

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

110年度訴字第1522號

112年12月7日辯論終結

原告 家福股份有限公司

代表人 羅智先（董事長）

訴訟代理人 林嘉慧 律師（兼送達代收人）

孫小萍 律師

蘇弘綸 律師

被告 公平交易委員會

代表人 李鎡（主任委員）

訴訟代理人 沈立委

莊孟燁

楊嘉雯（兼送達代收人）

上列當事人間公平交易法事件，原告不服被告中華民國110年10月22日公處字第110074號處分書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴後，原告代表人由王俊超變更為羅智先，茲據現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷四第133頁），核無

01 不合，應予准許。

02 二、事實概要：

03 (一)緣原告與惠康百貨股份有限公司（下簡稱惠康公司）之事業
04 結合案經被告於民國109年12月10日公結字第109002號決定
05 書附加負擔不予禁止，兩家公司嗣於同月31日完成結合。原
06 告即自110年初起，逐一裝修原屬惠康公司之「頂好 Wellco
07 me」超市，並新開幕為家樂福「Market便利購」超市。110
08 年2月間，家樂福「Market便利購」南港舊莊店與臺北敦化
09 北店新開幕，原告乃依據與供應商於109年間簽訂、當時仍
10 有效之全國性合約，向部分供應商扣款收取新店開幕/重新
11 開幕贊助金（下簡稱新店開幕贊助金）。

12 (二)嗣因有民眾詢問原告前開收取新店開幕贊助金之相關疑義，
13 被告遂主動立案調查，期間復有民眾、臺灣糖菓餅乾麵食工
14 業同業公會等11家公會聯名、臺北市進出口商業同業公會，
15 以及中華民國食品流通商業同業公會全國聯合會等，先後向
16 被告反映意見。被告又函請臺灣糖菓餅乾麵食工業同業公會
17 等11家公會、臺北市進出口商業同業公會與原告提出書面說
18 明及到會陳述後，認原告就南港舊莊店及臺北敦化北店2家
19 門市開幕，向結合前已在「頂好Welcome」超市供貨之供應
20 商計88家（下稱共同供應商）收取新店開幕贊助金，為足以
21 影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法（下簡稱公
22 平法）第25條規定，遂以110年10月22日公處字第110074號
23 處分書（下稱原處分）命原告自原處分送達之次日起，應立
24 即停止違法行為及處以新臺幣（下同）150萬元罰鍰。原告
25 不服，向本院提起行政訴訟。

26 三、本件原告主張：

27 (一)國內量販超市市場實為一得充分自由轉換銷售通路之高度競
28 爭市場，原處分所提到的供應商多數為大型知名品牌，原告
29 對於這些供應商並無相對市場優勢地位。

30 1.被告無證據認定原告於量販超市市場之相對市場優勢地
31 位，且未給予原告陳述意見機會，違反行政機關舉證責任

之義務、亦違反原告之程序保障權。

(1)被告對於原告在量販超市市場，對原告之大部分供應商具有相對優勢市場力量一事，應負舉證責任。被告無證據而恣意認定，顯有違法的重大瑕疵。最高行政法院94年度判字第1668號判決明白說明被告就原告在量販超市市場，對原告之大部分供應商具有相對優勢市場力量一事，應負舉證責任，被告需於個案中證明原告具有相對市場優勢地位，並非以原告是否具有絕對之市場規模及市場占有率為唯一判斷因素。被告有未以職權調查證據，且未依論理及經驗法則判斷事實，更未針對有利原告事證一體注意之違誤。

(2)原處分認定原告對供應商存有相對市場優勢地位之事證，所依憑者僅為「據被處分人所述及提供資料」。惟實際上，原告從未提供任何資料係關於供應商供應予原告之年度銷售金額占供應商本身年度總銷售金額之比例，原告提供之資料雖有供應商供貨予原告之金額，但兩者從一般經驗法則就可知其性質迥然不同，且無從自原告所提供之銷售資料（供應商銷售予原告的金額）推導出該金額占各該供應商年度總銷售金額之比例。實則，原告亦無從確切知悉供應商供貨予原告之金額占該供應商年度總銷售金額之比例，遑論提供前述資料予被告。是被告認為共同供應商因銷售予原告之金額占其年度總銷售金額之比例高，致共同供應商有繼續維持與原告交易關係之必要性，對原告具有依賴性及原告具有相對市場優勢地位云云，完全沒有論理也不符合經驗法則，而是無證據推測之詞而已。縱被告曾以問卷調查，依原處分所述之問卷內容，亦僅是詢問供應商是否同意新店開幕贊助金收取，然此與供應商之依賴性毫無關聯，無從佐證原告擁有相對市場優勢地位。更且，況系爭處分之調查歷時超過半年有餘，被告應有充分時間調查證據及令原告有機會說明，原告已在被告多次來函及

到會說明中，反覆提出相關事證說明新店開幕贊助金收取之適法性。被告對原告是否有相對市場優勢地位一節卻未提出相關證據給原告就此等證據有說明機會，又錯認原告曾提出供應商之年度總銷售金額之比例，草率以問卷認定原告具有相對市場優勢地位，被告未調查相關證據佐證、未斟酌原告全部陳述及事證、未依據正當法律程序踐行行政處分，原處分之認定事實顯有違誤。

(3)被告於原處分既已稱供應商之營運必須「不可偏離或無可取代地依賴」該流通事業，而依賴性的有無，以供應商是否具備有所謂「足夠且可期待之偏離可能性」為判斷依據云云，然綜觀原處分並無任何具體事證支持原告之供應商如何依賴原告銷售通路。姑且不論被告根本未為調查，如被告真有前述調查原告對供應商有相對市場優勢地位之所有相關事實證據，卻也從未令原告就「原告對供應商之相對市場優勢地位一事」為陳述意見，原處分亦已違反行政程序法第102條規定，又縱被告曾以問卷調查，被告不僅從未將該問卷調查結果揭露給原告，原告針對被告如何形成行政處分之不利基礎事實及理由毫無所悉，被告亦未給予原告陳述意見機會，原告根本無任何反駁機會，違反原告受告知權、陳述意見權，顯係認事用法存有重大瑕疵，原處分應即撤銷。

2.原告所處之國內量販超市市場，為一得充分自由轉換銷售通路之高度競爭市場，供應商轉換更易行銷通路之難度及成本並不高，供應商就轉換更易行銷通路，具備可期待之偏離可能性：

(1)依據經濟部統計處110年11月出版之批發、零售及餐飲業經營實況調查報告，超級市場以「價格競爭激烈，毛利偏低」及「勞動成本提高」為主要經營困境，均占69.0%；量販業以「價格競爭激烈，毛利偏低」及「電商搶食市場」均占80.0%為主要營業困境。又依據經濟部統計處110年10月15日產業經濟統計簡訊《量販業者強

01 化線上購物，挹注營業額成長》、110年7月15日產業經
02 濟統計簡訊《網路銷售持續成長，助零售業減緩疫情衝
03 擊》資料顯示，量販超市市場之競爭者眾多、市場上價
04 格競爭激烈，市場除無顯著進入障礙以外，更是面臨來
05 自市場外大小電商之競爭。原告供應商之可能交易對
06 象，尚包括超商業者、百貨公司、合作社，甚至在網路
07 交易日趨蓬勃的時代，亦應包括電商平台等虛擬通路，
08 故供應商之偏離可能性又為之擴大。可見國內量販超市
09 市場為得充分自由轉換銷售通路之自由競爭市場，供應
10 商轉換更易行銷通路之難度及成本並不高，供應商得輕
11 易轉換行銷通路，具備可期待之偏離可能性，顯見供應
12 商對於原告並無任何經濟上依賴性，亦徵原告對多數供
13 應商如何並無相對市場優勢地位。

14 (2)被告雖詢問供應商是否同意系爭新店開幕贊助金收取，
15 惟此調查方式與供應商之依賴性顯無關聯，無從佐證認
16 定原告有相對市場優勢地位。被告於系爭處分之證據調
17 查方式顯有違誤，蓋被告調查本件新店開幕贊助金收取
18 情形時，雖以問卷方式針對共同供應商調查，但所謂多
19 數共同供應商針對本次收取新店開幕贊助金表示不同
20 意，只是表達其是否同意之意願而已，並非表示共同供
21 應商轉換更易行銷通路之難度及成本多寡。被告此種調
22 查顯然違反論理及經驗法則，並不足以導出或證明原告
23 在「量販超市市場」，對共同供應商有相對市場優勢地
24 位，被告之認定事實，顯有不依憑證據之違誤。又系爭
25 處分所涉及之供應商，絕大多數均為大型知名品牌之廠
26 商，僅有少數供應商為中小企業。被告於原處分雖稱：
27 「被處分人以109年度供應契約收取本次新店開幕贊助
28 金之供應商為195家，雖然當中不乏大型製造商或知名
29 品牌商，惟大多數業者僅為中小型供應商」，然原處分
30 此處之事實顯與事證不符：依據被告於家樂福/惠康結
31 合案中所採中小型供應商標準：亦即以月進貨金額低於

100萬元作為區別是否為中小型供應商之標準，故以月進貨金額低於100萬元之供應商（以下簡稱為中小型供應商）為例，從原告收取系爭處分之兩間分店之新店開幕贊助金之210間供應商之中，僅有43間為中小型供應商（在109年度於原告及惠康公司總進貨淨額金額低於1200萬元之供應商），亦即中小型供應商的比例僅占20.5%。實際上原告收取系爭處分之兩間分店之新店開幕贊助金之供應商，絕大多數為大型知名品牌之廠商，例如光泉、味王、嬌聯、3M、臺灣比菲多、臺糖、家樂氏、桂冠、佳格、聯合利華、白蘭氏、味全、臺灣朝日啤酒及維力等。況共同供應商共88間廠商中，僅有11間為中小型供應商，亦即中小供應商的比例僅占12.5%，甚至不到5分之1，顯見原告之供應商絕大多數仍為大型供應商，相較於原告而言，多數供應商均與原告談判力量相當，甚至面對大型供應商時，原告反處於協商地位不均等。

3.參酌吳○明教授提出之專家意見書之下列意見，供應商如不與原告交易，其在原告所處之相關市場內外，皆有可能找到偏離之可能性（轉換通路之可能性），顯見原告於「量販超市市場」對多數供應商並沒有相對市場優勢地位。

(1)供貨商有「締約自主性」：考察通路業者與供貨商進行關於附加費用之談判，是否為一個彼此就契約各項主要議題進行協商之過程，抑或不存在協商之事實，而係由一方指導支配整個契約之訂定。供應商與原告談判協商附加費用時，從「締約過程」、「締約結果」和「不同意支付附加費用之後果」三方面觀察，可見其享有締約自主性。I. 締約過程：原告與供應商商議年度「全國性合約」時，簽約作業上均是遵循以下流程：一、供應商之窗口作業人與相關採購單位約定時間討論隔年的年度採購計畫。二、原告提供該公司制式契約草約給供應商

01 審閱、修訂及協商。三、若雙方對協商後草約內容均無
02 異議，則開始進行正本合約簽約流程。四、雙方各自將
03 正式合約歸檔備查。雙方討論協商時，各供應商可根據
04 自己的經營狀態、需求進行評估，自行決定各種不同之
05 交易條件及條款，直至雙方均同意後，始行簽署正式書
06 面契約。在議約時，供應商可依據其商業需求考量是否
07 接受個別條款。從上述簽約作業流程可知，原告提供制
08 式契約草約給供應商後，供應商得就草約之內容（包含
09 是否同意給付新店開幕贊助金等交易條件）進行評估，
10 決定是否接受。簽約前供應商均可與該公司協商支付附
11 加費用之項目及金額（包含新店開幕贊助金），原告並
12 無強迫供應商支付新店開幕贊助金之情事。II 締約結
13 果：依據原告與供應商所簽訂合約之內容，收取附加費
14 用（新店開幕贊助金）之協商結果，確實呈現出相當大
15 的多樣性。III 不同意支付附加費用之後果：原告不以同
16 意給付新店贊助金作為簽約或續約之條件。供貨商於協
17 商時如果表示不同意支付某項附加費用，則原告將先試
18 圖繼續協商，以爭取供應商之首肯。如果經過繼續之協
19 商，供應商仍不願意支付附加費用時，原告不會強制收
20 取或將不利益加諸其身。至於協商調整之方向，也可能是
21 經由變動供貨價格或其它附加費用來達成協議。「供
22 貨價格」與「附加費用」之相互搭配，乃構成流通事業
23 與供貨商之間決價機制之整體。在原告此一機制下，供
24 貨價格與附加費用很可能會產生連動。例如供貨商可以
25 選擇支付附加費用並獲得較高之進貨價格；供貨商亦可
26 選擇不支付附加費用，並以較低之價格賣出其商品給通
27 路商。但任何相關之調整與搭配，皆需要經過雙方之協
28 商與同意，以取得自主性之合意作為合約之基礎。

29 (2) 供貨商有「其它偏離之可能性」：要構成「相對市場優
30 勢地位」，須原告供應商不具有其它「足夠可期待的偏
31 離可能性」。如果供應商具有不少可供選擇的偏離可能

性，代表其並無與原告交易之必要性，則所謂的依賴性就難以成立。原告在全國性之相關產品市場，即「全國量販超市市場」中…排名第3位，前面尚有排名第1位之全聯（市占率約3成多）以及第2位之好市多（市占率約2成多）；而後面也有比原告之規模小的諸多流通事業，供應商並非無偏離之可能性。又原告之供應商之可能交易對象，尚包括超商業者、百貨公司、合作社，甚至在網路交易日趨蓬勃的時代，亦應包括店商平台等虛擬通路，故供應商之偏離可能性又為之擴大。

(3)綜合前述原處分及專家意見，原告之市場地位遠不及於量販超市市場中的第一大競爭者全聯、以及第二大競爭者好市多，甚且於量販超市市場外，原告之供應商仍得選擇網路購物、百貨公司等其他流通事業之銷售管道，原告供應商應得自由轉換。且被告亦未提出其他供應商有何足以彰顯與原告交易之必要性的具體事實，顯見被告不僅未善盡其舉證責任、無證據認定事實、更未提示證據使原告有陳述意見機會，原處分顯有重大違誤。

(二)被告對原告有何顯失公平之行為未善盡舉證責任、未賦予原告陳述意見機會、更忽略原告歷次說明文件中之有利事實；另外，原處分區分系爭處分所涉之供應商為共同供應商及非共同供應商並不合理；原告收取系爭新開幕贊助助金悉依相關合約規定為之，且原告為了併購後新開幕與已投入與新設分店相當的大量人力、時間以及金錢避免了惠康公司關閉分店並且以高額的投資導入嶄新的店裝、電商的便利及家樂福優質品牌吸引消費者，新店開幕贊助金收取與供應商之銷售之間具有直接關聯性、比例性。

1.按最高行政法院94年度判字第1668號判決、本院98年度訴字第643號判決、93年度簡字第593號判決先例，顯失公平應係指具有商業倫理非難性，以悖於商業倫理或公序良俗之方式，從事不公平交易之行為。具體而言，對於交易相對人有為不當壓抑，妨礙交易相對人自由決定是否交易及

交易條款之行為。綜觀原處分，被告僅以問卷調查詢問供應商是否同意系爭新店開幕贊助金收取，未具體調查供應商因支付本次贊助金所受益之效益等相關事宜，此調查方式無從佐證原告有何濫用市場相對優勢地位而從事不公平交易之行為，亦無從佐證原告系爭新店開幕贊助金收取有何商業倫理非難性，被告未盡其舉證責任，違反行政程序法第5條規定。又原處分認定原告有顯失公平之行為僅草草以「被處分人進行門市相關軟硬體更新、裝潢、商品陳列規劃，雖難謂對業績提昇無所助益，惟實難與一般新店開幕之情形相比擬」等語，認定原告對於共同供應商收取系爭新店開幕贊助金為顯失公平之行為，對於其證據評價、適用法規見解、事實與違規要件之涵攝過程，及行使法定裁量權所斟酌之因素等事項等均為欠缺，而足以影響原處分之結論，且被告亦未就此「相比擬性」爭點賦予原告具體陳述意見機會，顯係違反行政程序法第5條、96條、102條。綜上，被告此種調查，並不足以導出或證明原告在「量販超市市場」，有何對共同供應商有濫用相對市場優勢地位之情事，被告之認定事實，顯有不依憑證據之違誤。

2. 本件原處分區分系爭新店開幕贊助金所涉之供應商為共同供應商及非共同供應商並不合理。所謂新店開幕贊助金之約定，係著眼於藉由原告花費經費、人力等成本，設立新銷售門市或就暫停營業之門市進行重新裝修及併購後新開幕之促銷行為時，供應商提供新店開幕贊助金以共創榮景之約款，此約款並非以產生一定效益為前提，是就同意該約款之供應商，自然不適當以供應商可能所產生之效益大小區分新店開幕贊助金收取。原告收取系爭新店開幕贊助金的約定，與一般流通事業收取促銷行為相關附加費用之商業習慣相同，亦即由通路業者提供對於該供應商所出貨的商品或出貨的分店進行促銷行為而由供應商支付附加費用，被告於原處分稱，針對共同供應商所收取之系爭新店

開幕贊助金，「雖難謂對業績提昇無所助益，惟實難與一般新店開幕之情形相比擬」，不僅未說明區分供應商類型或新開幕類型之實益、本案併購後新開幕既已對業績提升有助益但為何又與一般新開幕難以相比擬、更未說明於何種條件下才能認為一般新開幕與本案併購後新開幕所生之效益相比擬，顯係行政處分未附理由、違反商業交易習慣，恣意以公權力行為限制私人間商業交易。惠康公司去年底與被告結合前，惠康公司已面臨來自其他量販超市業者及虛擬通路等強烈競爭。惠康公司財務表現顯示疲弱趨勢，其於我國之銷售金額以及經營利潤均不斷縮減。98年，惠康公司於我國之銷售金額為146.6億元，對比於108年，惠康公司於我國之銷售金額減少為130.69億元，經營利潤報告虧損。惠康公司於98年年底，本來於我國運營有299間超市，而截至108年底，於我國運營已減少為229間超市。截至109年5月底，惠康公司運營實體店鋪數進一步減至224間。可見惠康公司並無能力及而其投資人也沒有意願再投入資本來維持及更新頂好超市。惠康公司此一情形如果持續，原頂好超市之原處分兩間分店供應商顯無機會於此二店面擴展其銷售空間，甚至可能因為此二店結束營業而失去銷售機會。是以，惠康公司之母公司乃尋求出售其在我國之超市業務，使原頂好超市受到更大的支援，此即為原告與惠康公司結合之主要原因。因惠康公司於併購前已逐年關閉分店，原告併購惠康公司帶來的銷售管道的大幅裝修導入新系統及避免惠康公司因營運不善而進一步關閉分店，已符合系爭新店開幕贊助金約款之意旨，惟原處分卻以供應商銷售金額增長之效益區分及限制系爭新店開幕贊助金收取，顯係過度侵入私法自治領域，而以公權力行為介入市場行為績效管制，顯非適當。

- 3.原告與惠康公司結合後投入大量財力及人力，使「頂好Wellcome」超市得以「Market便利購」超市為併購後新開幕，不僅僅是避免因Wellcome超市銷售疲軟可能造成關店

之可能，更使得舊有惠康公司店面得以強化競爭力，以使消費者獲得全新及更優質之購物體驗，而得創造新的更大商機，對供應商而言，這些嶄新的銷售據點以更可以吸引消費者、提供了增加銷售額的機會，與其商品販售有直接關係。易言之，不論是對共同供應商或非共同供應商都亦因原告投入的品牌效應及大幅併購後新開幕裝修而得有增加銷售的機會之利益。門市110年併購後新開幕係原告投入了大量人力及成本來大幅裝修並導入電商的便利從而吸引更多消費者入內或線上消費，原有惠康公司之店面預計將成為電子商務訂單之取貨點，擴大電子商務可接觸到顧客之程度，使供應商得以更廣大之不同世代使用者為目標客群，促進各供應商商品之銷售機會，這是併購前無論是否為共同供應商都沒有辦法享受到的促銷服務。110年併購後新開幕有利於供應商之商品銷售機會，是供應商同意給付新店開幕贊助金做為請原告進行以「Market便利購」新店開幕此等促銷行為的對價，二者具有直接關聯性。原告與各供應商間之供應合約及商業洽談均遵循合理商業慣例，雙方同意後始簽署合約，讓供應商依據其個別差異有充分自由選擇。依據原告與供應商簽約作業流程可知，原告提供制式契約草約給供應商後，供應商本得就草約之內容進行評估，決定是否接受。供應商均可選擇是否支付附加費用、其項目（包含新店開幕贊助金）及金額。各供應商依據其與原告歷年來供應的方式與金額，於每年度供應合約所同意支付之新店開幕贊助金數額不一，自數千元至數萬元不等，正是此一公平議約過程，恰能反映在議約過程中，原告並未壓抑供應商之選擇自由，而使其能充分考量其商業需求，約定合理之新店開幕贊助金。此即比例原則之體現，並無市場濫用行為。系爭處分之兩間分店縱使依據109年度全國性合約先為扣款，後如供應商與原告完成110年度全國性合約協商，將會依據110年協商結果及全國性合約第17.11條進行找補，供應商如於110年度針對併

01 購後新開幕修改新店開幕贊助金之條件或不支付新店開幕
02 贊助金，原告將依約調整及找補。由此可證，本案根本無
03 被告所稱本次併購後新開幕家數非供應商於簽訂109年度
04 供應契約時所能預期云云之問題，蓋供應商於110年全國
05 性合約完成協商以前，仍可以依據其商業自主決定，對於
06 併購後新開幕選擇支付或不支付新店開幕贊助金、或者限
07 制支付金額及條件等等，顯見供應商既有充分時間自由決
08 定其商業決策。原告尊重供應商之商業決定，並無被告所
09 謂的相對市場優勢地位、亦無可能濫用、或其他對供應商
10 顯失公平之情事。除此之外，原告本次收取之系爭新店開
11 幕贊助金，所有供應商都有品牌效應所得獲得的銷售機會
12 利益。實際上，參酌吳○明教授之專家意見，品牌之變更
13 本身亦有可能具有促進銷售之功能。原告為家樂福「Mark
14 et便利購」之併購後新開幕，投入了大量之人力和物力。
15 此等投資具有能達到原告與供應商互利共榮之效果。其品
16 牌之變更本身不僅因改換更優越之品牌而具有促進商品銷
17 售之作用；為了家樂福「Market便利購」之併購後新開幕
18 而從事之硬體設施或軟體系統之建設，應能夠提升經營效
19 率，有助於以更吸引消費者之方式呈現商品，使消費者得
20 以更方便、更舒適、更多元購物選擇之方式體驗與進行採
21 購，強化新超市之競爭力。

22 (三)新店開幕贊助金收取僅涉及88家共同供應商，且多數共同供
23 應商與原告係屬於對等交易協商地位，並無足以影響交易秩
24 序。本案實屬因原告併購惠康公司後，關於系爭新店開幕贊
25 助金收取之單一個別非經常性之交易糾紛，純屬私人間商業
26 利益糾紛，不應由公平法介入管制。

27 1.新店開幕贊助金收取僅涉及88家共同供應商，且多數共同
28 供應商均為大型知名品牌，與原告係屬於對等交易協商地
29 位，並無足以影響交易秩序。依被告對於公平法第25條案
30 件之處理原則之規定，公平法之介入需有足以影響交易秩
31 序之顯失公平行為，而非管制單一個別非經常性之交易糾

紛。被告稱原處分已經13個公會提出反映，前開公會之會員達上千家事業，被處分人之潛在交易相對人眾多云云，惟原處分以公會強勢集體力量，取代原告與各供應商間個別磋商之契約，顯係有違當事人間契約自由協商。原處分恣意以公權力取代契約自由，反而成為市場績效之行為管制，而屬於反競爭之行為，將有害於市場競爭。何況被告所稱之公會會員多數均屬於大型知名品牌，並無所謂保護中小型企業之問題。況參照原證6所列之供應商資料，可見系爭處分所涉及之供應商，多數係與原告契約協商地位相等之平等磋商，被告立於競爭法主管機關，無須介入私人間契約自由協商。甚且，前述被告對於公平法第25條案件之處理原則所稱之受害人數之多寡之考量，乃係從消費者保護之角度著眼，本案乃為企業與企業間的私人對等契約交易協商關係，無涉終端消費者，並無消費者權益受損之問題，無從適用前述考量受害者人數之多寡。另本件所稱受影響之供應商家數，依原處分所稱不公平者僅為本次收取系爭新店開幕贊助金之88間共同供應商，並無被告所稱最多可達693間供應商之疑慮。此多數共同供應商均為大型知名品牌之廠商，例如味王、嬌聯、臺灣比菲多、臺糖、家樂氏、桂冠、佳格、聯合利華、白蘭氏、維力及味全等大型供應商，與原告屬於對等契約協商地位，原告甚至對於特定大型供應商反處於契約協商弱勢之地位，蓋該等供應商的品牌優勢讓原告必須保持賣場有該等供應商的產品販售，否則消費者很可能會轉到其他通路商的商店或電商通路購物。

2. 本件純屬因原告併購惠康公司後，關於協商系爭新店開幕贊助金收取之單一個別非經常性之交易爭議，本質應為私人間商業利益糾紛，不應由公平法介入管制。本件附加費用之協商僅係因原告與惠康公司結合後，就原屬惠康公司「頂好 Wellcome」超市更新為家樂福「Market便利購」超市之新店開幕贊助金收取，性質上僅係因本次併購案之

單一個別性且非經常性之交易糾紛，供應商如有任何意見，應循民事救濟程序，殊無以公權力介入取代私法自治之理。又本件系爭新店開幕贊助金之扣款，純係原告與原告供應商間之契約權利義務關係，如供應商對系爭新店開幕贊助金之要件是否構成或其數額有任何意見或爭執，亦屬雙方私權爭議。合約雙方應該進行商議或依據合約所訂之紛爭解決機制處理，原告亦願與各供應商協商各項交易條件及條款，供應廠商可逕與原告聯絡協商，本案性質上本不應以公平法之公權力介入等語，並聲明求為判決：①原處分撤銷。②訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

(一)行政程序法第36條規定行政程序中之證據調查係採職權進行主義，即由行政機關(即被告)依職權調查可運用之資料，以認定事實存在與否，就證據方法之使用應不受當事人(原告及檢舉人)主張之限制，至於調查方法為何，鑒於行政事務之多樣、複雜性，自應由被告視具體個案需要選擇，先予敘明。本案調查過程中，業依行政程序法第36條、第43條及公平法第27條等規定，多次提示相關公會與供應商所述之事實及證據，充分提供原告陳述意見之機會，並經通盤審酌調查所得事實及證據後，始認定原告違反公平法第25條規定，並無違反相關行政程序事項。本案自立案調查之初至作成處分前，不包括與原告多次電話或電子郵件聯繫及說明，至少有8次函請原告提出陳述意見或相關事證，故原告訴稱被告未充分給予陳述意見之機會，顯與事實不符。又本案除被告為維護市場交易秩序及公共利益，依職權主動調查外，在調查過程中，相關公會亦向被告檢舉，原告未事先告知其展店計畫、突襲性展店並據此要求支付系爭新店開幕贊助金之違法情事，為進一步了解其所反映事實及蒐集相關事證，被告亦函請相關公會提出補充說明及事證，並另提供原告未經協商逕行收取系爭新店開幕贊助金之證據。調查過程中被告基於注意原告有利及不利事項，多次提示原告相關事實及證據請

原告說明，亦尊重其本次向210家供應商收取系爭新店開幕贊助金之說明及佐證資料、關於「新店開幕」及「重新開幕」等之說明；而為審慎求證檢舉雙方之詞，更函請相關公會派員到會製作陳述記錄外，相關公會復提供原告未經協商逕向供應商收取系爭新店開幕贊助金之證據。被告更就原告提供之供應商名單，調閱案關供應商109年營業額資料，彙整供應商營業額等基礎資料及對原告交易依存度並進行問卷調查等程序事項，以釐清案關事實，並未偏聽任一方之陳述。綜上可知，原處分調查過程中，業請原告提出書面陳述及到會說明，並綜整相關公會陳述內容及證據、調閱案關供應商109年營業額資料及進行問卷調查，於調查過程中就有利及不利當事人之事項一律注意，竭盡調查之能事，作成原處分，原告訴稱被告未依職權調查證據、未給予原告陳述意見之機會、忽略原告歷次說明文件之有利事實、違反行政機關舉證責任之義務，以及違反原告之程序保障權等語，實屬無稽。

(二)有關原告對於收取系爭新店開幕贊助金之大多數供應商具有相對市場優勢地位，原告訴稱被告未於原處分中明確載明認定事實所憑證據、證據評價、適用法令之見解、事實與違規要件之涵攝過程，無證據認定原告於量販超市市場之相對市場優勢地位等語，應不足採：

1.本案業於原處分就違法事實及構成要件之涵攝關係詳予敘明，原處分除載明原告於量販超市市場具相對優勢地位之認定事實及證據，本案認定原告對於收取系爭新店開幕贊助金之大多數供應商具有相對市場優勢地位，並非僅以原告之市場占有率為斷，亦綜合評估供應商之事業規模及在原告供貨體系之銷售金額等證據，並無不當：

(1)按流通事業倘濫用其相對市場優勢地位，向供應商收取與商品銷售間不具「直接關連性」或「比例性」之附加費用，就個別供應商而言，除將增加供應商營業成本、剝奪供應商應得之合理利潤，有違公平交易精神外，復

就整體觀之，因流通事業諸多國內供應商多屬中小型企業，亦恐將斷傷供應商之事業營運，損及健全市場交易秩序，故該等不當收取附加費用為足以影響交易秩序之顯失公平行為。

(2)判斷流通事業是否具有相對優勢地位，尚無須以該流通事業具市場支配地位為前提，僅須以其與垂直之交易相對人之關係上，居於「相對優勢」即可；「判斷流通事業是否具相對優勢地位，除於所屬市場之占有率外，尚須斟酌考量供貨業者對該流通事業交易上之依賴程度、相關流通業者於市場上所擁有之地位、供貨廠商變更其交易相對人之可能性，以及該當商品的供需關係等各項要素，予以綜合性判斷」（最高行政法院98年度判字第1303號判決參照）。

(3)就國內量販超市業者之銷售額觀察，原告於108年至109年間為國內第3大之量販超市業者，僅次於全聯、好市多，且其營業額呈現逐年持續成長趨勢。又如加計原告於109年底併購惠康公司之銷售金額後，原告在109年於全國量販超市之市場占有率更已達16.29%。另如依全國量販通路業者之門市數量觀察，原告為我國門市數量最多且分布最廣之量販通路業者，並迄至109年12月底與惠康公司結合後，整體經營量販店與超市門市已達300多家。且除實體門市外，原告亦利用廣泛分布的門市及物流配送系統，推動線上購物業務。故從供應商進入原告供貨體系後，商品可有效觸及各地消費者，對於商品銷售顯有助益觀之，實不容忽視與原告交易之重要性。

(4)參據「中小企業認定標準」第2條所稱中小企業之標準，即「依法辦理公司登記或商業登記，實收資本額在新臺幣一億元以下，或經常僱用員工數未滿二百人之事業」；復據原告所提供截至110年4月23日前被收取系爭新店開幕贊助金之供應商計有210家，其中原告依109年

度全國性合約約定而收取系爭新店開幕贊助金者有195家，另109年度全國性合約並無約定，而經協商後同意收取者有15家。原告以109年度全國性合約收取系爭新店開幕贊助金之195家供應商中，139家為中小型供應商，與原告之「事業規模」顯有差距；且據被告調閱供應商109年營業額資料，觀察此139家中小型供應商於109年度供貨予原告金額占各該供應商年度總銷售金額之比例超過50%者，計有24家，而介於10%至50%之間計有59家，原告乃為該等供應商之「主要甚至最大之交易對象」。另據原告到會陳述表示「本公司的供應商都是長期合作為主」，且據被告向210家被收取系爭新店開幕贊助金之供應商所發出之208份問卷，計回收146份問卷結果顯示，與原告交易年數超過10年之供應商計有119家，而與原告交易年數5至10年之供應商計有19家，即高達九成以上之供應商，與原告交易年數超過5年，足證原告與供應商多係「長期性之交易關係」。

2. 另原告引用經濟部統計處出版之批發、零售及餐飲業經營實況調查報告，主張國內量販超市市場，為一得充分自由轉換銷售通路之高度競爭市場，供應商轉換更易行銷通路之難度與成本並不高，具可期待之偏離可能性之辯稱，難謂可採：

(1) 經檢視原告引用經濟部統計處110年11月出版之批發、零售及餐飲業經營實況調查報告之內容，主要係指出量販超市業者「彼此」間價格競爭激烈，面臨大小電商崛起，零售競爭加劇之情形，並無法論證不同實體通路業者間或實體通路與虛擬通路具有替代性。且原告乃係以自身之「水平角度」說明所處市場之競爭狀態，並非以供應商與其之「垂直交易關係」觀察，亦與判斷原告與供應商是否具有「依賴性」，以及供應商轉換新交易對象之「可選擇性及期待可能性」無關。

01 (2)再以原告之下游交易對象為消費者角度觀察，實體綜合
02 商品零售業與網路零售之電子商務(包含B2C、B2B2C、C
03 2C等類型)之特性並不相同，兩者雖均可實現於同一地
04 點或平臺購買多種商品之需求，但消費者於實體綜合商
05 品零售業，可實際檢視或試用商品並即時購入，對於商
06 品的疑義並得諮詢現場銷售服務人員，取得立即性回
07 復；網路零售之電子商務，消費者則得不受時間及空間
08 限制，隨時隨處均可進行消費。而前述特性於被告委外
09 辦理之「消費者對於網路購物與實體通路之替代性意見
10 調查」報告，認為消費者選擇實體購物的原因多為可以
11 直接看到並取得商品，選擇網路購物的原因則多為便利
12 性之結果，即可相互印證。又原告具有藉由提供大量商
13 品品項，滿足消費者一站式購物需求此一經營特性，此
14 亦非超商業者、百貨公司或合作社等通路在功能上可為
15 替代。原告泛稱供應商可能轉換之交易對象亦應包括超
16 商業者、百貨公司、合作社，甚至是電商平台等虛擬通
17 路業者之詞，顯不足採。

18 (3)承前述，原告於108年至109年間為國內第3大之量販超
19 市業者，如加計其於109年底併購之惠康公司之銷售金
20 額，原告在109年於全國量販超市之市場占有率更已達1
21 6.29%，整體經營量販店與超市門市已達300多家。且
22 依原告提供資料及被告所調查事證，原告與供應商多係
23 長期性之交易關係，原告亦為該等供應商之主要甚至最
24 大之交易對象；故以原告於量販超市市場之占有率及所
25 擁有之地位，原告藉由提供大量商品品項，可滿足消費
26 者一站式購物需求之經營特性，供應商如與原告斷絕交
27 易，實難期待於相當時間內得以開發可與原告具類似經
28 營特性或通路規模之其他交易對象，而有與原告繼續維
29 持交易關係之必要性，是供應商對於原告之足夠且可期
30 待之偏離可能性甚微，故對原告具有依賴性。

01 (三)有關原告訴稱被告對其有何顯失公平之行為未善盡舉證責
02 任，僅以問卷方式調查供應商對於收取系爭新店開幕贊助金
03 之意見予以認定，顯有誤解：

04 1.本案進行問卷調查之目的在於瞭解供應商與原告間之交易
05 情況、對於原告此次收取系爭新店開幕贊助金之立場，其
06 調查重點在於發現事實，問卷調查方法係以實際上被收取
07 系爭新店開幕贊助金之全數供應商作為調查對象，原告以
08 本案問卷調查結果之代表性不足，質疑難以證明供應商締
09 約自由受到限制，顯屬偏謬之詞。

10 2.原處分乃係基於審慎評估系爭新店開幕贊助金收取之合理
11 性，論究原告與惠康公司結合後，就「頂好Wellcome」超
12 市更新為「Market便利購」超市，向結合前已有在「頂好
13 Wellcome」超市供貨之供應商，收取系爭新店開幕贊助金
14 之顯失公平行為，而非如原告指稱係僅以問卷結果逕為論
15 斷：

16 (1)據原告說明，其與供應商簽定全國性合約第14條之「新
17 店開幕／重新開幕」係屬合約條款中之同一項目開幕贊
18 助金，「新店開幕」係指原告自行展店或因併購而來之
19 新門市開幕，需新作或更新內部裝潢及陳列；「重新開
20 幕」係指原告已開幕門市，因特定原因(例如：颱風造
21 成門市嚴重毀損等)需停止營業或歇業，進行評估是否
22 續行營業，如經評估可續行營業，但需就內部裝潢陳列
23 進行重大調整、裝修之情形。原告並稱一定是有新店開
24 幕或重新開幕的事實發生，才會收取；然原告於110年
25 併購惠康公司所得之門市，對於此次原告依109年度全
26 國性合約約定而收取系爭新店開幕贊助金之195家供應
27 商中，原先即已在原告及惠康公司通路銷售之88家供應
28 商而言，並非新拓點，故向該等供應商收取系爭新店開
29 幕贊助金之合理性，本應考量對於渠等帶來商品銷售之
30 實質效益，與其他107家供應商原先僅供貨予原告，而
31 未供應予惠康公司之情形不同。

01 (2)本案調查過程中，相關公會亦提供其所屬會員反映原告
02 併購惠康公司後具有更高之議價能力，中小型供應商對
03 其依賴程度相對提高，縱感系爭新店開幕贊助金之收
04 取，對商品銷售恐無助益，亦僅能勉強接受等情。

05 (3)末對照問卷調查彙整結果，有相當比例之供應商並不認
06 同原告收取系爭新店開幕贊助金，亦證原告收取系爭新
07 店開幕贊助金之合理性實有爭議存在。

08 3.基此，對於原告與惠康公司結合前，已同時供貨予原告及
09 惠康公司之88家供應商，既有「頂好Wellcome」超市進行
10 相關軟硬體更新、裝潢、商品陳列規劃等，確實難與一般
11 新店開幕(新拓點)之情形相比擬。且承前所述，大多數供
12 應商對於原告所經營之量販超市通路具依賴性，原告憑恃
13 109年度全國性合約之約定事項，單方面於110年尚未簽署
14 書面約定時，按先前合約之約定事項計算相關附加費用。
15 而原告逕認其收取系爭新店開幕贊助金，乃係經協商而為
16 之；惟據公會及被收取系爭新店開幕贊助金之供應商等提
17 供之說明及事證，實際上原告並非與相關供應商均有就收
18 取系爭新店開幕贊助金之項目、用途金額(或計算標準)、
19 促進商品販售計畫等事項進行協商始收取系爭新店開幕贊
20 助金。綜上，被告經審酌整體客觀事實(如前述營業額、
21 交易期間、營業占比等)，以及原告、公會、被收取系爭
22 新店開幕贊助金之供應商等提供之說明及事證，原告與惠
23 康公司結合後，就「頂好Wellcome」超市更新為「Market
24 便利購」超市，向結合前已有在「頂好Wellcome」超市供
25 貨之供應商，收取系爭新店開幕贊助金，核屬顯失公平行
26 為。

27 (四)有關原告主張在併購惠康公司後，投入相當人力、時間以及
28 金錢，避免「頂好Wellcome」超市銷售疲軟造成關店之可
29 能，系爭新店開幕贊助金收取係依據合約進行新店開幕商品
30 促銷行為之對價，兩者具有直接關聯性及比例性，乃倒果為
31 因之辯稱：

01 1.原告藉由經營量販超市通路多年之經驗，及對市場動態之
02 敏銳度，決定以併購方式承接併購前銷售金額及營業利潤
03 持續衰減之惠康公司百家門市，從此即可凸顯原告於量販
04 超市通路之經營能力及市場地位。又對於收購事業之財務
05 情形，本即為併購者(即原告)應事先評估之風險，故原告
06 以避免惠康公司可能面臨關店之危機，作為向供應商收取
07 系爭新店開幕贊助金之理由，本不合理。

08 2.又原告在併購惠康公司之後，本於營運績效及品牌形象之
09 考量，進行改換招牌、裝修及導入電商服務等工作，所生
10 之費用即應由原告自行負擔，而非反以供應商可能因此受
11 益之觀點，逕將所需負擔之風險及費用成本轉嫁予供應
12 商。且如前述，對於結合前，已在原告及惠康公司2通路
13 銷售之供應商，實質上並無增加銷售據點，對渠等銷售之
14 實益本有疑義。是原告向原已在惠康公司供貨之供應商，
15 以新店開幕為由收取附加費用，難認與商品銷售間具有
16 「直接關連性」或「比例性」。

17 (五)有關原告訴稱系爭新店開幕贊助金之收取僅涉及88家供應
18 商，且多數供應商與原告係屬於對等交易協商地位，並無足
19 以影響交易秩序。關於系爭新店開幕贊助金收取之單一個案
20 非經常性之交易糾紛，純屬私人間商業利益糾紛，不應由公
21 平法介入，亦不足採：

22 1.被告為執行公平法第25條所訂定之「公平交易委員會對於
23 公平交易法第25條案件之處理原則」第5點規定，可知事
24 業與個別廠商之交易行為非必然即屬單一個別非經常性之
25 糾紛，蓋事業與不同交易相對人間之交易行為本有個別差
26 異性存在，而若其有復為相同或類似行為致有影響「將來
27 潛在多數受害人」之效果，應認合致「足以影響交易秩
28 序」之要件，此時被告基於公共利益之考量，並非不得依
29 公平法第24條(即現行第25條)規定介入規範之，自不能再
30 認事業之行為屬單一個別非經常性之行為。

01 2.被告從交易秩序與消費者利益之角度，逐一審視原告系爭
02 違法行為，對於供應商研發、生產，通路銷售與消費者消
03 費等各階段之影響。如前所述，原告就「頂好Wellcome」
04 超市更新為「Market便利購」超市，向原已在「頂好Well
05 come」超市供貨之供應商，收取系爭新店開幕贊助金，核
06 為濫用相對市場優勢地位不當收取附加費用之顯失公平行
07 為，其中即涵蓋行為人與相對人資訊是否對等、市場力量
08 大小、有無依賴性、交易習慣與產業特性等因素之評價。

09 3.又原告前述顯失公平行為，除增加供應商營業成本、剝奪
10 供應商應得之合理利潤，影響供應商之營運，並致雙方在
11 垂直供銷體系公平合作之交易關係失衡，有違公平交易之
12 精神。且從上游供應商至終端消費者，各環節本就相互影
13 響，原告不當收取系爭新店開幕贊助金，亦將致供應商因
14 營運成本增加，反映至商品品質或零售價格，進而影響廣
15 大消費者之權益。是不論以供應商或消費者層面觀察，實
16 已對交易秩序及經濟利益產生危害。

17 4.再者，據相關公會來函及到會說明，原告原擬向109年度
18 全國性合約簽訂同意支付系爭新店開幕贊助金之供應商收
19 取系爭新店開幕贊助金，如據此作法，被收取系爭新店開
20 幕贊助金之供應商家數則不僅為88家供應商，絕非單一個
21 別之交易糾紛，且倘非被告介入調查，任由原告依照原計
22 畫進行，其違法行為影響更甚。況原告收取系爭新店開幕
23 贊助金，引發13家公會代表所屬會員提出異議，前等公會
24 之會員已達上千家，潛在交易相對人眾多，原告行為影響
25 交易秩序層面深遠，因而有公平法第25條規定之適用等語
26 ，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟
27 費用由原告負擔。

28 五、本件原告與惠康公司完成結合，嗣因110年2月間「Market便
29 利購」南港舊莊店、臺北敦化北店新開幕，原告依109年間
30 供應商訂定、當時仍有效之全國性合約約定，向結合前已在
31 「頂好Welcome」超市供貨之88家共同供應商收取新店開幕

贊助金，經被告立案調查認涉有違反公平法第25條足以影響交易秩序之顯失公平行為，遂以原處分命原告停止前述行為並科處150萬元罰鍰等情，有相關同業公會聯名陳情函（本院卷二第43頁至第51頁）、相關同業公會提出補充說明（本院卷二第53頁至第173頁）、相關同業公會到會陳述紀錄（本院卷二第203頁至第220頁）、原告書面說明及到會陳述紀錄（本院卷二第175頁至第202頁、第255頁至第264頁）、問卷彙整結果（本院卷二第235頁至第243頁）、原處分（本院卷二第21頁至第38頁）等在卷可供查對，堪認屬實而為本件裁判基礎。原告主張被告並未舉證說明其對共同供應商具備相對市場優勢、共同供應商之偏離可能性，且原告並未濫用市場地位，亦無顯失公平行為，本件僅為原告與供應商間民事契約糾葛，被告不應以公平法介入等情，請求撤銷原處分。被告則以業盡調查之能事，認定原告對於供應商具有相對市場優勢地位，其向供應商所收取新店開幕贊助金難認具有直接關聯性或比例性，且原告前開違規行為引發13家公會代表所屬會員提出異議，而上揭公會之會員達上千家，潛在交易相對人眾多，影響交易秩序深遠等情置辯，故本件應予審究者，乃原告對於供應商是否具有相對市場優勢地位？原告對結合前已有在頂好 Wellcome超市供貨之供應商收取新店開幕贊助金，是否該當違反公平法第25條之足以影響交易秩序之顯失公平行為？被告以原處分命原告停止行為及處罰鍰150萬元，於法是否違誤？

六、本院之判斷：

（一）本件應適用之法規及法理：

- 1.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。」、「主管機關對於違反……第25條規定之事業，得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣5萬元以上2,500萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更

正措施，並按次處新臺幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」公平法第25條、第42條分別定有明文。

2. 公平交易委員會對於公平交易法第25條案件之處理原則：

(1)第2點規定：「為釐清本條與民法、消費者保護法等其他法律相關規定之區隔，應以『足以影響交易秩序』之要件，作為篩選是否適用公平交易法或本條之準據，即於系爭行為對於市場交易秩序足生影響時，本會始依本條規定受理該案件；倘未合致『足以影響交易秩序』之要件，則應請其依民法、消費者保護法或其他法律請求救濟。」……「關於『維護消費者權益』方面，則應檢視系爭事業是否係利用資訊之不對稱或憑仗其相對之市場優勢地位，以『欺罔』或『顯失公平』之交易手段，使消費者權益遭受損害，並合致『足以影響交易秩序』之要件，以為是否適用本條規定之判斷準據。」

(2)第3點規定：「本條對事業之規範，常與其他法律有適用上之疑義，應考慮下列事項判斷之：(一)按事業與事業或消費者間之契約約定，係本於自由意思簽定交易條件，無論其內容是否有失公平或事後有無依約履行，此契約行為原則上應以民事契約法規範之。惟當系爭行為危及競爭秩序或市場交易秩序時，始有本條適用之餘地。例如在契約內容顯失公平部分，倘未合致『足以影響交易秩序』之要件，則應循民事救濟途徑解決；僅於合致前開要件，考慮市場交易秩序之公共利益受妨害時，始由本條介入規範。(二)消費者權益之保護固為公平交易法第1條所明定之立法目的，惟為區別兩者之保護法益重點，本條對於消費者權益之介入，應以規範合致『足以影響交易秩序』之要件且涉及公共利益之行為為限，如廠商之於消費者具資訊不對稱或相對市場優勢地位，或屬該行業之普遍現象，致多數消費者無充分之

資訊以決定交易、高度依賴而無選擇餘地，或廣泛發生消費者權益受損之虞之情形。」

(3)第5點規定：「本條所稱交易秩序，泛指一切商品或服務交易之市場經濟秩序，可能涉及研發、生產、銷售與消費等產銷階段，其具體內涵則為水平競爭秩序、垂直交易關係中之市場秩序、以及符合公平競爭精神之交易秩序。判斷是否『足以影響交易秩序』時，可考慮受害人數之多寡、造成損害之量及程度、是否會對其他事業產生警惕效果、是否為針對特定團體或組群所為之行為、有無影響將來潛在多數受害人之效果，以及行為所採取之方法手段、行為發生之頻率與規模、行為人與相對人資訊是否對等、糾紛與爭議解決資源之多寡、市場力量大小、有無依賴性存在、交易習慣與產業特性等，且不以其對交易秩序已實際產生影響者為限。至單一個別非經常性之交易糾紛，原則上應尋求民事救濟，而不適用本條之規定。」

(4)第7點規定：「本條所稱顯失公平，係指以顯然有失公平之方法從事競爭或營業交易者。顯失公平之行為類型例示如下：……(四)不當利用相對市場優勢地位：若交易相對人對事業不具有足夠且可期待之偏離可能性時，應認有依賴性存在，該事業具相對市場優勢地位。具相對市場優勢地位之事業，不得濫用其市場地位。濫用相對市場優勢地位之情形如：……2. 流通事業未事先與交易相對人進行協商，並以書面方式訂定明確之下架或撤櫃條件或標準，而不當要求交易相對人下架、撤櫃或變更交易條件，且未充分揭露相關佐證資料。……」

3. 公平交易委員會對於流通事業之規範說明：

(1)第2點規定：「本規範說明名詞定義如下：（一）流通事業：指量販店、超級市場、百貨公司、購物中心、消費合作社、藥妝店或其他以實體店鋪銷售綜合商品之事業。（二）附加費用：指除貨款價金項目外，流通事業

01 向供貨廠商收取或自應付貨款扣除，或以任何其他方式
02 要求供貨廠商負擔之各種費用。」

03 (2)第10點規定：「流通事業向供貨廠商請求負擔附加費用
04 時，有下列行為之一者，將有違反公平交易法第20條第
05 5款或第25條規定之虞：……（三）其他不當收取附加
06 費用之行為：1.就促進商品販售無直接關係之費用，要
07 求供貨廠商負擔該項費用。……7.其他違反一般合理交
08 易習慣或商業倫理之不當收取附加費用行為。」

09 (二)本件原告向供應商收取新開幕贊助金的行為足以影響交易秩
10 序：

11 1.經查，原告與供應商得約定就原告每一開幕或重新開幕的
12 店，由供應商依新店開幕日前12個月、或2019年度、或供
13 應商實際供貨期間之月平均進貨金額之約定比例給付開幕
14 贊助金（第14.4條）；且該約定適用於外部成長（例如併
15 購、加盟等）所取得之分店及加盟店（第14.9條）；又合
16 約有效期間屆滿後，雙方（原告與供應商）如尚未簽署新
17 年度書面約定時，雙方同意按合約之約定進行交易並計算
18 相關各項扣款項目費用。俟雙方另行簽署新年度書面約定
19 後，就新年度書面約定有效期間內所發生之各項扣款，改
20 按新年度書面約定之約定方式以為計算，並互為找補。

21 （第17.11條）此有原告提出之全國性合約範本（2020年
22 版，本院卷一第149頁至第186頁）卷內可稽。

23 2.依原告統計至109年12月31日止之數據，原告所有門市之
24 供應商計1,650家，其中於109年度合約中定有新店開幕贊
25 助金條款（即前揭全國性合約第14.4條）者為693家，此
26 為原告於被告調查程序中陳報甚明（參原告110年4月29日
27 說明函，原處分卷甲2第838頁至第845頁），原告對於該6
28 93家供應商乃有請求給付新店開幕贊助金之契約上權利
29 （相對而言，該693家供應商亦有給付之契約上義務）。
30 另一方面，因原告與惠康公司合併後新開幕之家樂福「Ma
31 rket便利購」超市達196家（參原處分卷甲2第844頁），

核諸新店開幕贊助金乃就「每一」開幕或重新開幕的店收取，則在該約款有效情形下，原告依約可對上開693家供應商收取196次新店開幕贊助金。雖原告實際上僅對前述693家供應商中之195家收取新店開幕贊助金（另有15家本未訂有贊助金條款，但於協商後同意給付），然是否足以影響交易秩序，並不以對交易秩序已實際產生影響為限，原告既有請求供應商給付新店開幕贊助金之契約基礎，不問其是否實際行使該權利，原告與惠康公司結合後向供應商收取贊助金之行為，影響之供應商家數眾多，行為發生之頻率密集，規模龐大，已堪認定。

3.再查，本件因民眾以電子郵件（見原處分卷甲1第6頁）向被告詢問原告與惠康公司結合案所滋收取新店開幕贊助金疑義，被告因此立案調查後，旋有臺灣糖菓餅乾麵食工業同業公會等11家公會聯名陳情，有該聯名陳情函卷內可按（原處分卷甲1第40頁至第42頁），嗣又有臺北市進出口商業同業公會、中華民國食品流通商業同業公會全國聯合會具函表示意見（原處分卷甲1第68頁、第69頁，第127頁至第129頁），復可見原告因與惠康公司結合後向供應商收取新店開幕贊助金之行為，並非僅屬單一個別非經常性之交易糾紛。審之流通事業向供貨廠商不當收取附加費用，增加供貨廠商之成本負擔，將反映至商品之最終零售價格，對交易秩序與消費者利益均有負面影響；且流通事業濫用市場優勢地位，向供貨廠商不當收取附加費用，亦將破壞價格或品質導向的效能競爭原則，造成反競爭效果，本件已經合致「足以影響交易秩序」之要件，應進行是否該當公平法第25條其他要件之審查。原告認本件係屬因併購惠康公司後，關於新店開幕贊助金收取之單一個別非經常性糾紛，不應由公平法介入管制，尚不採取。

(三)原告對供應商具備相對市場優勢地位：

1.按判斷流通事業是否具有相對優勢地位，尚無須以該流通事業具市場支配地位為前提，僅須以其與垂直之交易相對

人之關係上，居於「相對優勢」即可。所謂垂直限制競爭關係，即指是具有上、下游交易關係的事業者間所為之限制競爭行為。所謂事業間「相對優勢」之產生，係因供需雙方彼此活動之結果，由於供貨廠商與流通事業係屬於繼續性之交易關係，上下游間持續且穩定之交易，對供貨廠商而言有助掌握未來銷售數量，以便於事前規劃原料採購、生產規劃及庫存作業，而對流通事業則可收穩定供貨來源、避免價格波動及節省庫存管銷成本等功效，是以，供貨廠商及流通事業均可從穩定交易關係中獲取利益；然而，當交易之一方相對較依賴該交易關係，例如當通路市場集中程度較高，而供貨廠商市場集中度相對較於分散時，表示供貨廠商可選擇之替代較少，而流通事業可選擇之貨品來源較多；此外，當供貨廠商與流通事業建立長久以來之交易關係，形成「交易關係專屬投資」（包含商業模式、市場情報、配送網路等無法移作他用的資產），就供貨廠商而言，即便有其他替代通路存在，轉換交易對象將面臨前述專屬投資的損失，則他方即有可能利用對方之依賴性，進行所謂之機會主義行為榨取對方（例如要求重新議訂或新增附加費用項目）。故判斷流通事業是否具有相對優勢地位，除於所屬市場之占有率外，尚須斟酌考量供貨業者對該流通事業交易上之依賴程度、相關流通業者於市場上所擁有之地位、供貨廠商變更其交易相對人之可能性，以及該當商品的供需關係等各項要素，予以綜合性判斷。

2. 查原告與供應商間契約之商議，其流程略為：①供應商之窗口作業人與原告相關採購單位約定時間討論隔年的年度採購計畫。②原告提供制式草約給供應商審閱、修訂及協商。③如雙方對於協商後草約內容均無異議，則開始進行契約簽約流程。④雙方各自將契約歸檔備查。因原告供應商家數眾多，各家議約進度不一，通常需至年度第2季才能完成議約，故在新年度合約全部議約完成前，原告往例

01 係依據全國性合約範本第17.11條過渡條款之約定執行，
02 嗣新年度合約議定後再依新約條件與廠商互為找補（原告
03 110年4月12日說明函，原處分卷甲1第95頁至第100頁；行
04 政訴訟言詞辯論狀，本院卷四第228頁參照），故原告於1
05 10年2月間因「Market便利購」南港舊莊店、臺北敦化北
06 店開幕時，向195家供應商（不含協商後同意支付之15
07 家）收取新店開幕贊助金，其依據乃為109年度合約。又1
08 09年度合約議定當時，原告與惠康公司之結合案猶未經被
09 告審查通過，供應商針對合約內開幕贊助金條款之具體內
10 容應如何與原告折衝協商，當僅能依據原告108年度之前
11 的展店情形作為參考。查原告之營運據點包含量販店與超
12 市兩種型態，其中量販店部分自105年度至107年度均維持
13 在64家門市，108年度新增2家至66家，109年度略減1家為
14 65家；另於超市部分則為106年度45家，107年度新增19家
15 為64家，108年度新增3家為67家、109年度再新增3家為70
16 家，此有經濟部產業經濟統計簡訊可參（本院卷一第271
17 頁）；然原告與惠康公司結合後，110年間展店達196家，
18 大幅超越先前展店之速度與數量，此客觀情勢變遷顯與供
19 應商於訂約時所能認識或預期者有重大落差。對照原告與
20 供應商間所簽訂之全國性合約係由原告單方事先以制式方
21 式擬定，是在契約條款相關權利義務內容方面，原告相對
22 於供應商已具有資訊優勢。

- 23 3.第查原告於108年、109年之銷售金額，各約為681.85億元
24 及736.68億元，呈現年成長之趨勢；對照全國量販超市於
25 同期間銷售金額5,529.73億元及5,389.62億元，計算原告
26 該期間於量販超市之市占率分別12.33%及13.67%，加計11
27 0年所併購之惠康公司後，市占率更可達16.29%。又原告
28 於109年底時，所經營之零售式量販店有65家，已為我國
29 門市數量最多且分布最廣之量販通路業者（參前揭經濟部
30 產業經濟統計簡訊，本院卷一第271頁），且原告另發展
31 超市通路，擁有量販店、超市雙型態通路，迄併購惠康公

01 司後，整體經營之量販店與超市門市已超過300家，再考
02 量原告藉由廣泛分布的門市與完善物流系統所推動之線上
03 購物業務，其供貨體系對於期盼商品能有效觸及各地消費
04 者，提升商品銷售之供應商而言，在交易上之重要性毋庸
05 置疑。另一方面，大多數供應商相對於原告而言，事業規
06 模均有明顯差距，且由被告據供應商109年度銷售額及原
07 告與之交易進貨額所計算的交易依存度觀察（乙證8，見
08 本院卷二第227頁至第233頁，原始資料見原處分卷乙5第2
09 189頁至第2195頁），其中供應商對原告供貨金額占其年
10 度銷售額比例超過50%者有24家，介於10%至50%間者則有5
11 9家，對多數前開乙證8所列供應商而言，原告乃重要甚至
12 主要銷售對象，已堪認定。再酌以消費者在超市所購買商
13 品多為生活用品，一般情況下不同品牌之同質商品彼此間
14 均具有高替代性，消費者可輕易選擇其他產品以滿足消費
15 需求，故對供應商而言，在銷售通路上架機會之增加，即
16 為銷售額增加所必需，是原告相對於大多數供應商而言，
17 不僅具有定型化契約條款之資訊優勢，亦具有議約方面之
18 優勢。

19 4.原告另舉出供應商中不乏大型知名品牌廠商如光泉、味
20 王、嬌聯、3M、臺灣比菲多、台糖、家樂氏、桂冠、佳
21 格、聯合利華、白蘭氏、味全、臺灣朝日啤酒及維力等
22 等，主張該供應商相對於原告而言具有相當甚至逾越之談
23 判力量。然按公平法第25條規範，並未限於事業與其所有
24 交易相對人之交易行為均屬違法時，方得適用（最高行政
25 法院94年度判字第1786號判決意旨參照），縱原告對前述
26 大型供應商尚不具明顯市場優勢，仍不足以反面認定對其
27 他供應商亦不具市場優勢。

28 (四)原告逕行向共同供應商收取新店開幕贊助金為顯失公平之行
29 為：

30 1.原告與（絕大多數）供應商簽訂109年度合約時，其與惠
31 康公司間之結合案尚未經被告同意，故大多數同意贊助金

01 條款之供應商對於110年後將有196家新店開幕、原告得於
02 每一新店開幕時依約行使請求給付新店開幕贊助金之權利
03 等情，應無確切認識，此觀之9家同業公會接受被告調查
04 時所為陳述（本院卷二第203頁至第219頁）與供應商藉由
05 被告問卷調查所表示意見彙整（本院卷二第235頁至第243
06 頁，原始資料見原處分卷乙5第2140頁至第2144頁）可
07 知。

08 (1)原告雖稱新店開幕贊助金之收取係依據「①供應商已經
09 表達同意110年繼續贊助（包括修改後同意者）或依據
10 雙方協商及多年合作經驗可得其同意繼續贊助者，可收
11 取。②依據原告向來政策如該供應商雖符合①之條件，
12 但如其所提供之商品（包括其自有品牌或提供原物料生
13 產之原告品牌），可預期不會陳列在該2門市（即南港
14 舊莊店、臺北敦化北店）銷售者，即不收取。③供應商
15 已表達110年另為協商等意見者，待協商結果處理。④
16 供應商已經表達反對意見者，不收取。」等原則（參原
17 告110年5月25日向被告說明函，原處分卷甲2第983頁至
18 第988頁）；且自與惠康公司將行結合之消息於109年6
19 月2日見報後（參本院卷三第279頁），即有如附表所示
20 供應商等就合約內贊助金條款另訂補充協議，對其他供
21 應商亦存有協商機制等語，爭執並末有不當壓抑、妨礙
22 供應商自由決定行為。

23 (2)然對照前揭同業公會代表接受被告調查時所為「供應商
24 簽約認定新店開幕贊助金，係按慣例針對家樂福量販店
25 之新店開幕或改裝而定，故簽約當下並無疑義。家福公
26 司目前適用2020年的合約，結果今年改裝是超市，卻要
27 收196家超市費用，調查下來有收4萬2,000元、有5萬8,
28 000元……」、「會員供應商會根據過往或目前與惠康
29 公司合作的經驗，因惠康公司門市可能僅有少許的上架
30 空間，銷售狀況並不良好，是否能cover所收費用，供
31 應商會自行判斷可得利益沒有辦法負擔這筆新店開幕贊

助。量販店經營坪數2,000多坪、超市200多坪，那個效益就是出不來，因為之前實際經驗就知道超市的效益沒有量販店好，所以認為這筆附加費用不合理……」、「家福公司收取新店開幕贊助金時，應該要向供應商說明此附加費用可以促進銷售利益的內容。且家福公司也應該對於這樣的改裝，進行成本效益評估，並以相關評估數據向會員供應商進行說明，才能使會員更清楚。但家福公司沒有告知收取附加費用有何具體效益。」、「家福公司的業務都用電話溝通說一間（新店）要付多少錢，供應商書面詢問家福公司也不回應，所以都沒有留事證。……」、「會員廠不願意具名提供，但所提供的意見絕對是事實，在爭議發生前，已被收取2家新店開幕贊助金，應該是有陳情，家福公司才會暫停直接扣取貨款，只是會員廠都不敢具名檢舉。」、「這次會員供應商都還沒有收到家福公司與惠康公司合併通知，且新合約亦還沒有議定完成，即收取新店開幕贊助金，很不合理。」、「大部分的會員供應商都是透過新聞媒體才得知家福公司與惠康公司併購的消息，家福公司即沿用舊約逕行以貨款扣款，並沒有事前通知供應商要收取新店開幕贊助金。」、「會員供應商表示2021年的合約尚在議定中，家福公司已在簽訂新約前，應沿用舊約為由，要求支付此新店開幕贊助金。」、「D會員供應商是家福公司用舊約片面扣款。該供應商發現時，就用存證信函要家福公司還款。」等陳述（參本院卷二第204頁至第218頁），與原告前開說詞已有扞格。再審諸原告與供應商間之合約均有過渡條款（全國性合約範本第17.11條），原告與供應商間縱尚未議定110年度之合約，自110年1月1日起，仍有依據109年度合約贊助金條款向供應商收取新店開幕贊助金之契約上地位及權利，乃「自行拋棄部分權利」，另以上揭收取原則僅向195家供應商收取新店開幕贊助金，不足訂有贊助金條款供

01 應商總數三分之一，其中部分且再經協商折扣等客觀事
02 實，本院認原告於110年2月收取南港舊莊店、臺北敦化
03 北店之新店開幕贊助金前，確實尚未使訂有贊助金條款
04 之供應商全體知悉110年度起履約條件之重大變化，遑
05 論就此另為協商。又結合案通過後大量新店開幕，使原
06 告得因109年度合約過渡延續而取得優勢契約地位及權
07 利，對合約他方即供應商而言已非公平，縱原告反覆強
08 調俟110年度新約議定後即可找補，原告逕行收取新店
09 開幕贊助金所獲得之期限利益仍為事實。

10 2.再對共同供應商而言，其等於結合案通過前即已在惠康公
11 司之「頂好Welcome」超市供貨，嗣「頂好Welcome」超市
12 重新開幕為「Market便利購」超市，惟零售據點既未增
13 加，且惠康公司前與供應商間採購契約亦訂有贊助金條
14 款，即共同供應商在惠康公司「南港舊莊店」、「臺北敦
15 化北店」開幕時，已經依約支付過新店開幕贊助金，業據
16 接受被告訪談之同業公會代表清楚陳述，乃原告併購惠康
17 公司並將上開兩店重新開幕後，再向共同供應商收取新店
18 開幕贊助金，即滋重複收取相同關聯性之附加費用疑義。
19 原告未經與共同供應商釐清贊助金條款適用與否爭議，逕
20 行收取新店開幕贊助金，亦欠缺正當合理性。

21 3.原告雖具體說明與惠康公司結合後新店開幕之成本效益分
22 析（參110年5月4日說明函，原處分卷甲2第858頁至第862
23 頁）與上述2家新店開幕後之實際銷售成長（110年4月29
24 日說明函，原處分卷甲2第838頁至第845頁），藉此主張
25 所收取之新店開幕贊助金合乎直接關聯性與比例性要求。
26 然本件爭點係為原告憑藉結合案後客觀情勢產生之優勢契
27 約地位，未經與供應商重新協商即逕依109年度合約過渡
28 適用收取新店開幕贊助金是否公平。至於已收取之贊助金
29 是否確實產生效益，與前述爭點尚無直接關連。

30 七、綜上所述，原告與惠康公司之結合案經被告於109年12月10
31 日同意，嗣再於同月31日完成結合，則自110年1月1日起，

01 原屬惠康公司之「頂好Welcome」超市將陸續轉換成為原告
02 所屬之196家「Market便利購」，並使原告與供應商間合約
03 贊助金條款之履行產生重大變化。原告依據合約過渡條款，
04 既得依合約內贊助金條款向供應商收取新店開幕贊助金，即
05 因前述履約情勢變化而取得優勢契約地位；另一方面，以原
06 告與惠康公司結合後在量販超市市場之市占率，同時擁有量
07 販店、超市雙型態通路，整體經營之量販店與超市門市超過
08 300家，以及線上購物業務等情，原告供貨體系對於供應商
09 高度重要，且多數供應商均以原告為重要乃至主要銷售對
10 象，酌以消費者在超市之消費特性，原告相對於大多數供應
11 商而言，不僅具有定型化契約條款之資訊優勢，亦具有議約
12 方面之優勢，則原告恃其相對優勢地位，逕行向供應商收取
13 新店開幕贊助金，已非公平，對共同供應商而言，更有重複
14 收取相同關聯性之附加費用疑義致欠缺正當合理性。前述因
15 收取新店開幕贊助金所生爭議，雖非不得由供應商個別訴諸
16 民事法院救濟，然審諸受影響之供應商家數眾多，行為發生
17 之頻率密集且規模龐大，以及被告立案調查後，有11家同業
18 公會聯名陳情，嗣再有2家同業公會具函表示意見，堪認原
19 告因與惠康公司結合後向供應商收取新店開幕贊助金之行
20 為，並非僅屬單一個別非經常性之交易糾紛，而為足以影響
21 交易秩序之顯失公平行為，被告自得依據公平法調查裁處。
22 故被告以原處分認定原告向共同供應商收取新店開幕贊助金
23 之行為，違反公平法第25條規定，並依同法第42條前段之規
24 定命原告應立即停止上開足以影響交易秩序之顯失公平行
25 為，及處原告150萬元罰鍰，認事用法，均無違誤。原告所
26 執前詞，訴請撤銷原處分，並不採取，其訴為無理由，應予
27 駁回。

28 八、本件事證已臻明確，兩造其餘之主張及陳述，均與本件判決
29 結果不生影響，爰不逐一論述。又原告請求傳訊該公司商品
30 部雜貨處及全國乾性雜貨處處長潘○凱到庭證述，以說明新
31 店開幕贊助金之協商及收取過程，惟本院認前開事項已據原

告於被告調查程序中陳明，尚無須另由與原告有僱傭關係之人到庭結證，遂認無調查必要，均併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 1 月 11 日

審判長法官 鍾啟煌

法官 蔡如惠

法官 吳坤芳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 113 年 1 月 11 日

03

書記官 何閣梅

04

附表：

05

編號	供應商	補充協議書內容			
		應扣款項目	應扣款金額 (新臺幣)	備註	簽約日期
1	金蘭	新店開幕/ 重新開幕特別條件	Hyper ***/店 Super ***/店	併購頂好超市新店開幕/ 重新開幕費用需另議	109.8.20
2	永豐餘	同上	Hyper ***/店 Super ***/店	非原模式計畫開店EX合併費用另議	109.5.4
3	佳格	同上	Hyper ***/店 Super ***/店	無	109.7.29
4	花東製米	同上	Hyper	無	109.8.12

	股份有限公司		*** / 店 Super *** / 店		
5	福懋油脂股份有限公司臺北分公司	同上	Hyper *** / 店 Super *** / 店	109年超市店 開店限扣20 家店	109.5.8
6	薩摩亞商寶宏國際實業(股)公司臺灣分公司	同上	Hyper *** / 店 Super *** / 店	無	109.9.22
7	美淇食品有限公司	同上	Hyper *** / 店 Super *** / 店	109年超市店 開店限扣20 家店	109.4.22
8	荃揚實業股份有限公司	同上	Hyper *** / 店 Super *** / 店	無	109.12.24
9	新東陽股份有限公司	同上	Hyper *** / 店 Super *** / 店	惠康轉家福 公司便利購 另議	109.12.21