

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第523號

上 訴 人 中華貿易開發股份有限公司

代 表 人 張正清

訴訟代理人 粘舜權 律師

粘世旻 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

伍安義

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109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，即每計費噸新臺幣（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

01 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
02 次日起，應立即停止共同決定收取系爭費用的違法行為，並
03 裁處上訴人310萬元罰鍰。上訴人不服前處分，提起行政訴
04 訟，經原審以105年度訴字第913號判決駁回其訴。上訴人仍
05 不服，提起上訴，經本院107年度判字第228號判決廢棄並發
06 回更審，再經原審107年度訴更一字第47號判決（下稱「更
07 一審判決」）撤銷前處分關於上訴人部分確定在案。被上訴
08 人於是針對更一審判決撤銷理由部分，重為調查，另以110
09 年11月19日公處字第110079號處分書（下稱「原處分」）認
10 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
11 爭費用，違反公平法第15條第1項規定，且裁處上訴人270萬
12 元罰鍰。上訴人不服，提起本件訴訟，並請求判決：原處分
13 關於上訴人部分撤銷。經原審111年度訴字第109號判決（下
14 稱「原判決」）駁回後，提起本件上訴，並請求判決：原判
15 決廢棄；原處分關於上訴人部分撤銷。

16 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，
17 均引用原判決的記載。

18 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，
19 並就上訴意旨論述如下：

20 (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
21 式，共同決定商品或服務的價格、數量、技術、產品、設
22 備、交易對象、交易地區等相互約束事業活動的行為，而足
23 以影響生產、商品交易或服務供需的市場功能，即構成公平
24 法上的聯合行為：

25 1. 我國為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競
26 爭，促進經濟的安定與繁榮，特制定公平法（公平法第1
27 條）。公平法第2條第1項第1款規定：「本法所稱事業如
28 下：一、公司。」第4條規定：「本法所稱競爭，指2以上
29 事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他
30 條件，爭取交易機會之行為。」第5條規定：「本法所稱
31 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。」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之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。（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）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。」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，共同決定商品或服務的價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等相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：

1. 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

01 限公司及貿聯企業股份有限公司於7月3日、上訴人與中國
02 貨櫃運輸股份有限公司、台基國際物流股份有限公司及亞
03 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
04 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
05 日、欣隆倉儲物流股份有限公司於7月15日先後恢復收取
06 系爭費用，且僅中央貨櫃倉儲股份有限公司以每計費噸50
07 元計收，其餘20家業者均以每計費噸55元計收，足見上訴
08 人等21家業者為彼此具競爭關係的事業，屬於公平法第14
09 條所定聯合行為的主體，除有以聚會為意思聯絡而達成協
10 議的合意方式，共同決定恢復收取系爭費用，而相互約束
11 事業活動，並且客觀上也採取近乎一致的行動（僅恢復收
12 取系爭費用的時間及金額略有差異）等情，為原審依法確
13 定的事實，且與卷內所附的證據相符。

- 14 2. 原審對於上訴人於原審主張其所派參加貨櫃儲運協會第13
15 屆第6、7次理監事聯席會議及會後餐敘的與會人員，只是
16 一般業務人員，並無任何決策權限，上訴人是考量自身營
17 運狀況成本，才決定恢復收取系爭費用，是屬於寡占市場
18 下「有意識的平行價格跟隨行為」，被上訴人未就聯合行
19 為意思聯絡提出足夠證據證明合意之存在，本件沒有聯合
20 行為的合意等語，則依上訴人前代表人李瑞德及臺北港貨
21 櫃碼頭股份有限公司代理人的陳述內容，論以：上訴人前
22 代表人李瑞德雖未參加貨櫃儲運協會第13屆第6、7次理監
23 事聯席會議，但其公司的協理許明榕均有參加，而許明榕
24 為上訴人的協理，難謂無任何決策權限；且上訴人是於10
25 3年5月20日公告將自同年7月7日恢復收取系爭費用，與其
26 他業者同時間即103年7月恢復收取系爭費用，並無上訴人
27 所稱先看同業收取的情況再決定是否跟進的情形；再由上
28 訴人前代表人李瑞德自陳其參加的貨櫃儲運協會理監事會
29 議，協會與會會員均有於會議期間討論擬恢復收取系爭費
30 用，而且是每次會議都有討論，其未參加的會議，許明榕
31 出席後亦會向其報告上開事項等語，及臺北港貨櫃碼頭股

份有限公司代理人陳稱部分會員公司包括中華（即上訴人）、長榮、中航、東亞等事業討論後，認為103年7月為較為可行的時間，希望由協會代為轉達其他會員恢復收取的訊息，協會僅代為轉達前開訊息等情觀之，上訴人等21家業者確有在上述會議或會後餐敘聚時討論，並達成恢復收取系爭費用的合意，且上訴人果於103年7月7日如期恢復收取系爭費用，難謂無聯合行為的合意，上訴人主張上情，顯係卸責之詞，不足採信等語，核無違誤，也沒有上訴意旨所稱判決適用法則不當的違法。

(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：

依公平法第14條第1項規定，事業間的聯合行為，以足以影響市場功能者為限，始為公平法所禁止的聯合行為。至於如何確定事業行為足以影響市場功能，則涉及市場範圍的界定。公平法第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」且被上訴人為使相關市場界定標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，於104年3月6日訂定的行為時（下同）「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」（下稱「市場界定處理原則」）第3點規定：「（第1項）需求替代為本會界定相關市場主要審酌之事項，本會並得視商品或服務特性考量供給替代。（第2項）本會從產品市場及地理市場二面向界定相關市場範圍；另得視具體個案，衡量時間因素對於相關市場範圍之影響。」第2點第2款至第5款規定：「本處理原則用詞定義如下：……(二)需求替代：指事業調整特定商品價格或服務報酬時，交易相對人能夠轉換至其他商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。(三)供給替代：指事業調整特定商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替代性之商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。(四)產品市場：指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度

01 需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍。(五)地理市
02 場：指事業提供之特定商品或服務，交易相對人可以很容易
03 地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍。」上述規定與公平
04 法的立法意旨無違，得作為市場界定的判斷原則。因此，聯
05 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
06 範圍，並可從「產品市場」及「地理市場」二方面加以判
07 斷。

08 (四)本件的產品市場，應界定為「貨櫃集散服務市場」：

09 1. 所謂「產品市場」，是指在功能、特性、用途或價格條件
10 上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成的範
11 圍，已如前述。又依市場界定處理原則第4點規定：「本
12 會依前點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行界
13 定產品市場時，得考量下列因素：(一)產品價格變化。(二)產
14 品特性及其用途。(三)產品間曾經出現替代關係之情形。(四)
15 交易相對人在不同產品間之轉換成本大小。(五)產品價格調
16 整時，交易相對人因價格變化而移轉購買之程度。(六)交易
17 相對人及競爭事業對於產品間替代關係之看法。(七)相關法
18 規或行政規則之規定。(八)其他與產品市場界定相關之事
19 證。」而且公平法針對聯合行為所稱的「市場」，並不是
20 具有相同特徵的產品或服務的集合（例如單一收費項目的
21 集合），而是事業就其所提供的產品或服務，是否會對彼
22 此競爭產生限制的範圍。至於聯合行為所合意的標的，則
23 可能只是事業提供整體服務眾多收費項目中的1項或數
24 項。因此，聯合行為所合意的標的，與事業提供服務所處
25 的產品市場之間，分屬不同的概念，不能直接劃上等號，
26 應予辨明。

27 2. 原審認定：經交通部航港局（下稱「航港局」）登記的貨
28 櫃集散站業者，與未經航港局登記的貨櫃集散站業者或一
29 般物流倉儲業者所提供的服務，在功能、特性及價格條件
30 上，欠缺高度需求替代性，而屬不同的「產品市場」，故
31 本件應以「合法（登記）貨櫃集散服務」為服務市場，而

於前處分作成前，經航港局登記經營的貨櫃集散站有41站，共31家業者；就交易相對人的需求替代面審酌，通常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定的貨櫃，由貨櫃集散站業者提供卸貨、點收、存倉、裝（併）櫃、拖車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等服務，並產生裝卸搬運使用機械費、貨物倉租、裝櫃費、場內拖車使用費、貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等費用，上訴人等21家業者均為經許可登記經營的貨櫃集散站業者，其等共同決定恢復收取的系爭費用，屬貨櫃集散站出口倉庫業務的一部分，且「3噸以上」或「3噸以下」CFS出口機械使用費，僅為滿足出口貨物需求使用貨櫃集散服務中眾多費用之一，交易相對人都是透過貨櫃集散站經營業者所提供的「整體貨櫃集散服務」來滿足其不同重量貨櫃貨物進出口的需求，實務上不致發生交易相對人將同一批出口貨物分別交由不同的貨櫃集散站經營業者提供分項服務的情形，故本件產品市場不應界定成「不同收費項目及不同計費噸數之貨櫃集散服務」市場，否則將無法真實反映上訴人等21家貨櫃集散站經營業者是以貨物進站到裝船出口的「整體貨櫃集散服務」彼此競爭之事實；再就上訴人等貨櫃業者的服務內容及供給替代面審酌，上訴人等21家業者經營貨櫃貨物的儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物的集中、分散等業務，並得兼營進口、出口、轉口與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等，依其等營業費率表可收取的費用，包括貨櫃裝卸費、裝拆櫃費、裝卸搬運使用機械費、海關標售貨物出倉裝車費、驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場租、冷凍貨櫃供電費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費等12大項，CFS出口機械使用費是出口貨物進倉使用堆高機搬運所產生的費用，貨物運量大小只是各貨櫃業者區別訂價的因素之一，而非其服務內容本質有何不同，如依各貨櫃場業者營業費率表所載費用項目細分產品市場，恐發生將

01 每一收費項目或規格切割為不同產品市場的不合理現象，
02 因此，本件應以貨櫃集散服務市場為產品市場等情，符合
03 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
04 項、第4點的規範意旨及本院所表示的法律見解，核無違
05 誤。

06 (五)本件的地理市場，應界定為「全國性」的貨櫃集散服務市
07 場：

08 1. 所謂「地理市場」，是指事業提供的特定商品或服務，交
09 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
10 圍，已如前述。又依市場界定處理原則第5點規定：「本
11 會依第3點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行
12 界定地理市場時，得考量下列因素：(一)不同區域間產品價
13 格變化及運輸成本大小。(二)產品特性及其用途。(三)交易相
14 對人在不同區域購買產品之交易成本大小。(四)交易相對人
15 對產品獲取之便利性。(五)交易相對人在產品價格調整時，
16 選擇至不同區域購買之情況。(六)交易相對人及競爭事業對
17 於產品區域間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則之
18 規定。(八)其他與地理市場界定相關之事證。」

19 2. 原審基於陽明海運股份有限公司（下稱「陽明海運公
20 司」）人員的陳述，認定臺灣四面環海、地型狹小、陸路
21 運輸交通便捷，實務上出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上
22 基隆、南下高雄均屬便利，並形成貨櫃南北轉運的普遍現
23 象，全國各地貨主如有貨物出口需求，視船期安排等因
24 素，除可將該出口貨物運送至所在地區或鄰近地區的貨櫃
25 場外，亦可能將其送往所在地以外的貨櫃場，並由該貨櫃
26 場業者提供從進站到出口的一站式貨櫃集散服務，而貨櫃
27 集散站經營業者不僅可對所在地區的交易相對人提供服
28 務，更可跨區提供交易相對人貨櫃集散服務；又依陽明海
29 運公司人員及貨主遠東新世紀股份有限公司人員的陳述，
30 認定交易相對人出口貨物主要是依據航線需求、船期安排
31 及船舶靠泊碼頭等因素，而將貨櫃貨物送往基隆港、臺中

01 港或高雄港出口，不論貨櫃貨物出口至歐洲、美洲、亞
02 洲、非洲等地，只要船舶運送業者提供的海運運輸服務可
03 將其商品在交貨期限內順利送達買方，貨主通常不會特別
04 指定貨櫃貨物出口港，加上我國陸路運輸便捷，貨物南北
05 轉運為常態，貨主透過比價很容易可以選擇、轉換至各區
06 域的船舶運送業者及海運承攬運送業者，以滿足其貨物出
07 口的需求，而全國各地的船舶運送業或海運承攬運送業，
08 則在全國各地與其簽約的眾多貨櫃集散站業者中，選擇較
09 優惠價格的業者與其交易，貨櫃集散站業者既屬於貨主貨
10 物出口需求供應鏈的一環，就其所提供的貨櫃集散服務，
11 會以有利價格爭取與來自於全國各地的貨主、船舶運送業
12 者或海運承攬運送業者進行交易，再參考多家貨櫃集散站
13 經營業者均表示，因市場競爭激烈，如單一業者欲獨自調
14 漲系爭費用，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，故個別業
15 者很難單獨調漲費用，因此利用貨櫃儲運協會召開會議後
16 餐敘時間，討論共同恢復收取系爭費用等語，足證貨櫃集
17 散站業者確因調漲貨櫃集散服務中部分服務項目費用，交
18 易相對人可以很容易地選擇或轉與其他業者交易，且不會
19 因貨櫃集散服務業者所在區域，而有所不同，故上訴人及
20 其他貨櫃業者提供「貨櫃集散服務」交易的地理區域，應
21 屬於「全國性」的地理市場等情，符合前述市場界定處理
22 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
23 見解，亦與本院歷來判決先例及更一審判決界定地理市場
24 所採取的理論一貫。上訴人主張其貨櫃集散站為基隆站，
25 縱有討論共同恢復收取系爭費用，亦僅止於北部，而不及
26 於臺中港及高雄港等貨櫃集散站，市場範圍不得論以全國
27 等語，實不可採。

28 (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
29 用，並採取近乎一致的行動，已達到足以影響全國性貨櫃集
30 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
31 聯合行為：

- 01 1. 聯合行為是相互約束事業活動，以達限制競爭的目的，故
02 就其效果而言，自須足以影響生產、商品交易或服務供需
03 的市場功能，且所謂「足以」影響市場功能，解釋上只要
04 事業所合意的共同行為，在客觀上會發生影響市場供需功
05 能的危險即可，而不以實際發生限制競爭的結果為必要，
06 也與事業是否因此獲得實際利益沒有必然關係，亦如前
07 述。而是否達到「足以影響市場功能」的程度，一般是以
08 「質」與「量」的標準予以綜合判斷。其中「質」的標
09 準，是以聯合行為的內容，也就是事業所限制競爭的本質
10 是否屬核心事項為斷，愈屬核心限制競爭手段（如價格）
11 的排除，被認為影響市場功能的可能性也就愈高。因為在
12 自由市場的經濟體系下，價格機制是立於市場功能的核心
13 地位，經濟活動的參與者透過價格機制的指引，形成消
14 費、生產及交換的決策，並藉此過程達成資源有效率的分
15 配。而所有反競爭行為中，尤其以價格聯合對市場功能的
16 傷害最為嚴重，該行為使市場價格脫離競爭市場下應有的
17 水準，致經濟活動參與者無法接收正確的價格資訊，而扭
18 曲市場的供給與需求功能，進而影響經濟資源的有效分
19 配；而「量」的標準，主要是以參與聯合行為事業的數目
20 及聯合行為的市場占有率（下稱「市占率」）為具體指
21 標，而市占率的計算，依公平法施行細則第4條規定：
22 「（第1項）計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業
23 及該相關市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值（量）
24 之資料。（第2項）計算市場占有率所需之資料，得以主
25 管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」
26 因此，於具體個案中，即應視事業所合意的共同行為態
27 樣，以上述「質」與「量」的標準，綜合判斷在客觀上是
28 否會發生影響市場供需功能的危險而定。
- 29 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
30 階段的水平競爭關係，其等為避免單獨恢復收取系爭費用
31 導致交易機會流失，協議共同決定恢復收取系爭費用，並

01 採取近乎一致的行動，藉此降低任一家單獨恢復收費的競
02 爭風險，達成各貨櫃場一致於103年7月恢復收取系爭費用
03 的目的及結果，該行為已降低貨櫃集散服務市場內，貨櫃
04 場間以較有利的價格、品質、服務爭取交易相對人的誘
05 因，影響市場功能，且其等所為聯合行為內容涉及共同恢
06 復收取系爭費用的核心競爭參數，限制價格的自由形成，
07 本質上對市場競爭具有高度危害，依「質的標準」，可認
08 為足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能；又參與合意
09 行為的21家貨櫃儲運協會會員，已占全國業者6成以上，
10 如以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市占率，
11 上訴人等21家業者亦占全國營業額及運量的8成以上，顯
12 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
13 情形；從而，上訴人等21家業者共同決定自103年7月份起
14 恢復收取系爭費用的行為，無論依「質的標準」及「量的
15 標準」，均達到足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能
16 的程度，而構成公平法第14條所規定的聯合行為（下稱
17 「系爭聯合行為」）等情，為原審依法確定的事實，且與
18 卷內所附的證據相符，核與證據法則、經驗法則及論理法
19 則無違，其所為的法律解釋與適用，亦無違誤。而且，上
20 訴人等21家業者所合意的共同行為態樣，以上述「質」與
21 「量」的標準，在客觀上足以影響市場供需功能，既如前
22 述，則原審贅引並闡述被上訴人105年3月1日公法字第105
23 15600941號令釋，尚不影響涵攝的結論，仍應予維持。

- 24 3. 更一審判決撤銷前處分，其中就「足以影響市場功能」部
25 分的理由略為：「……若非上開航線、航期等因素……本
26 件聯合行為所收取之系爭費用，在所有前述應繳費用
27 中……，占有多少比例？其在上開費用未變，而移動貨櫃
28 場所增加運費、時間、保險費、風險等成本下，是否仍具
29 有足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，誠有
30 可疑……」等語，顯見更一審判決就前處分「足以影響市
31 場功能」部分，認為基於前處分作成當時的事實及證據尚

01 難逕予證明，致上訴人等21家業者的行為是否合致公平法
02 第14條的構成要件尚有未明，而撤銷前處分，尚未就本件
03 行為是否「足以影響市場功能」作成實質判斷。被上訴人
04 於前處分經更一審判決撤銷確定後，即依更一審判決意
05 旨，針對事實未明部分再予調查後作成原處分，認定系爭
06 費用占貨物出口成本比例雖然不高，但由於系爭費用是就
07 每批貨物均進行收取，且貨主是以「價格成本」為主要決
08 定因素之一，恢復收取系爭費用即會墊高貨主「整體出口
09 成本」，導致貨主長期出口成本增加，尤其是對貨量小、
10 出口頻繁的中小企業影響極大，上訴人等21家業者自103
11 年7月至104年6月止，已收受多達1億9,000多萬元系爭費
12 用，亦即貨主因上訴人等21家業者收取系爭費用，每年需
13 多支出約1億9,000多萬元成本費用，此由相關公會均接獲
14 多數會員反映恢復收取系爭費用不合理及營運成本增加等
15 情以觀，顯見恢復收取系爭費用確實對貨主長期營運造成
16 極大影響；又因上訴人等21家業者共同決定自103年7月起
17 恢復收取系爭費用後，對貨主而言不論航線及出口港為
18 何，皆會被收取系爭費用，因此最終並無轉換至其他貨櫃
19 場的實益，自然不須考量因轉換貨櫃場而增加之運費、時
20 間、保險費、風險等費用等情，已就更一審判決所指前處
21 分尚有疑義之處詳加說明，至於上訴人等21家業者提供貨
22 櫃集散服務的交易相對人，本就包含中部地區的貨主，且
23 更一審判決亦已認定本件的地理市場為「全國」，並已闡
24 明：「……再依最高行政法院發回判決意旨，本件相關市
25 場範圍扣除中部地區業者之營業數量，雖可能影響原告之
26 市場占有率計算，然其市場變小，市占率可能反而變高，
27 亦不影響原處分此部分認定……」等語，原處分分別以全
28 國獲航政主管機關許可經營貨櫃集散站業務事業家數（共
29 31家）、全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量為分母，
30 以上訴人與其他被處分人家數（共21家）、營業額及CFS
31 運量總和為分子計算市場占有率，自無違誤。上訴意旨混

01 淆界定地理市場所應考量的因素與判斷是否足以影響市場
02 供需功能的標準，而主張全國經營貨櫃集散站業者有31
03 家，本次被上訴人認定參與聯合行為的業者僅21家，若依
04 原處分界定地理市場之理由，則上訴人等21家業者恢復收
05 取系爭費用後，貨主仍可輕易轉與其他10家未恢復收取費
06 用的業者交易，不致影響貨櫃集散服務供需的市場功能，
07 故原處分以上訴人等21家業者占全國業者6成以上，市占
08 率8成以上為由，即認恢復收取系爭費用，足以影響市場
09 供需功能，實為前後矛盾，且與上述更一審判決意旨不符
10 等語，也非可採。

11 (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
12 聯合行為，事業如違反該行政法上義務，被上訴人即得依同
13 法第40條第1項規定裁處行政罰：

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

01 益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為
02 危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。
03 五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法
04 類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形
05 及配合調查等態度。」

06 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
07 依據，因此以109年4月24日公服字第1090006550號函請上
08 訴人提供103年7月至105年4月22日止，逐月的3噸以上、
09 以下出口機械使用費的運量及營業額，經上訴人以109年5
10 月6日函表示其基隆貨櫃站自103年7月1日至105年4月22日
11 止已全面收取機械使用費，本站收費系統是以材噸×費率×
12 稅率方式收費，電腦程式設計並無分類統計功能，故無法
13 提供被上訴人所要求的各級距統計資料，繼以109年11月1
14 8日函表示，3噸以下收費標準每立方米收取55元的機械使
15 用費計算，108年10月1日至109年9月30日服務收入應為1,
16 808萬1,323元，而上訴人實際收入金額為1,988萬0,260
17 元，依此估算上訴人108年10月1日至109年9月30日的3噸
18 以上機械使用收入約占實際收入金額2成等語。被上訴人
19 依此交互計算可知，上訴人「3噸以下CFS出口機械使用
20 費」營業額約占上訴人實際收入金額80%，並據此推算上
21 訴人103年7月至104年6月不分噸數的CFS出口機械使用費
22 為1,489萬9,658元，扣除前述上訴人自承「3噸以上CFS出
23 口機械使用費」2成，可得上訴人「3噸以下CFS出口機械
24 使用費」營業額應占8成即1,191萬9,726元，被上訴人於
25 是重新評估上訴人違法所得利益（1,191萬9,726元）較前
26 次處分（1,489萬9,658元）減少297萬9,932元，並考量系
27 爭聯合行為屬核心「價格聯合」、上訴人的市場規模、地
28 位與經營狀況約1.52億元、屬於系爭聯合行為的參與者、
29 違法後的懊悔實據及配合調查的態度佳、較早坦承參與系
30 爭聯合行為情形且具體說明詳細過程、上訴人於本案21家
31 業者審酌因素綜合排序等情狀後，在公平法第40條第1項

規定得裁罰額度範圍內，酌減裁罰金額，而僅裁處上訴人270萬元罰鍰，而原處分理由欄內論列裁量審酌因素，足認已充分審酌一切情狀為合義務性裁量，且裁量範圍符合法律授權，難認有違比例原則或裁量濫用等情，為原審依法確定的事實，且與卷內所附的證據相符，也符合上述行政罰法第18條第1項及公平法施行細則第36條規定的意旨，並沒有裁量濫用的情形。

(八)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