

出國報告(出國類別：其他公務有關活動)

出席 OECD/KPC 「區域卡特爾執法研討會」會議報告

服務機關：行政院公平交易委員會

姓名職稱：李世哲 專員

黃曉吟 科員

赴派國家：韓國

出國期間：99年6月1日至6月4日

報告日期：99年6月17日

一、 會議目的：

本次會議主要探討卡特爾(Cartel)執法之相關議題，包括如何偵測 (detect) 卡特爾、如何調查卡特爾，及如何有效裁罰卡特爾等。本次議題著重在圍標 (Bid Rigging) 案件之調查處理及寬恕政策 (Leniency Policy) 之採用與執行經驗之分享，由 OECD 之競爭專家 Mr. Taylor 擔任講師、各國案例之經驗分享、以及案例演練，以供各國競爭法主管機關之執法人員參考。本次會議由本會第一處及第二處各派員乙名代表出席。

二、 過程：

- (一) 會議名稱：區域卡特爾執法研討會 (Regional Antitrust Workshop on Cartel Enforcement)。
- (二) 會議時間：99 年 6 月 2 日至 4 日，共 3 天。
- (三) 會議地點：韓國濟州島。
- (四) 與會國家：本次研討會計有 OECD、日本、韓國、新加坡、泰國、蒙古、越南、印度、印尼及我國等派員參與。
- (五) 進行方式：議程分專題演講、個案報告及卡特爾假設案例模擬調查等 3 個部分，專題演講及個案報告結束後並接受與會者提問，卡特爾假設案例模擬調查由全體與會者參與，並分 2 組進行討論。
- (六) 會議情形 (議程及會議資料如後附)：
 - 1、 本次研討會的專題演講主題包括「卡特爾執法概述 (Overview of Cartel Enforcement)」及「卡特爾之最適裁罰 (Optimal Sanctions)」，講師為 OECD 專家 Mr. Nick Taylor，簡要摘錄重點如下：
 - (1) 「卡特爾執法概述 (Overview of Cartel Enforcement)」：講師首先簡介何謂卡特爾及其構成要件，並說明卡特爾將造成市場經濟效率 (分配效率、生產效率及動態效率) 及總體經濟上的損害，講師並引用 OECD 的調查研究資料，說明卡特爾常使得價格大幅上揚 (依據 14 個個案研究，價格幅度高達 65%)，影響的交易金額也高達百億美金 (依據美國 10 個個案研究)。接著講師將卡特爾的類型限縮至圍標 (Bid Rigging) 行爲，除了簡要說明 OECD 對於圍標行爲之規範說明外，並就較易發生圍標行爲之市場特徵

(如廠商家數少、進入障礙高、市場狀況之穩定、同業公會等)及產業類別(如營造業、建材業、資源回收業、政府採購等)、有效偵測及預先抑制圍標行為之建議措施、圍標行為之調查及證明、例外許可卡特爾之情形,及卡特爾(尤其是圍標行為)與官員貪污賄賂間之共生關係等進行報告。

- (2) 「卡特爾之最適裁罰 (Optimal Sanctions)」: 講師首先簡介裁罰的種類,如罰鍰 (Fines)、損害賠償 (Damage or Compensation)、追繳超額利潤 (Disgorgement)、刑期 (Jail Terms) 及禁令 (Injunctions) 等,接著闡述裁罰的用意在於回復市場競爭狀態、補償受害者及防止違法事業再犯,並表示高額的罰鍰除可以嚇阻違法行為外,尚可搭配寬恕政策,提供誘因瓦解卡特爾。講師另說明理論上計算最適罰鍰水準的方式為違法行為所得除以被查處罰鍰的機率,並整理通用的衡酌罰鍰增減因素,如違法期間、市場占有率、違法行為帶頭者 (Ring Leader) 或被迫跟隨者等。

- 2、另本次研討會的個案報告包括印尼的「簡訊價格卡特爾案 (Investigation and Enforcement on Cartel Cases of “Short Message Service” Price Fixing Cartel in Indonesia)」、日本的「偵測卡特爾及啟動調查程序方式 (Methods of Detecting Cartels and Launching an Investigation)」、韓國的「寬恕政策執行情形 (Cartel Matters Undertaken by the KFTC using the Leniency Policy)」、新加坡的「卡特爾案例 (Cartel Case from Singapore)」及我國的「卡特爾執法案例 (Cartel Enforcement Case in Chinese Taipei)」,簡要摘錄部分個案報告內容如下:

- (1) 印尼「簡訊價格卡特爾案 (Investigation and Enforcement on Cartel Cases of Short Message Service” Price Fixing Cartel in Indonesia)」: 報告人 (Mr. Ananda Fajar,) 首先介紹該國電話服務產業 (Phone Service Industry), 包含 3 種型態, 分別為室內電話 (Fixed Line)、無線電話 (Fixed Wireless Access, FWA) 及行動電話 (Cellular) 等。接著簡介該國從 1994 年至 2004 年簡訊之發展情形與市場狀況。該國競爭法主管機關針對 9 家電信業者進行調查, 由於掌握到其中 6 家電信業者之簡訊價格協議之直接證據, 因此對渠等之違法行為進行裁處。其中較令人注意的是, 報告人針對該國競爭法主管機關在

裁處這 6 家廠商後，對於簡訊市場競爭狀況進行說明。雖然處分者正進行訴願階段，尚未有具體結論，但目前該國簡訊市場讓消費者在價格上有較多元之選擇，且聯合定價之情形亦於終止，簡訊費率已低於卡特爾協議價格之百分之五十，顯示出該國在查處這些違法之廠商後，該國簡訊市場上之價格維持競爭之狀況。

- (2) 日本「偵測卡特爾及啟動調查程序方式 (Methods of Detecting Cartels and Launching an Investigation)」：報告人 (Mr. Osamu Igarashi, 日本公正取引委員會事務總局官房國際課課長補佐) 係就該國競爭主管機關案件調查程序進行簡要介紹。其中檢舉人包括該會之官員與員工、受侵害之廠商及消費者，雖檢舉較建議用書面形式，惟口頭與匿名檢舉亦會被該會接受。該會組織人力約有四百多人，有一個調查局 (Investigation Bureau)，在局之下設置 5 個調查部門 (Investigation Division)，在接到檢舉案件時，要立即與局長 (Director General) 以及其他高階主管開會討論，並傳閱案件之大綱，在會議中決定調查案件之優先順序。至於調查方式與本會調查方式大致相同，包括約談檢舉人和被檢舉人、該產業市況之調查、檢視過去價格之變化情形、交叉比對相關資料等。該會之決策模式亦和本會相同，亦由該局將檢舉案提至委員會議做決定。
- (3) 韓國「寬恕政策執行情形 (Cartel Matters Undertaken by the KFTC using the Leniency Policy)」：報告人 (Ms. Hee-Eun Jeong, 韓國公平交易委員會 Cartel Regulation Policy Division 的 Senior Deputy Director) 就該國競爭主管機關採用寬恕政策查處卡特爾案件的經驗進行說明，內容包括該國自 1997 年即採行寬恕政策，然迄至 1999 年始有實際案例，且於 2005 年大幅調整寬恕政策前，適用寬恕政策的卡特爾案件並不多，經檢視後，問題在於寬恕政策的豁免程度並不明確、缺乏程序規定及罰鍰額度不高等因素，該國爰於 2005 年修正寬恕政策內容，例如調整適用寬恕政策的申請者由 1 位增加為 2 位，且將第 1 位申請者的豁免額度增加至 100%、建立程序規定、罰鍰上限提高 2 倍，並引入 Marker System 及 Amnesty Plus 等配套措施，之後適用寬恕政策的卡特爾案件才顯著增加。

- (4) 新加坡「卡特爾案例 (Cartel Case from Singapore)」：報告人 (Mr. Sebastian Tan，新加坡競爭局法律與執法司助理司長) 首先就該國競爭主管機關如何實施搜索權 (Dawn Raid) 調查卡特爾案件進行說明，並建議進行搜索時宜至少以 3 人為 1 組，且搜索重點應置於業務及財務部門而非人事或總務等幕僚部門，另考量企業多已大量應用電腦進行文書作業，搜索時最好有專業 IT 人員陪同進行。報告人另介紹該國所採行的寬恕政策，及 2009 年寬恕政策調整方案 (引入 Marker System 及 Leniency Plus)。
 - (5) 本會代表係就本會 2009 年 6 月主動調查處理臺灣菸酒股份有限公司等 3 家菸品業者及統一超商股份有限公司等 3 大連鎖通路業者聯合調漲菸品價格，涉有違反公平交易法聯合行為禁止規定案之經驗進行個案報告，會議與會者於聽取本會代表報告後，對於本會以創新方式，於卡特爾案件應用 Critical Loss 分析方法進行經濟分析，表示印象深刻。
- 3、本次研討會所進行的卡特爾假設案例模擬調查過程係分 2 階段進行，簡要摘錄如下：
- (1) 該假設案例係關於某國國內柏油 (瀝青) 道路鋪設產業中的圍標行為，案件起源於一家小型的柏油鋪設公司 Asphalt Inc 向該國競爭主管機關申請適用寬恕政策，並坦誠其所參與的卡特爾組織從事市場劃分及圍標該國道路柏油鋪設公共工程標案已有 10 餘年的時間，另該公司員工 (先前曾在市占率最高的競爭同業 Best Pavement 公司任職，且參與圍標作業，但遭開除) 也願意配合調查，該國競爭主管機關基於渠等所提供之資料，加上對該產業之初步調查瞭解，認為系爭卡特爾組織涉及違反該國競爭法規定，爰對涉案之柏油鋪設公司進行搜索 (Dawn Raid)，進而取得涉案事業及相關人士間的電話及電子郵件通聯資料、筆記及投標記錄等事證。
 - (2) 模擬調查第 1 階段的進行方式係由與會者扮演競爭主管機關的調查人員，並分成 2 組，依前開調查所獲事證，分別約談由 OECD 專家 Mr. Nick Taylor 及印度代表 Mr. Gulshan Rai 所扮演涉及洩露投標人資訊及標案價格的政府採購官員，各組並推派成員報告所屬小組之約談情形。
 - (3) 模擬調查的第 2 階段，仍係由與會者扮演競爭主管機關的調查人員，並分

成 2 組，各別約談由 OECD 專家 Mr. Nick Taylor 及新加坡代表 Mr. Sebastain Tan 所扮演參與圍標卡特爾的 2 家柏油鋪設公司（其中一家為 Best Pavement，另一家為國營的 Costra Public Road），各組並推派成員報告所屬小組之約談情形及是否取得足夠事證證明涉案之柏油鋪設公司從事圍標行為，違反該國競爭法規定。

三、心得與建議：

- （一）參照日本、韓國及新加坡實施寬恕政策（Leniency Policy）的經驗及成果，寬恕政策可提供誘因，使卡特爾成員背離組織並與競爭法主管機關合作，降低競爭法主管機關調查卡特爾跡證之難度，近期受到矚目的美國查處 TFT-LCD 產業國際卡特爾案，及歐盟查處 DRAM 產業國際卡特爾案，皆係採行寬恕政策之實例，惟據國際競爭網絡（International Competition Network）之統計，2006 年時已有 29 個國家的競爭法採行寬恕政策，本會雖在 2003 年即已將寬恕政策納入公平交易法修法重點，然迄今仍未能完成修法，實不利於偵測及查處國內違法卡特爾組織，及與國際接軌參與國際卡特爾之調查工作。另韓國及新加坡於採行寬恕政策後，皆視寬恕政策之執行成效，由法律授權競爭主管機關調整寬恕政策內容，以避免冗長的修法過程，使得寬恕政策僵化缺乏彈性，最早採行寬恕政策的美國，亦採此做法，此點頗值得我國立法推動寬恕政策時參考。
- （二）由於競爭主管機關越來越難經由一般行政調查程序取得證明卡特爾成員間具有合意之直接證據，競爭主管機關除改採經濟分析等方法間接證明卡特爾成員間之合意外，另積極補強能取得直接證據之調查手段，例如監聽及搜索權（Dawn Raid）等刑事案件常用之方式。本會代表於參與此次會議有關圍標卡特爾假設案例之模擬調查過程中，體會到該假案例倘未經由調查搜索，取得卡特爾成員之往來電子郵件、筆記及標案資料等直接事證，尚難於約談相關涉案人員時對案情有所突破，亦難以其他間接方式證明該卡特爾成員之合意。經與各國與會代表交換執法經驗，早於我國實施競爭法之日本、韓國等國家之競爭主管機關皆已具有搜索權，晚於我國實施競爭法之新加坡，其競爭主管機關亦已取得搜索權，對此，建議本會實宜加快追步爭取。
- （三）在個案演練過程中，調查技巧的學習技巧頗有受益，由部分學員扮演競爭主管

機關之調查人員，並約談關係人或被檢舉人，當中有學員在約談過程中，用搜索權得來的相關證據，直接質問關係人，當下，資深的日本官員建議，在約談關係人或被檢舉人時，應該用較廣泛的問題來詢問渠等，而非直接問到所持證據的細部問題，其理由係不要讓對方有所警覺調查人員所掌握證據的程度，而對調查人員的問題有所防備。倘對方一直否認或不針對問題來回答，最後可以揭露出相關證據，證明對方說謊，並請對方說明。此一約談技巧有助於調查人員在進行約談時參考。由於約談技巧之培養多為實務經驗，因新進同仁的實務經驗較為不足，建議可請資深同仁在平時多提醒或告知新進同仁之約談技巧或方式，俾利加速學習。