

公平交易委員會 99 年度研究報告提要表

填表日期：99.12

研究報告名稱	台灣工業用紙產業競爭之研究		
研究單位 及人員	公平交易委員會第二處 張恩生、洪德昌、楊佳慧、黃嘉琪	研究 時間	自 99 年 1 月 1 日 至 99 年 12 月 31 日
一、研究緣起 <p>國內工業用紙市場於今(99)年初價格急遽攀升，上游以正隆股份有限公司(下稱正隆公司)、永豐餘工業用紙股份有限公司(下稱永豐餘公司)及榮成紙業股份有限公司(下稱榮成公司)為主之供應業者，接連數次調漲工業用紙價格而引發中下游業者之不平，雙方數次至經濟部工業局協調未果，甚而三級業者號召八百人走上街頭至上游業者處抗議，原本平靜之工業用紙市場依賴關係瞬間瓦解；本會也隨即主動立案查處工業用紙市場聯合操縱等情事，對於任何卡特爾行為絕不寬貸。有鑑於工紙市場產業結構完整，產業成熟，近年備受矚目，在本會處分三家工紙業者聯合行為後仍續有其他爭議，實有進行本研究重整相關議題之必要。</p> <p>本會對於聯合行為之查處積極，惟亦發現蒐證上難度增高，尤其隨著各產業發展、及業者意思聯絡方式不一，聯合行為型態日益複雜，調查作為上欲以突擊監聽，實務上尚不可行；相對的，業者對於公平交易法之敏感度及警覺性提升，鮮少留下相關具體事證，現實上赤裸裸的卡特爾（naked cartel）已不多見。國內工業用紙產業發展已成熟，以正隆公司、永豐餘公司及榮成公司三大廠為首，縱長期無法杜絕渠等聯合操縱工紙市場價格之疑慮，惟數次均未有契約、協議等事證，於過往處理之工業用紙案例上均無法認定其屬違法即可得證。故而本會引用 92 年處理中油台塑案獲得最高法院肯認之執法經驗，對於聯合行為之執法認定上除採契約或協議等直接證據外，時而必須採嚴謹之間接證據作為違法論證，從而本會 99 年 4 月採間接證據處分三大業者聯合調漲工紙價格，目前由業者爭訟之意見亦發現渠等對於聯合行為之一致性行為論證仍有未解之處。故於本研究中藉由案件評析亦期待能更完整的呈現對於前揭工紙產業之業態所致聯合行為一致性行為之論證，供未來執法參考。</p>			
二、研究範圍及方法			
一、研究範圍			
由於造紙產業亦可分為家庭用紙、工業用紙及文化用紙等三大部分，其原料、銷售方式、通路分布及整體產業結構存在極大差異，第一部分仍針對整體造紙產業現況、種類進行擇要性的敘述。其次，考量三種不同用紙型態衍生之交易問題並不相同，而近年多受爭議者實為工業用紙，而本會亦在 97 年及 98 年主動立案調查工紙業者是否違反聯合行為，並於 99 年			

初立案調查後，處分三大業者違反公平交易法聯合行為之規定，因此，本研究第二部分將針對工業用紙產業鍊及業態進行細部說明，再輔以數據整理、圖表方式強化相關產業市場現況及競爭情形，俾利瞭解工紙計價之慣性及複雜性。再者，第三部分設定在本會歷年來針對工業用紙產業之相關案例作簡述彙整，旨以聯合行為案例為主軸，以及少數結合及垂直交易限制之案例，以利瞭解各案爭點及適用於競爭法上之評價，供未來執法參考。

二、研究方法

本次研究透過調查過程經驗之累積、電洽關鍵業者訪談，實地走訪廠房瞭解其工紙操作過程，並透過商品行情網、RISI 資料庫、統計數據、新聞資料、台灣造紙工業同業公會出版品等瞭解工紙產業趨勢；另外，利用本會全文檢索系統，廣泛蒐集本會歷次對於工業用紙產業的調查結果進行閱讀，以案件類型、發生時間、處理情形及產業結構等不同面向，深入分析相關文獻資料，做為實證研究之基礎，建構出研究結論。本研究之研究方法計有：

- (一) 深度訪談法：透過與工紙業界之從業人員對話過程，瞭解受訪者對於問題或事件的認知、看法、感受與意見，幫助本研究對於工紙的交易現狀有深入的理解，包括交易方式、供貨付款方式、上下游之依賴關係等。
- (二) 個案研究法：重視系絡觀點，對於每個時期本會所處理的多重個案進行檢視，瞭解其交易行為變化的關聯性，進行歸納、比較、對照等方式進行資料分析。
- (三) 文獻分析法：透過相關文獻資料的蒐集彙整，對於新舊資料的對照比較及市場演化，較能呈現出長期程變化趨勢。

三、結論

工業用紙為我國的主要民生工業，在經濟發展過程中為不可或缺的重要產業，且工業用紙一連串的產業鏈都牽動著上游的廢紙產業及下游的紙箱需求業者，一旦上游價格一有風吹草動，對於整體產業經濟的影響不可小覷，本研究首先回顧我國過去造紙產業的發展與現況，並說明目前造紙產業的分類，後續針對本研究的工業用紙產業，透過訪談業者、調查案件過程、產業資料庫及過去本會及至經濟部工業局與工業用紙業者開會之相關會議過程，研析整個工業用紙產業的脈絡，及其特有的報價方式、發票價及實收價之異同，乃至二三級產業的報價方式等等。

縱觀本會對工業用紙產業的深入分析，越趨上游越有產業集中化之情況，在一級工業用紙產業上二線一級廠陸續關廠後，目前已達三強鼎立的情況，市占率更超越 90%，且一級工業用紙業者為一貫作業廠，除製造原紙外，更經營二三級的瓦楞紙板及紙器，另在二級瓦楞紙板市場上，除三大工業用紙廠商外，另外主要有二十家左右的業者，此二十家業者除了彼此要與三大工業用紙廠商在二級市場水平競爭外，其原料來源更只能來自三大廠，獨立二級廠與三大工紙廠之間形成同時存在垂直依賴關係與水平競爭關的之情況，而二級瓦楞業者大多兼營三級紙器廠，同時也面對下游三千多家紙器工廠的競爭，由於三級紙器產業有競爭家

數眾多、進入門檻低、資金需求不高、對價格敏感度高的特性，因此競爭非常激烈，只要價格一有風吹草動，就容易引起三級紙器廠的注意，在本會訪談二級瓦楞紙廠時，大多業者表示不易與三級紙器廠維持長久的交易關係，因三級紙器廠價格敏感度高，二級瓦楞紙廠的成本完全依賴工業用紙價格的高低而調整，而二級業者倘若不自行吸收部份成本、反而直接轉嫁予三級業者，會很難維繫原有的三級紙器廠客戶。

本會對於聯合行為案件積極查處，在調查過程中的直接證據蒐證難度也日益升高，聯合行為型態日益複雜，在 99 年的工業用紙處分案件中，本會使用間接證據推論業者的聯合行為，誠如「The Informant」影片陳述的離氨基酸國際卡特爾案件(lysine 案)，聯合壟斷業者在頻繁聚會的情況下，相互釋放消息、交換資訊，此等釋放出的威脅或利誘的訊息相當重要，而彼此間長久以來即有不為競爭之默契，將間接不利於消費者，引用該片其他對於共謀行為的術語揭示：「我們怎麼確定 ADM 會遵守協議？我們傾向彼此完全信任」、「如果我們發現有人說謊，我們會雇黑手黨幹掉你們喔！」、「重點是我們不彼此信任的話，協議不會奏效」。聯合行為業者本有互不為競爭的默契，對照國內工業用紙產業之業者互動相當頻繁，關係緊密，透過本研究再次掌握相關系絡與重整問題之餘，自當持續注意其整體工紙業態及競爭態勢的轉變，惟有「慎始」，精確的發現問題，才能降低執法及誤判、誤放的成本。

就過往結合案例及產業發展態勢觀之，紙業結合案大都是一級廠與二級廠的結合案件，有助於加深垂直整合的效益，再加上已飽和的台灣市場，部分二線一級原紙廠退出市場，因此上游業者產業集中化的特性越趨明顯，產業供應鏈的主要來源幾乎掌握在三大工業用紙業者手中，往往當原物料調漲時，倘上游廠商沒有足夠的時間讓下游業者緩衝反應，所引起的抱怨皆是來自下游的三級廠業者，尤其三級業者的同業公會往往是一個抒發廠商心聲的管道，尤其 99 年初的漲價風波，公會更號召八百人上街遊行抗議上游的漲價行為，本會建議在調查案件中，應深入瞭解產業特性，買賣交易過程中的優勢方與弱勢方，並長期關注原物料的價格變化，倘有任何季節性因素或偶發的天災因素影響，致出現劇烈價格波動或交易條件出現變化時，能立即掌握市場狀態，另在產業的交易過程內，更必須深入了解各行各業上下游間的價格計算方式、報價方式及交易條件等等，一旦有調查案件，即能立即深入瞭解產業的核心問題。