

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

出席 OECD—韓國政策中心競爭計畫 「卡特爾執法程序最佳措施」研討會 會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：楊哲豪科員

赴派國家：印度 新德里

出國期間：106 年 10 月 24 日至 10 月 26 日

報告日期：106 年 10 月 24 日

一、會議目的：

本次會議係由 OECD-韓國政策中心（KPC）競爭計畫主辦，以「卡特爾執法程序最佳措施」為討論主題。因目前各國競爭法主管機關多將卡特爾行為視為對於競爭法的重大違反，其對於市場以及消費者均有重大、立即性的影響，這也是為何許多競爭法主管機關均將對抗卡特爾列為優先目標的原因。故本次會議係聚焦於如何打擊事業藉由協議來限制價格、產出、圍標或進行市場分配等卡特爾行為，並建構各國競爭法主管機關對於證據蒐集、調查程序等打擊卡特爾之相關能力。

本次會議由 OECD 競爭法資深專家 Ruben Maximiano 先生擔任主持人，並邀請美國司法部庭審律師 Howard Parker 先生、義大利競爭局 Vittoria Tesei 女士、日本 JFTC 調查官 Yusuke Sakurai 先生、OECD/KPC 競爭計劃常務執行長 Soohyun Yoon 先生等學者專家進行專題演講，另由印尼、印度、香港、及我國代表提供相關案例及執法經驗。本次會議由本會服務業競爭處楊哲豪科員代表出席，並提出報告。

二、會議資訊：

- (一) 會議名稱：「卡特爾執法程序最佳措施」（OECD/KPC Competition Law Workshop: Best Practices in Cartel Procedures）。
- (二) 會議時間：106 年 10 月 24 日至 10 月 26 日，共 3 天。
- (三) 會議地點：印度新德里。
- (四) 與會國家：計有印度、印尼、菲律賓、香港、蒙古、中國大陸、馬來西亞以及我國等派員參與。
- (五) 進行方式：會議議程主要分為專題演講、案例報告、分組討論等三部分，專題演講及參與國案例報告結束後並接受與會者提問。

三、會議情形（議程及會議資料詳如後附）：

(一) 10 月 24 日：

- 1、印度競爭委員會(CCI)主席 Devender Kumar Sikri 先生代表印度競爭委員會致歡迎詞後，由本次會議主持人 Ruben Maximiano 先生介紹本次

會議的主要內容，並感謝 OECD/KPC、CCI 及各國與會代表為本次會議所做的努力。接著，播放 OECD/KPC 介紹影片，並請各國代表簡介所屬機關與隸屬部門之業務範疇。

2、專題演講:為何及如何打擊卡特爾行為(OECD 競爭法資深專家 Ruben Maximiano 先生)

卡特爾行為因為其對於競爭所造成的廣大影響，而被各國競爭法主管機關視為違法行為。在 OECD 的會員國中，卡特爾是違法的、甚至在部分國家是犯罪的行為。據研究指出，事業倘形成卡特爾，將對市場價格造成至少 10% 至 15% 的影響，一般也認為在各類反托拉斯行為態樣中，卡特爾係對消費者影響最大者，這也是有些人會將卡特爾稱為「開放市場經濟之癌」或是「反托拉斯行為至惡」的原因。雖然如此，事業之所以仍有形成卡特爾的誘因，基本的理由係因為形成卡特爾所得的額外獲利，大於被查獲機率與罰鍰金額的乘積(即 $\text{Additional cartel profits} > \text{Likelihood of detection} \times \text{level of fines}$)。所以很簡單的思考是，如果罰鍰的金額夠高，就能讓形成卡特爾成為一個不理性的選擇；另一方面，查獲卡特爾的機率則全繫於證據之取得，不論是直接證據或間接證據，取得證據的方法及工具，均是打擊卡特爾的關鍵所在。因此，在這三天的研討會中，我們將會討論到有關證據取得、寬恕政策、搜索扣押等相關議題，並就各種政策模式進行交流討論，希望能在打擊卡特爾的議題上，具有更充沛的能量。

3、專題演講：日本卡特爾之偵測方法—檢舉系統及寬恕政策(日本公平交易委員會調查部資訊分析辦公室，首席調查員 Yusuke Sakurai 先生)

在日本公平交易委員會(JFTC，下稱日本公平會)，一個案件的起始可能導因於公眾的檢舉、事業申請寬恕政策，或是日本公平會發現違法事實而主動進行調查。依據日本獨占禁止法第 45 條第 1 項規定，任何人有疑違反本法規定之事由者，得提出檢舉，並請求採取適當之措施。這裡所述之檢舉，凡電話、書面文件、親訪，或於日本公平會網

站線上檢舉均屬之，而無制式之規定(匿名的口頭檢舉亦有可能被接受)。日本公平會收到檢舉後，應就其檢舉事由進行必要之調查，不論是否決定採取任何適當措施，均應將該決定通知檢舉人。檢舉人倘係為吹哨者(whistleblower)，則於收到檢舉後將對吹哨者加以保護，並給予檢舉收受通知，吹哨者倘因檢舉而遭公司解雇，則可憑該檢舉收受通知，向公司提起民事訴訟，以捍衛自身的權利。

在案件調查中，與檢舉人保持良好關係是很重要的。大部分的情況下，當面訪談檢舉人通常可以得到比其他聯繫方式還要更好的效果，同時倘能有律師的陪同，亦有助於檢舉人將檢舉之內容轉化為案件相關的事實及證據，亦可緩和檢舉人心裡上的負擔。

寬恕政策方面，有鑑於卡特爾行為的高度隱密性，以及過去事業往往缺乏提供卡特爾相關事實證據的誘因，故自 2006 年起，日本引進了寬恕政策的制度，給予開始調查前至多 5 名，開始調查後至多 3 名，總計不得超過 5 名之申請者，分別有 100%、50%以及 30%之罰鍰減免(如下表)：

表 1：日本寬恕政策罰鍰減免比例表(單位：減免百分比)

申請次序	開始調查前	調查開始後
第 1 名申請者	100%	30%
第 2 名申請者	50%	30%
第 3 至 5 名申請者	30%	30%(至多 3 名)

從上表可以看出，在卡特爾行為調查開始前，第 1 位申請者與第 2 位申請者，罰鍰減免的差距很大，且僅給予 5 家事業的名額限制；另一方面，一旦調查開始，事業雖仍得以申請寬恕政策，但可減免的幅度將縮小，用這些機制設計，給予事業於調查前即儘速向日本公平會提出寬恕政策的誘因。

據統計，去年(2016 年)共有 124 名申請者向日本公平會申請適用寬恕政策，而當年(2016)度 9 件卡特爾相關案件中，全數均係因寬恕政策

而展開調查，效果可謂顯著。舉例而言，2016 年約有 20 家建設公司，就日本東北震後重建工程集體圍標，本案共 3 家廠商向日本公平會提供寬恕政策申請，並經日本公平會同意，分別給予 100%、30% 及 30% 的罰鍰減免，最後並向其他 17 家廠商裁罰總計約 10 億日圓之罰鍰。

4、案例報告：印尼商業競爭監督委員會(KPPU)對於打擊卡特爾的執法經驗(印尼商業競爭監督委員會望加錫辦公室，預防部調查員 Santy Evita I. Tobing 女士)

印尼於 1999 年制定競爭法以來，對於卡特爾行為可概分為價格、地理市場分配、產品市場分配以及圍標等行為，據 2000 年至 2017 年 8 月的統計資料顯示，其中以圍標為聯合行為之大宗。

在印尼，卡特爾行為目前主要仰賴外部檢舉及內部主動進行調查 2 種途徑，除直接證據外，亦可採納經濟分析等間接證據，於衡量對於國家整體經濟及消費者之影響後，就違反卡特爾行為之事業處以 1 億至 250 億元(IDR)之罰鍰，並得命其停止相關協議及違法行為。

案例分享部分，印尼方面分享了一件印尼當地 6 家輪胎製造業者，就 13 吋至 16 吋輪胎之價格及供給量，共同為不為競爭之決議案。本案印尼競爭法執法當局經比對輪胎協會之會議紀錄、目擊者證詞、經濟分析結果及專家意見後發現，於 2009 年至 2012 年間，當地 6 家輪胎製造業者，藉輪胎協會開會時，交換有關輪胎價格及產量資訊，以維持輪胎市場需求成長，違反印尼 1999 年第 5 號法案第 5 條第 1 項及第 11 條有關卡特爾行為之禁制規定。而該處分，亦在 2016 年獲得印尼最高法院的支持。

5、專題演講：有關卡特爾執法之間接證據—以韓國經驗為例(OECD 韓國政策中心，常務執行長 Soonhyun Yoon 先生)

自韓國實施競爭法以來，即將反卡特爾行為之執法列為首要執法目標，自 90 年代起，韓國公平交易委員會(KFTC，下稱韓國公平會)開始陸續加強反卡特爾行為的執法力道。1988 年至 1997 年間，有 30 件卡

特爾相關案件，累積裁罰金額 2 千萬元，但到 1998 年至 2004 年間，則增加至 89 件卡特爾相關案件，累積裁罰金額來到 4 億 2 千萬元。自 2005 年起，韓國公平會更強化打擊卡特爾行為的執法機制，例如將裁罰金額上限自營業額之 5% 上調至 10%，大幅修正寬恕政策的相關機制，使該政策變得更具有可預測性，並做出組織上的調整，這些修正，都使得韓國卡特爾的相關案件及裁罰金額都較以往有倍增之趨勢。

在韓國，卡特爾行為主要規範於「獨占及公平交易法(Monopoly Regulation and Fair Trade Act)」，當中第 19 條規定，事業不得以契約、協議、或決議等任何形式，與其他事業共同為下列限制競爭之情事，或使事業共同為不公平之行為，而該行為可分為價格固定、產量限制、決定市場分配等 9 大類。在韓國競爭法中，所謂協議，不以明示為限，不侷限於文字或書面上的交換，事業間的默契或暗示(*tacit collusion*)，都有可能構成第 19 條所說的協議。但值得注意的是，這裡所說的「默契」或「默示」，和法律上所說的「共謀」、「勾結」意義不盡相同，這裡的默契、默示僅指不同主體間未進行溝通的行為，我們只能藉由像是價格或是產量的設定，來意識到他的存在。而在美國休曼法中，也規定任何構成卡特爾的契約，或是共謀限制貿易或商業活動，不論在國內或國外，均屬於非法行為；而在歐盟，歐盟運作條約(TEFU)第 101 條也提到，事業間所為之協議，或由事業組成之協會所為之決定或共同行為，將限制或扭曲歐盟會員國內部市場，尤其是購買或銷售價格、或任何貿易條件者，係屬非法行為。因此就講者的理解來說，歐盟對於卡特爾協議的定義，其實較韓國及美國休曼法都要廣，不過這差距並不大，僅有些微的差異。

接著在直接證據及間接證據方面，只要競爭法主管機關對於卡特爾行為抱持著越嚴格的執法態度，事業自然越有誘因去湮滅、隱藏聯合行為的相關事證。韓國公平會所處理的聯合行為案件中，許多都是沒有

明確書面協議的情形。因此，就競爭法主關機關的立場而言，要證明事業間有協議的存在，其實並不容易。在沒有直接證據能夠證明事業有協議存在的情況下，韓國公平會會藉由情況證據(間接證據)來證明協議的存在。譬如事業間有直接或間接的聯繫、訊息的交換、在秘密會議後，事業間開始出現相似的行為、或是公司在考量到競爭者的反應後，依舊不斷提高價格。又譬如說，當所有行為人都共同遵守同一行為時，行為人將能得到利益，倘不遵守，將會損及其利益時，或是當供過於求或需求衰退時，事業仍一致地提高商品售價、或是廠商存貨不斷增加時，依舊同時提高商品售價。又或者無法被市場機制所解釋的平行行為，如在給定的市場狀況下，事業除了共同勾結外，無法解釋其價格的大幅攀升，或在顯著相異的生產條件下，各廠商的商品售價卻一樣，或在各廠商未必具有執行該行為的條件下，依然有相同之行為。這些經濟上的證據，也都可以被視為是間接證據。

最後 Soonhyun Yoon 先生簡單介紹了在韓國近期所發生的拉麵案，韓國拉麵(泡麵)市場，長期僅有 S、O、N、Y 等 4 家廠商，其中，廠商 N 市占率最高，約佔 70%，其餘 3 家廠商約各佔 10%。當廠商 N 設定一個較高的價格時，其他 3 家廠商雖有誘因跟隨廠商 N 的價格，但如果廠商 S、O、Y 不跟隨廠商 N 的價格，N 廠商將會失去市占率。而這 4 家廠商，自 2001 年至 2008 年間，有 6 次協議共同調整價格的行為，雖然僅在其中第 1 次有調價出現明確的協議，惟該 4 家廠商仍被韓國公平會認定為聯合行為，並裁處 1 億 3 千萬元之罰鍰。雖然這樣的決定，受到首爾高等法院的支持，然而到最高法院的時候卻遭遇到挑戰，原因是最高法院認為，韓國公平會藉由寬恕政策所取得的證詞中，只提到廠商間有就提高價格及價格跟隨的必要性而為討論，所謂明確協議只是聽說，缺乏明確性及準確性。而之後的 5 次漲價，韓國公平會均未能證明廠商係因聯合行為而調漲價格，或僅肇因於過去政府管制拉麵價格，故廠商傾向於跟隨市場領導者(即廠商 N)與政府

商訂的價格，因而造成價格跟隨行為所致，且拉麵(泡麵)的種類繁多，廠商間難以維持固定價格，而做出對韓國公平會不利的判決。

6、專題演講：案件的建立—調查案件的策略與管理(美國司法部庭審律師 Howard Parker 先生)

在美國，如果廠商間藉由協議，勾結以達成價格固定、分配市場、產量限制或取得標案，這類水平限制貿易的行為，我們都會以刑事責任加以追訴。然而在調查卡特爾常常面臨的挑戰是，廠商間的協議都是秘密進行，所以不容易被發覺。再者，調查上要得到足夠的證據並不容易，而即便競爭法主管機關能提出相關證據，這些證據往往都可以被找到一些正當的理由，來合理解釋這些證據。因此雖說案件的來源可能源自報章媒體、業界人士或一般民眾的反映，然而，其中最佳的來源依舊是藉由寬恕政策來探知卡特爾的存在。當市場上僅存在少數供應商、商品的相似性高、產業進入障礙大、大型廠商對產品原料有需求，或是相較於終端產品，成本投入相對低廉等情形，都有助於廠商勾結的形成。

當發現案件的發生後，我們要開始擬定調查計劃。首先思考的是，這些廠商共謀的理論或故事可能為何？如果推論成立，會有什麼樣的證據存在？以及如何取得這些證據？接著，就是試著去蒐集這些可能的證據，其中搜索扣押(Raids)通常能夠取得最強力且有效的證據，另外如電話訪問、當面訪談證人、或在陪審團宣誓下所為之證詞，都是可以選擇的工具。但不論你選擇的方式為何，我的建議都是「問、多問、持續的問」，有時候你將會得到意想不到的收穫。

7、我國案例報告：臺南市寵物食品及用品通路業者聯合行為案件之調查程序

首先說明我國行政程序法所規定之調查程序，以及解說我國公平交易法有關案件調查之調查工具。接著，再簡短說明我國公平交易法對於聯合行為之相關規定，並以 2013 年本會調查臺南市寵物食用及用品

通路業者，共同決定不從事價格競爭的案件提出報告。該案例中，本會共調查約談 17 家相關業者，並請其提供相關事證資料。經瞭解後發現，有 1 臺南市寵物食物及用品業者，藉臺南市寵物商業同業公會之名義，召開協調會議，並邀請臺南市寵物食品及用品通路業者及其上游供應商出席。會議中有寵物食品及用品業者表示，因近期寵物食品市場過度競爭，故希望眾廠商共同維持價格，並請在場之上游供應商協助控管銷售價格等語，而在場與會之其他 6 家寵物食品及用品業者均表同意，上游供應商亦表示會配合協助辦理。會後，即有業者因不願配合會議結論，調整部分寵物食品零售價格，而遭上游供應商斷貨之情形。

本會於調查本案件時，即依照前述之調查程序，函請相關業者提供事證及到會陳述意見。本案關鍵在於檢舉人提供了當天會議的錄音檔，因此本會得以掌握會議當天各廠商的發言情形及內容，經訪談相關寵物食品及用品業者，其亦坦承有參與該會議並就市場競爭劇烈問題而為討論，故本會即就參與聯合行為之 7 家業者，依違反公平交易法有關聯合行為之禁制規定處以罰鍰，並針對協助控管寵物食品零售價格之上游供應商，依限制轉售價格之相關規定進行調查。

義大利競爭局 Vittoria Tesei 女士提出評論，其認為本案僅使用提供事證及到會陳述意見之方式，即查獲本件卡特爾案件實屬難得，一般來說受調查事業應全盤否認其涉及卡特爾行為，這個案件實屬有趣。而會後與韓國 RYU YONG-RAE 先生談話時，其表示因韓國聯合行為主體尚及於上游供應業者，故對於本會將本案切為聯合行為及限制轉售價格 2 部分甚感好奇，亦認為這是兩地競爭法有趣的相異之處。

(二) 10 月 25 日：

- 1、專題演講：印度卡特爾執法經驗(印度競爭委員會反托拉斯部顧問 P.K.Singh 先生)

在印度，禁止企業、個人或他們所組成的任何協會組織，為足以或可能造成競爭扭曲之協議。這個協議，泛指一切正式、非正式、口頭或書面的協議。在證據調查的工具方面，有搜索扣押(Dawn Raid)及寬恕政策(Leniency Applications)，也可採用間接證據、經濟證據及法庭證據等。而違反卡特爾相關規定者，最高可處以近3年平均營業額之10%、持續該行為所得之3倍利益、持續該行為所得利益之10%，這三者金額最高者，且不僅限於處罰事業，個人亦可成為處罰之標的。

近期印度調查卡特爾行為的產業中，以(印度)電影產業居冠，其他則有醫藥、交通或水泥等產業，當中有近8成案件會處分。

案例分享部分，Singh先生分享一件印度當地4家國營保險業者，共同圍標以決定國家健康保險業務之承攬分配的案件，印度公平會藉由業者的會議紀錄，得知業者會於投標前一日開會，以決定由何家公司取得標案，以及後續如何分配得標後的業務予其他3家業者。有鑑於這個協議將使這4家公司成為一個國有的經濟實體，因此本案印度公平會除了罰款之外，亦同時要求停止該協議的進行。而在罰款的額度上，雖然這4家保險公司對於弱勢人民的健康保險標案為聯合行為，理當重罰，但考量到事業的付款能力後，僅裁罰其營業額之2%。這樣的決定，原則上亦獲得法院的支持，不過在罰款的額度上又略有酌減。

2、專題演講：如何問對的問題？(美國司法部庭審律師 Howard Parker 先生)

在與關係人訪談的過程中，一般可以分為「訪談開始」、「訪談結束」及「指引」這三個部分，舉例來說，我們在訪談開始的時候，通常會以「告訴我發生了什麼事…」、「您認為您為何會被約談？」、「描述一下那場活動…」為開始，然後以「您是否還有注意到其他不尋常的地方？」、「您認為您可以認出那個人嗎？」或是「誰安排了那次的聚會？」等問題做結。過程中，會提供一些資訊加以引導，如「

如果有人說你參與了那場聚會，可能的解釋是什麼？」、「如果我們查看您的電腦，您認為我們會發現什麼？」或是「您認為為什麼有人會舉發你們涉及這起犯罪行為？」等問題。問問題的時候，要注意(1)盡量以簡短、開放式的問題為主。(2)讓受訪者適度的休息，當他們需要律師的時候，讓他們見面。(3)在休息的時候，與同事確認是否已經所有需要的資訊都已經得到答案。(4)當受訪者陷入沉沒時，不要急著打破沉默。(5)隨時提醒受訪者要誠實以對。而盡量避免(1)誘導性的。(2)將許多問題擠在同一個問題裡。(3)不明確的。(4)容易讓受訪者回答不完整的。(5)讓受訪者去推測自身認知以外的事物(如您的競爭者有試圖與您達成協議嗎？)。(6)缺乏根據的提問，以及(7)模糊不清的提問。

在訪談過程中，「追問」也是很重要的。有時會因為沒能跟上受訪者所說的訊息，而錯失了加以追問的機會。譬如當受訪者提到「我知道他們固定價格」，這時就應該馬上追問「你是如何得知？」或是「你為何這樣認為？」。

在卡特爾案件的訪談中，要事先設想我們在訪談中預期獲得的資訊為何，以及是否告知受訪者訪談的目的，或是否邀請其他人一同接受訪談。如果訪談的目的，是要瞭解廠商間開會的過程，那麼就要注意與會成員、主導會議進行的事業為何、各事業發言次數的多寡、是否有任何人遲到、早退，或是否有任何開會資料或議程等問題。受訪者如果使用的外國語言，那麼就不必拘泥在讓受訪者精準的提到「協議」二字，只要注意當地法律如何規定即可。

3、分組討論 1—模擬訪談

本次討論假設各國與會人員均於 Costra 這個國家的競爭法主管機關任職，目前正對於當地的柏油鋪設產業是否涉及卡特爾行為案件展開調查。最近，有家名為 Asphalt Inc 的小型柏油公司，申請寬恕政策，表示長期以來，其與 Best Pavement、Road Construction、Costra Public 及

Quality Concrete 等 4 家公司，於 2000 年至 2015 年年間，就 Costra 政府道路興建工程，集體圍標及協議市場分配。為了調查本案，各組別被分配到一名與本案相關的受訪者，各組加以訪談後，再就訪談所得內容與各組分享。

本組訪談的是 Costra 政府當局負責道路鋪設工程的承辦人員(由 OECD 競爭法資深專家 Ruben Maximiano 先生扮演)。訪談過程中，其表示對於這幾家事業是否圍標並不清楚，不過就他所知，他們有固定聚會的習慣，但聚會裡談什麼他不知道。本組討論後認為受訪者可能對於該聚會知情但有所保留，於是試圖繼續追問有關該聚會的細節，不過受訪者均表示不知情。

雖然本次訪談所獲資訊不多，惟主持人提醒本組於明日的分組模擬中，會就本案繼續調查，將有可能獲得更多資訊。

(三) 10 月 26 日：

1、專題演講：無預警搜索扣押/檢查—如何組織卡特爾案件的檢查(義大利競爭局 Vittoria Tesei 女士)

檢查(inspection)，係指反托拉斯主管機關針對事業的存在事實及法律上的狀態，直接進行現場調查及取得證據的型態。粗略地說，這樣的調查可以分為：進入事業或個人處所之權力、核對及檢查公司紀錄的權力，以及複製任何相關紀錄的權力。檢查，並不以調查卡特爾行為為限，如濫用優勢地位、反競爭協議，甚至結合案件都可能作為檢查發起的事由。由於義大利競爭法僅賦予主管機關得檢查事業營業所或登記地，僅有依據歐盟競爭法而實行之檢查程序，得檢查公司負責人、經理或員工之私人住所或車輛。2010 年至 2016 年間，每次卡特爾案件的檢查，平均會檢查 9 個處所，不過如濫用優勢地位或消費者保護的案件，平均僅會檢查 3 處。

在義大利，檢查的決定須經由審查委員提出，並經委員會議的通過。但在正式調查程序開始前，不得申請檢查，進行檢查前，除必須取得

法院的許可，也要記得確認：1.檢查通知的有效性 2.公司的登記地或其他營業所的位置 3.與其他小組的聯繫管道 4.向檢查小組及警察提供簡單說明，以及 5.所有需要的相關資料。

檢查通常從早上 9 點開始，各組此時會同時到達檢查的目的地，由警察向公司櫃檯人員要求公司代表人出面並說明來意。倘公司代表人不在，則由當時可代表公司之人代替，倘無人可代表公司，則一般員工亦可。當確認代表人後，即展開閉門會議，由警察說明造訪的事由後，小組長簡短說明檢查程序內容及程序，這個告知的程序，必須經由代表人簽名確認後才算完成。當然，過程中代表人有時會以通知相關經理、員工、律師等不在現場的人員為由，試圖拖延整個程序的進行，但要注意的是，檢查程序的進行並不以律師在場為要件，代表人當然可以要求會見律師，但這並不能成為程序暫停的理由。

確認檢查通知的告知(送達)後，接下來很重要的是必須告知代表人寬恕政策的存在，如果這個案件有寬恕政策的適用，必須在開始檢查內部文件之前，完成這個告知的程序。當開始進行檢查時，要注意密封的信件或文件，應交由代表人開封後再進行檢查。同樣的，雖然為了避免證據被滅失，檢查一開始即必須迅速地針對重要部門或辦公室進行檢查，但如果當時辦公室內沒有其他人在場，那麼最好等到有公司人員進入後，再進行檢查。

雖然公司有配合調查的義務，不過有時亦會遇到公司拒絕調查的情形，此時就必須倚賴警察的幫忙，才能讓檢查的程序可以繼續進行。檢查通常以 1 天為原則，但也曾發生超過 1 天的情形。檢查結束時，所獲之電子資料應儲存於不可複寫的光碟片，書面資料則應複印 2 份，經編碼、蓋上日期、敘明資料的來源位置及總頁數(這部分可請資訊人員幫忙)後，交由檢查人員及代表人簽名確認。最後，檢查報告必須詳細記錄該日所為的所有調查行為，包含公司對於任何文件所為之一切陳述(也包含異議)。

2、專題演講：資訊科技檢查—數位證據蒐集程序指南(義大利競爭局 Vittoria Tesei 女士)

現今競爭法主管機關在進行檢查(inspection)程序時，實際上幾乎都是進行數位檢查。因為除了少數手寫筆記、個人行程表、或檔案已被刪除的列印文件外，幾乎每個書面文件，背後都有數位資料可循。與傳統紙本文件相比，數位資料容易複製，雖可以縮短現場檢查的時間，不過數位資料的精確性不如紙本資料準確，檢查結束後往往還需要花費一些時間，才能找出其中有用的資訊。在蒐集數位資料時，要注意僅「複製」所需的檔案，不「剪下」，也不帶走私人的檔案。而為了更精準獲取所需的數位資料，可以先鎖定關鍵的人士，依文件的主題、關鍵字進行篩選。另外，和被檢查公司的資訊部門面談，了解公司所使用的郵件系統、數據備份的習慣、伺服器位置等，有公司資訊人員的幫忙，會使檢查更加順利。

當我們對於電子郵件進行檢查前，要注意先取得信箱所有人的明確同意，如果所有人不在現場，則應該得到書面的同意，並將該同意書附於最終檢查報告後。在最終報告中，應敘明本次檢查使用的軟體程式及程序，並請被檢查人確認各項數位資料是否完整無損、檢查所使用之軟體工具均已妥善移除，且書面告知本次所得之資料，將於事後帶回機關繼續檢視，倘被檢查人拒絕確認，則應於書面記錄中敘明。

最後，雖然在反托拉斯案件的偵查中，數位證據的搜索非常有用，但仍舊有一些問題尚待克服，首先是搜查的範圍除了電話、電子設備，雖亦得及於個人電腦，然而能夠搜索的場域只侷限於登記地及營業所，個人車輛及住所是無法進入搜索的。再者，由於數位證據的資料量龐大，加上搜索檢查的時間往往只侷限於一天，因此要完成搜索需要耗費大量的人力、物力，這也是尚待解決的問題。

3、分組討論 2—模擬拂曉行動

本次討論接續昨日有關 Costra 國家道路柏油鋪設工程的聯合行為案件

，假設 Costra 競爭法主管當局決定就其中 3 家涉案業者進行搜索扣押 (Dawn Raid)。第一部分係扮演警察，警方於上午 9 時準時抵達被搜索之公司地址。本組到達後，即上前向櫃檯人員(由 OECD 競爭法資深專家 Ruben Maximiano 先生扮演)要求會見公司負責人，惟櫃檯人員表示因本組未與公司負責人預約，無法安排見面，故本組即表明警察身分，表示希望負責人可以配合調查。櫃檯人員進一步詢問公司涉及之案件類型為何，以及是否有任何搜索文件。惟本組認為不應於進入公司內部，與負責人會面前，透露有關公司涉及卡特爾案件之任何訊息，故僅短暫出示法院許可並遮蔽事由部分。櫃檯人員於確認係法院命令後，即連繫負責人並放行本組進入公司。

第二部分係扮演 Costra 競爭法主管當局之調查人員，與該公司執行長(同由 Ruben Maximiano 先生扮演)會面。首先本組即出示法院命令，說明該公司涉及卡特爾行為，要求配合調查，並於公司執行長表示沒有問題後，與其進行面談。首先本組簡單介紹寬恕政策內容，惟該執行長表示公司與聯合行為無關，雖然樂意就所知道的資訊與本組分享，不過希望可以等律師到場再進行訪談。本組雖即允許其與律師連繫，但律師是否到場並無礙於程序的進行，因此隨即進行訪談。

本組首先詢問是否對於所謂的 P-money(即不參與投標之報酬)有任何概念，惟不論本組以何種方式詢問，該公司執行長均表示其毫不知情。又本組試圖詢問是否有定期聚會的情形，一開始執行長並未正面回應本組問題，經本組暗示餐廳名稱後，執行長隨即表示確有聚會，不過僅是一般聯誼性質，並未涉及任何不法。最後雖囿於時間因素，而未能獲得更多資訊，惟本組認為，倘能於訪談過程中，加入同時搜索所獲之事證，於實際案件辦理上，應能獲得更多有用的資訊。

4、案例報告：調查卡特爾—以香港經驗為例(香港競爭事務委員會經理 Frederick GOOD 先生及競爭事務專員 Erika Yu 女士)

香港對於卡特爾案件之調查，主要使用的工具有通知受調查者提交文

件資料、進行訪談及進入公司處所進行搜索(如 Dawn Raid)等。首先第 1 個要分享的案件發生於 2016 年，有數家資訊系統業者藉未參與投標之系統研發業者，就標案之取得達成協議。一開始是接獲某 NGO 團體之反映，表示其係藉由招標之方式，決定資訊系統之得標廠商，並規定每次投標均須有 5 家以上之廠商參與投標。第 1 次投標時，12 家邀請投標之業者中，僅有 1 家廠商(1 號投標者)參與投標，第 2 次投標時，9 家邀請之業者中，僅 4 家業者參與，然而僅 1 號投標者填具完整投標資料，其他業者均出現了一般錯誤，且錯誤的相似度極高，對於錯誤的說詞又一致，故認為有異，向香港競爭事務委員會反映。本件香港競爭事務委員會直接前往參與投標公司進行搜索，取得相關書面文件及數位資料，亦針對 15 家業者 11 位相關人員進行訪談，結果發現 1 號投標者將其投標資訊，提供予資訊系統研發業者，該業者即將該投標內容，通知其他參與投標廠商，進而達成協議。本案因涉及搜索扣押，因此人力資源的調度是競爭委員會遇到的困難之一，另外數位證據的取得雖然容易，但數量極大，需要經由電腦軟體逐一過濾、篩選，也是本案的困難所在。

第 2 個案件是有關大樓裝潢承攬業者聯合決定價格及市場分配的案件。自 1982 年起，香港房屋委員會(HKHA)會定期追蹤香港裝潢工程業者的名單，並將已註冊的業者分配至公共裝潢工程中，作為推薦的裝潢承攬商。在本案中，香港房屋委員會一開始係將其中 10 家裝潢業者分配予某建案，住戶可以自由決定是否選擇該推薦廠商，並於選擇後自行與廠商議價。惟該 10 家廠商卻私下協議分配各廠商所承攬之施工樓層(如 1 號承攬商負責 1 樓，2 號承攬商負責 2 樓…以此類推)，約定各廠商不得爭取或承攬其他樓層住戶之裝潢工程，倘有住戶未依該分配規則選擇承攬商，則該被選擇之承攬商應拒絕，並依規則推薦承攬商予住戶，除此之外，也共同製作促銷傳單，提供相同的裝潢方案及內容。本案調查過程中，香港競爭事務委員會詢問了約 100 位住

戶，訪談 35 位證人，並於同一天同時訊問該 10 家房屋裝潢業者，因此人力的調配也是本案調查過程中，最為困難的地方。

5、專題演講：中國之卡特爾調查執法程序(中國工商管理總局反壟斷法律指導處殷杰先生)

中國自 2008 年實施反獨占法以後，9 年期間共有 84 筆案件的產生。其中，卡特爾案件即占了 42 件。在中國，有關價格卡特爾的案件會由國家發展和改革委員會(NDRC)負責調查及研處，而其他卡特爾案件則會交由工商行政總局(SAIC)處理。以先前曾經發生過的一起會計師事務所的卡特爾案件為例，在 A 省 B 市的會計師協會，旗下有 25 家會員，然協會卻決議實施一個對於會員收入進行總體分配的計畫。當時工商行政總局接獲案件的相關報告後，即授權各省的工商管理處，組成調查小組進行調查。本案使用調查的方法，包括進入事業辦公室或其他處所進行搜索、針對事業或利害關係人進行訊問、向受調查事業及利害關係人，詢問及複製相關書面資料及數位資料、查封相關證據，以及調閱受調查事業之銀行帳戶資料等，並最終分別對於 7 家帶頭業者、10 家卡特爾協議參與者及其他 8 家業者分別處以不同比例的處罰，而該裁罰最終亦獲得法院的支持。

四、心得與感想：

各國實施競爭法的時間雖早晚不一，組織架構各有不同，惟均將打擊卡特爾行為視為重要的政策方向。在各國競爭法不同的發展脈絡下，打擊卡特爾行為的方向雖然一致，卻也發展出不同的機制安排。

以本次會議最常被提及的搜索扣押而言，雖我國目前尚無類似制度設計，惟從義大利、歐盟、香港的經驗觀之，歐盟在得搜索的範圍除事業所在地及實際經營處所外，尚及於私人車輛及住所。這樣的制度設計，較本身同是歐盟會員國的義大利規範要廣，所以在義大利，形成了依據歐盟競爭法或依據義大利競爭法的二元搜索方式，而香港的經驗顯現出執行搜索扣押須要有充足

的人力配合，尤其當現代數位傳輸媒體普及，各式訊息載體發展快速，資料量龐大的情況下，不僅競爭法主管機關需有適當的人力配合，資訊科技人員的重要性亦越來越不可或缺。而寬恕政策方面，本次與會各國均普遍採用寬恕政策作為卡特爾行為的偵測工具，以日本而言，其去年(2016 年)度所有卡特爾案件更均係經由寬恕政策而展開調查，故可見寬恕政策係對於卡特爾行為案件之偵測亦有一定之助益。

就承辦技巧而言，本次美國司法部 **Howard Parker** 先生有系統的將卡特爾案件的訪談程序分為「訪談開始」、「訪談結束」以及訪談過程中的「指引」3 個階段，並提供承辦人員於不同階段應注意的通則性問案技巧及常見的問題。雖 **Howard Parker** 先生強調其所述內容仍應依當地法律規定及實際情況調整，惟其所分享之辦案經驗及訪談技巧，依舊提供與會人員案件調查訪談時，重要的策略參考方向。

如同會議開始時主持人 **Ruben Maximiano** 先生所提到，有關亞當斯密於 1776 年即提出的看法，其表示即便是聯誼或單純歡聚的場合，水平階段的廠商間也鮮少聚在一起，若有，則最後都將演變成提高價格的協議或不利於一般大眾的局面。事業間形成卡特爾有其經濟上之誘因，當事業形成卡特爾時，雖破壞協議將有利於事業取得更多的利潤，然在實務上事業往往會考量未來的交易或可能受到的懲罰，參與卡特爾事業最終未必會選擇偏離協議。因此，對於競爭法主管機關而言，以寬恕政策為誘因，探知卡特爾行為之存在，輔以搜索扣押、訪談調查等工具，打擊卡特爾行為，加速協議之解散，係為各國面對卡特爾行為之基本立場，亦為本次會議討論及收穫之處。