

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

## 出席「第 9 屆首爾國際競爭論壇」及「第 12 屆東亞競爭政策高峰會議」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：邱永和副主任委員、許淑幸處長、  
杜幸峰視察、葉素燕視察、吳佳蓁科員

派赴國家：韓國首爾

出國期間：105 年 9 月 8 日至 9 日

報告日期：105 年 10 月 27 日

## 壹、會議目的

- 一、韓國公平交易委員會(KFTC)於首爾舉辦「第9屆首爾國際競爭論壇(9th Seoul International Competition Forum)」與「第12屆東亞競爭政策高峰會議(12th East Asia Top Level Officials' Meeting on Competition Policy)」,2天計7場次之專題討論。「首爾競爭論壇」為2001年KFTC所創辦,每2年舉辦1次,主要為邀請各國競爭法主管機關、國際組織及競爭法專家參與,藉由每次設定的議題進行討論與對話,提升彼此競爭法執法實務。
- 二、「東亞競爭政策高峰會議」(East Asia Top Official's Meeting on Competition Policy, EATOP)係由日本公平交易委員會(JFTC)於2005年倡議發起,第一屆會議由JFTC與印尼商業競爭監督委員會(KPPU)在印尼茂物(Bogor)舉行。第2屆後,JFTC邀請「亞洲開發銀行研究院」(Asian Development Bank Institute, ADBI)共同主辦,每年於東亞各國首都或主要城市舉行,邀集東亞國家(主要為東協成員國家)負責競爭政策或競爭法執法機關首長、高階官員,以論壇方式討論東亞區域競爭政策與競爭法執法概況,並討論各國間技術援助等相關議題。
- 三、KFTC曾在2010年舉辦「第6屆首爾國際競爭論壇」時,一併主辦第6屆EATOP。今年EATOP再度輪由韓國主辦,KFTC決定在「第9屆首爾競爭論壇」次日舉行第12屆EATOP會議。
- 四、我國自2005年首屆EATOP起,即與日本、韓國併列東亞競爭法技術輸出國而受邀與會,由本會主任委員、副主任委員或委員層級高階人員率團參加,與東亞各國競爭法主管機關高層交換競爭政策及執法之近況與發展,同時利用與會之便,與日、韓等國競爭法主管機關首長進行雙邊會談,就共同關注的議題交換意見,加強彼此交流合作。參與此一會議實有助我國與東亞各國競爭法主管機關首長及高階官員建立友誼,並有益於我國際交流合作業務之推展。

## 貳、會議背景

- 一、會議主題:「第9屆首爾國際競爭論壇」及「第12屆東亞競爭政策高峰會議」。
- 二、會議時間:
  - (一) 105年9月8日:第9屆首爾國際競爭論壇。
  - (二) 105年9月9日:第12屆東亞競爭政策高峰會議。
- 三、會議地點:

- (一) 第 9 屆首爾國際競爭論壇:韓國首爾君悅酒店 (Grand Hyatt Seoul)。
- (二) 第 12 屆東亞競爭政策高峰會議:汝矣島肯辛頓飯店 (Kensington Hotel Yoido, Seoul)。

#### 四、與會國家及我國出席代表：

- (一) 第 9 屆首爾國際競爭論壇: 計有韓國、日本、美國、法國、比利時、中國大陸、澳洲、加拿大、新加坡、越南、我國及 OECD、EU 等國競爭法機關及國際組織派員出席。本會議由邱副主任委員永和率許處長淑幸、杜幸峰視察、葉素燕視察、吳佳蓁科員參加。
- (二) 第 12 屆東亞競爭政策高峰會議為一閉門會議，計有我國、韓國、日本、加拿大、澳洲、新加坡、香港、蒙古、印尼、緬甸、柬埔寨、寮國、馬來西亞、菲律賓、越南及中國等 16 個國家之 18 個競爭法主管機關，及亞洲開發銀行代表共 48 人參加。本會議因是閉門會議，僅限受邀請人參加，我國由本會邱副主任委員永和率許處長淑幸及杜幸峰視察參加。

### 參、會議紀要

一、第 9 屆首爾國際競爭論壇:分為三場次，依序為「售後市場競爭議題 (Competition Issues in the Aftermarket)」、「競爭者間之訊息交換 (Information Exchange among Competitors)」、「線上平臺市場之最優惠條款 (MFN Clauses in Online Platform Market)」。

- (一) 第一場次「售後市場競爭議題 (Competition Issues in the Aftermarket)」由 OECD 競爭委員會主席 Frédéric Jenny 擔任主持人，美國喬治華盛頓大學法學院 William E. Kovacic 擔任專題演講主講人，韓國公平交易委員會 (KFTC) 委員 Dong Kweon Shin、佳利律師事務所 (Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP) 資深律師 Maurits Dolmans、美國聖母大學法學院教授 Joseph Bauer、美國反托拉斯組織 (American Antitrust Institute) 法務 Randy Stutz 及美國聯邦貿易委員會 (FTC) 亞洲競爭事務顧問 Andrew J. Heimert 擔任與談人。摘要重點如下：

1、專題演講:售後市場之運作方式 (美國喬治華盛頓大學法學院 William E. Kovacic)：

- (1)售後市場產品的出現在於主要產品可被重複利用，而需仰賴其他補充產品、服務持續運作，或透過更新服務強化該主要產品之功能。事業在經營售後市

場的考量係為維持其主要產品的市占率與重要性，且倘若產品和服務屬於高科技產品，則事業需提供專業的售後服務，同時可監管產品品質表現並適時予以改善。

(2)事業經營售後市場通常具有兩種商業模式：終端掌控模式（**End-to-End Control and Responsibility**）與分工模式（**Unbundling**），前者事業掌握所有和其產品有關的項目，包含維修、零件和售後服務等，以保證產品品質與確保商譽維持；後者則允許第三方進入售後市場，透過彼此合作的方式由第三方提供進一步的後續服務，然而此方式通常會讓事業承受關鍵技術被盜取的風險，甚至有進而被取代其主要產品市場地位之疑慮。

(3)透過契約法律之建立，某種程度上可防止一方進行欺詐、脅迫或單方面變更條款，但仍須基於雙方對彼此的信任以避免簽訂不公平的協議，或是透過消費者保護法達到對消費者一定的保護；另一方面，透過競爭法主管機關處理搭售、濫用市場優勢地位進行拒絕交易或超額訂價，以控制售後市場之反競爭情況。報告人建議各國競爭法主管機關可參酌過往經驗，並特別注意市場的演變，以因應對售後市場案件之處理。

## 2、售後市場之反競爭議題（美國聖母大學法學院教授 **Joseph Bauer**）：

(1)報告人指出事業常見的三種控制售後市場情況，第一種出現於汽車產業，製造商往往會對經銷商施予限制或規範，如規定只能使用原廠零件維修；其次則是在電腦周邊產業，公司企圖延伸其主要產品的零組件維修或服務更新，例如電視遊戲機公司將其遊戲機銷售延伸至遊戲卡帶市場；第三種為特許權市場，其主要產品為特許權或其商標，因特許經營協議往往會涉及加盟商只能使用特定產品、原料或服務，並且必須透過特定供應商供貨。

(2)常見事業延伸其主要產品市場力量到售後市場的行為包括搭售（**Tying Arrangements**）和排他交易（**Exclusionary Practices**），一般係基於品質控制以及商譽維持考量，並可作為事業估計市場需求的工具，利用被搭售產品的銷量來預估主要產品的需求量。

(3)然而，由於事業於售後市場力量的延伸行為仍然可能導致消費者選擇的減少，讓事業有機會能夠成功提高價格，以更高的價格傷害潛在消費者，並可能降低事業的創新意願，故報告人建議仍然需要主管機關依據競爭法積極調查，以防止其造成嚴重的反競爭效果。

## 3、針對美國售後市場反競爭議題之處理方式（**Anitrust Treatment of Aftermarkets**）

in the United States) (美國聯邦貿易委員會亞洲競爭事務顧問 Andrew J. Heimert)：

(1)售後市場理論發展於柯達 (Kodak) 案：如果消費者在購買產品時就能夠考慮到產品週期 (Life-cycle) 成本，則會使廠商無法濫用售後市場力量，故反競爭議題的關鍵在於售後市場突然的政策轉變以及衡量週期成本的容易度，尤其當消費者已經購買主要市場的產品時就更難轉換。

(2)鎖定理論 (Lock-in Theory)：事業想要限制售後市場競爭的理由包括主要商品與售後市場商品通常是互補品，且一般來說同時銷售是有效率的 (考量品質控制、產品功能互補、消除雙重邊際化等)，此外透過系統性競爭 (軟體加上服務更新) 較可直接回應消費者需求並改善產品品質。

(3)Kodak 案後續的案例影響：

甲、DSM Desotech v. 3D systems 一案中法院拒絕沿用 Kodak 案的售後市場理論，認為鎖定理論僅適用於在政策轉變前購買的消費者，因為消費者應當在購買主要產品時即瞭解必須購買售後市場產品，而且售後市場產品的價格也可充分得知。

乙、Alcatel USA v. DGI Technologies 一案中法院則認為由於消費者在購買電話網路交換器時已知支付擴充卡的成本，且除了擴充卡外尚有其他可以增進網路效能的方法能夠限制交換器業者的市場力量，故並未沿用 Kodak 案之論點。

丙、Avaya v. Telecom Labs 案則是涉及電話的售後服務，陪審團雖認為電話製造商意圖獨佔售後服務市場，但因資訊不足目前全案仍在上訴中。

(4)由上述案例可觀察到，法院和陪審團一直以來都不太認為售後市場交易限制違反競爭法，如只要事業已明確於購買前告知客戶售後成本，或是製造商與消費者本已簽訂合約限制第三方進入，競爭法則難有介入的餘地。再者，考量主要產品與售後市場產品在功能上的互補性，消費者通常較易直接選擇原廠之售後市場產品，因此往往造成執法上的困難或導致反競爭法的不必要性。

(5)報告人提出，透過修法來鼓勵或要求製造商開放其產品的第三方售後市場可能比直接執行反競爭法更為有效。此外，透過消費者的施壓也將更為有效，例如來自消費者的壓力即說服美國即溶咖啡公司 KEURIG 開放讓各家咖啡商都可將自家品牌裝入後販售。由於在售後市場競爭議題上，很大部分的審

查基準取決於消費者的購買行為，倘若主管機關每次都必須根據不同的案件情況作出判斷，可能將引起爭議且備受挑戰，故在面對售後市場之反競爭議題上建議能夠透過競爭法以外的方式來處理。

4、售後市場對於智慧財產權限制之有效監理方式（**Effective Policing of Aftermarket Restraints Involving Intellectual Property**）（美國反托拉斯組織法務 **Randy Stutz**）：

(1)競爭法主管機關在面對售後市場競爭案件時，通常著重在於「如何（**How**）」評估競爭影響，但當納入智慧財產權議題時，首先遇到的挑戰是「是否應該（**Whether**）」去評估競爭影響。「倘若專利權人拒絕其他人使用其專利產品時，究竟競爭法在售後市場案件中應當扮演什麼樣的角色」，將是一個關鍵的問題。美國法院長期以來認為專利權並非完全沒有限制，且認同專利權是有可能被誤用或濫用而影響科學創新的發展，然而報告人指出，競爭法與智慧財產權之間的平衡仍須視個案與各國法律文化的差異而有不同，故將從三種不同類型的案例提供思考的方向。

(2)類型一拒絕銷售專利維修零件：1997 年的 **Kodak** 案與三年後的 **Xerox** 案同樣都是影印機製造商拒絕授權其維修零件，但法院對於專利權保護與促進競爭之優先適用卻是截然不同的結果。在 **Kodak** 案中，法院認為專利權並非絕對，**Kodak** 基於專利權保護的理由只是其意圖削弱市場競爭的藉口；但在 **Xerox** 案中，法院表示只有當該專利權係違法取得時才能挑戰專利權人的拒絕授權權利。

(3)類型二外觀設計專利（**Design Patent**）之濫用：以汽車維修零件為例，美國過去一直存在原廠與非原廠零件之售後市場競爭，但近年來許多汽車製造商開始申請維修零件之外觀設計專利，尤其像擋泥板、保險桿等，即使價格較低或材質較好，對消費者而言仍然會選擇和原本設計相同的零件。報告人指出競爭法確實很難阻止製造商申請合法專利的權利，但美國國會近期將修法縮短外觀設計專利在汽車零組件的專利年限，以促進售後市場的市場競爭。

(4)類型三科技專利產品之附條件買賣（**Conditional Sales**）：此類型係指專利權人意圖在專利產品銷售後限制產品的使用，以 **Static Control** 和 **Lexmark** 一案為例，**Lexmark** 印表機公司透過產品包裝上的「拆封許可（**shrinkwrap license**）」加以限制消費者對於墨水匣的使用，要求消費者不得對墨水匣為重新使用或翻新，否則將觸犯其專利權，此舉限制 **Static Control** 於墨水匣

次級市場和 Lexmark 之競爭，Static Control 認為 Lexmark 的侵權警告係屬誤導，因其專利權已隨商品售出而權利耗盡（patent exhaustion），全案仍在訴訟中。

- (5) 專利權與競爭政策的關係往往是密不可分的，過度尊重專利權將有可能會傷害市場競爭，故上述三種類型的關鍵即在於專利權保護與促進競爭之權衡，何時以保護專利權為優先，報告人表示應以對售後市場上消費者福利的影響為主要評估依據。

#### 5、歐盟售後市場競爭議題之探討（佳利律師事務所資深律師 Maurits Dolmans）：

- (1) 歐盟自 1977 年關注售後市場競爭議題，執法的關鍵在於瞭解當售後市場產品價格提升，對於主要市場或售後市場產品數量的影響程度；此外倘若事業能夠因此鎖住（Lock-in）消費者或限制消費者轉換其他業者，則事業可能有濫用市場力量之疑慮。一般來說，事業若有正當理由通常會被接受，但像是品質控制與商譽維護、提高配置效率等理由，還是有可能會受到主管機關進一步審查與質疑。

- (2) 2006 年 Caterpillar/Haladjian 一案中，Caterpillar 試圖限制未經授權的經銷商從歐盟以外地區進口之便宜零件，以保障授權經銷商能夠提供良好的經銷管道與維修服務品質，歐盟執委會及法院同意此構成正當理由，並認為只要終端消費者仍然能夠自歐盟以外地區購買，便不構成限制競爭疑慮。

- (3) 報告人指出，面對售後市場競爭議題，競爭法主管機關除關注售後市場產品競爭，尚須同時考量主要市場產品之競爭狀況，審酌涉案事業在主要和次級市場之市場力量、競爭行為與可能帶來的競爭損害。

#### 6、售後市場競爭議題之政策探討（韓國公平交易委員會委員 Dong Kweon Shin）：

- (1) 售後市場競爭之競爭影響評估考量因素包括產品在主要和次級市場之競爭狀況、消費者的轉換成本與鎖住（Lock-in）效果、主要產品和次級市場之關聯網綁程度、消費者的購買習慣、以及產品專利權的保護範圍。

- (2) 倘若由產品製造商提供次級市場產品的好處在於製造商能夠透過品質控制提供客戶更優質的服務，且當主要市場存在高度競爭時將有助促進事業間系統性競爭（Intersystem competition），而適當的智慧財產權保護也有利於產品的創新發展。然而，當消費者因為過高的轉換成本而產生鎖住效果，造成

限制其轉換到其他產品，或是當消費者於購買產品時因對未來可能支付的成本資訊不對稱而無法做出較好的決定時，抑或當事業在次級市場的占有率與市場力量相對於主要市場龐大許多時，競爭法主管機關則有必要進一步調查是否有限制競爭之行為。

(3)2009 年起韓國公平交易委員會開始調查現代汽車 (Hyundai Mobis) 於維修零件市場是否濫用市場力量施行獨家交易行為。經韓國公平會調查，現代汽車和起亞汽車 (Kia Motors) 占韓國汽車銷售市場的 7 成 5，而現代汽車在其零件維修市場市占率亦高達 7 成 7，現代汽車控制其通路並防止零件經銷商銷售通用零件，並施行獨家交易試圖削弱通路商的價格競爭。本調查案促使政府改善汽車產業政策，韓國國土建設交通部 (Ministry of Land, Infrastructure and Transport) 透過維修零件認證系統確認零件的可靠性，並且協助認證非原裝之汽車零組件，以矯正市場失靈與促進市場競爭。

(4)消費者在售後市場面臨的抉擇主要在於較高價但品質穩固的原裝產品與較低價但品質未經保證的非原裝產品，故報告人建議，倘若政府能夠協助認證售後市場產品之品質，將有助改善資訊不對稱情形，促進售後市場競爭。

(二) 第二場次「競爭者之資訊交換 (Information Exchange among Competitors)」由韓國法律學院 Hwang Lee 教授擔任主持人，全球競爭評論 (Global Competition Review, GCR) 編輯 Ron Knox、美國司法部副助理總檢察長 Brent Snyder、歐盟執委會競爭總署卡特爾處處長 Eric Van Ginderachter、日本公平交易委員會主任委員 Kazuyuki Sugimoto 及首爾高等法院法官 Sang Wook Kang 擔任與談人。摘要重點如下：

1、概述競爭者間資訊交換議題 (全球競爭評論編輯 Ron Knox)：

(1)簡介韓國、歐盟、新加坡、澳洲、日本、美國等國運用競爭者間資訊交換之間接證據，印證渠等事證促進了卡特爾案件成立之成功案例。

(2)競爭者之資訊交換並不當然違法，仍須考量合理原則之適用，美國在競爭者之資訊交換部分訂有相關準則可為參考。

(3)另外在中國，反壟斷案件係在其國家發展與改革委員會 (NDRC) 進行調查，相關法規建置則參考歐盟之法規架構，惟截至目前並無運用競爭者間之資訊交換推斷聯合行為合意之直接案例，但在其他反壟斷案件之次級市場則有所論及。

2、以美國觀點看資訊交換議題 (美國司法部反托拉斯署副助理總檢察長 Brent

Snyder)：

(1)何謂「資訊交換」：資訊交換是競爭對手間透過協議，交換價格、成本或其他資訊，此種協議無論是直接接洽、透過公會或其他仲介機構均有可能。但資訊交換不是競爭對手直接就價格變化達成協議（如定價協議）。

(2)合理原則之適用：

甲、休曼法第 1 節對於競爭對手之價格資訊交換已有規範。按休曼法第 1 條規定禁止以「契約、聯合或共謀」方式不合理地限制交易。資訊交流本身並不當然違法，故須以合理原則去判斷，以平衡反競爭效果與潛在促進競爭之利益。

乙、潛在競爭利益之資訊交流：資訊共用可以讓消費者和企業受益而不會造成傷害，很多資訊交流是良性的。價格透明度之提升可以讓市場更有競爭力，美國司法部/聯邦貿易委員會 2000 年之準則（下稱 2000 年準則）反映了促進資訊共用可以讓競爭對手之間產生協力合作情況；另外在 1996 年之醫療準則聲明（Healthcare Guidelines statement, 1996）亦揭示類似之情形。

丙、資訊交換對競爭的潛在風險：交換價格資訊可以促進顯性和隱性的串通。2000 年準則亦指出，競爭對手之間的協力合作亦可能增加實際或潛在的競爭者對於價格、產出或其他敏感資訊勾串的可能性。

丁、評估資訊交換的競爭效應：越詳細、具有前瞻性及敏感的競爭性資訊交換越有可能造成反競爭效果。2000 年準則亦指出，競爭對手之間的協力合作，在其他條件相同的情況下，與價格、產量、成本或策略規劃相關之資訊共用更提高競爭之疑慮。同樣地，在其他條件都相等之情況下，分享關於當前營運之資訊和未來的業務計畫比分享歷史資訊更提高競爭疑慮。

(3)刑事起訴之適當時機：美國司法部只對涉及惡質卡特爾（hard core cartel）案件提起刑事起訴，所稱惡質卡特爾案件即指業者涉及定價、圍/綁標和市場分配等協議。制裁方法中包括對個人之監禁，都是為使相關企業高層不宜涉及「灰色」地帶之行為，以免遭刑事起訴。然美國司法部並不當然認為競爭對手間資訊交換或有價格信號即作為罪證，除非渠等信號交流促進惡質卡特爾之進行。

3、在歐盟法律架構下之競爭者共享資訊（歐盟執委會競爭總署卡特爾處處長 Eric Van Ginderachter）：

(1)法規架構：根據《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)第 101 條評估競爭者間之資訊交換，另外在 2011 水平準則第 55 條至第 110 條則提供進一步之指導。一般而言，對資訊共享持正面之看法，但亦揭櫫些許紅線，俾利事業遵循。

(2)禁止之資訊交換類型：過去的案例顯示，有違法疑慮之資訊交換，不僅是最終價格的交換，在資訊交換過程中與價格討論相關之資訊也應該被限制(如 Dole 案)；此外，價格信號之交換也是被禁止的(如 Container Line Shipping 案)。另一方面，單一會議、單方面資訊交換也可以是足夠的證據(T-Mobile Netherlands 案、British Sugar 案)，而對市場行為的影響可由所蒐集之事證推定(Polypropylene 案)。

(3)資訊交換作為卡特爾案件之事證：在歐盟之法律規範中，具機密性之資訊交換(如預期未來的價格和數量)是不被允許的，可參考之案例有：Bananas、Smart Card Chips、Water Management Products 等案。

4、從日本公平交易委員會觀點看資訊交換(日本公平交易委員會主任委員 Kazuyuki Sugimoto)：

(1)違反反壟斷法之資訊交換類型：根據 1995 年所發布「關於事業團體組織活動之反壟斷準則」(Guidelines concerning the Activities of Trade Associations under the Antimonopoly act, 1995)，揭櫫有可能涉及違反反壟斷法之資訊交換類型。然事業團體活動中所從事之資訊交換並非當然有害競爭，其中第 9 條第 2 點係向消費者提供產品相關資訊；第 9 條第 3 點係收集與提供相關技術發展趨勢、管理專門知識等資訊，前揭行為有利於向消費者或使用者提供更透明之市場資訊與更廣泛之前瞻資訊，並無違反反壟斷法之疑慮。

(2)案例介紹：

甲、改性劑氯乙烯(modifier for vinyl chloride)之價格卡特爾案：在日本之改性劑氯乙烯市場，三菱麗陽公司、Kaneka 公司及 Kureha 公司等 3 家公司有近 100%之市場占有率。在 2000 年間，大環境有利於 3 家公司提高價格，而 3 家公司亦定期作資訊交換，並彼此確認在此外部因素下相關產品價格必須提高之訊息。然三菱麗陽公司與 Kaneka 並不願主動提高價格，故 Kureha 公司率先全面上調產品價格並公開發布，其後該公司並試圖鼓勵三菱麗陽和 Kaneka 遵循價格提高。嗣後三菱麗陽和 Kaneka 亦公開發布提高渠等改化劑產品價格，且價格調漲幅度與

Kureha 公司幾乎相同。3 家公司其後並舉行會議，報告彼此情況與客戶間談判之情況。在前揭事證下，東京高等法院對本案之裁決，認渠等之資訊交換，最終導致了產品價格之上漲，由以上間接證據證明了默契勾結之存在，裁處違法之卡特爾行為並無不當。

乙、紙苯酚銅複合層壓板 (paper phenol copper clad laminates) 之價格卡特爾案：在日本之紙苯酚銅複合層壓板市場中，A、B、C 等 3 家公司合計有 70% 之市場占有率，而 A、B、C、D、E、F、G、H 等 8 家公司幾已占 100% 之市場占有率。東京高等法院對此案之裁決，認渠等業者在相關會議上交換資訊和意見，最終導致產品價格之上漲，由以上間接證據證明了默契勾結之存在，裁處違法之卡特爾行為並無不當。

(3) 利用間接證據證明違法之卡特爾行為：綜合前揭案例，在無直接證據之情形下，公正取引委員會利用間接證據以證明違法之卡特爾行為，所稱間接證據計有競爭對手間曾有過之資訊交換事實、資訊交換中特別關於價格提高有所討論、競爭對手間之資訊交換導致事後產品價格之上漲及其他事實等，用以證明所從事之資訊交換對競爭對手之業務經營已產生相互制約之影響。

5、資訊交換之價格壟斷案件在韓國最高法院之實踐 (首爾高等法院法官 Sang Wook Kang)：

(1) 資訊交換：韓國之壟斷管制與公平交易法並無明文規定在卡特爾類型案件中競爭對手間之資訊交換行為，韓國公平交易委員會 (下稱 KFTC) 僅在聯合行為審查準則中簡單地描述資訊交換。KFTC 目前處理之卡特爾案件中，資訊交換僅作為其他考量因素之一，尚無處理資訊共享本身問題之案件。韓國最高法院 2014 年 7 月 24 日第 2013Du16951 判決指出，所稱協議包括明確性之協定與隱藏式合意，然事業所顯示出之平行行為，並不一定意味著已達成了協議。在這種情況下，競爭對手在主要競爭優勢間之資訊交換，如討論價格或生產，可以是考量之證據，但並無法獲得資訊交換本身是一項協議之結論。

(2) 案例介紹：

甲、案例 1：A 公司與 B 公司係進口銷售液化石油氣之業者，相關市場情況為，按照以往作法，A 公司與 B 公司決定液化石油氣販售予加氣站之價格，市場上其他 4 家油公司 (其中包括檢舉人，檢舉人亦為油公司及液化石油氣事業) 亦將同意 A 公司與 B 公司所決定之液化石油氣價格販售予加氣站。承上，A 公司與 B 公司從 2002 年 12 月底至 2008 年 12

月底間，每個月月底均以傳真通知上述 4 家油公司關於液化石油氣之銷售價格，故在卡特爾期間，關於價格之資訊交換已然發生。檢舉人預期其他油公司會跟隨 A 公司與 B 公司決定之價格出售液化石油氣予加氣站，故檢舉人亦決定按 A 公司與 B 公司傳真通知之銷售價格銷售。在這種情況下，最高法院由事後各家業者齊一銷售價格之默契，認為價格之資訊交換是可以確認協議存在之間接證據之一。

乙、案例 2：檢舉人是一家壽險公司，與其他 15 家壽險公司從 1998 年至 2006 年間，對壽險公司預定利率進行資訊交換。所稱預定利率是指保戶所繳的部分保費，經由保險公司加以運用之後，預計可得到的投資報酬率，此一報酬率會反映在保戶所繳的保費，通常是成反比關係。因此，預定利率越高的保單，其保戶所繳保費通常會越低。然而，預定利率應為各家保險公司基於其個別營運條件考量得自為決定，因此，KFTC 會命渠等採取補救措施並課處罰鍰。此案上訴至最高法院時，最高法院並不認為檢舉人與其他壽險公司間對預定利率之資訊交換直接導致協議之產生，況且 16 家壽險公司預定利率之波動情形與宣告時機並不一致，故最高法院並不支持 KFTC 之處分。

丙、案例 3：KFTC 經過調查，認韓國 4 家速食拉麵公司在 2001 年至 2008 年間，透過電子郵件及會議型式，交換速食拉麵之資訊，導致數 10 種速食拉麵產品之價格上漲。經過訴訟程序，最高法院並不認為 4 家速食拉麵公司之間，對速食拉麵之價格決定有協議之存在。B 公司雖然申請了寬恕政策，但其所提交可認合意存在之證據均為傳聞，證據力並不足夠。另一方面，調查截至 2001 年 5 月 21 日之速食拉麵價格，A 公司平均上漲 9.9%，B、C 及 D 公司平均上漲率分別為 12%、9.7% 及 10.5%，渠等調幅亦無一致性。在 2001 年以前，當市場上之領導廠商率先提高價格，競爭對手跟隨漲價是市場上之慣例，且政府實際上亦掌控了速食拉麵的價格。因此，A 公司係與政府談判之後調漲價格，其他公司跟隨調價亦可能是合理之選擇。

(三) 第三場次「線上平臺市場之最優惠條款 (MFN Clauses in Online Platform Market)」由 OECD 競爭小組資深經濟學家 Sean Ennis 擔任主持人，澳洲競爭暨消費者委員會 (ACCC) 主委 Rod Sims、法國競爭委員會主委 Bruno Lasserre、加拿大競爭局局長 John Pecman、OECD 所屬企業及工業顧問委員會 (BIAC) 副主席 Paolo Palmigiano、比利時列日大學教授 Nicolas Petit 擔

任與談人。摘要重點如下：

1、最優惠條款（Most-Favoured-Nation Clause）之競爭效果與分析（OECD 所屬企業及工業顧問委員會副主席 Paolo Palmigiano）：

(1) 事業採用最優惠條款的目的主要係為掌握需求的不確定性和降低交易成本。在掌握需求的不確定性方面，由於部分消費者會因為期待未來的價格下降而不願意先行購買，為有效掌握消費者需求，如亞馬遜公司（Amazon）則施行最低價格保證制度，提供消費者預購書本後，即使未來現貨價格下降仍然可以用最低價格支付。而在降低交易成本方面，最優惠條款能夠使下游廠商總是以最低價格支付，並可避免雙方冗長的交易談判過程，以及促進彼此長期合作契約之建立。

(2) 最優惠條款可能存在的潛在反競爭效果包括：消除賣方降價的誘因、對新進廠商造成封鎖效果、導致更高的產出價格、限制價格的浮動性、價格齊一而產生垂直交易限制之疑慮、有助聯合行為的形成與維持、增加下游廠商的市場力量等。

(3) 最優惠條款可能存在的促進競爭效果包括：降低消費者遭到敲竹槓的情況、消除搭便車問題、有利促進平臺經營效率（如增加資訊流通與透明度、消弭資訊不對稱）、提供事業進入市場的管道，且因為對消費者提供了擔保制度，有助增加消費者購買的信心與意願。

(4) 對最優惠條款進行競爭分析的面向包括：了解涉案雙邊市場（two side market）之運作方式、確認得利與受害的對象為何、考量平臺業者之市場力量和集中度是否可能對下游事業產生垂直交易限制或造成其他新進業者之進入障礙、評估限制競爭與促進競爭影響，最後以合理原則審酌競爭分析。

2、最優惠條款與澳洲競爭法：由澳洲競爭及消費者委員會（ACCC）主委 Rod Sims 報告：

(1) 法規架構：根據 2010 年修正之「競爭及消費者法」（Competition and Consumer Act, 2010），原則上禁止消弭競爭與濫用市場力量之水平與垂直協議等行為。但如果渠等協議所帶來之公共利益大於損害，ACCC 可以授權例外許可。以 Tooltechnic 公司為例，該公司為防止其經銷商出售 Festool 產品價格低於最低價格，向 ACCC 尋求授權許可。其理由在於，有些複雜之產品需要售前與售後服務，為防止搭便車行為，以利相關業者投入精密產品之產銷，俾有益於消費者福祉，ACCC 亦肯認此時公共利益之增加可能大於較高零售價格

所造成之損害（由於品牌內之競爭減少）。

(2) 案例介紹：

甲、案例 1：有關酒店線上預訂之案例，ACCC 日前對跨國酒店及線上預訂代理公司 Expedia 和 Booking 啟動了調查，近日並與渠等達成了行政和解。渠等所簽訂最惠國待遇條款中，要求酒店提供予線上預訂業者最大房間數量、最有利之房間預訂與取消預訂條件、最優惠之訂房價格等。剛開始時，這些條款似乎傾向於有利競爭，可讓用戶獲得最低價格之保證。然而，線上平臺最惠國待遇條款亦有相當反競爭疑慮，線上代理業者可藉由最惠國待遇條款，阻止新的平臺提供較低之訂房價格，以提高新競爭者之進入障礙，而有礙於競爭。

乙、案例 2：ACCC 在 2012 年 3 月對飛行中心公司（Flight Centre Limited）提起訴訟，指稱在 2005 年至 2009 年間，飛行中心公司試圖透過 6 個場合與新加坡航空、馬來西亞航空和阿聯酋國際航空對於渠等網站上之國際票價達成協議，要求渠等航空公司在公司網站上所提供之票價不低於飛行中心公司所提供之票價。此時之最惠國待遇條款，可能肇致水平業者間之聯合行為，亦演譯了最惠國待遇條款在競爭議題上之重要性。

3、最優惠條款與加拿大競爭法（加拿大競爭局局長 John Pecman）：

(1) 加拿大競爭法概述：加拿大競爭法中，與網路平臺市場最惠國待遇條款相關之章節有：約定轉售價格（第 76 節）、濫用優勢地位（第 78 節與第 79 節）、與競爭對手合作（第 90.1 節）。另外，有關單方行為之反競爭效果測試，則適用合理原則。

(2) 案例介紹：

甲、案例 1：在濫用優勢地位和最惠國待遇條款之案例中，Nutrasweet 案是第一件由競爭局認為該公司有濫用優勢地位並獲法院判決支持之案例。Nutrasweet 係一阿斯巴甜供應商，其與經銷商簽訂之經銷合約中，包括最惠國待遇條款和其他與競爭對手有關之專屬契約內容。競爭局發現相關條款有反競爭之疑慮，實務上亦可能造成一定之進入障礙。

乙、案例 2：在另一個執法之案例電子書（e-book）中，經調查發現出版商與電子圖書零售商簽訂代理契約，契約條款中包括最惠國待遇條款，而相關最惠國待遇條款之訂定消弭了零售價格之競爭。競爭局與出版商在 2014 年簽定同意書，為期 4 年半，出版商同意不再簽訂含有最惠國待遇條款之代理契約。前揭同意書在 2016 年 6 月撤銷，競爭局繼續對相

關業者進行調查，以解決其競爭上之疑慮。

(3)發展中議題：

甲、識別最惠國待遇條款在反競爭上之目的：壓抑競爭機制下之產品價格上漲，雖弱化了競爭程度，但受益的是產業裡的所有公司，公司有利潤方有更大的動能進行創新與研發，故最惠國待遇條款之簽訂，並非都以反競爭為目的，其動機必須鑑別之。

乙、優先考量數位經濟與創新：競爭局執法重點應提高企業遵法行為，並支持數位經濟中之創新，惟對於相關阻止新業者、新產品及新服務進入之反競爭行為，及電子商務中之欺騙性行銷作法，亦當積極查處。

4、歐盟對線上平臺最優惠條款議題之關注（法國競爭委員會主委 Bruno Lasserre）：

(1)主要案例：Booking.com 與旅館間簽訂之「最優惠條款」迫使旅館業者必須提供 Booking.com 相較於其他線上訂房業者（Online Travel Agent, OTA）或實體通路更優惠或相同之房間價格。法國、瑞典和義大利競爭法主管機關認為這些條款阻止其他訂房業者進入該市場，有損害市場競爭之虞，而違反其國內競爭法規，亦違反《歐洲聯盟運作條約》（TFEU）第 101 條。為了減少疑慮，Booking.com 作出以下承諾，其願意放棄該「最優惠條款」，讓旅館業者得以提供不同的價格予不同的線上訂房業者，另外並容許旅館業者分配予 Booking.com 比其他線上訂房業者更少的房間數、容許旅館業者提供透過實體通路訂房之消費者較便宜的價格。2015 年 4 月，法國、義大利與瑞典的競爭主管機關接受 Booking.com 上述承諾。

(2)最優惠條款之競爭議題首先以損害理論（Theory of harm）評估對市場競爭的影響，確認市場競爭減損情況，後續競爭法主管機關方能評估涉案事業提出的救濟措施是否有助促進市場競爭。以上述 Booking.com 案為例，由於最優惠條款可能在線上平臺市場產生封鎖效果，阻礙較為小型或新進業者的加入，故主管機關需審酌該救濟措施是否有助促進平臺業者與線上訂房業者間之競爭，並且能夠促使旅館業者對其價格有一定程度的自主性。

(3)此外，因線上平臺業者可能涉及多國競爭法，國際合作尋求一致的處置方式亦為調查關鍵。報告人並建議，當競爭法主管機關接受涉案事業之救濟措施後，在經歷過一段時間（約 2 至 2.5 年）後能夠再度檢視對市場產生的效果，以精進主管機關的決策能力並作為未來類似案件之參考。

5、垂直的做法、企業家精神之障礙和數位經濟（Vertical Practices, Barriers to Entrepreneurship and the Digital Economy）（比利時列日大學教授 Nicolas Petit）：

- (1)破壞性創新（disruptive innovation）：學者克雷頓·克里斯汀（Clayton M. Christensen）所稱破壞性創新，在技術上係利用現有的零件群依某種產品架構運作，提供比舊方法更簡潔的方案。破壞性創新在成熟市場提供少數之客戶群，或稱低階破壞（low-end disruption），所以一開始並不容易被採用。然在新興市場和非主流市場，破壞性創新提供了不同的客戶體驗而有爆炸性成長，又稱新興市場破壞（New-market Disruption）。在低階破壞性市場中，可以觀察 Android 與 iOS 作業系統、WhatsApp 與簡訊（SMS）之競爭情形；另外新興市場部分，無人駕駛汽車、虛擬實境（VR）則可視為新型態之產品或服務。
- (2)研發是破壞性創新之引擎：近年來數位經濟公司之研發費用均有大幅成長，且在數位經濟中，大多數的研發費用與勞動有關。儘管越來越多使用的精密儀器、電腦和實驗室自動化，研發仍是勞動密集型產業。
- (3)風險資本：近年來企業家競相在資本市場上爭取融資，其中風險投資（Venture Capital）之投資者有純金融玩家們，沒有產品或服務之控股公司等，在許多相互競爭的初創企業中尋找投資標的，如 Andreessen Horowitz 金援 RBnB、Groupon 或 Twitter 等。另外，企業型風險投資基金（Corporate Venture Capital Funds）之投資者組合較多元，有混合型的玩家、提供產品或服務之廠商等，渠等傾向投資較少競爭之初創公司，如 Google Venture、Microsoft Accelerator 等。
- (4)人才流動與競業禁止：「競業禁止」（non-competes）條款限制離職員工為競爭對手工作或創立競爭性公司，在數位經濟市場中雖不一定有執行力，且有時是被禁止的，然而相關條款仍然普遍存在於勞動契約中。在數位經濟市場中，許多新創公司之成立均來自於大科技公司之前員工，競業禁止可以說是企業家精神之「沈默殺手」。
- (5)對反托拉斯政策的影響：如果企業家精神在數位經濟中係競爭性破壞之重要投入，反托拉斯政策在此議題上便不能缺席，例如美國現任總統 2016 年 4 月之行政命令，便敦促相關機構在其責任領域中須有具體行動，盡其所能防止勞動市場與其他要素投入市場之市場力濫用或反競爭行為。

二、第 12 屆東亞競爭政策高峰會議:共分特別場次「競爭政策與產業政策做為成長策略之對比」、第 1 場次「各國競爭法與政策之最新發展與趨勢」、第 2 場次「跨境執法與合作實際案例與挑戰」、第 3 場次「(特別議題)亞洲地區競爭法執法強化程序公平與透明化」及 4 場次「技術援助活動及相關國際事項之經驗評估與合作」。

(一) 開幕致詞:

- 1、由韓國公平交易委員會主任委員 Jae-Cahn JEONG 致開幕詞，他除歡迎各國代表參加此一會議外，並表示東亞競爭政策高峰會議自 2005 年開始由 7 個國家參加，到現在有 17 個會員(包括亞洲開發銀行)出席此一會議，可見競爭法在東亞地區執行之成效。有效的執行競爭法須有賴相互瞭解及資訊交換，東亞競爭政策高峰會議已成為東亞國家合作之平台，也成為此一地區競爭法之規範匯流之所在。
- 2、ADB 副院長 YU Bok-Hwan 先生以合辦人身分歡迎各國參加代表，他表示，ADB 致力於亞洲各國之能力建置及訓練，自 2008 年起即與日本公平交易委員會共同辦理此一會議，以強化亞洲各國執行競爭法之能力並縮小各國間執法能力之間距。

(二) 專題演講:由日本亞洲成長研究中心主席，經濟產業省電力及瓦斯市場監督委員會(EGSC)主任委員 Tatsuo HATTA 博士演說「競爭政策與產業政策做為成長策略之對比」(Competition Policy vs Industrial Policy as a Growth Strategy)，略以:

- 1、產業政策目的在於透過貿易保護、淨移轉、降低稅賦及政府貸款等方法，提升目標產業。競爭政策則是透過反卡特爾政策、貿易自由化、解除管制及民營化等，使整體經濟更具有競爭力。
- 2、經濟成長的 2 大來源在於創新及資源移轉，資源由低產能產業移轉至高產能產業，以改善國家整體生產力。以競爭政策為主之經濟成長，資源將由報酬較低之低產能產業移轉至報酬較高之高產能產業，市場資源可得到較有效率之配置。但此一資源之自然流動常會受到既有廠商的阻撓，競爭政策即是用來去除這些阻礙資源自然轉移障礙的政策。
- 3、產業政策則是因市場機制失靈(如市場經濟規模或外部性)而由政府介入市場，但實務上產業政策並不能解決問題，如 Noland & Pack 就指出，日本的產業政策集中於農業及礦業，是最沒有競爭力的產業。而真正成長的產業大都沒

有得到政府的幫助。

- 4、過去 20 年間日本停止成長的真正理由在於未採行新的競爭政策，而新的產業政策不斷的堆加，因為競爭政策會減損現有廠商之利益，而產業政策容易得到政客的青睞。在過去 20 年中，日本所採取新的競爭政策有:1980 年代的日本國鐵及日本信電報公司民營化、2000 年的日本郵局民營化及 2005 年修訂反壟斷法。目前的「安倍經濟學」(Abenomics)所倡導的電力市場自由化，包括設立 EGSC 也是其中之一。
  - 5、日本是否可再獲得經濟成長之力道完全視政府是否積極推動競爭政策之態度，這也是亞洲國家在經濟成長所需面對之課題。
- (三) 第一場次:各國競爭法與政策之最新發展與趨勢。由日本公平會負責國際事務之官房審議官 Hiroshi YAMADA 先生擔任主持人，本場次報告國家計有:蒙古、柬埔寨、新加坡、印尼、寮國、馬來西亞、中國大陸(發改委)及菲律賓等國家。
- 1、蒙古:蒙古公平競爭及消費者保護局(Authority for Fair Competition and Consumer Protection, AFCCP)為蒙古競爭法執法機關，負責反托拉斯、消費者保護、不實廣告及政府採購等之規範，目前有 2 位常任委員及 6 位兼任委員。該國之執法在 2005 年僅收到 2 件檢舉案，但今年迄今已收到超過 2600 件檢舉案，其中有 20%是與競爭有關案件。
  - 2、柬埔寨:由柬國商務部法律事務處科長 Kem Saroeung 女士報告該國競爭法草案進展，略以:
    - (1)柬國競爭政策自 2001 年在 WTO 入會要求下開始起草。2006 至 2007 年由 UNCTAD 協助草擬第 1 份競爭法草案，2011 至 2012 年由亞洲開發銀行專家協助修正，去(2015)年再經 ACCC 專家檢視修正，目前正由商務部做最後之立法程序中。
    - (2)競爭法草案中包括禁止水平及垂直協議、濫用市場地位及對結合與併購之規範、豁免除外條款、寬恕政策、競爭委員會之設立、上訴及(非刑事)處分等。
    - (3)在競爭委員會尚未設立前，商務部先行於今(2016)年 7 月 14 日以行政命立成立競爭處(Department of Competition)，其職掌包括:政策與策略之草擬，以確保競爭之施行、與柬國國內管制機關、區域及國際相關機關合作與研習、違法行為之調查及案件分析。
    - (4)目前最大之挑戰在於執法人員之訓練，如何瞭解競爭議題內容、調查程序、

成立競爭委員會及對民眾之宣導等，需要各國，尤其是區域內及國際之協助。

3、新加坡:新加坡競爭委員會(Competition Commission of Singapore, CCS)今年剛慶祝成立 10 週年，其中主要之工作有:

(1)組織變革:今年新委員就任，並指派新任法務與執法處處長，另設立相當於處長級之特別職位:資深首席經濟學家(Special Principal Economist)及首席法律顧問(Special Principal Legal Counsel)，及設立新單位:研究及出版單位(Research and Publication Unit)，負責提供 CCS 策略方向與經濟及法律研究工作及發展 CCS 官員研究之風氣。

(2)主辦 2016 年國際競爭網絡(ICN)年會，有來自超過 80 個國家 500 多人參加，並提供特別場次給新興競爭法主管機關，討論有效技術援助問題。

(3)CCS 在 2005 年至 2010 年間總共只有 5 件寬恕案件之申請，但自 2010 年至 2016 年之間已超過 40 件申請案。CCS 在今年將檢視修訂寬恕政策內容，提供更多之申請誘因，以加強對卡特爾之執法成效。

(4)CCS 將再運用更廣泛的工具以確保市場機制得以順利運作，如在濫用市場地位或單方行為案件中使用承諾機制(Asia Pacific Breweries 案、EM 公司電梯維修案等)，量化 CCS 決議之效果以瞭解 CCS 執法成效及作為未來執法改進之參考，提供更明確之執法程序等。

(5)CCS 也參與許多國際及區域合作事務，包括參與 TPP 競爭專章之協商、擔任 RCEP 競爭工作小組協商主席、在東協國家競爭政策與法計畫中做出貢獻、與美國聯邦交易委員會共同舉辦競爭、投資透明化訓練課程等。

4、印尼:由印尼商業競爭監督委員會(KPPU)委員 Munrokhim Misanam 先生報告，略以:

(1)KPPU 自 2013 年起即將執法焦點置於食物產業，重點在於預防及執法雙軌並重。預防方面，KPPU 與農業部簽定合作瞭解備忘錄(MOU)，防止農業部門的獨占及不公平競爭行為，並與貿易部門建立合作，安排與核心團體座談及認同誠信協議，以預防食品產業形成競爭問題。另 KPPU 也對牛肉、雞肉、稻米及洋蔥等供應鍊進行市場檢查。在執法方面，KPPU 接連對蒜頭、牛肉、輪胎及現宰溫體雞肉卡特爾做出處分，並對 Pop Ice 冰品飲料製造商的濫用市場地位不當行為做出處分。

(2)KPPU 也展開各項法令遵循計畫，以防止企業錯誤行為之產生。另 KPPU 也

進行修法計畫，主要修法內容包括：機關內部重組；結合審核制度從事後異議制變更為事前申報制；提高罰鍰上限及引入更廣泛之執法工具，如搜索扣押或沒入等。

5、寮國：由寮國工商部國內交易處副處長 **Khouanchay IEMOSOUTHI** 先生報告該國競爭法立法進度，略以：

(1)寮國國民大會已於 2015 年 7 月 14 日通過寮國競爭法，並於 2016 年 1 月正式公布施行。寮國競爭法主要規範對象為在寮國境內從事商業之國內或外國個人、法人及企業組織(包括國營事業)，規範行為包括限制競爭協議、濫用市場地位及其他限制競爭行為。

(2)寮國將成立寮國競爭委員會(LCC)，由工商部副部長兼任主任委員，委員會由各部、寮國工商協會及律師公會代表組成。LCC 將成立秘書處，為工商部下之處級單位，秘書處之角色與職掌將由 LCC 訂定。LCC 秘書處下設有競爭官員及競爭偵察員等職位。

(3)目前寮國施行競爭法之挑戰有：缺乏人力資源及財政支援、缺乏調查及訂定程序之經驗及在能力建置與倡議上之有限能力。未來希望能儘快成立 LCC 及秘書處，強化 LCC 及秘書處之執法能力。

6、緬甸：由緬甸商業部貿易處競爭政策科副科長 **Han Lin Zaw** 報告該國競爭政策進展，略以：

(1)緬甸在 2013 年 5 月 16 日在商業部貿易處下設立競爭政策科，掌管競爭事務。緬國競爭法在 2012 年開始草擬，2015 年 2 月 24 日國會通過頒布，並將於明(2017)年 2 月 24 日正式施行，該法內有 13 章 56 條，規範所有商業行為，包括商品及服務交易，並有違法之罰責。

(2)緬甸將設立競爭委員會做為執法機關，以管制及監督公平競爭、反壟斷、濫用市場地位、結合及併購等減損競爭之行為。

(3)競爭政策科已召開 5 次工作小組會議及 3 次競爭政策實施委員會議，並向相關部會、組織及國內外專家提出諮詢，以草擬各項競爭規範條例，並於草擬完成後送交檢察總長及總統辦公室，由部長簽署完成後送交國會。

(4)競爭政策科也舉行各項公開諮詢、宣導、訓練課程及研討會，以提高民眾對競爭政策之瞭解，並到印尼(KPPU)、澳洲(ACCC)、韓國(KFTC)等國辦理學習之旅，以強化執法訓練及能力建置。

7、馬來西亞：由馬來西亞競爭委員會(Malaysia Competition Commission,

MyCC)執法處處長 Dhaniah AHMAD 報告:

- (1)馬國競爭法正進行修法工作，主要在強化其法律架構，包括:擴大調查權力，增加要求資訊及文件之權力及准予豁免之程序。
- (2)MyCC 在今年 6 月 1 日處分檳城 4 家貨櫃集散場經營業者參與價格卡爾行為，MyEG 公司與 MyEG 商業股份有限公司濫用市場地位，阻礙下游廠商競爭案件。

8、中國大陸:由中國國家發展改委員會(發改委)價格監督及反壟斷局代表報告其反壟斷執法最新發展:

- (1)自 2015 年至今，發改委與省級主管機關已處理完成 21 件反壟斷調查案，總計處以 70 億元人民幣罰鍰，這些案件包括廠商間之水平協議、垂直協議及濫用市場地位。產業別方面包括汽車、汽車零件、藥品、交通運輸及智慧財產權等。
- (2)發改委受反壟斷委員會之指示，進行草擬 6 項指導原則，包括:濫用智慧財產權指導原則、汽車產業指導原則、寬恕政策之申請、依承諾中止調查、反壟斷協議豁免程及非法所得與罰鍰之計算等。目前所有指導原則皆將完成，並將送交反壟斷委員會及國務院批核。
- (3)發改委 2015 年之宣言為「逐步建立競爭政策之基礎地位」，2016 年將建立公平競爭之審核體系:所有經濟政策在實施前將自我檢視是否有違反競爭之旨意。

9、菲律賓:菲律賓競爭委員會(Philippine Competition Commission, PCC)代表報告:

- (1)菲律賓競爭法於 2015 年頒布，2016 年 2 月成立 PCC，並自 2016 年 6 月採行施行規章與制度(Implementing Rules and Regulations, IRR)。
- (2)在 IRR 尚未公布採行前，PCC 公布了「結合與併購暫行規定」，以處理新法所規範之結合與併購案件。對充分遵行之案件將認可核准。PCC 共計收到 61 件申報案，其中有 14 件被認為未充分符合規定，13 件則須補充更多資訊。其中有 1 件因當事人不服 PCC 認定之資料不足而提起訴訟，成為該會第 1 件訴訟案件。
- (3)IRR 主要焦點在於結合併購，其原因為結合併購在菲國依法為強制申報，由 PCC 審核，但可能因門檻過低而案件不斷。PCC 擬訂定更明確之門檻，以「交易者之大小+交易量大小」為檢視標準，交易者其在菲國境內之資產或

總營業額必須超過 2150 萬元菲幣。

(4)PCC 目前正調查 1 件可能涉及電力現貨市場聯合定價案及 1 件水泥產業濫用市場地位案。PCC 目前正準備制訂反托拉斯執法程序及矯正準則，並預定在明(2017)年開始草擬寬恕政策。

(四) 第二場次「跨境執法與合作實際案例與挑戰」:由韓國公平會國際科科長 Sung-Gun KIM 擔任主持人，本場報告國家有:澳洲、新加坡、我國、中國大陸(商務部反壟斷局)及越南。

#### 1、澳洲:

(1)澳洲競爭及消費者委員會(ACCC)最近剛贏得汽車零件案之處分訴訟。

(2)ACCC 認為最有效之合作是透過非正式的資訊交換，承辦人拿起電話隨時與聯絡口對談或找機會在一起討論，例如今天這個會議即可在一起交換資訊。

#### 2、新加坡:

(1)CCS 最近之國際合作包括:

甲、與澳洲(ACCC)合作調查澳洲航空公司與阿聯酋航空公司策略聯盟案、石油市場調查及提議準則修正。

乙、與馬來西亞(MyCC)合作調查溫體雞肉卡特爾案。

丙、與香港(HKCC)合作石油零售市場調查及能力建置。

丁、與我國(TFTC)合作調查電容器及結合案之調查。

戊、與韓國(KFTC)合作調查結合評估案。

己、與日本(JFTC)及美國(USDOJ)合作貨運代理卡特爾案。

庚、與越南(VCA)合作能力建置。

辛、與紐西蘭(NZCC)、歐盟(EC)及英國(CMA)特定案件之合作及就 CS 最近之準則修正做諮詢。

(2)新加坡之合作機制可分為正式合作(簽訂協定或 MOUs)及非正式機關間之合作。正式合作主要過自由貿易協定(FTA、TPP、RCEP 等)，大多數的高峰會議會員為 TPP 或 RCEP 會員。CCS 也考慮與其他外國競法主管機關簽訂 MOUs，以加強更進一步之競爭法合作及強化機關間關係的建立。非正式合作則透過會議、研討會(如 ICN 會議、高峰會議及 OECD 全球競爭論壇)、人員交換及其他執法會議、電話及電郵間之聯絡進行資訊交換。

(3)CCS 在寬恕政策的合作如與美國、日本進行之卡特爾調查，與我國合作之電容器案調查、結合案合作有 ASML 與 HMI 結合案與我國合作調查，另與

ACCC 合作調查澳洲航空與阿聯酋航空公司案、與 MyCC 共同調查溫體雞肉卡特爾案等。

(4) 跨境合作之挑戰在於有些國家並未有寬恕政策、無法取得權利拋棄聲明 (waiver)、對限制競爭裁處體制不同及某些國家沒有結合管制。CCS 認為，唯有尊重各國法制規定及國家利益考量，相互承保護機密資訊，保持暢通聯繫管道及建立相互友好信任，才能建立有效之國際合作。

3、我國:由本會邱副主委報告電容器卡特爾案及與美國、歐盟、新加坡等競爭法機關合作調查經過及處分經過。

4、越南:

(1) 越南 VCA 在 2010 年與俄國 FAS 簽訂合作瞭解備忘錄，並於 2013 年與日本簽署合作協議。

(2) VCA 國際合作可分為:倡議、能力建置及技術援助 3 大區塊。正式合作管道為透過 MOU 或在 ICN、APEC、自由貿易協定、高峰會議等，與其他國家競爭法主管機關進行合作。非正式合作管道則透過實習、人員交換、合作訓練、案件諮詢及資訊分享與承辦人電話聯繫等進行。

(3) 在實際案件上，VCA 曾收到 ACCC(1 件)、KFTC(1 件)及 FAS(2 件)有關卡特爾案件之通知，另在結合案件上，也曾收到 FAS(1 件)結合案之合作通知。

(4) 在跨境合作之挑戰上，因 VCA 為新興機關，從其觀點挑戰可有:機關間發展差距、國內案件與跨國案件處理方式差異、法律體制不同、尚未實施寬恕政策、跨國案件難以偵測及語言障礙等。VCA 並建議應從加強區域合作，調合區域內之競爭法規開始做起，並強化能力建置及技術援助之合作。

(五) 第三場次「(特別議題)亞洲地區競爭法執法強化程序公平與透明化」，由加拿大競爭局局長 John Pecman 主持。本節計有香港、日本、韓國及印尼 4 國代表提出報告。

1、香港:由香港競爭委員會(HKCC)執行長 Rose Webb 女士報告香港競爭法執法之程序公平及透明化，略以:

(1) HKCC 從 3 個面向提升程序公平及透明化:法規方面提供程序公平及透明化、制訂準則及其他公告，以清楚提供 HKCC 如何解釋法律及使用其權力及 HKCC 如何實際採行案件處理過程及程序。

(2) 在法規方面，香港「競爭條例」(Competition Ordinance)於 2015 年 12 月 14 日生效，所以許多法律規定仍待測試檢驗。競爭條例主要特點有:HKCC 於

調查檢舉後將案件提交競爭法庭(Competition Tribunal)判決，對是否違法及加以處分，委員會無法對違法或處分做成決定，但可以對申請及承諾案件做出決定。結合審查權力目前僅限於由電信主管機關所處理之電信產業。

- (3)競爭法庭由香港初審法院法官組成，HKCC 必須向法院提出違法證據。競爭法庭採公開審理形式，當事人如不服可向上訴法庭提起上訴。
- (4)競爭條例要求透明化及提供程序保障，如在做出集體豁免申請決定時，必須向利害關係人諮詢，委員會接受的公開註冊承諾必須維持，委員會在公布損害通知時，必須先發出建議通知；通知文件必須說明調查目的事項，委員會必須遵守保密義務。
- (5)競爭條例規定申請人可向競爭法庭申請檢視委員會之申請決定，包括：承諾之變更及寬恕協議之中止。委員會決定也受一般之行政法規規定之規範，關係人可向法院提起上訴。
- (6)HKCC 陸續公布各項指導原則，以加強透明化，同時並進行各項宣導，說明 KHCC 執法政策及寬恕政策。HKCC 不會對擬調查或調查中之事項進行評論，但一定會公布各項調查結果。

2、日本:由日本公平交易委員會主任委員 Kazuyuki Sugimoto 先生報告，略以:日本在 2015 年修正反壟斷法中之上訴程序，並強化正當程序，主要修正有:

- (1)提升案件在提委員會議審議前之透明化及程序:在修正前，JFTC 於案件調查完畢後提委員會議審議前，會通知當事人 JFTC 預定決議命令內容，以讓當事人有機會表達其意見或提供有利於己之證據。2015 年修法後，當事人除可收到 JFTC 定決議命令之通知外，當事人還可檢視 JFTC 所蒐集之證據，並複印其員工所做之陳述說明，JFTC 並引進聽證程序，當事人可在聽證會前提問問題及口頭陳述意見。
- (2)上訴程序方面，廢棄了原來的「行政審判」(administrative trial，即訴願):原來之上訴程序為:調查－委員會議決議－JFTC 行政審判－(上訴程序)東京高等法院－最高法院。許多人批評 JFTC 在原程序中同時扮演檢察官及法官 2 種角色，即在委員議決議後又對原決議做出行政審判判決，因此在 2015 年 4 月修法中廢除 JFTC 之行政審判，改由直接上訴至東京地方法院審理，即其上訴程序修正為:調查－委員會議決議－(上訴程序)東京地方法院－東京高等法院－最高法院。

3、韓國:由韓國公平交易委員會(KFTC)委員 Sung-ha KIM 先生報告 KFTC 之程

序公平與透明化經驗:

(1)程序公平是確保障實質公平的重要基礎，對競爭法主管機關而言，程序公平可以強化對競爭法主管機關的信任與合作。

(2)KFTC 在確保程序公平上的努力可分下列 4 階段:

甲、調查階段:依獨占管制及公平交易法第 50-2 條，調查人員應在最低必要限度內進行調查，並不得以任何目的濫用其調查權力。

乙、草擬調查報告階段:調查報告應簡述案件、市場結構及其他事實基礎；涉有違法之法律依據與適用法條；以及處分建議與可能矯正方式。2005 年並引進辯論程序，以在委員會舉行前進一步澄清問題。

丙、委員會聽證階段:此一階段如同公開審判，其程序包括:調查單位及受調查者之開場說明、委員詰問、調查單位對處分或矯正建議及受調查者之結語。

丁、決議階段:委員會議決議過程必須透明，結果須通知受調查人並予公開。

(3)KFTC 在 2016 年修正案件處理程序，包括:增加發送書面通知給受調查人之程序，詳述調查目的、地點及期間；並允許受調查人在各調查階段全程由律師陪同。另外修正案件處理程序中之規定，設定調查期限:一般案件為 6 個月，濫用市場地位為 9 個月內，卡特爾案件為 13 個月內，調查單位須於期限內提出調查報告。委員如在討論或決議期間有不公平現象，可被要求或自行提出迴避，官員階層現在也一體適用。

4、印尼:由印尼商業競爭監督委員會(KPPU)副主任委員 Kurnia Sya'Ranie 女士報告:

(1)KPPU 在 2000 年公布案件處理程序規定，2005 年及 2010 年曾就該程序修訂，目前規定如下:檢舉人說明(30 天)，秘書處調查(30 天)，草擬報告(30 天)，提出報告(7 天)，初步聽證(30 天)，深入聽證(60+30 天)、委員會議討論(15 天)、決議(30 天)。

(2)在程序公平上，印尼的做法為: (1)調查與決議區隔；(2)被調查人充分瞭解其權利、義務及涉案內容；(3)競爭法主管機關之決議由法院審理。

(3)調查與決議區隔:只有調查官員可以取得充分之證據，委員會僅在聽證時，扮演法官之角色，做出裁決。

(4)檢舉人及被檢舉人之權利及義務皆有明示，被檢舉人會被通知其違法態樣及

違反法規，而由於調查及聽證時程皆已固定，檢舉人及被檢舉人皆可估量委員會會議決議之時間。

(5)KPPU 之決議上訴由地方法院及最高法院審理，而 KPPU 決議之執行則由地方法院負責。

(六) 第四場次「技術援助活動及相關國際事項之經驗評估與合作」，由JFTC國際組組長Sadaaki Suwazono主持，澳洲、韓國、印尼代表就技術援助捐贈者(donor)之觀點，及馬來西亞代表就技術援助接受者觀點提出報告。

1、澳洲競爭及消費者委員會(ACCC)報告其技術援助經驗:

(1)ACCC競爭法實施計畫(Competition Law Implementation Program, CLIP)為一多年性，依接受國需求量身規畫之技術援助計畫，支援區域性引領之改革，如ASEAN競爭行動計畫。CLIP係由澳洲經濟合作支援計畫(AECSP)撥款，由ACCC實施，並由澳紐自由貿易協定(AANZFTA)競爭委員會、ASEAN秘書處及澳洲政府共同監督，主要在強化能力建置及技術與知識之轉移。

(2)CLIP之活動包括: (1)雙邊:ACCC專家派遣、各國國內倡議及遵法研討會、調查技巧講師人員研討會及澳紐與ASEAN官員人交換計畫。(2)多邊:區域研討會、ASEAN競爭法官官至澳洲學習拜訪、ACCC官員與ASEAN秘書處官員交換、OECD—CLIP卡特爾執法研討會、AANZFTA機關首長會議及與德國技術合作公司(GiZ)合作規劃區域能力建置藍圖。

(3)在挑戰方面，ACCC必須與各捐助者(GiZ, OECD, JICA, UNCTAD)協調，以避免重複技術援助及資源無謂浪費，並確認被援助者為正確之收受者，高層官員是否接受，是否有「受贈者疲累」現象出現及隨時要注意監督及評估。

(4)CLIP成功之要素在於與受援助者共同規劃，量身定做技術援助活動，隨時彈性調整，注意語言因素及建立機關間長久關係。

2、韓國由KFTC國際合作組組長Sung-Gun KIM先生報告:

(1)KFTC主要之技術援助活動包括3大方向:教育活動、倡議活動及共同舉辦活動。

(2)教育活動方面:有韓國國際合作署(KOICA)提供競爭政策訓練課程、OECD韓國政策中心亞洲地區競爭計畫教育課程、競爭法主管機關提供實習計畫等。教育課程為期大約3-4週，大都為東亞國家，主要提供競爭相關資訊及如何制訂與執行競爭政策。

(3)倡議活動:由KFTC派遣競爭專家做為顧問及進行知識共享計畫。此一計畫期

限可為3-4週或1-2年，對象亦為東亞國家，主要目的在分享韓國之經驗。

(4)共同舉辦活動:如舉辦競爭政策國際研討會，每年在韓國舉辦1次，每次為2天1夜，主要在比較各國之執法方式及分享經驗，每次大約有20個國家參加(東亞國家、OECD、歐盟等)。

(5)KFTC對上開技術援助之評估認為應有改進之空間，主要在上開活動大多為講課學習，無法真正符合接受者之需求，且需要許多時間與金錢來辦理這些活動，又可能與其他國家之援助重疊，產生捐助者間之超額供給。建議在捐助者間進行對話，討論技術援助之方向及改進方法。

### 3、印尼KPPU報告其2016年技術援助活動:

(1)KPPU今年7月20-22日與美國聯邦交易委員會(USFTC)在印尼萬隆(Bandung)合辦「對競爭對手拒絕交易」(Workshop on Refusal to Deal with a Rival)研討會。

(2)5月11-13日在與OECD/KPC合辦「濫用市場地位及單方行為:基本原理」(Workshop on Abuse of Dominance and Unilateral Conducts: Fundamental)競爭法研討會。

(3)9月28-29日將與本會在雅加達舉辦垂直限制之分析研討會(Antitrust Regional Seminar on the Competition: Analysis of Vertical Restraints)，及明年7月7日舉辦第2屆雅加達國際競爭論壇(The Second Jakarta International Competition Forum)。

(4)另KPPU將自2016年年底至2018年年底間，在日本東協整合基金(JAIF)支援下主辦東協競爭法主管機關技術援助計畫，以加強東協地區競爭法之執法能力。該計畫將東協國家分為A、B兩群組，A組包括印尼、泰國、越南、新加坡、馬來西亞及菲律賓，B組則為汶萊、緬甸、寮國及柬埔寨。計畫內容包括:東協成員國間人員交換、在東協成員國舉辦地區性研討會、由東協成員國主辦會議及到印尼與日本進行訓練。

### 4、馬來西亞競爭委員會(MyCC)代表所有受捐助國家發表受援助經驗:

(1)MyCC在2013年及2014年分別派員至澳洲(ACCC)及新加坡(CCS)實習，ACCC於2013年及2015年派員至MyCC提供技術援助。MyCC在最近幾年也分別派員至英國、新加坡、澳洲及印尼進行學習之旅，參加APEC、ECA、EATOP、ICN、OECD、UNCTAD等舉辦之訓練課程，接受GIZ及CLIP專家指導。

(2)MyCC認為有效的技術援助應具備:良好的計畫、充分可運用的資源、確實針對機關需要、雙方良好的協調、針對國情及該國能力建置的均衡性、競爭法主管機關與其他管制機關,及國際組織與區域內競爭法主管機關共同參與、漸進性及持續性兼顧、計畫方案的事後評估。

(3)技術援助可以符合不同的需求:

甲、提升政府官員倡議之能力,使一般民眾能瞭解競爭政策之好處,培育競爭文化。

乙、建立施行競爭政策所需之必要法律與經濟技巧技術。

丙、培養競爭法主管機關堅實之制度架構及正當程序基礎。

丁、提升競爭法主管機關之能力以教育民眾競爭政策之目的及範圍。

#### 肆、心得與建議

一、在參與「第9屆首爾國際競爭論壇」方面,本次競爭論壇匯集各國競爭法主管機關高層、資深專家及法學教授等,探討會議主題包括售後市場之競爭議題、競爭對手間之資訊交換及線上平臺之最優惠條款等,對我國實務上執法技巧與前瞻性競爭政策考量,均有莫大之助益。

二、「第9屆首爾國際競爭論壇」第一場次與第二場次有關售後市場競爭與競爭者間的資訊交換都是受到各國競爭法主管機關長期持續關注的議題,且這類議題至今仍然存有許多爭點與競爭法適用之方式,會議中並討論可能涉及的限制競爭行為類型與影響、相關判例與爭議,以及競爭法主管機關應該扮演的角色,與會專家並提出評估競爭情況及有效促進競爭之作法,值得作為我國執法精進方向。第三場次「線上平臺之最優惠條款」主題,與會代表與專家均提及在數位經濟下,面對破壞性創新產業,競爭法主管機關如何衡平執法要求與產業創新,對照目前我國產業環境中,如Uber線上叫車對傳統計程車事業與現有法規架構之衝擊,與會各國之觀點與做法均為我國面對破壞性創新產業時,得以借鏡之參考。

三、「東亞高峰會議」自2005年舉辦至今已為第12屆。本會自開始即為3個技術輸出國(日本、韓國及我國)之一,惟現在東協經濟發展快速,會員國之競爭法主管機關執法經驗日漸成熟,其中新加坡、印尼及越南也以後來居上之勢,開始對其鄰近國家提供技術援助;日本、韓國更積極提供資源,以加強對東協國家競爭法主管機關之扶持,再加上澳洲及加拿大也積極參與亞洲事務,提供更多

資源給東亞國家。相較於此，我國在資源、人力上已逐漸失去原有之優勢，建議本會在預算可運用範圍內，配合政府相關政策，加強與東南亞國家競爭法主管機關之聯繫及合作，有效運用各項資源，以能在東協國家中爭取更多支持與合作。