

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

出席韓國公平交易委員會「第 21 屆競爭  
政策國際研討會」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：林文宏視察

派赴國家：韓國

出國期間：106 年 11 月 16 日至 18 日

報告日期：107 年 1 月 17 日

## 壹、參加會議之緣起與目的：

韓國公平交易委員會（Korea Fair Trade Commission，KFTC）自 1996 年起即針對新興競爭法執法機關官員以舉辦「競爭政策國際研討會」方式提供技術援助，本次 KFTC 於首爾「中心馬克飯店」舉辦 1 天 3 場次之「第 21 屆競爭政策國際研討會」，2017 年度研討會主題為：(1)「最新競爭政策趨勢與主要案例」(Recent competition policies trends and major cases)、(2)「全球資訊科技環境之競爭執法」(Competition enforcement tailored to the global IT environment) 及 (3)「競爭倡議」(Competition Advocacy)。KFTC 主任委員金相九 Sang-jo Kim 函邀本會派員參加，並於第 3 場次提出報告進行經驗分享。

## 貳、研討會與會人員：

本研討會共有來自孟加拉、立陶宛、吉爾吉斯、印度、菲律賓、我國、澳洲、孟加拉、香港、日本、韓國、蒙古及 OECD 等近 30 位官員、代表或專家參加，本會由綜合規劃處林文宏視察代表參加並在會中提出報告。

## 參、會議經過及討論內容：

一、開幕式：由 KFTC 競爭政策局局長 Jae-gyue Park 先生致開幕詞，歡迎各國代表與會，並說明本次研討會主題與介紹各場次主持人。

二、第一場「最新競爭政策趨勢與主要案例」，報告人及報告內容如下：

(一) 孟加拉競爭委員會(Bangladesh Competition Commission, BCC)副秘書 Mohd. Khalid Alam 先生報告該國競爭法現況：

1. 背景介紹：孟加拉為 1 億 6 千 1 百萬人口、人口平均密度為每平方公里 1,237.5 人、平均所得為 1,466 美元的中低度開發國家。
2. BCC 係依 2012 競爭法成立，孟加拉制定該法之目的在於確保與維持交易競爭，避免及控管反競爭協議、獨占及寡占、濫用優勢地位及妨礙競爭活動。BCC 係由主任委員及至多 4 名委員所領導，任期 3 年並得連任 1 次，業務職掌分別為案件調查、法規制定、倡議、經濟研究。
3. BCC 職權包括：到會約談及要求提供書面資料、命令不得為反競爭協議或濫用優勢地位行為、課以「最近 3 個會計年度平均年營業額的 10%」之罰鍰上限、對於卡特爾案件得處以「各年度獲利 3 倍」或「各年度營業額的

10%」之罰鍰。

4. 最新進況：於 2016 年任命主任委員及 2 位委員、啟動倡議計畫、制定法規並提交政府核定、制定案件處理標準作業程序。
5. 未來挑戰：如何洽排利害關係人（stakeholder）認知建置計畫、健全法制作業、職員招募與訓練、從事市場研究與 2012 競爭法執法工作。

(二) 吉爾吉斯（Kyrgyz）、立陶宛（Lithuania）與印度競爭委員會（CCI）代表分別簡介其組織架構與新近處理案例。

三、 第二場「全球資訊科技環境之競爭執法」，報告人及報告內容如下：

(一) 歐盟競爭總署反托拉斯官員 Zsuzsa Cerhalmi 女士就電子商務，演算法與大數據進行簡報：

1. 電子商務調查：為更瞭解數位與消費產品市場與趨勢，辨別電子商務可能的競爭議題，歐盟於 2015 年 5 月展開電子商業調查，並於 2017 年 5 月提出最終報告。
  - (1) 在線上價格方面：增加透明性與監視。近 5 成零售商會追蹤競爭者的線上價格，當中的 70% 業者係運用價格演算軟體，而部分業者會自動調整自身價格。另有近 3 成製造商系統性地追蹤其產品在獨立銷售商之零售價。
  - (2) 契約限制：零售商面臨契約限制種類比例，以訂價限制/建議為大宗 (42%)，次為銷售區域限制(18%)與跨境銷售限制(11%)。
  - (3) 價格演算法：可能增加價格競爭，但潛在也會促進水平勾結。
2. 在快速變動產業/短期創新循環：大的市場占有率可能僅為一日行情，並應考量平臺競爭及預先下載等因素。
3. 數據的 4 種觀點：作為貨幣、資料保護如同品質（多為個人資料）、作為投入/資產（多為大數據）、作為產出。
4. 市場力對於數據角色的定位：
  - (1) 市場界定：傳統界定方式係透過檢視供給與需求面替代關係，對於高度創新之數據驅動市場亦然。並強調天下沒有白吃的午餐的觀念，即數據等同於貨幣。傳統市場界定工具常仰賴價格，或如品質之其他競

爭參數，然在無價格資訊時亦有市場定位之可能，例如參考產品的特性或依其用途而定。

(2) 市場力量：將數據視為資產，檢視數據的累積是否會形成無法超越的優勢？其內容包括：數據在相關產品是否為顯著要素、數據為獨有或容易被複製、數據的價值是否隨時間流逝而遞減。

5. 結論：電子商務為競爭法執法的新挑戰，且應彈性善用現有工具。

(二) 日本公平會（JFTC）由國際課課長補佐島袋功一先生以「數位經濟競爭執法」為題進行簡報：

1. 近期日本公平會在數位經濟方面的成果，包括：2016年10月創設與在數位經濟與資訊領域可能違反獨占禁止法的聯絡點（contact point）以利獲取相關資訊、2017年6月調查日本亞馬遜最優惠條款、出版大數據累積及運用相關報告。

2. 物聯網（IoT）及人工智慧（AI）相關科技的快速發展，企業所獲資料的提昇有助改善生產力及為個別客戶提供最適化服務，事業能在公平及自由競爭環境下蒐集及運用資料至為重要。另一方面，全球數位平臺卻存有許多寡占疑慮，JFTC爰設立「資料與競爭政策研究小組」（Study Group on Data and Competition Policy）以討論反托拉斯執法及與競爭政策相關資料之議題。該小組係由11位來自具法律、經濟、科技及資料保護學者及律師所組成，5個相關部會為觀察員列席與會，自2017年1月已召開6次會議並於同年6月6日出版報告書。

3. 在資料累積與運用方面的干預：

(1) 以不正當方法蒐集資料：資料蒐集本身通常並不違法，然倘以不正當方法蒐集資料或鼓勵競爭者間採取聯合行為，則可能構成違反獨占禁止法。例如，企業聯盟中的一具優勢地位事業單方要求他方提供資料；又倘一數位平臺其服務對消費者有鎖入（lock in）效果，而依日本法律及規定係以不正當方法蒐集個人資料，雖該類行為基本上屬於個人資訊保護法的問題，惟仍受日本獨占禁止法之管制。

(2) 不當資料的囤積：資料囤積即拒絕資料授權或近用，且該數據對競爭者而言係關鍵設施並在技術或經濟上讓競爭者及/或消費者難以由其他

來源所取得。例如，就已對競爭者揭露之資料，在無正當理由即逕行排除對競爭者提供或出售該資料之行為；又獨占或寡占事業有提供其客戶（含競爭者）近用資料之義務，卻以拒絕方式來排除市場競爭者，此常見於金融機構間訂有協定及運用存款客戶歷史交易資料的權利，競爭者卻因無法獲取資料而無法對客戶提供新的服務。

4. 未來挑戰：應對「數位卡特爾」（digital cartel）實際情況保持關注、對數位平臺的獨占化或寡占化提高警覺。

(三) KFTC 反壟斷處科長 Young-Wook Yoo 先生簡報「全球資訊與通訊科技（ICT，Information and Communication Technology）產業環境之競爭法執法」：

1. 首先說明全球資訊與通訊科技反托拉斯案件增長之原因：

- (1) 隨著市場的擴展，國與國間自由貿易協定（FTA）興起，韓國即與歐盟、美國、中國大陸及東南亞國協等國家或組織簽署 15 個自由貿易協定。
- (2) 手機平臺與大數據商業模式的興起，如谷歌（Google）、臉書（Facebook）及亞馬遜（Amazon）等全球大廠及韓國具支配力平臺業者如 NAVER 及 KAKAO 因網路效應、先占優勢及轉換成本等因素而引發激烈競爭。
- (3) 由標準制定組織（SSO，standard-setting organization）帶動之國際科技標準，除傳統半導體、通訊、影音壓縮乃至如物聯網（IoT）、自駕車等次世代科技標準化。

2. 接續簡介近年 KFTC 對於美商高通（Qualcomm）及谷歌的處分案及調查案。前者高通於手機通訊世代 2G（CDMA）、3G（WCDMA）及 4G（LTE）擁有最多數量之標準必要專利（SEPs），於 CDMA 數據機晶片（modem chipset）市場具壟斷性地位且透過數據機晶片（modem chipset）供應來脅迫簽署專利授權契約，以不公平的專利契約違反 FRAND（fair，reasonable and non-discriminatory）「公平合理且非歧視」承諾，形成專利箝制（patent holdup）進而受到 KFTC 處分；後者谷歌則於授權手機製造商時以綁定 Apps、預載 Google Search 及 Chrome 瀏覽器、妨礙行動裝置業者開發 Android 作業系統以外之交易機會、以財務或價格優惠為條件提供排他性誘因等，本案 KFTC 仍持續調查中。

3. 雖然各國/機關對高通案持續展開調查與進行處分（中國大陸 NDRC 於 2015 年 2 月、韓國 KFTC 與美國 FTC 於 2017 年 1 月、我國於 2017 年 10 月），但結果不盡相同，韓國、美國與我國於處分附帶有矯正措施，但多數競爭法主管機關則未直接處理本案。至於在執法考量上，首先應認知對於國內市場與消費者之影響，繼之為與他國競爭法主管機關資訊分享，最後則須注意矯正措施之有效性與國際禮讓（comity），慎防己方處分之矯正措施與他國競爭法主管機關間產生衝突。
4. 最後在競爭法國際共識與挑戰方面，渠認為在濫用市場優勢地位、卡特爾及結合等重要競爭法原則雖已建立，但各國因競爭法歷史、社會、經濟、文化等環境因素仍在許多差異。在實體法方面，例如韓國的次承攬法（subcontract law）中有關濫用議價能力，及超額價格之濫用存在於韓國、歐盟與中國大陸，但美國則否；在程序法方面，不同司法體制對於案件處理與證據蒐集程序（如美國發現制度）亦存有差異。另一國實體法在適用於全球資訊與通訊科技案件時尤其應注意證據精確採用、經濟分析（相關市場界定、市場優勢地位的評估）及反競爭效果等。

#### 四、 第三場「競爭倡議」，報告人及報告內容如下：

##### （一）由本會林文宏視察報告我國競爭倡議活動與經驗：

1. 首先簡介我國公平交易法於施行與本會成立的時間（1992 年），除執行公平交易法外，創造優質競爭文化亦為本會工作重點，其中競爭倡議即為重點項目之一。所謂競爭倡議，係指採取非執法、對其他政府部門或民眾提升競爭政策認知之活動，而競爭倡議的目標包括政府機關（在政策制定時將競爭納入考量）、事業（遵法以降低受處分的風險）及消費者（瞭解競爭帶來的益處及自身權利）等，並透過組織圖說明本會人力編制及倡議預算，而專責執法之業務單位、法律事務處及綜合規劃處皆負責倡議工作。
2. 競爭倡議在實務運作上，以我國解除管制為例加以說明：除分別於 1994 及 1995 年設立 461 工作小組及 462 特別計畫對相關部會進行修法倡議，又於 1996 年成立「解除管制促進市場競爭專案小組」選定特定市場積極推動市場自由化，並對現有的法規中，涉有不必要管制，而有礙市場公平競爭的規定進行檢討，與相關機關多次協商後，均已獲得具體成效。另分別

就航空、銀行、電信、能源及專門職業人員等產業進行競爭倡議。

(二) 澳洲競爭暨消費者委員會 (ACCC) 零售電力訂價諮詢科科長 Simone Warwick 女士進行簡報：

1. 即便是成熟的競爭法主管機關仍需進行競爭倡議：倡議工作內容會隨時間改變而有所不同，但始終為其優先工作項目，換言之，政府在競爭政策之利益可能與時俱進，除列為施政重點至為關鍵，同時肯定預防勝於治療的重要性。渠進而強調其他政府機關不應採取對立態度，倡議可以各種方式進行，即便在無特定法定職權亦可為之。
2. 以基礎設施資產-港口私有化為例：肇因於許多澳洲地方政府對港口的私有化的浪潮，同時政府關注與競爭成本及經濟效益有關的銷售收益，亦即在無合適法規制度下所創造的顯著市場力量，將造成港口使用者在未來被迫接受高價格的不利處境。ACCC 並非私有化之法定機關，其執掌僅有自願結合檢視程序而已。
3. ACCC 的倡議工作包括：與相關政府單位展開對話、邀請資深官員參與結合程序、運用公開演講、與媒體展開對談、產業偵測報告及在透過政府內部檢討時提送檢視以引起關注，ACCC 主委在港口私有化議題以超過 12 個月就在媒體提及 144 次，足見其重視程度。此外，也運用公眾評論來催化此議題，但同時亦聚焦於生產力及可達成之結果，消費者承受物價高漲不利地位可望因此獲得改變等。
4. 倡議結果：除強化訂價制度 (pricing regimes)，爭議解決機制 (dispute resolution regimes) 也獲得改善，降低潛在獨占訂價且使用者也將可以合理條款加以運用 (例如墨爾本港口在與維多利亞政府及 ACCC 諮商後即放寬管制規定)，此一倡議成果使 ACCC 獲得世界銀行/國際競爭網絡 (World Bank/ICN) 的獎項殊榮。
5. 次在市場研究方面，則依 ACCC 策略性優先目標進行選擇，近期自行研究主題包括汽車零售、通訊及牛肉產業。藉此 ACCC 可更深入瞭解為何特定市場可能不利消費者之因，研究發現不僅為政府建言，亦可作為提供企業或消費者指導，渠另強調引人注意的媒體策略及高層的參與對於市場研究倡議目標的重要性。

(三) 新加坡競爭局 (CCS) 政策與市場處競爭分析員洪欣立先生簡報新加坡的競爭倡議：

1. 新加坡競爭局係於 2005 年 1 月 1 日成立，該局的競爭倡議從提升事業與民眾對於競爭法的一般認知活動，轉變為對競爭法的能力建置 (capacity building)，對象包括政府高層與其他政府機關，加強對於競爭評估的需求，並於 2014 年設立政策與市場處 (PM, Policy & Markets)，致力於對政府機關就競爭事務之建言、從事市場研究與觀察、與學術/研究機構及智庫就研究領域進行合作。
2. 在市場研究方面：
  - (1) 先從利害關係人 (stakeholder) 關注市場特性 (例如：供應鏈瓶頸、價格僵固性、產業實務-各階層參與者、資訊不對稱)，進而評估各個階層的競爭本質 (價格、服務、創新) 及價格上漲原因，據以提供建言以改善前開市場運作。
  - (2) 以對嬰幼兒及青少年之配方奶粉為例：其平均罐裝零售價格指數自 2007 年 5 月至 2016 年 1 月間有顯著上升情況，且與各國相較，新加坡的價格亦偏高。調查發現家長重視品牌名稱、營養成分與安全，且絕大多數會延續在醫院使用之品牌，轉換品牌情形不普遍，僅於出現腹瀉或便秘等適應不良情況才會轉換，而價格愈貴或高等級產品則有較佳產品的印象。
  - (3) 該研究從奶粉的研發、超市及藥局通路、醫院三方面進行深入探討，並獲致改善消費者認知、鼓勵市場進入、檢視對醫院的贊助等建議，文末並補充說明具備認知消費者的聰明選擇，將有助帶動供應商價格競爭的意願並改善市場價格競爭狀況。
3. 對政府的倡議部分：於 2013 年設立跨政府平臺－競爭及經濟法規實務社群 (COPCOMER, Community of Practice for Competition and Economic Regulation)，平臺目的係分享競爭及法規事務之最佳實務與經驗，在工作層級方面，以舉辦技術研討會 (談判技巧、授權費的設定)、季刊通訊 (通訊、能源、金融等重點產業國際競爭法規發展)、臨時性對話 (臉書工作群組提供快速討論與資訊分享) 的方式進行交流；在處長層級則為

COPCOMER 主管機關之午餐會/茶會，為機關資深管理階層/首長年度會議，2017 年茶會主題為法規影響評估（Regulatory Impact Assessment）。

(四) 香港競爭事務委員會（HKCC）公共事務主管何家慧女士進行簡報說明：

1. 背景與挑戰：

- (1) 香港競爭事務委員會係於 2013 年成立，競爭條例（Competition Ordinance）於 2015 年 12 月生效。香港係具有成功及開放經濟之悠久歷史，部分產業為高度集中市場，在民間部門中小企業（SMEs）佔比高達 98% 及 46% 的勞動人力。
- (2) 企業關切點：競爭法不易瞭解而可能在無意間誤觸法網、遵法成本過高、競爭法過度介入「正常」的企業實務運作、中小企業恐將淪為大企業的代罪羔羊。
- (3) 大眾對 HKCC 似是而非的預期：為能夠平抑物價的價格管制者、可以對抗大老虎及拆解企業集團、訂價行為/現象等同於反競爭行為（價格相同=價格的聯合行為）。

2. 倡議與教育：

(1) 倡議工作面向：

- 致力於企業社群並讓其做好準備、有意願且有能力遵法（特別專注於中小企業）。
- 提升公眾認知。
- 對政府與公共事業就競爭事務提供建言。

(2) 如何達成：

- 積極深入企業社群與公眾：以直接簡潔方式解釋法律、強調中小企業可能如何因此獲益、聚焦於惡質卡特爾，此外亦延伸至對公司的法務人員及律師事務所。
- 發展工具以協助企業遵法：出版包含處理原則、中小企業及公會手冊等教材，並參與在中小企業大型活動（例如展覽）等。
- 運用影音及易懂虛擬案例：運用大眾媒體製作電視短劇。
- 以主題式宣導以加深競爭概念。
- 運用政策宣導、建言公佈欄（advisory bulletin）及市場研究作為非執

法方式的競爭倡議：其中建言公佈欄係針對可能妨礙競爭特定行為之公共宣導，該會並對香港住宅當局有關公共住宅採購實務有關液化石油氣（LPG）條款進行檢視，發現原實務對既有業者較有利，該會從競爭觀點提供建言，促使住宅當局修改 LPG 採購實務。另自 2014 年中至 2017 年 10 月，與不同利害關係人進行超過 310 場簡報/會議，與目標企業－特別是中小企業舉行 20 場大型研討會，有超過 20,500 位事業代表、企業工會、中小企業及專門職業團體等參與。

五、 閉幕式：由 KFTC 國際合作科科長 Hye-jong Kwon 女士致閉幕詞並感謝與會人員參與。

#### 肆、心得與建議：

- 一、本會與 KFTC、JFTC 同為技術援助輸出國，為求在預算限制下提升技術援助效率，本次派員與會即為與 KFTC 互派講師合作模式之一環（韓方亦派遣講師參與本會舉辦之區域研討會），未來可在此基礎上持續加強兩會在技術援助方面合作。
- 二、藉由參與本次會議，除與 KFTC 競爭政策局局長於中午餐敘時交流並與 KFTC 新任國際合作科科長 Hye-jong Kwon 女士於會後確認目前合作模式及為未來深化合作提出建議，未來仍應持續派員參與 KFTC 「競爭政策國際研討會」以強化雙方工作層級實質交流。