

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

出席 APEC「競爭政策與法律小組」競爭 週活動報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：徐曼慈 專員

吳孟洲 科員

王政傑 專員

赴派國家：越南 芽莊

出國期間：106 年 2 月 19 日至 3 月 1 日

報告日期：106 年 3 月 21 日

壹、活動背景及目的：

亞太經濟合作（APEC）競爭政策與法律小組（Competition Policy and Law Group, CPLG）於本（106）年 2 月 20 日至 2 月 26 日在越南芽莊辦理競爭週（Competition Week）活動，期間共計舉行 3 場研討會，包含 2 月 20 日至 21 日美國提案之「APEC 研討會—運用競爭評估消除貨品與服務業之貿易及商業障礙」、2 月 22 日至 23 日越南提案之「競爭政策之經濟學研討會」、2 月 24 日至 25 日秘魯提案之「競爭法主管機關之調查權研討會」，以及 2 月 26 日 CPLG 會議。期望藉由研討會之舉辦，建構 APEC 成員運用 OECD 競爭評估工具書減少法規管制所生之競爭障礙、使用經濟證據作為案件處分或決定之依據，以及調查涉法案件與蒐集事證之能力，並自 APEC 經濟體間之經驗分享，進一步找出適用於 APEC 經濟體間之最佳措施。本次 CPLG 競爭週之 3 場研討會係由本會綜合規劃處、服務業競爭處及法律事務處各派乙名代表出席，並分別於「APEC 研討會—運用競爭評估消除貨品與服務業之貿易及商業障礙」及「競爭法主管機關之調查權研討會」分享本會過去推動競爭評估之相關經驗，介紹我國公平交易法有關調查程序之規定、實務調查技巧及實際案例。綜合規劃處之代表另於 3 場研討會後接續出席 2 月 26 日之 CPLG 會議及 2 月 27 日至 28 日本會與國家發展委員會例行參與之經濟委員會（Economic Committee, EC）第 1 次會議。其中，因 CPLG 及 EC 會議係屬 APEC 之例行會議，爰按往例，於會後將 CPLG 會議情形及 EC 會議中涉競爭議題部分之出國報告內容提供予國家發展委員會，供該會彙整至其撰寫之「出席 2017 年 APEC 經濟委員會第 1 次會議（EC1）暨網路經濟特別指導小組第 3 次會議（AHSGIE3）出國報告」中，而本篇報告則針對 CPLG 競爭週活動之「APEC 研討會—運用競爭評估消除貨品與服務業之貿易及商業障礙」、「競爭政策之經濟學研討會」及「競爭法主管機關之調查權研討會」，陳述 3 場研討會之會議情形。

貳、各場研討會會議情形（各研討會議程及會議資料如後附）：

- 一、APEC 研討會—運用競爭評估消除貨品與服務業之貿易及商業障礙（APEC Workshop: Competition Assessments to Eliminate Barriers to Trade and Commerce in Goods and Services）：

（一）會議時間：106 年 2 月 20 日至 21 日，共 2 天。

- (二) 與會國家：澳洲、加拿大、智利、印尼、日本、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、秘魯、菲律賓、泰國、美國、越南及我國共 15 個 APEC 經濟體及 2 位寮國代表派員參與。
- (三) 進行方式：會議開始首先邀請 APEC 秘書處 Program Director Alex Rogers 先生及經濟委員會 (Economic Committee) 主席 Rory McLeod 先生致歡迎詞。接著由美國國際開發總署 (USAID) Nick Klissas 先生簡介此研討會議程安排，除邀請 OECD 專家依據 OECD 競爭評估工具書內之競爭評估檢核表 (checklist) 所列之 4 項評估項目，個別介紹並舉實例說明外，亦有安排 APEC 經濟體進行相關經驗分享，以及設計模擬案例供與會者分組討論，實際演練 OECD 專家講授之競爭評估方法。分述如下：

► OECD 競爭評估工具書之介紹

- (一) 由美國國際開發總署 (USAID) Nick Klissas 先生主持，邀請 OECD 競爭組資深經濟學家 Sean Ennis 先生及美國聯邦交易委員會 (USFTC) 律師 Timothy Hughes 先生及 Nathan Associates 副總裁及資深經濟顧問 Ram Tamara 先生共同擔任「競爭及競爭經濟學」專題討論之講者，討論如何藉由法規檢視，讓市場運作更良好、增加消費者福利、經濟生產力並促進創新與經濟成長，OECD 競爭組資深經濟學家 Ennis 先生並以實證研究結果說明競爭與生產力之關係。本專題討論為後續競爭評估之介紹奠定基礎。
- (二) OECD 競爭組資深經濟學家 Sean Ennis 先生講授「競爭評估基本原則」(Competition Assessment Fundamentals)。
- 1、基於社會安全或公共服務考量，政府所訂定之法規通常有其欲達成的社經目標，但在某些情況下，這些法規卻也可能妨礙市場有效運作或構成市場獨占，這時便須藉由法規評估，在不悖離原先法規訂定所要達成的目標下，評估法規對市場競爭程度、事業參與創新活動之誘因、市場潛在成長性、法規本身訂定目的及有用性之影響。其中法規之競爭評估，則是以避免政府制定政策時對市場產生限制競爭影響為目標，讓政府法規或政策能隨科技及市場環境之變遷有再行評估檢視是否合宜的機會，將過去被高度管制的產業能在逐漸體認解除管制的重要性下，恢復市場合理運作機制，

並增進法規管制之品質，讓經濟市場更具競爭及創新能力。

- 2、為建構競爭評估方法、發現可能限制競爭之政策及法規，OECD 競爭評估工具書提供一分析架構，協助政府部門（競爭法主管機關或法規影響評估單位）在對政策及法規進行競爭評估時，有效鑑別不必要的競爭限制，並進而在同樣能達到既定政策目標之情況下，發展出其他對市場競爭較少傷害的替代政策。OECD 競爭評估工具書共分為原理（Principles）、指南（Guidance）及操作手冊（Manual）3 部分。其中原理部分主要說明工具書之原理原則、競爭的益處及介紹競爭評估檢核表；指南部分係針對競爭評估時可能面臨之主要問題提供詳細的技術指導；操作手冊部分則是以步驟方式引導如何進行競爭評估。
- 3、運用 OECD 競爭評估工具書進行競爭評估的第一步驟是利用競爭評估檢核表，以質化方式初步篩選出可能對市場競爭有負面影響之法規，包含：會扭曲市場價格、限制廣告行銷、產生市場參進及移動障礙、賦予或擴充特許權利、限制財貨、勞務與資本流動、豁免特定事業適用競爭法、訂定一定標準或內容以及適用祖父條款（Grandfather Clauses）之法規。針對可能會提高市場價格、減少市場提供產品及服務之品質與種類，以及可能降低創新之法規，可先運用競爭評估檢核表之 4 大項問題，包含：法規是否會限制供給者之數量或類別、法規是否會限制供給者競爭之能力、法規是否會限制供給者競爭之動機、法規是否會限制可提供給消費者之選擇或資訊，進行初步篩選評估，只要 4 大項問題中有 1 項的答案為「是」，則表示法規具有潛在的競爭疑慮，這時即須進一步深入檢視該項法規是如何影響不同類型之事業（上下游及相關市場），並評估是否有其他替代方案可讓市場維持在較佳的競爭狀態，且不傷害消費者及經濟情況下，達成原法規所欲達成之政策目標。

（三）OECD 競爭組資深競爭專家 Federica Maiorano 女士講授「限制供給者數量或類別之法規」（Regulation that limits the number or range of suppliers）。

- 1、當法規(1)賦予事業特許權利提供產品或服務；(2)設立執照、允許或授權之程序作為營運的必要條件；(3)限制一些供給者提供產品或服務之能

力；(4)顯著增加供給者市場參進或退出之成本；(5)對事業供給產品或服務、投資資本或供給勞動之能力設置地理障礙，則該法規將可能會限制供給者數量或類別。以下分別介紹前開各項檢核內容：

- (1) 賦予事業特許權利提供產品或服務：長久以來，水電、天然瓦斯、電信、郵政服務及鐵路運輸等皆被授予法定獨占地位提供相關服務；區域廢棄物處理也通常由一家事業取得特許經營權負責處理該區域廢棄物。但這樣的特許權利會形成市場參進障礙，讓價格居高不下，市場現有事業亦缺乏改善產品或服務品質之動機，長期下不利創新。
- (2) 設立執照、允許或授權之程序作為營運的必要條件：許多地方政府會限制計程車之數量，因而要求計程車業者須取得執照方可駕駛計程車；在歐盟，藥局亦多須依照人口數及人口密集度設立；另專門職業人員如欲執業通常亦須符合某些基本的學經歷要求，諸如此類的營運條件要求，會限制市場參進，當市場中供給者數量有限時，將可能降低產品或服務之品質，甚至可能造成市場供給短缺。
- (3) 限制一些供給者提供產品或服務之能力：某些維他命及非處方藥（over-the-counter medicines）只能在藥局，而無法在其他零售通路銷售（即使零售通路有聘請藥劑師）；商業娛樂用途的船舶不可經營海上整日航線，而只能在取得許可後經營 12 小時以上的航線。這些限制供給者提供產品或服務能力之規定，會減少競爭，並在不同經營者間形成差別對待，亦將降低創新之動機。
- (4) 顯著增加供給者市場參進或退出之成本：對電台訂定最低員工數之要求，達到門檻後電台才能獲得營運執照；新創事業所須面對之官僚體系障礙及所須付出之成本，皆會減少市場中之競爭者，而市場既有之事業也較無誘因降低產品售價與增進品質，長期下亦不利創新。
- (5) 對事業供給產品或服務、投資資本或供給勞動之能力設置地理障礙：限制跨區域的商業行為；限制專門職業人員跨區執業；限制藥品批發商只在其獲得授權經營之區域設置倉庫等，皆會減少特定地理區位內之競爭者，降低該地理市場之競爭力。

- 2、講者列舉韓國仁川機場特許販售菸酒之免稅店、紐西蘭乳品業依法成立合作社共同供應乳品、墨西哥對於學名藥製造商之要求、澳洲與紐西蘭航空業開放競爭、羅馬尼亞的政府採購制度等案例，說明競爭評估之重要性以及進行競爭評估後，逐步解除管制，開放競爭之成果。

(四) OECD 競爭組資深經濟學家 Sean Ennis 先生講授「限制供給者競爭能力之法規」(Regulation that limits the ability of suppliers to compete)。

- 1、當法規(1)控制或顯著影響產品或服務之價格；(2)限制供給者廣告或行銷產品或服務之自由；(3)訂定較有利於某些事業之產品品質標準，或將標準設定高於一定水準，且大部分能獲知充分訊息之消費者會優先選擇符合這標準之產品；(4)顯著增加某些供給者（相對於其他供給者）之生產成本（尤其是對於市場既存事業與新進事業有不同待遇），則該法規將對供給者之競爭能力造成影響。以下分別介紹前開各項檢核內容：

- (1) 控制或顯著影響產品或服務之價格：電力、電信、健康照護、航空、計程車等商品或服務之市場價格，一直以來大多皆受到法規規範；另外，希臘對於某些蔬菜水果訂定加成定價（mark-up price）之上限，使得這些蔬果價格高於其他蔬果。倘產品或服務之價格受法規控制或影響，將會限制事業創新、差異化其產品及增進產品品質之動機。
- (2) 限制供給者廣告或行銷產品或服務之自由：某些國家會限制專門職業人員之間的比較及廣告，例如：愛爾蘭、葡萄牙、希臘、奧地利、法國及盧森堡皆限制藥劑師打廣告，審計人員在法國、盧森堡、葡萄牙、西班牙、比利時及德國亦不可有廣告及相互比較之行為。這樣的規定會限制產品或服務供給者告知消費者商品及服務新資訊之自由，降低同業間彼此競爭的能力。
- (3) 訂定較有利於某些事業之產品品質標準，或將標準設定高於一定水準，且大部分能獲知充分訊息之消費者會優先選擇符合這標準之產品：法規對於食品及飲料之品管及成分之規定，以及法規對於汽車配備安全機制之規定，從一開始對安全帶之要求，到撞擊緩衝區及安全氣囊之規定，除了生命安全之考量外，同時也將不符標準之低成本替代品屏除於外。

(4) 顯著增加某些供給者之生產成本：規定新的投資及新設施之建置須符合新的環境標準（或是新的安全及品質標準），例如：規定 1997 年 4 月之後建置之展覽中心須符合高度及地板耐用度等基本要求，才能取得營運執照，此類法規規定有可能導致不同事業間之差別待遇。

2、講者以韓國限制書籍銷售之折扣為案例，說明韓國出版業之主管機關—文化、運動暨旅遊部於 2010 年提案修正出版產業推廣法（Publishing Industry Promotion Act）。修法前，韓國因書籍削價競爭將減損出版社出版高品質學術書籍或文學作品之誘因，爰於 2003 年通過相關法案，以法律限制書籍（包含日報、定期刊物，但教科書及其他出版已超過 18 個月以上的書籍除外）之銷售折扣最高不得超過定價之 10%，並允許書商可採間接折扣方式，隨書贈送不超過其銷售額 10%之贈品；因此，書商可利用直接與間接折扣方式，最多給予消費者 19%之折扣。而在 2010 年提案修正出版產業推廣法時，文化、運動暨旅遊部在保護與協助作者及扶植出版社之考量下，擬提案刪除書商給予間接折扣之能力，將書籍最高折扣自 19%降低至 10%。韓國公平交易委員會（KFTC）對此修正法案進行初步競爭評估後發現，文化、運動暨旅遊部對書籍折扣之規定將限制書籍供給者間之競爭及運用多元行銷方法提供創新服務的能力，同時也限制消費者選擇向定價較低之書商購買書籍之權利，因此判定此修正法案有限制競爭之疑慮，實有必要進一步深入評估。經分析出版產業現況、實體及線上書店之家數與營運狀況，抑制書籍價格競爭，將使書籍銷售形成如同獨占市場之定價模式，消費者剩餘減少，大型書店因為具有規模上之優勢，而使大型書店在限制書籍折扣之情況下較具有市場競爭優勢，反之較具價格競爭力之網路書店則將漸漸式微，進而影響電子商務之發展；此外，在閱讀人口不斷減少之情況下，讓書籍銷售價格維持高價，亦會阻礙出版產業長期之發展。最後，KFTC 認定固定書籍銷售價格之規定已違反韓國獨占管制及公平交易法（Monopoly Regulation and Fair Trade Act, MRFTA）對於限制轉售價格之規定，因此建議應重新討論固定書籍銷售價格之必要性，並在討論出具體結果前，維持書商給予間接折

扣之能力。2014 年韓國立法單位通過出版產業推廣法之修正案，將原先修正法案中對於書籍銷售只能給予 10%折扣之限制，放寬折扣之比率，但同時卻也擴增適用「限制書籍銷售折扣」規定之範疇，所有書籍包含教科書皆須符合銷售折扣限制之規範（因此項修正規定係屬立法單位所提出之法案，是 KFTC 無法對此進行競爭評估）。

- 3、講者另舉歐盟法規允許歐盟成員對小型啤酒生產者（生產低於 200,000 公石）提供租稅誘因之案例，說明希臘針對小型啤酒生產者訂定單一最高門檻，使啤酒廠商為避免增加稅負，而趨向將事業規模維持於門檻以下，進而造成啤酒產量及價格之扭曲。政府或許可藉由法規提供事業投資之誘因，但法規如未設計完善，誘因設計反而會造成資源分配的不效率，影響市場競爭，亦不利於整體社會利益。

（五）OECD 競爭組資深競爭專家 Federica Maiorano 女士講授「限制供給者競爭動機之法規類型」(Types of regulation which reduces the incentive for suppliers to compete)。

- 1、當法規(1)創建自我監管或共同監管之制度；(2)要求或鼓勵供給者公布產出、價格、銷售額或成本等資訊；(3)豁免特定產業或某些供給者之營運活動可不適用一般競爭法規，則該法規將有限制供給者競爭動機之疑慮。以下分別介紹前開各項檢核內容：

- (1) 創建自我監管或共同監管之制度：希臘獨立釀酒師之酬金係由釀酒師公會所訂定；肯亞玉米磨坊公會公布玉米粉之建議最低價格，讓玉米粉價格趨於一致上漲。由此可知，法規倘允許公會或特定組織得制定價格、產量或品質等自我監管或共同監管制度，將會減弱市場競爭，提高市場價格並降低事業改善品質與創新之誘因。
- (2) 要求或鼓勵供給者公布產出、價格、銷售額或成本等資訊：丹麥水泥價格之公布，導致水泥價格在一年內上漲 15%至 20%，其他如每星期公布汽油平均價格，抑或要求及鼓勵供給者公布產出、價格、銷售額或成本等資訊之法規有助於促成生產者間之協調，使市場價格提高。
- (3) 豁免特定產業或某些供給者之營運活動可不適用一般競爭法規：農業合作社及出口導向之事業可（部分）豁免適用國內之競爭法，此類法規將增加

反競爭行為發生之風險，亦讓市場養成偏好規避競爭之風氣。

- 2、另有關法規是否會限制可提供給消費者之選擇或資訊，OECD 競爭評估檢核表列舉，當法規(1)限制消費者可做之選擇；(2)增加消費者更動供給者之外顯或隱含成本，以降低消費者在產品或服務不同供給者間之流動性；(3)限制消費者知悉與產品或服務相關且有用之資訊，將不利於消費者做出最佳之消費選擇。以下分別介紹前開各項檢核內容：
 - (1) 限制消費者可做之選擇：例如以法規要求消費者如拿到原廠藥之處方籤，則無法改以學名藥替代之，或是法規禁止不同商店間之價格比較，皆使消費者在無從選擇之情況下，向生產成本較高之供給者購買商品或服務。
 - (2) 增加消費者更動供給者之外顯或隱含成本，以降低消費者在產品或服務不同供給者間之流動性：法規要求消費者轉換向其他電力供給者提供供電服務時，應向該電力供給者重新購買電表；抑或以法規限制消費者向現在車險的保險公司取得過去之駕駛意外紀錄，此皆影響消費者轉換其他電力供給者或改向其他保險公司投保車險之意願或能力。
 - (3) 限制消費者知悉與產品或服務相關且有用之資訊：法規禁止零售商標示折扣商品價格減少之比率，將使消費者無法獲知完整資訊，影響其做出最佳消費決策之能力；反之，希臘法規要求雜貨店對於架上陳列物品皆須標示每公斤或每單位價格，則有助於消費者進行價格比較。
- 3、有關相關實際案例，講者列舉韓國對於國內肉品販售部位標示之規定，以及排除混合部位與新部位標示及販售，造成消費者購買肉品上之限制，以及轉向購買進口肉品之情形，帶出 KFTC 對於此項法規提出之建議，希望藉由開放肉品新標示名稱，讓國內肉品販售者可販售混合部位與新部位（如：丁骨）之肉品，以增加消費者之選擇，並讓肉品銷售市場更具競爭性。接著，講者又以羅馬尼亞之案例說明羅馬尼亞牛奶公會成員之投票權分配，須以各成員對公會整體牛奶產出貢獻之比率為依據，且任一成員所掌握之投票權亦不得超過整體投票權的 49%之規定，此規定雖可防止較具規模之生產者在公會取得過大之影響力，但卻也讓公會成員間能藉機達成產出分配之共識，彼此監督成員間產量分配，衍

生產者間暗默勾結之競爭疑慮，為解決此法規可能導致限制市場競爭之問題，OECD 在不違背此法規所欲達成目標之前提下，提出投票權分配須以過往（而非當前）銷售資料為計算依據，以及只有公會（而非個別成員）才能知道個別成員之生產資訊之改革建議。此外，講者亦以希臘禁止遊憩用途船隻停靠漁港及商港，而僅能停靠獲授權之小艇碼頭，以及南非政府對於小麥進出口與買賣價格之限制，說明此類法規對市場競爭之影響。

（六）Nathan Associates 副總裁及資深經濟顧問 Ram Tamara 先生講授「APEC 背景環境對於 OECD 工具書之應用」(Application of the OECD Toolkit to the APEC Context)。

1、講者首先以民用航空業之案例，列舉政府對於民航業訂定及實施的幾種管制方式，並分別對這些管制方式進行競爭評估。分述如次：

- （1）講者第一項探討的管制方式為，規定經營航空業之公司必須擁有至少 5 架自己的飛機，顯示該公司具有足以維持各航線良好營運之能力，才能取得經營之許可，但此規定經運用 OECD 工具書進行競爭評估後，發現具有限制供給者之數量或類別及限制供給者競爭能力之競爭疑慮，在考量其他航空公司（如：瑞安航空 Ryan Air）於開始營運時雖然僅自有 1 架飛機，但卻還是能維持營運，並於後不斷成長擴張，足證自有飛機數之多寡，與航空公司之營運狀況，無必然關聯性，因此在評估航空公司之營運能力時，不應對航空公司設下最低自有飛機數之限制，而應如同美國、加拿大以審核申請經營者之財務狀況及營運計畫判斷其營運能力。
- （2）為讓航空服務能擴及至偏遠地區，政府基於公共服務義務性考量，會以招標方式授權讓商業或非商業之航空公司營運偏遠地區之航線，或是針對偏遠地區航線之營運提供補助。諸如此類的法規規定係為鼓勵航空公司提供偏遠地區飛航之服務，有助於增加消費者福利且具有國家整體發展之考量性，不減損市場之競爭。
- （3）航空公司可自由考量市場因素，決定國內非經濟艙之票價，但為了保護消費者避免其購買到訂價過高之機票，政府遂對於國內經濟艙票價實施管制措施，管制方法包含：訂定經濟艙票價之上限，或是要求航空公司必須將

經濟艙訂定之票價提送予政府主管機關審查並獲得主管機關同意。經運用 OECD 工具書評估政府之票價管制方式，此法規對於供給者之數量或類別、供給者競爭能力及動機皆會產生影響，同時也限制可提供給消費者之選擇或資訊。政府對經濟艙票價施行管制措施，雖可保障消費者在對機票有高度需求之期間，不會購買到過於昂貴之機票，但在對機票低度需求之離峰期間，機票價格卻無法隨市場供需狀況調降，因此建議應可採行其他措施，例如：加拿大藉由經常蒐集機票票價資料及接受消費者申訴之方式，加強對於票價之監督。

- (4) 允許特定航空公司之航班保有在特定時段可持續優先使用特定停機閘門或登機口之權利，亦對市場競爭有負面之影響。運用 OECD 競爭評估檢核表進行競爭評估，發現讓特定航空公司在特定時段保有使用停機閘門之權利，不僅限制供給者之數量或類別以及供給者競爭能力，同時也限制可提供給消費者之選擇或資訊。較公平的方式應該是要定期將一定比例之停機閘門使用權收回，再進行重新分配，抑或開放停機閘門使用權之買賣與租賃，讓每家航空公司都能在平等及無差別待遇之情況下，使用停機閘門。

2、講者復列舉幾項政府對於日常主食進行管制之案例，說明針對各項管制方式進行競爭評估之結果，分述如次：

- (1) 為了保護國內的稻農及確保食品之安全性，政府通常會對進口稻米課予關稅，例如對 408,700 公噸以下之進口稻米課予 5% 之定額關稅，而一旦進口量超過 408,700 公噸，關稅稅率則提高至 513%；又或者對 805,200 公噸以下之進口稻米課徵 35% 關稅，進口稻米超過 805,200 公噸以上，稅率則增加至 50%。經運用 OECD 工具書評估此類型之關稅制度，不僅限制供給者之數量或類別、供給者競爭能力及動機，同時也限制可提供給消費者之選擇或資訊，致使國內稻農缺乏採用更好的農業技術增加收成之誘因。因此建議在同樣達成保障食品安全之政策目標下，可採行如新加坡及馬來西亞之模式，加強進口品之食品安全檢驗，以取代會影響市場競爭之關稅制度。
- (2) 另外，針對政府免除或減除農業用地稅賦之政策進行競爭評估，發現此政策有助於鼓勵農業工作者持續將其土地用於農作耕種上，並有利於糧食自

給，而應無限制市場競爭之疑慮。

- (3) 有關政府對農作物實施價格支援方案，意即為農作物（如：稻米）訂定一最低價格，倘市場價格低於最低價格時，政府會以其所訂之最低價格向農民購買農作物，以保障農作物之價格，避免穀賤傷農；另一種政府實施對稻米進行價格支援之方法，稱為稻米擔保機制（rice pledging scheme），此方案係為防止農民在農作物剛開始收成價格較低時即販售其農產品，而是鼓勵農民等到農作物價格較高時才開始銷售其栽種之農產品所提供之貸款方案，在此機制下，農民得以其栽種稻米市價之一定比率作為擔保，並以此獲得較低利率之貸款，期藉此增加農民以較高價格（至少高於擔保價格）銷售農作物之誘因。然此類農作物之價格支援方案會限制供給者之競爭能力及動機，扭曲市場價格機制。因此建議政府之價格支援方案不應受政治因素影響，只需要剛好反映農民所需負擔的成本即可。

(七) OECD 競爭組資深經濟學家 Sean Ennis 先生及 OECD 競爭組資深競爭專家 Federica Maiorano 女士共同講授「提議及建立替代法規」(Proposing and developing alternative regulation)。

- 1、在運用 OECD 競爭評估工具書之競爭政策檢核表 4 大項問題，針對法規政策進行初步競爭評估後，倘顯示法規具有潛在的競爭疑慮，即須進一步深入檢視該項法規政策是如何影響市場競爭，並評估是否有其他替代方案可達成原法規政策所欲達成之政策目標，同時讓市場維持在較佳的競爭狀態。
- 2、在研擬替代方案前，首先必須瞭解受評估法規所欲達成之政策目標為何，講者建議可透過檢視法規之解釋說明、瞭解立法爭議、部會對法規政策之評論意見，以及訪談相關部會與產業之專家，找出訂定政策之目標，但講者亦提醒競爭政策評估單位須留意，有時官方所給的立（修）法原因及政策目標，不一定就是背後真正的原因，另外，也須體認許多政策目標確實有可能比競爭更為重要（如：環境保護、安全及健康考量、保護消費者權益等）；而幾乎所有提倡維持現狀之專家也都會提到「這產業（經濟環境）與其他產業（經濟環境）不同…」之論述，這些論述偶爾亦具正確及合理性。
- 3、知道法規及政策擬定背後之目標後，下一步須找出現行法規及政策中會衍生

競爭疑慮之因素，並試著透過實驗，檢驗是否能在不影響既定政策目標下，移除會產生競爭疑慮之因素，或是尋求其他替代方案，消除或減少法規政策對市場競爭之損害。而在建立其他替代方案之過程中，可藉由尋求熟稔產業情況且立場具中立性專家之建議，聽取不同面向之意見（謹記私部門產業所追求之利益通常不會與公部門完全一致），以瞭解其他替代方案之可行性。除了尋求專家意見之外，亦可參考其他經濟體採行之法規規範，或是過去遇到類似有競爭疑慮情況之改革經驗，OECD 亦可提供相關協助，分享其他經濟體值得參考之案例給需要之經濟體，但在汲取他人經驗時，還是須考量國內個別狀況之差異性進行調整，而不是照單全收。好的政策必須同時兼顧到管制效果及背後之經濟誘因，並優先注意補貼政策、對產品條件之強制性要求，以及嚴格禁止廣告行為、價格行銷等政策可能對競爭之損害，

- 4、在評估不同的選擇替代方案時，通常會運用到質化及量化的評估技巧，質化評估方法包含：利用論證、優缺點比較、記分評比方式進行分析；量化評估方法則包含：以實驗方法論證、蒐集政府統計、產業公會、企業年報、分析報告、競爭案例及市場調查等相關資料，以模擬各項替代方案對市場價格、成本、生產力、就業、改革結果及消費者福利之影響等。運用量化方法進行評估，通常較質化方法更能具體看出影響程度及範圍，且更具有政治上之說服力，但亦須面對資料蒐集不易、所需評估時間較久，以及部分抽象變數無法以量化方法衡量（例如：對於助聽器價格及市場參進之管制會影響到助聽器使用者與社會、家庭之交流，但減少交流所造成之損失卻不容易予以量化）等問題。
- 5、講者接著分別列舉澳洲、希臘、模里西斯、墨西哥、羅馬尼亞、南非、英國及中國大陸檢視現行法規並研提促進競爭建議之經驗，說明各經濟體實施競爭評估之成果，分述如次：
 - (1) 澳洲：依據 1995 年之 Hilmer 報告(Hilmer Report)實施國家競爭政策(National Competition Policy, NCP) 改革方案，全面檢視現行法規並針對具有限制競爭疑慮之法規，研提促進競爭之修法建議。改革方案實施期間，澳洲 1,700 項法律，共有超過一半以上之法律規定完成檢視，並逐步將競爭之觀念與

文化導入產業主管機關，讓產業主管機關在監管產業之餘，亦能注意管制政策對競爭之影響。澳洲藉由國家競爭政策改革方案之實施使其經濟成長率增加 1-1.75%。

- (2) 希臘：OECD 協助希臘競爭委員會(Hellenic Competition Commission)於 2013 年執行希臘競爭評估專案，檢視零售、食品加工、建築材料及旅遊等產業之法規，評估該等產業之現行法規是否有限制市場競爭之疑慮，並以量化分析方式評估法規改革之利益，提出 329 項政策建議，其中約有 80%-90% 之政策建議轉化為具體法案，並於 2014 年 4 月送希臘國會審查通過。希臘於 2014 年及 2016 年亦持續進行競爭評估之專案，2014 年專案所提出的大部分政策建議皆已獲採納實施，另 2016 年專案提出之政策建議亦有 50% 獲採納實施。估計希臘 2013 年競爭評估專案所帶動之經濟效益約有 52 億歐元。
- (3) 羅馬尼亞：羅馬尼亞政府及競爭委員會(Romanian Competition Council)於 2015 年至 2016 年間請求 OECD 協助為羅馬尼亞之建築、運輸及食品加工產業進行全面與獨立性之政策評估，並在 OECD 指導及羅馬尼亞競爭委員會職員共同合作下，完成建築、運輸及食品加工產業共 895 項法規之檢視，發現其中有 227 項具有競爭疑慮，並因此提出 152 項政策建議。
- (4) 模里西斯：模里西斯為糖之生產國，並將大部分生產之糖出口至國外，國內消費使用之糖則另外自其他國家進口，並由模里西斯唯一一家銷售糖之企業集團 Mauritius Sugar Syndicate 負責國內糖之銷售及價格補貼（但近年該企業已取消對糖之補貼），2012 年模里西斯農業部提出一項不利於新銷售者參進糖市場，並可能會使國內糖銷售事業取得市場獨占地位之法案，規定 Mauritius Sugar Syndicate 依據國內糖銷售額所繳納之稅賦須用於退休碼頭工人之補助上，而新的參進事業則無須繳交此筆稅賦。考量此不平等之制度設計反而將更不利於新事業之參進，因此模里西斯之競爭法主管機關建議所有銷售糖之事業皆須依銷售額繳納稅金，此建議並於 2013 年獲採納實施，糖價也因新供給者之參進而下降 5%-10%。
- (5) 墨西哥：在墨西哥，消費者如選擇較低成本之運輸公司，則其所支付之交

通運輸費用會比平均運輸費用少 30%，但墨西哥機場之乘車口用量已十分飽和，致使低成本之運輸公司無法參進機場運輸之市場，使得機場運輸費用高於國內平均運輸費用約 40%至 80%，因此如何降低墨西哥機場乘車口之飽和情況，降低低成本之運輸公司之參進或擴張障礙，增加機場運輸市場之潛在競爭，將有助於消費者獲得高度之利益。

- (6) 南非：南非的汽車竊盜問題十分嚴重，因此如何辨識及找回失竊車輛，以及相關資格能力之認證亦顯得十分重要。南非辨識及尋找失竊車輛之產業公會提議一項法案，規定專門辨識及找回失竊車輛之公司，在評估其是否可取得資格能力認證時，須以該公司過去一年內找回失竊車輛數量為衡量標準。此項法案提議極不利於新事業之參進，且考量保險公司在計算車險保費時，也會對加入辨識及找回失竊車輛認證體系之駕駛，核予較低之保費，因此南非之競爭法主管機關建議應藉由採行其他的認證標準，以保障新事業參進之能力。
- (7) 英國：英國競爭法主管機關分別於 2001 年、2006 年及 2015 年公布競爭評估之處理原則，並在實施競爭評估後，藉由相關經驗之累積，持續針對前次公布內容進行改善修正，納入 OECD 競爭評估檢核表之問項，並引入量化分析之評估方法。
- (8) 中國大陸：中國大陸國務院於 2016 年 6 月通過在市場體系建設中建立公平競爭審查制度之意見，在此文件中亦訂有類似 OECD 競爭評估檢核表之檢核原則，確保中央及地方政府之法規不會過度地限制市場競爭。

► APEC 經濟體經驗分享

- (一) 越南競爭局 (Vietnam Competition Authority, VCA) 國際合作處副處長 Le Thanh Son 先生報告「越南對政府管理機關之競爭法倡議」(Viet Nam Competition Law Advocacy to the State Management Agencies)。
 - 1、越南競爭法禁止其他政府管理機關迫使其他個體買賣商品、提供服務給特定之事業、對不同事業有差別待遇、迫使公會或事業間彼此結盟、行使其他違反事業法定商業活動之行為。越南競爭局並曾針對其他政府機關對於未成年人保險、水泥業、啤酒及越南科技及商業股份銀行所為之限制競爭行為，進

行競爭倡議。

- 2、越南競爭局處理其他政府管理機關限制競爭行為案件，係採個案認定方式，如證實其他政府機關確有違反越南競爭法之情事，越南競爭局將要求該政府機關修正或取消相關法案。未來越南競爭局將持續針對政府機關推動競爭法與政策之倡議，並盼越南競爭局可被賦予檢視與競爭相關法案之權力，達成競爭中立之目標。

(二) 智利國家經濟檢察辦公室 (Fiscalía Nacional Económica, FNE) 結合及調查研究處律師 Julio Tapia 先生報告「公立醫院採用政府採購程序以獲取藥品之參進障礙」(Barriers to entry in the procurement process followed by public hospitals for the acquisition of medical drugs)。

- 1、智利代表首先簡介智利競爭法主管機關 FNE 之職掌，接著說明 FNE 於 2014 年針對公立醫院以政府採購程序購買藥品所進行之市場研究。該項研究係源自智利公共衛生部門基於保障國民安全及公共衛生考量，於 2013 年公布一項對於藥品之規範，規定學名藥須證明具備等同原廠藥之生體相等性 (bioequivalence，指兩個藥品可以達到相同的血中濃度，應該就可以預測它們可以達到一樣的療效)，方可參與智利公立醫院對於藥品之招標採購案。FNE 遂於 2014 年對此規定進行相關市場研究，檢視 6 家聖地牙哥公立醫院共計 303 項採購程序，最後發現智利公共衛生部門對於學名藥參與公立醫院採購案所設下之技術標準及評分標準，確實有不合理之處，並會造成藥品市場競爭上之疑慮。
- 2、FNE 建議公共衛生部門對於學名藥之規範，應採行同等療效之政策，而非嚴格規定藥品須具生體相等性，另建議須調和公部門對於藥品採購之標準，避免制定會使原廠藥較居優勢之法規規範，並由智利公共衛生部門統一規定藥品採購之標準程序。FNE 後續亦將持續藉由倡議及執法，維護市場之競爭性。

(三) 秘魯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) 執行秘書 Cristhian Flores 先生報告「消除官僚制度障礙委員會之經驗」(The Elimination of Bureaucratic Barriers:

Commission' s experience)。

- 1、秘魯代表首先以秘魯地方政府規定申請經營事業必須出示法律上證明經營事業財產所有權之文件、規定申請建築許可時應依據建築造價支付費用，以及因可能損害地方民眾之健康考量而規定禁止有線電視系統之建置等 3 個案例介紹何謂官僚制度障礙，並定義官僚制度障礙為中央或地方政府所制定且會影響經濟活動的不合乎法律或不合理之義務或禁令。官僚障礙可能是為了保護市場既有事業而訂定（例如：改變原有遊戲規則或對特定經濟活動授予某些特權）；官僚障礙會減少市場中新參進者之數量，進而使消費者之選擇受到限制。
- 2、秘魯代表接著以秘魯健康主管機關規定健康設施在選用醫療用氧氣時，只能選用濃度達 99%至 100%之氧氣，以及秘魯某些地方政府要求所有餐廳在申請營業執照時，必須符合「3 隻叉子」的最低標準等案例，分別說明這些規定對競爭造成之障礙及與秘魯國內法律牴觸之處，消除官僚制度障礙委員會並分別針對這 2 項規定作出相關命令。
- 3、消除官僚制度障礙委員會除可依職權針對政府違法、不合理之法規及行政行為發布排除或不適用之命令外，亦可對違反消除官僚制度障礙委員會命令之公務員或公部門處以最高 22,500 美元之罰鍰。根據秘魯競爭法主管機關 INDECOPI 經濟研究處之報告，2014 年間，消除官僚制度障礙委員會對政府違法、不合理法規及行政行為之介入，共為因此免於官僚障礙之事業節省下 1 億 2 千 6 百萬之成本。另外，在其他國家亦有負責法規檢視之機關，如：美國之資訊及法規事務辦公室(Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)、英國之法規政策委員會 (Regulatory Policy Committee, RPC)、墨西哥之良好法規聯邦委員會 (Federal Commission of Better Regulation, COFEMER)、澳洲之最佳法規實務辦公室 (OBPR) 等，但大多數的法規檢視單位多僅能依職權提出法規相關建議，而無法對其他政府機關有任何約束力，甚至是處分公務員及公部門之權力。

(四) 我國代表報告「中華台北競爭評估之挑戰與機會」(Competition Assessment in Chinese Taipei: Challenges and Opportunities)。

- 1、我國公平交易委員（下稱公平會）會自 1992 年 1 月成立以來，即為競爭政策及競爭法之主管機關。1999 年公平交易法第 46 條修法，規範事業關於競爭之行為另有其他法律規定者，於不牴觸公平法立法意旨之範圍內，優先適用該法律之規定後，更進一步強化公平交易法維護市場競爭機制之法律地位。公平會過去曾藉由成立工作小組及專案之執行，全面性檢視限制競爭之法規，對其他產業主管機關進行競爭倡議及管制改革等相關工作。其中，針對部分法律（如：建築師法、會計師法、律師法及技師法等）規定職業公會應在章程中訂定收費標準之行為，公平會亦曾向相關產業主管機關提出修法建議，並依據公平交易法對 3 家建築師公會作出不得再使用其收費標準之處分。雖然該處分後遭行政院訴願會判定公平會敗訴，但公平會仍持續藉由競爭倡議及研提修法建議，表達維護市場競爭之立場。截至目前為止，技師法及會計師法已修法刪除職業公會應在章程中訂定收費標準之條文；律師法相關條文之修正草案亦正於立法院審議中，另建築師法則擬將酬金標準改由主管機關內政部訂定，該修正草案業正於立法院審議中。
- 2、2007 年 OECD 專家來臺進行 OECD 競爭評估工具書之倡議，希望我國能引進 OECD 競爭評估工具書，並藉由 OECD 工具書所建議之檢核程序，評估政府政策及法規之競爭效果。嗣後於 2008 年公平會成立競爭評估小組，並舉辦「OECD 競爭評估專家會議」，除邀請 OECD 專家向與會之其他政府機關介紹 OECD 競爭評估工具書之應用及其他國家競爭倡議成功案例外，公平會亦運用競爭評估工具書針對有線電視地理市場區域劃分之政策，進行案例之模擬評估，並提出有助於改善市場競爭之替代方案，在評估各替代方案之可行性後，向相關產業主管機關提出政策建議。報告最後則點出公平會目前在競爭倡議及推動競爭評估相關工作面臨之困難與挑戰。

►分組討論

- （一）案例研討：將與會各經濟體代表分為 3 組，分別針對驗光師、港口及電信之實際案例進行討論。我國出席代表係參與由 Nathan Associates 副總裁及資深經濟顧

問 Ram Tamara 先生主持，討論電信案例之分組。Ram 先生以美國電信產業發展過程為架構，循序介紹電信產業經營上因須投入許多沉沒成本，架設骨幹、地方迴路等必要基礎設施，且基礎設施建置後，在技術與經濟因素考量下，具有其他競爭者重複建置反而無助於市場效率之特性，因而形成自然獨占市場之背景，並引導小組成員思考，如何透過法規管制促進電信市場之競爭。Ram Tamara 先生以美國電信事業 AT&T 過去曾將其建置之長途通信基礎設施使用權依照區域性市場分割為數個地方迴路，讓其他電信事業也能連結 AT&T 建置之基礎設施，提供區域性通信服務之歷程，說明產業主管機關制定允許電信事業間相互連結（interconnections）的規定，對促進市場競爭之重要性。但 Ram 先生指出在開放電信相互連結後，亦須注意可能衍生之其他競爭問題，如：交叉補貼定價，抑或特定 2 家電信事業簽署相互連結之協議後，對其他事業行使差別待遇等。電信產業主管機關應運用政策或法規讓相互連結機制具透明性，創造電信市場公平競爭之環境。

（二）OECD 競爭評估工具書之應用演練：

- 1、首先由 OECD 競爭組資深經濟學家 Sean Ennis 先生引導演練關於旅館報價之案例。案例中觀光部要求飯店於每年 12 月 31 日向該部提供下一年度之住宿訂價，且規定飯店於未來一年間必須遵照其向觀光部所報價格提供散客及團體之住宿服務，不得任意調整其訂價。在運用 OECD 競爭評估工具書檢核該項規定後，發現此單一價格之訂價模式，將限制飯店業者間之競爭能力與動機，增加飯店業者間聯合行為之機率，損害消費者福利，因此建議觀光部不應限制飯店業者僅能訂定單一價格，而應讓飯店業者依照自己陳報之價格區間內，依季節或市場競爭情形，擁有調整價格之空間。
- 2、OECD 競爭組資深競爭專家 Federica Maiorano 女士簡單講述關於瀝青之案例。現行的建築材料法規規定瀝青業者在申請經營執照時，必須符合最低資本限制，此外瀝青業者亦須建置具一定容量之瀝青儲存槽，此 2 項對於瀝青事業經營之資格條件限制，實不利於市場競爭。Federica 女士請小組成員個別扮演產業主管機關、瀝青市場既存業者及潛在參進者之角色，並分別基於各角色立場，討論各自主張之論述，共同尋求改善市場競爭之方案。

►與會者共同聲明

研討會結束之前，與會者共同草擬一份聲明，並於 2 月 26 日 CPLG 會議及 2 月 27 日至 28 日「第 1 次經濟委員會會議」(EC1) 上報告本次研討會成果時發表。聲明內容為：經過此研討會，與會者支持與 OECD 共同持續推動競爭評估之運用之構想，並計畫藉由發展一 APEC-OECD 競爭評估架構以改善法規架構。本年度之 APEC 主辦經濟體—越南自願與 OECD 於休會期間共同研擬相關初稿，並盼於本年度透過 CPLG 及 EC 獲得經濟體之支持。

二、競爭政策之經濟學研討會 (Workshop on Economics of Competition Policy)：

- (一) 會議時間：106 年 2 月 22 日至 23 日，共 2 天。
- (二) 與會國家：日本、智利、加拿大、墨西哥、越南、秘魯、巴布亞紐幾內亞、印尼、馬來西亞、菲律賓、俄羅斯、美國、泰國、澳洲及我國等 15 個 APEC 經濟體派員參與。
- (三) 本研討會首先由 APEC 經濟委員會主席 Rory McLeod 先生及越南中央經濟管理機構董事長 Cung Dinh Nguyen 先生分別致歡迎詞；其後由 5 名競爭領域之專家學者講授競爭相關知識，最後由越南、澳洲、日本等經濟體各派 1 名其境內智庫或研究單位之專家分享實務經驗。

►專題演講

- (一) 希臘雅典經商大學經濟科學部教授 Yannis Katsoulacos 先生講授「市場界定與市場力之角色：現行實務運作與近期發展」(The Role of Market Definition and Market Power: Established Practice and Recent Development)。
 - 1、Yannis 先生之演講旨在檢討市場界定與市場力在競爭政策中所扮演之角色，並向聽眾介紹晚近學說對於執法實務所採市場界定方法與市場力分析法之批評。大體而言，市場力之評估在獨占力濫用案件最被重視，水平結合管制次之，至於價格聯合案件甚至可不進行市場力之評估。現行市場力評估多注重以量化方式評估市場力(從 1980 年代以來各國習以「界定相關市場繼而計算涉法事業之市占率」衡量事業之市場力，Yannis 先生稱之間接市場力分析法)，但 Yannis 先生認為市場力之評估應著重於該具濫用市場力爭議之行為

(或該結合案)對於競爭所造成之具體減損(或潛在減損)。換句話說,主管機關在確認事業違法程度時必須同時指出損害之程度,但單從市場力之評估並無法推導出事業必須負違法責任及該違法程度之高低。實務上常以 Lerner Index 來衡量事業的市場力,但 Lerner Index 太過基本,並未考量到事業可能同時銷售互補財,亦未考量到事業經營之動態因素,比方顧客忠誠度、事業信譽、網路效應等,另有學者認為以長期超額利潤做為市場力之指標較恰當。

- 2、Yannis 先生接著指出各種常見市場界定方法之不足,渠認為「假設性獨占者測試法(Hypothetical Monopolist Test, HMT)」過於依賴消費端對價格之反應,故無法劃出獨特之市場(HMT may not lead to a unique market);歐美競爭法主管機關對於如何參採「供給替代性分析」以界定市場,標準不一;「需求替代性分析」之關鍵則在於必須針對相關產品特性作判斷,即需求替代性多高方足以將各項商品劃入同一市場;「臨界損失法」亦假設獨占者會對所有商品進行微幅但顯著的非暫時性價格調漲(small but significant non-transitory increase in price, SSNIP),但在實際案件中,倘一家公司旗下產品之需求彈性具不對稱性,通常該公司僅會挑選強勢產品進行 SSNIP,此在評估事業結合後對相關市場範圍之影響即發生困擾。綜上,Yannis 先生建議執法人員必須考量事業經營行為對市場造成之影響,不宜過度依賴經濟分析方法辦案。

(二) 美國賓州大學華頓商學院教授 Joseph Harrington 先生講授「勾結與卡特爾:成功與挑戰」(Collusion and Cartels: Successes and Challenges)。

- 1、Joseph 先生認為申請寬恕政策之事業多來自結構不健全的卡特爾組織,如果競爭法主管機關過度依賴寬恕政策而把執法資源都放在申請寬恕政策的案件調查,則面對結構健全的卡特爾將欠缺調查人力,故建議各經濟體在執法上不要過度依賴寬恕政策,並應積極偵測市場上是否存在卡特爾。
- 2、有關卡特爾之偵測(Screening),Joseph 提出結構偵測法(Structural Screening,觀察市場是否過度集中、業者是否有超額產能、商品同質性等)與行為偵測法(Behavioral Screening,勾稽比對競爭事業的經營行為與結果,例如銷量與價格等),建議執法人員可以靈活運用。
- 3、Joseph 先生亦建議各經濟體引入吹哨者獎勵機制(Whistleblower Rewards),

並給予經濟上誘因(檢舉獎金),俾得到參與卡特爾事業間勾結之證據,Joseph 指出國際間僅 4 個法域有此法律規定(南韓、英國、匈牙利、臺灣),由於在場除本會人員外,其他被提及之經濟體未派員與會,本會法律事務處出席代表即在該場演講之問與答時間向各經濟體分享我國引入吹哨者獎勵制度(即檢舉違法聯合行為獎金發放辦法)之沿革並說明如何計算獎金。

(三) 美國喬治城大學教授 Howard Shelanski 先生講授「結合之經濟分析」(The Economic Analysis of Mergers)。

1、由於先前 Yannis 先生已對於市場界定方法及其政策意涵詳盡介紹,故 Howard 先生將演講重點放在「價格上漲壓力毛指標(gross upward pricing pressure index, GUPPI)」,並推廣執法人員於水平結合之個案中運用。在水平結合之審查,競爭主管機關必須審查整體經濟利益是否上升,所謂整體經濟利益包括消費者剩餘與生產者剩餘,然而欲判斷該經濟利益係分配到消費者荷包或事業經營者口袋,必需從結合後可能造成之訂價趨勢變化來衡量,有許多不同因素會導致事業有漲價或降價之壓力,當降價壓力大於漲價壓力,則競爭法主管機關將傾向同意事業之結合申報。

2、GUPPI 公式可簡化為 $GUPPI_1 = DR_{12} \times M_2 \times PR$ 。其中 DR_{12} 指商品 1 漲價時從商品 1 改買商品 2 所減少之銷售率; M_2 指商品 2 之售價減去成本後占售價之比例(商品 2 之利潤率); PR 指商品 2 與商品 1 之價格比。

3、Howard 先生指出 GUPPI 分析法雖不夠全面,但以價格資訊衡量對競爭之影響係相當直觀有效之分析方法,可以幫助競爭法主管機關在特別注重時效之結合管制案件上盡快完成所需之經濟分析。

(四) OECD 競爭委員會主席 Frederic Jenny 先生講授「競爭法案件中的直接證據、經濟證據、推定與舉證程度」(Direct evidence, economic evidence, presumptions and standards of proof in competition law cases)。

1、由於本次研討會之目的之一是增進 APEC 領域內各經濟體之競爭法主管機關查辦案件之能力,Jenny 先生首先就競爭法領域常見的經濟學概念加以介紹,包括經濟效率、機會成本、共同成本、消費者剩餘、反競爭效果等,及最重要的「競爭」。

- 2、Jenny 先生接著說明在卡特爾案件中如何操作經濟證據證明事業共謀之跡象。如先前 Joseph 先生所提到，經濟證據包含行為與結構證據，行為證據部分最關鍵者就是掌握事業相互聯絡之溝通證據（communication evidence）及平行訂價（parallel pricing，指事業之價格變化同步）。另行為證據包含產業績效（穩固的市占率分布、不尋常的高利潤、違反競爭法之前例等）及促進行為（facilitating practices），促進行為包括資訊交換（information exchanges）、價格信號之釋出（price signalling）、運費均等化（freight equalisation）、價格保護與最惠待遇政策（price protection and most favoured nation policies）及不必要的拘束產品標準（unnecessarily restrictive product standards）。結構證據部分則包括市場集中度高、市場另一端集中度低、進入障礙高、垂直整合程度高、商品標準化或具同質性等。Jenny 先生表示 OECD 競爭委員會曾在 2006 年舉辦圓桌論壇討論欠缺直接證據之卡特爾偵查（OECD Competition Committee Roundtable Prosecuting Cartels without Direct Evidence 2006），雖然許多與會代表認為經濟證據之運用就像是印象派畫作或拼圖一樣，必須透過一筆一劃、一片片逐步累積證據，方得以一窺事件全貌，但是 Jenny 先生表示此種全盤探索法（holistic approach）並不被法院所接受，經濟證據之操作應係每一件間接證據都指涉到同一待證事實（即聯合行為合意之存在）。
- 3、Jenny 先生另介紹在其他類型反競爭案件中如何運用經濟證據。例如在濫用市場力之案例中知名的「利益損失測試（Profit Sacrifice Test）」，指理性之事業不可能平白承受損失（如低於成本之訂價），除非是為了排除競爭者，故又稱做「若非測試（But for Test）」；又如「同等效率判斷標準（Equally Efficient Firm Test）」可以判斷事業是否透過搭售濫用其市場力量排除競爭，即使與其具有相同效率之事業亦因無法生產搭售商品而蒙受損失。
- 4、Jenny 先生分享在競爭法之執法上有三種推定（均可推翻），一是程序性推定（Procedural Presumptions），比如依據歐盟結合規則（EC Merger Regulation），若主管機關未在時限內做出審查決定，即推定該結合與歐盟競爭法相符；其次為事實上或稱證據上之推定（Evidentiary presumptions），例如歐盟競爭法主管機關推定 100% 持股之母公司對子公司之經營決策具決定性影響力，故主

管機關就子公司之違法對母公司處罰，除非母公司可以證明子公司之獨立性，而市占率做為執法發動之指標，亦屬於對事業市場力量之證據上推定，如果所探討之市場屬於變動快速之創新市場，則主管機關認定之市占率即易被推翻；第三種是實體推定，例如歐盟法院曾在卡特爾案件認定事業行為外觀一致性係基於聯合行為合意，推定事業間存在資訊交換機制。此外，在歐盟，為打擊競爭者而低於平均變動成本之訂價也被推定是濫用市場地位；而水平結合之管制密度低於垂直結合，即係推定水平結合之限制競爭程度大於垂直結合。Jenny 先生最後分析各種競爭法上推定之利與弊，包括是否增加法之確定性，是否節省執法成本等，並討論不同種案件對證明程度之要求如何影響經濟證據之操作。

(五) 耶魯大學管理學院教授 Fiona Scott Morton 女士講授「網路之垂直限制競爭：理論、證據與競爭政策」(Online Vertical Restraints: theory, evidence, and competition policy)。

- 1、Fiona 女士指出近來網路上常見之限制競爭行為，分別有轉售價格維持 (RPM)、最惠待遇條款 (MFN)、獨賣限制 (Exclusive Brand)、資訊禁止 (Info Ban)、搜尋引擎品牌關鍵字之獨賣 (SE sells exclusive)，並分享目前歐盟與美國之主管機關如何處理此類議題。
- 2、針對網路銷售之 RPM，Fiona 女士指出其在歐盟領域仍可能違法，但在美國已引入合理原則，故 RPM 行為並不當然違法，而澳洲競爭法主管機關則認為設定最低轉售價格以避免搭便車行為並不違法。根據實證案例，Fiona 女士認為網路零售業者之 RPM 在某些情形可以避免搭便車，比方有些商品係為宣傳曝光效果而在網路平臺販售，網路平臺僅由成交金額賺取一定比例手續費，倘實體通路以更低價販售相同商品，而網路平台對其提供刊登商品之服務未與供貨商簽約收取報酬，則網路平臺無疑淪為供貨商免費的廣告工具，是 RPM 規定最低轉售價格係供貨商將其品牌內各通路搭便車問題內部化之正當方法。
- 3、Fiona 女士認為狹義 MFN (Narrow MFN) 對於創造平台交易有所助益，其在美国可能合法 (未有案例)，但在歐盟仍可能違法。至於何謂狹義 MFN，舉

例訂飯店網站和飯店為例，訂飯店網站要求飯店不可以在自己網站以更低價格提供住宿，此可避免飯店業者利用訂飯店網站為自己宣傳之搭便車行為，亦有促進消費者使用平台交易之效；廣義 MFN (Wide MFN) 則是指訂飯店網站要求飯店提供最優惠之價格，Fiona 認為其限制飯店針對不同客群採取不同訂價策略之自主性，仍屬不正當之限制競爭行為。

- 4、Fiona 女士認為獨賣限制對於奢侈品維持品牌形象有所助益，且此品牌形象不只為奢侈品經營者所注重，已持有該奢侈品之消費者更加在意其所擁有奢侈品之形象，故獨賣限制在美國可能合法（未有案例，應有相關商業模型支持該論點），但在歐盟仍可能違反垂直交易限制之禁制規定。
- 5、最後 Fiona 女士提出兩個新興議題，目前在美國均無相關司法案例，在歐盟亦無明確可適用之法律。其一為資訊禁止，在美國有航空公司要求搜尋引擎業者或比價網站將其航班與票價資訊從搜尋結果中移除，如此所減損者為消費者取得資訊之便利性，消費者必須造訪個別航空公司網站才能獲得航班及票價資訊，研究顯示此做法使得平均票價之上升，對消費者利益確有減損，但搜尋服務提供者既自航空公司獲得相應之報酬，尚難以垂直交易限制之規定論究航空公司有無違反競爭法。其二為搜尋引擎對於品牌作為關鍵字廣告之爭議，Fiona 女士認為在此議題上仍需學界與官方持續進行研究，以 Google 之關鍵字廣告業務為例，2004 年以前該公司不接受廣告主以競爭品牌名稱作為廣告之一部分；在 2004 年引入關鍵字廣告之後，Google 原則上允許廣告主以他公司商標名稱作為關鍵字廣告內容，除非商標所有人提出異議；2009 年以後 Google 則進一步限制廣告內容中對他人商標名稱之使用方式，從以上演進可發現 Google 已嗅到其所提供之廣告服務可能涉入反競爭之風險，但 Fiona 女士也表示從數據上來看，搜尋引擎使用者被導向關鍵字廣告之比例很少（大部分使用者會避開廣告，逕點選搜尋結果），故該行為對交易秩序之影響不大，如此看來，在搜尋引擎上商標名稱是否為商標所有人或搜尋引擎業者所可以支配（創造收益），仍有很大的討論空間。

（六）OECD 競爭委員會主席 Frederic Jenny 先生講授「破壞性創新科技：競爭政策準備好了？（Disruptive technologies: Is antitrust policy up to the challenge）」：Frederic

先生首先點出競爭法與創新之間的互動關係，再進一步指出突破性創新（Disruptive innovation）與結合管制間之矛盾，譬如擁有突破性創新技術之公司在起步時其規模通常不大，執法者可能會忽略此等公司在參與結合時對未來市場之衝擊，其後 Frederic 先生又指出在雙邊、多邊市場（Multi-sided Markets）的競爭法執法困難，蓋經濟分析理論不一定適用，主管機關可能陷於各種謬誤，例如界定相關市場時，SSNIP 應適用在哪一端尚無定論，且在多邊平台市場上，有可能其中一方係免費使用，無法進行 SSNIP 測試；在多邊市場無法以利潤空間（訂價能力）衡量事業之市場力，例如夜店舉辦女士之夜時雖然可以吸引許多男性顧客，但利潤會被免費入場暢飲的女性顧客所抵銷一部分，而在雙邊及多邊市場中，導入競爭不必然可以使價格下降，因為男性願意到女性較多的夜店消費，所以夜店一定會對女性收較少費用而對男性收較高費用。最後 Frederic 先生分享在共享經濟、大數據及人工智慧等創新環境中，競爭法主管機關可能面臨的執法挑戰。

► APEC 經濟體經驗分享

越南、澳洲及日本等經濟體之經驗分享：首先越南中央經濟管理機構董事長 Cung Dinh Nguyen 先生分享越南在國營事業與私部門間如何提升競爭中立；其次由 Bluestone 顧問公司經理 Warren Mundy 分享澳洲在基礎建設產業之競爭革新，Warren 先生建議各經濟體對基礎建設產業進行解構及民營化，以促進競爭，例如在電力產業至少可以分為產電、售電、配電等部門並進行民營化；最後日本公平交易委員會（JFTC）經濟事務局總務課經濟調查室副室長 Mitsuru Kikkawa 先生則為各經濟體說明日本如何以進口品之競爭壓力作為標準檢視主管機關之結合決定是否妥當。

三、競爭法主管機關之調查權研討會（Seminar on Investigative Powers of Competition Agencies）：

- （一）會議時間：106 年 2 月 24 日至 25 日，共 2 天。
- （二）與會國家：美國、日本、中國、俄羅斯、越南、泰國、菲律賓、馬來西亞、秘魯、智利及我國等 11 個 APEC 經濟體派員參與。

- (三) 本研討會依序由美國聯邦調查局國際肅貪組 (FBI International Corruption Unit) 特別監督幹員 Eric Ruona 先生、墨西哥競爭法主管機關 (COFECE) 市場情報 (Market Intelligence) 副處長 Carlos García-Cueva 先生、美國司法部反托拉斯署 (DOJ Antitrust Division) 訴訟律師 Lauren Elfner 女士、美國聯邦調查局國際肅貪組特別監督幹員 Denise Biehn 女士及美國聯邦調查局國際肅貪組特別監督幹員 Devon Mahoney 先生講授訪談、訊問、搜索、鑑識等調查技巧並分享相關實務經驗，最後並請 APEC 各會員體自願進行經驗分享，計有秘魯、俄羅斯、中國及我國等 4 會員體提出報告分享案件調查之方法、運用之工具及相關經驗。

► 專題演講

- (一) 美國聯邦調查局國際肅貪組 (FBI International Corruption Unit) 特別監督幹員 Eric Ruona 先生講授「大型的白領犯罪調查：訪談及訊問」(Large-Scale White Collar Investigations: Interview & Interrogation)。
- 1、Eric 先生以實際參與調查行動之經驗分享如何針對大型的白領犯罪進行調查。首先，進行訪談 (interview) 時，須知道每場訪談的背後原因、訪談對象、時間、方式等，調查人員於準備訪談計畫時須清楚知悉訪談地點及團隊成員，不以條列式的問題進行，即不要使用僅以是或不是的問題詢答，且暫時先不使用或呈現任何相關文件、電子郵件、圖片或錄音等可能涉案之證據。針對訪談的對象，調查人員須清楚案件之事實，並可將訪談對象區分成不同群體並個別地進行訪談。
 - 2、訪談技巧中甚為重要者，係如何與被訪談者建立關係 (rapport building)，如以談話的方式進行、真誠的態度對待，須使被訪談者瞭解並相信調查人員可共同分享經驗與意見，訪談期間所建立的合作關係為後階段進行訊問時重要之基礎。訪談所詢問之問題為具有目的性的對話，通常為開放性的，由被訪談者暢所欲言，亦可藉此方式讓被訪談者說謊。訪談的效用在於建立調查人員與訪談者間的合作關係，先行瞭解被訪談者的行規或習慣，並給予被訪談者機會描述其與案件相關的事實及意見。
 - 3、調查階段所謂之訊問 (interrogation)，係指當有足夠證明犯罪之證據或可證明被訪談者為不實陳述時，即可進行訊問，其與訪談的差別在於下述特性：

- (1) 目的性：訪談主要目的為先取得相關資訊，訊問則係取得涉案人員的認罪供詞。
- (2) 結構性：訪談的整體對話結構較為鬆散，訊問則須具高度結構性。
- (3) 主要對話者：訪談為讓被訪談者說話，訊問則由調查人員主導。
- (4) 談話的語調：訪談為給予被訪談者支持性的語調，訊問則為指控性的語調。

4、最後，Eric 先生總結認為訪談與訊問的技巧在於能說出有說服力的語言，並於調查過程中發展話題 (theme)，如先幫被訪談者合理化其所犯行為的事由，或說明倘被訪談者提供證據或資料將可減輕犯罪，並把犯罪的錯誤歸咎在其他人 (如老闆、主管等唆使其犯罪) 身上等對話技巧，讓被訪談者留下些情面，如此才能讓被訪談者放下心防而與調查人員合作。

(二) 墨西哥聯邦競爭委員會 (Comisión Federal de Competencia Económica, COFECE) 市場情報 (Market Intelligence) 副處長 Carlos García-Cueva 先生講授「數位鑑識工具及搜索：資訊管理上的技術與法律面向」(Digital Forensics and dawn raids: Technical and legal aspects of the management of information)。

1、Carlos 先生說明「搜索」此調查工具的特別之處時，先從其他調查工具 (如要求當事人提供資訊或強制性的訪談說明) 的缺點談起，由於當事人提供給主管機關的資訊可能經過過濾或隱藏，所獲資訊之品質與可及性不佳，另倘事業提供之資訊不完整，調查人員將無法先前全盤瞭解相關資訊，造成資訊不對等。是以，倘於搜索中使用數位鑑識工具 (digital forensics)，其優點包括下述事項：

- (1) 調查所獲資訊的品質較佳：由於搜索係對於限制競爭行為違法證據的直接取得，可降低事業先前進行資訊的過濾或隱藏。
- (2) 調查所獲資訊的可利用性較高：資訊鑑識工具可找尋出被刪除或抹除的資訊或資料。
- (3) 有用的調查證據：在鑑識成像 (forensic image) 中所掌握的限制競爭行為事證可作為持續進行調查的第一手證據。
- (4) 減低資訊不對等問題：調查人員可取得更廣的證據，而非僅限於事業所提供的特定資訊。

2、然而，數位鑑識為優秀的調查工具，惟仍有些問題須待解決，如主管機關如何確保資訊的完整性、如何確保物證的管理程序（chain of custody）、如何確保資訊不被竄改、刪除或毀損、如何確保資訊能保存至調查程序終結、如何管理應保密之資訊、如何增強鑑識分析等，其內容分述如下：

- (1) 在物證的管理程序方面，在所有的調查程序中，此階段為處理證據的重要部分，倘整個管理物證的程序中有所疏失，將危及證據的完整性。
- (2) 在資料複製方面，建議以攝影方式紀錄所有調查過程，並確保資料複製裝置的使用；在資料保存方面，具有複製成像功能的裝置應以標籤或適當方式保存，並限制於適當區域才能存取。
- (3) 在分析資訊前之程序方面，最原始的成像檔案應完整保存，避免遭更改或任意取得，另一份複製檔則作為鑑識分析所用；檔案複製後應藉由鑑識軟體處理，並避免導致無效的複製結果。
- (4) 在增進鑑識分析方面，由於取得的資訊相當龐雜，如無適當地優化搜尋條件，將無法產生有用的結果；事業違法行為的時間及可能的相關要素須被放入搜尋條件中才能增進搜尋結果，倘搜尋條件過於簡化，將產生過多無用的結果；另建議保留歷次分析時所使用過的字語及標準，以利作進一步搜尋使用。
- (5) 在保密的資訊管理方面，在墨西哥的法律中，資訊分為公開資訊、限制公開的資訊（reserved）及機密資訊（confidential）三類，在聯邦法或競爭法中均有相關規定，因此，應特別注意搜索所取得的資訊中可能含有應保密或限制公開之資訊。

(三) 墨西哥競爭法主管機關 COFECE 市場情報副處長 Carlos García-Cueva 先生講授「資訊管理的挑戰：介紹資訊排除的爭議」（Challenges in managing information: introducing the debate on information exclusion）。

1、墨西哥競爭法主管機關 COFECE 可使用機密或限制公開之資訊進行調查，對前揭資訊之限制主要視內容而定，機密之資訊如個人資料、商業或營業秘密、可能危及事業競爭地位之資訊；限制公開之資訊如阻礙法律的執行及程序正義或損及個人之資訊；特別保護之資訊如事業在法律上進行的抗辯、當事人

與受任律師間的特別保護範圍（Client-Attorney privilege）；個人私密資訊如與家人相關之資訊、個人生活資訊、地址或個人通訊紀錄等。

- 2、另 Carlos 先生談及一則競爭法專業法院決議（Resolution on Complaint 41/2016），其內容係指當事人及受任律師間的通訊保護亦適用於競爭法上之執法；然而，倘受任律師直接參與或促進限制競爭行為時，則該保護即失其效力。是以，該決議指出下述兩點：一為當事人及受任律師間的通訊保護為源自憲法上對於隱私權、法律防禦權及個人通訊的不可侵犯性；二為當受任律師涉及隱匿限制競爭行為時，則此型態的權利上保護即不再適用。

（四）美國司法部反托拉斯署（DOJ Antitrust Division）訴訟律師 Lauren Elfner 女士講授「搜索令於調查卡特爾之行動中所扮演的角色」（Role of Search Warrants/Dawn Raids in Cartel Investigations）。

- 1、Lauren 女士指出執法機關行使搜索權須考量所欲取得之證據的所在地、是否符合法律要件而有權進行搜索、是否有其他可替代之調查工具或方案，並須進行人力成本及效益分析等因素。進行搜索的利益在於可取得最真實與直接的證據，並可顯示出執法機關已掌握重要證據而發動調查，倘有其他國家同時進行搜索將對事業發生更大影響；然搜索亦會產生如耗費大量人力資源、洩漏消息的風險等成本。
- 2、由於搜索可同時對於不同的證據來源進行調查，通常為取得電子或數位證據之最佳有效的工具，惟使用此項工具時仍須特別注意下述事項：
 - （1）證據保密性：應避免使用區域網路電腦而留下數位足跡（digital footprint），倘資訊來自寬恕政策申請者，須要求事業保密，並僅向有必要知悉（need to know basis）之人揭露資訊；倘無法保密，則證據可能會遭受破壞，並將減少可供選擇的調查工具。
 - （2）典型的搜索小組：須有調查人員、數位鑑識專家、攝影人員及可即時線上聯絡的檢察官。
 - （3）搜索時間的考量因素：須考慮洩漏消息的風險、調查小組的協調性，倘為跨國案件則須與其他國家主管機關進行協調。
 - （4）選擇搜索的地點：須考慮搜索小組可使用的資源、須搜索的事業數目、搜

索令上所核發可搜索的地點、私人住家的搜索。

- (5) 搜索的證據類型：涉案協議的直接或間接證據，重點應集中在會議及競爭者彼此間的通訊紀錄，此時須確認共謀者間如何進行通訊，另倘涉及洲際商業或量刑因素之證據時，則可能須使用陪審團審查程序的傳票（grand jury subpoena）。
- (6) 證據的形式：搜索範圍須考慮搜索令是否侷限於特定辦公室或員工，搜索令的範圍如電腦、伺服器、智慧型行動電話、一般行動電話、平板電腦等，其取得方式如複製、成像或扣留等，紙本形式的證據則如行事曆、筆記本、投標文件及價格圖表等。
- (7) 證據之保存及處理：調查人員於搜索時應明確地紀錄所搜索之證據及製作列表，並維持物證的管理程序，宜於搜索現場攝影並依循程序進行，以避免事業指控其為不當的搜索。

(五) 美國聯邦調查局國際肅貪組特別監督幹員 Denise Biehn 女士講授「執行搜索實務」(Executing a Search)。

- 1、Denise 女士先從搜索的法律基礎談起，如搜索令、取得同意的搜索、逮捕時的附帶搜索（search incident to arrest）、一般目視所及原則（plain view）、清查搜索（inventory）等。進行搜索時，調查人員須先封鎖調查現場，並確認所要搜索的房間或辦公室，並以代號標記各個房間或辦公室，以方便調查人員紀錄，調查進行時須準備攝影紀錄清單，並確認搜索所得之相關證據。
- 2、其後，講述進行搜索時所應注意的相關細節，包括何時進行、如何於調查現場保存證據等，要述如下：
 - (1) 證據紀錄：保存證據時，須於證據標籤上記載如案件編號、搜索日期、搜索地點、證據編號、證據描述、發現地點、發現人員（發現證據之第一人及後續保管人）等資訊，倘有攝影，則須記載照片編號，最後證據放入信封須以膠帶進行彌封。另亦須製發物證扣留的收據給當事人。
 - (2) 物證的管理程序：確認及追蹤從搜索現場所取得的證據與法院呈現的證據須具一致性，故自取得證據之第一人起，均須紀錄每個經手人員。
 - (3) 調查現場攝影：調查現場照片可顯示出搜索現場的原始狀態如入口、場

景、發現證據之處等，通常以全景、中程及近程距離進行拍攝。

(4) 調查現場的素描速寫：有助於搜索時的管理指揮，如房間或辦公室的標籤代號及位置，能迅速使調查人員瞭解正在調查現場的方位，速寫內容如地點、時間、北方標示等，且不須按比例素描。

(5) 搜索行動結束後，調查人員須製作搜索報告，內容須記載如執行搜索人員、時間、地點、主管機關、搜索過程、在場人員、所搜索取得之物證、離開搜索現場的時間及如何離開等。

(六) 美國聯邦調查局國際肅貪組特別監督幹員 Denise Biehn 女士講授「使用開放式資源的調查」(Open Source Investigations)。

1、Denise 女士說明如何針對搜尋網站、社群網站、電子郵件或電腦 IP 位址等開放式的資源 (open source) 取得相關證據。倘認為調查對象正使用特定的網站或行動應用程式，可向該網站或應用程式之公司提出保存證據之要求，倘欲取得調查對象的電子郵件時，可先搜尋提供電子郵件服務之公司，再從電子郵件的標頭(header)取得相關資訊或檢視郵件原始檔。倘須取得調查對象於社群網站的資訊，請利用法律程序取得，例如向 Facebook 社群網站提出申請時，搜索令上可敘明欲取得 IP 位址紀錄、地理標籤資訊、朋友清單、發表過的內容、相片或影片及私人訊息等明確的事項。另外，亦可使用 IP 追蹤工具，找尋當地網路服務供應商 (ISP)，或可從公開資訊取得個人照片 (以螢幕截圖或列印方式進行證據保存)，惟須注意的是，使用 LinkedIn 求職社群網站進行調查時，須注意使用者可知悉拜訪檔案的用戶，調查人員應避免遭調查對象進行反向搜尋。

2、其次，談論到可否與其他國家共享資訊之問題，在美國的資訊公司，依據電子通訊隱私法 (Electronic Communications Privacy Act)，除非有搜索令，否則資訊公司無法揭露任何個人資訊，因此，原則上，倘須與其他國家合作，則須透過「司法互助條約」(Mutual Legal Assistance Treaties, MLAT) 蒐集調查證據。

(七) 美國聯邦調查局國際肅貪組特別監督幹員 Devon Mahoney 先生講授「國際肅貪組織」(International Corruption Unit)。

1、Devon 先生報告國際肅貪組的工作任務主要在於處理違反海外反貪污行為法

(Foreign Corrupt Practices Act)、竊國者 (Kleptocracy) 及反托拉斯法等相關案件，並認為貪腐會影響法律運作、經濟成長、安全及安定性，進而可能造成恐怖主義及違反人權的案件發生。國際肅貪組的調查工具有傳票、搜索令、司法互助條約（如透過調查委託書(letter rogatory)）、訪談、秘密的舉報者、被告協助合作及竊聽等，而典型的調查及起訴程序，則從接獲違法的資訊開始，確認是誰進行指控（如事業、員工、證人或競爭者），再進行背景調查（透過開放式資源、內部系統等），最後進行全面性的調查，並與執法機關、檢察官討論調查計畫，須同時蒐集國內及國際上的證據。

2、最後，Devon 先生以航空貨運附加燃料服務費卡特爾案為例進行案例分析，此案係透過事業申請之寬恕政策進行調查，涉案事業有 22 家航空公司及 21 名自然人，違法期間為 2000 年至 2006 年，涉案事業在美國參與會議並進行對話及通訊，連續調漲附加燃料服務費超過 20 次，每公斤 4%至 72%，旅客機票燃料價格自 2004 年至 2009 年每張機票由 10 美元調漲至 110 美元，此案所處罰鍰超過 18 億美元。在調查過程方面，調查人員於美國 5 個司法管轄區內申請 8 張搜索令，同時歐盟、韓國、英國及瑞士政府均執行搜索令進行調查，所蒐集之證據超過 100 個電腦硬碟成像，並扣留部分電腦及光碟裝置等。Devon 先生表示此案主要係透過國際合作與司法互助條約，並與其他競爭法主管機關同時進行調查所得之成果，為共同發揮綜效之案例。

► APEC 經濟體經驗分享

本會議邀請各會員體於專題演講後進行經驗分享，計有秘魯、俄羅斯、中國及我國等 4 會員體提出報告：首先，由本會出席代表報告我國公平交易法有關調查程序之規定、實務調查技巧及困難，並分享實務上我國對有線電視事業違法結合案件之調查過程。其次，由中國介紹國家發展改革委員會調查藥品事業操縱價格、達成並實施壟斷協議案件之過程。俄羅斯則說明限制競爭協議屬嚴重違反競爭法之行為，而卡特爾行為屬刑事犯罪，主管機關被授權可獨立決定開啟案件的調查程序。最後，秘魯則以資訊鑑識的演變談如何執行適當的鑑識工具，以利應付同時執行搜索、分析複雜案件的需求。

► 與會者共同聲明

本會議與會者於會後發表聲明，聲明如下：

- (一) 為了提升競爭法主管機關的調查權，如何準備及進行訪談或訊問此議題對於調查人員係非常重要的，此調查工具能有助於主管機關取得資訊並針對限制競爭行為開始進行調查。
- (二) 為了精進競爭法主管機關於調查時所使用的工具，瞭解證據管理的法律及技術層面相關事項係相當重要的。使用鑑識工具及維持物證的連續管理能有助於建立證據管理的最佳實務。此外，搜索時所取得的不同證據，應根據不同會員國的法律規定給予適當的保管。
- (三) 各經濟體認同執行調查限制競爭行為係重要的，並凸顯發展相關的指導原則及最佳實務規範之必要性。

參、心得與建議：

- 一、APEC 研討會—運用競爭評估消除貨品與服務業之貿易及商業障礙第 1 天會議結束，巧遇 OECD 競爭組資深經濟學家 Sean Ennis 先生及 OECD 競爭組資深競爭專家 Federica Maiorano 女士，渠等詢問本會出席代表對於參與當日研討會之感想及收穫，並表示如我國在推動競爭評估相關政策，有任何需要協助的地方，OECD 皆非常樂意到臺北提供相關協助。鑑於 OECD 近年亦曾協助羅馬尼亞、希臘及墨西哥引進競爭評估，運用競爭評估方法，消除該等國內之管制障礙，爰建議本會未來可視情況，邀請 OECD 競爭評估相關專家來臺講授競爭評估各項因素。
- 二、APEC 研討會—運用競爭評估消除貨品與服務業之貿易及商業障礙邀請之 OECD 專家於會中提及，OECD 競爭評估工具書之原理及指南部分現於 OECD 網站上已提供多個譯文版本供參閱，並鼓勵各國家可向 OECD 持續提供其他譯文版本。經上網檢視，目前 OECD 競爭評估工具書雖已有中譯之簡體字版本，惟簡體字版本之翻譯用語似與我國慣常用語不盡相同，且將該中譯本內容與英文版對照亦因中譯本未因應競爭評估工具書最新版本更新而略有出入，爰建議日後本會在經費許可下或可依據 OECD 競爭評估工具書之最新英文版本進行翻譯供作參考。
- 三、競爭政策之經濟學研討會主旨係為新興競爭法主管機關提供執法之理論基礎與經驗，以強化其辦案能力，惟本會成立已 25 年，對競爭政策與法律之理論與實務亦已相當熟稔，加上本會於 2011 年至 2015 年間根據國際競爭法趨勢大幅度修法，

故本研討會各講者所分享之論理與制度，對本會業務而言尚稱熟悉，甚至 Joseph Harrington 教授亦以本會對於違法聯合行為之吹哨者獎勵規定為例向各經濟體倡議引入相關制度，可見我國競爭政策與法律之發展在國際間頗受肯定。另本會就事業結合對市場及產業之影響正在研究相關評估機制，期能精進結合案件之審查技巧，而在本次研討會中，日本公平交易委員會（JFTC）即係以該會在結合決定作成 5 年後所進行之「結合決定事後影響評估」為題，建議本會未來建立相關評估機制時或可參採日本之制度。

四、鑑於共享經濟、平台交易及各種創新科技對於市場均帶來突破性之影響，對於其中可能牽涉之限制競爭問題應採取何種執法立場及如何運用經濟分析工具，本會仍須向歐美等國借鏡，建議本會可視需求邀請國外專家學者如 Frederic Jenny 教授及 Fiona Scott Morton 教授進行演講或其他形式之交流。

五、參與「競爭法主管機關之調查權研討會」方面，此次議題較偏重於執行搜索或調查的實務經驗，雖然我國公平交易法並未賦予本會搜索的調查權，但研討會的各项議題仍可作為我國未來執法上的參考，如執行搜索的各種應注意事項、證據的保存與數位鑑識分析等。其中令人印象深刻的是美國聯邦調查局探員生動的實務經驗分享，讓與會者產生許多共鳴與關注，建議本會未來倘有業務需要，亦可邀請外國具備豐富調查經驗之專家進行交流或演講，以提升本會人員的調查技巧。