

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

舉辦「反托拉斯案件之經濟分析
（**Economic Analysis in Competition
Enforcement**）」國際反托拉斯區域研討會
會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：張宏浩 委員

胡祖舜 副處長

陳浩凱 視察

簡浩羽 專員

陳淑芳 專員

赴派國家：新加坡

出國期間：106年9月24日至28日

報告日期：106年11月20日

舉辦「反托拉斯案件之經濟分析」國際反托拉斯區域研討會會議報告

一、 會議目的：

本會自 88 年起，每年於東南亞城市舉行競爭政策及競爭法研討會，協助區域內競爭政策之發展與新興競爭法主管機關執法能力之建置，除有益於亞太地區競爭法之推展外，亦可累積本會於國際場域之貢獻，並藉由辦理本項研討會，與東南亞各國競爭法主管機關進行實質交流。

本會於本（106）年 9 月 26 日至 27 日在新加坡舉辦「反托拉斯案件之經濟分析（Economic Analysis in Competition Enforcement）」國際反托拉斯區域研討會，並商洽新加坡競爭局（Competition Commission of Singapore, CCS）協助辦理。研討會除邀請經濟合作發展組織（OECD）競爭組經濟學家 James Mancini 先生、加拿大競爭局代理助理副局長 Alan Gunderson 先生、澳洲競爭暨消費者委員會首席經濟學家 Richard York 先生、日本公平交易委員會結合案件調查官平澤怜子女士、韓國公平交易委員會副課長 Mikang Choi 女士、新加坡競爭局處長 Herbert Fung 先生等擔任講師外，並邀請香港、印度、印尼、馬來西亞、蒙古、菲律賓、越南、柬埔寨、地主國新加坡及我國等 10 國競爭法主管機關共 40 位代表出席參加，講師名單及參加人名單如附件 1、2。

本次會議由本會張委員宏浩率服務業競爭處、製造業競爭處及綜合規劃處同仁代表與會，另為加強本會與地主國競爭法主管機關交流，特地在會議舉行前一天（9 月 25 日）上午安排由張委員率綜合規劃處同仁，並由我駐新加坡代表處經濟組陳組長永乾及張秘書旨華陪同，與新加坡競爭局局長杜漢立先生等人進行臺星競爭法雙邊高階會談，雙方就競爭法執法概況及未來可能合作等面向廣泛交換意見。

二、 研討會過程（議程如附件 3，會議資料如附件 4）：

本次研討會於 9 月 26 日及 27 日以「反托拉斯案件之經濟分析」為題，規劃 4 場分場討論，由各與會代表依序簡報並進行討論；復為促進講師與受邀機關代表交流互動，加拿大 G 氏、OECD 之 M 氏、澳洲 Y 氏分別擔任第 1 場至第 3 場分場主持人（第 4 場分場主持人則由本會胡副處長擔任）。研討會由本會張委員宏浩擔任主席並致開幕詞，歡迎各國競爭法主管機關代表參加本次會議，再由地主國新加坡競爭局局長杜漢立先生致詞歡迎與會各國代表抵達新加坡。

（一）9 月 26 日上午專題報告：

1. 會議首先由本會張委員宏浩以「反托拉斯經濟分析概論」(Economic Analysis in Antitrust-An Overview) 為題進行專題報告，針對市場界定、濫用市場優勢地位、結合、聯合行為、垂直交易限制、多邊市場等相關經濟分析工具進行概

念性介紹。

2. 自 1900 年代初期引進經濟分析以來，起初對於限制競爭行為採取當然違法原則 (Per Se Illegal)，直至 1977 年進入芝加哥學派時期，改採合理原則 (Rule of Reason)，法院權衡行為人所造成的促進競爭效果與反競爭效果孰大，來判斷是否違法。為了確定市場效果，首先要界定市場，可使用的分析工具包括價格相關檢測、交叉彈性、移轉率、SSNIP 檢測、自然實驗等。
 3. 獨占事業之訂價雖會造成無謂損失，但不可否認，獨占事業相較於規模較小的事業更有創新的可能，故競爭法主管機關並不禁止獨占，惟有當獨占事業濫用市場力時才會介入處理。濫用市場力量的類型包括拒絕交易、超額訂價、差別訂價、掠奪性定價等，有無濫用情形可利用利益犧牲測試 (Profit Sacrificing Test)、無經濟理性測試 (No Economic Sense Test)、相同效率測試 (Equally Efficient Test)、消費者福利測試 (Consumer Welfare Test) 等方法加以判斷。
 4. 經濟分析最常應用在水平結合案件，用來評估結合後的單方效果及共同效果，晚近學者提出 UPPI、GUPPI 等各項檢測指標，跳脫過去界定市場的步驟，得以直接評估事業結合後，因單方效果增強而有向上調價壓力，或因效率提升而有跌價壓力。另一方面，在聯合行為案件調查經濟分析運用上，張委員介紹中油與台塑透過網站公布價格進行資訊交換，由一家公司先在網站公布價格，另一家若沒跟進則撤回，觀察到至少 19 次調幅相同，而認定有合意調價。另針對 100 年本會處分 4 大超商同步調漲現煮咖啡聯合行為案，行政法院未採納本會所認定的市場界定而撤銷該案，嗣後本會以電子發票分析 4 大超商現煮咖啡品牌間的競爭，爾後在案件調查上更加強經濟分析論證。
 5. 針對垂直交易限制問題，由於其同時具有促進競爭 (例如避免搭便車) 及反競爭效果 (如市場封鎖)，故以合理原則進行檢視。接著張委員說明經濟分析運用於雙邊市場的議題，用於界定市場是 1 個或 2 個，係視客戶間有無交易關係，例如信用卡持卡人與商家之間有直接交易的關係，故可界定為 1 市場；至於報紙的讀者與廣告主並無直接交易關係，故界定為 2 個市場。在分析雙邊市場時，若在雙邊無交易市場，須界定 2 個市場，且要考慮外部性對 2 個市場的影響；在雙邊交易市場，則只須界定 1 個市場。最後張委員並以近期數位經濟分析熱門的議題，包括大數據及透過演算法進行勾結之議題作概要性介紹。
- (二) 9 月 26 日上午第 1 場討論議題「結合管制分析」(Merger Control Analysis)：由加拿大競爭局代理助理副局長 Alan Gunderson 先生擔任分場主持人，日本公平交易委員會結合案件調查官平澤怜子女士、越南競爭局國際合作處官員 Thanh Mai Vu 女士以及本會製造業競爭處專員簡浩羽分別進行報告。
1. 日本公平交易委員會結合案件調查官平澤怜子女士以「結合案件之經濟分析」

(Economic Analysis in Merger Case) 為題進行報告。

- (1) 經濟分析的方法眾多，從簡單的價格相關係數分析到複雜的結合模擬，所需要的統計資料要求有別。受限於資料可得性與承辦人員統計分析能力，必須要權衡以哪種方法進行分析才能發揮最大效益。此次平澤女士主要說明市場界定的經濟分析，介紹價格相關係數分析(Price Correlation Analysis)、穩定分析(Stationary Analysis)及臨界彈性分析(Critical Elasticity Analysis)等3種工具。
 - (2) 價格相關係數的概念係當A產品價格增加時，若消費者轉換到B產品比重高，則A與B可能屬於相同的產品市場。價格相關係數是衡量2個產品的價格是否具有線性關係，其值介於-1至1之間。當價格相關係數為正且接近1時，有3種可能原因：①2產品為替代品(當A價格上升，消費者轉而買B，導致B價格上升)；②2產品為互補品(當A產品銷售數量增加而上漲，則B產品因需求增加導致價格上漲)；③2產品使用相同投入(若A與B產品均使用相同原物料，當該原料上漲時，2產品價格均會上漲)。要如何判斷何種解釋正確的，並無一定準則，需要使用其他資訊或是利用一般常識作為輔助。至於價格相關係數為0時，則代表2產品不屬於同一市場。日本公平會於Daiken與C&H Corporation結合案中，參與結合事業均為中密度纖維板(MDF)製造商，渠等主張MDF與膠合板(Plywood)具替代關係，日本公平會即採用此法進行檢驗。
 - (3) 穩定分析則是衡量2產品相對價格隨著時間之變化情形，若2產品的相對價格隨著時間變化具有穩定狀態，則可認為2產品屬於相同的市場，此時可用ADF(Augmented Dickey Fuller) Test去進行穩定性分析。而臨界彈性分析法則是SSNIP分析概念的實際運用。SSNIP概念是指在市場內只有一個假設性獨占廠商，當廠商面臨5%的價格上漲時，若利潤增加代表市場界定太窄；利潤減少代表市場界定太寬；當利潤不變時，此時的市場界定完成，而此時的需求彈性，稱為需求的臨界彈性(Critical elasticity of demand, CE)。若實際彈性(AE)與CE相比，AE小於CE時，此時市場界定太窄；AE大於CE時，市場界定太寬；只有在AE等於CE時市場界定完成。日本公平會於106年1月處理Nippon Steel與Nisshin Steel結合案時，2家公司同時生產鋅鋁鎂合金塗層鋼板，市占率達100%，其主張與其他塗層鋼板有替代關係，但日本公平會把其他鋼板納入分析時，發現AE大於CE，代表市場界定太寬，可見鋅鋁鎂合金塗層鋼板可自成一個市場。
2. 本會製造業競爭處專員簡浩羽則以「臺灣電子製造服務業之垂直結合案：應用事件分析法及差異中差異分析法」為題進行報告。

- (1) 事件分析法的理論是基於效率市場假說下，股價會立即充分反映市場訊息。受理結合案件往往囿於時間壓力，且資料來源可能受限於事業敏感性資訊而無法即時取得，或是消費者問卷調查的可信度，若能使用公開的股價資料可以做為結合評估的替代方式。事件分析法廣泛使用在結合評估分析，藉由觀察競爭對手於結合消息發布後之股價變化，可以判斷市場的單方效果。當結合訊息發布時，競爭同業股價上漲，可推測結合後有限制競爭之虞，但倘競爭對手股價均下跌，則此時可認為未來產能擴大導致競爭加劇，可期待消費者未來可獲得價格下跌之經濟利益。
 - (2) 美國聯邦交易委員會（USFTC）曾於 1997 年 Staples Office 與 Depot 的結合案中，利用事件分析法，觀察到 2 家公司的競爭對手 Office Max 在 2 家公司宣布結合計畫後，股價上漲了 12%，因此加深了競爭法主管機關疑慮，最後禁止 2 家公司結合。
 - (3) 本會針對臺灣電子製造服務業之垂直結合案，亦利用事件分析法觀察到參與結合事業之競爭同業股價於結合訊息發布後，股價均上漲，但因為此時大盤股價指數的走勢也是向上趨勢，所以股票價格之上漲是可能反映了總體大盤之漲勢，故引進差異中差異分析法，來求取純粹因該結合案所造成競爭同業股價上漲的效果。經過設定模型分析結合訊息發布前後近 3 個月股價走勢，競爭同業股價實際下跌 13%，顯示 2 家公司結合後，對電子製造服務業市場尚無顯著限制競爭疑慮，故不禁止其結合。
3. 越南競爭局國際合作處官員 Thanh Mai Vu 女士說明「越南結合管制」(Merger Control in Vietnam)。
- (1) 針對結合管制，越南的競爭法主要目的是防止市場集中後造成限制競爭效果。其他對於結合的特別法規，尚包括企業法、投資法、銀行法、特定行業法規等，但其所欲達成規範目的並不相同。越南競爭法所定義的結合有 4 種，包括結合 (Merger)；整併 (Consolidation)：原參與結合事業消滅，由新設事業取代；收購 (Acquisition)：被收購公司消滅；合資企業 (Joint Venture)：設立新設事業，原參與結合事業存續。
 - (2) 越南競爭法針對結合管制只有市占率門檻，當結合後市占率低於 30% 時，無需申報；事業結合後市占率介於 30%~50%，則需要申報；若結合後市占率超過 50%，通常會被禁止，但是當事業為垂危事業、結合有利於出口、社會經濟發展、技術創新等情形時，則不禁止結合。事業違法結合最高可處前一年度營收 10%，並命其分拆事業或出售資產。越南競爭局目前正在評估是否要以市占率、結合交易金額或事業營收作為門檻，並加入其他行為面矯正手段。
- (三) 9 月 26 日下午第 2 場討論議題「反競爭協議：卡特爾與垂直交易限制」

(Anti-Competitive Agreements: Cartels and Vertical Restraints): 由 OECD 競爭組經濟學家 James Mancini 先生擔任分場主持人，澳洲競爭暨消費者委員會首席經濟學家 Richard York 先生、新加坡競爭局副處長 Tham Chang Xian 先生、香港競爭事務委員會經濟學家胡威先生、印尼商業競爭監督委員會資深調查官 Ridho Pamungkas 先生進行簡報；此外，另邀請新加坡競爭局資深副處長 Toh Shihua 先生報告「新加坡嬰幼兒奶粉市場調查」。

1. 澳洲競爭暨消費者委員會首席經濟學家 Richard York 先生以「反競爭協議：卡特爾與垂直交易限制」(Anti-Competitive Agreements: Cartels and Vertical Restraints) 為題進行報告。
 - (1) 聯合行為在澳洲視為當然違法，明定固定價格、限制產出、分配消費者、供應商或地域、綁標等為違法行為，澳洲競爭暨消費者委員會 (ACCC) 除利用外部資訊、申訴機制、寬恕政策掌握聯合行為外，並常運用經濟學、個案分析、產業監控、機關間合作等方式主動查處聯合行為。另一方面，澳方亦經常利用①結構面因素：如市場高度集中、高度參進障礙、市場透明度、低度創新、產品同質性等，或是②行為面因素：如標價突然提高、價格巨幅波動、價格同時上漲等偵測可能之違法行為；再者，當發現卡特爾行為時，ACCC 則藉由突襲檢查 (Dawn Raid) 並利用寬恕政策積極蒐集相關違法事證。
 - (2) 運用經濟理論遏止卡特爾部分，則是參考芝加哥大學 Gary S. Becker 教授於 1968 年發表之「犯罪與懲罰：經濟方法」(Crime and Punishment: An Economic Approach) 論文中所主張「犯罪即是賭博」(crime is a gamble) 之概念所推導出卡特爾行為最適罰鍰為 $F > (\pi_c - \pi_{nc})/p$ (其中 F 係最適罰鍰； π_c 表示廠商參與卡特爾利潤； π_{nc} 為廠商不參加卡特爾利潤；p 則是卡特爾被查到之機率)。依前開方程式可知，當聯合行為被查到的機率越低，罰金則應相對提高，同時競爭法主管機關可協助提升偵測到違法行為之機率等概念。ACCC 除可就聯合行為案件作成行政處分外，2009 年起亦可進行刑事偵察；截至目前，國際航空貨運卡特爾案 6 家航空業者共計被處以澳幣 9,850 萬元罰鍰為最高，而首宗卡特爾刑事案件之汽車海運固定價格案，日本郵船株式會社 NYK 被處以澳幣 2,500 萬元罰金次之。
 - (3) 至於垂直交易限制部分，雖有供應或經銷管道封鎖與促進水平勾結行為等反競爭問題，但經濟學家則更著眼於效率議題，即垂直交易限制之促進競爭效果，例如削除雙重邊際化 (double marginalization)、防止搭便車、減輕套牢問題 (hold-up problem) 等。York 先生末了並以電動工具進口及經銷公司 Tooltechnic 之維持轉售價格案為例進行說明。

2. 新加坡競爭局副處長 Tham Chang Xian 先生報告星國 10 家金融顧問公司聯合行為案 (Withdrawal of Life Insurance Offer on Fundsupermart.com)。
 - (1) iFAST 為星國證券交易商及金融顧問公司，除透過線上投資平臺 Fundsupermart.com 直接經銷主要為單位信託基金 (Unit Trusts) 之投資標的給投資人外，並為金融顧問公司提供資訊科技支援服務；凡是經由投資平臺 Fundsupermart.com 購買壽險產品之經銷商，均可獲得 50% 佣金折扣 (Commission Rebate)。
 - (2) 由於在新加坡壽險產品經銷市場中，iFAST 為其他金融顧問公司之競爭者，本案係因星國金融顧問協會 (Association of Financial Adversers) 其中 10 家成員欲令 iFAST 退出 Fundsupermart.com 之壽險產品市場，簽署反競爭協議後，逕以直接接洽或透過電子郵件等方式迫使 iFAST 同意；該行為已違反星國競爭法第 34 條有關協議及/或聯合行為之禁止規定，違反是項規定之事業依星國競爭法最高可處於星國 3 年營業額之 10%。新加坡競爭局認為，該違法行為實有阻止、限制或扭曲個人壽險產品之經銷市場競爭，而對該 10 家金融顧問公司共處以星幣 909,302 元罰款，以反映本案違法的嚴重性，並期遏阻其他類似違法行為之發生。
3. 香港競爭事務委員會經濟學家胡威先生說明「反競爭協議－香港經驗」 (Anti-Competitive Agreements－Our Experiences)。
 - (1) 香港代表胡威先生本次藉由分別介紹水平及垂直協議案件，說明香港相關個案處理之經驗。水平協議案件係香港房屋署 (Hong Kong Housing Authority) 從其裝修工程承包商參考名冊中挑選 10 家廠商，就指定的 3 棟九龍公共住宅共計 2,582 戶進行裝修，惟該 10 家廠商於受指定後，進行市場 (樓層) 分配及固定價格之違法行為，爰該公共住宅的住戶無論選擇哪一家包商承作，幾乎獲得相同報價，因而被香港競爭委員會 (HKCC) 認定違法，本案刻於上訴法院審理中。
 - (2) 另一案例則是民眾申訴 SuperFast 食物攪拌器經銷商維持轉售價格案。該經銷商要求零售商提供給消費者的折扣不可高於標價 10%，其中一家零售商因以低於前開建議價格出售而被取消授權經銷資格，因而墊高其進貨成本。本案雖然有維持轉售價格 (RPM) 之清楚事證，惟 HKCC 考慮 RPM 可防止其他零售商搭便車之促進競爭效果，同時，在面對 2 家直接競爭者下，或無產生封鎖之反競爭效果；此外，由於該攪拌器市場規模不大，該 RPM 行為之經濟影響有限等因素，因而停止該案調查。
4. 印尼商業競爭監督委員會資深調查官 Ridho Pamungkas 先生簡報「印尼牛肉卡特爾案件」 (Decision of KPPU Case Number 10/KPPU-I/2015 in Trading of Imported Cattle in Jakarta)。

- (1) 印尼由於其國內牛肉供應不足而導致牛肉價格不斷上漲，牛肉需求缺口期藉由進口予以補足，印尼政府爰核定進口配額給指定之牛肉進口商，因而造成寡占之牛肉市場結構；復於 2015 年 8 月再因牛肉供應不足繼而使牛肉價格持續攀升，印尼商業競爭監督委員會（KPPU）爰就 32 家牛肉進口業者及其國內畜牧業者可能之聯合行為進行調查。
 - (2) 依 KPPU 調查結果，印尼肉製品及畜牧業者協會曾多次就牛肉價格開會討論，從畜牧業者至屠宰場皆有限制供應行為，且牛肉進口業者亦未積極運用進口配額，致供應產生缺口而使牛肉價格顯著上漲；復因前開價格討論與限制供應行為於銷售階段相互調整價格，且該相互調整具有卡特爾協議之拘束力。此外，KPPU 並配合利用結構面及行為面因素進行經濟分析後，認為該 32 家業者由於未能有效利用全數牛肉進口配額，且當地業者限制供應牛肉數量，而造成不公平的價格上漲，賺取額外之超額利潤，損害消費者利益，爰認該 32 家業者違法，共計處以約計 900 萬美金的罰鍰。
5. 新加坡競爭局資深副處長 Toh Shihua 先生報告「新加坡嬰幼兒奶粉市場調查」（Market Inquiry on Formula Milk for Infants and Young Children）。
- (1) 鑑於新加坡近 10 年來嬰兒奶粉價格上漲約 1.5 倍引起民怨，為了瞭解價格上漲原因，競爭局因此進行了產業調查。調查範圍涵蓋嬰兒奶粉整體產業供應鏈、市場結構以及行銷通路各階層之供給者與需求者，目的除了瞭解整體嬰兒奶粉市場結構與價格形成原因，並提出相關建議予主管機關，以使市場機能充分發揮。新加坡嬰兒奶粉進口須取得農糧獸醫局（Agri-Food & Veterinary Authority）查驗許可，對於嬰兒奶粉成份、標示及銷售均需符合相關規定。由統計數據發現，新加坡嬰兒奶粉整體銷售量持續下滑，但是價格卻持續上漲。
 - (2) 新加坡競爭局在蒐集鄰近及主要國家的嬰兒奶粉價格發現，該國嬰兒奶粉價格僅次於香港及中國大陸，若以購買力調整，在 11 個分析國家位於第 4 高價。經由分析整體產業鏈的價格發現，嬰兒奶粉生產成本僅微幅增加，但是業者的行銷支出及研發成本增加顯著，主因是業者為了滿足消費者對於優質嬰兒奶粉的品牌偏好，因而採取品牌競爭策略，而非價格競爭。事實上，市場上如雀巢、達能（Danone）等業者仍有販售較低價的嬰兒奶粉，但優質奶粉較能獲得消費者青睞而銷售較好，廠商策略與消費者行為的互動，導致嬰兒奶粉價格居高不下。競爭局發現近年來因為低出生率及哺乳率的提升下，導致整體奶粉銷量下滑，使業者更專注在優質產品的研發，其他國家也有此趨勢。面對嬰兒奶粉價格過高的問題，該局以促進市場競爭的角度提供主管機關政策建議，包括增加消

費者購買意識，告知一般奶粉與優質奶粉品質一樣好，以降低資訊不對稱；此外，亦鼓勵自有品牌業者參與競爭，及加強宣導提倡哺乳等措施。

(四) 9月27日上午第3場討論議題「濫用市場優勢地位」(Abuse of Dominance)：由澳洲競爭暨消費者委員會首席經濟學家 Richard York 先生擔任分場主持人，加拿大競爭局代理助理副局長 Alan Gunderson 先生、本會服務業競爭處視察陳浩凱、馬來西亞競爭委員會副處長 Ismail Faruqi 先生、韓國公平交易委員會副課長 Mikang Choi 女士、蒙古公平競爭與消費者保護局調查官 Narantsetseg Battsesem 女士分別進行簡報。

1. 加拿大競爭局代理助理副局長 Alan Gunderson 先生報告主題為「濫用市場力量」(Abuse of Dominance)。
 - (1) 加拿大競爭局代理助理副局長 Alan Gunderson 先生首先簡介加拿大競爭法維護及鼓勵加拿大境內市場競爭之立法目的及競爭局局長之職責，接著針對加拿大競爭法有關「濫用市場優勢地位」之定義進行說明。濫用市場優勢地位指的是1家或1群具市場力廠商之反競爭行為妨礙或減損市場競爭。為此，加拿大競爭法特別針對前述廠商之濫用市場優勢地位行為，以創造、維持或增強其市場力之情形分別予以規範。
 - (2) 判斷業者是否從事濫用市場優勢地位之依據，包含事業是否具市場力、事業是否從事反競爭行為、評估該行為對市場之反競爭效果。Gunderson 代理助理副局長以多倫多地產局及加拿大管線公司等個案為例，逐一說明個案背景、主要爭議、市場定義、市場力量、反競爭行為、反競爭效果及矯正措施。以下簡要說明多倫多地產局案例。
 - (3) 多倫多地產局 (TREB) 係加拿大最大之不動產非營利機構，握有不動產登記明細及過去交易歷史資訊之 MLS 系統，提供合格的不動產經紀公司及從業人員有關大多倫多地區房屋交易資訊。TREB 因拒絕提供該系統相關資料給「虛擬辦公室網站」(Virtual Office Website, VOW) 之新創不動產經紀公司，並禁止該公司於其網頁公開引用 TREB 相關資料等濫用市場優勢地位而受到調查。經加拿大上訴法院審理後認為，案關市場應界定為大多倫多地區依據 MLS 系統提供住宅不動產經紀之服務，即使 TREB 非為營利機構且無直接參與市場交易，仍具相當之市場力；另一方面則聚焦於 TREB 前開限制行為之目的，是否意圖掠奪、排除或懲罰競爭者，TREB 雖以隱私權進行抗辯，惟法院認為，TREB 對 VOW 公司之限制行為對不動產經紀商產生可合理預期之排他效果。此外，有關前開限制行為對競爭影響之幅度、期間及範圍等，競爭局則是運用決定因果關係之「But-for Test」，亦即，如果欲決定「A 行動是不是造成 B 事件的原因」，則需考慮「如果沒有 A，B 會不會發生」，若答案是否定的，

則 A 行動即為 B 事件的原因，答案如為肯定，則 A 行動非為 B 事件之因；本案加拿大競爭局即以「相較於沒有該限制行為時，TREB 對 VOW 之限制是否可使 TREB 會員得以在相關市場獲致更大市場力」進行判斷，雖然該等質性證據未受法院採用，惟如適當時亦或可作為案件分析參考。法院除要求 TREB 停止前開對 VOW 之限制以及禁止其會員於電子設備使用 MLB 電子資料等行為，同時，TREB 並需在判決後 60 天內提供加拿大競爭局改善對 VOW 限制之書面報告，並支付競爭局相關訴訟費用。

2. 本會服務業競爭處視察陳浩凱則是探討「搜尋偏頗是否屬濫用市場優勢地位行為？」(Is Search Bias Abuse of Dominance?) 議題。
 - (1) 本會前於 2012 年針對 Google Inc. 濫用於搜尋引擎服務市場優勢地位之行為立案進行調查，其中包含 Google Inc. 將其 Google Maps 服務置於一般搜尋服務結果第 1 頁之上方或右方，阻礙其他地圖資訊服務網站與 Google Maps 競爭，涉及公平交易法第 9 條第 1 款獨占事業「以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭」行為。本會代表首先說明我國 2016 年搜尋引擎之使用情形，接著簡介雙邊市場理論之定義、市場特點、事業經營策略及前述個案之市場定義。消費者免費取得 Google Inc. 搜尋引擎服務，難以傳統經濟理論直接界定市場，因 Google Inc. 主要獲利來源是關鍵字廣告 (Search Ad.)，故本會依據我國數位廣告銷售金額，並引用雙邊市場理論，認定 Google Inc. 為公平交易法所稱之「獨占事業」。
 - (2) 為判斷 Google Inc. 前述經營行為是否屬濫用市場優勢地位，前述個案引用關鍵設施理論 (Essential Facilities Doctrine) 作為經濟分析之依據。縱使 Google Inc. 確為公平交易法所稱之「獨占事業」、搜尋引擎確實不易重新設計並獲得大量消費者之使用，惟電子地圖資訊服務網站接觸消費者之途徑，包含透過入口網站 (Web Portals)、直接輸入網站網址 (Hyperlink) 或消費者自行訂定連結書籤 (Bookmark)，並非只限於經由搜尋引擎服務連結，因此本會認為 Google Inc. 將其 Google Maps 服務置於一般搜尋服務結果第 1 頁之上方或右方，並未違反公平交易法第 9 條第 1 款之規定。報告人最後藉由演算法 (Algorithm) 及數位經濟產業贏者全拿 (Winner Takes All) 潛規則之說明，建議競爭法主管機關須以新的思維面對數位經濟產業之競爭議題。
3. 馬來西亞競爭委員會副處長 Ismail Faruqi 先生報告「馬來西亞濫用市場優勢地位案件」(Abuse of Dominant Position – Malaysia Case Study)。
 - (1) 馬國代表首先報告該國競爭法有關濫用市場優勢地位規定之內容，其中事業於相關市場占有率超過 60%，即認定該事業具有市場優勢地位，之

後並以該國保險業者利用政府電子化服務許可證更新須投保強制性保險之規定，從事濫用其市場優勢地位行為之案件，說明馬來西亞競爭委員會（MyCC）於調查過程中透過觀察強制性保險價格變動之情形，最終對於違法業者處以罰鍰之調查經過。

- (2) MyEG 為馬國當地保險公司，於 2015 年被馬國政府指定為外籍勞工更新服務許可證之唯一授權單位，而更新該許可證前須先投保相關強制險。起初該強制險必須透過 MyEG 購買，隨後 MyEG 通知外籍勞工，如果向他們購買該強制險，即可簡化更新許可證流程。依 MyCC 調查，如果該強制險非向 MyEG 購買，那麼外籍勞工申請許可證之流程就會變慢，MyCC 並認為前開限制行為扭曲外籍勞工強制險之市場競爭，MyEG 除需停止違法行為並提供快速換證流程外，並受罰 230 萬馬幣。
4. 韓國公平交易委員會副課長 Mikang Choi 女士以「濫用市場優勢地位－韓國經驗」（Abuse of Dominance in Korea）為題進行報告。
- (1) 韓國公平交易委員會簡報分成 2 個部分，一是韓國競爭法有關濫用市場優勢地位行為之規範，另一則是韓國公平會於 Intel 忠誠折扣案件之調查經過及案件研析中經濟理論之應用。過去韓國政府為追求經濟成長，其策略即是透過如大量許可證或營業執照之要求形成進入障礙、政府扶植集團事業、進口限制以保護當地產業等產業政策，使廠商成為獨占或寡占廠商。即使在 1980 年間，韓國競爭法已有濫用市場優勢地位行為之規定，惟韓國公平會並未於當時強力執法，直到 2000 年之後韓國公平會才針對跨國事業包含 Microsoft、Intel、Qualcomm 等之濫用市場優勢地位行為積極查處。
 - (2) 依韓國獨占及公平交易法（Monopoly Regulation and Fair Trade Act, MRFTA）第 2 條第 7 項之規定，足以決定、維持或改變商品或服務之價格、數量或品質之事業，為具市場優勢地位事業（Market-Dominating Enterprise）。事業年營收或採購金額超過 40 億韓圓、1 家事業市場占有率超過 50% 或 3 家事業合併市場占有率超過 75%，則推定該事業具有優勢地位；而該法所禁止之行為態樣，則包含不合理訂價（Price Abuse）、產出控制、妨礙商業活動、阻止競爭者參進、排除競爭者及損害消費者福利等。
 - (3) 以 Intel 忠誠折扣案件為例，韓國公平會認定 Intel 於韓國境內個人電腦 x86 架構之中央處理器（PC-based x86 CPU）市場具有優勢地位，透過 Intel 與韓國電腦代工之 OEM 廠商間電子郵件、內部約談及會議資料等調查事證，顯示 Intel 提供忠誠折扣予 OEM 廠商，並要求該等廠商不得與另一家生產 CPU 廠商 AMD 公司進行交易。韓國公平會利用有效價格測試

法(Effective Price Test, 近似同等效率廠商檢測法 As-Efficient Competitor Test), 在假設可競爭份額(Contestable Share)為40%時, 分別計算有效價格(Effective Price), 以及平均總成本與平均變動成本等相關成本數值後, 再去比較有效價格與成本數值之高低以評估 Intel 忠誠折扣行為之反競爭效果; 倘若有效價格低於成本, 則表示競爭者將很難甚或無法與具有市場優勢地位廠商競爭。最後, 韓國公平會根據計算而得之有效價格低於成本的結果作成決議, Intel 以不公平行為排除事業競爭, 而處 Intel 共計 266 億韓圓罰鍰並施以相關矯正措施, 已獲法院肯認。

5. 蒙古公平競爭與消費者保護局調查官 Narantsetseg Battsetsem 女士簡要說明蒙古濫用市場優勢地位 (Abuse of Dominance)。

(1) 蒙古公平競爭及消費者保護局 (AFCCP) 代表介紹該國競爭法之沿革及有關濫用市場優勢地位相關規定, 並說明該國油品市場獨占廠商 NIC LLC 濫用市場優勢地位恣意調漲價格案件之決議內容及後續上訴程序之審判結果。

(2) 蒙古自 1993 年開始實施競爭法且刻正進行相關修法, 該法禁止 1 家或 1 群在相關市場製造、銷售及購買產品超過總額三分之一之廠商濫用其市場優勢地位; 近年在蒙古具有市場優勢地位之廠商已超過 200 家, 2016 年更突破 300 家, 但每年有關濫用市場地位之調查案件均不超過 5 件。蒙古獨占石油公司 NIC LLC 以其獨占地位而不當囤積汽車汽油及柴油, 造成相關油品供不應求而順勢調漲價格, 被 AFCCP 處以 49 億蒙元; 於法院審理期間雖曾因違法事證可能不足受到質疑, 惟最後終獲法院肯認。

(五) 9 月 27 日下午第 4 場討論議題「數位經濟之經濟分析: 進程與挑戰」(Economic Analysis in Digital Economy: Progress and Challenge): 由本會綜合規劃處副處長胡祖舜先生擔任分場主持人, OECD 競爭組經濟學家 James Mancini 先生、印度競爭委員會處長 Nandan Kumar 先生、新加坡競爭局處長 Herbert Fung 先生、菲律賓競爭委員會經濟學家 Edgardo Manuel Jopson 先生進行報告。

1. OECD 競爭組經濟學家 James Mancini 先生報告主題為「數位經濟之經濟分析」(Economy Analysis in the Digital Economy)。

(1) OECD 競爭組經濟學家 James Mancini 先生選定多邊市場理論 (Multi-Sided Markets)、大數據 (Big Data) 及利用演算法進行勾結行為 (Algorithmic Collusion) 等議題探討數位創新產業 (Digital Innovation Industries) 之獨特性。

(2) 多邊市場理論主要探討由於數位平臺之商業模式日益增加, 尤其平臺業者倘以對消費者提供免費服務、移轉成本向廠商收取費用之經營模式, 難以傳統單一市場、價格變動相關理論 (例如 SSNIP) 界定市場範圍,

故發展多邊市場理論探討外部性 (Externality) 對其他群體之影響，以期有助於數位創新產業市場範圍之界定。Mancini 先生並將多邊市場理論應用於報紙、線上廣告及信用卡等產業。

- (3) 至於大數據 (Big Data) 部分，由於傳統事業市場力，主要來自包含範疇經濟 (Economies of Scope)、規模經濟 (Economies of Scale) 及網路效應 (Network Effects)，現代企業則可將大數據視為投入或資產，以進行品質改進或創新開發後取得市場力，即大數據已為事業取得競爭優勢要素之一。因數位創新產業難以單一市場、價格變動相關理論進行市場界定，若欲以品質為測度標準的 SSNDQ (Test for a Small but Significant Non-transitory Decrease in Quality) 取代 SSNIP，則必須先解決有關缺乏品質度量指標等缺點。
 - (4) 於數位經濟下，競爭法主管機關亦需關注利用演算法進行勾結行為 (Algorithmic Collusion)。演算法指的是一組精確之簡單指令列表，可自動化及系統化執行之物件集合體。利用演算法進行勾結行為之風險包含演算法會增加廠商進行勾結行為之相似程度、演算法有利於廠商進行暗默勾結 (Tacitly Collude) 行為。若要認定廠商有前述利用演算法進行勾結之違法行為，必須有該行為具有可預期 (Anticipated) 或可預先決定 (Predetermined) 之事證，同時，競爭法主管機關亦可利用市場研究或調查適時瞭解市場競爭狀態，遇有競爭之疑慮或行為時，善用事業承諾與矯正措施以遏止違法行為。
2. 印度競爭委員會處長 Nandan Kumar 先生簡要說明「數位經濟之競爭議題：印度經驗」(Competition Issues in Digital Economy: Indian Experience)。
 - (1) 印度代表首先說明數位經濟具有高度創新、破壞性科技、低邊際成本、規模經濟遞增及網路效應等特性，而使競爭法主管機關經常面臨傳統分析工具 (如 SSNIP 檢測) 之運用、競爭分析中非價格因素、網路效應的角色、創新而動態的市場與競爭等議題；為利瞭解，K 氏並以股票市場及計程車市場之掠奪性定價 (Predatory Pricing) 等案件進行說明。
 - (2) 以印度計程車個案為例，該案係由 2 家計程車業者申訴 1 家運用叫車軟體之計程車整合業者 (Cab Aggregator)，因其採取掠奪性定價、高額車資折扣、提供計程車駕駛人不切實際之獎勵措施等濫用市場優勢地位行為。K 氏並簡要說明印度競爭委員會如何進行相關市場界定、判斷事業具市場優勢地位及分析濫用市場優勢地位對市場競爭之影響等。
 3. 新加坡競爭局處長 Herbert Fung 先生簡報「電子商務之經濟分析」(E-conomic Analysis)。
 - (1) 由於新興的商業模式、缺乏清楚的地理界限、市場規模可伸縮性

(Scalability)、更新周期短、動態訂價等特質，使得競爭法主管機關針對電子商務相關案件進行經濟分析時常面對諸多挑戰。為協助東協競爭法主管機關因應電子商務對市場競爭帶來的影響，新加坡競爭局遂於本(2017)年8月出版「東協國家之電子商務與競爭法手冊」(Handbook on E-Commerce and Competition in ASEAN)供參。

- (2) 東協區域內包括旅館預約、機位預訂、陸上交通、化妝和美容產品、流行服飾等產業皆受到電子商務破壞性的影響，對競爭法主管機關而言，首先需重新檢視相關市場定義，例如產品市場應分別考慮網路商店與實體店面之銷售管道；地理市場則需考量跨境銷售問題，此外，尚有多邊平臺、電子生態系統(Eco-System)等因素須納入考量。
 - (3) 為利競爭法主管機關參考，前開手冊亦臚列電子商務相關案件需掌握之分析重點，包括：①垂直協議：包含最惠客戶條款(MFN Clauses)、地域封鎖(Geo-Blocking)、確認該協定是否屬於垂直協議等面向；②水平協議：涵蓋運算勾結(Algorithm Collusion)、集體杯葛抵抗破壞性創新、協議網絡、目的或效果、當然違法或合理原則等議題；③單方行為：則需探討間接網路效應、以數據作為市場力來源、多邊平臺之交叉補貼、運算掠奪(Algorithm Predation)、效率抗辯(Efficiency Justifications)等問題；④結合：則須考慮結合後實體達到臨界點(Tipping Point)、水平重疊與動態競爭問題、破壞性創新者間之結合、營業額門檻與成交價格、結構面與行為面的矯正措施等層面。
 - (4) 至有關監管制度部分，尚包含如海關與稅收制度、寬頻與行動網路覆蓋率(Mobile Connectivity)、電子支付與行動支付、智慧財產權、破壞產業規範等議題。因而，星國F處長認為，競爭法主管機關處理電子商務相關案件時，仍可運用相同的經濟學概念，並適時進行損害理論及效率抗辯測試。此外，為能在東協區域內成功發展單一數位市場，競爭法主管機關或可透過倡議，促使相關行政機關共同營造妥適的法規架構，並有效處理網路基礎建設、資訊保護、網路安全等問題，以利電商產業進一步發展。
4. 菲律賓競爭委員會經濟學家 Edgardo Manuel Jopson 先生報告「數位經濟之結合審查：菲律賓經驗」(Merger Review in the Digital Economy: Experience of the Philippine Competition Commission)。
- (1) 菲律賓競爭法自2015年7月起實行，菲律賓競爭委員會(PCC)並於2016年2月成立，菲國競爭法主要就反競爭協議、濫用市場地位、具反競爭效果之結合案件等領域進行規範。PCC代表並以菲國數位支付市場(Digital Payment Market)結合案為例進行說明。

- (2) 相較於現金或支票等傳統支付工具，信用卡、線上或行動銀行、電子錢包、虛擬貨幣等新一代的電子支付工具，係透過電子化方式快速完成支付程序，由於其便捷性，近年在電子商務活動中常用以取代現金而成為重要之支付媒介。
- (3) 阿里巴巴集團旗下經營全球第 3 大第三方支付平臺「支付寶」(Alipay) 之螞蟻金服投資菲律賓環球電信(Globe Telecom) 100% 子公司 Mynt 後，雙方即就智慧型手機讀取二維碼進行零售結算之業務進行合作。本案審查過程，PCC 首先就該產業的創收活動 (Income Generating Activities) 進行瞭解，並利用質性及 SSNIP 檢定，將電子貨幣發行機構 (Electronic Money Issuers) 提供之服務界定為相關市場，並向中央銀行及市場關係人索取相關資料進行分析；另為瞭解動態市場本質、市場資料價值、集團交叉所有權等問題，亦向他國主管機關瞭解相關文獻及個案處理情形。
- (六) 本次會議最後進行綜合討論，各國代表就這兩天的會議主題「經濟分析」踴躍分享並交換意見。最後由本會張宏浩委員以及新加坡競爭局副局長黃意佳女士分別發表閉幕演說，會後各國與會代表則自由進行合照與交流，並參加由新加坡競爭局安排之文化活動參觀「土生華人博物館」(Peranakan Museum) 以及晚宴，本次會議圓滿閉幕。

三、心得與建議：

- (一) 本次會議是本會首度以經濟分析作為主題舉辦的區域研討會，專題講師介紹的經濟分析方法包羅萬象，其中也針對個案運用進行說明。講者也特別提及，經濟分析方法眾多，複雜的與簡單的方法各有其優缺點，對於資料的要求度高低也有別，故競爭法主管機關可在有限時間、資料可得等條件之下進行權衡，挑選對個案最適合的分析工具，而非一味地使用高深的分析技巧。
- (二) 觀察本會在過去的調查實務上，往往受限於有限的時間與人力，且經濟分析需要具備一定的專業知識，包括資料蒐集、整理、分析與解讀等，因此在過去個案上較少運用經濟分析方法，惟自 101 年 2 月本會設立資訊及經濟分析室以來，透過邀請外部專家協助教育訓練，讓案件承辦人得以充實相關經濟分析知識，在掌握了這些分析方法後，最重要的仍須仰賴承辦人實際運用在個案上，經由試誤學習，才能逐步嫻熟經濟分析技巧，達到事半功倍效果。
- (三) 從各機關報告聯合行為為例，並沒有使用複雜的經濟分析，僅使用成本或價格變化表，惟在取得聚會、電子郵件往來等資訊交換事證之下，再以市場價格的上漲作為輔助，進而強化了業者勾結的有力證據。尤其近年來法院對於證據力要求度提高，在國內法官對於眾多經濟分析工具不見得能完全掌握與理解之下，經濟分析工具僅得用來支持或補充質化分析的不足，但仍無法取代質化分

析而作為決定性的證據，因此質化分析仍不能偏廢，惟有在兩者分析方法相輔相成之下，案件分析結果將更為細膩而更具備說服力。

- (四) 儘管經濟分析之結果尚未在反競爭行為案件之判決中扮演關鍵性角色，然而各國競爭法主管機關再也無法忽視經濟分析對於競爭法執法之重要性，這也是本會選擇經濟分析議題舉辦區域研討會，與其他競爭法主管機關交流執法經驗之緣由。雖然亞洲地區競爭法主管機關成立時間較晚、不若歐美地區競爭法主管機關有較豐富之執法經驗及案例累積，然而經由本次研討會各國分享之案例，包含日本公平會引用價格彈性及 SSNIP 測試、韓國公平會引用有效價格測試及本會引用 Event Study、雙邊市場理論及關鍵設施理論等，顯示亞洲地區競爭法主管機關已將經濟分析納入其執法及案件研析之中。「他山之石，可以攻錯」，儘管該等經濟理論於案件中之應用是否適切可進一步討論，然而透過案例之介紹及執法經驗之分享，對於經濟理論於反競爭案件中之應用有更深入之瞭解，亦可作為本會案件調查及意見研析之參考，建議未來可積極派員參與經濟分析相關議題之國際研討會，以利與其他競爭法主管機關進行執法經驗之交流及經濟分析理論應用之推展。
- (五) 本次會議各項議題討論內容及各國報告值得本會參考，為利同仁瞭解本會議討論內容，相關會議文獻資料將建置於本會 BBS 網站供同仁參閱利用。

四：附件

- (一) 附件 1：List of Panelists
- (二) 附件 2：List of Participants
- (三) 附件 3：議程
- (四) 附件 4：會議書面簡報資料
- (五) 附件 5：活動照片