

買方卡特爾

事業間基於「賣方」地位，對於其販賣產品價格等進行相互協議，可稱為「賣方卡特爾」；相對而言，若是基於「買方」地位，對於其「購買產品」或「僱傭勞工工資」等進行協議，則可稱為「買方卡特爾」。

■ 撰文 = 王性淵

(公平會資訊及經濟分析室視察)

前言

事業間相互勾結協議產品價格漲跌或限制交易條件之行為，可稱為卡特爾行為（我國公平交易法則稱聯合行為），向來是各國競爭法主管機關的執法重點，世界各國的競爭法（如美國休曼法第1條、歐盟運作條約〔Treaty on the Functioning of the European Union，簡稱TFEU〕第101條，以及我國公平交易法第15條）皆有明確規範禁止卡特爾行為的相關規定。

觀察各國卡特爾行為執法案例可發現，大多聚焦於事業相互勾結協議調高產品售價，進而限制市場競爭效能，並損害消費者利益之案件。但卡特爾禁令其實也可適用於具有買方市場力量之事業，相互勾結協議降低其對於上游供貨商之採購價格或交易條件的買方卡特爾行為。

買方卡特爾與聯合採購協議

所謂「買方卡特爾」，係指事業間基於「買方」地位，對於其上游產品(勞務)市場的交易價格(條件)相互進行勾結協議之行為，例如房地產拍賣市場中，買家相互勾結以降低拍賣價格之行為；或事業間對於特定專業技術人員(如半導體工程師)達成互不挖角之協議等行為。至於事業

間基於「賣方」地位，對於其販賣產品或勞務價格進行相互協議及限制等行為，則可稱為「賣方卡特爾」。

學者認為，買方卡特爾對於價格進行赤裸裸的操控行為（naked price fixing），與賣方卡特爾操縱產品價格行為都會限制相關市場競爭，因此，大多數的買方卡特爾應與賣方卡特爾同樣適用當然違法原則加以規範¹。但有原則就有例外，事業間常見的「聯合採購協議」也是一種買方卡特爾行為，但是否應對其嚴格管制，目前學界與各國競爭法主管機關則尚未形成一致性見解。

考量事業間採行「聯合採購協議」時，或可降低其交易成本（例如採購、運輸、儲存等）並增加其對於上游大型企業之談判議價能力（可降低採購價格）。因此有學者主張，聯合採購協議倘並未對其產品售價與產量進行限制，不應認定其當然違法，許多競爭法主管機關對於符合特定條件之聯合採購協議，亦訂有豁免審查或安全港制度。

買方卡特爾的限制競爭效果

與賣方卡特爾不同，買方卡特爾並不一定會

¹ Phillip E. Areeda & Herbert Hovenkamp, Antitrust Law: An Analysis Of Antitrust Principles And Their Application (4th ,2015).

導致終端消費產品價格上漲，例如許多事業於購買原料時相互勾結串通降低其原料購買價格後，其上游原料的生產與供給量就會減少，此時，如果下游終端產品市場結構相對競爭，則相關產品可能不會漲價；但倘若相互勾結的買方於下游終端產品具有相當之市場力量，則其終端產品價格就可能上漲。此外，即使買方卡特爾並不必然造成終端產品價格上漲，但買方卡特爾降低其上游原料採購金額之行為，可能導致上游生產者減少其投資或創新的誘因，最終也可能間接影響終端產品消費者的福利。

雖有學者認為，聯合採購協議是為了抗衡上游具有市場力量的賣家而採行的手段，透過聯合採購協議可增強事業對上游之談判議價能力，節省其採購價格與相關交易成本，進而增進終端消費者之利益。但這並不意味著聯合採購協議對市場競爭完全不會造成損害，實際上聯合採購協議與買方卡特爾相同，其均可能使上游產品價格降低，並導致上游產量減少及市場扭曲。

最後，買方卡特爾固然可能產生前述限制競爭效果，但事業採行買方卡特爾之行為，其實亦可能有其促進競爭之合理事由。例如在勞動市場中，事業間進行互不挖角協議之目的，可能係為保障其對員工所投入的高額培訓成本，或是維持公司運營的穩定性（避免人員頻繁離職流動，損害事業生產力，或避免相互挖角後競爭對手的報復）。因此，也有學者認為買方卡特爾或聯合採購協議，應以合理原則進行審查。

美國執法經驗

早期美國查處買方卡特爾案件比例不高，且主要均與拍賣市場有關，據統計1997年至2006年間，美國總計起訴70件買方卡特爾案件，均屬

拍賣投標之勾結行為。2008年金融危機後，許多美國房地產拍賣業者相互協議其拍賣策略，以確保降低拍賣價格，並協議分配拍得之房地產，截至2021年1月，美國司法部已起訴3家公司共計139人涉及相關房地產拍賣共謀行為，罰鍰總金額超過140萬美元²。

除拍賣市場外，2016年10月美國司法部(Department of Justice)與聯邦交易委員會(Federal Trade Commission)針對人力資源專業人員(包含聘僱勞工與薪資等議題)共同發布競爭法處理原則(Antitrust Guidance for Human Resource Professionals)，並計畫針對企業間互不挖角或限制工資等協議進行查處。由於大型企業共同協議降低勞工雇用條件，與事業共同協議提高特定產品價格之行為，均會對市場競爭秩序造成重大損害，這些協議都屬於惡質卡特爾(hardcore cartel)行為。而此項競爭法指南可以協助各大企業瞭解雇主應如何遵守競爭法，有效維護勞動市場競爭，間接保障勞工就業權益。

2020年12月及2021年1月間，美國陸續針對部分醫療機構協議降低物理治療師及其助理之工資，及互不挖角協議(no-poach)等違法行為進行查處，這項查處行為顯示，美國競爭法主管機關可能就勞動就業市場中的「買方卡特爾」加強其執法力道。

至於聯合採購協議案件部分，1996年美國司法部與聯邦交易委員會針對醫療保健產業發布執法政策聲明指出，許多醫療院所間的聯合採購協議大多有利於增進消費者福利，不會涉及競爭法問題。2000年美國司法部與聯邦交易委員會共同發布「競爭者合作行為遵法處理原則」(Antitrust Guidelines for Collaborations

² Lisa M. Phelan, Joseph Charles Folio, Hannah Elson, Where Have We Been, and Where Are We Going? The Criminal Prosecution of Buyer Cartels, June 29, 2021, <https://www.competitionpolicyinternational.com/where-have-we-been-and-where-are-we-going-the-criminal-prosecution-of-buyer-cartels/>.

Among Competitors) ，針對部分聯合採購協議建立「安全港」制度，以保護其可能帶來促進競爭的行為。

歐洲執法經驗

就歐洲各國關於買方卡特爾的執法案例而言，早期有2003年捷克對於零售連鎖商店壟斷採購商品價格案、2005年歐盟對於4家菸商協議菸草收購價格案，以及2017年歐盟對於比利時、法國、德國及荷蘭境內3項汽車電池採購價格協議案，至於近2年之重大案例則為：

(一)2019年11月21日，德國聯邦卡特爾署針對寶馬汽車(BMW)、大眾汽車(Volkswagen)及戴姆勒公司(Daimler)等3家汽車製造商處以1億歐元的罰鍰，據調查，這些汽車製造商與其上游鋼鐵供應商定期相互聚會，就其購買相關鋼鐵產品之附加費用交換訊息，並進行不當協議³。

(二)2020年7月14日，歐盟針對Orbia、Clariant及Celanese等3家乙烯購買者，處以2.6億歐元之罰鍰，根據歐盟調查，這些事業涉及相互溝通協調並交換大量交易敏感信息，以降低其乙烯採購價格⁴。

此外，就早期之聯合採購協議的案件而言，參考2010年英國P&H/Makro案、2014年義大利Centrale Italiana案以及2017年德國Retail Trade Group等案，歐洲各國競爭法主管機關或考量相關聯合採購協議業者於其下游零售產品市場之占有率並不高（未達15%），或因相關事業承諾進行改正，並未加以處分。

晚近對於聯合採購協議案件，歐洲則有部分競爭法主管機關採取逐漸加強管制之情形⁵，例如2020年10月及12月法國競爭委會要求「Casino/Auchan/Metro/Schiever」及「Carrefour/Tesco」等2組大型零售業者，對於其聯合採購協議內容進行相關改正，其調查發現，許多上游供應商多為中小企業，其近年來銷售金額與利潤率均呈現下降趨勢，為防止聯合採購協議對於上游供應商可能形成的限制競爭損害，法國競爭委員會要求這2組業者必須降低其自有品牌之聯合採購比例，並針對如鮮奶、雞蛋及酒等許多農產品，限制其聯合採購比例上限（例如不得超過15%）。

我國相關規範

從過往案例來看，我國聯合行為案例多屬「賣方卡特爾」類型，尚無「買方卡特爾」之相關案例。另參照我國公平交易法第15條對於聯合行為例外許可之規定，事業雖不得為聯合行為，但為加強貿易效能，而就國外商品或服務之輸入採取共同行為，而有益於整體經濟與公共利益，經申請主管機關許可者，不在此限。目前國內相關事業即有針對黃豆、玉米、小麥及大麥等大宗穀物，向公平會申請合船進口之聯合行為例外許可。

此外，公平會為確保個體加油站業者購油之議價能力，促使獨立加油站業者能與大型連鎖加油站體系公平競爭，業於民國94年訂定「公平交易委員會對於國內個體加油站業者申請聯合購油案件之處理原則」，前揭相關規定即為公平會目

³ German car manufacturers fined for anticompetitive practices in the purchase of steel, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/21_11_2019_Bussgeld_Stahl.html.

⁴ Antitrust: Commission fines ethylene purchasers € 260 million in cartel settlement, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1348.

⁵ Liliane Gam, European Competition Law Scrutiny of Purchasing Alliances, June 29, 2021, https://www.competitionpolicyinternational.com/european-competition-law-scrutiny-of-purchasing-alliances/#_ednref33.

前對於特定買方卡特爾行為之規範。

結語

綜上，我國公平交易法目前雖未明確規範或區分買方卡特爾與賣方卡特爾，惟公平會業已針對國外商品或服務之輸入採取共同行為的「合船進口」聯合採購行為，以及國內個體加油站業者

申請聯合購油等行為，訂定相關規範。本文整理近年來歐美各國競爭法主管機關陸續針對零售業的聯合採購協議，以及勞動市場協議降低工資或互不挖角等買方卡特爾行為進行規範或查處之實際案例，這些執法經驗殊值參考，並可持續關注其後續發展。

