

○○有限公司等因為足以影響交易秩序之顯失公平行為，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 89.06.14. (八九)公處字第100號處分書

發文日期：民國89年6月14日

被處分人：○○有限公司

代表人：○○○

被處分人：○○○ 即○○土木包工業

被處分人：○○有限公司

代表人：○○○

被處分人：○○○ 即○○土木包工業

被處分人：○○○ 即○○土木包工業

被處分人：○○○ 即○○土木包工業

被處分人：○○○ 即○○土木包工業

右被處分人因為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法事件，本會處分如左：

主 文

- 一、被處分人等於八十四年至八十六年間借用或出借牌照，參標嘉義縣○○鄉公所「○○改善工程」等一百餘件公開比價工程，製造競標假象，使競爭者喪失參與公平競爭之交易機會，有損商業競爭倫理及妨礙市場價格機能運作，為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第二十四條規定。
- 二、被處分人等自本處分書送達之次日起，應立即停止前項足以影響交易秩序之顯失公平行為。

事 實

- 一、本件緣於法務部調查局南部地區機動工作組函稱：嘉義縣○○鄉前鄉長○○○君於八十四年至八十六年間「○○改善工程」等計一二七件鄉公所公共工程標案中，涉嫌於投標前違法指定○○有限公司（下稱○○）及○○土木包工業（下稱○○）投標，並約定得標，涉案廠商中○○之負責人○○○君為○○有限公司（下稱○○）及○○土木包工業（下稱○○）二事業負責人之父即○君實際經營○○、○○、○○等三事業），其他○○土木包工業（下稱○○）、○○土木包工業（以下稱○○）、○○土木包工業（下稱○○）等三事業為出借牌照供○○與○○參標之陪標廠商，其間私相授受未經比價競爭之行為，嘉義地檢署業將前鄉長○君及○○○○○君、○○負責人○君以公務員登載不實及圖利等罪提起公訴在案，爰請本會依法查處，並檢附涉案廠商負責人之調查筆錄影本、涉案廠商承作○○鄉公所工程一覽表影本及嘉義地檢署起訴○○○君、○○○君、○○○君之起訴書等相關資料。
- 二、案據法務部調查局南部地區機動工作組移來之涉案廠商調查筆錄內容，函請被處分業者○○、○○及○○、○○、○○、○○、○○等七家業者負責人到會說明，完成調查程序，調查結果彙整如次：

(一) 嘉義縣○○鄉公所前鄉長○○○君於嘉義地檢署供承八十四年至八十六年間歷次工程發包均指定特定廠商參與比價，且不出本案被處分人○○、○○、○○、○○、○○、○○及○○等七家事業。總計八十四年至八十六年間以比價方式發包工程計一百四十四件，其中○○公司得標「○○改善工程」等六十四件（總工程款為新臺幣）以下同（一億四百多萬元）、○○、○○及○○公司等家族企業共計得標「○○工程」等六十三件（總工程款為九千七百多萬元）。合計二事業所標得之工程計一百二十七件，工程總金額為二億零一百多萬，占總發包工程約百分之九十。前揭標案中，以○○具名參標者計有「○○改善工程」等八十七項工程；以○○具名參標者計有「○○工程」等八項工程；以○○具名參標者計有「○○工程」等三十四項工程；以○○具名參標者計有「○○工程」等三十五項工程；以○○具名參標者計有「○○改善工程」等一〇一項工程；以○○具名參標者計有「○○改善工程」等四十五項工程；以○○具名參標者計有「○○工程」等三十九項工程。涉案之七家廠商中，除○○之外，其餘○○、○○、○○、○○、○○、○○等六事業均於到會坦承有出借牌照參標前揭標案之情事。

(二) 七家被處分事業負責人到會陳述意見摘要如次：

1. ○○有限公司負責人○○○君：八十四年至八十六年間得標承作嘉義縣○○鄉公所「○○改善工程」等六十四項工程，其中除了「○○工程」係以公開競標的方式得標之外，其餘六十三項工程均以商借無參標意願之同業○○、○○、○○等事業之名義共同陪標而得標。○○負責人○○○君、○○負責人○○○君與○○實際負責人○○○君等三人，基於與該公司負責人○○○君之間的老學、朋友、同業情誼，而同意無償幫忙具名參標，並依照○○○君所告知之價格投寄標單。
2. ○○土木包工業負責人○○○君：該事業於八十四年至八十五年間參與嘉義縣○○鄉公所「○○改善工程」等四十五項工程比價案件，是因負責人○○○君基於與○○有限公司負責人○○○君是高中同學，乃概括同意○君於投標嘉義縣○○鄉公所工程時以該事業之名義陪同參標，並於○君處置有營利事業登記證、公會會員證、廠商登記等文件影本供作參標之用，因該事業係委託○○土木包工業記帳，故○○土木包工業負責人○○○君有該事業之大、小章，故○君亦會至○君處蓋○○土木包工業的大、小章。另為幫忙○○公司參標，該事業會依○君所告知之標價填寫標單並投寄，押標金則由○君自行支付）。
3. ○○土木包工業負責人○○○君：該事業於八十四年至八十六年間參與嘉義縣○○鄉公所「○○改善工程」等六十三項工程比價案件，係因與○○有限公司負責人○○○君有多年情誼，乃同意配合提供牌照供其參標，並依其提供之標價填寫標單及於開標時出席開標，押標金則由○君自行支付，上述配合行為，該事業並未取得任何代價，僅是形式上之作為。另○○負責人○○○君與○○負責人○○○君有三十餘年之交情，亦以前述相同之作法，請○君配合標得

○○鄉公所之土木工程，所以雖○君表面上有以○○之名義參加○○鄉公所發包之土木工程投標比價作業，但實際上均係配合○○○君之○○及○○○君之○○（或其他牌照）而為之形式上之作為，但○○確切配合多少工程，要將鄉公所之工程卷調出統計始可知道。

4. ○○土木包工業負責人○○○君：○○負責人○○○君是我的兒子，○○負責人○○○君是我的女兒，○○與○○與○○是營運上互相獨立的三家公司，因為○○與○○對於○○鄉公所的這些標案沒有參標意願，所以本會提示之「○○、○○、○○等公司承作○○鄉公所一覽表」表中所列的「○○工程」等六十二項工程，得標廠商○○、○○、○○，實際上都是○○承作，只是用○○和○○的名義參標而已，只有「○○工程」是○○透過公開競標的方式得標的。前揭「○○工程」等六十二項工程，幾乎都是山區的工程，因施工比較困難，而且有危險性，○○負責人○君於接到○○鄉公所寄來的標單後，就問其他接到標單的廠商有無參標意願，他們都表示沒有參標意願，但是大家都害怕收到標單沒有去投標，以後鄉公所就不會再寄標單來了，所以都會填寫標單投標，其中，○○的負責人○○○君、○○負責人○○○君及○○負責人○○○君與○君是二十多年的朋友而且是同業，○君並沒有告訴他們要填寫的標價，只是請他們幫忙參標，以免因為家數不足而流標。另○○於本個案發後八十八年五月一日至八十九年四月三十日期間，申請營利事業停業登記在案。
5. ○○有限公司○○○君：○○成立當時登記負責人為○○○君，八十七年三、四月間變更負責人為○君之母○○○君（按：本件嘉義調查站係於八十七年十一月展開調查），○○名義上負責人為○○○君（○君之姐），但實際業務及營業決定權是在○君之父親○○○君，至於○○與○○之業務分工，通常屬於○○鄉公所的工程是由○○○君全權決定，○○○君只負責工地施工，○○鄉公所以外的工程，則會視該項工程究係○○○君或○○○君對業務或關係比較熟，有些是○○○君決定，有些是○○○君自己就可以決定。本會所提示之「○○、○○及○○等公司承作○○鄉公所工程一覽表」及「○○有限公司承作○○鄉公所工程一覽表」兩份資料中提到的參標或得標廠商「○○」，係該公司接獲鄉公所寄來的標單後，拿給○○○君，由○○○決定確定的投標價格之後，就叫○○○君填寫標單，押標金也都是○○○君給付的。
6. ○○木包工業負責人○○○君：在○○鄉登記有案的廠商中，經常承攬工程者不到十家，本會所提示的「○○、○○及○○等公司承作○○鄉公所工程一覽表」表中所列參標廠商「○○」，部分標案是由○○○君負責填寫標單及給付押標金，部分標案則因○○○君之夫另有○○廠，○○○君須經常去幫忙，故○○土木包工業事實上係處於停工（未停牌）狀態，而由○○○君之父○○○君以○○名義承攬或投標。其他廠商如○○、○○與○○○君較熟識，已有數十年之交情。○○○之父○○○君自八十四年間開始，即經常以

○○名義參與○○鄉公所工程之公開比價，通常公開比價作業及押標金之出資，均係由○○○君負責，○○○君僅負責協助巡視工地現場及請款作業。例如在八十五年五月三十日開標之「○○工程」，係○○○出面向○○及○○二家廠商接洽參與比價事宜，當時○○○君拿十萬元，請○○○君到郵局購買二張面額各五萬元之匯票，作為本工程押標金之用，○○○君於購買後，即將之交由○○○君處理，該工程於得標後，就由○○○君出資施作，○○○君僅協助巡視工地及請款。至於○○、○○二家廠商之參與比價資料，係由何人填寫，○○○君並不清楚，渠僅負責填寫○○之比價資料，而投標金額若干，均係由○○○君告知○○○君。另與前述工程同日開標的「○○工程」、「○○工程」、「○○工程」等工程及八十五年八月二十九日開標的「○○工程」及「○○工程」等五項工程，均係由○○○君以○○或○○名義公開比價得標，參標廠商○○及○○之牌照，均係由我父親○○○君出面，向該二廠商之負責人○○○君、○○○君借用參與比價，該二廠商之押標金及投標資料，均係由○○○君處理，○○○君僅負責填寫○○之比價資料，投標金額亦係○○○君告知後填寫。

7. ○○土木包工業負責人○○○君：本會所提示的「○○、○○及○○等公司承作○○鄉公所工程一覽表」因表內標案工程皆屬山區工程，除非當時○○有另案工程在附近施工，否則基於成本考量，○○並無參標意願。○○○君與○○○○○君、○○○○○君、○○○○○君、○○○○○君等人，因係同業又屬同一公會所以彼此認識；但○○○○○君與○○○○○君，是到調查站人員為此案約談時才知道。有關八十五年五月三十日開標之「○○工程」（按：本工程參標廠商係○○、○○、○○，得標廠商是○○）八十七年十一月三日嘉義縣調查站人員曾提示○○匯款至嘉義縣○○鄉公所之押標金的郵政國內匯款請購單（匯票號碼：X X X X X，八十五年五月二十九日匯款，金額：五萬元整，受款人：嘉義○○鄉公所，匯款人：○○○）影本乙份，請○○○君說明為何匯款人係○○○君，○○○君當時對此答覆：「不清楚」。另詢以：「你與○○○既無金錢、業務往來，為何○○參與○○工程投標，退還押標金係由○○○代領？」，渠亦稱不清楚。嗣於八十九年二月十五日到本會則改稱：「因八十七年十一月三日調查時，距離開標時間已久，當時我答不知道，事後我向我女兒○○○詢問實際情形，是在開標前一日，她在縣府因躲雨關係碰到○○○，她們互相認識，我女兒向她提到趕著去寄押標金，當時只提到押標金五萬元，並將現金五萬元交付○○○匯寄至○○鄉公所，不需要說明哪個標案，○○○買到匯票後，再交給我女兒寄出。本標案開標不久，我曾打電話給鄉公所轉請○○○○○領回押標金，至於能不能當場領回押標金或由招標單位直接將押標金退還給未得標廠商的帳戶，須由招標單位決定，招標單位會在招標文件中明文規定，至於如果可以當場領回押標金時，本行號均未派員出席參與開標，有時也會請他人代為領回。至於貴會所詢八十五年五月三十日同時有四個工程開標，何以

僅將前述標案之押標金作業，交○○○作業乙節，我不清楚。」。
另○○○君對於「○○工程」參標廠商○○與○○之押標金，均由得標廠商○○負責人○○○君匯款，是否係○○○君借用○○、○○等二公司之執照等資料圍標上述工程乙節，復以：「押標金係○○自行匯款，其餘我都不清楚。」。

理 由

- 一、按「除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。」公平交易法第二十四條定有明文。所謂「欺罔」，係指事業以欺騙或隱瞞重要事實等引人錯誤之方法，致使交易相對人與其交易或使競爭者喪失交易機會；若從交易相對人間之「交易行為」觀察，無從或很難認定構成「欺罔」或「顯失公平」，但若其行為已違反效能競爭的原則，對於其他遵守公平競爭本質的競爭者而言，已構成「顯失公平」，而使市場上公平競爭本質受到侵害，從而其行為具有商業競爭倫理非難性，構成公平交易法第二十四條之違反。查本會過去多數案例，對於公共工程招標實務中，事業間常藉租借牌照，虛增投標家數之參標行為，固認係構成「欺罔」之要件，惟查本案八十四年至八十六年間「○○工程」等計一二七件鄉公所公共工程標案，參標廠家皆由招標機關首長（代表人為前鎮長○○○君）「指定邀標」，○君於嘉義地檢署即供承八十四年至八十六年間歷次工程發包均指定特定廠商參與比價，且不出本案被處分人○○、○○、○○、○○、○○、○○及○○等七家事業，且招標單位於審標時不難查出○○與○○、○○負責人互為父女、父子關係，實際上不為競爭關係，且多次工程同一標案係二以上廠商之押標金出於同一廠家等節，竟未注意，遑論○○等廠商到會時表示招標單位僅以郵寄方式邀標，並未進行門首公告等其他公開比價程序，故實難認被處分人等之借牌參標行為，有使交易相對人招標單位「誤信」之競爭存在，從而獲取交易機會及隱瞞無競爭重要事實之「欺罔」行為。職故，核認本案被處分人所違反者，為同條具有商業競爭倫理非難性，違反效能競爭原則，侵害其他遵守公平競爭本質之競爭同業之「顯失公平」規定。另本件招標單位嘉義縣○○鄉公所，依本會「行政機關私法行為適用公平交易法之審度原則」，非公平交易法第二條第四款所稱「事業」，其指定比價廠商之行為，不受公平交易法規範，併予敘明。
- 二、查本件○○負責人○○○君、○○負責人○○○君及其家族事。業○○實際負責人○○○君、○○負責人○○○君等四人於嘉義縣○○鄉公所八十四年至八十六年間辦理之「○○工程」等一百餘項公共工程比價標案，為符合「須有三家以上廠商之投標，方得開標」之規定，乃情商○○、○○及○○等三家業者，於估價單、標單等投標文件上蓋章，出具相關證照參與陪標，本身則統籌所有押標金事宜，有本會陳述紀錄及調查局檢送之調查資料可稽。○○負責人○○○君及○○負責人○○○君等二人，坦承基於同學、朋友或同業情誼，同意無償出借牌照（名義），供渠○○○君及○○○君參標，有本會陳述紀錄可稽，尤屬事證明確。○○雖否認有借牌參標情事，並主張係自行給付押標金之自主性參標，惟查○○負責人○○○君於同案到會時已證

稱於接獲○○鄉公所寄來之標單後，即詢問○○等廠商有無參標意願，經○○負責人○○○君向其表示無參標意願後，○○○君即請其幫忙參標。另○○負責人○○○君亦證稱○○參標「○○工程」等五項標案之押標金及投標作業，均是由○○負責人○○○君處理，可認○君所稱自主參標及自行給付押標金等情事，應屬事後卸責之詞，不足採信，爰認○○亦為出借牌照供○○○○○君參標之行為人。

三、綜上論結，本件被處分人○○、○○、○○、○○、○○、○○及○○等七事業，於八十四年至八十六年間借用或出借牌照，參標嘉義縣○○鄉公所「○○工程」等一百餘件公開比價工程，渠等以借牌參標之方式，共同製造有三家事業參與競標之假象，使競爭者喪失參與公平競爭之交易機會，有損商業倫理及妨礙市場價格機能運作，為公平交易法第二十四條「足以影響交易秩序之顯失公平行為」，爰依行為時同法第四十一條前段規定，命此七事業停止類此違法行為。

主任委員 趙揚清

中華民國八十九年六月十四日

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。