

出國報告（出國類別：其他）

出席「第13屆東亞競爭政策高峰會議」
及「第10屆東亞競爭法與政策會議」
出國報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：黃美瑛主任委員

張宏浩委員

許淑幸處長

張心怡科長

杜幸峰視察

派赴國家：印尼

出國期間：106年9月5日至7日

報告日期：106年11月21日

目 錄

壹、會議緣起.....	1
貳、第13屆東亞競爭政策高峰會議紀要	1
參、第10屆東亞競爭法及政策會議紀要	13
肆、心得與建議.....	18

壹、會議緣起

- 一、「東亞競爭政策高峰會議」(East Asia Top Official's Meeting on Competition Policy, EATOP, 下稱高峰會)由日本公平交易委員會(Japan Fair Trade Commission, JFTC)於2005年倡議發起,第1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屆以後,JFTC邀請亞洲開發銀行研究院(Asia Development Bank Institute, ADBI)共同主辦,每年於東亞主要國家城市舉行,邀集東亞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法與政策及競爭法立法、執法之技術援助等相關議題,並與「東亞競爭法與政策會議」(EAC)合併舉行。今(2017)年為第13屆會議,再輪由印尼KPPU主辦,會議日期為9月6日,會議地點在印尼峇里島茵那普瑞飯店(Inaya Putri Bali Hotel)。
- 二、「東亞競爭法及政策會議」(East Asia Conference on Competition Law and Policy, 下稱EAC會議)為日本JFTC為強化東亞經濟體對於競爭議題相互瞭解,於2004年發起之國際會議。第1屆會議於2004年在馬來西亞吉隆坡舉行,第2(2005)年起,開始與「東亞競爭政策高峰會議」合併舉行,並由JFTC與ADBI共同主辦。惟其中2008年因高峰會議與第7屆國際競爭網絡(ICN)京都年會合辦未舉行,另2010年及去(2016)年則因高峰會議由韓國主辦時,分別與第6屆及第9屆「韓國首爾競爭論壇」合辦而未舉行,故今年為第10屆會議。
- 三、本會與日本、韓國公平交易委員會並列東亞競爭法技術輸出國,因執法成效卓著,自2004年首屆EAC及2005年首屆EATOP起,即受日本之邀與會,與各國交換競爭政策及執法之近況與發展。藉由參與前揭國際會議,共同討論競爭政策及其他經濟發展政策之議題,有助於我國與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。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,就共同關注議題交換意見,加強彼此交流合作。本次會議本會由黃主任委員美瑛率張委員宏浩、綜合規劃處許處長淑幸、張心怡科長及杜幸峰視察出席。

貳、第 13 屆東亞競爭政策高峰會議紀要

- 一、與會國家：本會議為閉門會議,僅限受邀請之各國競爭法主管機關參加。本次受邀參加國家計有澳洲、韓國、我國、中國大陸、緬甸、越南、新加坡、泰國、印尼、寮國、高棉、菲律賓、馬來西亞、蒙古、香港及柬埔寨等,另加主辦國日本及地主國印尼,計15個國家或地區競爭法主管機關共

49人受邀參加。

二、開幕典禮：

- (一) 首先由地主國印尼 KPPU 主任委員 Muhammad Syarkawi Rauf 先生 致詞歡迎各國代表，他表示，EATOP 會議 2005 年首先在印尼茂物市舉行，至今已有 13 年，感謝日本支持，本次輪回由印尼主辦，歡迎各國代表與會。
- (二) 日本公平交易委員會主任委員 Mr. Kazuyuki Sugimoto 以主辦國身分致詞歡迎各國代表參與東亞高峰會議及東亞競爭法及政策會議，並感謝 KPPU 的全力支持及費心安排。
- (三) 亞洲開發銀行研究院主任 Naoyuki Yoshino 博士以事先錄製之影像，運用經濟學理論向與會人員說明競爭政策短期及長期之效用(The Effectiveness of Competition Policy for Short and Long-run)。

三、會議第一場次主題為「各國競爭法及政策最近發展及趨勢」(Recent Developments and Trends in National Competition Law and Policy)，由ADBI 副主任Kim Chul Ju博士擔任主持人，報告人及報告內容分別為：

(一) 菲律賓：由菲律賓競爭委員會(Philippine Competition Commission, PCC)委員Stella Luz Quimbo女士報告：

- 1、菲律賓正在進行 2017-2022 國家發展計畫。此一計畫為菲律賓 Ambisyon Natin 2040 (2040 雄心) 計畫之中期計畫，其目標為：「為一個高度信賴及有活力社會，及有全球競爭性的知識經濟之包容性成長奠定基礎」；而長期目標則為：「建立一個強而有力、舒適及安全的生活」。理想境界為「國家為一遠離貧窮，經濟繁榮之中產階級社會。人民長壽健康，有智慧及創新。菲律賓為一多元文化，有適應力的社會」。
- 2、菲律賓目前的競爭環境仍然較其他國家為弱，主要挑戰在私人及政府的行動與政策中存在太多限制競爭之行為及協議，產業中亦存在太多競爭之障礙。解決方法之一即強力執行菲律賓之競爭法(PCA)，以創造公平競爭之環境。
- 3、現今 PCC 的策略為：
 - (1) 檢視政府限制競爭之立法及政策；
 - (2) 在優先重點產業中分析競爭問題；
 - (3) 積極調查限制競爭之行為及協議；
 - (4) 提倡競爭政策及最佳行為典範；

- (5) 對自身機關進行執法能力建置；及
- (6) 制度化國家競爭政策之施行。

(二) 馬來西亞：由馬來西亞競爭委員會(Malaysia Competition Commission, MyCC)國際組組長Ayuda Sari Ismail女士報告馬國競爭法最近發展：

- 1、馬來西亞在今(2017)年3月6日至7日於首都吉隆坡舉辦「馬來西亞2017競爭法會議」(Malaysia Competition Conference 2017)，主題為「競爭法：打破規範，管理變革」(Competition Law: Breaking Norms, Managing Change)。該會議提供了專家傳遞競爭政策知識及經驗的有效平台。
- 2、MyCC在3月8日至9日接續主辦第7屆東亞國協競爭法會議(The 7th ASEAN Competition Conference)，主題為「東亞國協50周年－在競爭的東亞國協中管理變革」(ASEAN@50-Managing Change in a Competitive ASEAN)。
- 3、MyCC其他活動尚包括：2017年4月26日至27日在吉隆坡辦理日本東協統合基金(JAIF)「圍標調查策略及技巧研討會」；與印尼KPPU、紐西蘭商業委員會(NZCC)及澳洲競爭與消費者委員會(ACCC)進行人員交換計畫等。
- 4、在倡議方面，MyCC在2017年3月開始辦理「中小企業競爭法遵循計畫電子研習系統」(e-Learning System on Competition Compliance for SMEs)。該系統係為協助中小企業遵循馬來西亞2010年所頒布之競爭法所設計之電子研習課程。
- 5、在案件調查方面，MyCC對馬來西亞保險協會(PIAM)及其22個會員因為聯合設定汽車零件交易折扣及修繕工時價格，認定係為限制競爭協議而提出建議處分方案。至今年7月底為止，MyCC對油品銷售及服務、醫療服務、政府採購、公共運輸、汽車零配件、家畜、資訊科技等產業進行市場評估，並對政府採購、藥品、政府科技服務、民生必需品、銀行及建築材料等產業進行調查。
- 6、MyCC對建築業建築材料市場，主要為鋼鐵、水泥、混凝土及沙石，進行檢視。其主要目的在瞭解建築業市場並瞭解是否有任何限制競爭行為，並評估現有產業行為及管制是否有限制競爭或不必要之管制存在。

(三) 越南：由越南競爭局(Vietnam Competition Authority, VCA)國際合作組組長Phung Thi Minh Tran女士報告，略以：

- 1、越南於2003年在商業部(現為貿易及工業部)下設立競爭委員會，隔年在商業部下成立越南競爭處(Competition Department, Ministry of

Commerce)，2005年7月1日正式通過越南競爭法，2007年改為越南競爭局。今（2017）年年底，VCA 預定將進行組織改造，而競爭法預定將於明年5月進行首次修法。

- 2、目前預定修法準備為：完成競爭法 10 年執法報告，參酌國際立法及執法經驗，提出修法及機關組織改造建議，引進寬恕政策等。預定在 2019 年完成修法工作。
- 3、新的執法機關將重新定位為部級機關，並納入合併消費者保護職掌，但不再執行貿易救濟方面（如反傾銷）之職掌。

(四) 緬甸：由緬甸商業部貿易處副處長Han Lin Zaw先生報告，略以：

- 1、緬甸競爭法在 2012 年開始草擬，2015 年 2 月 14 日公布，並於今（2017）年 2 月 24 日開始施行，由商業部貿易處下之競爭政策組 (Competition Division, Department of Trade, Ministry of Commerce) 負責執行。商業部與檢察總長辦公室已於今年 6 月完成競爭法相關法規之諮商，並將呈報內閣送國會通過。
- 2、緬甸競爭委員會將依照上開法規設立，目前草案預定設 9 位委員，由政府及民間人士擔任，主任委員為部長層級，委員將由經濟學者，律師等擔任，可為專職或兼職，任期為 3 年。
- 3、緬甸已與韓國、澳洲及紐西蘭等進行人員交換計畫，以加強執法人員訓練，並邀請專家授課及進行宣導計畫，另將計畫與更多國家進行合作。

(五) 香港：由香港競爭委員會（HKCC）資深執行組長Rasul Butt先生報告：

- 1、截至今（2017）年 6 月底，HKCC 共接受 2,300 多件檢舉案及諮詢，其中有 1,400 多件屬卡特爾行為，430 多件屬濫用市場地位，470 件為一般諮詢，7 件為結合申請。上開案件中有 140 件進入「初步評估」階段，約有 10%案件更進一步調查處理，只有 2 件提至競爭法庭審理，1 件為圍標案件，另一件為卡特爾案件。
- 2、HKCC 對政府單位及其他組織，如商會，進行宣導，同時也進行市場調查，如對公寓大樓重建計畫與維護之工程圍標問題及汽車燃料市場等進行調查。
- 3、HKCC 至今僅收到海運航線產業 1 件豁免申請案，HKCC 審理後決議同意船舶共用協議(vessel sharing agreement)，但未同意其自願討論協議(voluntary discussion agreement)。
- 4、HKCC 自本年 9 月起聘任前美國司法部反托拉斯署副署長 Brent Snyder

為首席執行長(Chief Executive Officer)。

(六) 柬埔寨：由柬埔寨商業部法律處處長**Kem Saroeung** 女士報告，略以：

- 1、柬埔寨商業部於2016年7月22日成立工作小組起草競爭法，草案目前已完成，並由工作小組及法學家委員會及經濟部、社會部與文化委員會開始共同審核。澳洲2位專家在本年5-6月到柬國駐點，協助審核該草案有關侵權規定、調查程序部分，及協助準備草案註釋。
- 2、未來工作計畫：柬國將把英語的法案註釋翻譯成高棉語，以作為民眾日常參考，完成競爭法草案英語及高棉語最終稿並提交部長會議，繼續參與國際及區域性能力建置活動及ACCC專家派遣計畫與人員交換計畫。

(七) 印尼：印尼商業競爭監督委員會（KPPU）國際合作組組長**Deswin Nur**先生報告印尼競爭法最新發展，略以：

- 1、印尼在2017年仍以對食品業之執法為最優先，印尼組成食品業跨部會工作小組，加強針對食品業卡特爾持續監控及掃蕩。KPPU已正式與相關部會（如農業部、財政部）簽署合作備忘錄，並對重點食品產業（辣椒、牛肉、蒜頭等）進行實地訪查，強化11種食品的資料庫及對蒜頭、新生雞、辣椒等市場進行調查。
- 2、印尼國會已在2017年5月同意修法草案並送交總統府評論。總統已任命跨部專案工作小組進行檢視及提供評論意見，俾提供國會在通過前進行最後討論。本次國會所提出之修法草案包括：域外管轄權適用、寬恕政策、同意認罪協商（consent decree）、提高罰責、強制事前結合申報及未遵循法規之刑事追訴等，以及機關之改組。
- 3、KPPU在今年2月公布對山葉（Yamaha）及本田（Honda）機車聯合定價行為案件之調查結果，並對山葉公司處以250億印尼盾，本田公司則因配合調查，處以較輕之225億印尼盾罰鍰，KPPU目前已贏得該案在地方法院之訴訟。

四、第二場次主題為「跨國執法與合作實際案例與挑戰」(Actual Cases and Challenges of Cross-border Enforcement and Cooperation)，由澳洲競爭及消費者委員會（ACCC）副主任委員 **Michael Schaper** 先生主持，報告人及報告內容分別為：

(一) 日本JFTC主任委員**Kazuyuki Sugimoto**先生報告，略以：

- 1、日本最近10年來之跨國合作案例包括：2008年海運水管(Marin hose)案、2009年陰極射線管(Cathode-ray tube)案、2012年電線線束(wire harness)

案及汽車零件(Automotive parts)案、2013年汽車與工業機械承軸(Baring of automotive and industrial machinery)案、2014年國際車輛海運服務(International ocean shipping services for cars)案及2016年電容器(Capacitors)案等。

- 2、緊密的國際合作對於有效查處跨國卡特爾案件是不可或缺的要件，尤其重要的是合作協調現場調查，以防止相關證據被摧毀，且資訊交換在調查過程中也十分有用，「合作協定」可加速各國間的合作。
- 3、在合作機制上，可透過正式的合作協定、自由貿易協定、瞭解備忘錄，或非正式的機密資料交換拋棄權利聲明，或對於標的市場、公司、個人及協調同時發動現場調查日期，或協調由何機關首先開始進行調查等進行資料交換。
- 4、在合作上的挑戰，可分三方面：
 - (1) 外國公司之對待方式：如調查案件涉及外國公司，可能會觸及主權問題，無法在國外進行突擊檢查或訪談，而如在本國約談，外國公司不一定會合作或派出適當人選接受約談。在案件調查完畢進行處分，處分書則不一定能適當或適時送達。
 - (2) 與國外競爭法主管機關合作交換機密資訊，經常因為外國機關囿於其內國法規而有所限制，無法交付其國內調查所得之機密資訊，此一不對等的資訊交換情形可能導致兩機關間不信任感的增加而無法進行誠信合作，影響其調查成效。
 - (3) 機關間之協調合作可能產生挑戰，「那一個機關先進行調查」有時候在調查初期也會是一個大問題，調查中可能每一個機關都想約談同一人（重要人證有限），且每一個機關都發函要求同一公司提供相同資料，造成該公司困擾，在處分上也會產生對同一行為「重複處分」的現象。

(二) 韓國KFTC副主任委員Young-San Shin先生報告，略以：

- 1、過去5年來，向KFTC申報結合涉及外國公司的案件數量及合併價值逐年增加。以2016年為例，外國公司結合案件佔結合總案量（646件）17%，而結合總價值則為申報總值（約5300億美元）的95%。在國際卡特爾案件方面，2010年以前僅有10件，但自2011年至今已有18件。單一競爭法機關處理的案件對整個世界可能產生影響，但以其一己之力可能無法有效蒐集所有跨國必要資訊，與其他競爭法機關之合作成為必要。
- 2、至目前為止，KFTC共與15個國家競爭法機關簽訂合作瞭解備忘錄(MOUs)，並與歐盟簽署政府間協定(Intergovernmental Agreement)，及與

15個國家簽有競爭專章之自由貿易協定(FTAs)。

- 3、在合作實際案例上，KFTC合作案例有：
 - (1) 2010年BHP Billiton與Rio Tinto結合案，與日本、歐盟、中國合作。
 - (2) 2014年應用材料及東京威力科創結合案，與美國、中國、日本及臺灣合作。
 - (3) 2010年，21家航空公司貨運聯合定價案，與其他國家競爭法機關聯合進行調查，並與美國、歐盟同步進行突擊搜索。
 - (4) 2012年CRT國際卡特爾案及2013年汽車零件卡特爾案，KFTC皆與其他國家競爭法機關同步進行現場調查。
- 4、合作的挑戰方面，KFTC認為在許多案件中，因為各國法律不同而使競爭法機關無法提供機密資訊。有些國家制定防衛性法律(Blocking Statute)，禁止國內企業任意對他國政府提供資訊，此皆可能限制各國機關間之資訊交換。另外，因為各國在競爭法制間的差異及處理程序上的不同，也可能造成資訊交換上的限制（如刑事法制與行政法制的不同及是否有寬恕政策）。
- 5、KFTC建議，各國應對跨國執法及合作建立清楚之法律基礎，善用拋棄權利聲明書（waiver）以克服資訊交換之限制，並藉由各種會議建立互信之基礎。

(三) 中國大陸商務部反壟斷局副局長韓春林先生報告商務部反壟斷局之國際合作經驗，略以：

- 1、反壟斷局自 2008 年 8 月 1 日至 2017 年 8 月 31 日間共審核了 1,936 件結合案，其中 2 件禁止結合，30 件為附加條件不禁止結合。越來越多的結合案件涉及多國企業，國際合作成為必要之執法方式。
- 2、中國大陸對結合審查的國際合作案例如 NXP 與 Freescale 2 家半導體公司結合案，商務部反壟斷局與美國 FTC 及歐盟 DG COMP 密切合作，並就市場定義、市場競爭影響等交換資訊。
- 3、商務部已與 10 個競爭法機關簽訂雙邊合作瞭解備忘錄，並與歐盟簽訂結合審查合作實務指引。在區域合作方面，中國大陸與 6 個國家簽署自由貿易協定，與金磚四國簽署競爭法合作瞭解備忘錄，目前尚有一系列自由貿易協定正在協商中。
- 4、商務部反壟斷局就結合執法國際合作主要項目在：執法原則、資訊交換與機密條款、定期會議與拜會及技術合作等。
- 5、在合作挑戰方面主要有：
 - (1) 法制體系不同造成之法規、程序與執法優先順序差異與資訊交換限

制；

- (2) 各國在結合評估上可能採取不同評估方法而造成不同評估結果；
- (3) 各國在矯正措施設計上可能有所衝突。

6、對於促進合作之建議：

- (1) 強化東亞地區間競爭法機關之合作，深化對彼此間競爭法發展之瞭解，對於國際競爭法執法基本概念形成共識；
- (2) 尊重各國不同經濟發展之事實及接受各國競爭法規與文化之差異，尋求各方在執法合作上可接受之方案；
- (3) 促進合作機制，加速競爭法機關間 MOU 協商及簽署，建立更多執法合作之平台；
- (4) 舉辦各項研討會及訓練計畫，強化競爭法機關間之技術合作，提升機關能力建置與效能。

(四) 我國：由本會黃主任委員美瑛報告本會在國際合作上之做法，略以：

- 1、我國公平交易委員會在國際合作之態樣有：案件調查及處分書通知、調查時程與行動協調、協助取得結合案件關係人意見及提供其他競爭法機關調查協助等。
- 2、本會在卡特爾案件調查上的國際合作案例有：TFTC-LCD 案與韓國、加拿大、美國及歐盟合作，光碟機案與美國、歐盟、加拿大及新加坡合作，電容器案與加拿大、歐盟、新加坡及美國合作，及協助澳洲調查卡特爾案。
- 3、在結合案件上的國際合作案例包括：晨星與聯發科結合案、荷蘭 ASML 公司與美國 Cymer 公司結合案、微軟與諾基亞結合案、應用材料與東京威力科創結合案、美商英特爾收購 Altera 案、Denali 與 EMC 結合案及日月光與矽品結合案等。
- 4、在國際合作所遭遇的挑戰有：不同法制體系（刑事與行政體系）可能降低合作意願及產生調查工具與方法的差異；各國國內法規不同可能會對機密資訊交換產生阻礙；各國對同一案件決議時間不同及決議內容不同也可能對於仍繼續調查機關的後續調查與決議內容產生衝擊。
- 5、建議各國競爭法機關可在國際組織，如 OECD 及 ICN，或在區域經濟貿易合作論壇（如 APEC 或東亞競爭網絡）架構下繼續討論合作。另外，可透過自由貿易協定競爭專章、雙邊合作協定加強執法合作，亦可透過機關或案件承辦人員間之對話進行合作，或定期舉辦資訊交換、諮商會議或研討會等，增進彼此間之瞭解。

(五) 新加坡競爭委員會 (CCS) 由其委員兼執行長杜漢立(Hanli TOH)先生報告，略以：

- 1、CCS 正式國際合作管道主要透過合作協定、自由貿易協定及合作瞭解備忘錄，另外 CCS 也透過機關對機關進行非正式合作。
- 2、FTA 可為雙邊或多邊，許多較新的 FTA 都有較高的理想，如 RCEP 及 TPP，現場與會的 EATOP 成員也都是 RCEP 或 TPP 成員。FTA 的優點是其為條約，有強制約束力，並可為 2 國或更多國家深度合作設定平台。但其缺點為談判花費許多時間，尤其是多邊協定可能要花費許多精力，但往往只能得到「最低公約數」的最低標準境界。RCEP 及 TPP 都有競爭專章，其內容包括合作條款、技術援助及能力建置。
- 3、非正式合作包括透過會議、研討會，如 ICN 研討會或 EATOP 會議、OECD 全球競爭論壇等；也可透過人員交換或培訓或電話會議等交流。其優點為對新設立機關為有效的能力建置方式，但其缺點為，受益者有限，不適合資訊傳播深度及廣度之要求。
- 4、CCS 合作案例包括：在限制競爭方面，澳洲航空與阿酋聯航空結盟案與澳洲 ACCC 合作，就 2 家渡輪公司分享價格案向印尼 KPPU 提出報告，就雞肉卡特爾案與馬來西亞 MyCC 合作，就電容器卡特爾案與臺灣 FTC 合作，就貨運代理案與美國 USDOJ、ACCC、歐盟 DG COMP、日本 JFTC 及加拿大 CBC 合作。在結合案件方面，就 ASML 與 Hermes Microvision 結合案與臺灣 FTC 及韓國 KFTC 合作，就 LG 矽晶圓廠(LG Siltron)及 SK 公司結合案與臺灣、韓國、中國及日本合作。
- 5、在市場調查方面，CCS 也與澳洲 ACCC 及香港 HKCC 合作進行對石油市場進行研究。在能力建置方面，CCS 在本年 6 月與日本 JFTC 簽訂合作瞭解備忘錄，在東協中發起競爭與電子商務手冊之建置工作，並與其他國家競爭法機關進行人員交換計畫。
- 6、對於競爭法合作之挑戰：某些國家未訂立寬恕政策無法合作，無法及時取得拋棄權利聲明書 (Waiver)，未簽訂合作瞭解備忘錄以進行合作，法制體系差異而對限制競爭行為之不同處分可能對廠商有不同誘因，在某些國家無結合管制而無法合作，及執法要點差異可能造成合作意願的不同。
- 7、建議各國相互尊重各自法治體制之差異，瞭解彼此之重要利益，保護機密機料，並透過雙邊會議或區域性論壇經常保持定期性聯繫；更重要的是，彼此建立相互友好信任機制以協助建立產業及企業間之信任感，並從非正式合作開始，進展至合作備忘錄之簽訂。

五、第三場次主題為「農業與反托拉斯法之法：挑戰與調查策略」(Agriculture and Antitrust Enforcement: Challenges & Investigation Strategy)，由印尼 KPPU 委員 M. Nawir Messi 先生擔任主席，報告人為：KPPU 委員 Dr. Sukami。

(一) KPPU 委員 Sukami 女士報告略以：

- 1、印尼為世界主要糧食生產國，食物安全對於一國人民在可負擔能力範圍內得到的食物是很重要的。在過去，政府因為無法介入掌控銷售通路的大盤商囤積行為而使食物價格不斷上升。此一行為有如市場進入障礙，歧視及卡特爾等行為，導致市場不公平競爭。
- 2、對於民生必需貨品價格的監督及管控應以預防大盤商的投機行為為主，政府應斬斷民生必需品過長的配銷管道，強化市場公平競爭，以確保漲價能歸入農民收益。
- 3、為維持農產品價格穩定，印尼國家警政單位已成立「食物穩定工作小組」(Food Stability Task Force)負責協調內政部、農業部、貿易部、KPPU 及國家後勤單位以監督食物價格及預防食品產業卡特爾行為。
- 4、KPPU 曾處理的農產品案件包括：蒜頭案、牛肉案及雞肉案。這些案件皆是因現有政策而促使廠商進行卡特爾行為。如蒜頭案，政府現行進口限額政策使廠商進行限制供給及市場劃分行為，牛肉案因進口限額政策造成不平均供給及廠商限縮供給，而雞肉卡特爾則肇因於雛雞數量過多，提早宰殺成雞而造成廠商卡特爾行為。
- 5、競爭法對農產品執法的挑戰上包括：農業政策可能造成卡特爾，沒有寬恕政策及其他強力執法工具，卡特爾的證據蒐集非常困難，不同法官對間接證據的觀點及接受度又不相同，法官對於卡特爾的處分又相對較低。

六、第四場次主題為「技術援助及相關國際活動經驗、評估及協調」(Experience, Evaluation, and Coordination of Technical Assistance and Related International Activities)，由日本公平交易委員會副秘書長山田弘(Hiroshi Yamada)先生擔任主持人，報告人包括：KPPU 委員 Kamser Lumbanradja 先生、蒙古競爭及消費者保護局局長 Lkhagva Byambasuren 先生（由合作處處長 Tserebdulam Shagdarsuren 女士代表報告）、馬來西亞競爭委員會執行長 Dato Abu Samah Shabudin 先生、日本 JFTC 國際事務科科長 Kazuhiro Hara 先生及本會綜合規劃處杜幸峰視察。

(一) KPPU 委員 Kamser Lumbanradja 表示，

- 1、KPPU 自 1999 年成立至今已 18 年，應該是 KPPU 運用其自身資源及三

角合作關係，對區域內其他競爭法機關提出貢獻與技術援助的時候。KPPU 將在東亞國協（ASEAN）中建立競爭藍圖作為 ASEAN 國家提升其競爭政策能力建置之指引。

- 2、在 JAIF 下與日本 JFTC 共同執行合作計畫，包括在 ASEAN 國家中辦理小型區域研討會、在日本及印尼舉辦跨境執法訓練課程、ASEAN 國家間人員交換等活動。今（2017）年度中已實施 2 項研討會及 2 項訓練課程。
- 3、KPPU 已開始與其他東亞國家合作執法(包括 ASEAN 國家)，KPPU 也在 2018 年中編列預算對其他機關提供技術援助，及在競爭領域中與其他國家提倡三角合作關係。KPPU 已於本年 5 月 5 日與蒙古 AFCCP 簽署合作瞭解備忘錄，同意透過技術援助、資訊交換及知識分享協助其能力建置。
- 4、KPPU 在今年 10 月 24-25 日將於雅加達舉辦「第二屆雅加達國際競爭論壇」(The Second Jakarta International Competition Forum, 2JICF)，主題為「破壞性創新、競爭政策及對新興市場之挑戰」(Disruptive Innovation, Competition Policy & Challenge to Emerging Markets)，歡迎各國代表報名參加。KPPU 與 JAIF 也將在 10 月、11 月及 12 月在峇里島、汶萊及日本東京舉辦一系列研討會，歡迎東協國家踴躍參加。

(二) 蒙古競爭及消費者保護局（AFCCP）報告略以：

- 1、蒙古 2016 年人口約為 312 萬人，事業僅有 14 萬 1 千家，其中 4,700 家為國營事業，私人企業 113,300 家，另有 3,100 家為外資合作企業及其他態樣企業。
- 2、AFCCP 成立於 2004 年，目前共有 36 位官員，主要職掌為執行不公平競爭法（1993）及競爭法（2010）。AFCCP 每年進行約接獲 2,000 件檢舉，進行約 500 件調查。目前蒙古有 368 家企業被認定具有市場支配力並受 AFCCP 監控中。
- 3、蒙古 2010 年所通過施行之競爭法，其立法目的在建立市場公平競爭，防止或禁止市場中任何阻礙競爭之行為。主要規範項目有違法濫用市場地位、結合、卡特爾、限制競爭。對於違法行為之處分分別為：（1）卡特爾：最高處 6%銷售額及沒入違法所得與物品；（2）濫用市場地位：最高處 4%銷售額及沒入違法所得與物品；（3）限制競爭：得處以最高 1 千萬蒙古幣及沒入違法所得與物品；如為具市場支配地位廠商得處 3 %銷售額及沒入違法所得與物品；（4）違法結合與併購：得處最高 1 千萬蒙古幣。

- 4、AFCCP 目前正著手草擬修法方向，主要在確保執法機關之獨立性、結管制及廢除事先建立市場支配地位廠商名單規定。
- 5、AFCCP 已與多個國家競爭法機關簽訂合作瞭解備忘錄，並舉辦多場國際性研討會，未來也希望與其他國家發展合作關係。

(三) 馬來西亞由該國執行長 **Dato Abu Samah Shabudin** 報告，略以：

- 1、馬來西亞「競爭委員會法」第 39 條規定部長可指示委員會與國內其他機關，或與其他外國或任何國際組織間之相互協調工作。MyCC 與他國的技術援助經驗包括：員工見習計畫、人員交換、技術專家派遣、學習參訪或工作見習、訓練課程、參加會議與論壇、國內研習及專案技術援助等。
- 2、MyCC 最近的技術援助包括：接待來訪之印度公司事務部、與日本東協整合基金（JAIF）在吉隆坡合辦圍標調查策略與技巧研討會以打擊圍標卡特爾、與印尼 KPPU 進行人員交換、與紐西蘭 NZCC 及澳洲 ACCC 進行專家派遣計畫。
- 3、就 MyCC 觀點，有效技術援助需要有：良好的計畫、可用的資源、確認受援助者之需求、雙方良好的協調、依受援方接受能力比例而定、其他國家與及區域性競爭論壇的參與、逐步性與持續性，與及對計畫的評估修正。
- 4、MyCC 從成立至今在執法上受益於國際合作，因此也將會繼續與其他競爭法機關加強執法能力合作，並與新興機關分享經驗，以提升其調查執法能力。

(四) 日本國際事務組組長 **Kazuhiro Hara** 報告略以：

- 1、日本技術援助主要透過 2 大方向進行：個別國技術援助在日本國際協力機構(JICA)架構下進行，區域活動則透過日本東協整合基金（JAIF）架構辦理。
- 2、日本瞭解，對所有國家之技術援助無法一體適用。個別國家援助活動可依循其需要各別設計，惟可能受限於捐助者之資源有限而無法提供廣泛之援助。相對而言，區域性活動則可以結合各國，組織群體活動以達到援助效果。
- 3、對於 JICA 活動架構，JFTC 通常以舉辦訓練課程，對其立法進行檢視提供評論、派遣專家與 JICA 合作，例如對印尼、蒙古、越南之技術援助即屬此類。
- 4、對於區域活動，JFTC 與東協競爭法專家（AEGC）在 JAIF 架構下開始

對東協競爭法機關在 2016 年展開新的援助計畫，包括舉行訓練課程、區域性研討會及人員交換等。

- 5、對於未來之挑戰，JFTC 將衡量受援助者及捐助者間之資源及需求，協調捐助者有效利用有限之資源，提升援助品質並給予需求者最佳之援助選擇。

(五) 我國由本會杜幸峰視察報告，略以：

- 1、我國在 2016-2017 年期間要提供 2 項技術援助：在印尼舉辦區域研討會及提供巴拿馬 ACODECO 官員訓練課程。
- 2、2016 年 9 月 28-29 日，本會與印尼 KPPU 在雅加達合辦「垂直限制競爭法研討會」，共有來自 11 個國家地區 45 位官員參加，並邀請加拿大 CBC、日本 JFTC、韓國 KFTC 及澳洲 ACCC 派遣講師，此一研討會整體滿意度高達 97%，95% 參與者認為對其工作相當有助益。
- 3、本會亦在本年 4 月對 3 位巴拿馬 ACODECO 官員提供「競爭法執法中之數位證據」訓練課程，邀請法務部調查局、檢察官對數位蒐證及分析進行授課。其他活動尚包括參與日本、韓國之技術援助課程等。
- 4、對於有效之技術援助，從捐助者觀點為：有效利用預算資源及時間、研討會如何挑選對所有參與者有益處之題目、對個別國家如何量身訂製課程、邀請講師是否可以帶動學習氣氛而受邀參與者的語言能力及經驗差異亦是必須克服之條件。
- 5、KPPU 在本年 8 月 2-3 日到本會舉行競爭政策知識分享課程，雙方就修法與執法經驗進行深入討論，此一知識分享課程可提升雙方互相瞭解，探討執法問題，成為未來有效合作之模式。

參、第 10 屆東亞競爭法及政策會議紀要

- 一、與會單位：本會議係為開放性會議，參加者除前項東亞高峰會議各國代表外，另邀請前一日（即 9 月 6 日）由「印尼競爭政策學術網路」（Academic Network on Competition Policy, ANCP）同時在峇里島舉辦「建立朝東亞競爭政策調和之知識中心及區域專業知識國際競爭政策法與知識學術研討會」（International Seminar on Competition Policy and Law: Building Knowledge Hub and Regional Expertise toward the Harmonization of Competition Policy in East Asia）之參加人共同參與，並開放印尼與競爭法相關各界（如律師、官員）等共同參與。

二、會議時間：9月7日8時30分至12時30分。

三、開幕典禮：由印尼 KPPU 主任委員 Dr. Muhammad Syarkawi Rauf、日本公平交易委員會 (JFTC) 主任委員 Kazuyuki Sugimoto 及亞洲開發銀行研究院副主任 Dr. Chul Ju Kim 共同主持，歡迎各國代表及印尼學術界代表與律師代表參加。

四、會議第一場次為「食品相關產業競爭議題」(Competition Issues in Food Related Industries)，由 KPPU 委員顧問 Ir. Lilik Gani 博士主持，報告人包括世界銀行研究員 Massimiliano Cali 先生及印尼農業研究院 Sahara 博士：

(一) 世界銀行 Cali 博士報告題目為「在農業價值鏈中提倡競爭」(Promoting Competition in Agriculture Value Chains)，略以：

- 1、良好的市場機能及農業價值鏈可幫助經濟榮及成長，政府應針對於失靈的市場進行干預並在價值鏈中允許競爭。對於農人而言，提高收入及可取得合理價格的農作物要素（如肥料、種籽等）。對於食品企業而言，低價的成本（如運輸）及高生產力是最重要的。對於消費者，買得起的合理食品價格才是其最關切的事項。如此，政府才能減輕其財政負擔。
- 2、農業的價值鏈可視不同市場而產生不同價值：如原料市場（種籽、肥料、機械、農藥等）、農作物市場、農產盤商收購、運輸、增值（儲藏、加工、包裝、處理）、食品配銷至國際市場或國內零售市場。而各個市場又視其不同元素（如生產規模、使用資源、垂直整合、對進出口之依賴程度等）產生不同價值，政府的介入也對市場價值產生不同影響（如進入市場之限制規定、對聯合行為或差別待遇行為規範之程度等），使市場競爭程度產生不同結果而造成消費者付出之不同價格。
- 3、以農作物市場為例，政府收購機制可能影響市場價格，最低收購價格規定可能促成收購者勾結，某些鎖定農民的管制規定、對於農耕協定缺乏透明化或執法或商品管理委員會成為獨占者，都可能影響商品價格。而在加工過程也可能影響競爭，如政府對許可授權偏好現有廠商、政府支持某些特定廠商而扭曲市場競爭、協會的資訊分享加速勾結及偏頗的標準造成有效率廠商被排擠等。
- 4、政府在農產品價值鏈中應採取鼓勵競爭措施，做法可為：瞭解價值鏈中各市場的特性，並在追求社會及經濟目標時，以對市場最小損害之方法施行；強化競爭法執法，減少管制限制並降低限制競行為，以確保創造對生產者、消費者及整體經濟的最大利益。

(二) 印尼 Sahara 博士報告題目為「印尼特定食品問題」(Problems in Selected Indonesia's Food Commodities)，略以：

- 1、稻米、辣椒、青蔥、糖、牛肉及鹽等 6 項農產品是大部分印尼人民每天需要消費的民生必需品，且因人口增加，對其需求也日益增加。穩定的供應價格變成政府必須正視的議題。但有許多因素影響價格穩定：市場的穩定需求及市場結構、定價系統。但因為生產這些食品皆為小農，常因生產上的風險衝擊而影響供給，而且這些農產品在市場結構上因收購者常為專買或獨買，限制收購價格，且配銷管道也不够競爭，下游零售商及消費者所能買到之價格通常偏高。本報告主要探討上開 6 項食品其上、下游之問題。報告內容係源自印尼茂物農業研究所 (Bogor Institute of Agriculture (IPB))、KPP 及 JICA 之共同市場研究報告。
- 2、糖和鹽都需要經過加工，食品業需要大，通常須大量進口。稻米需經過加工 (碾米)，但較少進口。辣椒及青蔥則較少進口，因為需要新鮮消費，牛肉大部分也新鮮消費，且需依賴大量進口 (冷凍牛肉)。上開 6 項食品價格每年波動頗大，如何抑制價格波動變成了政府每年的重要工作。印尼農業部雖在 2017 年頒布了價格參考管制措施，但價格波動仍持續發生。而窺究其主要原因在於：
 - (1) 這些產品之下游存在價格調整不對稱。如辣椒及稻米，生產者價格降低並不會立即反應到消費者的購買價格上，但消費者的低消費意願所造成之價格降低卻立即完全反應到生產者價格上。
 - (2) 市場的結構大多數為獨占或寡占市場，如糖、鹽的 CR4 超過 50% (糖 52.1%，鹽 64.52%)，稻米的碾米廠商 CR4 雖僅是 12.25%，為較不集中之產業，但相較於農夫數量，稻米市場買家仍為少數。
 - (3) 農民遇到氣候異常、蟲災及動物疾病等衝擊而減產，造成產銷數量與需求數量間之差距。而各種作物在生產衝擊時所遇到風險大小依不同作物有所不同，如小辣椒、青蔥及稻米所遇到生產風險較大。而價格衝擊(價格下跌)是所有作物所必須面對之風險。除了牛肉與稻米外，所有作物的價格風險都超過 30%。
- 3、由這些因素可知，所有農作物的參考價格必須考量上開這些生產風險及價格風險，並且必須動態定期更新，產量資料必須準確方能精準評估。

五、第二場次主題為「瞭解食品產業中的競爭損害及執法與最佳防範之道」(Understanding Competition Infringement and Enforcement in the Food Industry and Best Way to Prevent it)，由日本公平會副秘書長 Hiroshi Yamada 先生主持，報告人包括：澳洲 ACCC 副主任委員 Michael Schaper 先生、印

尼 KPPU 委員 Nawir Messi 先生、本會張委員宏浩、及韓國 KFTC 國際合作科科長 Sung Bok Jun 先生：

(一) KPPU 委員 Messi 報告題目為「農產品之卡特爾」(Cartel in Agriculture Products)，略以：

- 1、印尼農業供需不平衡已成為農產品普遍現象，且因缺乏供給而價格上漲而造成社會及經濟不穩定。在市場無法保證足夠且持續的供給時，政府就必須介入以保證食品供給安全及價格穩定。為滿足國內需求，政府必須從國外進口農產品，也必須考量價格政策以保障消費者及農民。而從競爭執法者角度，我們必須考量政府介入市場是否有競爭議題存在。
- 2、在政府進口農產品時所設之進口限額(quota)可能引發國內市場進入障礙，導致市場結構成為寡占而有利於卡特爾之形成。特別是在聯合定價、市場劃分或地理市場劃分行為。
- 3、KPPU 在 2013 年查處之蒜頭卡特爾、2015 年牛肉卡特爾案即為政府進口限額所引發之進口商價格聯合行為。2016 年雞肉卡特爾案則為在多重配銷過程中所導致之經銷商價格聯合行為。
- 4、另外，政府的政策也可能導致價格聯合行為。如政府公布之參考價格制度及價格上限雖為短期政策手段，但也容易形成價格聯合行為。對消費者及農民的保護政策可能成為限制競爭行為。
- 5、建議政府在進口限額政策上考慮取消限額改為附加關稅政策，而在定價政策時更應配合有效銷售管道，以防止經銷商聯合行為。

(二) ACCC 副主任委員 Michael Scapper 報告 ACCC 對農業執法政策：

- 1、澳洲政府在 2015 年公布澳洲「農業競爭力白皮書」(Agriculture Competitiveness White Paper)，給予 ACCC 額外經費與人力，將農業設定為優先執法項目，並於內部成立農業單位(Agriculture Unit)。2016 年政府指派 Mick Keogh 為 ACCC 的農業委員，專責農業事務。農業單位的目標為：(1) 確認農業供給鏈在執法、調查及起訴之議題；(2) 提升對農民及相關單位對行為守則(code of conduct)、集體議價及 ACCC 諮商程序之認識；(3) 對特定市場進行研究以確保對農業供應鏈競爭力之瞭解及對農場的整體影響。
- 2、ACCC 農業單位在 2016 年—2017 年間對牛及牛肉市場進行市場調查，主要目的在檢視牛及牛肉市場供應鏈之競爭、透明度及效率。該市場調查結果報告已在 3 月 7 日公布。ACCC 目前亦對乳品市場進行調查研究中。

- 3、2016 年，ACCC 針對栽植蔬菜水菓的園藝業者(Horticulture)及葡萄栽植業者(Viticulture)舉辦了一系列研討會，說明與其有關之競爭及公平交易問題。今年 4 月，ACCC 公布修正「園藝產業行為守則」(Horticulture Code of Conduct)，明訂新鮮蔬菓市場交易者及代理商必須強制遵守之規定。
- 4、ACCC 針對農業供應鏈限制競爭議題將加強調查處理，以保護農民及相關事業權利，並許可農民中小事業（如雞農、酪農及菜農）申請簡易集體議價程序協定之權利。ACCC 也制訂相關產業守則以減少違法競爭行為，降低管制負擔。

(三) 本會張委員報告本會在批發零售市場之執法經驗，略以：

- 1、公平會最近曾對 3 件食品相關產業卡特爾行為案調查處分，分別為
 - (1) 4 家手工紅麵線廠商以 LINE 軟體合議聯合調漲價格案，公平會處以總計新臺幣 66 萬元罰鍰。
 - (2) 3 家鮮奶生產業者聯合調漲價格案，公平會處以總計新臺幣 3 千萬元罰鍰。
 - (3) 4 家便利超商業者在鮮奶價格調漲後，同週內調漲現煮咖啡價格新臺幣 5 元，且無法說明為何其營運成本不同，卻同幅同時調漲價格之經濟理由。公平會爰處以 4 家超商總計新臺幣 2 千萬元罰鍰。惟本案為臺北高等行政法院撤銷處分，原因為高等行政法院不同意公平會對產品市場定義，並建議公平會對產品市場應為更嚴謹之經濟分析（如以 SSNIP 測試）。
- 2、公平會在 2012 年成立資訊及經濟分析室，協助調查單位經濟分析工作，並開始利用 4 家超商之「電子發票」系統，進行市場調查，尤其對 4 家超商商品之品牌間競爭情形。
- 3、此一電子發票系統未來可支持更多市場調查研究，如便利商店自有品牌與其他知名品牌間之競爭，加盟商與加盟主間因資訊不對等之不公平競爭。
- 4、公平會也公布了「對流通事業之規範說明」，以明列流通業者不當收取費用之違法態樣。

(四) 韓國 KFTC 國際合作科科長 Sung-Bok Jun 說明 KFTC 對食品業者之監督方法：

- 1、加強對食品業限制競爭及不公平競爭行為之執法：如 2011 年對起司業者聯合漲價案，KFTC 對 4 家違法業者處以 106 億韓圓（約合 900 萬美元）之罰鍰，對某大乳品公司之不公平競爭行為，處以 123 億韓圓罰鍰

(約合 1000 萬美元); 對 19 家食品業者就國防部食品招標案共同圍標行為處以總計 335 億韓圓 (約合 3000 萬美元) 罰鍰。

- 2、與韓國消費者保護機關及消保團體共同提供價格與品質相關資訊、與其他政府機關，如食品與藥品安全部、國家農產品品質管理服務處等合辦「帶來幸福」(Bringing Happiness) 活動，提供民眾產品及損害救濟資訊。
- 3、善用媒體角色，運用民眾輿論壓力，讓廠商在食品漲價前考量民眾觀感，減少政府干預壓力。

六、閉幕典禮：由 KPPU 副主任委員 Kurnia Sya'ranie 女士主持，她感謝所有報告人所提供的精采報告及資料，並感謝所有與會參加者的參加與熱烈討論，明年高峰會議將由澳洲 ACCC 主辦。

肆、心得與建議

一、東南亞國協 (東協, ASEAN) 已從原來的政治組織轉型為最受矚目之新興經濟區域組織，其最終目的在成為「東南亞自由貿易區」，其經濟實力不容小覷，近幾年來之經濟發展極為快速，又在 TPP 及 RCEP 推波助瀾下，更為各方所重視，先進國家不斷在此一地區投入資源，以爭取在經濟發展中可分得部分利益。而在競爭政策與競爭法發展上，東南亞各國發展差異甚大。例如印尼、新加坡發展迅速，已累積一定之執法經驗，頗有後來居上之勢，其中又以新加坡因語言優勢，在東協中穩居領導地位，而印尼則已發展為技術輸出國，對東協其他國家提供技術援助。東甯寨、寮國、緬甸等國尚在起步階段，其尋求援助首先目標當即就近以新加坡、印尼為對象，或以鄰近具經驗之國家，如澳洲或紐西蘭為目標。日本在此地區之布局著力亦甚深，自 2004 年及 2005 年開始舉辦 EATOP 及 EAC 會議，並透過日本東協整合基金 (JAIF) 及日本國際協力機構 (JICA)，對此地區所有國家提供區域性或個別技術援助，已建立相當深厚之基礎。我國能善用此機會參與會議，當可加強本會與東協各國之接觸與認識。

二、「東亞競爭法與政策會議」及「東亞競爭政策高峰會議」受邀參與之成員為東協所有國家加上中國大陸、澳洲、韓國等國家之首長或高階官員，其重要性不可言喻，我國在本會議中以「技術援助提供國」之角色受邀參與，而本會每年都會邀請大部分之東協國家參與在東南亞地區舉辦之反托拉斯區域研討會，與各國競爭法主管機關保有一定之熟稔度，本會利用參與此

一會議可與各國競爭法機關建立高層關係，加強相互交流合作關係。

三、本次會議由黃主任委員親自率團參加並於會中上台報告，另張委員也在EAC會中分享本會對食品批發零售商執法之經驗，獲得主辦國日本及地主國印尼之重視與讚許。黃主任委員在會議期間並率本會同仁與日本、韓國及澳洲代表團進行雙邊會談，且與其他各國代表就未來合作及執法經驗交換意見，對本會與日、韓、澳及東南亞各國交流進展更推進一大步。