

出國報告 (出國類別：會議)

## 參加2008年第4屆亞太經濟合作會議 (APEC)競爭政策訓練研討會報告

服務機關：國家通訊傳播委員會

出國人員：林秋妙 法律事務處 科長

黃天陽 綜合企劃處 技正

派赴國家：印尼巴厘島 (BALI, INDONESIA)

出國期間：97年11月4日至97年11月8日

報告日期：98年2月2日

## 目 錄

壹、目的.....	2
貳、研討會時間、地點及議程.....	3
參、研討會過程.....	5
肆、心得及建議.....	23
伍、附圖.....	25

## 第 4 屆亞太經濟合作會議(APEC)競爭政策訓練研討會

(The 4th APEC Training Course on Competition Policy)

### 壹、目的

本次出國參加競爭政策訓練研討會係 2003 年 APEC 部長級會議對於「APEC 經濟體之結構改革」、「APEC 結構改革行動方案」及 2004 年「領袖對實施結構改革之進程」而辦理之 5 年（2005 至 2009 年）計畫，以訓練課程之方式，協助開發中經濟體對競爭政策之能力建置，此次為第 4 屆訓練研討會於印尼巴厘島舉行，由印尼商業競爭監督委員會(Commission for the Supervision of Business Competition，KPPU)及日本公正取引委員會(Japan Fair Trade Commission，JFTC)共同主辦，由 APEC 競爭政策小組秘書處贊助。

研討會議主要目的在於藉由各國競爭機關之經驗分享，以倡議競爭觀念促使各產業競爭與自由化，本研討會議議程分為兩大主軸，一為競爭政策與產業政策，另一為卡特爾行爲（Cartel，意即廠商間對交易勾結行爲查處）之調查；鑑於我國為 APEC 會員國，並考量研討會之主要議題，涉及各國對產業政策與競爭政策之調和與看法，本會與會 2 名人員，均參與競爭政策與產業政策小組觀摩學習，在研討會之各國案例討論過程，體認本會面對未來通訊傳播產業快速變遷發展下，除針對通訊傳播產業監理政策外亦續納入整體跨業競爭之思維。

## 貳、研討會時間、地點及議程

本屆研討會於印尼巴厘島（BALI, INDONESIA）舉行，會議時間自 97 年 11 月 5 日至 11 月 7 日共計 3 日，大會議程說明如下：

(一)第一天 (11/05/2008)		
09:00 ~12:00	開場致詞 地主國主席 Dr. Syamsul Maarif (印尼商業競爭委員會主任委員)	
	競爭政策及產業政策 Mr. M. Nawir Messi (印尼商業競爭委員會委員)	
12:00 ~14:00	午宴	
	小組討論 1- 競爭政策與產業政策 主持人：香港工商管理學院教授 Prof. Mark Williams	小組討論 2- 卡特爾行為在國內或國際市場之挑戰 主持人：澳洲競爭及消費者保護委員會 Mr. Tim Scott
14:00 ~15:20	簡報 1 中國大陸	簡報 1 智利
	簡報 2 印尼	簡報 2 中國大陸
15:40 ~17:00	簡報 3 日本	簡報 3 印尼
	簡報 4 馬來西亞	簡報 4 墨西哥

(二)第二天 (11/06/2008)		
09:00 ~10:20	簡報 5 墨西哥	簡報 5 秘魯
	簡報 6 秘魯	簡報 6 俄羅斯
10:40 ~12:00	簡報 7 俄羅斯	簡報 7 中華台北
	簡報 8 中華台北	簡報 8 泰國
12:00 ~14:00	午宴	
14:00 ~17:00	簡報 9 泰國	簡報 9 越南
	簡報 10 越南	
	綜合討論	綜合討論

(三)第三天 (11/07/2008)	
09:00 ~09:45	第 1 小組總結 香港工商管理學院教授 Prof. Mark Williams
09:45 ~10:30	第 2 小組 總結 澳洲競爭及消費者保護委員會 Mr. Tim Scott
10:45 ~11:00	召集人總結
11:00 ~14:00	午宴
	BALI 半日遊

## 參、研討會過程

### 一、第一小組研討會議內容摘要：

#### (一) 主辦單位引言重點-Dr.Syamsul Maarif(印尼商業競爭委員會主任委員)

世界各國面臨金融危機以來的不穩定經濟狀況，APEC 主要會員國也都受到很大衝擊，學界及業界呼籲須重新思考及檢視過去全然以市場為導向之經濟政策。

主要議題是政府對經濟發展之介入深度為何，現今各國政府紛紛以金錢援助獲促使事業體合併的方式以解決所面臨的金融危機，但此種干預方式，顯已與自由市場及一般競爭政策原則相左，而究竟在面對此種特殊之經濟情勢下，政府盡量不介入干預之自由市場競爭原則是否仍適用，實是我們要重新思考及解決的。

國家利益、開放市場及競爭政策間之相互糾結總是錯綜複雜，而主要發展、形成各國的競爭政策及產業政策，並進而影響其國內之市場競爭環境。

此外，為了回應不穩定之市場狀況及嚴峻之競爭，競爭者為了生存，往往互相聯合形成卡特爾行為，包括約定價格、劃分市場或圍標，此類行為雖有助於各該業者達成排除競爭以於市場上生存，但卻對消費者不利。而在發生金融危機後之此時，上開行為是否有其正當性，乃各國相關主管機關所應深思的。期待藉由本次課程各經濟體間在國內與跨國卡特爾案例研討，以協助各國發展出合理之競爭與產業政策。

復以，各國競爭政策訓練課程已進行一系列長達 5 年之訓練與研討，

與會同仁相信藉由本次活動，各國亦將獲得很多競爭資訊及知識之深遠的成長與收穫。

(二) 競爭政策及產業政策- Mr. M. Nawir Messi (印尼商業競爭委員會委員)

- 1、政策議題：強制之競爭政策是否與正值發展重要產業之目標相互抵觸，亦或以計畫性的產業政策輪廓將危及有效競爭。是否應善用有限資源來推動競爭，或可採用最有成效之方式選擇特定預設之目標，以長期或短期規劃來分別進行？不論如何推廣，產業政策是否違背競爭目標之宗旨？或者競爭政策之宗旨可被產業政策調和？
- 2、競爭政策之定義：一般認為藉由市場公平競爭之機會，達成資源重新分配及技術有效性。其一目標為消弭或規範反競爭行為 (Anti-competition)，俗稱反壟斷(Anti-trust)；另一目標為去管制化、自由化及私有化。
- 3、產業政策之定義：Bora 等學者 1999 年提出之定義，泛指運用於相關該產業的一切手段，另學者 Pugel T 於 1984 年指出，二次大戰後日本產業政策目標，係藉由鼓勵轉移運用各種資源，包含公司及產業規模的轉型，達到最高經濟成長之目標。而 Singh A, 2002 認為產業政策之重要性在以發展為依歸之結構性轉變。此外，世界銀行於 1993 年提出，係指政府致力於產業架構之轉變以提升生產率。Pangestu M 於 2002 年指出，產業政策係指政府所運用之各種手段，包含以介入外部的、產品的及要素的市場等方式。

產業政策中程目標：提升高附加價值及具潛力之產值。

產業政策終極目標：加速國家發展與經濟成長以及其他發展目標。

產業輔導爭議：政策性限制造成外部變動，市場失衡、成本限制。

#### 4、競爭政策 v.s. 產業政策

在亞洲或拉丁美洲各國發展經驗，產業政策及競爭政策或有互補，各國權重不一。

- (1) 競爭政策與產業政策間之潛在緊張關係仍然存在，而澄清政策目標有助於解決衝突。
- (2) 在產業發展初期提供反競爭保護手段，以扶植國家之領先產業。
- (3) 初期允許或間接鼓勵商業間建立企業聯盟 (Cartels)，或水平聯合，以達到政策目標。
- (4) 直接或間接補貼業者。
- (5) 以競爭政策調和產業政策之失衡。

#### 5、競爭政策與產業政策間五種調和機制

- (1) 確保產業規範不受競爭政策過度管制。
- (2) 在個別競爭法上適用於多種目標。
- (3) 在各種產業規範及政策以採行能達到有效目的作為考量之一。
- (4) 適用於競爭法豁免條款之審慎考量。
- (5) 對過度管制與整體經濟利益間整合並聚焦各種決議，採取以建立



制度方式取得均衡。

## 6、結語

(1) 雖產業政策與競爭政策存在若干衝突，但仍有許多面向與競爭法之強制力不相互牴觸，並需要競爭法補充得以發揮效率。

(2) 調和兩種政策間重要考量在於，思考該產業政策之措施是否產生日後重大爭議。

### (三) 卡特爾 (Cartel) 行為在國內或國際市場所面臨之挑戰 - 日本 Prof. Makoto Kurita

- 1、個人認為商業間合意不再有相互競爭行為即屬卡特爾 (Cartel)。典型嚴重的卡特爾型態之表現，諸如：固定售價、限制產量、分別劃定市場或相互綁約等，對競爭主管機關而言其應列為優先處理之重點。
- 2、日本過去由於各種豁免卡特爾系統，係由各經濟部門旗下機關以高度監督及管制方式被過度引用及認可，原本於 1977 年由管理當局附加之豁免機制，無法有效發揮功能，引起該等卡特爾行為所造成總體經濟及個體產業之負面影響，於是在 1990 年遭受於美國、EU 及外國重度處罰壓力下，經與美國討論，提出落實反卡特爾行為之結構性障礙創制/發動 (SII) 機制，並喚醒本國產業間之重視。
- 3、歷經多年艱難過程，以漸進方式逐步提出反卡特爾行為機制及修正 AMA 法落實於產業間，遭受產業各界強烈抱怨，缺乏有效證據及罰金處置及揚言杯葛國際特定國家市場出口及投資下，反映出業者對競爭法之觀念缺乏及 AMA 法之有效程度之不足，此外業者全面反對僅針對日本廠商附

加額外負擔並不合理，認為 JFTC 考慮亦不周詳，而業者也對於引起國際抵制之後果一無所知（如：國際市場區隔下將造成負面影響、高額罰金及合約須有清楚證明無卡特爾行爲）。

#### 4、日本作法：

- (1) 由下而上爭取反競爭活動之支持行動，爭取消費者支持反卡特爾行爲，透過宣導反競爭行爲之負面影響：缺乏創新、無效率、整體經濟或個別產業造成無效益。
- (2) 廢止政府機關之豁免權介入。
- (3) 強化反卡特爾行爲機制：
  - A、建立強化制度：建立其型態、禁止行爲之定義及落實、制裁、程序、組織之制度。
  - B、落實規範：清楚向業者及各機關說明卡特爾行爲規範，雖然較爲抽象及廣泛但對整體經營環境將造成重大影響，界定禁止行爲、降低豁免之必要性。
  - C、制裁規範：以量化方式(獲得利益或造成危害/檢知比率：>10倍)加重處罰，以赫阻並減少卡特爾行爲誘因。
  - D、程序規範：調查及處罰機制對於有效抑制該行爲是必要的。基於在競爭者間之行爲無意從事競爭之事實調查證明，對於聯合行爲調查之困難點在於商業機密，寬恕政策設計 (Leniency program) 對於卡特爾行爲之調查是有效的，並在法院審理時多已採用，有

效之聯合行爲調查不易得到直接證據，證據之細節部分猶要注意。

(4) 組織規範之設計：機關架構、調查及獨立裁決力（拒絕各方干預）、機關資源（預算、員工、與他機關合作程序）、專業化及商業保密機制必須確實。

(四) 中國反壟斷法 (Anti-Monopoly) 施行-中國大陸商務部反壟斷局副處長呂江

1、中國反壟斷法於 2007 年 8 月通過，2008 年 8 月 1 日正式實施，全法共計 8 章 57 條，現由商務部下設立反壟斷局負責執行。

2、法規重點架構如下：

一般規定。	第 1~8 條
組織 商務部反壟斷局、物價監督部、國家發展改革委員會、反壟斷委員會、反壟斷執行署、反壟斷執行局、產業社團聯盟。	第 9~11 條
定義 包含產品/地理、服務/商品或認定週期等。	第 12 條
水平壟斷協議 價格合意、產品銷售數量限制、市場劃定、新技術產品之銷售及技術限制，聯合抵制、聯盟合約。	第 13 條
垂直壟斷協議 固定批發及最小價格、聯合定價。	第 14 條
卡特爾行爲豁免 除與一般國家相似外，增加外貿上保護國家合法利益及經濟合作之彈性。	第 15 條
濫用市場優勢	第 17 條
建立優勢地位之要素	第 18 條
假設性獨占	第 19 條

1 家 1/2、2 家 2/3、3 家 3/4 之市佔。	
市場集中及告知義務  包含合併，以股票、財產、合約或以其他方式擄獲控制權，或團體、企業擁有其 50%以上，或財產受制於非團體、企業者。	第 20~22 條
評量方式  市佔率及市場水平控制  相關市場水平集中度  市場、技術進出衝擊分析  消費者及其他業者衝擊分析  整體國內經濟衝擊分析  其他考量因素	第 27 條
檢視國家安全  外國人投資另以國安機制檢視	第 31 條
濫用管理權限  由地區招標者（地方政府）以限制招標、差別待遇及拒絕揭露資訊，限制投資及限制設置地區機構，要求業者違反本法獨占規定或鼓勵業者限制競爭之情事。	第 34~37 條
申請調查及調查權  向主管機關申請調查須以書面為之，並檢具事實與證據，主管機關需受理並有保密義務，主管機關可採網站檢視、檢查、拘禁、查封及帳戶封鎖等方式，不合作之制裁、執行或暫緩之處置等。	第 39~44 條
卡特爾行為之違反處罰  第一級：要求暫時中止經營，扣押並處以前一會計年度營收 10%之罰金。  第二級：如繼續經營，最高處以 50 萬人民幣罰金。  寬恕機制得以豁免或降低處罰。  針對產業組織，最高處以 50 萬人民幣罰金，並註銷執照。	第 46 條

<p>濫用優勢地位之違反處罰</p> <p>中止經營、扣押沒入或處以前一會計年度營收 10% 以下罰金。</p> <p>其他如民事處分、濫用管理地位及妨礙競爭時除罰金外另有刑法處分。</p>	<p>第 47 條</p>
<p>豁免</p> <p>智慧財產權仍須納入濫用智慧財產權造成限制競爭之影響考量。</p> <p>外界關注之議題如，農業產品及農村相關組織之運用、運輸、加工、販賣及倉儲等，仍得豁免。</p>	<p>第 55 條</p>

3、未來發展：中國大陸將持續就法制程序、規章訂定，加強研究及市場調查，機關間互助合作，宣導競爭觀念等持續與國際合作接軌。

(五) 日本競爭政策及產業政策之經驗-公正取引委員會國際事務處助理處長五十嵐先生

1、過去日本經濟成長常仰賴產業政策之帶動進而犧牲競爭機制。日本代表列舉產業政策案例，以期使各國及發展競爭政策之國家引以為鑑。

(1) 以政府補貼或限制國際投資、貿易等之產業政策，包含：保護及扶植策略性產業及以政策調節夕陽產業兩種。

案例：戰後 1946-1948 年間日本曾以政府補貼方式對於進口鋼材原料及煤礦予以補貼。

正面評價：作為日本工業化發展之基礎，進而帶動日本工業發展，並確實增加有關碳成品 50%以上外銷產量。

負面影響：過多出超引發通貨膨脹、國內煤價上揚、對其他工業(如

鐵路)鋼鐵短缺、從事煤礦產業飽和與勞力過剩。

- (2) 經由政府促成以政策或管理規章直接導引之產業政策，進而影響個別產業之組織，如：市場與管理機制、(虛擬/默許)卡特爾行爲及進入門檻。

案例：聚乙烯配額系統，1960 年代高成長時期，爲避免過度競爭，採行限制新進業者之門檻須達一定規模以上(小規模業者無法參與)，政府要求各業者前一年產量作爲今年配額之基數。

結果：與預期配額控制達成均衡之結果相反，造成聚乙烯生產家數增加，爲使未來能增加配額產量，引起業者生產過剩。

- (3) 反壟斷主管機關在卡特爾行爲豁免之應用案例

引發問題：損及消費者權益、抑制產業創新及效率減低，損及產業發展、業者間水平共謀或勾結爲先天習性。

案例：國產汽車工業政策

1955 年代：原規劃由政府扶植一汽車產業使其朝向價格普遍化，並規定 3 大補貼條件，(1) 四人座 (2) 低於 25 萬 (3) 最大時速 100 公里等條件。1961 年代：將汽車工業分爲三大集團，各自專營貨車、轎車及小型車。其目的在於發展國家重點產業，達到規模經濟與各國競爭。

結果：反而遭致汽車工業反對，相反的汽車製造商不斷增加。經由不斷競爭結果，反而增強汽車工業面對競爭之韌性及發展。

## 2、思考：

- (1) 僅以計畫經濟方式帶動產業成功發展是不智的。
- (2) 產業政策對於高固定成本及市場規模較小之產業，提高其業者進入產業門檻之成本，可避免投資效益過低及市場資本不足之問題。
- (3) 僅以產業政策將造成政府計畫失敗、資源分配失真及產業結構失衡。
- (4) 須持續以整體競爭觀點監督產業發展。
- (5) 須由政府內外體制一起倡導競爭觀念。
- (6) 反競爭政策將招致失敗。
- (7) 限制競爭將招致社會損失。
- (8) 與業者意願逆行而施是困難的。

3、結論：為求經濟發展而犧牲競爭思維是不當的，必須在競爭政策及產業政策間適當調和。

(六) 馬來西亞競爭政策之發展：馬來西亞財政局經濟國際事務部 Ms. Vigneswari Palanimuthu 報告。

1、馬來西亞現今並無綜合專責掌理各產業間之競爭法案及機關，僅於特別公平貿易法或個別法案（如通訊媒體部門掌理及能源部門掌理）提及，

整體競爭政策現正於初期萌芽階段。

2、以下將該國通訊媒體法案所涉之反競爭禁止行為規範簡述如下：

反競爭行為規定	第 133 節
業者共謀合約之認定	第 135 節
業者聯合行為及連繫合約之認定	第 136 節

3、結論：

(1) 馬來西亞正逐步並謹慎的引入競爭觀念，在各產業規範及機關間，使其能與產業機關協調與發展競爭觀念之過程不致發生衝突。

(2) 其中涉及收回各機關對於卡特爾行為豁免之權限，將可採行研議平台討論以落實於修法並與其他法案之產業主管機關協調取得共識，以避免相互衝突。

(七) 墨西哥競爭政策之發展：墨西哥聯邦競爭委員會管制副主任 Juan Fransisco Valerio Mendez 先生報告。

1、1960 年至 1980 年產業政策係以進口替代為主要目標，而其方式係以保護國內產業免於競爭，但卻製造了扭曲的市場、無效率及低落的消費者福利（低品質產品、很少選擇及高價格）。



- 2、雖自 1980 年代中期起，開始發展水平政策機制，亦即朝發展競爭市場為主，但是在包括交通運輸、電信、能源及財經服務等產業仍無法完全消除無效率的狀況。
- 3、1980 年代以來所採取的競爭政策主要包括三個面向：經濟的開放（避免人為的障礙、市場濫用及市場進入障礙）、解除管制（以管制矯正市場失靈、確保以市場導向的解決方案）及私有化（避免政府獨佔事業轉變成私人獨佔事業、促進公共投標之競爭）。
- 4、政府失靈根源於組織設計的問題造成產業主管機關之效能低落：
  - (1) 產業主管機關需面臨來自所屬上級機關之政治壓力。
  - (2) 缺乏與同層級其他機關聯繫以致產業主管機關降低對競爭之考量。
  - (3) 外部監督者包括國會、司法部門及消費者有時會被俘虜而未發揮應有功能。
- 5、2006 年開始以強化聯邦競爭委員會的權能在公共政策設計時確保市場競爭能夠充分的被考慮。其方式包括在立法草案被提出時，其能提出正式且公開的意見；以及產業主管機關之規範或命令，聯邦競爭委員會可以提出有拘束力的意見。例如其於 2006 年 11 月 28 日針對電話及電視網路，提出應保證無歧視的接觸受限制之電視內容。
- 6、該國最大電視節目供應集團 TELEVISA 於 2007 年申請併購當地系統業者時，該國競爭官署為避免差別待遇及濫用市場優勢地位之情事，即在核准併購案前要求 TELEVISA 承諾，履行反壟斷規定及對其他系統業者無差別待遇後，始得核准其併購案，日後發現未履行，主管機關亦得撤銷其核准，

並依規定處罰。

(八) 秘魯之競爭政策：競爭部門主管 Bernuy Coloma Zenon Alejandro 先生。

1、該國一直仍實施政府主導之產業及進口替代之政策，到 1980 年代，才開始隨著世界潮流將國營事業私有化，進行解除管制並引進競爭機制，但迄今對於市場競爭並未累積相當的執法經驗。

2、對於妨礙競爭之行爲，管制手段採取爲相對禁止及絕對禁止，而禁止之行爲包括濫用顯著市場力量行爲、水平聯合行爲及垂直聯合行爲（垂直交易限制）。

3、以有線電視運作為例：獨家交易契約及合理原則之運用。

(1) 獨家交易契約通常產生雙重效果，一是可增加消費者福祉，諸如鼓勵促銷活動或廣告支出以提升效率。然而，也可能引發負面效率，包括限制或排除供給之元素，而造成限制或排除競爭之效果，而將間接影響消費者福利。

(2) 如上所述，獨家交易契約可能產生正面及負面效果，端視個案情形而定，故在秘魯主管機關對於這類事件是否應禁止採取合理原則，亦即於衡量對市場即消費者之利與弊後認定之。

(3) 而在秘魯依據電信及有線電視業者的資訊顯示，獨家交易契約僅只有少部分造成網路之不連接，故通常競爭主管機關並不禁止之。

(九) 俄羅斯之競爭政策與產業政策：經濟發展部之首席顧問 Nikolay Kushnarev 先生報告。

- 1、競爭主管機關之功能與權責：包括（1）制定反獨佔法規；（2）制定自然獨佔有關法規；（3）制定政府採購法規；（4）制定能源產業法規。
- 2、2008 年主要任務：（1）開始對聯合進行調查處罰；（2）開始按業者之銷售額大小進行裁罰；（3）增加檢查行爲之效率；（4）對於輕工業等產業採用專家委員會協助進行審查；（5）總共裁罰金額超過一百萬元罰鍰。
- 3、有關企業結合之管制，對私有企業或國有企業均採取無差別對待。

（十）中華台北：由行政院公平交易委員會企畫處科長陳俊廷代表報告。

- 1、以往以扶植個別產業發展爲主軸，但自 1980 年代起，面臨歐、美、日等國要求建立競爭法制，以維持市場開放競爭的壓力，及國內經濟發展（1984 年開始採取自由化、國際化及組織化之新經濟政策）與瓶頸設施開放之需要，乃開始建立並進行完整之公平交易法立法（1992 公平交易法正式施行）與執法措施。
- 2、於執法之初，面臨許多產業主管機關對於該產業之許多聯合行爲或其他違反公平交易法之鼓勵機制，以及一般業界習以爲常之違法行爲，於公平交易法中給予 5 年寬限（1996 年 2 月 3 日到期）。
- 3、有關與一般產業政策與產業主管機關之調和：
  - （1）依公平交易法第 46 條規定：「事業關於競爭之行爲，另有其他法律規定者，於不牴觸本法立法意旨之範圍內，優先適用該其他法律之規定。」
  - （2）1994 年公平會並成立工作小組，共進行了 462 個特殊計畫，全面檢討國內有排除競爭而與公平交易法衝突之法律，並與各產業機關進行會議

協調，以促成全面之法律修正與宣導維持市場公平競爭之觀念。

4、另本會代表於小組會議中，亦表達於電信法及廣電三法中也有事前管制(包括事業結合許可與跨媒體結合限制等)及事後之個別反競爭行為管制規定，並於個案調查時，與公平交易委員會有互相交換資訊、協助調查等合作關係，並朝執法一致之方向努力，且維繫市場競爭之手段上，並不以競爭主管機關所採事後管制為唯一，亦可採行開放市場競爭、降低進入門檻等手段，例如本會先前開放 WBA 執照，讓寬頻行動服務之競爭者增加，除了提供消費者不同選擇，同時對市場競爭亦將有很大幫助，這是在維持市場開放競爭上，產業主管機關可以著力之處，而也顯現產業主管機關並非如小組主席所述，係市場開放競爭之阻礙。

## 二、綜合討論內容摘要：

### (一) 競爭政策與產業政策

1、「競爭政策及產業政策」：由分組主席香港理工大學 Mark Williams 教授總結報告。

2、何謂產業政策 (Industrial Policy) ？

(1) 狹義：為促進國內特定產業、國營或私有企業之經濟利益，而提供保護使其豁免於競爭或具有較優的接近生產要素或市場的地位。

(2) 廣義：除以上之政策外，以實施包括更廣泛的社會或基礎建設投資(例如實施電信及有線電視普及服務)以促進產業經濟發展以及產業部門的福祉，最終促使整體社會福祉的增加。

### 3、何謂競爭政策(Competition Policy)?

一般認為藉由市場公平競爭之機會，達成資源重新分配及技術有效性，包括反壟斷與反不公平競爭。依據各國報告實施之經驗，其開始重視競爭政策，除了係國際組織的提倡外，通常是來自外國壓力以及其本國產業發展需要而來，而且多伴隨解除管制(Deregulation)與私有化(Privatization)政策之推行。

### 4、如何評估競爭政策與產業政策之成功與否？

- (1) 是否進行客觀且定期之檢視活動？
- (2) 是否設定特定時間為衡量個別產業政策達成與否？
- (3) 是否所有直接急件接經濟成本均已被充分考量？

### 5、如何調和競爭政策與個別產業政策之衝突？

- (1) 產業部門之政策可能會與整體競爭政策衝突。
- (2) 產業主管機關可能會允許排除競爭法適用之例外。例如，面對金融危機，歐美等國所採行鼓勵大金融集團合併之措施。
- (3) 應建立特別機制以實施產業主管機關與競爭法主管機關合作之政策。

## (二) 卡特爾案例在國內外市場所面臨之挑戰：

- 1、本小組成員一致認為競爭主管機關調查權仍受外在不同限制。(如時程不足、外界各種壓力等)

- 2、如何運用間接方式證明違反競爭行為，如：電訪、會談等；此外，另以經濟學方式證明較為容易（如以圖形證明商業行為並輔助預估該行為轉換前之情形，或以經濟學證明其行為所產生之效果），而對於法院較偏向事實證據作為證明時，以經濟學之證明亦可作為實體事證之互補工具。
- 3、如何建立更有效之寬恕機制(Leniency Program)，使業者、商會組織、學術界、法界及民眾間普遍建立競爭之認知觀念；如何辨識卡特爾行為之領導角色，有時能關注於該市場居有獨佔優勢地位之領導者。
- 4、對於調查跨國事務（如透過國際間合作以輔助各國主管機關預防跨國卡特爾行為，並對違法之外國業者處罰），就分享部分資訊或知識而言是可採信的，但對於該國司法管轄權外之資訊是不易獲知的。
- 5、有時法律規定所處罰之罰金比例小於業者間卡特爾行為所獲得之利益，而無成效，另一面為規避處罰，也可能轉變成其他卡特爾態樣，而罰責上限如何訂定較有效果？是否須祭出刑罰以達嚇阻效果，亦可納入考量。
- 6、確保足夠之機制刺激下，能透過民事賠償使受害者獲得其賠償損失。
- 7、當各國各主管機關部門之決定與競爭政策相衝突時，競爭機關須主動與該各機關部門談判或協商。
- 8、競爭機關對於政府採購預有綁約行為時必須偵查併處罰，並教育各機關瞭解聯合契約之意涵，預防及導正政府及業者間之聯合契約行為。

9、競爭機關應對大眾宣導及推動促進競爭之政策，建議以專責方式推動競爭政策宣導事務。

## 肆、心得及建議

- 一、出席國際會議是一個能認識其他國家相關產業管理者或專家學者進行互動交流的好機會，除須具備良好外語能力、專業知識外，亦需藉由參與國際會議之經驗增加及磨鍊人際互動的溝通技巧、幽默談吐、時事肯切表達、主動之勇氣和國際禮儀，在未來參加類似國際研討會時，才能與其他國家代表有深入互動與合作，以長期建立培養友誼，對於國際合作、專業交流或經驗分享或推廣我國外交能見度，絕對是很好的契機。尤以，APEC 為我隸屬之區域國際組織，亦為週邊各國競爭法機關交流之重要場合，倘若討論議題有涉及產業政策者，本會未來仍宜派遣同仁參與。
- 二、此次參加會議的經驗是一次特殊經驗，主辦單位在會場佈置、餐飲安排、工作人員服裝及晚宴表演等，均富涵該地區之文化特色。亦能使藉由會議主辦過程中，間接宣導該地區之觀光及人文特色，使各國與會人員均能深切感受其文化氣息與風俗，值得日後如有政府機關主辦大型國際會議之參考。
- 三、會後向墨西哥代表請益，其簡報提及有關衛星頻道產業與有線電視平臺間有效促使節目供應與其他系統業者案例，其說明表示面對產業垂直整合過程，該國最大電視節目供應集團 TELEVISA 於 2007 年申請併購當地系統業者時，該國競爭官署為避免差別待遇及濫用市場優勢地位之情事，即在核准併購案前要求 TELEVISA 承諾，履行反壟斷規定及對其他系統業者無差別待遇後，始得核准其併購案，否則，主管機關得撤銷其核准，並依規定處罰。反觀，我國有線電視產業垂直整合現象亦屬明顯，也面臨相同問題，似仍可引以為薦。另討論過程中，提出不同法律基礎下雖提供視訊服務，但頻道業者以著作權法授權不及之理由拒絕供應其他平臺節目，雙方藉由此交流，均體認在面對數位匯流趨勢下，如何使競爭跨越不同法律規範之藩籬，是值得深入探討之重大議題。
- 四、有關日本先進國家所提供對新興競爭機關建言，似亦可供產業機關作各



種政策規劃時，納入競爭思維檢視參考：

- (一) 檢視並降低其他機關豁免權：在不影響市場機制下，採最小限度豁免原則為之，並減少政府、其他機關之干預，使豁免授權程序法制化，不得僅以各產業機關以契約約束。
- (二) 致力對付卡特爾行為以求民眾福祉：尋求消費者團體支持，因受各界顯見且易認知不需複雜計算，以爭取外界支持。
- (三) 關注業界聯盟或協會之行動及商業行為：業界聯盟或協會多為卡特爾行為之溫床，針對其多數會員之組織，注意該會員員工之訓練或宣導資訊。
- (四) 不要僅於紙上談兵：無競爭法令即無反競爭規範，由小案例著手調查。
- (五) 建立有效機制：對外公布調查及起訴行動，以爭取消費者、其他涉競爭機關與增進競爭文化之培養。

五、隨著科技的進步，新世代成長的背景，在使用電信技術上的經驗都與以往不同，如何在 NGNs、匯流、增值服務、競爭環境等變化下，除新發展營運模式是未來通訊傳播產業須正視的課題。但對於如何使產業健全發展，其相關政策、法規、產業輔導等制定，如何在產業發展政策與競爭政策取得衡平，考驗各國主管機關的智慧。

六、最後，除感謝本會長官薦派支持參加此次會議外，行政院公平交易委員會推薦產業主管機關參與此一競爭政策之學習，出力協助甚深，在此一併申謝。

## 伍、附圖



圖 1 會場佈置隆重深具文化特色



圖 2 印尼主辦單位開場引言



圖 3 全體出席與會人員合影