

出國報告（出國類別：開會）

出席 2023 年 6 月經濟合作暨發展組織
（OECD）競爭委員會例會報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳志民副主任委員

陳淑芳視察

吳佳蓁專員

赴派國家/地區：法國巴黎

出國期間：112 年 6 月 11 日至 6 月 18 日

報告日期：112 年 9 月 15 日

摘要

經濟合作暨發展組織（OECD）於 1961 年 9 月成立，我國於 2002 年 1 月 1 日正式成為 OECD「競爭委員會」一般觀察員（regular observer，自 2013 年 5 月起改稱「參與者」participants）後，即固定派員出席該委員會會議。本次例會共分為 6 月 12 日「第二工作小組-競爭與管制」（WP2）、6 月 13 日「第三工作小組-合作及執法」（WP3），以及 6 月 14 日至 16 日「競爭委員會」（CC）等 3 場會議，主要討論議題包括「競爭法干預利益之評估與溝通」、「有效寬恕政策之未來：促進偵測與遏止」、「競爭與創新間關係」、「演算法之競爭」、「消費者福利標準—與替代標準相比之優缺點」、「循環經濟之競爭」、「數位結合之損害理論」等範疇。本次例會由本會陳志民副主任委員率團出席，共計提交 2 篇書面報告以及 2022 年競爭政策年報，積極分享我國競爭法執法經驗。

目次

壹、參與會議之緣起、目的及各會議與會人員.....	1
貳、「第二工作小組-競爭與管制」(WP2)會議重點.....	2
參、「第三工作小組-合作與執法」(WP3)會議重點.....	8
肆、「競爭委員會」(CC)會議重點.....	14
伍、心得與建議.....	25

附錄：

- 「第二工作小組-競爭與管制」(WP2)會議議程
- 「第三工作小組-合作與執法」(WP3)會議議程
- 「競爭委員會」(CC)會議議程
- 「競爭法干預利益之評估與溝通」我國書面報告
- 「數位結合之損害理論」我國書面報告
- 「2022年競爭政策年報」

壹、參與會議之緣起、目的及各會議與會人員

一、OECD「競爭委員會」及相關工作小組

經濟合作暨發展組織（OECD）於 1961 年 9 月成立，其成立宗旨在支持個別會員國之經濟體獲致最大可能之永續經濟成長、就業、提升生活水準、維護金融穩定、協助其他國家經濟發展、促進全球經濟發展等。OECD 目前共有 38 個會員國，包括澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、捷克共和國、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、韓國、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克共和國、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國。

OECD 除理事會及秘書處外，並設有各專業委員會（Committee）。「競爭委員會」（Competition Committee, CC）係源於 1961 年成立之「限制性商業行為專家委員會」，1991 年改名為「競爭法暨政策委員會」（Competition Law and Policy Committee），2001 年再更名為「競爭委員會」，其下轄「第二工作小組-競爭與管制」（Working Party No. 2 on Competition and Regulation, WP2）及「第三工作小組-合作與執法」（Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement, WP3）等共 2 個工作小組。「競爭委員會」與 WP2、WP3 每年定期於法國巴黎 OECD 總部召開 2 次會議，主要討論競爭政策及競爭法之制定及執法方向與技巧，以促進執法活動之國際化及促進各國各項政策及法規之透明化，並制定競爭法執行之最佳措施，促進各國之執法合作並對開發中國家進行能力建置。「競爭委員會」2023 年度例會分別於 6 月及 12 月舉行，本次 6 月例會係於 6 月 12 日至 6 月 16 日間召開。

我國於 2002 年 1 月 1 日正式成為 OECD「競爭委員會」一般觀察員（regular observer，自 2013 年 5 月起改稱「參與者」participant）後，即固定派員出席該委員會會議。本會參與「競爭委員會」相關會議活動，除可與歐美國家直接進行密切互動、交換意見，強化彼此間交流合作外，亦有助於各國對我國競爭政策或競爭法執行成效之瞭解以及對我國執法面向的建議，且在競爭政策議題上，參與相關會議得使我國從遊戲規則的追隨者成為遊戲規則的制定者，此對提升我國國際地位助益頗鉅。

本次出席會議人員共計包括 38 個 OECD 會員國、巴西與羅馬尼亞等 2 個準會員國（associates），以及歐盟執委會競爭總署、工商諮詢委員會（BIAC

，現更名為 Business at OECD)、歐洲消費者聯盟 (BEUC) 等代表，以及「競爭委員會」參與者，包括我國、阿根廷、保加利亞、克羅埃西亞、埃及、印度、哈薩克、馬爾他、秘魯、南非、烏克蘭、新加坡等競爭法主管機關代表與會。

二、本會出席會議人員

本次例會共分為 6 月 12 日「第二工作小組-競爭與管制」(WP2)、6 月 13 日「第三工作小組-合作及執法」(WP3)，以及 6 月 14 日至 6 月 16 日「競爭委員會」(CC) 等 3 場會議，我國由本會陳志民副主任委員率綜合規劃處陳淑芳視察，以及服務業競爭處吳佳蓁專員出席本次會議。

貳、「第二工作小組-競爭與管制」(WP2) 會議重點

6 月 12 日 WP2 舉行第 75 次會議，主席為前任義大利競爭委員會研究與組織關係處處長 Alberto Heimler 先生，會議情形重點摘要如次。

一、討論「競爭中立工具箱」(Discussion on Competitive Neutrality Toolkit)

(一) 秘書處依據 2022 年 11 月 WP2 例會之討論結果，更新競爭中立工具箱草案。有鑑於該工具箱除導論外，主要涵蓋競爭法與執法、監管架構、公共採購、政府補助、公共服務義務等專章。為使該工具箱更臻完善，本次秘書處依各國意見新增評估方法 (Methodology) 並補充公共採購等專章內容後進行簡報，請各國於本年 9 月 30 日前提供相關意見、建議以及範例，以利秘書處再為研析。

(二) OECD 貿易與農業處 (Trade and Agriculture Directorate) 代表簡述該處對於產業補貼及國營事業 (SOEs) 所進行之調查以及其與公平競爭之關聯，並發現政府在鋁、鋼鐵與造船等重工業領域握有大量所有權，且政府所有權與事業獲補貼金額間具有相當關聯性。

(三) OECD 國營事業及民營化措施工作小組 (Working Party on State Ownership and Privatisation Practices) 則是受邀簡報 OECD 國營事業公司治理處理原則 (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) 之修訂情形，提供與會各國參考。另澳洲新南威爾斯大學私法與商法學院教授 Deborah Healey 女士表示贊同 OECD 目前研擬之方向，並簡介澳洲於個案運用競爭中立工具箱之相關評估經驗。

二、簡報「競爭與監管之試驗與自然實驗」(Presentations on Trials and Natural

Experiments in Competition and Regulation)

- (一) 本場次係探討與消費者有關之矯正措施在實施前所進行之隨機控制試驗 (Randomised Controlled Trials, RCTs) 以及自然實驗 (Natural Experiments) 之經驗及優缺點。本場次僅土耳其競爭局提出書面報告，大會並邀請 Compass Lexecon 公司執行副總 John Davies 先生、歐盟執委會競爭總署資深經濟學家 Gábor Koltay 先生、英國金融行為署競爭長 Graeme Reynolds 先生及義大利 Bocconi 大學經濟學教授 Francesco Decarolis 先生與會進行討論。
- (二) Compass Lexecon 公司執行副總 John Davies 先生以「於濫用市場優勢地位之申訴案件中使用隨機控制試驗」(The Use of Randomized Control Trials in an Abuse of Dominance Complaint) 為題，發表相關見解。
1. D 氏主要說明 Spotify 向歐盟執委會針對蘋果公司 App Store 之應用程式內購買 (in-app purchase) 及反導引條款 (anti-steering provisions) 等機制所提申訴案，進行之隨機控制試驗。
 2. 該隨機控制試驗涉及 600,000 個用戶之真實使用狀況並持續追蹤 6 個月，透過 2 種情境觀察消費者反應：(1) 隨機使 10% 之 Android 用戶下載具有類似 Apple iOS 限制之 Spotify app，阻止其升級到進階版本；(2) 其餘 90% 用戶則下載普通的 Android 版本，無該等限制。
 3. 此項試驗針對該 2 生態系統之用戶，分析升級到進階版本的轉換率，結果顯示 Android 體驗者 (12~13%) 與 iOS 體驗者 (10%) 二者間具有顯著差異，反映蘋果公司採取之相關限制導致 20~25% 之差異。該試驗結果已提交歐盟執委會參考。
 4. D 氏認為蘋果公司可能不會爭執該試驗結果，但會對其經濟意義持不同意見。相對於實際市場資料可能具有統計分析上之爭議，隨機試驗清楚且簡單之設計較無類似疑慮，且大樣本已提供統計學上之顯著性。相關資訊不但可作為價格等競爭相關變數之證據，對於損害理論與矯正措施之設計亦有幫助。
- (三) 歐盟執委會競爭總署資深經濟學家 Gábor Koltay 先生主要就「反托拉斯之實驗」(Experiments in Antitrust) 分享 2 個案例經驗。
1. 第 1 個案例係歐盟 Google Shopping 案，主要涉及 Google 搜尋結果中將特定購物項目顯示於較優位置或排序，歐盟執委會的實驗設計針對購物

項目進行控制，結果顯示系爭行為導致競爭者之一般流量及廣告流量均告減少。對於複雜案件之實驗設計往往相當困難，本案爭議之處在於未能擁有足夠資訊控制無法觀察之變項，例如隨機性是針對用戶進行，惟可能導致不相關之搜尋標的也被納入實驗範圍內。

2. 第 2 個案例 K 氏則是簡要說明 Amazon 市集之黃金購物車 (Buy Box) 與 Prime 服務計畫。本案經 Amazon 提出相關承諾後已於去²⁰²²(~~111~~)年 12 月與歐盟達成和解，在 Amazon 承諾項目中，包括應提供相關矯正措施有效性之實驗資料，歐盟執委會並有權要求檢視該承諾實施期及其後 12 個月間之實驗資料，以作為 Amazon 所提相關承諾執行成效之證明。

(四) 日本

1. 有關 2020 年 Z Holdings 與 Line 公司結合案涉及條碼支付服務，由於無法取得結構評估所需資料，參與結合事業則改以自然實驗法，透過 2019 年 10 月 5 日之現金回饋活動，論證市場競爭之激烈程度：假若市場為激烈競爭，活動導致一方使用量增加，則他方競爭者的使用量將會下降。
2. 本案經迴歸分析並計算轉換率，結果顯示相關業者間之競爭壓力不大，再輔以其他事證進行分析後，本案最終並未實施結構性矯正措施。
3. 自然實驗在時間限制下為競爭分析之強大工具，如能使用迴歸分析、斷點設計、雙差法 (Difference in Difference) 等較為複雜之分析方法將會更有助益。預計隨機控制試驗與自然實驗將對日本競爭政策日漸重要，日本未來將會持續探索其於市場研究、矯正評估及事後審查之用途。

(五) 土耳其

以調查 Google Adwords 案為例，當土耳其競爭局 (Turkish Competition Authority, TCA) 認為需要向事業實施與消費者有關之矯正措施時，TCA 僅需決定救濟之標準，供案關事業設計具體之矯正措施，並提供事證向 TCA 說明該等矯正措施之有效性。自然實驗雖為可信度較高之證據，惟需投入相當時間與資源，故 TCA 通常會參考事業提交之相關測試結果，再輔以其他參考文獻與資料，據以評估事業所提矯正措施之有效性。

三、「競爭法干預利益之評估與溝通」圓桌會議 (Roundtable on Assessment and Communication of the Benefits of Competition Interventions)

- (一) 競爭法主管機關公布之報告包括干預次數與罰鍰金額、結合管制及/或處分限制競爭違法行為決定等為消費者帶來預期利益之評估結果。本場次係

由競爭法主管機關探究競爭倡議所為溝通策略、目標與工具，以及競爭評估之方法論等內容。包括本會在內共計 27 個競爭法主管機關提交書面報告，大會並邀請溝通專家 Padraic Convery 先生、美國喬治華盛頓大學法學教授兼競爭法中心主任 William Kovacic 先生、比利時布魯塞爾自由大學教授 Fabienne Ilzkovitz 女士與會進行討論。

(二) 美國喬治華盛頓大學法學教授兼競爭法中心主任 William Kovacic 先生

1. 在制定溝通策略時，需要考慮欲溝通之內部（諸如委員會、執法單位、政策規劃單位、個別職員等）與外部（例如事業、律師、法院、媒體與智庫等）等不同對象，因為每個溝通對象之需求與關注重點皆有所不同，因此不同的溝通對象應適用不同的溝通策略。
2. K 氏認為競爭法主管機關進行溝通之目的及其重要性，不外乎釐清競爭法主管機關之目標與方法、獲取公眾支持、達成預算目標並獲支持修法、提升合法性、建立競爭法主管機關之品牌形象等，特別是機關形象之建立，將影響法院對主管機關之尊重，並有助機關倡議以及事業遵法。
3. 與各界進行溝通時，競爭法主管機關應有意義地揭露明確之政策方針、辦理例行公眾諮詢、對所作決定提供充分說明，並評估實際成果。再者，競爭法主管機關應與產業主管機關、媒體、專業社群、市民團體、學術社群等建立規律之合作與諮詢關係，並與具有敵意的團體進行溝通。每次之溝通資料皆須與競爭法主管機關之優先事項與目標一致，以發揮溝通效果。

(三) 布魯塞爾自由大學經濟學教授 Fabienne Ilzkovitz 女士則以「競爭政策總體經濟效果之經濟評價」(Economic Evaluation of Macroeconomic Effects of Competition Policy) 為題，分享相關觀點。

1. 競爭法執法之經濟效果涵蓋分配效率、生產效率及創新，並透過價格與成本之降低傳遞至整體經濟，一般常用之評估方法包括客戶節流法與總體模型法。
2. 客戶節流法 (Customer Savings Approach)：係透過競爭法執法所導致之價格下降、影響市場之大小及所生影響之估計期間等進行評估。本方法主要聚焦在受到競爭政策直接影響之市場的價格效果，優點在於其與 OECD 之指導原則大致相符，且方法簡單、穩定、透明，可進行跨時間比較。此外，相對於總體模型法，其使用之假設較為保守，傾向低估競

爭政策干預之效益。

3. 總體模型法 (Macro-Modelling Approach): 使用 Quest 3 總體經濟模型進行模擬，評估競爭政策透過價格降低、需求增加、產能與投資以及生產力上升，乃至於最終導致對國內生產毛額 (GDP) 與就業之增加。本法透過較多假設估計直接之降價效果以及間接之阻卻效果，但未估計競爭政策透過生產效率與創新所生之效果，後者有待未來研究加以補足。
4. I 教授最末指出，為提高溝通策略之可信度，需要有關競爭政策效益的可靠證據，若能更新相關數據，則能更為精確進行總體經濟計算，克服客戶節流法之限制。

(四) 加拿大

1. 加拿大競爭局對於內部及外部溝通皆優先使用淺顯易懂之語言 (plain language)，並使用閱讀舒適度衡量指標「弗萊許適讀性尺度」(Flesch Reading Ease Score) 與「弗萊許-金卡德等級」(Flesch-Kincaid Grade Level) 以及透過演算法測量文件內容之複雜性。
2. 由於加拿大同時將英語與法語列為其官方語言，為瞭解進行雙語溝通時是否具有窒礙難行之處，加拿大競爭局曾對先前發布之資料委託外部審查，結果並不理想，進而促使該局隨後開始採取平易語言，由受過深度白話訓練之人員負責將先前較為專業用語之文件，轉化為較為簡易且大眾易於理解之內容。

(五) 西班牙

1. 西班牙國家市場及競爭委員會 (CNMC) 在 2020 年至 2022 年間執行「西班牙競爭倡議與市場統一改革之影響」計畫，目標在於分析其所提供政策建議之遵循度，以及研發競爭倡議活動對於經濟影響之評估方法，並將其應用於特定案例。該計畫近來獲得 Concurrences 所頒發「最佳軟性法」(The Best Soft Law) 類別之獎項。
2. CNMC 於 2013 至 2019 年間發布之倡議內容，整體而言，該委員會提供之相關建言已有 60% 以上獲得落實。CNMC 將「OECD 競爭評估工具箱」之分析方法，應用於西國 12 個不同市場之個案，並將價格、就業等因素納入考量後，顯示相關經濟影響總計超過 20 億歐元。
3. 惟競爭法主管機關倡議成效之評估方法仍具相關限制，係因倡議之性質與執法有所不同，難以確定特定之法規調整與競爭法主管機關之倡議間

是否確具因果關係。

(六) 烏克蘭

1. 即使在戰爭時期，公共採購之競爭狀況也很重要。烏克蘭在戰爭初期有許多豁免競標程序之例外，雖然較為快速，但採購結果對於政府預算以及整體經濟皆產生負面影響，故隨後刪減例外範圍，並將此等例外事項限定於軍事用途採購。
2. 由於戰時資訊流通受限，該國與其媒體合作，公開相關案例資訊、促進公共認知，已成功阻止違法者投標、得標，或使其放棄參與標案。

七
(六) 我國

1. 本會近來向公眾與事業進行競爭倡議時採取許多新興措施，包括快速將本會之行政決定公布上網，並不時將本會執法活動上傳 YouTube 等社群媒體。另外本會於委員會議開會前事先向媒體預告即將審議之特定案件，並於作成決定後立即發布新聞稿。依據本會針對事業與媒體之相關滿意度調查中，對於前開資訊分享方式獲得高度滿意。
2. 有關本會透過新興方式向公眾傳達理念之相關範例：
 - (1) 本會向事業與利害關係人傳達遵法訊息之獨特方式，乃係於某次舉辦寬恕政策相關議題研討會中，邀請曾於美國被控違反競爭法之經理人與會分享親身訴訟經歷。起初本會認為經理人接受該邀請之可能性不高，惟終獲某位經理人同意分享在美國服刑之經驗。由於該研討會使與會人員獲得與他國競爭法主管機關進行訴訟之第一手資訊，爰獲與會人員 100% 之滿意度。
 - (2) 本會去~~(111)~~²⁰²²年 12 月正式發布「數位經濟競爭政策白皮書」之前，亦舉辦一系列座談會並將相關資訊上網公布，以尋求公眾及座談會參與者之意見，各界人士就本會對於數位經濟乃至數位平臺立場公開之態度，皆表示滿意。
3. 鑑於競爭法規較為複雜且一般大眾可能缺乏清楚的概念，近來本會亦十分強調使用簡易清楚而不失精準之語言，並適時在新聞稿中透過圖表、相片或簡報檔等方式，試圖以素人語言傳達競爭法之完整概念。
4. 本會進行倡議時亦難免面對一些挑戰，主要在於競爭法規較為複雜，雖經說明仍無法避免公眾有所誤解或困惑，而競爭法主管機關如未能建立信譽，將導致公眾無法對主管機關的功能具備清晰概念，若此再多執法

行動也無法消弭誤解。是以，無論對於建立競爭法主管機關信譽抑或未來的執法工作，本會認為溝通扮演非常重要的角色。

參、「第三工作小組-合作與執法」(WP3) 會議重點

6月13日 WP3 舉行第 137 次會議，由美國司法部反托拉斯署署長 Jonathan Kanter 先生主持，討論議題之重點摘要如下。

一、重新檢視結合審查架構之各國經驗 (Country Experience with Reassessing Merger Review Frameworks)

(一) 對許多競爭法主管機關而言，重新檢視結合審查架構並使其符合市場現況已列為重要工作項目之一，係因當前市場競爭情形已無法單純以水平與垂直架構予以描繪，因而美國競爭法主管機關於去(111)年著手修訂結合處理原則。本場次聚焦於各國競爭法主管機關如何評估其結合審查架構並進行修訂，以處理平臺、多邊市場與非價格效果等數位議題。

(二) 美國

1. 美國修訂結合處理原則時主要遭遇 4 項挑戰。第 1 項挑戰在於傳統的價格預測模型已無法全面分析當前數位經濟各種限制競爭之結合交易。傳統的價格預測模型，首先關注競爭，其次倘市場力量越強，競爭越少，最後藉由預測結合後的價格變化推論事業之市場力量。惟該預測模型近來面臨若干問題，包括零價格市場 (zero-price markets) 之普及使其難有適用空間，同時預測競爭方式過度簡化，而忽略市場競爭之動態性。
2. 第 2 項挑戰在於水平與垂直結構分析無法適用於新的平臺市場結構。美國認為新的平臺市場結構可能與傳統的水平及垂直市場結構有所不同，同時網路效應為導致市場集中的重要因素，而將影響美國在結合處理原則中之具體分析。
3. 第 3 項挑戰在於市場界定已成為美國司法程序中嚴重的干擾因素。部分情況下，競爭法主管機關使用市場界定來識別可能損害的部分，但過度專注於精確界定市場的細節與範圍反而對市場界定的分析產生干擾。
4. 第 4 項挑戰在於競爭法主管機關如何向公眾說明主管機關所作之決定。競爭法主管機關需藉由簡單且清楚的方式說明阻止某項重要結合交易的原因，以利公眾提出相關意見，即使競爭法主管機關進行複雜分析之陳述，亦能獲得公眾之理解。

(三) 加拿大

1. 加拿大結合處理原則相當重視如何建立有效分析之結合審查架構，並且特別考慮有關新進、具潛力與破壞性創新之競爭對手倘若未被納入檢測對象，及其收購未被禁止時，可能引發之競爭疑慮。
2. 加拿大結合處理原則係依該國競爭法有關結合之規範所擬定，其內涵主要包含：(1) 法庭可在特定情況下禁止或修改可能導致實際競爭減損或禁止具競爭疑慮之結合交易，以確保市場競爭；(2) 法庭在結合審查期間可納入考慮的因素，將有助形成該結合是否符合競爭法之判斷；(3) 倘若能證明結合案可察覺效益超過因結合而可能引起之競爭損失，法庭可能不會禁止該項交易。
3. 加拿大競爭局最近期針對加拿大競爭法提出修法建議，部分修法內容亦顯示加拿大結合管制架構之變化。首先，採用結構性假設推定結合交易將大幅增加市場集中度，藉此將舉證義務轉移到參與結合事業。再者，實質性減損或妨礙競爭之標準，從專注於量化市場參與者之損害，轉變為競爭過程之損害，以因應殺手併購。

(四) 西班牙

1. 西班牙結合申報標準係採取雙門檻：(1) 以市場占有率作為主要申報標準，西國約有 60%案件是基於此項標準進行申報；(2) 倘結合後總營業額超過 2.4 億歐元，且參與結合事業各方之營業額超過 6,000 萬歐元時，亦需進行申報。然而，即使結合後未達前述營業額標準惟其總市占率超過相關市場 30%，或者雖被收購事業之營業額低於 1,000 萬歐元但結合後總市占率超過相關市場 50%時，參與結合事業仍需申報。
2. 西班牙市場與競爭國家委員會 (CNMC) 特別強調，競爭法主管機關應保持市場占有率定義之彈性，例如在數位市場上或可採取參與結合事業之用戶數量、網頁之點擊率或訪問次數等作為評估市場占有率的方式。

(五) 我國對西班牙與美國分別提問

1. 對西國提問：鑑於我國公平交易法刻正評估是否刪除結合審查之市占率門檻，因此欲瞭解西國結合審查採取雙門檻制度是將此結合審查架構適用於數位結合，或者欲將該雙門檻與相關法規廣泛適用於數位與非數位結合之成本效益分析。
2. 西國之回應：事業結合時可能同時符合營業額門檻與市場占有率門檻，

惟只要符合其中一項門檻即需進行結合申報。此外，鑑於前述對市場占有率彈性之定義的方式，市場界定的問題大致已獲解決。

3. 對美國提問：美國代表似乎更為強調競爭過程（competitive process），請問美國對競爭過程的定義或理解為何。
4. 美國之回應：在市場競爭的過程中，事業間會嘗試互相取勝，惟在不同情境下會產生不同的結果，其通常取決於競爭對手的數量、實力以及彼此想要打敗對方的程度等。例如在寡占市場中主要的限制競爭問題在於事業間已不像在其他市場那樣想要打敗競爭對手，這是因為市場現況已使每個寡占巨頭在市場中獲得足夠的利益。

二、討論「2005 年 OECD 結合審查建議書」(Discussion on the 2005 OECD Recommendation on Merger Review)

- (一) 「2005 年 OECD 結合審查建議書」主要規劃 3 個面向：(1) 管轄權：包括結合交易與國家間關係，以及相關門檻與申報機制之設計；(2) 透明度：確保競爭法主管機關得以蒐集相關意見並握有足夠之審查時間；(3) 國際合作：考慮 2014 年關於國際合作建議書，或應強調跨國結合審查之合作需求。
- (二) 目前該建議書在法律標準、運用於水平、垂直、多角化等結合交易之損害理論以及矯正措施等內容尚有不足，會中決議，請各國於會後提供相關書面意見，俾供秘書處彙整。

三、秘書處簡報「國際合作決定建議書之討論情形」(Secretariat Report on Status of Discussions on Co-Operation Decision-Recommendation)

- (一) 「國際合作決定建議書」係由秘書處於 2022 年 11 月修訂「2014 年 OECD 競爭調查與訴訟國際合作建議書」(OECD Recommendation concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings)時，建議將其第 7 章「在競爭調查或訴訟中交換資訊」及第 8 章「提供其他競爭法主管機關調查協助」轉化為「決定建議書」，亦即交換機密資訊並採取適當保護措施以及調查協助等範疇，各國需要相應制定相關法規。
- (二) 有鑑於競爭法主管機關對該決定建議書之意見紛歧，爰秘書處表示，在決定進行下一步時，應先思考如何提升競爭法執法合作，並提出 2 種可能方案：(1) 就各國提出之所有問題與疑慮進行全面性討論，以獲徹底解決；(2) 暫停修訂「決定建議書」，各國在 2 年內審視實務需求後再提可能方

案。會中決議，請各國於會後提供相關建議，俾利秘書處進一步研析。

四、「有效寬恕政策之未來：促進偵測與遏止」圓桌會議 (Roundtable on the Future of Effective Leniency Programmes: Advancing detection and deterrence)

(一) 寬恕政策可成為偵測並協助調查聯合行為之有力工具，惟其有效性取決於違法事業在未申請寬恕政策下對於可能被發現並受嚴厲制裁風險之看法。本場次共計 26 個競爭法主管機關以及 BIAC 提出書面報告，大會並邀請美國智庫布魯金斯學會治理研究客座研究員、前美國聯邦交易委員會競爭局局長、前美國司法部反托拉署署長 Bill Baer 先生與會進行討論。

(二) Bill Baer 先生

1. 寬恕政策在最初實行的 15 年間取得巨大成功，然而近來各國政策差異導致事業遵法成本上升且法律確定性降低。以美國而言，對於與民事原告合作之寬恕政策申請人提供民事損害賠償保護，實務上亦涉及和解制度之運作，談判過程複雜且與其他聯合行為成員之和解形成連動，使寬恕申請人之合作成本急劇上升。
2. 近年美國對於提供事證及配合程度之要求日趨嚴格，寬恕政策申請人不易獲得豁免，使得聯合行為成員越來越難以決定是否申請寬恕政策，進而造成事業申請寬恕政策變得更具策略性，例如可能減少合作程度、要求保護措施、謹慎分享可能增加財務風險的資訊等。
3. 另一方面，B 氏認為美國寬恕政策過度專注於刑事豁免而忽視民事賠償，乃是嚴重的錯誤。同時，在美國的刑事訴訟過程中，陪審團發現證人（寬恕政策申請人）之處罰獲得豁免，而其他聯合行為成員卻面臨財務損失以及刑事處罰，而引發陪審團對寬恕政策的不公平感受與質疑。
4. 過度仰賴寬恕政策，對於其他聯合行為之偵測工具產生不當影響。美國目前大多數聯合行為之查處係以寬恕政策為基礎，然而隨著問題日益複雜以及事業不配合，該等偵測措施也受到限制。隨著事業對於被查獲的風險減少，尋求豁免的動機也隨之降低。
5. B 氏建議寬恕政策的改革方向：
 - (1) 透過加強培訓等方式，例如為檢察官及其他政府機關與民間部門提供教育訓練，以更有效的方式讓事業瞭解參與聯合行為的風險。
 - (2) 隨著數據分析、機器學習與人工智慧等技術的應用增加，以及經濟工具變得更精密，或有必要更廣泛利用這些工具，並強化競爭法主管機

關產業調查權限。

6. 針對與會代表之相關提問，B 氏回復重點如下：

- (1) 美國寬恕政策排除聯合行為之主謀，以避免其利用策略優勢獲得減刑並損害其他較為小型之事業。而在實務運作中，美國的寬恕政策尚未遇到適用例外排除的情況。另澳洲代表補充，澳洲係將判斷標準放在是否「強迫」他事業，若涉及強迫他事業參與聯合行為，則將被排除在寬恕政策之外，主導地位不是澳洲關注重點。
- (2) 寬恕政策有時被聯合行為成員當作保險手段，美國曾遇寬恕政策申請人原本在申請時承諾與競爭法主管機關進行合作，惟在法院進行審判時卻未履行。考慮到該等問題，美國已作出相應之調整。
- (3) 日本公平交易委員會（JFTC）於 20 年前推行寬恕政策之初，曾擔心受到文化影響，事業可能難以自行申請寬恕政策；惟該政策執行數年後已獲得事業回應。另日本代表補充，日本最近於 2019 年修訂寬恕政策，在修訂前，罰鍰減免率是按照寬恕政策申請順序自動確定，而不論寬恕政策申請人提供資訊的價值，而導致部分寬恕政策申請人只提供最基本的資料，並在提出申請後即不再與 JFTC 合作。為改善事業配合的意願，JFTC 現已取消申請人數數量上限，並引進調查合作之減免制度。

（三）紐西蘭

寬恕政策雖然有效，但並非是偵測聯合行為唯一有效工具。紐西蘭將聯合行為查處改採刑事偵查前，每年約有 7 件寬恕政策申請，每月亦透過匿名檢舉方式獲得 1 至 2 份資料；而就獲取原始違法資料方面，匿名檢舉於當時比寬恕政策更為有效。而當紐西蘭將聯合行為之查處改為刑事偵查後的第 1 年，聯合行為案件則激增至 19 件；此外，亦不排除因進行各種倡議活動而增加寬恕政策申請之可能性。

（四）西班牙

自 2008 年引進寬恕政策以來，已成為西班牙市場與競爭國家委員會（CNMC）偵測聯合行為的重要工具之一。迄今為止，西班牙自引進寬恕政策後，共計已處分 116 個聯合行為，占該違法行為總數之 46%。另自 2018 年以來，主動立案調查中約計有 70% 屬於聯合行為案件。

（五）印度

印度的寬恕政策於 2017 年進行幾項調整，包括：(1) 擴大寬恕政策適用範圍至個人；(2) 不限制資格保留 (markers) 之寬恕政策申請人數；(3) 將較輕的罰鍰擴大適用至事業經理人。另外，該國寬恕政策之申請係採兩階段模式：在第 1 階段中，寬恕政策申請人只需提供基本資訊，例如姓名、地址、受影響的產品或市場；只有符合寬恕政策實質條件的情況下，才會進行至第 2 階段，請寬恕政策申請人配合提供聯合行為相關實質違法資訊與事證。

(六) 我國

我國聯合行為執法共有三大支柱，包括積極執法、實施寬恕政策以及聯合行為檢舉獎金；其中，我國的檢舉獎金適用於協助或促進本會調查聯合行為之所有國民。本會經大幅提高檢舉獎金最高獎勵金額，最高可達 170 萬美元後，結果相當令人滿意，檢舉並成功處分之聯合行為案件數量皆有顯著增加的趨勢。

五、前瞻性評估—國家報告 (Horizon Scanning - Country Reports)

(一) 對於競爭法主管機關而言，事先識別該等透過加強或整合至現有市場優勢平臺而強化獨占性生態系風險之新技術、服務與活動等相當重要。本場次邀請特定國家分享其相關執法實務經驗。

(二) 加拿大

甫於⁽¹⁷⁾本年 6 月設立「加拿大數位監管論壇」(Canadian Digital Regulators Forum)，由加拿大競爭局、加拿大廣播電視及通訊委員會、加拿大個人資料隱私局等共同籌辦。該論壇旨在促進加拿大數位監管機關間分享數位市場與平臺之相關資訊與最佳措施，俾利因應數位經濟快速發展下，提高加國數位監管機關之執法效能。

(三) 美國

美國聯邦交易委員會 (USFTC) 依相關法規授權進行全面性之市場調查後，可依該市場調查結果針對或有競爭疑慮的部分，進一步要求事業提供相關資訊俾利進行後續調查；此外，該委員會並可請利害關係人提供有關迫切或新興問題之相關資訊。另外，USFTC 最近新成立由首席科技長領導之科技辦公室，協助該委員會因應數位市場的科技挑戰。

(四) 德國

德國聯邦卡特爾署 (Bundeskartellamt) 最近提案再對競爭法進行修正，旨

在加強競爭法主管機關對具有競爭疑慮之市場，進行長期調查並實施矯正措施等職權。再者，該署將特別關注人工智慧（AI）在競爭法執法上之發展，諸如利用大量數據進行機器學習等範疇。此外，德國政府近期賦予該署監管能源市場之新職能，協助監督德國政府可能之補貼濫用事宜。

肆、「競爭委員會」（CC）會議重點

6月14日至6月16日CC舉行第140次會議，由Frédéric Jenny博士主持各項議題之討論，相關重點整理如下。

一、「競爭與創新間關係」公聽會（Hearing on the Relationship between Competition and Innovation）

（一）本場次主要討論競爭與創新間之關係、影響創新之要素，以及競爭法主管機關執法時是否及如何將「創新」納入考量等議題。本議題共有3個競爭法主管機關及BIAC提出書面報告，大會並邀請英屬哥倫比亞大學商學院助理教授Álvaro Parra先生、加州大學柏克萊分校教授Carl Shapiro先生、法蘭西公學院暨倫敦政經學院教授Philippe Aghion先生、德國馬爾堡大學商學與經濟學院教授Wolfgang Kerber先生、OECD科學科技及創新處生產力、創新及創業部長Chiara Criscuolo女士及丹麥羅斯基勒大學教授Eva Sørensen女士與會進行討論。本年12月將再就本主題進行第二次討論。

（二）法蘭西公學院暨倫敦政經學院教授Philippe Aghion先生

1. 市場競爭程度與創新呈現倒U關係（inverted-U relationship），一定程度之市場競爭能夠激勵事業進行技術創新，但是過度競爭會導致事業缺乏必要的利潤累積，反而減損創新能力。競爭之所以有助於創新，在於事業希望能夠規避競爭（escape competition），因而致力於研發與創新活動，可在市場中居於主導與領先地位，讓競爭對手無法與之抗衡。
2. 激發創新者投入創新的誘因是創新成功之後所能獲取的獨占利潤，但該等獨占利潤卻也可能在事後用來阻止潛在競爭者的創新與參進，此為政府部門需要處理之矛盾。
3. 政府若僅補助既有事業可能無法激勵創新，因其將增加潛在競爭者之參進成本，故政策設計需謹慎，並應注意政府不適合扮演挑選贏家的角色。

（三）德國馬爾堡大學商學與經濟學院教授Wolfgang Kerber先生

1. 競爭是動態過程，此過程也被視為實踐創新的過程。事業透過解決問題

學習新的「知能」，包含有形資源、知識、能力、技術等，進而成為事業獨有的資源，形成廠商間之異質性 (heterogeneity)。

2. 市場競爭有利於創新，但促進競爭並非創新的唯一途徑，例如科技發展即為最佳促進創新的動力來源，但有時候技術必須從不同產業鏈結合，而非單一產品之進展。

(四) 英屬哥倫比亞大學商學院助理教授 Álvaro Parra 先生

1. 根據 Arrow 的替代效果理論 (replacement effect)，事業投入創新的誘因在於透過創新所能獲取增額經濟租 (incremental rent)。假設市場上共有 2 家事業相互競爭，分別為領導者 (leader) 與跟隨者 (follower)，當領導者與跟隨者分別透過創新手段降低生產成本時，由於跟隨者能夠獲取較高的增額經濟租，故跟隨者往往有較大的誘因進行創新。
2. 創新可分為漸進式創新 (incremental innovation) 及激進式創新 (radical innovation)。漸進式創新下創新者取得市場競爭優勢，但此時所有市場參與者仍在市場中，但激進式創新則因創新過於卓越，創新者得以獨占市場。實際上大多數的創新是屬於漸進式而非激進式創新。

(五) 加州大學柏克萊分校教授 Carl Shapiro 先生

1. 多年前已有 Arrow 與 Schumpeter 對於競爭與創新關係的爭論，但 Shapiro 教授認為「競爭有助於促進創新」是無庸置疑的，並強調應關注市場「可競爭性」(contestability) 以及「顛覆性」(disruption)。市場是否具有「可競爭性」的定義在於「事業為了能夠在未來獲利，現在是否需要投入創新」，亦即「可競爭性」即是為了創新，創新事業為提升獲利而致力於提供消費者更多產品價值。而「顛覆性」(disruption) 則主要在於市場是否足夠開放，讓潛在顛覆性事業能夠參進市場。
2. 市場的競爭程度取決於市場具有「可競爭性」，也就是競爭讓事業有壓力與誘因持續改善其產品與服務，所謂「過多的競爭將對創新有害」(more competition is less innovation) 的概念是錯誤的，正確地定義「競爭」有助於降低競爭對創新影響的誤解。
3. 市場結構與市場可競爭性並無直接關聯，因為當市場具有可競爭性，事業即可藉由競爭提升銷售量，故競爭評估不能只關注靜態市場結構。即使市場結構分散，但不具可競爭性時，也意味著市場缺乏創新。
4. 競爭法主管機關在評估個案時應將創新與動態競爭納入考量，但也需注

意每家事業的效率與技術不同，即使市場具動態競爭，並不代表主管機關就能夠低估或忽略既有事業現有市場地位，並非當市場具有動態競爭性就理所當然認為市場不會有任何競爭問題。

(六) BIAC

市場競爭僅是眾多推動創新的因素之一，其他關鍵因素如技術發展、投資獎勵、市場需求、全球化等在推動事業創新方面也發揮重要作用。競爭法主管機關本身並不負責創新發展，其職掌並非刻意創造創新之市場環境。然而，競爭政策應該考慮創新，並因應事業創新之商業模式，競爭法執法者應該確保其他促進創新的驅動力，評估創新的因素必須詳細調整，以適應不同市場的特殊性。

二、「演算法之競爭」圓桌會議 (Roundtable on Algorithmic competition)

(一) 本場次討論演算法所扮演的角色及可能造成的損害理論，並探討競爭法主管機關如何展開調查。本議題共有 15 個競爭法主管機關及 BIAC 提出書面報告，大會並邀請土魯斯經濟學院教授 Emilio Calvano 先生、以色列海法大學教授 Michal Gal 先生，以及奧尼爾風險諮詢和演算法審計(ORCAA)數據科學家及執行長 Cathy O'Neil 女士與會討論。

(二) 秘書處

運用演算法有助於減少消費者搜尋成本、快速平衡市場供需關係，但演算法也可能被用於妨礙市場競爭而損害消費者利益。演算法有關損害理論包括透過演算法從事勾結、排他行為（如自我偏好），以及差別取價等濫用行為。根據以歐洲為主之競爭法主管機關調查發現，運用演算法實施定價及監控等作法有越來越普遍的趨勢。競爭法主管機關需要不斷提升技術能力及建立跨國合作，以便有效調查與演算法有關之限制競爭案件。

(三) 以色列海法大學教授 Michal Gal 先生

1. 演算法本身並不能阻卻競爭法之適用，若某種行為禁止人類從事者，演算法亦不得為之，因演算法行為在某種層次而言仍有人為參與之概念。
2. G 教授指出 4 種利用演算法促進合意的方法：(1) 演算法作為現有合意中的工具；(2) 軸輻式卡特爾 (hub and spoke)；(3) 電腦編碼 (expert coded) 之協調；(4) 非監督式學習 (unsupervised learned) 之協調。而目前競爭法主管機關已有的應對工具，包括：(1) 促進行為或附加因素 (facilitating practices / plus factors) 之考量，例如事業向競爭對手揭露演

算法之情況可被視為促進合意；(2) 共同獨占 (joint / shared monopoly) 之認定，重點不在於合意，而是行為或結果，但必須透過修法方得阻卻該當行為，且如何制定矯正措施尚有疑義。

3. 與演算法有關可施行的矯正措施，包括：(1) 將競爭納入設計 (competition by design)：即要求事業改變造成限制競爭效果之程式碼，但是由於演算法是基於人工智慧學習，可能難以認定其標的所在；(2) 強制事業分享透過違法取得或利用資料訓練而來之演算法，以消除其因從事違法行為所獲取的競爭優勢。

(四) 歐盟

1. 研究顯示可能具有 2 種不同類型之演算法合謀：(1) 促進演算法 (facilitating algorithm)：當已具有協議及合意時，用於實施監控及加強合意的工具；(2) 演算法是勾結之行為主體：演算法與軟體間並無協議，且人類於此並無直接、明確的角色定位，惟有關此一問題，目前尚屬於假設性問題，且無明確答案。
2. Gal 教授認為第 2 種情況目前並無有效工具能夠解決，僅能檢視附加因素；Calvano 教授則表示監督過失理論或為解決方案之一，事業於此應確保其演算法之使用不會對競爭造成損害，並在無法預測後果時，主動與競爭法主管機關進行必要之合作。

(五) 韓國

1. Naver 利用演算法在購物比較搜尋結果中，優先顯示自家購物平臺上所銷售的產品，讓 Naver 購物平臺市場占有率顯著提升，韓國公平交易委員會 (KFTC) 於 2020 年 10 月對 Naver 處以罰鍰 266 億韓元，經首爾高等法院在 2022 年判決確定。本案是 KFTC 首件平臺自我偏好 (self-preferencing) 行為案件。
 2. Kakao Mobility 在 KakaoT 應用程式上操縱計程車調度演算法，使其對自家特許經營之計程車司機較為有利，KFTC 於 2023 年 2 月以 Kakao Mobility 濫用市場優勢地位及不公平交易行為，處以 257 億韓元的罰鍰。該案並肯認，平臺經營者訂定具歧視性條款並任意更改服務條件之行為，可能違反韓國獨占管制及公平交易法 (MRFTA)。
- 三、「消費者福利標準—與替代標準相比之優缺點」圓桌會議 (Roundtable on the consumer welfare standard - Advantages and disadvantages compared to

alternative standards)

(一) 本場次探討消費者福利標準所面臨之變革，包括其與競爭法之目的及證據標準間關係、在商業中之角色與重要性等議題。本議題共有 11 個競爭法主管機關及 BIAC 與歐洲消費者聯盟 (BEUC) 提出書面報告，大會並邀請加州大學柏克萊分校教授 Carl Shapiro 先生、歐洲大學機構教授 Nicolas Petit 先生及烏特勒支大學教授 Anna Gerbrandy 女士與會進行討論。

(二) 秘書處

1. 關於競爭法之目標應採何者，各國皆有不同之法律與歷史詮釋。現今主要 4 種類型之福利標準，包括：(1) 消費者福利標準；(2) 整體福利標準與修正式整體福利標準（後者將分配因素納入考量）；(3) 公民福利標準係廣泛將非經濟或市場外因素之公共利益納入考量；(4) 競爭保護或有效競爭標準係保護競爭過程，而非關注特定群體。
2. 評價相關標準優劣之特質，包括但不限於：可預測性、是否提供使社會更優質之架構、執法成本、政治上之可信度與彈性以及錯誤風險等。

(三) 歐洲大學機構教授 Nicolas Petit 先生以「反對消費者福利標準之 4 組假設」(The 4 Assumptions of the Case against the Consumer Welfare (CW) Standard) 為題，發表相關見解。

1. 美國反對消費者福利標準之論據，皆是奠基於對美國反托拉斯法錯誤的假設：(1) 消費者福利標準須建立產出減少或價格上漲之唯一咎責標準；(2) 使用消費者福利標準需有廣泛、長時間、全面性的事實與經濟性理解，但此並不實際；(3) 使用消費者福利標準作為唯一標準，排除非經濟性因素所造成之損害，像是對於政治程序之損害或美國國會制定休曼法 (Sherman Act) 所追求之其他社會目標；(4) 消費者福利標準與相關價格與產出標準，是由偏袒產業集中化、大型事業與獨占力量之芝加哥學派所形塑。
2. 相較於美國法院與競爭法主管機關「聲稱其所為」，回顧其「實際所為」可以顯示上述說法係立於謬誤之上。反托拉斯法並非禁止所有限制競爭行為，消費者福利也未要求法院與主管機關只關注產出與價格。其次，適用消費者福利標準，有時可使法院要求的經濟證據較少。再者，美國最高法院曾表示休曼法旨在處理最佳化公共利益與整體福利之經濟問題，而此見解仍屹立不搖。最後，在芝加哥學派影響之前，美國最高法院早

有案例反映消費者利益及價格影響力。

(四) 加州大學柏克萊分校教授 Carl Shapiro 先生

1. 從 1890 年休曼法完成立法時起，美國法院即致力於排除交易限制以及其他減少產量、提高價格、損害消費者與顧客之行為，相關原則與案例亦及於創新行為、產品改善以及供應鏈之保護，並非僅關注下游消費者。
2. 舉證問題與實體目標應予區別。美國在過去 25 年以來持續提高舉證門檻，使原告不易勝訴，法院與國會之消極亦使競爭法被弱化，故應調整舉證責任與證明門檻，但該等問題不應成為改變競爭法基本目標之理由。
3. S 教授對於將環境、勞工保護或是大企業影響政治等重要社會目標納入競爭法規範目標及對象，持保留態度，係因法律本有不同領域，僅由單一法律無法處理全部問題，且通常只要是政府所許可之行為幾乎皆可獲得反托拉斯法之豁免。

(五) 瑞典

1. 部分國家之競爭法已開始關注勞動市場上之限制競爭行為，瑞典也開始思考相關執法是否與消費者福利標準相容以及是否需要更大之職權。
2. 關於勞動市場上的互動與消費者福利標準之關係，瑞典思考之面向，其相對重要性與所涉勞力之技術程度相關：所得分配問題、競爭過程之扭曲及效率與創新。在低技術勞動市場，濫用市場力主要涉及分配問題以及競爭過程之扭曲，如何適用消費者福利較不明確；而在高技術勞動市場中，效率與創新層面則較為重要，限制競爭行為經由價值鏈對消費者之福利造成損害。

(六) 希臘

1. 關於競爭法之標準，一個涵蓋所有問題的通用標準，最後可能會失去意義、無人能夠理解其運作，亦可能會限制其解決氣候變遷等更為廣泛之社會或全球議題之功能。
2. 相對而言，多中心 (polycentric) 之競爭法標準挑戰消費者福利標準的假設，亦即個人作為消費者與公民時有相互衝突的偏好，進而必須從其所參與之重疊且複雜的社會關係中加以理解及應對，此種社會過程涉及某種社會契約，取決於各國之不同脈絡（例如歐盟運作條約關於歐盟目標之規定）。
3. 希臘處理多中心競爭法議題之案例，不只考慮消費者利益、供應鏈中創

造價值之勞工，以及永續性議題等。相關考量重點須視個案證據而定，但競爭法之執法需朝向永續性發展目標（SDGs）努力。

四、「循環經濟之競爭」圓桌會議（Roundtable on Competition in the Circular Economy）

（一）本場次探討競爭法目標與循環經濟之概念基礎是否一致、競爭法在循環經濟轉型扮演之角色、循環經濟下可能發生之限制競爭損害理論與效率抗辯、競爭法主管機關支持循環經濟轉型所採取之倡議與執法活動等。本議題計有 11 國與 BIAC 提出書面報告，大會並邀請賓州大學法學院教授 Herbert Hovenkamp 先生、經濟顧問公司 Benoît Durand 先生、OECD 環境處循環經濟組組長 Peter Börkey 先生、律師事務所 Helen Gornall 女士與會討論。

（二）OECD 秘書處及 OECD 環境處循環經濟組組長 Peter Börkey 先生

1. 政府可藉由促進環保產品之供給（標準制定、研發補助）與需求（不同稅制、產品標示標準、綠色政府採購）等環境外部效果的建立使循環經濟商業模式更加競爭，但必須確保政策架構不會偏好既有事業，以免反而減損市場競爭。
2. 競爭政策可刺激產品與製程在循環性之革新，也可促進不同商業模式之發展，但需要複雜的分析，例如在降低回收材料價格與回收意願之間尋求平衡點。

（三）賓州大學法學院教授 Herbert Hovenkamp 先生

1. 美國休曼法與克萊登法（Clayton Act）旨在禁止獨占與損害競爭之行為，惟未針對環境議題有任何規範。儘管已有部分文獻探討反托拉斯法在環境領域的應用，但美國競爭法主管機關司法部（USDOJ）與聯邦交易委員會（USFTC）採取的行動有限。然而，即使 USDOJ 與 USFTC 試圖在環境保護方面有所作為，也可能會面臨法院的抵制，因為法院通常僅以反托拉斯法處理狹義市場競爭問題，其操作對於環境友善或其他有害產品等面向尚未列入考慮。
2. 反托拉斯法在資源節省與效率方面的態度可能在未來變得更加重要，H 教授呼籲競爭法主管機關進行更多之實證研究，以瞭解資源節省對於不同行為類型的影響，以及如何平衡環境保護與經濟效率。
3. 結合審查也應更加廣泛地考慮經濟效率，而非僅限於影響產品價格方面，因為許多資源浪費的成本不會直接影響產品價格，而是分散在整體經濟

中之其他方面。

(四) 經濟顧問公司 Benoît Durand 先生

1. 在 Aurubis 與 Metallo 結合案中，Aurubis 與 Metallo 皆為大型銅廢料提煉事業，歐盟執委會起初擔憂其結合會形成買方獨占力量，壓低廢銅價格而影響上游市場之生產成本乃至於相關消費者利益。最後歐盟執委會考量 Aurubis 與 Metallo 之市場占有率、競爭程度及採購情形後，認為本結合交易應不致產生顯著限制競爭疑慮，惟本案之損害競爭情形仍值得進一步加以關注。
2. 在 Norsk Hydro 與 Alumetal 結合案中，歐盟執委會擔心該案可能是「綠色殺手併購」(green killer acquisition)，但由於尚有其他生產類似低碳足跡材料之事業，最終該結合仍獲歐盟執委會許可。

(五) 澳洲

1. 澳洲競爭法架構允許澳洲競爭與消費者委員會 (ACCC) 在考量公共利益的情形下例外許可聯合行為，意即事業間雖然以可能引發勾結風險的方式進行合作，但 ACCC 能夠進一步考量對於環境保護的效益，整體評估競爭者間之合作行為產生之「淨公共利益」(net public benefit)，有助於降低競爭法與循環經濟間目標的衝突。
2. 針對澳洲說明，主席進一步詢問 ACCC 「合作/協議的必要性」是否也在許可的評估範圍內，ACCC 表示審查過程中會詢問其必要程度，但即使不具必要性，倘若經評估具有公共利益仍會許可。

(六) 日本

1. 日本 JFTC 於 2001 年即制定發布「回收準則」(Guidelines Concerning Joint Activities for Recycling under the Antimonopoly Act)，以具體範例說明何種聯合開發與經營回收系統之行為類型不會引發競爭疑慮。
2. JFTC 前於 2008 年 7 月就某市政府、居民團體與該市內零售商達成協議的案例表達執法立場。根據該協議，零售商倘若提供塑膠購物袋應該收取 5 日元，以減少民眾塑膠袋的使用，對此 JFTC 回應，考量該措施是基於合法目的，因此未構成違法。
3. 2023 年 3 月 31 日 JFTC 發布「綠色準則」(Guidelines Concerning the Activities of Enterprises, etc. Toward the Realization of a Green Society Under the Antimonopoly Act)，目的在於提高事業對綠色倡議之可預測性

與透明性。該準則說明 JFTC 對於競爭法與綠色倡議的綜合觀點，涵蓋聯合行為、垂直交易限制、濫用市場優勢地位及結合等所有行為類型。

五、「數位結合之損害理論」圓桌會議 (Roundtable on Theories of Harm for Digital Mergers)

(一) 本場次討論包括傳統損害理論如何應用於數位結合、新興損害理論發展之可能性，以及競爭法主管機關對於發展新理論所面臨的挑戰等。本議題包括我國在內共計 13 國與 BIAC 提出書面報告，大會並邀請紐約大學 Stern 商學院經濟學教授 Luis Cabral 先生、英國薩里大學數位經濟中心教授兼主任 Annabelle Gawer 女士，以及維也納大學經濟學與商學院及格拉茲大學競爭法教授 Viktoria Robertson 女士與會討論。

(二) 秘書處

競爭法主管機關對於數位市場的結合案件似乎較少予以禁止或附加負擔/條件，因而引發是否係因競爭法主管機關缺乏適當的審查工具，抑或主管機關並未正確看待結合案件之疑慮。目前傳統的損害理論已經被廣泛應用於數位結合中，並因應數位市場特性予以調整。在水平損害理論方面，已有許多案例考慮潛在競爭與動態競爭，而在垂直損害理論方面，關鍵考量是投入封鎖效果，通常涉及數位或非實體投入（例如 API 與作業系統）。此外，在數據有關的損害理論方面，確保其他市場參與者的進入與數據互通性則往往是結合審查關注的重點。最後，除了 Facebook 與 Giphy 等少數結合案件外，目前尚未看到創新、殺手併購 (killer acquisition) 以及生態系統 (ecosystem) 之損害理論被廣泛適用於個案中。

(三) 英國薩里大學數位經濟中心教授兼主任 Annabelle Gawer 女士

1. 數位平臺可以分為交易平臺 (transaction platform) 及創新平臺 (innovation platform)，二者創造價值的方式不同。交易平臺主要依賴網路效應創造交易價值，而創新平臺則是在生態系統中發展互補品來創造價值，其核心經濟力量來源是範疇經濟。現今大型數位平臺經營者結合上述 2 種平臺性質，例如 Apple 的 iOS (創新平臺) 與 App Store (交易平臺)。另外，評估創新時應注意「替代品」或「互補品」創新之差異，數位平臺通常有誘因促進生態系統中第三方業者創新，此為平臺創造價值的來源，另一方面，平臺為保持既有市場地位，則有誘因阻礙替代品的創新。
2. 數位平臺的商業模式以及產品間互補或替代程度皆具動態性，平臺可能

收購其替代品，甚至未來可能成為替代品之互補品。結合審查時不僅需關注事業規模範疇的擴大（此為傳統評估結合效果的方式），仍需注意結合對於生態系的範圍、平臺多邊市場的結構及介接程度（interface），特別是平臺商業模式的運作，方能完整評估結合案件的競爭影響。

（四）日本

JFTC 以 ZHD 與 LINE 結合案說明與傳統損害理論應用不同之處，以及該案採行不同之矯正措施，反映出競爭法主管機關在評估數位結合所面臨的困難。案關服務之一是掃碼支付服務，JFTC 將市場界定為平臺兩端之使用者—消費者與商家—2 個相關市場，本案損害理論在於結合後參與結合事業對商家端之獨家交易安排可能會減損在此 2 個相關市場中的競爭，並讓參與結合事業更容易取得市場優勢地位，但這也將取決於結合後事業如何整合與利用數據資料，以及未來的市場狀況。據此，本案矯正措施為參與結合事業必須定期向 JFTC 報告其市場地位、商家手續費以及數據利用情形，且結合後 3 年內參與結合事業不得與商家簽訂獨家交易契約。

（五）我國

1. 對於數位結合，本會認為短期而言應改善既有多角化結合下的潛在競爭理論，並加強分析工具驗證結合事業所提出主張；長期而言，應試圖提出新的競爭損害理論或分析架構。
2. 在連線銀行結合案中，本會就結合對潛在競爭的影響加以檢討，審查重點在於檢驗資料是否具有替代性、可複製性、是否可在其他處取得、事業是否有能力分析處理資料、是否能夠產生競爭優勢等。就結論而言，由於參與結合事業所擁有的資料很容易透過其他管道取得，因此結合並不會產生競爭優勢。
3. 至於如何在結合中考量個資保護的面向，本會傾向將隱私權保護視為品質競爭，應審酌於結合後是否減損提供隱私權保護的動機。我國競爭法雖然強調消費者保護的面向，普遍的觀點是透過執行競爭法來間接實現消費者保護。因此若欲透過競爭法保護隱私，則應該透過保護市場來達成。由於隱私保護的程度及必要性相當主觀，本會對於是否具有能力、資源透過競爭法來權衡不同的隱私考量抱持審慎及持續觀察態度。

六、秘書處競爭組活動與全球關係報告（Report of the Division Activities and Global Relations）：本場次由 OECD 秘書處競爭組及其所屬 3 個區域競爭中

心（匈牙利、秘魯與韓國）於會中分別簡報其於 2022 年度辦理之各項計畫（競爭法執法統計數據蒐集、國際競爭執法趨勢分析年度報告、規劃於明年完成之跨境聯合行為數據庫等）、各項活動與計畫項目，以及全球關係推動之策略與成果。

七、競爭政策年度報告（Annual Reports on Competition Policy）

（一）根據 CC 主席團的建議，大會僅邀請少數國家於會中口頭簡報其國內競爭法與政策之重要發展情況（例如法制革新、新政策方法、重要決定等）。本場次係由克羅埃西亞、愛爾蘭、歐盟、法國、匈牙利、拉脫維亞、墨西哥、我國及澳洲等競爭法主管機關進行口頭報告，分別介紹其於 2022 年重要之法制革新與處分案例。

（二）本會陳副主任委員受大會邀請進行口頭簡報，分享我國競爭執法成效

1. 15 家家用空調業者聯合降低保固年限：本會經民眾檢舉，案關 15 家主要家用空調業者從事空調保固期之設定，試圖共同將最長的保固年限從 7 年減少至 3 年。在我國，空調在夏季是非常重要的日常用品，本會並發現空調產品高度同質化，保固年限遂成為消費者決定是否購買特定品牌空調之相當重要因素。涉案空調業者市占率總計超過 90%，本案雖非疑難案件，惟本會仍須證明公平交易法聯合行為規定之要件。
2. 全聯與大潤發結合案：本案廣受社會矚目，為我國 2 個重要零售業者之結合案。在結合當時，收購方全聯公司為我國第二大量販超市業者，擬收購之大潤發則為第三大業者；結合後，參與結合事業將成為相關市場最大業者。本案主要之限制競爭疑慮包括：（1）結合後下游市場之服務品質是否會下降、價格是否會上升。對此，收購方全聯公司承諾在結合後 3 年內，除非有正當理由，否則不會提高價格。所謂正當理由係指國際成本增加而非參與結合事業所能控制之因素；（2）關於上游市場，特別是供應商，本會擔心結合後買方市場集中，收購方可能會濫用買方力量，迫使上游供應商接受更低之購買價格或其他不公平交易條件。對此，收購方同意本會提出之矯正措施，例如結合後不收取不合理之費用，對於供應商不收取商品上架費、展店贊助費等。通常大型零售業者會要求其供應商同意贊助新店面之裝潢費用等，本案參與結合事業則承諾不再採取此項政策。最重要者，全聯公司同意結合後刪除供銷合約中之最惠客戶條款。本會提出之上開矯正措施足以解除本案之限制競爭疑慮。

3. 本會數位經濟競爭政策白皮書：經超過一年半之共同努力，本會於 2022 年 12 月 20 日發布該白皮書，其目的為總結本會過去在數位經濟中競爭議題之成績、當前面臨之挑戰，以及本會未來如何因應該等挑戰。該白皮書中涵蓋目前全球熱議之 14 項重要議題，例如自我偏好、市場界定、殺手併購、演算法與勾結及隱私議題等，嘗試向國內外競爭法同儕傳達主要的執法原則：（1）本會將持續並定期關注數位經濟之國際發展，但本會認為在地連結（local nexus）同等重要，任何往後因應數位經濟之競爭政策修改，皆須與我國之實際關切或經濟條件相連結；（2）本會致力於確保市場之可競爭性（contestability），特別是關於數位經濟之競爭；（3）本會將繼續審慎評估制定事前規範的必要性。目前，事前管制大多屬於其他機關職掌，通常採取管制觀點，就本會在管制上所能扮演何種角色之議題，本會將會持續檢視與關注；（4）本會致力於促進科技執法能力，特別是關於數位科技，無論軟、硬體皆然。最後本會說明，該白皮書可從本會官方網站下載，其英文摘要版亦長達 93 頁，本會歡迎意見回饋與評論。

伍、心得與建議

- 一、從本次會議的討論及各國報告案例來看，傳統水平與垂直結合有關損害理論工具在處理數位市場結合案例上依然適用，現行執法工具與理論不足之處在於多角化結合相關損害理論（如創新、殺手併購、生態系統競爭等），仍待觀察學界和各國執法實務發展。然而，一般認為多角化結合不會產生顯著限制競爭效果，未來競爭法主管機關若要在個案中採用多角化損害理論，可能也需要掌握更多具體的因果關係證據。
- 二、因應數位市場的動態競爭特性，對競爭法主管機關而言，將無法避免在結合案中對於創新的影響，重點應考量市場是否具有「可競爭性」，著眼於創新的可能性及新事業的市場進入。
- 三、儘管寬恕政策在偵測與查處事業聯合行為方面仍然發揮其重要作用，然而許多競爭法主管機關代表也同時提醒，不能僅依賴寬恕政策作為唯一調查工具，應同時開拓其他可行方法打擊聯合行為，例如本會業已推行之「檢舉違法聯合行為獎金發放辦法」。此外，競爭法主管機關對於寬恕政策申請人提供之檢舉資料，應重視該等資料之「品質」或價值，而非資料量之多寡，來作為

法律責任減免的考慮因素。

- 四、本會近來因應數位科技發展，透過各種新興溝通管道，並輔以淺顯易懂之語言，向公眾宣導競爭倡議及本會所為之相關決定，已獲各界好評。未來或可考慮參採 William Kovacic 教授之建議，在重要案件之各個調查階段逐步釋放相關訊息，促進公眾對於該等重要案件之理解與最後處分決定之支持。
- 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。