

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  
「OECD 結合管制競爭研討會」  
會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：葉素燕 視察

吳佳蓁 科員

赴派國家：韓國首爾

出國期間：105 年 9 月 4 日至 9 月 9 日

報告日期：105 年 9 月 30 日

## 壹、 會議目的：

本次研討會旨在處理結合管制案件時之實際考量因素，並由案件申報開始演練至案件最後決定，包括結合矯正措施之設計等，比起以往研討會有更多實際演練機會。會議主題涵括案件準備及計畫、市場定義及損害理論、基本經濟工具之運用、國際合作之挑戰與機會等，以確保結合案件能在嚴峻之審查時間限制下，獲得競爭主管機關最佳之分析效果。本次會議由 OECD 競爭組（Competition Division）OECD 資深競爭專家 Ruben Maximiano 擔任主持人，加拿大競爭局（Canada Competition Bureau）委員 John Pecman、OECD 競爭組代理組長 Sean Ennis、歐盟執委會（European Commission）政策官 Lucrezia Busa、韓國公平交易委員會（KFTC）結合處處長 Joongkyu Sun 擔任講師，進行專題演講，間或以各國案例之經驗分享，以供各國競爭法主管機關之執法人員參考。會議中另以小組討論方式進行虛擬結合案例演練，旨在鼓勵參加人員積極參與討論並熟稔結合案件之調查程序與考量因素。我國出席人員為公平交易委員會（下稱公平會）葉素燕視察及吳佳蓁科員代表出席並報告。

## 貳、 過程：

- 一、 會議名稱：「OECD 結合管制競爭研討會」（OECD Competition Workshop on Merger Control）。
- 二、 會議時間：105 年 9 月 5 日至 7 日，共 3 天。
- 三、 會議地點：韓國首爾。
- 四、 與會國家：本次研討會計有韓國、香港、印度、印尼、蒙古、不丹、巴基斯坦、菲律賓、新加坡、泰國、越南及我國共 12 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演練等 3 個部分，專題演講及各國之個案報告與經驗分享結束後並接受與會者提問，另於 9 月 5 日下午及 9 月 6 日進行假設性之結合個案分組練習，由講師指導，各組並推派成員報告小組討論結果。
- 六、 會議情形：謹就專題演講、個案報告重點摘要如下（議程及會議資料如後附）：
  - （一）會議首先由韓國競爭政策中心計畫（OECD/KPC Competition Programme）主任 Mr. Daewon Hong 致歡迎詞，並播放影片介紹韓國競爭政策中心。

(二) 專題演講：

1. OECD 資深競爭專家 Mr. Ruben Maximiano：「通往有效結合管制之途徑」(The Road to Effective Merger Control)

(1) 競爭法執法機關所扮演的角色係為保障市場的有效競爭，故主管機關進行結合審查的目的即在防止消費者因減損競爭而遭受損害。有些結合案會改變市場結構及市場競爭狀態，並產生反競爭效果，一般可從採用以下兩種標準評估：

甲、市場支配力 (Dominance) 效果：在經濟學上並無明確定義，主要在檢驗市場領導者不受市場競爭壓力的程度。

乙、實質競爭減損 (SLC) 效果：係歐盟、美國、英國主要採取方式。實質競爭減損效果則聚焦於結合案帶來的效應與競爭之減損，例如結合後價格調整之可能性。

(2) 結合分析之架構包括市場界定與競爭分析，市場界定主要在於界定相關市場並計算市占率和市場集中度；競爭分析則包括判斷事業結合型態（水平、垂直、多角化），並考量事業市場地位、市場目前之競爭型態、產品之同質性、進入障礙、生產擴張障礙、價格透明度等，以及相關市場最近幾年的發展與競爭狀況。故對主管機關而言，在進行分析前必須瞭解該市場之基本運作方式，先尋求一合理的結合論述 (narrative)，且在分析過程中須不斷檢視分析結果是否契合對該結合案之論述；倘若不符合，則須檢討該論述或分析方法是否正確。

(3) 競爭法主管機關可透過矯正措施改善市場競爭，然而必須注意的是，矯正措施必須和結合產生之競爭疑慮有關，而非為解決結合前早已存在之市場失靈問題。

(4) 建議之結合步驟如下：

甲、計畫預擬：符合法定程序，並從法律與經濟方面評估競爭影響；

乙、調查議題之能力：瞭解結合本質及市場競爭狀況、尋求適當的證據支持、確保當事人辯駁之權利；

丙、作出正確之准駁決定。

2. 歐盟委員會政策官 Ms. Lucrezia Busa：「歐盟結合管制之市場界定」(Definition of the Relevant Market in EU Merger Control)

- (1) 界定相關市場係結合審查之前端步驟，須劃出市場之競爭範圍，並據以計算事業市場占有率。復以市場占有率作為分析市場競爭狀況的起點，此為競爭法主管機關一項重要的初步審查工具（尤其在簡易程序時）。界定市場時仍以需求替代為首要評估，必要時才從事業轉換產品線之容易度考量供給替代。
- (2) 界定相關產品市場係結合分析的第一步，因事業提交申報書時，即需要描述相關市場之競爭情況與可能之競爭影響。簡報中以全球最大辦公用品供應商 Staples 與 Office Depot 結合案為例，說明產品市場界定的方法。另本案市場界定的困難之處在於辦公用品種類複雜且經銷管道繁多，歐盟執委會透過市場調查、電話訪談以確認申報事業所提出之說明是否正確。歐盟執委會之調查顯示，辦公用具供應商中只有 Staples、Office Depot 和 Lyreco 三家公司有能力和歐洲大型企業客戶簽訂國際供應合約，因為這三家公司分支遍布多個歐盟國家，故只有他們能夠滿足企業的跨國訂單需求。另一方面，由於國際供應合約能提供較為低價格產品，加上企業本身行政成本的節省考量，大型企業客戶亦不會考慮轉換供應商，或改與各個國家當地之供應商簽約，故跨國辦公用品供應市場可劃為一產品市場。最後本案獲得歐盟執委會附負擔結合許可，但遭到美國聯邦交易委員會以將減損企業辦公用品市場（B-to-B Office Supply Market）競爭而禁止其結合。
- (3) 地理市場界定於近期面臨供給替代所扮演角色之爭議，根據歐盟執委會最近委託學術機構評估歐盟於結合案界定地理市場之報告，建議歐盟執委會審酌競爭分析時可考量進口量，但應排除將供給替代（尤其是進口）納入地理市場評估，否則將不當擴大地理市場。

3. OECD 競爭組代理組長 Mr. Sean Ennis：「結合管制之損害理論」(Theories of Harm in Mergers Control)

- (1) 大部分的結合是無害的，但競爭法主管機關的角色並非認定事業結合的決定是否明智，而是依據法律去評估結合是否實質減損競爭（Substantial

Lessening of Competition, SLC)。不論結合前市場的競爭狀況如何，主管機關僅應關注結合前後可能造成之「變化(Change)」。

- (2) 水平結合的反競爭效果分析包括單方效果與共同效果，前者主要關注參與事業結合得以不受市場競爭之拘束，而有提高商品價格或服務報酬之能力，通常會考量市場是否仍有其他競爭者提供相似產品供消費者自由選擇轉換。後者並不代表每一個最後造成市場普遍性價格上漲的結合案都有共同效果，主要評估仍然在於結合事業是否更容易與市場上其他競爭者相互約束事業活動之可能性。
  - (3) 垂直結合與多角化結合的反競爭效果在於評估市場封鎖效果，而進入障礙則是衡量的主要因素。然而進入障礙的確難以預測，主管機關可透過過往市場競爭狀態觀察，不過要注意結合後市場狀態將會不同，故仍然要回歸考量市場在結合前後可能出現的改變。
4. OECD 競爭組代理組長 Mr. Sean Ennis:「結合管制之基本經濟分析工具」(Basic Economic Tools for Merger Control)
- (1) 簡介結合管制之基本經濟分析工具，包含彈性、臨界損失分析、價格相關性、價格集中度分析、向上訂價壓力等。因結合案多少都與產品替代性有關，交叉需求彈性係界定市場之重要工具之一，然而主管機關往往缺乏足夠的資料去計算所有的彈性，除非過去剛好有突發事件(Shock)發生(如價格調漲)可提供主管機關評估的證據。
  - (2) 雖然一般認為二事業處於競爭狀態時產品價格將會有相關性，但價格相關係數法其實並不是好的評估方法，價格可能因市占率與產品品質而有不同，但市場仍然處於競爭狀態，而相關性需要達到多少亦是另一個問題。
  - (3) 經濟分析工具有其侷限性，如僅適用於評估水平結合之單方效果、異質產品，並未深入考量市場進入與科技進步，且必須能夠蒐集到充足且良好的資料。這些工具的確可於建立執法機關之假設、資料與最後答案間之連結，但不宜執著於追求複雜的計量模型。另建議主管機關決策者勿將這些工具當作現實形塑(Modelling reality)，應當作一種指標性，且不應僅依據此模擬結果進行最後結合決定。

5. 歐盟委員會政策官 Ms. Lucrezia Busa：「結合案件調查」(Investigation of Merger Cases)

- (1) 市場調查 (Market Investigation) 之目的：簡單地說，就是去感受市場是如何運作的，比如：哪些產品或服務受此交易影響、參與結合事業在市場中之重要性、主要競爭對手、受參與結合事業活動限制之關係人、顧客及受影響程度、驅動競爭之因素 (例如創新、品質) 等。另外，評估結合案對競爭之影響、蒐集證據以印證決定 (可參考之前行政訴訟之案例) 及蒐集結合矯正資訊等，均為結合案中進行市場調查之目的。
- (2) 市場調查之範圍：市場調查之範圍包括蒐集多少資訊、調查對象及運用之調查工具等，取決於案件之複雜程度。以簡單案件來說，不用進行真正之市場調查，所蒐集之資訊主要來自參與結合事業 (有時包括第三方資訊)，並藉由仔細確認參與結合事業所提供資訊以確保符合簡化案件之要求即可。對於不具限制競爭疑慮之一般案件，市場調查目的主要係釐清競爭上之疑慮，包括參與結合事業完整之資訊提供，並仔細確認第三方 (如其他競爭對手) 之意見書。至於較複雜困難之結合案件，市場調查範圍主要在深入調查以評估交易之影響並為潛在之矯正措施做準備，所以須擴大調查對象，包括客戶、競爭對手、供應商、相關公協會、消費者保護協會等。另外要求參與結合事業/第三方提供更詳細之內部資料與完整資訊、產業報告與投資銀行之評估分析、對第三方進行電話或見面訪談，甚至要求經濟或計量分析資料等，都是此類型案件可能進行之調查方式。
- (3) 競爭法主管機關之調查工具箱：在進行結合案件調查時，競爭法主管機關可以運用之調查工具有：要求參與結合事業提供意見書、要求第三方提供資料、以電話或見面形式訪談市場參與者、網站訪問或檢查、要求參與結合事業或第三方提供內部資料、取得產業報告或公共資訊、進行客戶調查、進行計量分析等。另外，在取得參與結合事業拋棄權利聲明 (Waiver) 之前提下，可透過國際合作之方式，與其他競爭法主管機關討論或交換相關資訊。
- (4) 草擬問卷調查表之黃金法則：問卷調查在結合案件調查行動中係重要之一

環，然如何回收有效問卷俾利分析，在草擬問卷階段有其黃金法則，例如使用可理解之語言（沒有競爭行話，如「相關產品市場」等）、儘可能使用商業慣用語、避免主觀條件之描述（例如定期/有時/即時等主觀用語，而應具體寫出期程）、試擬關鍵問題以獲得所需資訊、聚焦事實而非主觀意見陳述、避免偏頗問題等。

6. OECD 資深競爭專家 Mr. Ruben Maximiano：「選擇與應用結合矯正措施」  
(Choosing and Applying Merger Remedies)

- (1) 結合矯正措施 (Merger Remedies) 之定義與競爭法主管機關應遵循原則：  
依據 OECD 於 2011 年發布之圓桌會議政策中，所稱結合矯正措施係指競爭法主管機關對於有限制競爭疑慮、可能被禁止之結合案件，採取矯正措施以解決或防止競爭傷害之過程，用以消弭該交易對競爭可能造成之風險。另外 OECD 在 2003 年圓桌會議政策中，亦揭示競爭法主管機關於制定矯正措施時應遵循之原則：A、只有在對競爭威脅已確定之情形下考量採行矯正措施；B、矯正措施應以最有效、限制最少之手段消弭限制競爭之疑慮；C、矯正措施只應解決競爭之疑慮，而非用於產業規劃或其他非競爭之目的；D、靈活地、創造性地制定矯正措施。
- (2) 矯正措施之應作為與不作為：採行結合矯正措施之目的在於消除限制競爭之疑慮，應該考量可以維持競爭、能夠在短時間內有效實施、永久性之解決辦法且不提高競爭疑慮、維持均衡等因素。結合矯正措施之目的不應考量競爭對手是否贊成、能否改善交易、創造比以前更好之競爭格局或避免調查工作等，過於嚴苛之矯正措施亦可能會損害消費者利益。鑑於參與結合之產業不同、涉及之損害理論不同，矯正措施亦應考量個案情形，至於通案之考量因素，應包括矯正措施之成本、企業之遵法可能性、短期與長期之影響、參與結合事業策略性行為之風險、選擇適當之監測與遵守機制等。
- (3) 結合矯正措施之類型—結構面矯正措施：結構面矯正措施主要是為了市場地位之轉移，即從新的參與者或現有的市場參與者中創建一個新的競爭來源，多數競爭法主管機關有強烈偏好採行此法。結構面矯正措施經常採行

之方式為資產拆解，例如要求參與結合事業將可獨立之業務或部門拆解出來或出售現有之業務部分。另外，結構面矯正措施亦有針對去除與競爭對手聯繫之方式，例如股權之出售或終止經銷商之安排等。結構面矯正措施對於參與結合事業必須確保拆解事業後仍有相當競爭力，對購買者而言所購置之資產得以成為有效之競爭對手。採行結構面矯正措施亦有相當之風險，包括構成風險（施行之範圍與規模）、資產風險（參與結合事業競爭價值之損失）、買方風險（售出資產對買方之適用性與弱買方不足為有效競爭等）、監測風險（複雜的監督與監督成本）、實施風險（採行正確方式、在正確的時間、實施予正確的客戶等）。

- (4) 結合矯正措施之類型—行為面矯正措施：行為面矯正措施本質上是準結構面之管制，例如透過降低進入門檻提供競爭者便利之進入方式或擴大市場占有率之可能，或要求非歧視性措施等。另外，行為面矯正措施對於關鍵技術、智慧財產權、網路、使用槽、基礎設施或不可或缺之要素投入部分，對於可能妨礙競爭之行為，要求參與結合事業提出具體承諾。另在契約部分，倘有限制競爭之虞，亦可要求參與結合事業不要搭售產品、刪除獨家合同、反報復規定及自動續約等條款。
  - (5) 結合矯正措施與國際合作：在跨國之結合案件裡，參與結合事業所在地、企業之行為或其資產可能是另一個國家競爭法主管機關之管轄範圍，如有必要，競爭法主管機關可進行國際合作，因地制宜地商討出各具特色之矯正措施。另外，競爭法主管機關亦可以統籌合作，以實施並監測結合矯正措施，避免相互衝突。
7. 韓國公平交易委員會（下稱 KFTC）結合處處長 Joongkyu Sun：「韓國結合矯正措施之經驗」（The Korean Experience on Remedies）
- (1) 結合矯正措施準則：KFTC 於 2011 年訂定「結合矯正措施準則（Guideline on Merger Remedies）」，所稱「矯正措施」係指明確的、具體的、可實施，能以客觀的方式監測執行之矯正辦法。在實施或執行矯正措施時，KFTC 可能從競爭對手、消費者、供應商和其他關係人等蒐集意見。矯正措施有結構面和行為面等 2 種類型。在採行結構面之資產拆解時，KFTC 會明指應拆

解之資產、履行之期間及其他額外之要求。另行為面之矯正措施，原則上應作為結構措施之補充，但例外情況下，如結構措施可能不合適或不能有效地解決競爭問題、結構措施可能會抵消結合所帶來促進競爭效果之好處（如效率），亦可僅採行為面矯正措施。

- (2) 案例一「AMAT 與 TEL 案」：應用材料公司（AMAT）和東京電子有限公司（TEL）在 2013 年 11 月向 KFTC 申報結合，KFTC 透過蒐集各方（包括國內外客戶與競爭對手）之意見，聘請專家研究並進行調查。另一方面，KFTC 亦透過與美國司法部、中國商務部、日本公平交易委員會及我國公平會等競爭法主管機關之國際合作，最後認定此結合案有潛在之反競爭效果，可能嚴重阻礙當前和未來半導體設備之市場競爭。KFTC 最後作成調查報告，提出參與結合事業應完全拆解重疊市場營業部門之矯正措施，以消弭對限制競爭之疑慮。KFTC 並表示，已事先反覆向參與結合事業轉達渠等自願提出之矯正措施不足以消除競爭之疑慮。本案參與結合事業於收到調查報告後，於 2015 年 4 月 27 日宣布放棄擬進行之交易，並撤回結合申報案。
- (3) 案例二「微軟與諾基亞案」：本案微軟公司擬收購諾基亞公司行動裝置部門，並於 2013 年 11 月向 KFTC 申報結合。透過本次收購，微軟可以上下游垂直整合，包括行動裝置專利、作業系統及行動裝置之生產，從而成為行動裝置製造商。然而本案之限制競爭疑慮在於，微軟擁有多個專利技術（包括標準必要專利，下稱 SEPs；非標準必要專利，下稱 non-SEPs），並由多家行動裝置廠商使用在 Android 作業系統之行動裝置中。一旦微軟開始參進智慧型手機之製造，有可能對使用 Android 系統之手機增加授權金或尋求禁止出售相關 Android 手機之可能，進而扭曲競爭對手之成本結構。KFTC 於 2014 年 8 月製發調查報告予微軟，認本結合案有限制競爭之可能，微軟公司亦同意，並自願提供相關矯正措施；然而 KFTC 認為微軟之自願矯正提案並不足以消弭競爭之疑慮。KFTC 參酌各方意見，雙方歷經多次會面協商、修改矯正措施內容，KFTC 於 2015 年 8 月決定同意本案之矯正措施，讓交易案得以繼續進行。本案之矯正措施係屬行為面之矯正

措施，對 SEPs 廠商來說，其措施計有：A、微軟公司應遵守 FRAND 承諾授權予 SEPs 廠商；B、韓國智慧手機製造商倘涉及 SEPs 侵權爭議，微軟公司不得逕行尋求禁制令或進口禁令；C、倘 SEPs 之廠商售予他人，微軟公司對買方或重買方應課同樣之義務。另對 non-SEPs 廠商來說，其措施計有：A、微軟公司應持續授權予 non-SEPs 廠商；B、在現行授權金與非價格條件不變之情形下，微軟公司應以不高於現行授權金之費率持續授權；C、甚至當許可授權之 non-SEPs 廠商透過交叉授權安排，微軟公司應就剩餘之專利持續授權，並維持既有之費率與義務；D、在未來 5 年內，微軟公司不得轉讓任何 non-SEPs 廠商之權利予第三方；E、微軟公司不得逕行尋求禁止令，禁止涉及侵權之 non-SEPs 廠商銷售和進口行動裝置。前揭矯正措施為期 7 年，微軟公司在未來 7 年內亦應每年提交執行報告予 KFTC。

8. 加拿大競爭局委員 John Pecman：「結合案件之國際合作」(Session on International Cooperation and Mergers)

- (1) 國際合作之首要條件為信任關係的建立，各競爭法主管機關平時即可透過會議交流、人員交換或工作層級之聯繫培養合作關係，例如美國、墨西哥與加拿大每年會舉行 2 至 3 次的高層級會議交換彼此實務見解。
- (2) 國際合作有助於各競爭法主管機關降低執法成本與提升審查效率，瞭解各機關對於案件已掌握之本質、作業流程及其分析方法。另透過簽署合作備忘錄 (MOUs) 作為資訊交換之工具，有利於各機關對於跨國結合案件之資料取得。然而大部分的 MOU 未涉及機密資訊之交換，故加拿大發展第二代 MOU，允許競爭法主管機關間交換機密資訊，2015 年業與紐西蘭完成簽訂。

(3) 以美國與加拿大過往合作的經驗為例說明不同程度之國際合作：

合作程度	合作內容	案例
基本 Basic	業務單位之溝通與關係建立、不一定需要 Waivers。	
中等 Moderate	需要 Waivers、經常性往來與討論相關市場界定及損害理論。	Bayer/Merck (2014)

合作程度	合作內容	案例
強烈 Extensive	定期實質調查內容資訊交換、共同市場調查、深入討論可能矯正措施並分享經濟分析結果。	LP/Ainsworth (2014) Staples/Office Depot (2016)

(三) 個案報告或經驗分享：

1. 我國「如何運用經濟分析工具—以鴻海與夏普結合案為例」(How to Use Economic Analysis Tools on Merger Cases—Case Study: Hon Hai vs Sharp Deal)

我國代表先簡介公平會資訊及經濟分析室成立之目的與角色，並以高鐵是否濫用獨占力一案說明如何運用交叉彈性評估高鐵與台鐵之替代性。續以鴻海與夏普結合一案說明公平會在水平結合分析上界定產品市場為電子產品製造服務(EMS)及次級市場包括通訊電子、資訊家電與消費性電子，垂直結合之產品市場界定為 LCD 面板、相機模組，地理市場則界定為全球，並據以計算市占率變化與 HHI 指數。從結合後參與結合事業之市占率僅微幅增加及相關市場 HHI 指數呈現競爭市場等數據觀之，本案應無限制競爭之疑慮。另因電子產業是我國重要產業，且鴻海公司、其競爭對手及交易相對人多為我國上市公司，透過觀察參與結合事業、其他競爭廠商及交易相對人之股票價格變化進行股票觀察法(Stock Price Change Observation)分析，亦可得知本案無限制競爭疑慮且有益於競爭之結論，最後公平會決定不禁止結合。

2. 印度競爭委員會(下稱 CCI) Ms. Savitri Kore & Ms. Sunaina Dutta：「印度之結合調查」(Merger Investigation in India)

(1) 調查工具：一般調查開始於通知參與結合事業提供相關事證，包括內部資料檔，如董監事會議紀錄等。另根據法規，亦可從第三方(競爭對手、客戶等)蒐集資料。除此之外，電話採訪、公開邀請 CCI 和參與結合事業在報紙或網站上發表評論、蒐集第三方/股東之資訊、外部專家與相關研究、公開資訊及經濟分析等，均可為調查之工具。

(2) 案例分析：參與結合事業中，Holcim 公司係印度第二大水泥生產廠商，在印度之 15 個州裡，擁有 30 個工廠與 8 個水泥粉磨設備，每年可生產 59 萬公噸之水泥。該公司有 ACC Limited 與 Ambuja Cement 等 2 家子公司。

Lafarge 公司係印度第七大水泥生產廠商，在印度之 5 個州裡，擁有 6 個工廠，每年可生產 11 萬公噸之水泥。渠等申報結合後，CCI 從結合後市場占有率達 41%、CR4 市場集中度達 72%，並運用 E-H 檢定、HHI 指數、價格預測等經濟分析方法，認為本案結合有限制競爭之疑慮，為保持現有市場之競爭水準，CCI 決定採行結構面之矯正措施，經考量參與結合事業之水泥工廠位置、對相關市場的影響、對市場集中度之影響、自載生態系統及對市場結構之影響等，對渠等在東印度區域之資產進行拆解。經會商結果，參與結合事業亦願意接受此矯正措施，故本案結合得以繼續進行。

- (3) 調查表之回覆與電話訪談在解決疑慮方面之作用—以 PVR 與 DT 電影院結合案件為例：PVR 係印度電影放映螢幕數量最大之經營廠商，DT 電影院在德里首都地區與昌迪加爾地區則是 PVR 之首要競爭者。為定義相關產品市場與地理市場，當本案進入第二階段之調查時，CCI 透過問卷調查與電話訪談之結果，基於經營特色不同、票價收取不同及吸引之觀眾不同等特徵，確立產品市場應區分為「單屏螢幕劇院」和「多功能劇院」。地理市場部分，透過問卷調查與電話訪談之結果顯示，消費者通常喜歡在附近之劇院看電影，會選擇之劇院在 5 至 10 公里之地理範圍，故德里首都區域可分為以下不同地理市場，即南德里、北、西和中央德里、東德里、古爾岡、濟阿巴德、法裡達巴、諾伊達及大諾伊達等，此外昌迪加爾應視為一單獨之地理市場。

3. 巴基斯坦競爭委員會 (Competition Commission of Pakistan, 下稱 CCP) Ms. Syeda Amina Gilani：「GSK-Novartis 藥廠國際結合審查」(In-depth Merger Review of GSK-Novartis Global Merger)

- (1) 瑞士藥廠 Novartis 與英國藥廠 GlaxoSmithKline (GSK) 之結合經巴基斯坦競爭委員會審查，依據競爭效果將參與結合事業之結合項目分為二階段：

第一階段	無顯著限制 競爭疑慮	參與結合事業合資成立消費者醫療集團有限公司 (Consumer Healthcare Holdings Limited)
第二階段	未附負擔	Novartis 收購 GSK 癌症醫藥業務
	附負擔	GSK 收購 Novartis 之疫苗事業 (不含 Novartis

- (2) CCP 調查發現，依據 2013 年市場資料，GSK 一旦收購 Novartis 疫苗事業後，市占率將達 100%，故將收購疫苗事業乙節納入第二階段審查。然而 2014 年有一新進廠商 Sanofi 出現，並搶占高達 78% 市占率，復經詢問醫療界與醫療主管機關，並與其他國家競爭法主管機關（歐盟、澳洲、日本、美國等）合作後，最後 CCP 對本結合案進行附負擔結合決定，因 GSK 之 Mancevax 疫苗是巴基斯坦國內唯一的多醣疫苗 (Polysaccharide Vaccine)，故要求 GSK 確保該疫苗之可得性，此外 GSK 必須拆解其腦膜炎疫苗 (MenACWY) 事業予合適的第三方買者。
4. 新加坡競爭委員會 (Competition Commission of Singapore, 下稱 CCS): 「結合事後影響評估—以血液透析事業結合為例」(Ex-Post Evaluation—Evaluation of CCS Merger Clearance in the Dialysis Market)
- (1) 由於結合審查係屬事前預測，故事後影響評估有其必要性，可幫助主管機關瞭解結合准駁後之影響，並據以尋求可否優化分析方式。另進行結合事業影響評估可能需要蒐集的資訊包括桌面研究 (desk research, 係指已存在可被使用研究之資訊)、產業調查報告、市場競爭者或關係企業之面談、電話訪問、特定消費者族群之調查、與政府機關、學術機構及國外競爭主管機關之交流。
- (2) 結合事後影響評估之方法包括：
- 甲、差異估計法 (Difference-in-Difference, DID): 透過測量不同時段中控制組和治療組之間的差異比較事業結合影響；
- 乙、事前事後分析法 (Before and After Analysis): 單純比較結合前後重要指標之改變 (如價格變化)；
- 丙、市場調查 (Market Survey): 透過對其他競爭者與消費者之調查瞭解。
- (3) 以血液透析中心 Asia Renal Care 與 Orthe 水平結合一案為例，說明 CCS 如何進行事後影響評估。本案由於市場進入障礙低、產品同質性高、病患轉換成本低，且市場上尚有其他競爭者，故即使二參與結合事業擁有高市場占有率，CCS 仍於 2012 年 12 月准許結合，亦將評估 3 年後之結合影響。

CCS 透過電話逐一詢問各血液透析中心之價格、護理與病患人數，並蒐集衛生部（Ministry of Health）事業登記資料以掌握市場進出狀況，以及統計處之醫療相關指數等。經過調查發現市場上仍有其他新進競爭者、前三大市場占有率有所下降、30 個月內之平均價格並未提升，且 DID 法並未有足夠證據支持結合後對血液透析市場產生反競爭效果，故依據上述質化與量化方式，沒有證據顯示結合後帶來實質競爭減損影響。

(四) 模擬案例：

1. 背景說明：DU 公司是 1 家公開上市之集團控股公司，其營業活動包括醫藥、工業、服務和消費性產品。Clearstuff 係其子公司，生產葡萄酒和烈酒，其著名品牌有 Great Cognac（白蘭地）、Aurora Borealis Vodka（伏特加）及 Equator Soju（燒酒），事業活動主要集中在仙境國。然而，它也出售其產品予其他國家，如美國與波蘭。Spirits 公司產銷數種燒酒產品，其燒酒品牌計有 Summerfest、Drinkupfast、Great Cross 及 Old Wonder 等，多數產銷地點亦在仙境國。本案 DU 公司將透過子公司 Clearstuff 直接購買 Spirits 公司 100% 之股份。
2. 進行方式：主辦單位將與會人員分為 A、B 兩組，每組又分為 2 圓桌（約 4 至 5 人）進行討論。針對不同階段（初步檢視、內部決定、設計矯正措施等）或不同角色（競爭委員會委員、參與結合事業等），主辦單位分別交付相關資訊予各組組員。小組討論開始進行時，組員約有 10 分鐘左右時間進行資料閱讀，嗣後小組進行討論，中間主持人穿梭圓桌聽取小組討論結果並提供建議，最後全部人員再回到大會堂，由各組人員推派代表進行總結。所有討論均為開放性討論，並無標準答案，旨在鼓勵組員思考，並積極參與討論。
3. 分組討論 1「第一印象、第一階段」：第 1 場次分為 A、B 兩組，各組首先針對地理市場與產品市場進行討論。關於地理市場部分，相關資訊顯示飲酒之偏好與消費行為具有強烈之民族特色，這在燒酒消費上亦有相同之情形。另一方面，燒酒在仙境國係作為飯後飲品，而在鄰國 Greaterland 中則在家庭活動與公眾假期時飲用；在 Neverland，甚至在早餐派對上飲用。綜上，燒酒有關之地理市場是仙境國，此部分在小組討論時亦獲共識。然而，在討論產品

市場時，我國代表認為根據相關資料，當參與結合事業其中一種燒酒價格上漲 10%時，有 33%之消費者轉而購買其他燒酒品牌、有 35%之消費者轉而購買其他蒸餾酒類、17%之消費者購買參與結合事業其他品牌之燒酒，只有 15%之消費者仍然維持原有燒酒品牌；且從供給面觀之，多數蒸餾酒類亦使用相同之米、麥、水等原料，故無論從需求面或供給面觀之，其他蒸餾酒類對燒酒而言具有相當大之替代性，故將「燒酒」定義為單獨之產品市場，恐有過於狹隘之虞。新加坡對此提出質疑，其認為資料亦顯示，倘將所有蒸餾酒類視為同一產品市場，參與結合事業之燒酒在蒸餾酒類市場之占有率不及 5%，本案自不具有限制競爭疑慮，競爭法主管機關亦不用特別關注，且前揭報告亦顯示，縱令某燒酒價格上漲，仍有 65%之消費者仍選擇燒酒，故以「燒酒」為產品市場尚無不妥。

4. 分組討論 2「初步之內部決定與角色扮演」：進行第 2 場分組討論之前，主辦單位交付更多資料顯示，本案定義為「燒酒市場」是妥適的，且參與結合事業燒酒品牌中，倘以銷售數量計算，Clearstuff 所擁有之 Equator Soju 具有 15%之市占率，Spirits 所擁有之 Great Cross 與 Summerfest 分別有 35%與 12%之市占率，故結合後參與結合事業在燒酒市場之占有率達 62%。另倘以銷售金額計算，Clearstuff 所擁有之 Equator Soju 具有 26%之市占率，Spirits 所擁有之 Great Cross 與 Summerfest 分別有 24%與 22%之市占率，故結合後參與結合事業在燒酒市場之占有率高達 72%。第 2 場次分為 A、B 兩組，A 組為參與結合事業、B 組為競爭法主管機關。在 A 組中，參與結合事業進行內部討論，評估本案被禁止之可能性，及為消除競爭法主管機關之疑慮，其所願意提出之結構面或行為面之矯正措施有哪些？在提出之矯正措施中，最便宜與影響最大之措施各為何？渠等應該如何因應？其基本立場與策略又為何等問題，進行討論。B 組為競爭法主管機關之內部討論，再分為贊成與禁止結合兩方討論後進行交叉辯論。禁止方以結合後參與結合事業在燒酒市場之占有率高達 72%為主軸，認參與結合事業在燒酒市場擁有獨占力，倘濫用其獨占力或提高燒酒價格，將對消費者不利。贊成方則以其他蒸餾酒類對參與結合事業之燒酒產品而言，仍有很高之競爭壓力，且販賣燒酒之經銷通路僅有 5

家，渠等亦表示，倘參與結合事業之燒酒產品提高價格，不排除將其下架之可能，故通路商亦具有相當之買方力量，本案倘有限制競爭之疑慮，採行矯正措施即可，並不需要禁止結合。

5. 分組討論 3「矯正措施之討論與角色扮演」：第 3 場次分為 A、B 兩組，各組再分為競爭法主管機關與參與結合事業，競爭法主管機關首先提出本案之限制競爭疑慮，本案不排除禁止之可能。倘本案要繼續進行，必須有配套之矯正措施，競爭法主管機關並提出結構性矯正措施，要求參與結合事業出售 Equator Soju 品牌（因 Equator Soju 品牌在參與結合事業之燒酒品牌中市占率最高，為競爭法主管機關消除競爭疑慮之最佳方案；次佳方案為出售 Great Cross 品牌，再次之則為出售 Summerfest 品牌）。參與結合事業則以其他蒸餾酒類之競爭壓力、強勢之通路商具有買方力量等理由，堅持不能採行結構面矯正措施，僅願意承諾行為面之矯正措施，如短期內不調漲燒酒價格、對通路商不會差別待遇等，並表示倘競爭法主管機關執意禁止結合或採取結構性矯正措施，渠等亦會提起法院訴訟。迄討論時間終了，雙方並未取得共識。

### 參、心得與建議：

- 一、 本次會議主題以結合審查為核心，廣泛介紹市場界定、損害理論、經濟分析工具、調查程序與方法、國際合作等議題，提供與會者對於結合審查過程之全貌，並藉由其他競爭法主管機關之經驗分享，瞭解各國之實務運作。其中由於近年來各國競爭主管機關嘗試應用更多的損害理論與經濟分析工具以優化審查結合案，本次授課講師亦從基礎介紹多種經濟分析工具與其優缺點，惟特別提醒主管機關應瞭解各項工具有其侷限性，經濟量化分析宜作為支持或補足質化分析，而非決定性決策證據，可為我國執法時之參考。
- 二、 從其他國家競爭法主管機關之執法經驗可知，倘申報結合案有相當限制競爭之疑慮時，為消除競爭疑慮，競爭法主管機關多傾向採取結構面之矯正措施。觀之公平會自公平交易法施行以來，對於具有高度限制競爭疑慮之結合案，除禁止結合外，倘採行矯正措施，亦以行為面之矯正措施為多。日後對於高度限制競爭疑慮之結合案，或可從資產拆解或出售部門等方向思考，採行結構面矯正措施，以維持市場競爭並有效消弭限制競爭之疑慮。

三、 國際競爭網絡（International Competition Network, ICN）及本次 OECD/KPC 所舉辦之結合管制研討會，均非常著重虛擬案例之討論與演練，而其虛擬案例之內容，除改寫真實案例外，編寫者亦置入其他線索與資料，且主持人一再重申沒有標準答案，以期與會人員可以開放思考、腦力激盪，並積極參與討論。近年來，公平會在從事內部人員訓練時，亦有規劃實際案例演練與討論之課程，建議可參採國際研討會中虛擬案例之討論爭點，激發同仁更多不同的思考面向。