

出國報告（出國類別：開會）

出席「第 17 屆東亞競爭政策高峰會議」
及「第 14 屆東亞競爭法與政策會議」
報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳志民 副主任委員

林文宏 科長

黃明超 專員

派赴國家：菲律賓馬尼拉

出國期間：111 年 9 月 27 日至 9 月 30 日

報告日期：111 年 12 月 20 日

摘要

本報告概述本會於 111 年 9 月 28 日至 29 日出席由日本公平交易委員會(Japan Fair Trade Commission)、亞洲開發銀行研究院(Asian Development Bank Institute)及菲律賓競爭委員會(Philippine Competition Commission)合辦之「第 17 屆東亞競爭政策高峰會議」及「第 14 屆東亞競爭法與政策會議」視訊會議情形,其中含各場次各國競爭法主管機關、專家、學者等報告摘要,以及本會陳副主任委員志民先生於會議中擔任報告人之報告情形,末對於本次會議參與情形提出心得及建議。

目錄

壹、會議目的.....	1
貳、會議過程.....	1
一、第 17 屆東亞競爭政策高峰會議重點.....	1
二、第 14 屆東亞競爭法與政策會議重點.....	5
參、心得與建議.....	7
附錄：	
第 17 屆東亞競爭政策高峰會議議程	
第 14 屆東亞競爭法與政策會議議程	

壹、 會議目的

「東亞競爭政策高峰會議」(East Asia Top Level Officials' Meeting on Competition Policy, 下稱東亞峰會)始於 2005 年,由日本公平交易委員會(Japan Fair Trade Commission, JFTC)主導,亞洲開發銀行研究院(Asian Development Bank Institute, ADBI)協辦,每年於東亞主要城市舉行會議,邀集東亞地區(包括我國、韓國、中國大陸、越南、印尼、泰國、菲律賓、新加坡、蒙古、馬來西亞等國)以及澳洲、紐西蘭等國家競爭法主管機關首長或高階官員,討論東亞區域競爭法及政策相關議題,此一會議僅開放競爭法主管機關及相關公務機關參加,旨在檢視東亞各國近年來競爭政策與法律之發展,以強化區域內經濟體間執法之合作。我國自第 1 屆東亞峰會起即獲邀請參與,並循 APEC 模式以中華臺北(Chinese Taipei)名稱與會。本會除 2007 年越南舉辦之會議因故未出席外,大多由本會首長或副首長親自率團與會。東亞峰會於 2020 年新冠肺炎疫情期間停辦,2021 年改以視訊會議方式進行,本(17)屆是疫情以來首次恢復以實體方式舉辦。

「東亞競爭法與政策會議」(East Asia Conference on Competition Law and Policy, 下稱 EAC 會議)依例緊接東亞峰會舉行,此一會議為提供東亞政府官員、企業領袖、競爭法專家及學者對本區域新興競爭問題進行聯繫及交換意見之公開會議。本(14)屆 EAC 會議亦是自 2020 年以來首次恢復以實體方式舉辦。

貳、 會議過程

一、第 17 屆東亞峰會重點

本屆東亞峰會由菲律賓競爭委員會(Philippine Competition Commission, PCC)代理主委 Johannes Benjamin Bernabe 先生、JFTC 委員山本和史(Takashi Yamamoto)先生,以及 ADBI 院長園部哲史(Sonobe Tetsushi)先生致開幕詞,本會議主要討論疫情後之競爭政策發展趨勢、東亞區域整合、公共採購,以及涉及新創結合等相關競爭議題,會議參與者包含來自東南亞國協、香港、日本、韓國、澳洲、紐西蘭及我國等地競爭法主管機關之高階官員與會,會議過程如次:

(一)第 1 場次議程為「國家競爭法與政策之最新發展與趨勢-競爭法主管機關在因應經濟衝擊時的角色」,主持人為 PCC 經濟辦公室處長 Benjamin Radoc, Jr.先生,內容略以:

- 1、韓國公平交易委員會（Korea Fair Trade Commission, KFTC）委員 Chung Jin-Wook 先生以美國在 1930 年代經濟大蕭條時所採取的措施為例，說明當時美國政府以產業復甦政策優先而暫停競爭法執法，導致市場集中化及獨占的情況。KFTC 認為在面臨新冠肺炎疫情時，降低競爭法執法強度將影響中長期的經濟復甦，故聚焦在 KFTC 本身的職權行使，並提出相關執法措施，包括：促進市場競爭（消除法規的不確定性及優化結合審查流程）、嚴厲取締違法業者（偵辦濫用市場優勢地位的業者、密切監控民生相關產業的市場競爭及圍標行為等）、提供中小企業公平的競爭環境（確保中小企業取得合理的成本及根除大企業的不公平措施），以及為消費者保護創造公平的交易（避免消費者在新型態的數位交易中受到損害，以及關閉會造成嚴重損失的安全漏洞）。此外，KFTC 亦於其他政府機關實施可能影響市場競爭的措施前，進行事前諮商及競爭影響評估。
- 2、JFTC 委員山本和史先生報告日本近年來因為新冠肺炎與俄羅斯/烏克蘭衝突等事件影響，面臨失業率增加、原物料價格上漲等經濟危機。JFTC 的因應方式是透過主動積極的執法與倡議提升競爭政策執行成效（如：對 Apple 公司的調查、對行動電話及數位產業進行市場研究等）、致力發展數位相關產業之法規（如：與其他政府機關進行跨部門合作、研議制定事前管制規範等），以及促進中小企業在成本及價格上的競爭力等措施，以消除自由與公平競爭的障礙。
- 3、印尼競爭委員會（Indonesia Competition Commission, ICC）公共關係暨合作局局長 Deswin Nur 先生表示，在面臨經濟衝擊時，印尼政府的政策優先考量是透過直接或間接補貼的方式維持該國社會大眾的購買能力，並確保該國食品供給無虞及價格穩定。ICC 在此期間除繼續為其他政府機關提出政策建議外，亦配合政府政策調整執法強度，例如：放寬對於寬恕政策與政府採購價格設定的認定標準，以及延長結合申報的期限等。此外，ICC 亦協助政府透過數位平臺為民眾提供進行職前訓練，並維持蒜頭、食用油品等相關市場的供需與競爭。ICC 建議應避免出現少數人同時身兼數家國營事業之高階主管，以免產生限制競爭行為的疑慮。與此同時，ICC 仍持續針對數位平臺進行執法，並制定若干措施，協助中小企業進行公平的競爭。
- 4、本會陳副主任委員志民先生分享我國執法經驗，本會在新冠肺炎疫情期間主動與其他機關配合，查察市場是否出現操縱價格之聯合壟斷行為，如本會處分之進口干貝聯合行為案。在促進市場競爭方面，本會體認疫情期間餐飲外送平臺的重要性，爰不禁止外送平臺與連鎖便利商店間的多角化結合，以增進餐飲外送平臺市場之競爭。另在競爭政策方面，本會目前刻正草擬數位經濟競爭政策白皮書，預計在今（2022）年底對外公布，此外，亦針對跨國大型數位平臺進

行市場研究，以瞭解其對我國市場的影響。而我國為因應疫情的執法主要可分成 3 種類型：首先是在不違反既有法規架構下的案件，如保全業者間的跨區聯合行為案，及台肥公司被檢舉排除市場競爭案等；其次是本會透過倡議成功影響其他機關政策方向的案件，如金管會針對防疫保單所訂定之非強制性指引；最後是有違競爭法規定但係為因應緊急防疫需求所制訂之措施，如成立口罩國家隊等介入市場競爭與資源配置之情況。干預市場競爭之政策措施在疫情結束後如何退場之問題，將會是各競爭法主管機關未來面臨的挑戰。

(二) 第 2 場次議程為「競爭政策與東亞區域整合」，主持人為新加坡競爭及消費者委員會 (Competition and Consumer Commission Singapore, CCCS) 執行長 Sia Aik Kor 女士，內容略以：

- 1、柬埔寨商務部消費者保護競爭與反詐欺處處長 Phan Oun 先生表示，隨著跨國平臺與數位經濟的興起，一些競爭議題也應運而生，故需透過區域整合來處理跨國限制競爭問題，並授權競爭法主管機關簽訂雙邊或多邊協定。各會員國之競爭法主管機關間透過相同之法律上基礎 (legal basis)，消除彼此間之法律障礙，將有利機敏資訊的分享，並應兼顧各國在資源與時間等條件上的差異，特別是開發中國家缺乏處理相關競爭議題所需的人力資源。而參與東南亞國協競爭架構協定 (ASEAN Framework Agreement on Competition, AFAC) 可協助東國在與其他東南亞國協國家於競爭法的合作上更加密切。
- 2、PCC 代理主委 Bernabe 先生表示，菲國為回應日益增加的跨國限制競爭案件所採取的措施包括：強化科技執法的能力、與其他國家的競爭法主管機關合作 (如簽訂 MOU 及參與國際組織)、進行倡議以提高事業對於競爭法與政策的認知與瞭解，以及重新檢視法規等。PCC 並分享在與其他國家簽訂 AFAC 時，為制定目標與衡平各方意見的經驗。此外，在與區域全面經濟夥伴協定 (RCEP) 整合方面，為使菲國競爭法 (PCA) 與 RCEP 的競爭專章規定相符，如何在 PCA 的架構下精簡菲國的相關規定，是與 RCEP 整合的首要課題。最後，跨國執法可採行的措施包括：人員交換、研究合作、能力建構、實習與借調、資訊分享，以及各機關間的案件通報等。
- 3、泰國競爭委員會 (Trade Competition Commission of Thailand, TCCT) 委員 Raksagecha Chaechai 先生表示，各國競爭法主管機關在處理跨國限制競爭及濫用市場地位案件時，除根據各機關之職權進行執法外，亦應與其他國家交流，並在國內加強競爭倡議與法遵的宣導，以促進利害關係人對於競爭法的瞭解，而國際間的技术援助將有助該國處理跨國案件。此外，競爭法主管機關應經常檢視及修訂競爭政策與法規，以因應當前不斷變化之經濟環境，如平臺經濟等。

而在內國法規與 RCEP 等區域協定間的調和方面，C 委員表示 TCCT 雖為獨立機關，但仍需兼顧其他經濟發展之施政目標。

(三) 第 3 場次議程為「競爭與公共採購」，主持人為 PCC 競爭執法辦公室代理第 4 處處長 Christian De Los Santos 先生，內容略以：

- 1、香港競爭委員會 (Hong Kong Competition Commission, HKCC) 執行長 Rasul Butt 先生表示，HKCC 在處理公開招標有關之限制競爭行為時，其執法重點在密切關注與公共財政及政府契約有關的圍標行為，並增進公共採購人員偵測圍標行為的能力，避免公共採購的過程中出現圍標的狀況。另外，為避免公共採購案的條件與過程有扭曲市場競爭的疑慮，HKCC 應有責任教育公共採購人員公開招標對市場競爭可能產生的影響。
- 2、CCCS 執行長 Sia 女士分享 CCCS 為預防公共採購之圍標行為所採取的相關措施。首先，在招標案件的設計方面，可透過市場調查瞭解供應商、商品、價格等市場狀況，減少不必要的投標限制以吸引更多業者參與，並將標案的需求與規格明確化、具體化。其次，要求參與投標之業者報告與其他競爭者間的關係，並告知涉及圍標行為的相關罰則。最後，可觀察在投標的過程中是否出現圍標的信號，如：業者出具的投標內容、郵寄或電郵地址是否相似等。CCCS 也開發偵測圍標及比對文件相似度的工具，以協助主管機關偵測圍標行為。
- 3、馬來西亞競爭委員會 (Malaysia Competition Commission, MyCC) 商業與經濟處代理處長 Ismail Faruqi Abdullah 先生報告近年來馬國圍標案件數量有逐漸增加之趨勢，MyCC 的因應措施包括：與其他政府機關建立夥伴關係、持續與公眾及利害關係人保持聯繫、與馬國反貪污委員會簽訂 MOU、訂定圍標案件優先處理原則，以及使用圍標偵測工具等。MyCC 並為政府機關提出預防圍標行為之最佳實踐，包括：在設計投標案件前先知會相關單位、儘可能提高參與投標業者的數量、有效地避免參與投標者間的聯繫、慎選評估及獎勵招標的標準，以及提高業者對圍標行為違法的認知等。

(四) 第 4 場次議程為「涉及新創競爭之結合」，主持人為 PCC 併購辦公室第 3 處處長 Lianne Medina 女士，內容略以：

- 1、JFTC 併購資深官員鈴木健太 (Kenta Suzuki) 先生表示，競爭法主管機關在處理與新創有關之結合案時，主要的挑戰來自察覺到相關案件的發生，以及結合審查的分析工具。JFTC 的因應措施包括：修正結合審查處理原則、增加 JFTC 結合部門的員工人數、針對內部文件的取得制定新的指導原則、在第 1 階段的

結合審查過程中納入公開諮詢，以及僱用數位分析專家等。JFTC 近年來已處理數件相關結合案件，涵蓋製藥、數位支付、再生能源、網路安全等產業，JFTC 並建議應增進結合審查團隊的能力，以及結合後的分析與國際合作等。

- 2、越南競爭與消費者局 (Vietnam Competition and Consumer Authority, VCCA) 結合管制部門調查官 Hang Van Phan 女士分享 VCCA 近年來處理數位市場、再生能源市場及製藥產業等結合案之經驗。VCCA 認為，目前較難評估新創事業未來的市場競爭及潛在的限制競爭狀況，且傳統的市占率衡量方式難以適用在新創市場上。競爭法主管機關需與相關產業的主管機關合作，並進行市場調查與研究，以便對於相關市場有更深入的了解。VCCA 的因應方式是透過參與研討會、進行教育訓練，以及接受他國競爭法主管機關（如 JFTC）的技術援助等方式，積極培養處理相關案件所需的人才。最後是訂定與新創事業結合審查有關的指導原則，使結合審查過程透明化，並使機關內部的執法具有一致性。
- 3、PCC 結合辦公室第 4 處處長 Krystal Lyn Uy 女士表示，PCC 迄今曾處理與數位市場有關的結合案包括：數位支付服務市場之支付寶/GCash 結合案，以及線上叫車平臺市場之 Uber/Grab 結合案等。PCC 已著手瞭解與新創競爭有關之結合議題（或稱殺手併購），並認為相關案件最主要的挑戰，來自無法確定該新創事業的未來是否能成為既有業者的競爭者，因為可資評估的資料無法在結合當下取得。為此 PCC 針對數位平臺與電子商務等市場進行市場研究（market study），並著手設計數位市場的結合審查架構，包括結合通報門檻、市場界定與損害理論等。

二、第 14 屆 EAC 會議重點

本屆 EAC 會議由 PCC 委員 Emerson Aquende 先生、JFTC 委員山本和史先生，以及 ADBI 院長園部哲史先生致開幕詞，本會議主要討論永續發展法規對競爭政策的影響，以及競爭政策與隱私法的連結等相關議題，會議過程如次：

(一) 第 1 場次議程為「永續發展法規對競爭政策的影響」，主持人為 PCC 經濟辦公室第 4 處處長 Benjamin Radoc, Jr. 先生，內容略以：

- 1、紐西蘭商業委員會 (New Zealand Commerce Commission, NZCC) 競爭調查經理 Ritchie Hutton 先生表示，競爭可驅使事業從事創新、增進商品與服務的品質以滿足消費者的偏好，而競爭法的目的在避免損害市場競爭的行為發生。事業提供具永續發展的商品不僅有助提升整體社會福利，也能獲得消費者的認同，達到促進消費的目的，故永續發展同時涉及競爭政策與消費者保護等議題。競

爭法應思考如何處理事業間有助永續發展的聯合行為，如合作改良商品的品質、減少不必要的包裝以降低成本，或是為因應氣候變遷的措施等。NZCC 的作法是針對相關聯合行為的申請進行公眾利益檢測（public benefit test），以確保該聯合行為提升之整體利益大於限制競爭之不利益。NZCC 也發布相關的指導原則供大眾遵循，並與環境有關之政府機關合作，使永續發展與競爭法間的議題能廣為各界瞭解。

- 2、印尼 ICC 公共關係暨合作局局長 Deswin Nur 先生表示，永續發展的政策目標往往會與競爭法相衝突，且可能造成預期外的產業轉型，因此競爭法主管機關應及早因應。印尼政府的目標是在 2060 年達到淨零排放的政策目標，然而轉型到綠色經濟的成本不貲，非中小企業所能負擔，致可能形成競爭上的劣勢。競爭法主管機關在這過程中應維持市場的競爭環境，避免優勢廠商假借永續發展的名義濫用其市場力。為此，ICC 需主動為其他政府機關提供政策建議，以及提出明確的指導原則，並排除技術標準產品的聯合行為在競爭法上的適用。
- 3、Mori Hamada & Matsumoto 法律事務所合夥人高宮熊介（Yusuke Takamiya）先生表示，目前日本的獨占禁止法（Antimonopoly Law）並無直接與環境議題有關的規定，然該法之指導原則規定，倘事業間為降低回收再生（recycling）成本之目的所為之聯合行為，在該當成本占產品售價比例較小的情況下，所生違法的可能較低。此外，該指導原則亦指出，同業公會基於社會與公共所需之目的，所訂定的自願性合理標準，以及業者間針對環境與安全等外部性因素，所進行的聯合研發行為等，在衡酌對消費者的損害及事業經營的合理性等因素下，相關行為不必然違法。

(二) 第 2 場次議程為「競爭政策與隱私法的連結」，主持人為菲律賓大學法學院（University of the Philippines College of Law）競爭法與政策學程主任 Gwen Grecia-De Vera 女士，內容略以：

- 1、澳洲競爭及消費者委員會（Australia Competition and Consumer Commission, ACCC）執行長 Scott Gregson 先生表示，數位市場中的競爭、消費者與隱私議題之間同時存在綜效（synergy）與衝突（tension）的關係，根據 ACCC 自 2019 年以來進行的數位平臺市場研究報告結果，數位平臺具有很強的網路效應、規模/範疇經濟，以及高度沉默與轉換成本等特徵。數據是數位平臺的重要資源，優勢平臺濫用數據的態樣包括：自我偏好、搭售、獨家銷售、對消費者缺乏透明度與爭議解決機制、拒絕數據的移轉與使用等。為解決這方面的問題，ACCC 係與澳洲其他政府機關合作，定期討論並交換資訊，並進行相關議題的研究與

倡議。近年來，ACCC 已陸續針對 Google 與 Meta (Facebook)等跨國大型數位平台進行相關執法行動。

- 2、MyCC 委員 Nasarudin Abdul Rahman 先生報告馬國競爭法 (Competition Law) 與馬國個人資料保護法 (Personal Data Protection Act, 下稱個資法) 之間的異同, 競爭法在追求經濟效率、創新與消費者福利, 防止事業透過其市場力進行數據控制、提高參進障礙等限制競爭行為; 個資法著重在資料的處理, 以及業者使用個資是否逾越消費者授權的範圍等, 惟此 2 法都在追求消費者個資使用的合法、公平、合理與透明性。
- 3、菲律賓國家隱私委員會 (National Privacy Commission) 隱私政策辦公室科長 Ivy Sotto 女士報告數據相關議題, S 女士表示數據是數位經濟時代競爭力差異的來源, 根據 Temple 大學的報告指出, 競爭與數據隱私共同關注的焦點在數據可攜性 (data portability) 及消費者對個資的掌握, 其中數據可攜性可促進以數據驅動的市場競爭, 降低消費者移轉服務時的障礙; 而消費者對個資的掌握決定數位平臺所能取得的數據多寡, 進而影響到數位服務與隱私揭露的問題。根據菲國個資法的規定, 個資需在自由、充分告知、特定範圍, 及出於自願的情況下提供。此外, 數據是平臺提升服務品質的重要參數, 而競爭法主管機關在結合審查的過程中應一併考量數據、隱私、濫用市場力取得未經授權的個資、數據可互相操作性 (interoperability) 與可接近性 (accessibility), 以及相關補救措施等議題。

參、心得與建議

- 一、本屆東亞峰會及 EAC 會議主要參與國家包含東南亞國協、日本、韓國、澳洲、紐西蘭等國, 其中東南亞國協為近年來最受矚目之新興經濟發展區域, 而日、韓、紐、澳是我國在環太平洋地區重要之經貿夥伴。本會在會議期間除與上開國家之競爭法主管機關代表進行交流外, 並與日本 JFTC 委員及菲律賓 PCC 代理主任委員等高階官員進行雙邊會談, 會議成果豐碩, 有助增進我國與亞太地區國家間之執法交流合作。
- 二、東亞峰會與 EAC 會議各場次討論的議題, 係當前亞太地區競爭法主管機關的施政重點, 故藉由會議的參與, 不只可與其他國家交流相關議題的因應措施與未來政策方向, 並可向其他國家分享我國的執法經驗與施政成果, 有助提升我國在亞太及東南亞地區的影響力。
- 三、本屆東亞峰會及 EAC 會議係自 2020 年新冠肺炎疫情流行以來首次恢復以實體方式舉辦, 本會在兼顧國內防疫措施與拓展國際外交空間等政策要求下, 由副主任委員率團參與本屆會議並爭取於會議中分享我國的執法經驗, 建議未來亦能積極

參與相關會議，並就適當主題積極參與報告或討論，以助提升我國在競爭法領域的能見度。