

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第516號

上 訴 人 中國貨櫃運輸股份有限公司

代 表 人 林宏年

訴訟代理人 陳秋華 律師

洪國勛 律師

姚良龍 律師

被 上 訴 人 公平交易委員會

代 表 人 陳志民

訴訟代理人 郭安琪

王政傑

陳澤翔

上列當事人間公平交易法事件，上訴人對於中華民國113年6月12日臺北高等行政法院111年度訴字第88號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、中華民國貨櫃儲運事業協會（下稱「貨櫃儲運協會」）前曾於民國103年4月30日以(103)櫃協字字第029號函檢附所屬貨櫃場會員將於103年7月恢復收取3噸以下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費每計費噸新臺幣（下同）55元（下稱「系爭費用」）的函文或公告，通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口、汽車貨櫃貨運等相關公（協）會。被上訴人接獲檢舉後調查，據以認定上訴人等21家貨櫃場業者〔下稱「上訴人等21家業者」，業者名單詳如被上訴人105年4月22日公處字第105034號處分書（下稱「前處分」）所載〕共同決定自103年7月間聯合恢復收取系爭費用，為相互約束事業活動的行為，足以影響貨櫃集散服務供需的市場功能，違反行為時（即104年2月4日修正公布，下

同) 公平交易法(下稱「公平法」)第15條第1項規定,而以前處分作成決定,並命上訴人等21家業者自前處分書送達次日起,應立即停止共同決定收取系爭費用的違法行為,並裁處上訴人315萬元罰鍰。上訴人不服前處分,提起行政訴訟(案號:原審105年度訴字第924號),後來於訴訟中撤回起訴。上訴人等21家業者中的長榮國際儲運股份有限公司等9家業者(下稱「長榮公司等9家業者」),循序提起行政訴訟,經原審107年度訴更一字第41號、第42號、第46號、第47號、第48號、第53號、第54號、第64號及第65號等判決(下合稱「更一審判決」)撤銷前處分關於長榮公司等9家業者的部分而確定在案。被上訴人於是針對更一審判決撤銷理由部分重為調查,並以109年5月7日公服字第1091260298號函通知上訴人協助提供資料。上訴人認為更一審判決認定前處分違法,並非基於各別救濟業者的因素,於是依行政程序法第128條第1項及第117條第1項規定,以109年5月29日中櫃運企字第1090529039號函(下稱「109年5月29日函」),向被上訴人申請撤銷前處分關於上訴人部分,並退還罰鍰。被上訴人審酌前處分是基於上訴人等21家業者同一行為事實、相同的罰鍰考量因素作為認定違法的依據,於是就全案相關聯的上訴人等21家業者同為處理,先以110年5月18日公服字第1101260248號函(下稱「110年5月18日函」)知上訴人,撤銷前處分關於上訴人部分,退還已收的罰鍰。後來被上訴人再依更一審判決撤銷理由,續行調查,另以110年11月19日公處字第110079號處分書(下稱「原處分」)認定上訴人等21家業者共同決定於103年7月間聯合恢復收取系爭費用,違反公平法第15條第1項規定,且裁處上訴人315萬元罰鍰。上訴人不服,提起本件訴訟,並請求判決:原處分關於上訴人部分撤銷。經原審111年度訴字第88號判決(下稱「原判決」)駁回後,提起本件上訴,並請求判決:原判決廢棄;原處分關於上訴人部分撤銷。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審的答辯及原判決的理由,

01 均引用原判決的記載。

02 三、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，沒有違誤，
03 並就上訴意旨論述如下：

04 (一)在同一產銷階段且具競爭關係的事業之間，如以合意的方式，
05 共同決定商品或服務的價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、
06 交易地區等相互約束事業活動的行為，而足以影響生產、商品交易或
07 服務供需的市場功能，即構成公平法上的聯合行為：

08
09 1.我國為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，
10 促進經濟的安定與繁榮，特制定公平法（公平法第1條）。公平法第2
11 條第1項第1款規定：「本法所稱事業如下：一、公司。」第4條規定：
12 「本法所稱競爭，指2以上事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、
13 服務或其他條件，爭取交易機會之行為。」第5條規定：「本法所稱
14 相關市場，指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」
15 第6條第1項規定：「本法所稱主管機關為公平交易委員會。」第14
16 條規定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指具競爭關係之同一產銷
17 階段事業，以契約、協議或其他方式之合意，共同決定商品或服務之
18 價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約
19 束事業活動之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場
20 功能者。（第2項）前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之
21 意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。（第3
22 項）聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤
23 考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之。（第4項）
24 第2條第2項之同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監事會
25 議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為本法之聯合行為。
26 可知，在同一產銷階段且具競爭關係的事業之間，如以合意的方式，
27 共同決定商品或服務的價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、
28 交易地區等相
29
30
31

互約束事業活動的行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需的市場功能，即構成公平法上的聯合行為。

2. 綜合上述公平法針對聯合行為的規定，可歸納其成立須具備以下要件：(1)聯合行為的主體，須為2以上彼此具競爭關係的同一產銷階段事業。所謂「具競爭關係之事業」，是指事業所提供的商品或服務，在功能、特性、用途及價格條件上，對需求者而言，屬於相同價值，而具有高度的替代可能性，可供需求者選擇，因而彼此在爭取需求者與之交易的過程中，形成競爭關係；(2)聯合行為的基礎，為事業間以契約、協議或其他方式達成合意；(3)聯合行為所合意的內容，為共同決定商品或服務的價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動的行為；(4)聯合行為的效果，須足以影響生產、商品交易或服務供需的市場功能。至所謂「足以」影響市場功能，解釋上只要事業所合意的共同行為，在客觀上會發生影響市場供需功能的危險即可，而不以實際發生限制競爭的結果為必要，也與事業是否因此獲得實際利益沒有必然關係。

(二)上訴人等21家業者為彼此具競爭關係的事業，屬於公平法第14條所定聯合行為的主體，其等以聚會為意思聯絡而達成協議的合意方式，共同決定恢復收取系爭費用，而相互約束事業活動，並且客觀上也採取近乎一致的行動：

早期交通部曾召集產官學界研討訂定營業費率表，決議由貨櫃儲運協會先陳報於交通部核准後，再由各貨櫃場依前開費率表的上下限10%為彈性費率，各自陳報所屬港務局，由該局核定後實施，而多數會員於當時（83年）即有陳報包含系爭費用的營業費率表予港務局；上訴人等21家業者均為貨櫃儲運協會會員，並經營貨櫃集散站業務，屬公平法第2條第1項第1款所稱的事業，被上訴人於102年間接獲檢舉，調查發現上訴人等21家業者於103年7月前均未收取系爭費用，而3噸以上的CFS出口機械使用費僅有部分業者收取，但上訴人

等21家業者利用102年12月10日及103年2月26日第6、7次理
監事聯席會議後的聚會進行溝通，最後形成共識決定自103
年7月1日或7月初恢復收取系爭費用，並於103年4月底、5月
初將恢復收取系爭費用的函文、公告予貨櫃儲運協會，由該
協會以103年4月30日函，通知輪船、船務代理、海運承攬運
送業、託運人、報關、進出口及汽車貨櫃貨運等相關單位，
表明「本倉儲業者將自103年7月1日起恢復收取CFS出口貨物
進倉機械使用費」，且新隆儲運股份有限公司、高鳳國際物
流股份有限公司、臺陽儲運股份有限公司、長榮國際儲運股
份有限公司、國成國際物流股份有限公司、台北港貨櫃碼頭
股份有限公司、友聯儲運股份有限公司、環球倉儲股份有限
公司、長春貨櫃儲運股份有限公司、弘貿貨櫃倉儲企業股份
有限公司、聯興國際物流股份有限公司及中央貨櫃倉儲股份
有限公司等12家業者於103年7月1日、中航物流股份有限公
司及貿聯企業股份有限公司於7月3日、上訴人與台基國際物
流股份有限公司、中華貿易開發股份有限公司及亞太國際物
流股份有限公司於7月7日、東亞運輸倉儲股份有限公司於7
月8日、大三鴻國際貨櫃股份有限公司於7月10日、欣隆倉儲
物流股份有限公司於7月15日先後恢復收取系爭費用，且僅
中央貨櫃倉儲股份有限公司以每計費噸50元計收，其餘20家
業者均以每計費噸55元計收，足見上訴人等21家業者為彼此
具競爭關係的事業，屬於公平法第14條所定聯合行為的主
體，除有以聚會為意思聯絡而達成協議的合意方式，共同決
定恢復收取系爭費用，而相互約束事業活動，並且客觀上也
採取近乎一致的行動（僅恢復收取系爭費用的時間及金額略
有差異）等情，為原審依法確定的事實，且與卷內所附的證
據相符，本院得據以為判決的基礎。

(三)聯合行為的相關市場，是指事業提供商品或服務並從事競爭
的範圍，並可從「產品市場」及「地理市場」二方面加以判
斷：

01 依公平法第14條第1項規定，事業間的聯合行為，以足以影
02 響市場功能者為限，始為公平法所禁止的聯合行為。至於如
03 何確定事業行為足以影響市場功能，則涉及市場範圍的界
04 定。公平法第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一
05 定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」且被上訴人為
06 使相關市場界定標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，
07 於104年3月6日訂定的行為時（下同）「公平交易委員會對
08 於相關市場界定之處理原則」（下稱「市場界定處理原
09 則」）第3點規定：「（第1項）需求替代為本會界定相關市
10 場主要審酌之事項，本會並得視商品或服務特性考量供給替
11 代。（第2項）本會從產品市場及地理市場二面向界定相關
12 市場範圍；另得視具體個案，衡量時間因素對於相關市場範
13 圍之影響。」第2點第2款至第5款規定：「本處理原則用詞
14 定義如下：……(二)需求替代：指事業調整特定商品價格或服
15 務報酬時，交易相對人能夠轉換至其他商品或服務，以取代
16 該特定商品或服務之情形。(三)供給替代：指事業調整特定商
17 品價格或服務報酬時，競爭者或潛在競爭者能夠提供其他具
18 替代性之商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。(四)
19 產品市場：指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度
20 需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍。(五)地理市
21 場：指事業提供之特定商品或服務，交易相對人可以很容易
22 地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍。」上述規定與公平
23 法的立法意旨無違，得作為市場界定的判斷原則。因此，聯
24 合行為的相關市場，是指事業提供商品或服務並從事競爭的
25 範圍，並可從「產品市場」及「地理市場」二方面加以判
26 斷。

27 (四)本件的產品市場，應界定為「貨櫃集散服務市場」：

28 1. 所謂「產品市場」，是指在功能、特性、用途或價格條件
29 上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成的範
30 圍，已如前述。又依市場界定處理原則第4點規定：「本
31 會依前點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行界

01 定產品市場時，得考量下列因素：(一)產品價格變化。(二)產
02 品特性及其用途。(三)產品間曾經出現替代關係之情形。(四)
03 交易相對人在不同產品間之轉換成本大小。(五)產品價格調
04 整時，交易相對人因價格變化而移轉購買之程度。(六)交易
05 相對人及競爭事業對於產品間替代關係之看法。(七)相關法
06 規或行政規則之規定。(八)其他與產品市場界定相關之事
07 證。」而且公平法針對聯合行為所稱的「市場」，並不是
08 具有相同特徵的產品或服務的集合（例如單一收費項目的
09 集合），而是事業就其所提供的產品或服務，是否會對彼
10 此競爭產生限制的範圍。至於聯合行為所合意的標的，則
11 可能只是事業提供整體服務眾多收費項目中的1項或數
12 項。因此，聯合行為所合意的標的，與事業提供服務所處
13 的產品市場之間，分屬不同的概念，不能直接劃上等號，
14 應予辨明。

15 2. 原審認定：經交通部航港局（下稱「航港局」）登記的貨
16 櫃集散站業者，與未經航港局登記的貨櫃集散站業者或一
17 般物流倉儲業者所提供的服務，在功能、特性及價格條件
18 上，欠缺高度需求替代性，而屬不同的「產品市場」，故
19 本件應以「合法（登記）貨櫃集散服務」為服務市場，而
20 於前處分作成前，經航港局登記經管的貨櫃集散站有41
21 站，共31家業者；就交易相對人的需求替代面審酌，通常
22 是由貨主將貨物送入船舶運送業者或海運承攬運送業者指
23 定的貨櫃，由貨櫃集散站業者提供卸貨、點收、存倉、裝
24 （併）櫃、拖車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等
25 服務，並產生裝卸搬運使用機械費、貨物倉租、裝櫃費、
26 場內拖車使用費、貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等費用，上訴
27 人等21家業者均為經許可登記經營的貨櫃集散站業者，其
28 等共同決定恢復收取的系爭費用，屬貨櫃集散站出口倉庫
29 業務的一部分，且「3噸以上」或「3噸以下」CFS出口機
30 械使用費，僅為滿足出口貨物需求使用貨櫃集散服務中眾
31 多費用之一，交易相對人都是透過貨櫃集散站經營業者所

01 提供的「整體貨櫃集散服務」來滿足其不同重量貨櫃貨物
02 進出口的需求，實務上不致發生交易相對人將同一批出口
03 貨物分別交由不同的貨櫃集散站經營業者提供分項服務
04 的情形，故本件產品市場不應界定成「不同收費項目及不同
05 計費噸數之貨櫃集散服務」市場，否則將無法真實反映上
06 訴人等21家貨櫃集散站經營業者是以貨物進站到裝船出口
07 的「整體貨櫃集散服務」彼此競爭之事實；再就上訴人等
08 貨櫃業者的服務內容及供給替代面審酌，上訴人等21家業
09 者經營貨櫃貨物的儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃
10 貨物的集中、分散等業務，並得兼營進口、出口、轉口與
11 保稅倉庫及其他經主管機關核准與貨櫃集散站有關的業務
12 等，依其等營業費率表可收取的費用，包括貨櫃裝卸費、
13 裝拆櫃費、裝卸搬運使用機械費、海關標售貨物出倉裝車
14 費、驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場
15 租、冷凍貨櫃供電費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費等12
16 大項，CFS出口機械使用費是出口貨物進倉使用堆高機搬
17 運所產生的費用，貨物運量大小只是各貨櫃業者區別訂價
18 的因素之一，而非其服務內容本質有何不同，如依各貨櫃
19 場業者營業費率表所載費用項目細分產品市場，恐發生將
20 每一收費項目或規格切割為不同產品市場的不合理現象，
21 因此，本件應以貨櫃集散服務市場為產品市場等情，符合
22 前述市場界定處理原則第2點第2款至第4款、第3點第1
23 項、第4點的規範意旨及本院所表示的法律見解，核無違
24 誤。

25 (五)本件的地理市場，應界定為「全國性」的貨櫃集散服務市
26 場：

- 27 1. 所謂「地理市場」，是指事業提供的特定商品或服務，交
28 易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象的區域範
29 圍，已如前述。又依市場界定處理原則第5點規定：「本
30 會依第3點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行
31 界定地理市場時，得考量下列因素：(一)不同區域間產品價

01 格變化及運輸成本大小。(二)產品特性及其用途。(三)交易相
02 對人在不同區域購買產品之交易成本大小。(四)交易相對人
03 對產品獲取之便利性。(五)交易相對人在產品價格調整時，
04 選擇至不同區域購買之情況。(六)交易相對人及競爭事業對
05 於產品區域間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則之
06 規定。(八)其他與地理市場界定相關之事證。」

- 07 2. 原審基於陽明海運股份有限公司（下稱「陽明海運公
08 司」）人員的陳述，認定臺灣四面環海、地型狹小、陸路
09 運輸交通便捷，實務上出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上
10 基隆、南下高雄均屬便利，並形成貨櫃南北轉運的普遍現
11 象，全國各地貨主如有貨物出口需求，視船期安排等因
12 素，除可將該出口貨物運送至所在地區或鄰近地區的貨櫃
13 場外，亦可能將其送往所在地以外的貨櫃場，並由該貨櫃
14 場業者提供從進站到出口的一站式貨櫃集散服務，而貨櫃
15 集散站經營業者不僅可對所在地區的交易相對人提供服
16 務，更可跨區提供交易相對人貨櫃集散服務；又依陽明海
17 運公司人員及貨主遠東新世紀股份有限公司人員的陳述，
18 認定交易相對人出口貨物主要是依據航線需求、船期安排
19 及船舶靠泊碼頭等因素，而將貨櫃貨物送往基隆港、臺中
20 港或高雄港出口，不論貨櫃貨物出口至歐洲、美洲、亞
21 洲、非洲等地，只要船舶運送業者提供的海運運輸服務可
22 將其商品在交貨期限內順利送達買方，貨主通常不會特別
23 指定貨櫃貨物出口港，加上我國陸路運輸便捷，貨物南北
24 轉運為常態，貨主透過比價很容易可以選擇、轉換至各區
25 域的船舶運送業者及海運承攬運送業者，以滿足其貨物出
26 口的需求，而全國各地的船舶運送業或海運承攬運送業，
27 則在全國各地與其簽約的眾多貨櫃集散站業者中，選擇較
28 優惠價格的業者與其交易，貨櫃集散站業者既屬於貨主貨
29 物出口需求供應鏈的一環，就其所提供的貨櫃集散服務，
30 會以有利價格爭取與來自於全國各地的貨主、船舶運送業
31 者或海運承攬運送業者進行交易，再參考多家貨櫃集散站

01 經營業者均表示，因市場競爭激烈，如單一業者欲獨自調
02 漲系爭費用，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，故個別業
03 者很難單獨調漲費用，因此利用貨櫃儲運協會召開會議後
04 餐敘時間，討論共同恢復收取系爭費用等語，足證貨櫃集
05 散站業者確因調漲貨櫃集散服務中部分服務項目費用，交
06 易相對人可以很容易地選擇或轉與其他業者交易，且不會
07 因貨櫃集散服務業者所在區域，而有所不同，故上訴人及
08 其他貨櫃業者提供「貨櫃集散服務」交易的地理區域，應
09 屬於「全國性」的地理市場等情，符合前述市場界定處理
10 原則第2點第5款、第5點的規範意旨及本院所表示的法律
11 見解，亦與本院歷來判決先例及更一審判決界定地理市場
12 所採取的理論一貫。

13 (六)上訴人等21家業者共同決定自103年7月份起恢復收取系爭費
14 用，並採取近乎一致的行動，已達到足以影響全國性貨櫃集
15 散服務市場供需功能的程度，而構成公平法第14條所規定的
16 聯合行為：

17 1. 聯合行為是相互約束事業活動，以達限制競爭的目的，故
18 就其效果而言，自須足以影響生產、商品交易或服務供需
19 的市場功能，且所謂「足以」影響市場功能，解釋上只要
20 事業所合意的共同行為，在客觀上會發生影響市場供需功
21 能的危險即可，而不以實際發生限制競爭的結果為必要，
22 也與事業是否因此獲得實際利益沒有必然關係，亦如前
23 述。而是否達到「足以影響市場功能」的程度，一般是以
24 「質」與「量」的標準予以綜合判斷。其中「質」的標
25 準，是以聯合行為的內容，也就是事業所限制競爭的本質
26 是否屬核心事項為斷，愈屬核心限制競爭手段（如價格）
27 的排除，被認為影響市場功能的可能性也就愈高。因為在
28 自由市場的經濟體系下，價格機制是立於市場功能的核心
29 地位，經濟活動的參與者透過價格機制的指引，形成消
30 費、生產及交換的決策，並藉此過程達成資源有效率的分
31 配。而所有反競爭行為中，尤其以價格聯合對市場功能的

01 傷害最為嚴重，該行為使市場價格脫離競爭市場下應有的
02 水準，致經濟活動參與者無法接收正確的價格資訊，而扭
03 曲市場的供給與需求功能，進而影響經濟資源的有效分
04 配；而「量」的標準，主要是以參與聯合行為事業的數目
05 及聯合行為的市場占有率（下稱「市占率」）為具體指
06 標，而市占率的計算，依公平法施行細則第4條規定：
07 「（第1項）計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業
08 及該相關市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值（量）
09 之資料。（第2項）計算市場占有率所需之資料，得以主
10 管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」
11 因此，於具體個案中，即應視事業所合意的共同行為態
12 樣，以上述「質」與「量」的標準，綜合判斷在客觀上
13 是否會發生影響市場供需功能的危險而定。

- 14 2. 上訴人等21家業者均有經營貨櫃集散站業務，屬同一產銷
15 階段的水平競爭關係，其等為避免單獨恢復收取系爭費用
16 導致交易機會流失，協議共同決定恢復收取系爭費用，並
17 採取近乎一致的行動，藉此降低任一家單獨恢復收費的競
18 爭風險，達成各貨櫃場一致於103年7月恢復收取系爭費用
19 的目的及結果，該行為已降低貨櫃集散服務市場內，貨櫃
20 場間以較有利的價格、品質、服務爭取交易相對人的誘
21 因，影響市場功能，且其等所為聯合行為內容涉及共同恢
22 復收取系爭費用的核心競爭參數，限制價格的自由形成，
23 本質上對市場競爭具有高度危害，依「質的標準」，可認
24 為足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能；又參與合意
25 行為的21家貨櫃儲運協會會員，已占全國業者6成以上，
26 如以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市占率，
27 上訴人等21家業者亦占全國營業額及運量的8成以上，顯
28 非屬於微量而不足以影響市場功能或影響不具可察覺性的
29 情形；從而，上訴人等21家業者共同決定自103年7月份起
30 恢復收取系爭費用的行為，無論依「質的標準」及「量的
31 標準」，均達到足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能

01 的程度，而構成公平法第14條所規定的聯合行為（下稱
02 「系爭聯合行為」）等情，為原審依法確定的事實，且與
03 卷內所附的證據相符，核與證據法則、經驗法則及論理法
04 則無違，其所為的法律解釋與適用，亦無違誤。而且，上
05 訴人等21家業者所合意的共同行為態樣，以上述「質」與
06 「量」的標準，在客觀上足以影響市場供需功能，既如前
07 述，則原審贅引並闡述被上訴人105年3月1日公法字第105
08 15600941號令釋，尚不影響涵攝的結論，仍應予維持。

09 (七)除經申請被上訴人許可外，公平法第15條第1項禁止事業為
10 聯合行為，事業如違反該行政法上義務，被上訴人即得依同
11 法第40條第1項規定裁處行政罰：

12 1. 公平法第15條第1項規定：「事業不得為聯合行為。但有
13 下列情形之一，而有益於整體經濟與公共利益，經申請主
14 管機關許可者，不在此限：……」第40條第1項前段規
15 定：「主管機關對於違反……第15條……規定之事業，得
16 限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新
17 臺幣10萬元以上5千萬元以下罰鍰……。」可知，除經申
18 請被上訴人許可外，公平法第15條第1項禁止事業為聯合
19 行為，事業如違反該行政法上義務，被上訴人即得依同法
20 第40條第1項規定限期令事業停止、改正其行為或採取必
21 要更正措施，並得裁處10萬元以上5千萬元以下罰鍰。上
22 訴人等21家業者為系爭聯合行為，已如前述，且未向被上
23 訴人申請許可，已違反公平法第15條第1項規定，被上訴
24 人即得依同法第40條第1項規定裁罰。又依行政罰法第18
25 條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行
26 為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之
27 利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法施行細則第36
28 條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意
29 下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利
30 益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為
31 危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。

01 五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法
02 類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形
03 及配合調查等態度。」

04 2. 被上訴人依更一審判決撤銷意旨，重以系爭費用作為裁罰
05 依據，因此以109年5月7日公服字第1091260560號函請上
06 訴人提供103年7月至105年4月3噸以上、以下出口機械使
07 用費的運量及營業額，經上訴人以109年6月5日中櫃運企
08 字第1090605042號函檢送上述資料後，得知上訴人103年7
09 月至104年6月因系爭聯合行為所得「3噸以下CFS出口機械
10 使用費」的利益為8,174,045元，與上訴人104年9月25日
11 中櫃運站字第059號函所檢附「未區分3噸以上、以下出口
12 機械使用費」的金額相同，被上訴人並考量系爭聯合行為
13 屬核心「價格聯合」、上訴人的市場規模、地位與經營狀
14 況約13.27億元、屬於系爭聯合行為的主導者、違法後的
15 懊悔實據及配合調查的態度、上訴人於本案21家業者審酌
16 因素綜合排序等情狀後，在公平法第40條第1項規定得裁
17 罰額度範圍內，維持前處分所裁處上訴人315萬元罰鍰，
18 並無對上訴人為更不利益的處分，而原處分理由欄內論列
19 裁量審酌因素，足認已充分審酌一切情狀為合義務性裁
20 量，且裁量範圍符合法律授權，難認有違比例原則或裁量
21 濫用等情，為原審依法確定的事實，且與卷內所附的證據
22 相符，也符合上述行政罰法第18條第1項及公平法施行細
23 則第36條規定的意旨，並沒有裁量濫用的情形。

24 (八)被上訴人作成原處分，並沒有超過行政罰法第27條所定的裁
25 處權期間，更沒有適用行政程序法第131條公法上請求權時
26 效之可言：

27 1. 依行政罰法第1條規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、
28 沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律
29 有特別規定者，從其規定。」可知，行政罰法為各種行政
30 法律中有關行政罰的一般總則性規定，故於其他各該法律
31 中如就行政罰的責任要件、裁處程序及其他適用法則另有

特別規定者，自應優先適用各該法律的規定（立法理由參照）。同法第27條雖然規定：「（第1項）行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。（第2項）前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。……（第4項）行政罰之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁處者，第1項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」但因為公平法第41條規定：「前2條規定之裁處權，因5年期間之經過而消滅。」因此，針對業者違反公平法第15條第1項禁止規定所為的聯合行為，被上訴人依同法第40條第1項規定裁處罰鍰時，其裁處權期間固應優先適用同法第41條特別規定的5年期間，惟因公平法針對行政罰於救濟程序經撤銷後，其裁處權期間應如何計算並未另設特別規定，參酌前述行政罰法第1條規定，自應回歸適用行政罰法第27條第4項的一般總則性規定。

2. 行政程序法第128條、第129條所規定的重開行政程序制度，是針對於法定救濟期間經過後，已發生形式確定力的行政處分，為保護相對人或利害關係人的權利及確保行政的合法性所設的特殊救濟程序，賦予行政處分的相對人或利害關係人於具有該法第128條第1項各款所定事由時，得依法向原處分機關請求重開行政程序的公法上請求權（本院107年度判字第597號判決意旨參照）。而申請重開行政程序既然是一種法定的特殊救濟程序，即應屬於行政罰法第27條第4項所稱「其他救濟程序」的一種，自有該條項規定的適用。因此，當裁處行政罰的原處分機關，依行政程序法第128條、第129條規定重啟行政程序，並據以撤銷或變更原處分時，則依行政罰法第27條第4項規定，行政罰的裁處權期間，應自原裁處被撤銷確定之日起算。

3. 上訴人等21家業者共同決定於103年7月間恢復收取系爭費用，經被上訴人調查認定構成公平法第14條第1項所定的聯合行為，於是在105年4月22日作成前處分，當時尚未超

01 過5年裁處權期間；上訴人雖不服前處分，提起行政訴訟
02 （案號：原審105年度訴字第924號），但後來於訴訟中撤
03 回起訴，上訴人等21家業者中的長榮公司等9家業者則各
04 自續行訴訟，並經更一審判決撤銷前處分關於長榮公司等
05 9家業者的部分而確定在案；被上訴人於是針對更一審判
06 決撤銷理由部分重為調查，並以109年5月7日公服字第109
07 1260298號函通知上訴人協助提供資料，上訴人認為更一
08 審判決認定前處分違法，並非基於各別救濟業者的因素，
09 於是依行政程序法第128條第1項及第117條第1項規定，以
10 109年5月29日函向被上訴人申請撤銷前處分關於上訴人部
11 分，並退還罰鍰；被上訴人審酌前處分是基於上訴人等21
12 家業者同一行為事實、相同的罰鍰考量因素作為認定違法的
13 依據，於是就全案相關聯的上訴人等21家業者同為處理，
14 先以110年5月18日函通知上訴人，撤銷前處分關於上
15 訴人部分，退還已收的罰鍰，則前處分關於上訴人部分，
16 經被上訴人以110年5月18日函撤銷而確定，為原審依法確
17 定的事實，且與卷內所附的證據相符。則原審以被上訴人
18 依更一審判決意旨調查後，認有另為裁處的必要，依行政
19 罰法第27條第4項規定，其裁處權期間應自前處分關於上
20 訴人部分被撤銷確定之日起算5年，而被上訴人是於110年
21 11月19日作成原處分，並未超過裁處權期間等情，參考上
22 述本院所表示的法律見解，並無違誤。上訴意旨主張依行
23 政罰法第27條第2項本文規定，原處分的裁處權期間，應
24 自違法行為終了時起算，前處分認定的違法行為期間既為
25 103年7月至104年6月間（上訴人否認違法行為），則迄至
26 109年6月時止，5年的裁處權期間即已屆滿，被上訴人於1
27 10年11月19日始作成原處分，已超過5年裁處權期間，原
28 處分自屬違法，原判決未予糾正，有適用法規不當及不適
29 用法規的違法等語，自不足採。

- 30 4. 上訴人109年5月29日函的主旨載明：「為請求依行政程序
31 法第128條第1項暨同法第117條第1項撤銷貴會民國105年4

01 月22日公處字第105034號處分書有關本公司部分……」等
02 語，而被上訴人110年5月18日函說明二雖載有：「爰經本
03 會委員會議決議，依行政程序法第117條規定職權撤銷原
04 處分關於貴公司等12家事業之行政處分……」等語，然
05 而，從該函主旨明載：「有關貴公司申請撤銷本會公處字
06 第105034號行政處分，並退還新臺幣315萬元案……」等
07 語，以及說明一亦記載：「依據貴公司109年5月29日中櫃
08 運企字第1090529039號函及110年5月5日本會第1541次委
09 員會議決議辦理」等語，均經原審依法認定在案，而且上
10 述函文內容並無不明確之處，原判決並沒有未依職權調查
11 證據及理由不備的違法。從上述往返函文內容可知，被上
12 訴人110年5月18日函雖然只記載是依行政程序法第117條
13 規定職權撤銷前處分關於上訴人部分，但因為上訴人以10
14 9年5月29日函提出申請的法律依據，就已經包括行政程序
15 法第128條第1項及第117條第1項規定，被上訴人也確實據
16 以重新開啟前處分關於上訴人部分的行政程序，並於踐行
17 法定程序後，撤銷前處分關於上訴人部分，可見被上訴人
18 110年5月18日函，兼有依行政程序法第128條、第129條規
19 定重開行政程序，並撤銷前處分關於上訴人部分的內涵。
20 因此，後來被上訴人依更一審判決意旨調查後，認有另為
21 裁處的必要，依行政罰法第27條第4項規定及上述說明，
22 其裁處權期間應自前處分關於上訴人部分被撤銷確定之日
23 起算5年。上訴意旨主張被上訴人110年5月18日函，是依
24 行政程序法第117條職權撤銷前處分關於上訴人部分，而
25 有意排除適用同法第128條第1項規定，依法務部108年2月
26 13日法律字第10803500840號函釋意旨，其本質上即非屬
27 處分相對人依法提起的救濟程序，原審逕認被上訴人是依
28 上訴人申請而重新進行行政程序，並經由該程序職權撤銷
29 前處分關於上訴人部分，已有認定事實未依證據的違誤，
30 且原審進而認定因適用行政程序法第128條，而屬「特殊

救濟程序」，有行政罰法第27條第4項的適用，也有判決適用法規不當的違法等語，尚難憑採。

(九)被上訴人依更一審判決所指摘的意旨，本於職權再行調查及重為認定事實，並據以作成的原處分，沒有牴觸確定判決的拘束力：

1. 行政訴訟法第216條規定：「（第1項）撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。（第2項）原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為之。（第3項）前2項判決，如係指摘機關適用法律之見解有違誤時，該機關即應受判決之拘束，不得為相左或歧異之決定或處分。……」則是為使行政院所為撤銷或變更原處分或決定（下合稱「處分」）的確定判決，對於原告權利救濟的實效性，而課予原處分機關以尊重判決內容的義務，以防杜原處分機關依同一違法事由，對同一人為相同內容的處分（立法理由參照），有稱之為確定終局判決的拘束力。故原處分經確定終局判決撤銷後，原處分機關有須重為處分的必要時，應受該判決意旨的拘束，藉以督促機關有依判決意旨作為的義務。

2. 關於確定終局判決的拘束力，司法院釋字第368號解釋進一步闡釋：「行政院所為撤銷原決定及原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告機關調查事證另為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權調查事證。倘依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，雖得維持已撤銷之前處分見解；若行政院所為撤銷原決定及原處分之判決，係指摘其適用法律之見解有違誤時，該管機關即應受行政法院判決之拘束。」準此，行政院所為撤銷原處分的確定終局判決，如果是指摘原處分機關的法律見解有違誤，該機關固應受確定判決所示法律見解的拘束，不得為相左或歧異的處分；反之，如果是指摘事件的事實尚欠明瞭，應由原處分機關調查事證後另為處分，該機關依判決意旨或本於職權再調查事證，而依調

01 查結果重為認定的事實，認前處分適用法規並無錯誤，自
02 得維持已撤銷前處分的見解或結論。

- 03 3. 上訴人雖曾對前處分不服，提起行政訴訟，但後來於訴訟
04 中撤回起訴，長榮公司等9家業者則各自續行訴訟，並經
05 更一審判決撤銷前處分關於長榮公司等9家業者的部分而
06 確定在案，已如前述。可見上訴人並非更一審判決的當事
07 人，自無從主張原處分關於上訴人部分，牴觸更一審判決
08 的拘束力。何況更一審判決對於上訴人等21家業者為彼此
09 具競爭關係的事業，屬於公平法第14條所定聯合行為的主
10 體；其等以協議的合意方式，共同決定收取系爭費用，以
11 相互約束事業活動，並就本件產品市場界定為「貨櫃集散
12 服務」市場，地理市場界定為「全國」等事項，均已認定
13 在案；惟對於上訴人等21家業者合意收取系爭費用的行
14 為，是否足以影響生產、商品交易或服務供需的市場功能
15 等事實，認為被上訴人未詳予調查審究，以及將收取「3
16 噸以上CFS出口機械使用費」，併同作為裁處罰鍰金額的
17 基礎，亦有違誤，因而撤銷前處分關於長榮公司等9家業
18 者部分；被上訴人於更一審判決後，依該判決撤銷意旨，
19 續行調查事證，分別於110年8月2日赴臺灣省進出口商業
20 同業公會聯合會、110年8月3日赴台北市進出口商業同業
21 公會進行調查後，再據以分別就「價格卡特爾」、「質的
22 標準」與「量的標準」予以衡量，仍認定上訴人等21家業
23 者合意收取系爭費用的行為，已足以影響「貨櫃集散服
24 務」市場的供需功能，並函請上訴人等21家業者提供與前
25 處分相同期間所收取的系爭費用總額，以重新計算上訴人
26 等21家業者「因違法行為所得之利益」，併審酌系爭聯合
27 行為對貨櫃集散服務市場危害程度等，以及更一審判決所
28 肯認的裁量事項，重為本件裁罰金額的裁量等情，已如前
29 述，堪認被上訴人是依據更一審判決所指摘的意旨，本於
30 職權再為調查事證，且依調查結果重為認定的事實，作成
31 原處分，則參考前述行政訴訟法第216條規定及司法院釋

字第368號解釋意旨，原處分關於上訴人部分，更沒有牴觸更一審判決的拘束力。上訴意旨主張依行政訴訟法第216條規定，更一審判決對被上訴人有拘束力，被上訴人未經法院命其重為處分而自行重為處分，且應受更一審判決撤銷原處分意旨所拘束，亦即如無其他證據證明系爭聯合行為足以具體影響市場交易秩序，自不得再重為裁罰，被上訴人竟仍作成相同內容的原處分，與應受拘束的更一審判決所採標準不符，顯已違背行政訴訟法第216條第1項規定意旨，原判決未予糾正，有判決不適用法規及不備理由的違法，應予廢棄等語，實非可採。

(十)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，並無違誤，也沒有上訴人所指違背法令的情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，請求判決廢棄，並判決如其上訴聲明所示，為無理由，應予駁回。

四、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 11 月 19 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 胡 方 新

法官 梁 哲 瑋

法官 林 欣 蓉

法官 林 麗 真

法官 張 國 勳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 114 年 11 月 20 日

書記官 楊 子 鋒