

○○有限公司等因違反公平交易法處分案

發文機關：行政院公平交易委員會

發文字號：行政院公平交易委員會 89.06.01. (八九)公處字第086號處分書

發文日期：民國89年6月1日

被處分人：○○有限公司

代表人：○○○

被處分人：○○有限公司

代表人：○○○

被處分人：○○有限公司

代表人：○○○

被處分人：○○股份有限公司

代表人：○○○

被處分人：○○有限公司

代表人：○○○

右被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如左：

主 文

- 一、被處分人等於八十五年至八十六年間，參與高雄市政府○○局○○處辦理之三項○○工程投標，共同協議得、陪標廠商及投標金額，違反公平交易法第十四條聯合行為之禁制規定。
- 二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項聯合行為。

事 實

- 一、案據八十八年十二月九日法務部調查局南部機動工作組（下稱南機組）移文，略以：八十五年至八十六年間被處分人○○有限公司、○○有限公司、○○有限公司、○○股份有限公司及○○有限公司（下稱○○公司、○○公司、○○公司、○○公司及○○公司）等五家事業於參與高雄市政府○○局○○處（下稱○○處）辦理之三項○○工程，以電話等意思聯絡方式，協議分配得、陪標廠商，及共同決定相互間投標金額。案經臺灣高雄地方法院於八十八年十月判決，判決書理由欄認上稱事業及行為人均有從事聯合圍標公共工程行為，違反公平交易法第十四條之禁制規定，然同法經八十八年二月五日修正生效後，改採先行政後司法，嗣查本會並未有對該等事業之上開相同或類似行為予以處分之案例，而判決無罪，爰認有移請本會查處之必要。
- 二、按為具體掌握本案南機組之查處情形，爰由本會派員於八十九年一月十二日拜訪該組，除攜回相關筆錄卷證資料外，另當場檢視被處分人等之監聽記錄。茲就本案被處分人等於南機組製作之筆錄內容，節錄如次：
 - （一）○○公司（○○○君）：○○公司曾於八十五年九月二十日參與○○處辦理之「○○工程」（下稱○○工程）、「○○工程」（下稱○○工程）、「○○工程」（下稱○○工程）等三項工程，並標得○○工程，其間為避免同業間之削價競爭、無利可圖，故投標前夕，○○○君與○○公司○○○君（負責人○○○君之父）以電話協議分配得、陪標廠商，即○○工程由○○公司得標，○○公司（押

標金四十五萬元係向○○○君之姐夫○○○借貸）、○○公司及○○公司配合陪標；○○工程由○○公司（押標金五十萬元係向○○借貸）得標，○○公司、○○公司則配合陪標；○○工程由○○公司得標，○○公司（押標金六十萬元係向○○借貸）、○○公司及○○公司則配合陪標。另因被處分人等承包○○工程已久，可從押標金額推估工程底價，故陪標廠商僅須於填寫投標金額時，故意高臺底價甚多，即可達到陪標的目的，彼此間不須另行就投標金額進行協議。

- (二) ○○○公司（○○○君）：○○公司曾於八十五年九月二十日參與○○處辦理○○工程及○○工程二項工程，並標得○○工程，且○○公司並未與系爭三項○○工程之參標廠商，有任何金錢上之借貸關係。另系爭三項○○工程開標日前一、二日，○○公司負責人○○○君之父○○○君與○○公司○○○君、○○公司○○○君協議分配得、陪標廠商，其協議事項如前項○○公司所陳，並以填寫高於協議得標廠商告知之金額為投標金額。至於○○工程由○○○君提供押標金（借予○○公司），○○工程則由○○公司○○○君提供押標金（借予○○公司）且八十五年九月二十一日○○公司自○○分行所提領之現金九十五萬元，係上開二項工程之押標金，並分別於當日返還予○君及○君，另該等陪標廠商係基於同業情誼之義務幫忙，並未索取任何價金或其他代價。
- (三) ○○○公司（實際負責人○○○君）：○○公司及○○○君曾於八十五年九月合夥參與○○處辦理○○工程（○君提供四十五萬元押標金），另○○工程亦由○君提供押標金（六十萬元），並標得○○工程，且系爭二項○○工程開標日前，○○公司實際負責人○○○君曾與○○公司○○○君、○○公司○○○君、○○公司○○○君、○○公司○○○君等人協議分配得、陪標廠商，其協議內容及參標金額之填寫如○○公司所陳。
- (四) ○○○公司（實際負責人○○○君）：○○公司曾於八十五年九月參與○○處辦理○○工程及○○工程二項工程，然並未得標，且未提供相關資金予○○公司、○○公司供作系二項○○工程之押標金，另亦未參與本案所稱之系爭協議，亦未配合同業陪標。
- (五) ○○○公司（負責人○○○君）：○○公司鑑於系爭三項○○工程係同時開標，故僅參與○○工程之投標作業，另基於同業情誼而同意在○○工程招標案中配合陪標。
- (六) ○○○君：○君曾與○○公司○○○君合夥參與○○工程標案，並由其支付押標金（四十五萬元），該標案嗣由○○公司得標，另○君曾借六十萬元予○○公司作為○○工程之押標金，至於○○公司電匯予○君之四十五萬元，則係○君之姐夫向其借貸的款項，而該款項究供作何種用途，○君並不清楚。再者，○君僅負責與○○公司合夥標案之資金提供，並未替○○、○○、○○等事業代墊○○工程之押標金，且未參與系爭三項○○標案之投標及施作等事宜。
- 三、為釐清相關爭點，經函請被處分人等到會複詢，按○○、○○及○○等三家被處分人俱表示南機組之筆錄，有部分與事實不符，如渠等並

未就得、陪標廠商及投標金額等事宜進行協議，另渠等會在移來之筆錄上署名確認，係因南機組調查人員不接受渠等之說詞，且因置身於南機組而心生畏懼，始於該等筆錄簽認，相關意見如次：

- (一) ○○公司：○○公司○○○君確有接獲○○公司○○○君電詢是否要競標系爭三項○○工程，○君亦僅告知○君將參與系爭三項○○工程之競標，然並沒有談到分配得標廠商及投標金額等情事，尤者，系爭三項工程均採通訊領標及投標，且據事後主辦單位揭露之領標資料顯示，每項工程計約有十家事業參與領標，故○○公司實無法預估究竟有那些同業會參與競標，所以根本不會有事先協議的事情。
- (二) ○○公司：高市○○工程業者約有十家，另有關被指為協議分配得標廠商等事，○○公司之到會陳述與前項○○公司同，且○○公司並未與同業有金錢之借貸關係，以作為自己或同業之系爭三項○○工程的押標金。至於南機組製作之筆錄，係依系爭三項○○工程之實際得標及未得標廠商，直接認定為圍標行為中之得、陪標廠商。
- (三) ○○公司：○○公司之陳述與○○公司同，另同業間或許會互相瞭解彼此之參標意願，然確實未談到本案所指之協議事項。
- (四) ○○公司：確認南機組之筆錄與事實相符，即○○公司並未參與系爭協議事項。
- (五) ○○公司：○○公司參與○○工程時，依同業之資訊交流，是有猜想到○○、○○、○○等事業也會參與競標，然並不承認渠係配合陪標，另○○公司曾借六十萬元予○○公司，惟並不清楚該款項之實際用途，因同業間之資金調度，本來就是習見的商業行為，其用途可能包括支付工程材料款、薪資及押標金等。

理 由

- 一、按「事業不得為聯合行為」為公平交易法第十四條所明訂。所稱「聯合行為」，依同法第七條規定，係指「事業以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為而言。」修正前本法施行細則第二條第一項（修正後變更條次為第五條第一項）規定，聯合行為以事業在同一產銷階段之水平聯合，足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者為限。同條第二項規定，本法第七條之其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。職是，公平交易法對於聯合行為之規範，除以契約及協議達成合意外，倘因意思聯絡而事實上可導致一致性行為之「其他方式之合意」，亦為公平交易法「聯合行為」規範之標的。是二以上具有競爭關係之事業，於特定政府採購案，共同就系爭標案之參標價格、投標廠商、得標廠商或其他營業競爭行為，於開標前進行意思聯絡，即為公平交易法所規範之聯合行為違法類型。
- 二、首查南機組移來之筆錄卷證，被處分人○○○、○○○、○○○、○○○及○○○等五事業為避免同業間之惡性削價競爭，於系爭三項○○工程之投標前一、二日（決標日期為八十五年九月二十日），共同協議得（陪

）標廠商及投標金額，其具體協議內容為：(1) ○○工程由○○公司得標，○○公司、○○公司及○○公司配合陪標，○○工程由○○公司得標，○○公司、○○公司配合陪標，○○工程由○○公司得標，○○公司、○○公司及○○公司配合陪標；(2) 陪標廠商須填寫較高之投標金額等二項。另依系爭三項○○工程之決標記錄，參標廠商僅被處分人等五家事業，且確由上開協議之○○、○○及○○三家事業得標，其間○○公司雖辯稱其未參與系爭協議事項，然參諸○○、○○之南機組筆錄，俱對○○公司之參與情形，指稱歷歷（如參與協議之行為人、配合陪標之標案名稱，提供資金作為其他廠商之押標金），且○○公司（或負責人）與○○、○○等二事業到會時表示，並無商場及個人之恩怨，爰尚難逕以○○公司片面之卸詞，即予以免責。

三、次查被處分人等到會時，雖俱堅稱並未從事系爭協議之圍標行為，然未另提出客觀之具體事證，僅系以其他主觀之情境因素為由（如置身南機組心生恐懼），對前於南機組製作之筆錄，提臺部分內容並非事實之抗辯，惟查渠等確實於親閱南機組筆錄後，始簽認無訛，準此，被處分人等所陳實難認屬得據以合理解釋之事由。復依行政程序法第四十三條：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽.....」故行政機關之自由心證原則，不得違反論理原則及經驗法則，據此，核被處分人等前開辯駁之詞，仍未符該二項原則，爰應不足採。

四、本案被處分人等五家事業同為承作○○工程之水平競爭事業，且系爭協議內容包括前揭所舉之參標價格、投標廠商、得標廠商等項，核屬公平交易法規範之聯合行為違法類型。復按「圍標行為因悖於參標者應經由公平自由競爭機能以決定得標者及得標價格之招標制度機能，故該圍標行為本身即屬直接限制競爭之行為，毋庸具體論究圍標行為所足以影響之市場範圍層級；凡可能參與投標者達成相互約束事業活動之合意時，即得認定該圍標行為足已影響各該招標市場之競標機能，亦即合致公平交易法施行細則第二條第一項之要件。」本案依行為時法（系爭行為係發生於八十五年九月），應已合致修正前本法施行細則第二條第一項（修正後變更條次為第五條第一項）之要件。

五、綜上，本案處分人等五家事業於前揭三項○○工程投標前所為之協議行為，核已違反公平交易法第十四條聯合行為之禁制規定，因公平交易法於八十八年二月五日修正生效，本件違法行為發生於生效前，爰依行為時同法第四十一條前段規定處分如主文。

主任委員 趙揚清

中華民國八十九年六月一日

本件被處分人如有不服本處分，得於收受本處分書之次日起三十日內，檢附本處分書影本及理由，向本會提起訴願。