

競爭政策於新冠肺炎下所扮演的角色

新冠肺炎(COVID-19)疫情蔓延並衝擊全球經濟，各國政府祭出大規模的紓困方案以帶動經濟發展，OECD競爭委員會隨即發布一份有關競爭政策因應作為報告，說明競爭法主管機關於疫情下應扮演的角色。

■ 撰文 = 梁珮玟
(公平會綜合規劃處助理員)

前言

COVID-19對經濟社會帶來全面性的影響，各國政府陸續祭出紓困方案或補助措施，以協助廠商度過疫情危機，OECD競爭委員會於2020年4月27日發布一份競爭政策因應COVID-19之報告(OECD competition policy responses to COVID-19¹)，本份報告呼籲各國政府於干預市場經濟時仍應維持「競爭中立」政策，並探討疫情下競爭法執法對市場結構帶來短期、長期之影響，並對政府部門提出執法建議。

報告內容重點

一、政府干預及競爭政策所扮演的角色

不同於以往的政府干預，COVID-19對市場所帶來的影響更為廣泛，因而導致各國政府須立即針對航空、旅遊及醫療用品產業進行管制，並將管制措施延伸至未來可能影響之產業。

(一) 建立明確、透明的「競爭中立」政策

政府提供補償金、補助、銀行保證協助廠商度過財務危機，避免有效率的廠商退出市場，惟政府仍需審慎地考量補助措施的實施對象、金額等並建立明確的規範，以確

保補助措施未影響市場競爭環境。

原先市場中具生產效率的廠商可能受疫情影響而無法生產，導致市場選擇次佳的生產方式，採取較不具效率的生產方式或是未選擇較新穎的技術，這都會導致產品市場價格上漲，因此，建立透明、明確的競爭中立政策，便能提升整體的經濟效率。

以競爭中立的觀點來看，政府提供一般性的振興補助因適用於所有的產業，故較無違反限制競爭之虞，倘僅補助特定產業則須有明確的規範，以確保未破壞公平競爭環境。

政府可以透過競爭政策了解各產業於受政府補助之情形下恢復的情形，以規劃疫情過後的退場機制。另政府補助措施應具合理、透明及可預見性，於疫情好轉時立即收手以避免持續干預市場。故政府退場的時間點是重要關鍵，太早執行退場機制將難以確實協助廠商，反而無法恢復市場的競爭；而太晚執行退場機制則使廠商過度依賴政府的扶植，反而降低廠商競爭及參與市場的誘因。

退場機制包含在市場環境允許的情況

¹ 資料來源: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>

下，誘使廠商不再仰賴政府補助（如政府為協助企業資本重組而負擔的高額報酬、或是紅利報酬政策），使市場能儘速回復以往的公平競爭環境，且退場機制的規劃相當複雜並需經審慎考量以達到執法上的彈性，故應將競爭法主管機關的建議一併納入考量。

(二) 產業政策不應淪為保護政策

政府部門除了提供短期防疫補助外，亦應建立長期政策以協助市場回復競爭環境，且疫情期間因政府介入保護使大多企業於生產上較無效率，為使未來市場恢復，長期而言市場應持續開放並尊重競爭中立政策。

(三) 建議

政府部門應：

1. 於投入振興方案時，考量競爭法主管機關的建議，確保所採取的補助措施是透明、短暫性的，且所帶來的效益大過於對市場公平競爭環境所造成的扭曲現象。
2. 應審慎地設計補助措施，將資源投入於真正受疫情影響的廠商。
3. 考量競爭法主管機關之建議，評估整體經濟狀況回復後啟動退場機制，以提升恢復市場公平競爭環境。
4. 針對協助政府投入防疫工作的廠商提供適當、透明的補償措施。

競爭法主管機關應：

1. 提供政府部門有關防疫補助措施及產業優先性等建議。
2. 協助政府部門建立透明、具體並適用於所有廠商的規範，以避免扭曲市場，維持公平競爭環境。
3. 透過競爭及產業政策倡議，使廠商了解政府持續干預會對長期市場帶來不利的風險，未來仍應以建立公平、自由的競爭環境為目標。
4. 與司法機關合作，了解各國訂定之合作協議規範，以避免各國形成保護主義。

二、執法層面之討論—疫情對廠商之短期影響

本次疫情對理論、實務及證據層面上都帶來許多挑戰，競爭法主管機關針對疫情採取即時的執法，如因應廠商操縱價格、協議定價、聯合行為、救援結合(rescue mergers)及優先性調查等，以使市場於短期內恢復正常運作。

(一) 廠商的價格上漲行為

廠商可能於疫情期間提高價格，或是囤積商品以增加獲利，部分國家甚至可能將價格上漲視為操縱市場價格，但這樣的推論需以有存在獨占市場地位為前提。惟從消費者保護的觀點來看，此種短期間的價格上漲亦可能被視為一種違法行為，故不論是從競爭法或消費者保護的觀點出發，執法者都必須辨識出價格上漲之行為係屬濫用市場地位或是因緊急事件造成短缺所引發的漲價。而另一個值得討論的議題則是政府價格管制政策，政府直接對價格進行管制，在短期內或許能使消費者免

於承受價格哄抬的傷害，但此舉亦可能扭曲市場價格訊息，使廠商無誘因進行大量生產甚至可能退出市場。

(二)同業間簽署合作協議

同業間簽署有關疫苗研發、防疫物資配給等合作協議的情形大增，當然也有可能是由政府所發起的，此時同業互助合作不僅提高商品生產效率，亦增加消費者福利，是競爭法所樂見。惟競爭法主管機關仍需持續關注此種合作協議是否觸及限制競爭的核心，如疫情下的聯合行為(Crisis cartel)，且除非必要否則不應將短期合作協議自行延長為長期性的合作模式。

同樣地，針對勞資談判議題時，主管機關須審慎評估勞工是否正面臨獨買市場(如數位平臺市場)而有違反競爭之虞。

(三)應審慎評估疫情下的聯合行為

同業廠商亦有誘因透過疫情下的聯合行為，限制或減少產量以增加獲利，廠商間的聯合行為在防疫期間被政府部門例外賦予合法性，惟疫情過後仍可能涉有違反競爭法之虞，故主管機關針對"疫情下的聯合行為"是否應採較寬恕的觀點?有證據顯示，廠商間訂定售價、限制產出或減少產能都會對市場帶來巨大的傷害，應審慎評估。

(四)建議

競爭法主管機關應:

- 1.持續關注價格波動，必要時以警示信函提醒廠商的價格行為。

- 2.與消費者保護法執法機關合作，同時藉由消費者保護法以避免消費者遭受不公平的價格。

- 3.透過倡議使廠商了解政府採取價格控制所帶來的風險，包括扭曲市場價格造成產量大增或是減少新進廠商加入的誘因。

- 4.即時提供廠商明確的規範，確保廠商了解此種在"疫情下的聯合行為"是必要的暫時行為，惟仍不應觸及競爭法的核心。

- 5.評估採取"疫情下的聯合行為"的理由，此種豁免的聯合行為應限定時間並須採取事前審查。

三、執法層面之討論—疫情對市場結構長期的影響

受疫情影響，部分廠商因財務危機而退出市場，或為持續生存而併購其他企業，使市場造成過度集中之現象，競爭法主管機關審核瀕於破產而急於併購的申請案件時(如救援結合)，應避免併購後對市場結構所帶來的長期性傷害。

(一)應審查垂危事業的抗辯

主管機關在審核「救援結合」時極具挑戰性，因併購者可能會聲稱唯有藉由併購方能維持市場競爭，否則將可能造成體質較差的被併購而退出市場，同時也表示倘不同意併購則限制了市場的自由競爭。儘管「救援結合」會提升併購者市場占有率，但相較於使體質較差之事業體倒閉、退出市場，「救援結合」更有利於維持市場競爭。故競爭法主管機關針對這類型的結合案須審慎的檢視，確保有證據能說明被併購者所提出的垂危事業抗辯(failing firm

defence)符合例外不禁止結合的情形，否則將為市場結構帶來長期的負面影響。

(二)應以公眾利益為優先考量

主管機關可能會面臨審核政策性產業結合案的壓力，如國家級產業的保存等。另主管機關在運用傳統競爭分析架構時，應更加重視動態效率的評估、需求面、供應鏈、環保層面及社會共識的考量。

(三)建議

1. 競爭法主管機關應審慎評估結合案件，

並於廠商提出垂危事業抗辯時要求提出充分證據。

2. 政府部門應針對「救援結合」之申請建立明確的規範。

結語

COVID-19對市場供需帶來的衝擊，嚴重地影響市場競爭環境，OECD陸續針對疫情下的結合管制、競爭者間的合作及價格剝削等提出政策指引，以協助競爭法主管機關因應本次疫情。 