerce, ICC）與「世界銀行集團」（World Bank Group）於 4 月 26 日合辦「東南亞區域之反托拉斯遵法與執法」研討會，會議目的係就影響全球市場及各國現有競爭體制關鍵議題，促進競爭法主管機關與企業界間的對話（議程資料如附錄），並特別介紹 ICC 出版之「ICC 寬恕手冊」（ICC Leniency Manual）。

本次會議首先由 ICN 主席 Andreas Mundt 致詞：ICN 從 2001 年成立時的 20 個會員，迄今 15 年已發展到 132 會員機關。伴隨全球化風潮與愈來愈多的競爭法主管機關成立，然而跨境執法議題之規範架構並未與時俱進，有鑑於此，ICN 遂採由下而上架構、且由競爭法主管機關參與的方式運作。M 主席表示，ICN 兼具動態與彈性，今日已儼然成為知識百科全書般，其他組織難望其項背。渠強調 ICN 工作成果被廣為採納，估計已有 25% 會員據以修改法律以符合 ICN 標準與最佳範例。M 主席認為 ICN 仍應以循序漸進的方式持續改革，而非採革命性大幅度改變，例如：改善倡議及加強新興競爭法主管機關的工作，或可透過實施處理原則的方式獲得改善。渠認為總體而言，目前的 ICN 組織健全，改變現況反而失去優勢。

各場次內容如下：

（一）第一場「反托拉斯遵法、倡議與對外延伸發展」（Antitrust compliance, advocacy, and outreach），主持人為 Shell International Limited 集團反托拉斯顧問 Anne Riley 與世界銀行集團資深經濟學家 Tania Begazo。

1. 新加坡競爭局（CCS）企業與經濟處處長 Herbert Fung 說明：

(1) 在星國中小企業指各產業營收不超過新加坡幣 1 億元或 200 名受雇員工之事業。

(2) 中小企業參與的重要性：星國中小企業數量占比高達 99%、GDP48%、66% 就業。

(3) 中小企業於反托拉斯之矛盾：有助促進競爭卻往往為受害者、幾無市場力量、為法律門外漢、欠缺遵法資源。

(4) CCS 對中小企業倡議途徑：協助成長與發展、排除市場參進障礙、建構公平競爭環境、優先處理重大危害案件、對中小企業進行遵法倡議。

2. 義大利競爭委員會(Italian Competition Authority, ICA)國際事務處處長 Alessandra Tonazzi 說明：

(1) 遵法益處：主張倡議反托拉斯遵法係競爭法執法之有力補充。

(2) 競爭法主管機關的角色在於：提升法規透明度（包括明確及易懂處分書至處理原則），鼓勵與公會就說服企業社群正視遵循競爭法展開對話。

(3) ICN 倡議工作小組工作計畫：A.競爭文化計畫（2014/15）：使企業瞭解不同地區競爭文化，並提供處理原則以利各競爭法主管機關推廣競爭文化。B.對企業闡述競爭利益（2016）：以提供個案研究及技巧等方式協助競爭法主管機關對企業闡述競爭利益以促進遵法。

(4) ICA 於 2014 年 10 月罰鍰處理原則，視遵法計畫採行情形，至多可減免 15%罰鍰，又處分時會將義國產業特性（中小企業為主）及樹立競爭文化的困難情形等列入考量。

3. 肯亞競爭局局長 Francis Kariuki 說明該局推行特別遵法程序（Special Compliance Process, SCP)情形：

(1) 自發性遵法（Self Compliance）：可藉由創新認知及維繫利害關係人參與而提升，並得以最少資源達成目標。

(2) 促進 SCP 的動機包括：檢舉數量的攀升、累犯、競爭法主管機關資源有限等。

(3) 在執行程序方面：應先判斷利害關係人、宣導、辨別風險、分配（人力與財務）資源、（問卷、手冊、指南）工具發展、最後進行評估。

- (4) 在推行過程中發現，除價格固定、建議銷售條件、公會不合理的排除等現象外，許多政府機關的法規亦促進前開行為。
 - (5) 採行矯正措施，包括：內部遵法計畫、與其他政府機關簽署合作備忘錄、展開競爭法規影響評估。
 - (6) 結論：SCP 程序有助創造競爭認知、釐清可能違法行為與矯正措施、教育競爭文化。
4. 英國競爭及法規顧問 Hilary Jennings：從東南亞國協遵法背景說明，由於各國競爭法與政策發展不同，對企業而言，遵法計畫需因地制宜；對競爭法主管機關而言，實施反托拉斯法的時間長短影響企業認知，宜透過決策透明及一致性來強化倡議施政基礎。至於促進遵法，渠認為對話為關鍵，即競爭法主管機關與事業互信並進行雙向對話。
- (二) 第二場由聯合國貿易暨發展會議 (UNCTAD) 副秘書長 Joakim Reiter 簡報：從東南亞國協競爭政策與競爭法發展的差異出發，強調各國政府對媒體倡議，對於樹立值得大眾信賴且穩固競爭文化的重要性。再由 ASEAN 會員國消費者所得與偏好差異的觀點，說明 UNCTAD 及 ICC 業以論壇及建立指導原則等方式提供政府參考，為企業界提供更良好經商環境。
- (三) 第三場「東南亞區域之反托拉斯遵法與機關調查」(Antitrust Enforcement and Agency Investigation in the South-East Asian Region)，主持人為加拿大 Goodmans LLP 法律事務所 Calvin S. Goldman 律師。
1. 本會杜幸峰視察首先簡介我國公平法歷經 6 次修法過程與公平法架構，並聚焦說明獨占、結合、聯合行為、罰責、2011 修法引進寬恕政策、設立反托拉斯基金及本會組織架構等。另舉光碟機、電容器 2 等案例分享。
 2. 世界銀行競爭政策資深經濟學家 Georgiana Pop：
 - (1) 首先從印尼、馬來西亞、新加坡、泰國及越南等競爭法執法機關的執法程度加以說明，P 氏分析執法除受到競爭法實施時間長短

的影響，在執法方式亦存在個別差異，如泰國及越南鮮有濫用優勢地位與反托拉斯執法案件。

- (2) 渠認為東協各國縱無完整競爭法制架構，然可藉由各種有利於競爭的改革來達成目標，以菲律賓為例，菲律賓在全面實施競爭法之前，各產業有各自競爭法規，菲國即透過修正不利於競爭的個別法規來達成排除交通滯礙及促進出口。
- (3) 對於居多數的中小企業如何適用競爭法、公營控股事業之競爭中立與競爭法主管機關角色、如何藉區域貿易整合－跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議（TPP）來縮短各國競爭法實施差距以擴大區域貿易利益等議題亦應特別關注。

(四) 第四場「ICC 競爭政策關鍵倡議」(ICC Key Initiatives)，主持人為 ICC 競爭委員會副主席 Patrick Hubert。

1. ICC 卡特爾與寬恕工作小組聯席主席 Luciano Di Via 說明，ICC 致力於發展一站式的資格保留之提議：

- (1) 寬恕政策申請者向單一競爭法主管機關提出申請，即保有參與該制度所有國家之順位資格，可避免相同案件之其他申請者向不同競爭法主管機關提出第一順位申請的衝突，對於跨國企業極為有利，然在相當程度上將損及各別國家寬恕政策，且恐有事業集中選擇向少數機關申請之疑慮。此議題近期已於 2014 OECD 寬恕政策資格保留之使用（Use of Markers in Leniency Programmes）進行分析，做為反托拉斯國際合作之背景與實施研究。
- (2) 實務上，各國機關應明訂資格保留申請者應提供之最低資訊（例如：姓名、行為態樣、受影響之產品/服務、地理範疇、時間、參與者、其它受影響之競爭法主管機關），而該申請者應於一定時間內提供符合受影響國機關之規範。
- (3) ICN 採行此提議的潛在利益，對事業而言：僅需面對一套有效率的程序、避免需同時向各國申請，節省時間及資源、向各國提供證據以取得資格的時間差異，壓力可望降低。

- (4) 對競爭法主管機關而言：早期發現潛在跨國卡特爾案件、調合搜集證據的時間架構，強化調查期間機關間之合作。
2. ICC 卡特爾與寬恕工作小組聯席主席 Marcin Trepka：鑒於事業涉及跨國違法情事屢見不鮮，ICC 爰設計使用者易於閱讀使用之寬恕手冊（ICC Leniency Manual），該手冊於本（2016）年 4 月初版，包含歐盟在內共 20 國家或區域，內容分為 3 部分：名詞解釋、各機關寬恕政策簡介、一頁式申請流程，手冊歡迎各界提供使用改善意見。並建議各國競爭法主管機關應考慮寬恕政策「一國申請，全球適用」之政策(one-stop-shop for leniency program)。
3. Baker Botts 法律事務所 Paul Lugard 簡要說明德國及英國投資審查的規範。德國政府未區分本國人或外國人投資，如認投資對國家安全或公共政策有疑慮者，均須經政府審查；而英國則是針對違反國家利益、公共安全以及影響市場競爭之結合案，須申報進行審查。
4. BHP Billiton 遵法代理主任 Andrew McBride 說明美國因韓戰制定「1950 年國防製品法」授權美國總統調查外國投資對美國國家安全的影響，隨後成立「美國外國投資委員會」（CFIUS），負責對外國人在美國投資的趨勢分析、審視對美國國家利益可能有重大影響的外國投資、監管並研究外國人在美國的投資行為等，並於 2007 年制定「外國投資與國家安全法」（FISIA），藉由擴大 CFIUS 成員結構、增加政府高層的可責性、CFIUS 需監控並執行遵法計畫等，以增強美國國會的監督機制。
5. 主持人 Goodmans 法律事務所 Calvin S. Goldman 末了簡介「加拿大投資法」規定，非加國投資人取得加國企業控制權時，按其投資金額及投資型態不同：（1）如該投資能使加國產生“淨利益”時，或需通過主管機關事先審查，或只需在投資前或投資後 30 天內通知加國政府；（2）如認該項投資有損害國家安全疑慮時，則需進行國家安全審查程序。而前開淨利益考量項目之一，亦包括加國競爭局依其競爭法就該項結合案對加國市場競爭影響程度提出相關意見。

肆、 ICN 第 15 屆年會會議重點（會議議程如附錄）

本屆 ICN 年會由新加坡競爭局於 4 月 27 日至 29 日在新加坡舉辦，本次會議依例採取全體大會場次（Plenary）及分組討論（Breakout Session）方式交叉進行，計有 8 場大會場次及 34 場分組討論場次，並於大會場次展示卡特爾、結合、單方行為倡議及機關成效工作小組之年度工作成果，以及新加坡競爭局為 ICN 年會所規劃之特別計畫：「建立競爭政策經濟社群」、「政府倡議與破壞性創新」。

會議首先分別由新加坡競爭局主任委員 Aubeck Kam、ICN 執委會主席及德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 進行開幕致詞。新加坡為東協會員，本屆 ICN 年會係首度於東協國家舉辦，特邀新加坡貿工部長林勳強致詞介紹東協整體發展：新加坡與競爭政策/競爭法之關聯，始於 20 年前新加坡舉辦 WTO 部長會議(Ministerial Conference)時，即倡議在 WTO 體制創設競爭法架構可能行，雖未獲 WTO 所採，然議題於 2001 年由 14 個競爭法主管機關成立之 ICN 獲得延續。東協為世界第 7 大經濟體，擁有超過 6 億消費人口及 7 兆美元 GDP，東協共同體(AEC)於 2015 年成立，由 10 個東協成員國組成，自 2007 年 AEC 藍圖公布以來，東協成員國總貿易額成長 1 兆美元，2015 年東協國家 26%貿易來自成員國之間，預計東協於 2016 至 2020 年間將以平均率為 5.2%，將是穩定成長且具巨大潛能的市場。按競爭為驅動經濟成長之關鍵，競爭政策與競爭法可確保市場開放及事業得以公平競爭，目前已有 9 個東協成員國實施競爭法，於 2025 年前則致力調合，以確保區域內各國競爭政策與競爭法的一致性。又提升競爭法認知對東協各成員國至為重要，新加坡競爭局(CCS)刻正主導「東協競爭政策與競爭法倡議手冊」，不僅為利益關係人提供指導，並協助成員國創造競爭文化。此外，新加坡競爭局於本(2016)年底提出「東協競爭政策與競爭法計畫」，提供企業、成員國政府與競爭法主管機關間交流平臺，另辦理能力建置活動，盼縮短各政府間競爭政策歧異並加強人員技術交流與合作。

各場重點內容及本會人員所參與之分組討論過程如下：

一、4 月 27 日

(一) 特別大會場次：建立競爭政策經濟社群（Building Economic Communities with Competition Policy），主持人為新加坡競爭局執行長杜漢立。

1. 南洋科技大學國際研究學院執行副主席Ong Keng Yong：

- (1) 東協歷史與現況：東協源自1967年曼谷宣言，歷經1997年東協願景、2003年Bali協定、2007宿霧宣言、2015東協共同體，現至2025為實現東協共同體願景，並說明東協經濟共同體（ASEAN Economic Community，AEC）現況，及AEC 2025藍圖書3大願景：高度整合經濟體、競爭、創新與動態的東協、全球化的東協。
- (2) 近來對於東協影響，除氣候變遷與綠能的衝擊，東協的年輕消費族群正改變市場與消費習慣，千禧世代開始主導消費市場，未來13至30歲為目標客群（多為受良好教育、高消費力、善用科技及使用手機購物）。此外，該世代族群缺乏品牌忠誠度及勇於競爭特性。該世代對於競爭政策並不排斥，政策制定者應掌握此契機，發展與執行競爭法將有助提供消費者更多選擇、改善品質與降低成本。
- (3) 競爭政策的挑戰：國營事業的壟斷、愛國主義反對外資、缺乏導入競爭的政治意願、缺乏有效執行競爭政策的機關。
- (4) 東協會員國在競爭政策優先性的見解歧異：認為競爭政策需高度經濟整合與經濟成長始能克竟其功，而目前大多數東協會員國仍仰賴貿易法制架構整合來達成經濟成長，未來應思考如何在鼓勵事業公平競爭與保護國家的短期利益找到平衡點。

2. 歐盟競爭總署署長Johannes LAITENBERGER：

- (1) L署長以「建構經濟社群：競爭政策的貢獻」為題說明自1952年巴黎條約成立鋼鐵聯盟、1957年羅馬條約成立歐洲經濟體以來歐盟整合的歷程，自1957年以來競爭法規即未改變。進而說明單一市場的優點：包含超過5億消費者及2100萬間公司、於1992至2008年間增加277萬工作機會。

- (2) 競爭法重要轉折點：1964年GRUNDIG'S SALES ABROAD（企業不得設立貿易障礙）、1987年PHILIP MORRIS / ROTHMANS交易案（競爭法延伸至結合）、2004年歐洲競爭網絡（分權體制）。此外，歐盟認為政府對事業的補助行為，對於競爭對手而言係扭曲競爭之違法行為，此為歐盟競爭法獨有。
- (3) 面臨的挑戰包括：汽車產業與金融業之卡特爾案、電子商務與數位平臺之反托拉斯案、電信與製藥產業之結合、銀行金融紓困、公司稅務等政府補助。
- (二) 卡特爾工作小組全體大會：偵測與嚇阻（Detection and Deterrence），主持人為香港競爭委員會執行長吳紅玉（Anna Wu Hung-Yuk）。
1. 卡特爾工作小組成就：轄下第 1 工作小組已發展調查權力目錄，提供新興競爭法主管機關檢核表使用，並就「私人執法（訴訟）/公部門反托拉斯執法」及遵法計畫舉行公開討論，未來將聚焦於檢核表內提升寬恕法制效率之因素，及揭露與發現等相關議題。第 2 工作小組則專注於執法技巧、建立非機密資訊分享架構，今年 10 月將於西班牙舉行卡特爾研討會，未來將發展非機密資訊分享架構並更新打擊卡特爾執法章節。
 2. 新加坡：新加坡競爭局認為部分事業會進行成本/效益分析以評估是否加入卡特爾組織，該局對於競爭倡議方面的不遺餘力，特別就競爭對於消費者的益處。2006 至 2015 年期間，有近 4 成的案件來自於投訴，投訴數量的顯著提升反映倡議努力有成。另同期有近 3 成為寬恕申請案件，寬恕政策仍扮演重要角色。
 3. 澳洲：
 - (1) 澳洲競爭及消費者委員會（ACCC）主任委員 Rod Sim 先生認為，ACCC 獨特之處在於該會同時處理競爭與消費者案件，過去 5 年 17 個卡特爾案件有 15 個來自於寬恕申請（近 9 成），目前每月都有 2 至 3 個寬恕申請案件，然 ACCC 並不樂見案件偵辦過度仰賴寬恕政策，該會盼主動調查案件比例能提升至 2 成。

(2) ACCC 4 種偵測卡特爾方式：積極挑選部門（例如：教育政府採購官員並與可能發現問題的政府稽核部門對話）、與政風機關合作：ACCC 已與澳洲其他執行機關合作偵辦潛在卡特爾。以 ACCC 調查新南威爾斯採礦執照圍標案為例，該案係由新南威爾斯肅貪委員會啟動，S 主委以「非常愉快」來形容兩會合作。進行市場研究：刻正調查瓦斯業聯合行為即為市場研究成果、篩選：即預防性偵測，讓業者知道處於被監視狀態，由於澳洲的國內卡特爾偵測難度高，該會亦盼國際與國內卡特爾案件比例能達到各 50/50。

4. 葡萄牙：

(1) 葡萄牙競爭局局長 Antonio Gomes 表示，該局卡特爾調查案高達 85% 來自寬恕及投訴，肇因於 2012 年的法制改革後，寬恕申請案件始大幅提升。G 局長認為，寬恕措施的成功仰賴民間部門對競爭法的認知，換言之，倡議實為卡特爾偵測的根本。然而，該局大多數寬恕申請案係由外國事業提出，顯示當地事業對寬恕政策認知仍不足，也促使該局加強倡議工作。

(2) G 局長也強調開展其他卡特爾偵測方法的重要性，倘無來自競爭法主管機關的偵辦威脅，勢難吸引卡特爾成員前來。該局特別將偵測工作擴展至公共採購領域，並與葡萄牙採購機關資料庫連線以偵測可能圍標案件。

5. 歐盟競爭總署：

(1) 卡特爾案件向來為其首要任務，除國際與歐盟卡特爾案，亦以擇定產業（如服務業之金融產業）進行偵查，目前主動調查案比例約 2 成，盼未來再予提高。

(2) 在調查能力方面，將由傳統的書面邁向數位證據，也將社群網絡列為調查對象。另說明有近 40 億歐元罰鍰係採行合解 (settlements) 方式辦理，私人執法 (private enforcement) 仍發展中，指導原則可望於本年底實施。

(三) 結合工作小組全體大會：結合矯正：如何解除損害 (How to Disarm the

Harm)，主持人為加拿大競爭局資深副局長 (Senior Deputy Commissioner, Competition Bureau) Jeanne Pratt。

1. 首先介紹結合矯正指導手冊 (Merger Remedies Guide) 已於今 (2016) 年 4 月初採用，主要章節包括：

- (1) 程序考量：競爭法主管機關決定提議有效性的時點、致力跨境結合矯正程序時點一致性。
- (2) 選擇及矯正設計 (結構、非結構或綜合矯正的考量)。
- (3) 實施與監督：分拆事業的考量 (分拆協定與批准合適購買者)、國際合作 (預期購買者是否符合各矯正命令之需)、主動有效監督、運用第三方委託管理人進行監督等、遵循矯正命令 (如定期報告)、事後執行修改之條款。

2. 主持人詢問：競爭法主管機關如何在矯正設計/程序展現創意？

- (1) 與談人 Frank Montag 以 Holcim/Lafargo 結合案 (瑞士 Holcim 為全球第二大水泥集團，法國 Lafargo 為全球第一) 說明，參與方採取傳統標售搭配資本市場方式 2 種矯正方式說服歐盟執委會，即單一投資者購買 50+1 股權，其餘採公開標售或分拆予現有持股人，當該交易最終售予企業買方時，亦應通過各國結合審查。通常歐盟執委會希望分拆事業的買方不重疊，該會於此案即展現相當彈性。但卻也有未盡合理之處，即機關考量事業獲致合理價格的法定需求，股價與股東權益的選項也引發質疑。
- (2) 接受其他機關的矯正措施，需要高度透明性與諮商才能達成，例如：加拿大與美國競爭法主管機關業務往來密切，復於 2014 年訂有結合審查最佳協調措施。另機關間可能存在無助益的合作 (例如：增加無必要事項至出售名單中)，或當不同國家間存在相同監測或防火牆時，結合矯正模組的協調至為重要。

(四) 卡特爾工作小組分組討論「處分」(Sanctions)，主要討論有關各國對卡特爾行為處分及其差異。主持人為歐盟競爭總署政策與策略代理處長 Kris Dekeyser，與談人包括：本會張委員宏浩，美國司法部反托

拉斯署刑事起訴組組長 Marvin Price，日本公平交易委員會法律事務科科長長 Hiroo Iwanari，西班牙競爭局組長 Eduardo Prieto Kessler：

1. 主持人詢問本會張委員：如臺灣之小型經濟體，較不易處理跨境卡特爾案件，公平會如何與國外機關商討跨境卡特爾罰鍰？又罰鍰額度的考量因素為何？張委員說明：公平會透過與外國競爭法主管機關洽簽協定/協議或合作備忘錄的方式以利案件調查階段進行資訊交換。至於量處罰鍰，依公平交易法施行細則第 36 條，包括：違法行為之動機、目的及預期之不當利益；對交易秩序之危害程度；危害交易秩序之持續期間；因違法行為所得利益；事業之規模、經營狀況及其市場地位；以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰；違法後後悔實據及配合調查等態度。
2. 日本公平會法律事務處科長 Hiroo Iwanari：
 - (1) 先簡介日本卡特爾罰鍰設計：對於惡質卡特爾，倘日本公平會認為罰鍰仍不足以嚇阻該違法行為，可報請檢察官採刑事處罰。
 - (2) 進一步對日本罰鍰制度做如下說明：係以公式計算方式，以受影響服務或商品違法期間（最長 3 年）之銷售額 10%，若為累犯或首謀者，則該乘數提高至 15%，惟倘在日本公平會啟動調查前即停止違法行為者，則降為 8%，又該乘數百分比亦隨營業分類與規模而有所變動。日本罰鍰設計獨特之處即在於對於計算罰鍰額度無裁量權，亦即所有罰鍰計算皆規範於日本獨占禁止法 (AMA) 及其相關法規中。
 - (3) 主持人詢及處分時考量間接銷售的程度？I 科長表示，一般而言，倘日本事業對該卡特爾產品僅間接採購，而無直接採購者，則難稱違反 AMA。日本公平會對此類國際卡特爾的基本觀點，係該特定領域交易對日本消費者存有競爭，且競爭因該行為而實質受限，始得謂該卡特爾事業實質限制特定領域交易。
 - (4) 在比例原則方面：AMA 藉由較高比例的罰鍰乘數以達嚇阻效果，如首謀事業乘數為 15% 而非 10%，若首謀為累犯則增為 20%，但

尚無因為配合日本公平會調查與否而得增減罰鍰之考量。

3. 公會這類無實際參與但扮演促進者（facilitator）是否得為處罰對象？西班牙競爭局競爭處長 Eduardo Prieto Kessler 說明，依西班牙競爭法第 61 條規定，事業、公會及事業團體皆為規範對象。對於促進者與卡特爾參與者之罰鍰計算方式相同，採銷售總金額之百分比計算，至於百分比比例則視促進者（為事業或公會）的情形而有所不同。又西班牙罰鍰採銷售總金額而非與卡特爾案關產品銷售額之計算方式，可能因該國罰鍰方式一開始並未要求計算受影響市場有關。

（五）卡特爾工作小組分組討論「遵法」（Compliance），主持人為瑞典競爭局資深顧問 Graeme Jarvie。

1. 瑞典：

- (1) 瑞典競爭局（SCA）認為競爭法主管機關促進遵法的兩大要素為執法（嚇阻、可預見性、透明性）及倡議。遵法除有益於事業與消費者外，競爭法主管機關亦獲較佳的申訴品質而從中獲利，而 ICN 倡議工作小組即致力於對企業闡釋競爭的益處。
- (2) SCA 並不將遵法視為罰鍰的減項，源於此一觀點曾被法院推翻，法院理由在於因無法得知內部措施需至何種程度才能真正發揮功效，而遵法的價值係於協助預防，競爭法主管機關不能將之量化計算，故無法提供罰鍰折扣，另 SCA 亦無詳細列示如何設立有效遵法計畫。近來值得一提的是競爭法違法案件與貪腐的連結，許多競爭法主管機關尋求與反貪腐之政風機關合作。
- (3) SCA 把重點置於網頁自動訊息系統，使投訴管道順暢，以建立監督事業的良好狀態，同時透過各種平臺來溝通法規並就關鍵領域進行線上互動。SCA 也強調利害關係人參與的重要性，該局除進行年度利害關係人調查外，亦將公會列入合作對象。

2. 日本：森・濱田松本法律事務所合夥人伊藤憲二說明日本公平會（JFTC）倡議遵法活動，JFTC 係採行建議方式來改善遵法，提供充足資訊以利民間專業人士傳達事業正確的行為資訊。JFTC 積極倡議

量身訂做的遵法活動，並認為遵法計畫不僅是避免違法的良方，且積極為事業增值。

二、4月28日

(一) 單方行為工作小組全體大會：單方行為政策與全球經濟-目標及工具 (Unilateral Conduct in the New Economy-Optimal Enforcement to Promote Innovation)，主持人為美國司法部反托拉斯副署長 Renata Hesse。H 副署長說明，對單方行為之執法，其證據是否經得起在法庭上的挑戰是最主要關鍵。

1. 單方行工作小組過去 1 年工作成果: 單方行為工作小組已於 2015 年 11 月 12 日及 13 日在土耳其伊斯坦堡舉行拒絕交易研討會，該研討會內容包含拒絕交易各種階段：發展損害理論、規劃調查及發展可信賴證據、證據分析與評估、當事人約談、矯正，計有來自超過 40 國、93 位 (含 18 位 NGAs) 與會。另延續自 2010 年起著手草擬單方行為工作手冊 (workbook)，現已完成市場力評估、掠奪性訂價、單方行為法律目標、獨家交易、搭售等專章，去年開始分析架構章節，預計 2 年完成。
2. 歐盟: 歐盟競爭總署首席經濟學者 Massimo Mota 表示，單方行為之執法越來越重視經濟分析之應用，而對於在法庭上經濟分析結果之呈現，應以簡單原則為主。對濫用市場地位之執法並非在剝奪具市場力廠商之創新合法利潤，不會損及廠商對創新之投資而傷害經濟效率，競爭法主管機關人須尊重市場創新及經濟效率之結果。
3. 英國: 對於單方行為之執法首先必須找出市場傷害結果，而競爭法主管機關也不能僅仰賴經濟分析，必需要有明確證據。廠商也必須明白瞭解競爭法及遵守競爭法之重要性。

(二) 卡特爾工作小組第 5 分組「寬恕政策」(Leniency)：

1. 本分組討論由卡特爾工作小組第 2 分組共同主席，ACCC 執法總處處長 Marcus Bezzi 主持。與談人包括歐盟競爭總署卡特爾處處長 Eric Van Genderachter, 新加坡競爭局法務處處長 Winnie Ching, 墨西

哥聯邦經濟競爭委員會調查處處長 Carlos Mena 及 Gleiss Lutz 法律事務所 Ingo Brinker 律師。討論有效力及效率寬恕政策計畫的法律與執法先決要件，例如設定獲得寬恕之標準、時效及順位，及申請寬恕合作政策之行政或刑事回報、寬恕政策申請者之保護等。

2. 歐盟認為寬恕政策必須明確，申請者知道自己在申請時順位及其期待，對順位之告知非常重要。
 3. 新加坡認為必須讓民眾對寬恕政策內容的瞭解。而對於寬恕政策申請者的寬恕程度則視申請者所能提供之證據而定。新加坡在 2008 年即制訂公布了順位決定之政策，讓申請者能瞭解 SSC 之政策。許多國際卡特爾公司通常會先向較大經濟體提出寬恕政策申請，惟這些公司會關切其所提出之 WAIVER 會不會讓他們在其他較小經濟體也受到調查處分。
 4. 墨西哥認為競爭法主管機關在接受申請時必須十分謹慎，並視申請者在聯合行為中之角色及其所提供之證據而給予其寬恕。競爭法主管機關也必須仰賴其他偵測工具來偵測卡特爾行為，並利用倡議宣導卡特爾行為對市場之傷害。
 5. Brinker 律師認為競爭法主管機關必須謹慎過濾申請者的角色，在申請的時間及順位，而其所申請之寬恕內容必須經過法院批准認可。
- (三) 倡議工作小組全體大會：藉由利害關係人參與及結盟方式鼓勵競爭倡議 (Inspire Competition Advocates by Engaging Stakeholders and Building Alliances) 暨 ICN 與世界銀行舉辦之 2015-2016 競爭倡議競賽，主持人為加拿大競爭局局長 John Pecman。
1. ICN 與世界銀行舉辦之 2015-2016 競爭倡議競賽目的：係提昇競爭法主管機關關鍵角色之認知，本屆主題為如何建立為民間部門發展及經濟成長競爭之文化。
 1. 主題 1：於快速成長及創新市場之競爭倡議，由墨西哥與辛巴威獲獎。墨西哥聯邦經濟競爭委員會對地方政府提供建議，正式認可優步 (Uber) 及 Cabify 等運輸網絡公司 (Transportation Network

Companies, TNCs), 並避免法規限制其競爭能力。墨西哥市交通當局據此建議頒布特定法規允許 TNCs 充分營運, 為第 1 個拉丁美洲國家地方政府首創, 其他地方政府亦跟進, 外溢效果顯著。

2. 主題 2: 於國內重要市場進行倡議使交易利益最大化, 由法國與尚比亞獲獎。法國競爭局提出多項措施解除國內限制跨區長途客運運輸市場運作發展之法規, 藉由提出政府可逐步施行的具體改革, 該局說服政策決策者於重要結構改革 (the “Macron Law”) 開放運輸業競爭, 1 個月即創造 700 個直接工作機會且 75 個城市獲長途客運服務。
 3. 主題 3: 藉倡議將競爭原則融入公共與產業政策, 由立陶宛與秘魯獲獎。立陶宛競爭議會 (KT) 對於市政當局屢次違反競爭法乙事, 納入利害關係人及媒體參與以進行目標倡議宣導。KT 雖有權調查公部門的反競爭決定, 然競爭法並無法提供有效矯正措施, KT 針對廢棄物管理市政法規, 從競爭角度引發增加法規品質的討論, 同時市府員工與地區代表開始陳報違反競爭事。
 4. 主題 4: 經由公民與社會參與催化競爭改革, 由宏都拉斯與香港獲獎。宏都拉斯防衛與促進競爭委員會 (CDPC) 對宏國藥商公會進行倡議, 消除新設藥局與現有藥局保持至少 250 公尺的”最短距離限制”。又 CDPC 有效運用倡議資源, 達成解除專業服務市場管制, 大幅移除藥品零售市場對於進入與所有權限制, 進而引發醫院及健康中心的大量投資, 增加市場競爭。為宣導競爭益處與條例主要條文, 香港競爭委員會請知名演員製播”競爭有道”10 系列影集。復為使效益達到最大, 延續廣播與全境宣傳搭配合辦理, 調查結果顯示, 64.3% 受訪者表示該活動增加其對於競爭條例的認知, 此外, 該會網頁點擊率激增 3 倍。事業與公會要求參與競爭條例研討會, 部分團體亦主動調整營運方式以遵守法規。
2. 在如何與利害關係人共事的討論方面: 巴西以計程車為例, 對象並非僅計程車司機而係採如何規範該市場的觀點, 以色列亦強調與利

害關係人對話的重要。此外，亦應確保資料保密、使利害關係人負擔減至最低。

(四) 特別大會場次：ICN 2016 特別計畫：政府倡議與破壞性創新 (Government Advocacy and Disruptive Innovation)，主持人為新加坡競爭局 (CCS) 政策與市場處資深處長 Ng Ee Kia。

1. CCS 在 ICN 倡議工作小組及自願會員協助下，進行前開特別計畫。按破壞性創新非漸進式改變，而係採不可預知且大幅度方式影響市場，可能引發就業、消費者保護、保健及安全等公共領域關切議題，且在既有法規下恐不足以規範，破壞性事業常因違反法令而遭政府裁罰。然而，現有的法規亦對破壞性事業有諸多不必要限制而產生參進障礙與妨礙擴展的風險。
2. 政府官員也面臨為建立公平競爭環境而建立或修改法規來打擊破壞性事業，例如：提高其營運成本、限制擴展能力、阻止進入等多管齊下。為破壞性事業得進入與擴展以改善市場競爭，競爭法主管機關即扮演在公共政策目標與法規環境間取平衡的重要角色。
3. ICN 2016 特別計畫聚焦於：ICN 會員如何成功對政府與立法部門進行競爭倡議？ICN 會員對政府與立法部門倡議競爭考量之異同？就破壞性創新，對政府與立法部門倡議競爭考量之建議。
4. CCS 對 ICN 會員的問卷調查中，有高達 61% 的回應會員視破壞性創新為其首要或與倡議及執法相關重點，有 48% 曾致力於與破壞性創新相關的政府倡議，關鍵倡議標的包括：政府部門、產業法規、議會及地方機關。
5. 競爭關切重點：有逾 6 成的回應會員指出，限制破壞性事業進入 (70%)、侷限受影響市場發展 (64%)、限制破壞性事業與既有事業有效競爭的能力 (64%) 為政府及立法機關 (Government and Legislative Entities, GLEs) 關切重點。
6. 倡議目的：避免限制競爭法規執法過當 (64%)、促進破壞性創新進入 (34%)、聚焦於受破壞性創新所影響市場之修改法規或監管

(25%)、確保消費者安全與利益(9%)。

7. 倡議涵蓋產業：交通運輸(70%)、金融業(55%)、通訊服務(39%)、健康照護(27%)、能源(27%)、郵務(24%)、旅遊(24%)。
8. 常用倡議工具：提供 GLEs 建言、參與 GLEs 會議、市場研究彙整報告。
9. 挑戰：1、GLEs 未考量或評估其所提出政策對市場競爭之影響。2、欠缺破壞性創新資料與延伸性研究。3、GLEs 與競爭法主管機關所面對政治壓力。

10. 學習點：

- (1) 對 GLEs 倡議訊息內容：A.致力於對 GLEs 闡述明確定義的競爭目標、法規中立(不偏袒單一事業)、設計對新興與競爭創新具彈性與適應性的法規、採行鼓勵競爭的法規、運用如成本效益分析之政策工具以考量競爭成本、GLEs 考量前開成本以設計對競爭限制最小的法規，而前述 5 項目標彼此並非互斥。B.善盡分內工作：競爭法主管機關應深化對於破壞性創新知識、受影響產業之競爭動態、GLEs 法規提案回應及其背後動機等基礎，例如對於法規影響之質與量評估及市場研究。C.提供引人入勝的故事發展：具體敘述破壞性創新觀點及其有利消費者之處、從消費者與事業等利害關係人之可預測利益論述 GLEs 應採行鼓勵競爭的法規方式、GLEs 於政策設計時考量動態及可行解決方案。
- (2) 最佳倡議工具的選擇原則：A.依情況採取不同作法：彈性與多元管道兼具(正式與非正式平臺；合作與單方參與)，例如：義大利內政部就優步(UBER)適用計程車交通法規事宜與政府機關進行諮詢，義大利競爭局除提供意見給內政部外，局長也赴義國上下議院演說，參與議會公聽會及相關會議。B.保持開放與合作胸襟。C.成為競爭事務專業的可信來源，良好的聲譽有助於讓競爭機關倡議說服力最大化。
- (3) 對 GLEs 倡議時點：A.提供及時性建議以利 GLEs 有充足時間考量

競爭法主管機關觀點。B.打鐵趁熱，於有利之政治與經濟循環時進行倡議。C.政府倡議宜採長遠觀點並保持耐心。

三、4月29日

(一) 機關成效工作小組全體大會：機關成效評估 (Measuring Agency Performance) 主持人為英國競爭暨市場局名譽處長 William Kovacic。

1. 該工作小組已於 2016 年 3 月在非洲波札那首府嘉伯隆里舉辦機關成效研討會，並就於 4 月完成之的機關評估報告進行簡介：

(1) 評估係整合競爭機關多項重要職能，且評估的結果與核心能力密切，例如：1 年的評估結果可供未來多年的策略規劃運用、工作量與結果統計有助設立優先順序及分配人力資源、人力資源管理與人事決定則可依據個人表現評估。換言之，評估有助於機關改善。

(2) 競爭機關偏好與國際同儕就績效目標、政策、案件實務進行比較，國際競爭法執法、經驗分享與日俱增，顯示機關間因最佳範例而有潛在聚合情形。

(3) 許多機關視勝訴為最佳倡議方式，執法往往成為機關核心目的與最重要活動。政策與倡議雖然在促進競爭的本質有深遠影響，但與執法相比，非執法活動往往成為位居次要。

(4) 機關活動效率：案件展開的時間或成本、類似案件的比較（例如：平均調查時間、員工投入某事項的時間、對機關工作的認知調查）。機關可藉設立一組策略目標，視一年或特定時間內是否達成來自我評分。

(5) 結果透明：機關活動報告常為機關年報，應可供分享及公眾取得，但避免輪僅為法律規定之定期活動。

(6) 目前於各機關間之比較、有效改善或評估機關組織架構仍缺乏共同方法或標準，未來 ICN 或可考慮聚焦在機關活動報告及成長潛力，以瞭解機關動態並利於比較。

2. 烏克蘭：於 2008 年接受 OECD 同儕檢視，除了機關內部處理申訴的效率，外部聲譽也是機關成效評估重要一環。

3. 荷蘭：除了內部評估，亦應並保持開放態度接收來自外部的評論。
 4. 主持人說明專業（professional）不僅是處理複雜案件的能力，也包括快速回應的能力，強調機關應投注更多專注力去了解產業。
- (二) 工作小組大會場次：ICN 第二個十年之審視（Second Decade's Review），主持人為德國聯邦卡特爾署署長暨 ICN 執委會主席 Andreas Mundt。
1. ICN 現有工作與執行：ICN 工作成果的使用情形、其內容是否確為使用者所需？調查顯示 ICN 工作手冊、指導文件與建議實務對於機關員工日常工作甚有助益，有會員建議應增辦研討會或網路會議以增加經驗分享機會。目前 ICN 工作成果廣為會員進行員工訓練所採用，新興競爭法主管機關需適合的新工作成果，及提供現有工作成果之翻譯。另工作小組可考慮改版或擴增現有文件，而非為類似主題編創新文件。至於 ICN 如何提昇會員對工作成果認知並善加運用，則建議機關可藉由自我評估或蒐集成功實施案例。
 2. 聚合與合作：ICN 凝聚機關間合作與互動的方式，除工作小組、研討會及會議外，許多機關盼非正式合作方式如資訊交換，或是在新興競爭法主管機關所在地舉辦短期訓練。
 3. 機關參與及包容性：常見參與障礙為缺乏資源(金錢、人力、時間)，及難以融入案件調查人員等，ICN 應多鼓勵新興競爭法主管機關參與以擴展其觀點，諸如對工作成果的貢獻、參與電話會議，或可能在工作小組或計畫團隊中扮演領導角色。
 4. ICN 組織結構：是否具充分彈性及符合 ICN 所需？建議應保持目前各工作小組的彈性架構得反映會員的需求並於不同時點兼顧各項優先工作。另在研討會或會議舉辦程序方面，則建議地域性輪流舉辦或與 OECD（或其他國際組織）合辦的方式。此外，ICN 工作成果亦成為檢視或修改國家競爭法改善提案之重要來源。

閉幕典禮最後由德國聯邦卡特爾署署長暨 ICN 執委會主席 Andreas

Mundt 及新加坡競爭局執行長杜漢立致詞感謝各國代表與會，M 主席於閉幕詞中指出，ICN 組織廣受推崇，藉由工作成果設立標準並影響全球競爭法及其運作，為致力於此，吾人應使 ICN 網絡最適化，使工作成果融入日常生活及新興競爭法主管機關，並與 NGAs 及 OECD 等其他國際組織合作。另宣布 2017 年 ICN 年會將於葡萄牙第 2 大城波多（Porto）舉行，並葡萄牙競爭局官員致詞並播放影片介紹，歡迎各國代表造訪葡萄牙。

伍、心得與建議

- 一、本屆 ICN 年會主辦國新加坡將年會與東協巧妙連結，除在致詞與特別計畫中說明東協發展及願景、東協各會員國競爭政策發展現況及致力調合，復介紹新加坡競爭局對東協的貢獻，展現該局成為東協各國領頭羊之企圖心。
- 二、ICC 本（2016）年 4 月初版之寬恕手冊（ICC Leniency Manual）之設計係以文字搭配簡單易懂之流程圖，介紹包含歐盟在內共 20 國家或區域之寬恕政策與申請流程，提供商務人士在經商攜帶參考之工具書，惜尚未將我國置入，爰後續將以電子郵件通知 ICC 該手冊未來改版時，可將我國寬恕政策相關規定納入。
- 三、本屆「ICN 會前研討會」上午場次，由「國際律師協會」（International Bar Association, IBA）與「世界銀行集團」（World Bank Group）合辦之「競爭政策與執法：國際挑戰，區域合作與方案」場次即首度開始收費，並依會員與非會員差別收費，本會考量經費而無法與會。另依「運作架構工作小組」（Operational Framework Working Group）所提供之資料，舉辦年會財務來源，多來自如公務預算的公共資金（public fund），及智庫或學術機構的非公共來源（non-public sources）。另闢替代財源方式如收取參加費，以避免報名後缺席的問題，或對競爭法主管機關與 NGA 實施差別收費等，但此目前仍無共識。可預見未來各國或國際組織在財務狀況逐漸吃緊的情況下，舉辦會議收費的情形將更為常見。此外，本會已於 98 年及 103 年分別舉辦 ICN 結合研討會及卡特爾研討會經驗，未來倘有意爭取舉辦單方行為、倡議、機關成效等

研討會或年會應多留意未來發展。另 2015 及 2016 年 ICN 年會分別由澳洲競爭及消費者委員會（ACCC）與新加坡競爭局（CCS）主辦，前開機關與本會互動密切，其主辦經驗亦可供本會借鏡。

- 四、 ICN 與世界銀行舉辦之競爭倡議競賽獲獎者雖多為開發中國家，另我國參賽雖可能有國際政治上疑慮，然而本會在對我國政府機關、企業人士及社會大眾等競爭倡議領域已累積許多工作成果，可供各國參考。
- 五、 近年來中國大陸經濟蓬勃發展，與中國大陸有關之競爭法案件日增，由於中國大陸競爭法主管機關並非 ICN 會員，因此邀請中國大陸入會的建議未曾停歇。本次會議於「ICN 第二個十年之審視」場次中，即有與會者公開提出呼籲，本會亦應對此發展持續保持關注，未來除積極參與 ICN 相關會務，在年會主辦單位的許可下，鼓勵我國非政府顧問參與，以增加我國國際能見度。