

出國報告（出國類別：實習）

參加「臺澳競爭法主管機關交流人員  
計畫」

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：吳佳蓁科員

赴派國家：澳大利亞坎培拉

出國期間：106年9月25日至11月3日

報告日期：106年12月5日

- 一、我國公平交易委員會基於履行與澳大利亞競爭暨消費者委員會（**Australian Competition and Consumer Commission**，下稱 **ACCC**）之臺澳競爭法合作協議，考量兩會互派人員進駐將有效維護兩會友好關係，有利於未來國際競爭法執法合作與協調，爰於 88 年起進行「臺澳競爭法主管機關人員交流計畫」。本次我方交流期間為 106 年 9 月 25 日至同年 11 月 3 日，經 **ACCC** 安排交流單位為澳大利亞首都領地之執法調查處（**Enforcement ACT**），即坎培拉辦公室之執法調查處，該處主要調查消費者保護爭議及反競爭行為之案件。
- 二、澳洲競爭法主管機關之組織架構與我國略有不同（如下圖 1），謹將瞭解情形摘陳如下：
  - （一）**ACCC** 為澳大利亞聯邦之競爭法執法機構，係一個獨立機關，主要負責執行競爭暨消費者法（**Competition and Consumers Act 2010**，簡稱 **CCA**），維護交易秩序、促進競爭、管制國家重大基礎建設與增進經濟效率，以維護該國人民之利益。該委員會由六名專職成員組成，包括主委 **Rod Sims**、兩位副主委（**Delia Rickard** 與 **Michael Schaper**）、三位全職委員（**Cristina Cifuentes**、**Sarah Court**、**Roger Featherston**）及一位兼職委員（**Mick Keogh**）。全職委員係由總督（**Governor-General**）指派，渠等任期均為 5 年，採交錯任期制。
  - （二）**ACCC** 除委員會議（**Commission meetings**）外，設有六個小組委員會（**Committee**）協助簡化委員會之決策流程，包括執法調查委員會（**Enforcement Committee**）、執法策略遵循委員會（**Enforcement Committee-Strategic Compliance**）（**Enforcement Committee**）、豁免審查委員會（**Adjudication Committee**）、通訊委員會（**Communications Committee**）、結合審查委員會（**Mergers Review Committee**）及基礎設施管制委員會（**Infrastructure Committee**），渠等委員會分別每週或每月召開不等，主要係對於承辦案件提供建議與指導，原則上大多案件會在各業務性質之小組委員會中有所決議，重大案件及處分案件則提交至委員會討論並做最後決定。
  - （三）澳洲能源監管機構（**AER**）是澳洲國家能源市場監管機構，主要管理澳洲東部和南部之電力與天然氣市場，其擁有獨立董事會。**AER** 與 **ACCC** 共享員工、資源和設施。**ACCC** 與 **AER** 之具體功能根據其立法職責而有所不同，然此兩機構有

諸多共同目標，均致力於保護與強化市場競爭。

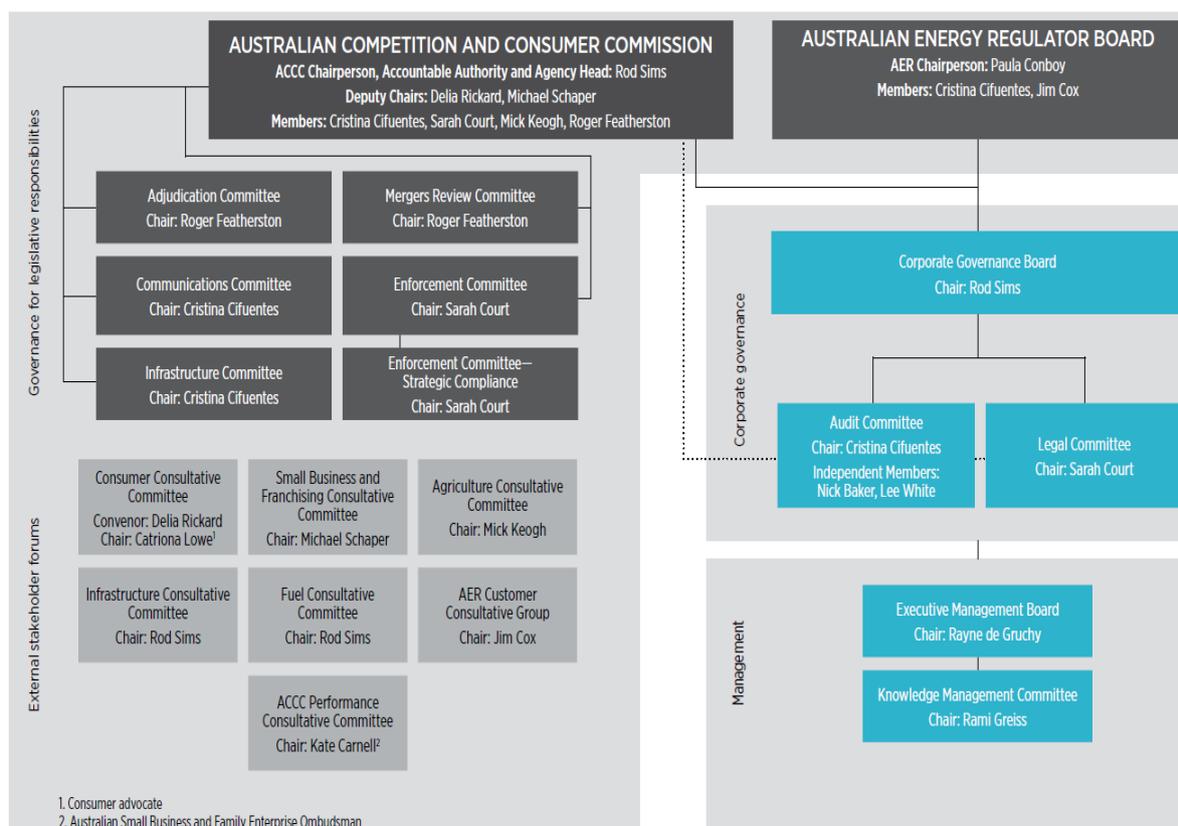


圖 1 ACCC 與 AER 組織架構圖<sup>1</sup>

#### (四) 執法調查處 (Enforcement Division)

1. 執行長 (Executive General Manager, EGM) 為 Scott Gregson，管理旗下依地區設有 4 個分部，每個分部各由一位部長 (General Manager, 下稱 GM) 管理，分別為 Victoria & Tasmania、Western Australia & South Australia、Queensland & Northern Territory、NSW&ACT 等單位，以及執法協調與技術單位 (Enforcement Coordination & Knowledge unit)。
2. 本會交流人員係服務於坎培拉辦公室之執法調查處，GM 為 Richard Fleming，旗下分 3 組，各組則設有組長 1 人、副組長 2 人及承辦人 6 至 7 人。主要工作係調查反競爭行為與消費者保護爭議案件，包括獨占力濫用之行為、不實廣告、不公平行為等議題。

三、澳洲競爭法主管機關主管法規之內容與執法方式與我國略有不同，謹將瞭解情形摘陳如下：

<sup>1</sup> 資料來源：《ACCC and AER Annual Report 2016-17》第 214 頁。

## (一) 澳大利亞競爭暨消費者法（Competition and Consumer Act，下稱 CCA）簡介

CCA 目的是透過促進事業間競爭及公平交易，並保護消費者與事業間的交易過程，進而提升澳洲人民之生活水準。CCA 規範內容涵蓋反競爭行為、不公平競爭行為以及消費者保護等議題，其內容亦包括競爭與消費者委員會之組織架構、行業進入、執行與救濟、限制競爭行為之申報及豁免、限制轉售價格、國際貨物運輸及過渡期內之規定等。實際上該法集獨占力濫用之禁止、結合審查、反不公平競爭、及消費者權益保護於一體，形成澳洲特有之競爭法模式。CCA 主要係分 2 大部分：Schedule 1 與 Schedule 2。Schedule 1 係有關限制競爭之行為規範，內容包括聯合行為、濫用市場力量、結合、排他交易及維持轉售價格；Schedule 2 則為澳大利亞消費者法（The Australian Consumer Law，下稱 ACL）之部分，內容包括虛偽不實或引人錯誤之行為、不公平行為、產品安全、商品產地、不公平契約、消費保固權益及未經消費者授權交易等行為。

## (二) 近期重大修法

澳大利亞政府於 2015 年發表競爭政策評估（Harper review）報告，係澳大利亞 20 年來首次對其競爭政策所作重大審查。2017 年 8 月和 10 月，澳大利亞議會先後通過了 CCA（Misuse of Market Power）和 CCA（Harper Review）兩項競爭法修正案。此兩項修正案主要係根據 Harper review 對 CCA 做出全面性修正，包括卡特爾、價格訊號（price signaling）與共謀、排他條款、強制與第三方交易（third line forcing）、維持轉售價格、結合授權與非結合授權、申報與集體豁免（notifications and class exemptions）、檔案獲取與證據規則（access and evidentiary provisions）等方面。此兩項競爭法修訂案現已生效。

為了促進有效遵守和執行立法，ACCC 設立「顯著減損競爭調查單位 Substantial Lessening of Competition Unit（SLC Unit）」，負責處理濫用 ACCC 內的市場力量和共謀行為之調查與訴訟。

## (三) 簡介 CCA 第 46 條有關市場力濫用（Misuse of Market Power）條文與相關修法

1. CCA 第 46 條之立法係為禁止事業進行市場力濫用行為，該條文主要規範具有相當程度市場力之事業不得從事有「目的、效果或可能效果上顯著減損競爭」（purpose, effect or likely effect of substantially lessening competition）。

2. 本年度修法將舊法原有之「目的 (purpose)」測試修正為「目的、效果測試 (purpose or effects test)」，禁止具有相當程度市場力之事業從事在「目的、效果或可能效果上顯著減損競爭」(purpose, effect or likely effect of substantially lessening competition)。事業具有市場力量並非違法，可透過自身優勢或提升產品、服務提升來擴張市場力量。過去 ACCC 必須檢視事業確實有「濫用 (take advantage of)」市場力量並以減損市場競爭為「目的 (purpose)」，而根據新法，當事業之行為具有「目的、效果或可能效果上實質減損競爭」，則具有相當市場力量的事業的行為將被視為濫用市場力量。
3. 「顯著 (Substantial)」係 ACCC 競爭法與消費者保護法中一重要概念，依據其判例法，「顯著 (Substantial)」代表的是重大、真實的或並非不實質的 (large, weighty, big, real or of substance or not insubstantial)。然而，「顯著 (Substantial)」之意義仍取決於實際個案下之相對情況，假設某事業之行為在一特定市場產生的效果，相對該市場規模係可觀的，則該效果得視為具有顯著性。

#### (四) 第 155 條調查通知書 (155 notice)

1. ACCC 調查過程與本會雷同，會發函請業者提出說明，除以一般方式發函要求受調查對象提供資料外，還會進一步以第 155 條調查通知書 (下稱 155 notice) 較正式且具拘束力型態發文給受調查對象。為調查可能違反 CCA 和 ACL 之行為，155 notice 對於 ACCC 履行其執法職能之權力至關重要，該調查主要係為尋找證據以確立行為是否違法或是否有違反競爭或對消費者造成損害。
2. CCA 第 155 條規定有關強制性蒐集資訊之公權力，提供 ACCC 就其職掌要求受調查對象提供資訊、資料或事證之權利。發送第 155 條調查通知書被 ACCC 視為極具謹慎行為，ACCC 在執行 155notice 權力時必須遵循一定程序，案件必須具有違反法令達合理懷疑 (Reason to believe) 門檻後才發送，因此發送第 155 條調查通知書前案件會先提至執法調查委員會 (Enforcement Committee)，委員們將考慮此調查所得訊息對 ACCC 訊息之相關性與價值、被調查人是否有能力提供相關訊息、文件或證據，甚至須考量被調查人回覆調查所承受之負擔 (burden)。調查通知書製作完成須由該會主委簽署後發出。
3. 調查通知書會明確要求應於幾日內 (一般為 2 至 3 週) 提供相關資料，若受調

查對象未能在期間內提供應先申請延長，ACCC 若同意會再重新製作一份通知書。受調查對象若未依規定提供或提供虛偽不實或引人錯誤之資料，最重可裁罰個人 4,200 澳幣或 12 個月有期徒刑；法人團體 21,000 澳幣。

4. 155 notice 依要求內容不同分為以下三種：

- (1) 第 155(1)(a)條：被調查對象須在指定的時間和方式內回覆 ACCC 之調查提問並由受查對象或其主管人員簽署確認。
- (2) 第 155(1)(b)條：被調查對象須向 ACCC 提供相關文件。
- (3) 第 155(1)(c)條：被調查對象須在指定的時間和地點出現，並向 ACCC 調查人員以口頭或書面形式提供證據與相關文件。

四、我方交流人員此次參與業務主要係參與市場力濫用、不實廣告之調查工作及其他交辦事項，由於部分案件屬初步調查階段，因保密之必要，謹將本會相關工作內容摘述如下：

(一) 案件調查

1. 某網站涉及不實廣告案

- (1) 違反行為類型：ACL 第 18 條、第 29 條第 1 項第 1 款、第 34 條等有關不實廣告與誤導消費者。
- (2) 調查過程：此案尚屬初步調查中，已接獲該網站公司之初步答覆與提議改善方式。本案工作小組成員包括組長 T、副組長 D、兩位資深同仁 T 和 R，及本會交換人員。交換期間主要參與此案之網站內容調查與議案報告文書（Enforcement Committee Paper，簡稱 EC Paper）EC Paper 之撰擬工作，本案後續將提請執法調查委員會（EC）決議後續工作方向，選擇包括：  
(a)向該網站公司發出 155 notice、(b)進一步要求該網站公司改善其資訊公開、(c)接受該網站公司所提改善建議，中止本案調查。

2. 中盤商涉及濫用市場力行為案

- (1) 違反行為類型：CCA 第 46 條市場力濫用行為。
- (2) 調查過程：該案甫收受檢舉人信函，初步調查中。本案工作小組成員包括組長 T、副組長 D、一位資深同仁 J 與本會交換人員。交換期間參與二場電話會議、三場工作小組會議，主要參與此案之市場狀況瞭解與可能，協

助檢視 155 Notice 調查函之提問，並與該資深同仁 J 共同研擬相關問題，以利後續約談市場上相關利害關係人。

## (二) 出席法院聽證會 (Hearing)

1. 日期：2017 年 10 月 6 日 (星期五)。
2. 地點：雪梨地方法院。
3. 案由：ACM 集團是澳大利亞最大的私人債務收購公司。ACCC 指控 ACM 集團在 2011 年至 2015 年對一名在安養單位之消費者及 2014 年 9 月對另一名收入有限之消費者進行債務催款時，施予誤導、欺騙性行為 (misleading or deceptive conduct)、騷擾 (harassment) 與脅迫 (coercion) 行為，以及交易上之不正當 (unconscionable) 行為。兩名消費者之債務均係由 Telstra 公司賣給 ACM。
4. 違反行為類型：ACL、澳大利亞證券和投資委員會法 (Australian Securities and Investments Commission Act 2001, ASIC Act)。
5. 參與過程：ACCC 支付本會交換人員坎培拉與雪梨之往返機票，與副組長、組內資深同仁一同前往雪梨地方法院出席本案之聽證會。本案法官讓兩造陳述理由並提供證據，另就其陳述內容深入詢問；上午由 ACCC 所聘律師進行陳述，條理清楚並能就其陳述內容與相關證詞相扣，下午則由 ACM 集團代表律師陳述，其中關於 ACM 集團 2011 年至 2015 年間持續對該名已在安養單位之消費者及其家人進行騷擾之理由，該集團無法提出證據或合理理由使法官信服，頻頻遭到法官反問而無法回答。

## (三) 出席會議

1. 執法調查委員會議 (Enforcement Committee Meeting)：每週四下午舉行，開會目的在於確認案件之調查程序與內容。
2. 執法調查 ACT&NSW 分部會議 (Enforcement ACT & NSW Branch Meeting)：隔周三下午舉行，以視訊方式向 GM 報告近期工作近況。
3. 小組組員會議 (Team Meeting)：每隔周四上午舉行，組員向組長 T 報告目前工作進度與概況。
4. ACT&NSW 分部大會 (Enforcement ACT&NSW Branch Meeting)：於 10 月 19 日至 20 日舉行，距離上次召開已間隔 2 年，因 ACT 與 NSW 分部屬同一位 GM

所管理，但辦公室卻分隔兩地於坎培拉與雪梨，為增進辦公室間聯繫與交流，今年再次聚集 ACT 和 NSW 成員至坎培拉聚會。大會期間安排同仁相見歡、分享辦案經驗、人格特質測驗活動、主管與同仁對話時間等等，期能凝聚兩個辦公室同仁之工作共識。

#### (四) 與 ACCC 其他部門人員一對一談話

##### 1. 經濟學家

- (1) 對象：O 小姐
- (2) 職稱：Economic Advisor of Competition and Consumer Economic Unit
- (3) 時間：10 月 25 日上午 10 時至 11 時
- (4) 對談內容：主要瞭解 ACCC 之經濟分析與競爭案件配合情況，該會有一法律與經濟處 (Law and Economic Division)，旗下包括首席經濟學家與其領導之經濟小組 (Economic Group)、法律專家與其領導之法務小組，經濟小組中有多位經濟學家，運作方式係由個別經濟學家參與個案並提出獨立之經濟分析意見。O 小姐並表示 ACCC 中具有經濟學與法律學背景之同仁嚴重不均等，且執法同仁因案件多元化以致無法專一於特定類型案件，導致該會經濟分析訓練之困難，並以 ACCC 某一獨家交易案件說明經濟學家參與之重要性，因該案讓調查人員花費近 1 年時間與檢舉人周旋，而後 O 小姐參與後才發現獨家交易簽署的比例非常低，根本不足以排除市場競爭，最後本案中止調查簽結。對談中交流人員並分享本會經濟分析運作情形。

##### 2. 結合審查單位

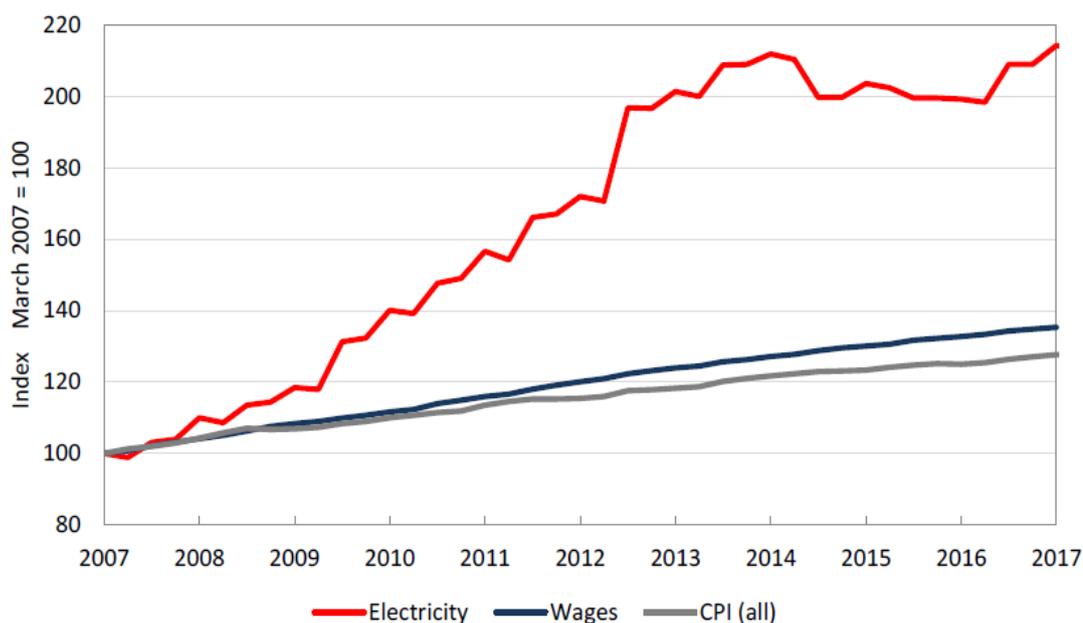
- (1) 對象：A 先生
- (2) 職稱：Investigator of Merger Investigation Branch
- (3) 時間：10 月 31 日下午 2 時 30 分至 3 時
- (4) 對談內容：主要瞭解 ACCC 結合審查之程序與評估方法。依據 CCA 第 50 條規定，當事業結合後將會或可能會顯著減損澳大利亞任何市場之競爭時，事業被禁止結合。而事業倘若欲申請結合，有以下幾種方式：
  - i. 非正式審查程序 (Informal Process)：此審查程序主要係事業請 ACCC

提供對於一結合之立場，確認該結合案是否可能顯著減損競爭。ACCC 大部分案子使用此程序，另因此方式未有法律依據，故 ACCC 不受有定審查時間限制，且 ACCC 所作決定無法讓事業免除將來被第三方控告違反第 50 條之可能。

- ii. 結合授權 (merger authorisation): 申請人向 ACCC 申請結合授權，ACCC 將評估整體經濟利益是否大於不經濟利益，以決定是否核准結合。在結合授權生效之時，申請結合事業能收購股份或資產，也可免於被 ACCC 或第三方控訴違反 CCA 第 50 條之風險。

### 3. 澳洲能源監管局 (Australia Energy Regulator, AER) 單位

- (1) 對象：W 小姐
- (2) 職稱：Director
- (3) 時間：11 月 2 日下午 2 時至 2 時 30 分
- (4) 對談內容：主要瞭解 AER 之工作項目及澳大利亞特殊之能源管制市場。AER 之職能涉及澳大利亞東部和南部能源市場，監控上游批發與下游零售市場 (wholesale and retail energy markets)，定期發布市場價格、產能供需等報告；並管制中游輸電網絡 (Energy Network)，網絡公司定期向 AER 提交其營業收入計畫，AER 會設定輸電網絡公司能夠賺取之收入上限。而近期在澳大利亞備受關注之事，係過去十年來電價上漲幅度與物價、工資嚴重不符，如下圖 2 所示，2007 年至 2017 年間，電價漲幅為 8%，為工資 (3.1%) 和消費物價指數 (2.4%) 的兩倍之多。然而 AER 僅管制中游市場，並未管制零售價格，依據 AER 調查認為電價上漲於上、中、下游市場均有可歸責性，故對 AER 來說實屬一大挑戰。



Source: ABS, Consumer Price Index 6401.0 and ABS, Wages Price index 6345.0, Australia.

圖 2 電價成長圖

#### 五、建議與心得：

- (一) ACCC 所屬業務單位並非如本會以產業別來區分，而係以功能性業務區分（如結合行為、消費者保護與限制競爭行為、聯合行為），此與我國業務單位以產業別區分大不同，又其執法並不僅限於競爭法，亦包括消費者保護議題，於辦案思考方向上亦會同時兼顧競爭與消費者保護，本會能夠有此機會與 ACCC 交流，學習不同制度與執法邏輯，實屬難得經驗。
- (二) ACCC 對於案件調查之人力配置多係以 2 至 4 人負責同一個案件之調查，相較於本會案件調查大多係以 1 人為主之情形有所不同，有時還會有跨組人員調配共同辦案，調查人員間經常召開小組討論並交換意見，往往能夠從其討論中激盪不同火花，同時亦會透過電子郵件或電話會議徵詢法律（Consumer and Competition Law Unit, CCLU）與經濟（Consumer and Competition Economic Unit, CCEU）專家之建議，作為辦案過程參考。
- (三) ACCC 在對待國外競爭法主管機關交流人員之經驗相當豐富，能夠適時提供對交流人員有所助益之資訊與學習機會，更不吝於讓交流人員參與各項會議及小組討論，本次交流人員於 ACCC 服務期間，被安排個別與資深調查人員共同處理案件

不僅瞭解其辦案流程與思維，更能藉由討論明白彼此想法上異同並相互學習；副組長更費心思安排交流人員與其他部門人員對談，以更進一步瞭解 ACCC 整體執法樣貌，此次交流時間雖短，卻獲益良多，建議本會各處室同仁未來都能爭取並把握出國機會。

(四) 交流人員於服務 ACCC 期間，承蒙「駐澳大利亞代表處經濟組」路組長與林秘書協助接送機，並對交流人員多有照顧，本次工作期間更邀請交流人員及其直屬組長、副組長餐敘，相談甚歡。建議日後交流人員赴澳洲前，基於禮貌與業務往來，先行告知外交部或經濟部之駐外單位，除生活上可適時接受照應外，並可使該單位安排協助及拜訪等相關事宜，亦可使我國駐外單位與澳洲相關政府單位進行相當程度上之交流。