

出國報告(出國類別：其他公務有關活動)

**出席 2016 年 OECD/KPC 韓國政策中心
「金融產業的競爭規範」競爭法研討會**

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：簡佳盈 專員

赴派國家：韓國首爾

出國期間：105 年 6 月 21 日至 6 月 25 日

報告日期：105 年 7 月 22 日

一、 會議目的：

本會議主要探討金融產業之競爭法規範及相關執法經驗，由金融產業之本質與特性切入探討競爭法主管機關與產業主管機關之分工與協調，並涵蓋金融產業有關結合、卡特爾、交易所生之反競爭行為、反競爭協議、濫用市場優勢地位等議題，復透過模擬之結合案例分組討論強化演講內容之應用及與會代表間實務經驗分享。本次會議由經濟合作發展組織(OECD)資深競爭專家 Mr. Ruben Maximiano 擔任主持人，主辦國則由韓國政策中心競爭計畫處長 Mr. Daewon Hong 開場，並邀請韓國發展研究院研究員 Sunjoo Hwang、歐盟執行委員會案件承辦人 Sean Greenaway、美國司法部訴訟代理人 Benjamin Sirota、韓國公平交易委員會卡特爾局處長 Heeun Jeong 等人擔任專題演講講師，另由新加坡、越南及印度代表提供案例及執法經驗分享，供與會國金融產業或競爭法主管機關之執法人員參考。本次會議由本會服務業競爭處簡佳盈代表出席，另因此次議題涉及金融產業管制範疇，亦邀請金融監督管理委員會參與，並由該會銀行局薛暖瑋代表出席。

二、 過程：

- (一) 會議名稱：「金融產業的競爭規範」競爭法研討會（Competition Workshop Competition Rules in the Financial Sector）。
- (二) 會議時間：105 年 6 月 22 日至 24 日，共 3 天。
- (三) 會議地點：韓國首爾。
- (四) 與會國家：本次研討會計有日本、韓國、美國、中國大陸、香港、印度、印尼、馬來西亞、巴基斯坦、菲律賓、新加坡、泰國、越南、蒙古及我國共 15 國派員參與。
- (五) 進行方式：議程分為專題演講、個案報告及模擬案例分組研討等 3 個部分，專題演講及各國之個案報告與經驗分享結束後，接受與會者提問或由專家發表意見。另模擬案例研討部分係由大會選定 4 位講師，分別帶領 5 名與會人員進行研析，嗣後各組推派 1 人報告小組討論結果。

三、 會議情形：

- (一) OECD/韓國政策中心處長 Mr. Daewon Hong 致開幕詞，並播放「簡介 OECD/韓國

政策中心 (Introduction to the OECD-Korea Policy Centre)」光碟。嗣由主持人暨 OECD 資深競爭專家 Mr. Ruben Maximiano 簡介本研討會，並以銀行業為例，闡述金融產業管制政策與競爭法之互動，例如該產業具有資訊不對稱、高風險及系統性等特性並強調穩定性(stability)，故有審慎原則(prudential rules)、消費者保護法令與打擊洗錢及恐怖份子資金籌集(anti-money laundering/counter terrorist financing)等高度管制手段，以降低風險，惟部分事前管制(ex-ante)手段有削弱競爭程度之可能。現今金融產業之競爭法議題，主要有結合、卡特爾、銀行間交易所生之反競爭行為(特別是支付系統)及濫用市場優勢地位等，故本次研討會首日演講專題係以競爭政策與其他管制方式之互動、競爭法執法為主軸，後 2 日則有卡特爾蒐證與調查、保險與支付系統之反競爭協議、模擬案例研討、歐盟金融產業濫用市場優勢地位案例、韓國金融產業之競爭法執法經驗及與會國家個案分享等主題，並期許此次研討會達成建立競爭政策與金融產業執法間鏈結、瞭解主要工具並架構產業執法框架，以及與會各國執法經驗分享之目標。

(二) 韓國發展研究院研究員 Dr. Sunjoo Hwang 演講主題「金融市場之競爭與穩定」(Competition and Stability in Financial Markets)：

- 1、金融機構(如商業銀行、投資銀行、保險業者等)扮演金融中介(financial intermediaries)之角色。
- 2、系統性風險(systemic risk)係一金融機構倒閉觸發整個金融及經濟體系倒閉危機之可能性。系統性重要金融機構(Systemically Important Financial Institutions，下稱 SIFIs)指具有系統性風險之大型金融中介機構，倘其倒閉有致生危機之可能，如：1997 年亞洲金融風暴、2008 年至 2009 年全球金融危機，以及 1976 年至 2003 年間計 93 個國家曾發生 117 次系統性銀行危機。為緩解 SIFIs 之高度系統性風險，當其陷入經營困境時，政府的紓困(即納稅人共同買單)被視為必要。
- 3、市場競爭與穩定性是否具替換(trade off)關係，且實際上存在？不論就 Allen and Gale(2000)、Risk-shifting theory of Boyd and De Nicolo(2005)之理論或投影片上彙整實證文獻結論，二者不必然存在替換關係，易言之，市場競爭不必然危及金融體系穩定。

- 4、在競爭與審慎政策對市場之影響方面，競爭政策至多僅透過價格間接影響金融穩定性，而審慎政策則分別透過特定管道控制證券投資風險(portfolio risk)、償債風險(solvency risk)、流動性風險(liquidity risk)及系統性風險(systemic risk)等直接對市場產生影響。
- 5、在降息(bail-ins)與市場競爭之關聯方面，全球金融危機發生後，G20 協議引進降息制度，降息與紓困之差異在於前者係由股東和債權人支應銀行之存續，而後者資金來源為納稅人，且在降息制度下，金融機構須立生前遺囑(living will)，故即便破產其核心業務仍得持續運作。據此，在該制度下，銀行破產不會觸發系統性危機，政府之紓困亦非必要，且未以消費者的錢進行支應，故無須限制競爭。縱使競爭和穩定性存在替代關係，以及競爭政策影響效果強，在降息制度下穩定性所受影響之比重將降低。

(三) OECD 資深競爭專家 Mr. Ruben Maximiano 演講「轉換、消費者保護及零售銀行之競爭」(Switching, Consumer Protection and Competition in Retail Banking)：

- 1、G20 金融消費者保護之原則第 10 條述及，為提供消費者對金融服務有更佳選擇，創造競爭壓力使供給者提供具競爭力商品，應推行國內及國際競爭市場之思維，俾提升創新並維持良好服務品質。另消費者在支出合理、公開之成本後，應可在供給者和商品間為適當程度之轉換，及搜尋與進行相關資訊之比較。然實際上，消費者流動程度低且消費者與銀行間關係通常係長期，此可能與轉換成本對消費者初始選擇產生鎖住(lock-in)效果有關，而鎖住效果將使現時供給者得以延續先前的市場力。
- 2、有關零售銀行(retail banking)競爭程度之評估，可自市場結構、銀行獲利性量度、參進障礙及轉換等面向切入。
- 3、減少管理上的負擔和不便性、減少金融機構間之資訊不對稱、提升消費者對資訊之透明度、評等制度等可提升上述消費者之轉換程度。

(四) 歐盟執行委員會案件承辦人 Sean Greenaway 演講主題有四，包含結合、反競爭協議及濫用市場優勢地位，分述如下：

- 1、「歐盟銀行和保險產業之結合實務」(The European Commission's Merger Practice in The Banking and Insurance Sectors)：

- (1) 首先簡介歐盟之結合申報門檻及相關程序，其採用營業額(turnover)為門檻，並以國家 (union dimension) 為計算單位。其次，說明相關產品市場 (relevant product market)及相關地理市場(relevant geographic market)之定義，及實務上使用 SSNIP 市場界定法(SSNIP)或假設性獨占者檢測法(Hypothetical monopolist)以劃定相關市場；有關競爭程度之評估，使用顯著減損競爭檢定(SIEC)、水平結合守則(含市場定義、反競爭效果、買方力量與參進者之抗衡、效率、退出廠商、結合事業會否提高價格、損害理論)。
 - (2) 說明銀行業和保險產業如何界定市場，前者包含零售銀行、發行支付卡片、資產管理、租賃、金融市場服務及投資銀行等，而在發行支付卡片之相關市場界定須注意使用範圍、排除附加功能、對象、有無信用功能或僅得簽帳；後者應考量險種(人壽保險、非人壽保險和再保險)、個人風險屬性、管制、地理市場範圍等因素。
- 2、 「歐盟對 M.6166 德意志交易所集團和紐約泛歐證券交易所集團結合案作成禁止決定」(The European Commission' s Merger Prohibition Decision in Case M.6166 Deutsche Boerse /NYSE Euronext)：
- (1) 德意志交易所集團與紐約泛歐證券交易所集團業務重疊範圍主要為衍生性商品交易與清算(derivatives trading and clearing)，故本案核心為二者結合後象徵歐洲兩大銷售衍生性商品之歐洲期貨交易所(Eurex)、英國倫敦國際金融期貨交易所(Liffe)合併，而該合併案將對衍生性商品交易與清算及股票和債券之上市、交易、結算和清算等產生影響。
 - (2) 本案有關交易及清算相關產品市場為歐洲單一股權(European single equity)、歐洲股權指數(European equity index)及歐洲利率(European interest rate)交易所買賣之衍生性工具(ETDs)，地理市場範圍因世界上僅有 Eurex 和 Liffe 同時銷售歐洲利率和股權衍生性商品，故可定義為全球或歐洲。
 - (3) 本結合案經評估將產生排除既存和潛在競爭者、近似獨占效果、高度參進障礙、效率無法抵消損害及事業提出之承諾不足以消除競爭疑慮，故決議禁止結合。
- 3、 「有關歐盟金融產業反競爭協議之實務運作」(The European Commission' s

Practice Regarding Anticompetitive Agreements in The Financial Sector)：

- (1) 由歐盟運作條約第 101 條規定可悉，限制競爭之協議或決議應自動無效，例外情形為該等協議或決議產生淨福利；特定類型之協議(如卡特爾)被視為不會產生福利，本質上即予無效；委員會可進行罰款、實施行為面或結構面之措施，但不含刑事責任追究，此與美國不同。
- (2) 次就支付卡(payment cards)、保險競爭集體豁免(insurance block exemption)及共同保險(coinsurance)之背景、本質、產業事件表及相關法規等，分別加以說明。其中，在支付卡部分，概述支付產業發展現況、四方架構及多方交換費用(MIFs)之競爭分析，依歐盟運作條約第 101 條第 3 項規定，多方交換費用因可促進卡片發行、支付工具有效被使用，進而產生網絡效果，故存在不適用同條第 1 項(協議自動無效)之可能，然仍存有對競爭產生負面影響之處，例如競爭者間相互協議。再經 Merchant Indifference Test，即特約商店接受卡片之費用不應超過接受現金之成本，然該法亦存在限制，即當卡片廣為發行等情形下並不需要 MIF。另在支付系統管制法規部分，有 Payment Services Directive(2007)、Regulation on Cross-Border Payments(2009)及 SEPA Regulation(2012)，2015 年另有 Directive 2015/2336(PSD 2)、Directive 2015/751 on interchange fees。

4、「歐盟金融產業之濫用市場優勢地位案例」(The European Commission's Recent Case Practice Regarding Abuse of Dominance in The Financial Sector)：

- (1) 管制優勢廠商單方行為之經濟理由為靜態、動態效率抉擇及合法性之期待。
- (2) 歐洲聯盟運作條例(TFEU)第 102 條就濫用市場地位部分，明定排他性濫用(exclusionary abuse)與剝削(榨取)型濫用(exploitative abuse)。在歐盟執法經驗上，發現多數廠商在所屬市場上不具市場力；事後市場力量通常受保護(如 IPR)且不當然違法；經濟學家認為排他性濫用行為不常見，但具有潛在重要性，故仍須關注；在歐盟法令下，剝削(榨取)型濫用鮮少被訴追，但有例外。另簡介 Clearstream Banking AG、Reuters Instrument Codes 及 Standard and Poor's(US ISIN licensing fees)三則個案之背景與事實、市場定義及適用

法律效果。

(五) 美國司法部訴訟代理人 Benjamin Sirota 演講主題有二，分別摘錄如次：

1、 「金融市場卡特爾案例研討」(Cartels in Financial Markets: Case Studies(Libor, FX, Others))：

- (1) 美國金融市場卡特爾執法之回顧：近來訴訟有快速擴張之情，其中，以司法部之刑事調查為先驅，餘尚有國內金融管制者(如 SEC、Federal Reserve)之平行程序及民事損害賠償訴訟。而金融市場反競爭案件常見之特徵，有跨國性、大量電子證據、複雜的產品與計畫、眾多交易爭議及將協議內容切割為複數行為表示再組合為完整內容等。
- (2) 以外匯操縱(FX)案件為例，市場界定為外國貨幣市場，且屬櫃檯交易(over-the-counter)，故涉案事業通常分屬世界各地，而該案調查著重特定時點之匯率有無涉有操縱、潛在性勾結及欺罔等情事。

2、 「如何調查金融市場反競爭案件」(How to Investigate A Financial Markets Antitrust Case)：

- (1) 金融市場之案件調查，須重視證據保全、深度了解市場及違法誘因、掌握確證、資料之輔助性及初始階段即思考損害理論等。美國在反托拉斯案件調查之關鍵證據來源，包含文件(如電子郵件、對話紀錄、政策與程序文件)、錄音、數據資料及證人陳述等。另在實際調查案件上，通常會考量是否使用傳票、使用傳票之蒐證範圍、蒐證範圍是否僅限於目標公司(個人)或需擴大、案件資料之專家諮詢、如何極大化證人提供之有效資訊等。
- (2) 在金融市場案件調查常遇到的問題，包含對話內容涉及專業術語不易了解或用語存在多種解釋而被當事人引為抗辯、在快速變動的市場中如何評估衝擊或損害、其他金融事業之利益受損、事證資料受隱私維護及文件存放於境外。

(六) OECD 資深競爭專家 Mr. Ruben Maximiano 和美國司法部訴訟代理人 Benjamin Sirota 共同演講主題「Regulators and Competition Authorities」：

1、 金融產業管制者包含競爭法、金融服務消費者保護及銀行與監理等主管機關，其分別由不同執法面向切入，使該產業之穩定性、安全性與促進國內金

融產業之競爭間維持衡平，進而達成公司間競爭及市場運作之確保、商品創新與品質之提升、以最佳價格提供消費者服務及經濟成長等共通目標。

- 2、競爭主管機關之功能在於協助勾勒市場範圍、評估自然獨占、識別市場力及設計行為與結構面之管制，而其他管制者具備市場和技術專門知識。倘處於技術快速變動、非屬管制市場之商品替代性快速增加，抑或兩個管制市場相互重疊，二者須進行協調。此外，除 OECD 會員國因競爭法主管機關與產業主管機關之權力分割須協調外，不同國家倘於調查、執法進行合作亦有相當助益。另主管機關間之合作透過建構關係與信任、簽署 MOU、非正式合作管道及寬恕政策(leniency policy) 等，可逐步(step by step approach)推進。
- 3、美國金融市場之反托拉斯案件常同時被國外反托拉斯及金融主管機關、SEC、CFTC 與聯準會(Federal Reserve)等機關進行調查、決定，以及個別當事人提出之團體訴訟等管道進行調查。另跨國合作之重要性體現於取得置放於境外之事證、發現犯罪行為、避免調查提前曝光而證據遭破壞或為調查目標所知悉、提高案件掌握度等。

(七) 韓國公平交易委員會卡特爾局處長 Heeun Jeongu 演講「韓國金融產業與競爭法規範」(Competition Law and The Financial Sector in Korea)：

- 1、在競爭方面，韓國金融市場之特性：(1)政府透過進入許可及價格管制直接干預市場，即便自由化和去管制化後，政府和公司仍習於直接介入市場，介入手段則轉為間接或非官方(如管理規則)。(2)因存在進入障礙，金融市場高度集中且市占率分布情形穩定，且競爭者有眾多機會可交換訊息，此皆影響卡特爾之形成。然政府之介入卻可能促使卡特爾形成，如：聚集金融事業探討特定事項之會議場合、政府頒訂之管理規則成為具競爭關係公司間進行協議之理由。
- 2、競爭法和金融法相關規範之劃分：(1)競爭法主管機關為韓國公平交易委員會(KFTC)，且獨占管制和公平交易法(Monopoly Regulation and Fair Trade Act)未排除金融產業之適用，該會職掌為發展競爭政策以促進市場競爭、監督市場情形、調查反競爭行為。(2)金融法規主管機關為金融服務委員會(FSC)和金融監督服務院(FSS)，主管法規包含金融服務委員會之法規及銀行、證券、保

險等法令，執掌提供金融服務者執照之發給、監督金融機構及金融市場、調查違法市場行為等。

3、韓國公平交易委員會(KFTC)與金融服務委員會(FSC)之關係

韓國公平交易委員會主管卡特爾、濫用優勢地位等違法行為調查，而金融服務委員會及金融監督服務院之管理規則常被作為事業進行卡特爾之藉口。其次，金融服務委員會有結合許可權，惟其必須諮詢韓國公平交易委員會有關該結合會否產生限制競爭，並由其就該結合案對相關市場產生之限制競爭效果進行了解，充分考量金融服務委員會就金融產業特性提出之觀點後再回復。兩委員會所轄領域之重疊部分為不公平商業行為，原則上反競爭行為由韓國公平交易委員會主管，倘涉違反金融法令規範則由金融服務委員會管轄。另為避免職權重疊及前揭委員會就個案同時有執行各該主管法令之權限，特別在卡特爾、不公平商業行為、不公平廣告及金融服務方面，故 2007 年簽署 MOU，並持續更新。

4、藉由三則金融產業卡特爾案例分享，可歸納出該產業卡特爾之常見特徵為政府介入(形式為管理規則)、易於解除價格管制或新式金融服務上市時點發生及競爭者間之資訊分享等。此外，競爭法主管機關與金融產業管制機關應相互溝通，避免因金融產業管制機關之管理規則產生反競爭效果。

(八) 個案報告或經驗分享

1、新加坡競爭委員會(Competition Commission of Singapore)代表 Ms. Cindy Chang 報告「Withdrawal of Life Insurance Offer on Fundsupermart.com」：

(1) 事實：本案當事人為新加坡 10 家財務顧問公司及 iFAST 公司，前者提供財務諮詢服務並銷售壽險、信託等金融商品，後者於 Fundsupermart.com 入口網站銷售信託等投資型商品，並規劃於網站間接銷售壽險商品。Fundsupermart.com 欲提供倘消費者至 Fundsupermart.com 購買壽險商品可獲得 50%佣金之促銷方案，藉由平台銷售節省之成本回饋予消費者，然前揭公司協議向 iFAST 公司施壓，促使其縮短促銷期間，爰涉有違反新加坡競爭法第 34 條規定。

(2) 本案調查重點為 10 家財務顧問公司之反競爭協議內容，以及 iFAST 公司

嗣後未依原規劃期程於前揭網站提供該等促銷方案之原因為何。

2、越南競爭委員會(Vietnam Competition Council)代表 Mr. Ngo Viet Manh 報告「Cartel of 19 Insurers in Vietnam」：

- (1) 背景及事實：越南汽車保險占 2008 年保險營業收入達 20.5%，因保險費率降低、經紀人佣金率提高、補償占營業收入比重成長、行政介入產生不公平競爭等，致使汽車保險之競爭程度提高。因此，2008 年 9 月越南保險協會(Vietnam Insurance Association)召開汽車保險 CEO 會議，有 15 家事業簽署協議實施相同汽車保險費率公式，嗣有 4 家事業加入，並於 11 月下旬終止；2010 年 4 月越南競爭法主管機關(VCA)將調查結果正式提交越南競爭委員會(VCC)。
- (2) 本案市場界定為越南汽車保險市場，市場占有率總計達 99.97%，故前揭行為涉有違反越南競爭法第 8.1 條及第 9.2 條規定。本案最終處以罰鍰越南幣 17 億元 (折合美金 89,000 元)及行政費用 1 億元(折合美金 4,800 元)。藉由本案可進一步思考如何使保險業的監督更為完備、罰鍰及行政費用之計算是否妥適、違法事業之獲利無法反映行為致生之損害等。

3、印度競爭委員會(Competition Commission of India)代表 Ms. Praachi Misra 和 Mr. Mukul Sharma 報告「Case Study : Indian Experience in Competition Issues in Financial Sector」：

- (1) 印度之金融產業係由商業銀行、保險公司、非銀行之金融公司、合作社、養老基金、共同基金或其他小型金融事業組成。近來政府規劃提升小型或中小型企業之融資可能性，另印度金融產業為世界上最活絡之資本市場之一。
- (2) 競爭法案(Competition Act, 2002)有關濫用市場優勢地位判定之處理程序，依序為：(A)Section 2(r)、(s)&(t)定義相關市場，包含相關產品市場及相關地理市場。(B)優勢地位分析，而 Section 19(4)列示市場占有率及其他評估優勢地位之要素。(C)認定是否有濫用行為？Section 4 詳列事業或事業群之濫用行為態樣。次以 2009 年第 13 號 MCX 證券交易所(MCX Stock Exchange Ltd.)及印度國家證券交易所(National Stock Exchange of India Ltd.)案件為

例，說明具體個案如何認事用法。

(九) 模擬結合案例研討

- 1、 背景：本案 Allbank 為一經營投資、零售銀行、壽險及非壽險之全球性銀行集團，Great bank(GB)僅從事 Wonderland 國內有關個別消費者及中小企業服務之零售銀行業務。現 Allbank 擬購入 GB 1.75 億股，假定本案已達 Wonderland 競爭法所定結合申報之營業額門檻，試以主管機關角度，就模擬案例所提供之相關市場描述、參與結合事業及主要競爭者之主張、市場評估及主管機關調查結果等相關資料，進行市場界定、損害理論應用及結合審查，另亦可就書面資料不完備處或審查本案需衡酌之因素提出建議。又大會將 Allbank 2014 年 retail banking services 市占率數值修改為 27%。
- 2、 小組討論結論：有關本案市占率資料及來源部分，是否有參與結合事業以外之公正第三方資料可參酌，又參與結合事業提出之服務項目表僅涵蓋 3 項業務且為 2014 年單一年度資料，資訊似有不足。另在審查本案時應進一步考量在不同服務項目間有無市場力引介效果、合併後市場事業家數由 5 家減少為 4 家會否產生市場結構重整、金融創新商品或服務之影響現階段無法納入評估、消費者轉換難易度或品牌忠誠度、潛在市場參進者面臨之進入障礙、不予結合之不利益等。

四、 心得與建議：

- (一) 本會議係由 OECD/KPC 主辦之研討會，會議進行方式與近 2 年內舉辦之競爭法研討會類似，除聚焦於競爭法規範、金融產業相關執法案例及實際調查經驗分享外，內容涵蓋產業現況、新興議題，內容豐富且收穫良多。此外，專題講師多有探討競爭法主管機關及產業主管機關於政策、法規及執法等面向之分工與互動，俾供與會之競爭法主管機關及金融產業相關主管機關代表參酌，是未來在該產業領域中競爭法主管機關及產業主管機關間之交流有其重要性。
- (二) 另建議同仁於出國開會前，可先至 OECD 網站、本會 BBS 國際事務專區及公務出國報告資訊網搜尋並研讀研討會探討議題相關資料，復就講題可能涉及國家之競爭法規範框架進行初步了解。另日後此類研討會所分析議題，倘本會已有相關執法案例，同仁亦可事先加以瀏覽、彙整，俾於會議間或大會安排之用餐

交流時間進行執法經驗交換。