

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

## 出席 APEC「寬恕政策抑制反競爭行為之 國際經驗研討會」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：徐曼慈 專員

赴派國家：秘魯 利馬

出國期間：105 年 8 月 18 日至 8 月 27 日

報告日期：105 年 11 月 24 日

## 一、 會議目的：

寬恕政策可有效嚇阻卡特爾，破壞卡特爾成員的秘密協議，讓案件調查更有效率且具成效。考量寬恕政策之重要性，本計畫係由秘魯提案，並於本（105）年度 APEC 第 3 次資深官員會議（SOM3）暨相關會議舉辦期間、第 2 次經濟委員會會議（EC2）之前在秘魯利馬辦理為期 2 天之研討會，邀請具卡特爾及寬恕政策專業背景知識及豐富執法經驗之專家學者擔任講者並與 APEC 各經濟體就如何適當實施寬恕政策之議題交換彼此意見，期藉此辨別、評估、應用及綜整出打擊卡特爾之最佳措施，讓各經濟體各自評估其寬恕政策之效力，以建立改善寬恕政策於實務應用之架構。本研討會由本會綜合規劃處派乙名代表出席（另於本研討會後接續出席 8 月 23 日至 24 日之第 2 次經濟委員會會議），並於會中報告我國寬恕政策之相關法規規範及現行情形。

## 二、 過程：

- （一） 會議名稱：寬恕政策抑制反競爭行為之國際經驗研討會（Seminar on International Experience Regarding the Role of Leniency Programs in the Repression of Anticompetitive Conducts）。
- （二） 會議時間：105 年 8 月 20 日至 21 日，共 2 天。
- （三） 會議地點：秘魯利馬。
- （四） 與會國家：智利、印尼、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、越南及我國共 11 個 APEC 經濟體派員參與。
- （五） 進行方式：本研討會以寬恕政策為主題，並由主辦經濟體秘魯邀請美國賓州大學華頓商學院教授 Joseph Harrington、美國司法部（USDOJ）刑事犯罪執法處處長 Marvin Price 及美國喬治華盛頓大學法學院教授 William Kovacic 等競爭法領域相關專家學者，依序就競爭法主管機關為何應實施寬恕政策及其相關理論、寬恕政策之設計及如何極大化寬恕政策之有效性進行說明，並於專家學者講授後，請與會各經濟體分享實施寬恕政策之相關經驗，最後本計畫提案者秘魯提議與會者可就參與研討會所學習到之知識及所獲之成果共同發表聲明，並由現任競爭政策及法律小組（CPLG）主席—秘魯競爭法主管機關 INDECOPI Jesus Espinoza 先生於後續 105 年 8 月 23 日至 24 日舉辦之 APEC「第 2 次經濟委員會

會議」(EC2) 上報告本次研討會成果時發表，認可寬恕政策用以對抗反競爭行為之重要性。

### 三、 會議情形 (議程及會議資料如後附)：

(一) 美國賓州大學華頓商學院教授 Joseph Harrington 先生講授「寬恕政策與打擊卡特爾之消費者損害」(Leniency Programs and Customer Damages in the Fight Against Cartels)。

1、 卡特爾會造成消費者福利之損害，為維護交易秩序與消費者利益，極小化卡特爾對市場競爭及消費者之損害，競爭法主管機關應依職權，藉由相關之政策及法律消除正在進行之聯合行為，並阻斷潛在聯合行為之形成。講者認為，競爭法主管機關尤其應將發覺可能成形之卡特爾，並預先阻絕其合意行為之發生視為打擊卡特爾之首要目標。惟競爭法主管機關卻往往因為處分案件績效考量，抑或將處分數量及罰鍰高低作為機關影響力判斷依據，並希藉此獲得政治支持，而將打擊卡特爾之目標聚焦於案件之處分數上，而非在如何降低卡特爾發生之數量上，在此情況下，將可能使競爭法主管機關對卡特爾之威懾作用被低估。因此，競爭法主管機關須體認案件處分僅係處理卡特爾案件之最終結果，而非認為藉由處分這一方法，即可有效減少事業之勾結合意。

2、 為有效減少卡特爾發生，競爭法主管機關在執法上，應具備發現 (Discovery)、檢舉(Prosecution)、處分(Penalization)及政策評估(Evaluation) 4 階段。分述如次：

(1) 發現：倘競爭法主管機關總是忙於處理許多限制競爭案件，則可能導致該競爭法主管機關會較為專注在現有案件之處分上，而無暇施行有助於發掘新卡特爾案件之政策。但為儘早發覺卡特爾，並阻絕事業之合意行為，競爭法主管機關應藉由市場調查，對所蒐集到之市場資料進行分析篩選，並引進提供檢舉獎金給未參與卡特爾之檢舉者等政策方案，以發現更多事業的勾結行為。

(2) 檢舉：倘競爭法主管機關將處理卡特爾案件之目標，聚焦於最後是否可予以處分上，則該競爭法主管機關可能會基於調查蒐證難易度之考量，

避開部分困難或具挑戰性之案件，以避免將資源投入困難案件，最後卻無法獲得足夠事證而予以處分之情形發生。但受理或立案調查困難之卡特爾案件，將有助於判例之制定，讓違法合意行為之相關規範更為周延完善，並對外建立沒有任何卡特爾可免於調查之印象，提升競爭法主管機關之威信。

- (3) 處分：倘競爭法主管機關將打擊卡特爾之目標設定在成功處分之案件數上，則競爭法主管機關在決定處分金額時，會傾向將金額訂在被處分人可接受的程度，避免被處分人不服處分提出上訴或上訴後因處分金額而衍生之疑義。但事實上，適當且適切地依據事業之合意行為，及考量該合意行為對社會及消費者之損害程度，對參與卡特爾之事業處以高額之罰鍰，或如同美國司法部將參與卡特爾之個人送至監獄服刑，將對其他正在進行及規劃未來要進行聯合行為之事業，產生威懾效果。
  - (4) 政策評估：競爭法主管機關在評估對抗卡特爾之政策是否成功時，不應以卡特爾案件之處分數作為衡量標準，而應以經濟體系中現存之卡特爾數量作為衡量基準，但競爭法主管機關往往因為缺乏可適切反映經濟體系中所存在卡特爾之比率的相關資料，因此無法藉由最合理及最能反映現況之的衡量標準，判斷政策是否成功。但競爭法主管機關實需要藉由適當的政策評估，不斷檢討政策是否有須進行調整修正之處、處分金額是否應再增加、競爭法主管機關是否須挹注更多資源，以及是否須研議其他更有效政策等。
- 3、近年有越來越多的競爭法主管機關引進寬恕政策以對抗卡特爾。寬恕政策係藉由免除或減少罰鍰之方式，鼓勵參與卡特爾之事業或個人向競爭法主管機關提出檢舉，並與競爭法主管機關合作及協助調查。比較美國與歐盟寬恕政策之設計，美國之競爭法主管機關無論在檢舉人提出檢舉前尚不知卡特爾之存在，抑或在已知事業間可能存在卡特爾並已著手立案調查之後，對於第 1 順位申請寬恕政策的事業或個人，皆全額（100%）豁免該檢舉事業或個人之罰鍰，而對於第 2 順位、第 3 順位及後續順位申請寬恕政策之事業或個人，則係藉由該等事業之認罪協商情形，決定最後其可獲

減除之處分金額。另有關歐盟之寬恕政策設計，在競爭法主管機關發現卡特爾並啟動調查之前，第 1 順位申請寬恕政策的事業或個人，其罰鍰可 100%全部免除，而第 2 順位、第 3 順位及後續順位之申請者，則分別可獲得 30-50%、20-30%及 0-20%之罰鍰減免；但倘申請寬恕政策之事業或個人係於競爭法主管機關開始著手調查後才提出申請，則第 1、第 2、第 3 及後續順位申請者僅可分別獲得 30-100%、20-30%、0-20%及 0-20%之罰鍰減免。

- 4、寬恕政策係為提供誘因給參與卡特爾之成員，讓他們藉由向競爭法主管機關舉報卡特爾之事實，以獲得罰鍰之免除或減輕。寬恕政策是否有效應視事業聯合行為之期間是否因寬恕政策而縮短，以及卡特爾數量是否減少而定。至於如何提高卡特爾成員主動向競爭法主管機關舉報之誘因？依據講者 2013 年在產業經濟學期刊（Journal of Industrial Economics）之論述，若讓事業覺得因從事聯合行為而被逮到及遭到處分的機會越高時，事業會越傾向於申請寬恕政策，而此現象可分為調查處分效果（Prosecution Effect）及先發制人效果（Preemption Effect）進一步解釋。調查處分效果係指事業會因為考量到競爭法主管機關有極大的可能會在沒有接獲任何寬恕政策申請之情況下，仍對參與聯合行為之事業啟動調查並予以處分，而提出寬恕政策之申請。先發制人效果則指事業會因為考量到其他卡特爾成員有極大可能會提出寬恕政策之申請，而提高該事業申請寬恕政策之動機。
- 5、當競爭法主管機關在無任何事業或個人申請寬恕政策時，仍能藉由本身之偵查能力發現事業間之聯合行為，將有助於提升調查處分效果。如前所述，競爭法主管機關可經由市場資料之分析篩選及引進提供檢舉獎金給未參與卡特爾檢舉者之政策方案，發現事業間之聯合行為。市場資料之分析篩選與寬恕政策具有互補作用，重視市場研究之競爭法主管機關會讓卡特爾成員擔心渠等之聯合行為是否更容易被競爭法主管機關發現，因而提高參與聯合行為事業申請寬恕政策之誘因，另一方面，寬恕政策之實施也會增加競爭法主管機關篩選之效力，讓競爭法主管機關發現更多涉法案件，進而誘使涉案事業提出寬恕政策申請。而在為何須訂定檢舉獎金制度之論

點上，講者指出各國競爭法主管機關過去雖也曾接獲未參與卡特爾之檢舉人向競爭法主管機關提供事業勾結資訊之案例，但這些檢舉人卻多屬於在被檢舉事業工作且對該事業不滿或已離職之員工。為增加其他個人或事業檢舉之誘因，競爭法主管機關可透過檢舉獎金制度之設計，讓更多知悉卡特爾資訊之個人或事業，更有意願向競爭法主管機關提出檢舉。目前已訂有檢舉獎金制度之國家包含：韓國、英國、匈牙利及我國等。

- 6、競爭法主管機關可藉由加強寬恕政策及檢舉獎金制度之宣導，讓社會大眾、事業或某些常利用同業公會會議公布或協議交易情形，進而達成合意之產業，如：水泥業、建築業及化學產業等，知曉可循此途徑檢舉不法行為，進而讓卡特爾成員因為擔心其他卡特爾成員會先提出寬恕政策申請，而更積極向競爭法主管機關申請寬恕政策，提高先發制人效果。此外，先發制人效果與調查處分效果亦具有相輔相成之效，調查處分效果越大，會使事業預期其他事業申請寬恕政策的動機越強，因而使該事業更傾向申請寬恕政策，以取得先行者優勢。
- 7、實施寬恕政策除了可讓競爭法主管機關與卡特爾成員合作，獲得足以證明事業間聯合行為的有力證據外，寬恕政策同時也讓卡特爾成員更有誘因將可證明事業間合意勾結之證據（相關文件或合意會議紀錄等）保留下來，俾於日後必要時向競爭法主管機關申請寬恕政策時使用。競爭法主管機關亦可藉由寬恕政策之機制設計，例如：對於寬恕政策第 1 順位之申請者採取較寬容的態度免除其罰鍰，另要求後續順位之寬恕政策申請者須提出對案件調查有重大幫助之證據，方得取得減輕罰鍰資格之方式，讓參與聯合行為之事業更有意願留存可證明卡特爾之相關事證。
- 8、如前所述，為有效減少卡特爾發生，競爭法主管機關在執法上，應具備發現、檢舉、處分及政策評估等 4 個階段，其中，有關處分階段講者提及競爭法主管機關應對參與卡特爾之事業處以高額之罰鍰，以對其他正在進行及規劃未來要進行聯合行為之事業，產生威懾效果。同樣地，寬恕政策是否能發揮預期之效力，有效減少事業勾結之期間、遏止卡特爾之形成並降低經濟體系中現存之卡特爾數量，亦與處分金額之高低有關。對參與卡特

爾之事業處以高額罰鍰，將拉大申請寬恕政策與無申請寬恕政策事業之間所須負擔罰鍰金額之差距，驅使參與聯合行為之事業在得以免除或減輕罰鍰之考量下，更有意願向競爭法主管機關申請寬恕政策。此外，競爭法主管機關亦可透過案件相關事證及文件之檢視分析，例如：申請人提出申請之時點、原因、提出申請時事業間之聯合行為是否仍在進行或該聯合行為已是過去式、被檢舉事業所屬產業之特性為何等，評估寬恕政策之成效並分析藉由寬恕政策所發現之卡特爾與經由其他方法所發現之卡特爾，在模式上有何差異。

- 9、針對許多已實施寬恕政策之國家面臨申請案件數少、申請者所反映之事業勾結行為已不復存在或非正在進行之卡特爾，以及競爭法主管機關可能因為資源之限制，僅專注於處理寬恕政策之卡特爾案件，而無法顧及與發現其他卡特爾案件，進而使具內在穩定性的卡特爾更不易被發現、存續期間更長（因為內在不具穩定性的卡特爾組織，較會提出寬恕政策之申請）等問題，講者建議競爭法主管機關可藉由市場資料篩選、訂定檢舉獎金制度、提高處分金額及加速寬恕政策申請案件之處理流程等配套方式，增進寬恕政策之效力，並持續追蹤卡特爾是如何被發現及被發現時事業勾結行為是否仍在進行等情形，尋求解決上述問題之方法。另競爭法主管機關除了藉由寬恕政策發現卡特爾外，亦須維持主動發現及立案調查卡特爾之比例，以解決寬恕政策案件可能會排擠非寬恕政策案件被發現及調查之問題，提升競爭法主管機關對具內在穩定性卡特爾組織之威懾作用。
- 10、講者另就卡特爾對消費者所造成之損害，以及申請寬恕政策而取得免除處分資格之事業，因其先前從事之聯合行為，而對受到損害之消費者須負之損害賠償責任是否亦可被免除之議題進行說明。參與聯合行為事業除了可能被競爭法主管機關處以罰鍰外，也可能須一併賠償交易相對人因卡特爾所蒙受之損害，考量到損害賠償之金額通常會以事業進行勾結所增加獲取之利潤為基礎計算之，事業因勾結所獲得之利潤越高，其所須支付之損害賠償金額也越高，因此損害賠償較競爭法主管機關所處之罰鍰，更具有處罰效果，並有助於增加對卡特爾之威懾作用。不同國家對於參與卡特爾事

業所須負擔損害賠償之範圍及對象有不同規範。按一般實務常規，參與聯合行為事業僅須對與其直接進行交易之對象負損害賠償之責，而對於非直接進行交易之對象則不在損害賠償之責任範圍內（美國即是採取此認定標準）。另外，針對無參與卡特爾之事業會因為卡特爾提高市場定價之緣故，連帶調漲其產品價格（此現象稱之為庇護定價（Umbrella Pricing））進而對消費者造成損害之情形，目前美國現行標準係不認為無參與卡特爾之事業須對受損之交易相對人負損害賠償之責；而在歐盟，2014 年歐洲法院曾判決庇護定價之發生確實係源自卡特爾，則受到損害之交易相對人得就其損失要求賠償。

- 1 1、有關取得寬恕政策免除罰鍰資格之事業無須對受損之交易相對人負賠償責任之議題，講者以美國為例說明，由於美國政府單位處分之罰鍰金額不高，因此對於損害賠償訂有 3 倍損害（Treble Damages）之規定，即損害事實一經裁定，賠償者即須支付 3 倍損害之金額（如和解的話則僅須就損害部分支付賠償金額）。而因卡特爾遭受損害之交易相對人，於訴訟時亦可向任一位卡特爾成員提出訴訟，並可向該一成員要求賠償因所有卡特爾成員所致損害之 3 倍損害賠償金額。而對寬恕政策之申請者來說，第 1 順位之申請者除了可以完全免除競爭法主管機關處分之罰金外，依據美國 2004 年生效之「反托拉斯法刑事責任強化及改革法」（Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act, ACPERA）規定，寬恕政策第 1 順位申請者對受損之交易相對人所須負擔之損害賠償責任，亦僅以原損害賠償金額為限，餘 2 倍之損害賠償金額則由其他卡特爾成員負擔。美國期藉由此機制設計，加大申請寬恕政策及未申請寬恕政策卡特爾成員之間須負擔成本之差距，提高卡特爾成員申請寬恕政策之誘因及申請者之間的競爭意識，有效減少卡特爾之存續期間及遏止卡特爾之形成，同時也讓卡特爾遭受損害之交易相對人雖無法向寬恕政策申請者請求全額賠償，卻仍保有一定之損害賠償權利。

（二）美國司法部（USDOJ）刑事犯罪執法處處長 Marvin Price 先生講授「設計具有效力的寬恕政策」（Designing an Effective Leniency Program）。



- 1、由於卡特爾對消費者及整體經濟皆造成極大的損害，但因卡特爾常具有暗默勾結之特性，使得競爭法主管機關不易取得及掌握卡特爾成員間之合意證據，因此希望藉由寬恕政策之實施，鼓勵參與卡特爾之內部成員主動向競爭法主管機關反映卡特爾之事實，並提供相關內部文件及證據，讓競爭法主管機關之調查更有效率。
- 2、競爭法主管機關應如何增加卡特爾成員申請寬恕政策之誘因？依據國際競爭網絡（ICN）之反卡特爾執法手冊（Anti-cartel Enforcement Manual）中所彙集多數競爭法主管機關之共識，成功實施寬恕政策須具備 3 項先決條件，分別為違法發現的高風險性（High Risk of Detection）、重大的處分（Significant Sanctions）及確定性（Certainty），分述如下：
  - （1）違法發現的高風險性：競爭法主管機關對於卡特爾之調查，應具備健全的調查工具及權力，並確實處分不法行為，讓參與聯合行為事業對於競爭法主管機關之調查心存警惕，使其覺得如果不主動向競爭法主管機關申請寬恕政策，即須承受被競爭法主管機關發現之高度風險，而願意在競爭法主管機關發現或是其他卡特爾成員向競爭法主管機關提出寬恕政策申請前，即先發制人，以取得第 1 順位可獲得之罰鍰免除利益。講者另補充，大多數的競爭法主管機關在提到重大卡特爾執法案件時，可能會直接聯想到大型國際的卡特爾案件，但美國競爭法主管機關也十分重視地方及區域性的卡特爾案件，因為此類案件所涉之產品或服務更貼近一般社會大眾之日常生活，而更可引起多數人的注意，例如美國先前曾分別處理牛奶及校車之政府採購卡特爾案件，即引發社會大眾對於其納稅金流向及運用之關注，競爭法主管機關也可藉由此類案件之調查讓社會大眾及政治人物更明白其職掌，並獲得政治支持。
  - （2）重大的處分：競爭法主管機關必須對未申請寬恕政策卡特爾成員處以重罰，否則卡特爾成員在比較被競爭法主管機關發現聯合行為所處分之罰鍰金額係低於因勾結合意所獲得之利潤，會因為申請寬恕政策所能獲得之利益有限或微乎其微，而降低向競爭法主管機關提出申請之

意願。另外，如能將卡特爾處分對象擴及參與卡特爾之個人，增加個人參與聯合行為之成本，也有助於提升事業或個人申請聯合行為之意願。同時講者亦建議除了讓卡特爾之成員申請寬恕政策外，也可將參與聯合行為事業之員工納入可申請寬恕政策的範圍；美國發現在允許事業員工也可提出寬恕政策申請後，確實有助於提升寬恕政策之有效性。

(3) 確定性：寬恕政策之執行必須具備透明性及確定性。競爭法主管機關必須制定明確清楚之寬恕政策制度，並藉由政策宣導、網站及出版品等管道將寬恕政策制度公開讓社會大眾知悉，並建立申請者及申請者之法律代表人對競爭法主管機關之信任，讓申請者可充分預期申請後須與競爭法主管機關合作之相關事項（如：須提供之資料及事證等）、處分免除或減輕資格取得之條件，以及可能獲致之結果，讓卡特爾成員更有申請寬恕政策之誘因。

3、各國採行之寬恕政策在制度設計上雖不完全相同，但競爭法主管機關在制定寬恕政策時，得藉由採行只接受 1 位寬恕政策申請者可免除處分、資格保留（Marker System）之運用、讓申請者有條件地獲得寬恕政策之資格（Conditional Leniency）、附加寬恕（Leniency Plus）及附加處分（Penalty Plus）等制度設計方式，讓寬恕政策更具成效。分別簡述前開各項制度設計機制如次：

(1) 只接受 1 位寬恕政策申請者可免除處分：美國現行之寬恕政策僅讓第 1 順位之申請者可 100%免除處分罰鍰，而第 2 位、第 3 位及後續順位之寬恕政策申請者僅能循認罪協商機制（plea guilty），由競爭法主管機關視該等申請者與之合作的程度，決定該等卡特爾參與者減輕之處分金額。

(2) 資格保留之運用：為提高卡特爾成員搶先其他成員率先提出寬恕政策申請之誘因，復考量寬恕政策申請者多需要時間蒐集充分之事證提供予競爭法主管機關（尤其是國際卡特爾案件，有可能必須赴其他國家蒐集事證），因此特別為第 1 位提出寬恕政策申請之申請者訂定資格保留制度，讓第 1 位申請者雖未能在申請時提供充分之事證，仍能先保留其第 1 順位之資格，並提供至少 30 日之期間（此為美國現行規定，競爭法主管機

關並可視需要同意展期，但展期最長不得超過 6 個月）給第 1 順位申請者蒐集並提供卡特爾相關資訊及事證予競爭法主管機關。

- (3) 有條件的寬恕：寬恕政策申請者在申請後，仍須積極與競爭法主管機關合作，協助各項調查事宜及提供有力之資訊與事證。因此，競爭法主管機關應以申請者之合作程度，作為卡特爾成員最後是否能免除或減輕處分之衡量標準。
- (4) 附加寬恕：此情形發生於當一卡特爾成員就 A 卡特爾之事實向競爭法主管機關提出寬恕政策申請，卻發現其並非第 1 順位申請者，因此又另就其參與 B 卡特爾之事實，向競爭法主管機關提出寬恕政策申請，並獲得第 1 順位之資格，因此，該事業最後將可免除 B 卡特爾之罰鍰，並藉由認罪協商減輕參與 A 卡特爾所須支付之處分金額。
- (5) 附加處分：此情形發生於一事業同時為 A 卡特爾及 B 卡特爾之成員，該事業並就 A 卡特爾之事實向競爭法主管機關提出寬恕政策申請，惟其並非第 1 順位之申請者，僅能藉由認罪協商，由競爭法主管機關決定是否可減輕其罰鍰。而在認罪協商之過程中，該事業卻未曾向競爭法主管機關告知有關參與 B 卡特爾之事實，直至其他參與 B 卡特爾之成員向競爭法主管機關提出寬恕政策申請，競爭法主管機關才知曉該事業亦為 B 卡特爾成員。在此情況下，競爭法主管機關將會就該事業欺瞞之情形予以處罰，此即所謂附加處分。

4、美國司法部反托拉斯署於 1978 年即訂有寬恕政策相關規定，惟初期制度未臻完善，致實施成效不彰，在經歷幾次修正後（例如：放寬在競爭法主管機關立案調查後，仍受理卡特爾成員申請寬恕政策，以自聯合行為內部參與者取得更能證明卡特爾存在之資訊及事證），已漸提升寬恕政策之實用與有效性。從初期平均 1 年僅有 1 件寬恕政策申請案件，增加至平均每個月皆有 1 件寬恕政策申請案件。因此，競爭法主管機關在引進及實施寬恕政策後仍須持續評估檢討現行寬恕政策之制度，持續創造卡特爾成員申請寬恕政策之誘因，以及卡特爾成員間對於申請順序之競爭意識，讓寬恕政策之實施更有成效。

（三）美國喬治華盛頓大學法學院教授 William Kovacic 先生講授「極大化寬恕政策之

有效性」(Leniency: Maximizing Effectiveness)。

- 1、講者首先推薦 2 本介紹卡特爾及寬恕政策議題之書籍，分別為 *Anti-cartel Enforcement in a Contemporary Age: Leniency Religion* (Caron Beaton-Wells & Christopher Tran eds., Hart Publishing, 2015)及 *The Economics of Collusion* (Robert Marshall & Leslie Marx, MIT Press, 2012)，並建議如想進一步瞭解寬恕政策及卡特爾運作模式應以此 2 本書為基礎，並利用 OECD 及 ICN 網站上之資源，研讀與卡特爾及寬恕政策相關之會議資料、手冊及建議書。
- 2、事業雖可藉由研發新產品及降低成本增加其獲利，但循卡特爾之途徑，與其他事業合意訂定市場價格、產量或進行市場占有率之分配，卻是更簡單的獲利方法。這也是許多卡特爾成員在被競爭法主管機關處分後，仍然繼續其聯合行為之緣故。卡特爾所能獲得之利潤，驅使事業不斷鋌而走險。在競爭法主管機關精進其調查技巧及增加對卡特爾成員處分之同時，卡特爾成員隱藏合意事證之技巧也不斷在進步，競爭法主管機關與卡特爾成員之間的角力，似乎永不會結束，因此競爭法主管機關實須不斷調整其對抗卡特爾之方法，才能趕上卡特爾改變進化之腳步。
- 3、誠如前 2 位講者所陳，實施寬恕政策對競爭法主管機關而言，從來不是件容易的事，以美國為例，寬恕政策自制定以來，在改革修正的過程中，也曾遭遇內部的阻力。美國實施寬恕政策初期因未能充分創造讓卡特爾成員申請寬恕政策之誘因，要求申請者須全盤告知及提供其所擁有之所有資訊，競爭法主管機關卻未必給予對等之回饋，而使得寬恕政策申請者寥寥可數。直到 Anne Bingaman 提出競爭法主管機關應給予寬恕政策申請者免除處分之政策方向，才提升卡特爾成員申請寬恕政策之誘因。此外，在寬恕政策實施初期如何建立事業對競爭法主管機關之信賴感，使其相信申請寬恕政策後，競爭法主管機關真的會豁免其處分、競爭法主管機關之執法方式如何在嚴謹並具有彈性之間取得平衡、競爭法主管機關如何處理困難的寬恕政策申請案件、行政執法機關與檢調單位何者才有認定寬恕政策申請者之權力，以及當寬恕政策第 2、第 3 或後續順位之申請者所提供之事證較第 1 順位申請者更為有力時，競爭法主管機關又應如何予以對等之獎勵，這些在寬恕政策實施後才

——浮現之問題，皆增加實施寬恕政策之難度及複雜性。競爭法主管機關實須在實施寬恕政策之過程中持續學習，經過不斷嘗試錯誤的實驗、政策評估及檢討，才有機會讓寬恕政策與時俱進，發揮成效。這過程需要時間及競爭法主管機關的努力，也許須歷經至少5年的時間，才能看到初步的成果。

- 4、如同前2位講者之主張及建議，惟有向違法事業充分證明競爭法主管機關之調查能力、對違法事業處以重罰並納入對於決策或參與卡特爾個人之處罰、增加寬恕政策的透明性及明確性、認知寬恕政策僅為競爭法主管機關對抗卡特爾的方法之一，並透過不斷地調整修正讓競爭法主管機關之反卡特爾政策更加多樣化，才能讓寬恕政策之實施更有效性。
- 5、競爭法主管機關亦須透過研究，進一步瞭解卡特爾之相關背景，例如：卡特爾之行為及運作模式、卡特爾成功及瓦解之因素、事業為何願意遵法之原因，以及寬恕政策應如何增加卡特爾之內在不穩定性，增加事業遵循法律之誘因等。其中競爭法主管機關應瞭解卡特爾的形成需同時具備共識之凝聚、背叛者之察覺、對於背叛者之處罰機制及處理外部威脅（買方力量或新參進者）之能力，並設法制定及運用相關政策，改變事業勾結之誘因。另競爭法主管機關也需知悉可促使事業遵循法律之要素，瞭解事業在面臨遵法抑或違法抉擇時之思考模式及考量事項，例如：法律規定有哪些？違法是否會被發現？法院認為足以證明違法所需要的證據類型及總數為何？法院是否會支持競爭法主管機關之見解？違法之處分為何？以藉由誘因之機制設計，讓競爭法主管機關訂定之政策及其他相關配套措施更具成效。
- 6、寬恕政策之實施可提高競爭法主管機關發現及調查卡特爾案件之機率，競爭法主管機關並可因此取得卡特爾成員之內部資料，掌握更足以證明卡特爾存在之相關事證。寬恕政策施行的成效會因為處分的強度（罰鍰多寡及是否對決策或參與卡特爾個人予以處罰）、法院對證據之認定標準、競爭法主管機關所具備之調查能力及反卡特爾政策是否具多樣性而有所差異。而講者特別針對執法結構之多樣性，建議競爭法主管機關可藉由市場資料之篩選研究，強化己身的覺察力，找出有勾結疑慮之目標，並進一步啟動調查。另競爭法主管機關如能在寬恕政策以外，針對其他向競爭法主管機關通報事業涉有聯合

行為之檢舉者（whistleblower）訂有獎勵之機制，並在調查卡特爾案件時積極與其他相關之政府機關（如：政府採購主管機關）合作，且致力於消弭足以影響市場參進之不必要障礙，皆可增加競爭法主管機關反卡特爾政策之多樣性。

- 7、鑑於寬恕政策實施之過程中，需經由不斷的試驗及適時修正，讓寬恕政策更臻周延完善，講者建議競爭法主管機關在實施寬恕政策之同時，應建立明確之法律標準；藉由可引發社會大眾關切之調查案件，增進社會大眾及政治人物對於競爭法主管機關執法作為之認知；蒐集曾經處理過的卡特爾案件之相關資料，分析每件寬恕政策個案是由誰申請寬恕政策、申請者有幾位、卡特爾是如何形成、形成之原因及讓卡特爾得以成功運作之要件；同時汲取其他競爭法主管機關實施寬恕政策成功與失敗之經驗，藉由討論共同處理過之卡特爾案件，獲得調查工具及技巧運用之相關知識，並透過與其他政府機關合作，借助律師共同監督之力量（如：事業聘請外部律師審查事業之相關文件時，律師可能從中發現事業參與卡特爾之端倪）等策略及方法，讓競爭法主管機關得依據寬恕政策實際實施後所發現之問題，提出相應之改善方法。
- 8、競爭法主管機關在實施寬恕政策時，除須務實地面對及處理寬恕政策實施後可能發生之問題，並接受寬恕政策是無法在短期內看到成效的事實以外，仍應對寬恕政策保持信心，參考其他實施寬恕政策已獲致成效之競爭法主管機關的做法，並漸次修正寬恕政策之機制，當獲致初步成效後，會發現生命中總有一些事是值得付出努力去達成的。

（四）本研討會主辦經濟體秘魯邀請與會之各經濟體代表簡要報告寬恕政策實施概況，各經濟體報告內容摘要如次：

- 1、智利：藉由數個卡特爾個案案例說明智利實施寬恕政策前後之差異。依據智利競爭法主管機關國家經濟檢查辦公室（Fiscalía Nacional Económica, FNE）針對律師進行之認知調查及相關統計結果，自 2010 年後，FNE 平均每年會接獲 2 件寬恕政策申請案，另有 53% 之律師認為寬恕政策可有效抑制卡特爾，79% 之律師感受到卡特爾數量減少是因為事業認知到卡特爾被競爭法主管機關發覺後之嚴重性。

- 2、印尼：印尼之競爭法目前尚未引進寬恕政策，希望未來競爭法修正案通過後，能有機會將寬恕政策納入法律架構中。
- 3、馬來西亞：自 2010 年開始實施寬恕政策，並由馬來西亞競爭委員會（Malaysia Competition Commission, MyCC）之法律部門負責受理寬恕政策申請案件，截至目前為止 MyCC 僅接獲 2 件寬恕政策申請案件。
- 4、墨西哥：自 1992 年開始實施競爭法，並於 2006 年修法時訂定有關寬恕政策之規定，2007 年接獲第 1 個申請者就一國際卡特爾案件提出寬恕政策申請；接著又在 2011 年將卡特爾納入刑事處分範疇，並引進搜索扣押權。墨西哥於實施寬恕政策初期（2007 年至 2011 年）寬恕政策申請案件不多，但申請者所反映皆為國際卡特爾案件，2014 年墨西哥修法成立新競爭法主管機關聯邦經濟委員會（Comisión Federal de Competencia Económica, COFECE）後，寬恕政策申請案件數才漸增加，目前 COFECE 針對寬恕政策申請者訂有相關處理原則，明確規範不同順位申請者可免除或減輕罰鍰之比率、申請者申請方式及資格保留機制等。
- 5、紐西蘭：自 2004 年開始實施寬恕政策，並減短介紹紐西蘭對於寬恕政策申請者之資格、申請方式及資格保留機制之規範。
- 6、巴布亞紐幾內亞：目前巴布亞紐幾內亞獨立消費者及競爭委員會（Independent Consumer & Competition Commission, ICCC）正檢視現行之競爭法，計畫於修法時增加訂定寬恕政策之相關規定，並以澳洲及紐西蘭寬恕政策之模式為參考基準。
- 7、秘魯：自 1991 年開始實施競爭法，並於 1996 年第 1 次修法時引進寬恕政策，寬恕政策制定初期實施成效不佳，直至 2008 年制定新競爭法，寬恕政策之規範變得更為明確後，秘魯競爭法主管機關保護自由競爭委員會（El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI）才漸接獲許多寬恕政策申請案。日前 INDECOPI 已公布寬恕政策處理原則之草案，計畫在彙集各界評論建議後，於今（2016）年正式公布實施該處理原則，讓寬恕政策之相關規範更為透明明確。
- 8、菲律賓：於去（2015）年始通過並施行競爭法法案，並依法成立競爭法主管

機關菲律賓競爭委員會 (Philippine Competition Commission, PCC)，目前 PCC 正參採各國競爭法及處理原則之規範，訂定寬恕政策處理原則。

9、俄羅斯：於 2007 年開始實施寬恕政策，2009 年將卡特爾納入刑事處分範疇。寬恕政策實施至今成效良好，平均每年有 30 位申請者會向俄羅斯競爭局 (Federal Antimonopoly Service of the Russian, FAS) 提出申請，並提供充分之事證予 FAS。

10、我國：由我方與會代表報告我國寬恕政策之相關法規規範及現行情形。

11、越南：目前尚未實施寬恕政策，亦未將卡特爾納入刑事處分範疇。鑑於越南競爭法現正在修法程序中，期望在明 (2017) 年能通過競爭法修正案，並於其中訂定寬恕政策相關規定。

(五) 研討會結束之前，與會者共同草擬一份聲明，並由現任 CPLG 主席—秘魯競爭法主管機關 INDECOPI Jesus Espinoza 先生於 2016 年 APEC 「第 2 次經濟委員會會議」(EC2) 上報告本次研討會成果時發表。聲明內容為：在參加完 8 月 20 日及 21 日於秘魯利馬舉辦之國際研討會，並與其他與會經濟體就各自的寬恕政策應用情形，抑或表達未來有制定寬恕政策規劃之經濟體，交換相關經驗及資訊後，與會之 APEC 成員確信應藉由鑑別從事限制競爭行為及遵法之誘因，以在考量這些誘因因素下，更有效率地實施寬恕政策。基於此認知之基礎，寬恕政策之制度設計，在已建立明確之規範並為寬恕政策申請者創造誘因後，競爭法主管機關仍應持續進行寬恕政策之實驗、評估、學習及精進，使寬恕政策更臻完善，並成為打擊限制競爭行為之有效工具。

#### 四、心得與建議

(一) 本研討會邀請具卡特爾及寬恕政策專業背景知識及豐富執法經驗之專家學者與 APEC 會員體之競爭法主管機關介紹寬恕政策成功的要件，並就競爭法主管機關實施寬恕政策過程中，可能遭遇的問題提出相關建議，強調「誘因」之重要性，除了須瞭解事業合意之誘因外，在制定寬恕政策相關機制時，也須注意誘因之設計，讓卡特爾成員更有動機向競爭法主管機關提出寬恕政策申請，此外，更建立競爭法主管機關實施寬恕政策非一蹴可幾的觀念，建議競爭法主管機關應在政策實施過程中，持續衡量成效並修正精進，方得獲致成效。講者們所傳



達之觀念，值得本會做為未來執法之參考。

- (二) 美國喬治華盛頓大學法學院教授 William Kovacic 先生推薦閱讀之 Anti-cartel Enforcement in a Contemporary Age: Leniency Religion 及 The Economics of Collusion 書籍，本會競爭政策資料及研究中心圖書館似尚未收錄，建議未來可將此 2 本書納入館藏，供本會同仁閱覽參考。