

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

111年度訴字第7號

113年4月10日辯論終結

原告 長榮國際儲運股份有限公司

代表人 邱顯育

訴訟代理人 包國祥律師

黃貽珮律師

被告 公平交易委員會

代表人 李 鎡

訴訟代理人 郭安琪

潘旻蕙

戴美琴

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11月19日公處字第110079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：程序事項：本件原告起訴後，原告代表人由陳義忠變更為邱顯育，茲據變更後之代表人邱顯育具狀聲明承受訴訟（本院卷二第359頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：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（下稱103年4月30日函）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（下稱系爭費用），即每計費噸新臺幣（下同）55元之函文或公告，通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口

01 、汽車貨櫃貨運等相關公（協）會。被告接獲檢舉後調查，
02 據以認定原告與訴外人長春貨櫃儲運股份有限公司（下稱長
03 春公司）等21家貨櫃場業者（下稱原告等21家業者，業者名
04 單詳如被告110年11月19日公處字第110079號處分書〈下稱
05 原處分〉所載之被處分人）共同決定自103年7月間聯合恢復
06 收取系爭費用，為相互約束事業活動之行為，足以影響貨櫃
07 集散服務供需之市場功能，違反公平交易法（下稱公平法）
08 第15條第1項規定，以105年4月22日公處字第105034號處分
09 書（下稱前處分）作成決定，並命原告等21家業者自前處分
10 書送達之次日起，應立即停止共同決定收取系爭費用之違法
11 行為，並裁處原告1,725萬元罰鍰。原告不服前處分，提起
12 行政訴訟，經本院以106年1月19日105年度訴字第906號判決
13 駁回原告之訴。原告不服，提起本件上訴，經最高行政法院
14 107年4月12日107年度判字第186號判決廢棄並發回更審，復
15 經本院109年3月12日107年度訴更一字第41號判決（下稱更
16 一審判決）撤銷前處分關於原告部分確定在案。被告遂針對
17 更一審判決撤銷理由部分，重為調查，另以原處分認定原告
18 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，
19 違反公平法第15條第1項規定，並裁處原告1,630萬元罰鍰。
20 原告不服，遂提起本件行政訴訟。

21 三、原告主張略以：

22 (一)原處分裁處權已罹於時效而消滅。

23 本件違法期間經被告認定為103年7月至105年4月，被告於10
24 5年4月22日為前處分對原告進行裁罰，後經本院更一審判決
25 撤銷前處分關於原告部分而判決確定。就裁處權時效而言，
26 依公平法第41條規定針對聯合行為之裁處權為5年。被告認
27 定原告等21家業者共同恢復收取系爭費用之行為該當同法第
28 14條規定之聯合行為，則其裁處權之行使於110年4月21日已
29 屆滿，被告係於110年11月19日作成原處分，顯已罹於5年裁
30 處權時效。又行政罰法第27條第4項所規定之「須另為裁處
31 者」，依行政法之體系解釋、學者及行政訴訟實務見解，均

01 認為必須以法院於主文有命行政機關另為合法處分或於判決
02 理由中言明責令行政機關調查後另為適法處分，然更一審確
03 定判決並未諭知被告應另行調查或另為裁處，非屬「行政罰
04 之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而『須另為
05 裁處者』」，自不適用行政罰法第27條第4項而得使裁處權
06 重新計算時效，本件被告裁處權應已因時效而無法再行使。
07 另行政罰法第27條第4項立法理由，明確指出「原裁處於訴
08 願、行政訴訟或其他救濟程序中被撤銷，諭知另為裁處
09 時……」足見非僅限課予義務訴訟有該條項之適用，尚包括
10 撤銷訴訟等行政訴訟。準此，更一審確定判決未諭知被告重
11 為處分或另作適法處理，依行政罰法第27條第4項立法理由
12 及行政法院64年11月份庭長評事聯席會議決議結論等理由，
13 應可認定本件裁處權已罹於時效。

14 (二)行政法體系中，若行政處分已經歷救濟爭訟且判決確定，應
15 不允許當事人在未有再審事由的情形下，反覆開啟司法程序
16 或重啟行政程序，蓋此舉將使訴訟不經濟且架空司法救濟，
17 治絲益棼。原告曾對前處分提出行政訴訟，被告若認為前處
18 分無誤，則應於前次訴訟過程中提出攻擊防禦方法，對於該
19 判決結果若有不服應依法提出上訴甚至是再審，但被告卻將
20 得於該確定判決事件終結前所得提出之其他攻擊防禦方法，
21 變成第二次處分（即原處分）內容，被告所犯錯誤正符合最
22 高行政法院107年度判字第597號判決所示之違反訴訟經濟原
23 則及使救濟程序反覆且造成行政處分不斷牴觸法院確定判決
24 效力等遺憾結果。原處分自應撤銷，始符行政法相關法規規
25 範目的，貫徹憲法保障原告因訴訟獲得救濟之權利及利益。
26 又更一審判決明確表示原告並不涉及聯合行為，被告「自行
27 選擇接受而不上訴」，自不容被告在無其他新事證情狀下恣
28 意違反禁反言原則，原處分所持理由，既已牴觸發回判決意
29 旨、更一審判決關鍵理由，也不符司法判決確定後所生效力
30 ，自屬違法而應撤銷等語。

31 (三)並聲明：原處分關於原告部分撤銷。

01 四、被告則略以：

02 (一)公平法第41條並未對行政罰於救濟程序經撤銷後，其裁處權
03 時效如何計算特別規定，故回歸適用一般性之行政罰法第27
04 條第4項規定。本案原告於103年7月間聯合恢復收取系爭費
05 用，被告前於105年4月22日依法作成前處分，並未怠於行使
06 裁處權。前處分雖於109年3月12日經本院更一審判決撤銷前
07 處分關於原告部分，惟被告如認有另為裁處之必要時，自得
08 依職權調查證據後進行裁處，而裁處權時效依前揭規定應自
09 原裁處被撤銷確定之日起算。被告認定本件違法行為期間自
10 103年7月至105年4月，被告於105年4月22日作成前處分，未
11 罹於5年裁處權時效，應無疑義。縱前處分歷經本院更一審
12 判決撤銷關於原告部分，然裁處權期間係自被撤銷確定之日
13 起算5年(行政罰法第27條第4項及公平法第41條參照)，故前
14 處分經撤銷後，被告於110年11月19日作成原處分，亦未罹
15 於5年裁處權時效，原告指摘原處分逾越法定裁處權期間，
16 屬對於裁處權期間應自何時起算之誤解，並無可採。

17 (二)更一審判決撤銷前處分主要係因部分事實尚欠明瞭(即系爭
18 聯合行為是否仍具有足以影響供需之市場功能，誠有可疑，
19 被告所為前處分未詳予調查審究及罰鍰計算違誤)，依行政
20 訴訟法第216條第2項規定及司法院大法官釋字第368號解釋
21 ，應由被告依判決意旨，本於職權再為調查審認之必要，此
22 為更一審撤銷判決之當然結果，無待更一審撤銷判決特別諭
23 知。故被告依更一審確定判決意旨，針對系爭聯合行為是否
24 足以影響供需之市場功能之判斷及罰鍰金額認定部分，本於
25 職權重為調查，並依新事實及新證據，認定系爭違法行為構
26 成聯合行為並重為罰鍰，縱與已撤銷之前處分持相同違法之
27 認定，於法無違，亦符合行政訴訟法第216條第2項及釋字第
28 368號解釋之意旨。至原告指摘更一審判決並未諭知被告另
29 為裁處，則被告為調查後另為行政處分，有違禁反言或正當
30 法律程序，應予撤銷云云，尚有誤會。

01 (三)更一審判決依循最高行政法院發回判決之法律意見，再次肯
02 認原告等21家業者為彼此具競爭關係之事業，以協議之合意
03 方式，共同決定收取原已停徵之系爭費用，為相互約束事業
04 活動；又產品市場部分，更一審確定判決認應為「貨櫃集散
05 服務」，而非細分至3噸以下貨櫃集散服務市場；至關於地
06 理市場部分，更一審判決認定應為「全國」。依據上開判決
07 見解，上開爭點既經兩造於前案實質辯論，更一審確定判決
08 之判斷既無違背法令之情形，且原告亦無提出新訴訟資料足
09 以推翻原判斷之情形，自有爭點效之適用。兩造既受爭點效
10 之拘束，就前述爭點不得再為相反之主張，法院亦不宜為不
11 同之認定。

12 (四)針對核心卡特爾行為(價格協議、限制產量、劃分市場、圍
13 標)，美國反托拉斯法法院極早即已發展出「當然違法」(
14 per se illegal)原則，而歐盟競爭法也有發展出類似美國
15 法上所謂「當然違法」之判準，將「價格卡特爾」歸類為「
16 目的性限制競爭協議」(即「以限制競爭為目的之協議」)態
17 樣，其行為本質即具有明顯限制競爭效果，無須嚴格界定市
18 場及證明其對市場造成之實際效果。而我國最高行政法院92
19 年判字第1733號判決亦已肯認「價格卡特爾」屬當然違法。
20 又依被告105年3月1日公法字第10515600941號令「聯合行為
21 微小不罰之認定標準」：「有關公平交易法第14條規定，參
22 與聯合行為之事業，於相關市場之市場占有率總和未達10%
23 者，推定不足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能
24 ；但事業之聯合行為係以限制商品或服務之價格、數量、交
25 易對象或交易地區為主要內容者，不在此限。」已明定價格
26 聯合行為屬惡性卡特爾者，則無聯合行為微小不罰規範之適
27 用。此即已揭示價格聯合行為本身對服務供需之市場功能已
28 具限制競爭效果，如同歐美競爭法以行為本身「質」的標準
29 ，即得認屬「當然違法」，而排除「量」的標準之適用。本
30 案原告等21家業者以合意方式限定價格，形成典型之「價格
31 卡特爾」，已經限制價格之自由形成，並引起交易相對人之

01 抗爭及後續貨櫃集散各項服務之提供，嚴重影響「貨櫃集散
02 服務」市場供需功能，而當然違法。

03 (五)原告等21家業者係相關市場同一產銷階段之水平競爭者，本
04 應透過較有利之價格、品質、服務或其他交易條件等爭取交
05 易機會，由各貨櫃場依據經營成本差異、所處競爭環境及自
06 身之商業判斷等，個別決定是否恢復收取系爭用費，然渠等
07 為避免單獨恢復收取而流失客戶，利用貨櫃儲運協會開會餐
08 敘時間，進行意見溝通，討論同時恢復收取該費用，形成會
09 員間恢復收取之共識，並透過貨櫃儲運協會之運作通知輪船
10 、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口、汽
11 車貨櫃貨運等相關公(協)會，以達各貨櫃場一致於103年7月
12 恢復收取之目的，並藉此降低任一家單獨恢復收費之競爭風
13 險，其合意本質及目的，即為干擾破壞貨櫃場間競爭機制之
14 正常運作，而屬目的性限制競爭協議，該行為已降低貨櫃集
15 散服務市場內，貨櫃場間以較有利之價格、品質、服務爭取
16 交易相對人之可能，嚴重扭曲市場功能。原告等21家業者聯
17 合恢復收取系爭費用，已使貨主出口成本有所增加，是以，
18 不論系爭費用占比高低，收取系爭費用對貨主而言，不可能
19 毫無影響。貨主交易選擇既然係以「價格成本」為主要決定
20 因素，則恢復收取系爭費用即會墊高貨主「整體出口成本」
21 ，造成其額外成本負擔。本件系爭違法行為，原告等21家業
22 者於103年7月起至104年6月止，已收受多達1億9,000多萬元
23 系爭費用(其中原告收受約3,600萬元，另有1家未收取系爭
24 費用)，亦即貨主因系爭聯合行為需多支出1億9,000多萬元
25 成本費用。復自原告等21家業者透過貨櫃儲運協會討論聯合
26 恢復收取系爭費用之事件發展過程可知，當時除了有多位檢
27 舉人檢舉外，亦同時造成台北市進出口公會等5個公(協)會
28 、聯合會聯名向貨櫃儲運協會及其會員表達抗議，甚至航港
29 局為解決系爭聯合行為所衍生之收費合理性爭議，亦邀集貨
30 櫃儲運協會等16個上下游相關公(協)會、聯合會召開「研商
31 貨櫃集散站營運費率之CFS出口貨物進倉機械使用費收取相

01 關事宜會議」，以釐清貨櫃場收取系爭費用之合理性等，即
02 可證系爭聯合行為對市場上中下游業者造成劇烈影響，其影
03 響之層面相當廣大。另自供給端而言，過往原告等21家業者
04 並無收取系爭費用，依據多家業者於被告調查過程中表示，
05 倘個別業者或部分業者單獨恢復收取系爭費用，貨主可輕易
06 轉與其他貨櫃場交易，而由其他業者提供服務，顯示渠等均
07 認知非藉系爭聯合行為不足以撼動市場機能。

08 (六)本案參與聯合行為之貨櫃儲運協會會員21家已占全國業者之
09 6成以上，倘以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市
10 場占有率，原告等21家業者亦占全國營業額及運量之8成以
11 上。系爭聯合行為不僅促使原告等21家業者於103年7月後，
12 均恢復收取系爭費用，甚至造成過去未收取3噸以上之費用
13 者，亦同時恢復收取，肇致北部、中部、南部地區貨櫃場均
14 恢復收取系爭費用，使全國各地貨主在系爭聯合行為發生後
15 ，已無選擇或轉換無須繳納系爭費用出口之結果。換言之，
16 系爭聯合行為已導致整個市場無其他替代選擇之可能性，影
17 響全國各地貨主選擇不同貨櫃場以避免被收取該項費用之可
18 能，對市場影響甚鉅。

19 (七)被告依更一審確定判決意旨及理由，重為調查事證，經被告
20 審議後認定原告等21家業者聯合恢復收取系爭費用之行為，
21 自「質」與「量」的標準，以及需求與供給端等方面檢視結
22 果，業足以影響「貨櫃集散服務」市場供需功能，核已構成
23 違反公平法第15條第1項聯合行為禁制規定，無違反行政訴
24 訟法第216條規定之意旨。

25 (八)本案量處罰鍰已依更一審判決撤銷前處分關於「罰鍰裁量」
26 之理由，以系爭費用作為裁罰金額之依據，經被告以原告等
27 21家業者系爭費用重新計算「因違法行為所得利益」，經計
28 算原告於103年7月至104年6月止，違法所得利益約3,600萬
29 元，復考量系爭違法行為係屬核心惡質「價格聯合」、原告
30 規模與經營狀況約16億元、位居「貨櫃集散服務」市場地位
31 第1名、主導並參與系爭聯合行為程度高、違法後懊悔實據

01 及配合調查態度等情狀後，爰裁處原告1,630萬元罰鍰，原
02 處分之裁罰無逾越裁量或濫用裁量之情事，自屬適法之裁量
03 等語，資為抗辯。

04 (九)並聲明：原告之訴駁回。

05 五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩
06 造所不爭執，並有原告103年4月28日(2014)儲運字第113號
07 函（公告自103年7月1日起恢復收取系爭費用）、貨櫃儲運
08 協會103年4月30日函、交通部航港局103年5月26日港局航北
09 字第1030002900號函、原告104年5月6日陳述紀錄（外放卷
10 第11-15頁）、原告等21家業者貨櫃集散站營業額及CFS出口
11 運量占全國營業額及運量之市占率統計資料、原告等21家業
12 者3噸以下CFS出口營業額及運量占全國貨櫃業者3噸以下CFS
13 出口營業額及運量之市占率統計資料（本院卷三第19-23頁
14 ））、中華民國託運人協會107年7月6日陳述紀錄（外放卷第1
15 09-113頁）、陽明海運股份有限公司（下稱陽明海運公司）
16 107年10月9日陳述紀錄、新隆儲運股份有限公司103年11月2
17 6日陳述紀錄、臺陽儲運股份有限公司104年2月2日陳述紀
18 錄、台基國際物流股份有限公司104年2月9日陳述紀錄、長
19 春公司104年1月30日陳述紀錄、遠東新世紀股份有限公司10
20 7年10月23日陳述紀錄（原處分甲1卷第237-264頁）、台灣
21 省進出口商業同業公會聯合會110年8月2日陳述紀錄、台北
22 市進出口商業同業公會110年8月3日陳述紀錄（原處分甲1卷
23 第80-88頁）、前處分及原處分（原處分甲1卷第101-175頁
24 ）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：
25 (一)原處分認定原告等21家業者共同決定於103年7月間聯合恢
26 復收取系爭費用，違反公平法第15條第1項規定，並裁處原
27 告1,630萬元罰鍰，是否適法？(二)被告是否已罹於裁處權時
28 效，而不得以原處分裁處原告？

29 六、本院之判斷：

30 (一)按公平法第14條所定之聯合行為，包括事業間之「合意」與
31 「相互約束事業活動之行為」在內。如事業間於達成聯合行

01 為之「合意」後，並繼續據以為「相互約束事業活動之行
02 為」，其性質核屬繼續性之聯合行為，而非單純違法狀態之
03 繼續。故縱使於公平法修正前即實施繼續性之聯合行為，苟
04 其行為終了係在法律修正變更後，則該整體之繼續性聯合行
05 為應適用修正後公平法之規定。查原告等21家業者利用貨櫃
06 儲運協會於102年12月10日及103年2月26日召開第13屆第6次
07 及第7次理監事聯席會議之會後餐敘，達成聯合恢復收取系
08 爭費用之合意，並約定同在103年4月底5月初為公告、且自1
09 03年7月初統一收取，繼續收取至被告於105年4月22日為前
10 處分止。則本件原告等21家業者雖於公平法104年2月4日修
11 正前達成恢復收取系爭費用之合意，於公平法104年2月4日
12 修正時，該聯合行為仍繼續中，應適用104年2月4日修正後
13 之公平法(除104年6月24日增訂第47-1條、106年6月14日修
14 正第11條外，其餘均為現行之公平法規定)，合先敘明。

15 (二)次按為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，
16 促進經濟之安定與繁榮，制定有公平法（公平法第1條）。
17 公平法第4條規定：「本法所稱競爭，指2以上事業在市場上
18 以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易
19 機會之行為。」第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業
20 就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」第14條規
21 定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指具競爭關係之同一
22 產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意，共同決定
23 商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、
24 交易地區或其他相互約束事業活動之行為，而足以影響生
25 產、商品交易或服務供需之市場功能者。（第2項）前項所
26 稱其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有
27 無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。（第3項）聯合
28 行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤
29 考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之。（
30 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
31 會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行

01 為，亦為本法之聯合行為。」第15條第1項規定：「事業不得為聯合行為。但有下列情形之一，而有益於整體經濟與公共
02 利益，經申請主管機關許可者，不在此限：……」第40條
03 第1項規定：「主管機關對於違反第9條、第15條、第19條及
04 第20條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要
05 更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5千萬元以下罰鍰；屆
06 期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續
07 限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新
08 臺幣20萬元以上1億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採
09 取必要更正措施為止。」第41條規定：「前2條規定之裁處
10 權，因5年期間之經過而消滅。」可知，在同一產銷階段之
11 有競爭關係事業間，如以合意共同決定商品或服務價格、或
12 限制數量、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行
13 為，足以影響市場供需功能者，即違反公平法聯合行為之禁
14 制規定。而聯合行為之構成要件為：(1)聯合行為主體，須為
15 二以上彼此具競爭關係之同一產銷階段事業。所謂「具競爭
16 關係之事業」，指事業所提供之商品或服務，在功能、特
17 性、用途及價格條件上，對需求者而言，屬於相同價值，而
18 具有高度之替代可能性，使需求者以選擇，因而彼此在爭取
19 需求者與之交易之過程中，形成競爭關係；(2)聯合行為之基
20 礎，事業間具有契約、協議或其他方式之合意；(3)聯合行為
21 合意之內容，為共同決定商品或服務之價格、數量、技術、
22 產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動
23 之行為；(4)聯合行為之作用或效果，須足以影響生產、商品
24 交易或服務供需之市場功能。至所謂「足以」影響市場功能
25 ，係以事業合意之共同行為，客觀上會發生影響市場功能之
26 限制競爭效果之危險者，即屬之，不以實際上發生限制競爭
27 效果為必要，亦與事業是否因此獲得實際利益無涉。

28
29 (三)經查，早期交通部曾召集產官學界研討訂定營業費率表，決
30 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
31 前開費率表之上下限10%為彈性費率，各自陳報所屬港務局

01 由該局核定後實施。而多數會員於當時（83年）即有陳報
02 含系爭費用之營業費率表予港務局。被告於102年間接獲檢
03 舉進行調查，查悉原告等21家業者於103年7月前均未收取系
04 爭費用，另3噸以上之CFS出口機械使用費僅有部分業者收取
05 。原告等21家業者於102年12月10日及103年2月26日，在臺
06 北市豪園飯店，召開第6、7次理監事聯席會議（除貿聯企業
07 公司2次均未參與；欣隆倉儲及中航物流公司僅出席102年12
08 月10日會議；友聯儲運、聯興通運及中央公司僅出席103年2
09 月26日會議外，餘均有出席），渠等利用會後餐敘聚會進行
10 意見溝通，討論恢復收取系爭費用，最後形成共識決定從10
11 3年7月1日或7月初起開始收取，並於103年4月底、5月初將
12 恢復收取系爭費用之函文、公告予貨櫃儲運協會，由該協會
13 以103年4月30日函，通知輪船、船務代理、海運承攬運送
14 業、託運人、報關、進出口及汽車貨櫃貨運等相關單位，表
15 達「本倉儲業者將自103年7月1日起恢復收取CFS出口貨物進
16 倉機械使用費，並檢附各貨櫃場恢復收取之函文或公告予該
17 等公（協）會，俾會員順利恢復收取等情，有卷附臺北市進
18 出口商業同業公會等單位申請調查函、貨櫃儲運協會102年1
19 2月10日、103年2月26日第6、7次理監事聯席會議紀錄、原
20 告等業者公告及函文、負責人陳述紀錄、營業費率表、貨櫃
21 儲運協會103年4月30日函等件足稽。衡諸原告等21家業者貨
22 櫃儲運協會會員，均有經營貨櫃集散站業務，屬公平法第2
23 條第1款所稱「公司」，為該條所稱之事業。又原告等21家
24 業者因考量資訊系統建置、公告期間等前置作業所需時間，
25 認為103年7月為較為可行之時間，因此形成共識並由貨櫃儲
26 運協會轉達其他會員知悉，此亦有貨櫃儲運協會代理人（前
27 處分甲2卷第576-578頁）及多家貨櫃業者代理人陳述在案
28 （詳前處分甲卷）。是渠等行為事實上已導致原告、新隆儲
29 運、高鳳物流、臺陽儲運、中國貨櫃、國成物流、臺北港貨
30 櫃、友聯儲運、環球倉儲、長春貨櫃、弘貿貨櫃、聯興通運
31 及中央貨櫃等13家業者於103年7月1日恢復收取；中航物流

01 及貿聯公司於7月3日恢復收取；台基物流、中華貿易及亞太
02 物流公司則於7月7日恢復收取；東亞倉儲公司為7月8日；大
03 三鴻貨櫃公司為7月10日；欣隆儲運公司為7月15日。至於收
04 費方式，僅中央貨櫃公司1家貨櫃場對系爭費用以每計費噸5
05 0元計收，其餘20家業者則以每計費噸55元計收，此有貨櫃
06 儲運協會103年4月30日函及檢附各貨櫃場恢復收取函文、公
07 告等資料附於前處分卷可查。足見原告等21家業者除有透過
08 聚餐為訊息交換意思聯絡之事實，亦具有外觀行為之一致
09 性。而原告等21家業者為彼此具競爭關係之事業，屬於公平
10 法第14條所定聯合行為之主體；其等以協議之合意方式，共
11 同決定恢復收取系爭費用，以相互約束事業活動，堪以認
12 定。

13 (四)又按事業之聯合行為以足以影響市場功能者為限，始為公平
14 法所稱並禁止之聯合行為，此觀諸公平法第14條第1項規定
15 即明，至於如何確定事業行為足以影響市場功能，則涉及市
16 場範圍之界定。公平法對於聯合行為所稱「足以影響市場功
17 能」，其「市場」究何所指及應如何界定雖無規定，惟同法
18 第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一定之商品或
19 服務，從事競爭之區域或範圍。」而被告為使相關市場界定
20 標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，於104年3月6日
21 發布「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」（下
22 稱行為時市場界定處理原則），其第3點規定：「需求替代
23 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
24 務特性考量供給替代。本會從產品市場及地理市場二面向界
25 定相關市場範圍；另得視具體個案，衡量時間因素對於相關
26 市場範圍之影響。」其中產品市場是指在功能、特性、用途
27 或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所
28 構成之範圍。地理市場是指事業提供之特定商品或服務，交
29 易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍
30 （同原則第2點第4、5項參照）。需求替代，是指事業調整
31 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

01 品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。供給替代則是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（同原則第2點第2、3項參照）。經核與公平法之立法意旨無違，自得為被告受理案件為市場界定時之判斷原則。可知，聯合行為相關市場係指事業提供商品或服務並從事競爭之範圍，可從產品市場及地理市場二方面加以判斷：

09 1.就本件之「產品市場」而言：

10 (1)聯合行為「合意內容之標的」與「產品市場」係屬不同概念
11 ，不應混淆。公平法所稱之「市場」，並非單純指一些具有
12 相同特徵的產品或服務之集合（例如單一收費項目之集合）
13 ，而是指事業就其所提供之產品或服務，是否會對彼此之競爭產生限制所構成之範圍。至聯合行為所合意之標的，往往
14 僅是行為人本身業務經營範疇內眾多收費項目中之一項或數
15 項。易言之，個別收費項目通常僅係其「整體服務」內容之
16 一環，而非全部，行為人亦非僅以此單一收費項目從事競爭
17 ，因此合意內容之標的與行為人業務經營範疇所處的產品市
18 場係屬不同概念，不應逕劃為等號，先予敘明。

20 (2)所謂「產品市場」，係指在功能、特性、用途或價格條件上
21 ，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍，
22 已如前述。又依「行為時市場界定處理原則」第4點規定：
23 「本會依前點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行
24 界定產品市場時，得考量下列因素：(一)產品價格變化。(二)產
25 品特性及其用途。(三)產品間曾經出現替代關係之情形。(四)交
26 易相對人在不同產品間之轉換成本大小。(五)產品價格調整時
27 ，交易相對人因價格變化而移轉購買之程度。(六)交易相對人
28 及競爭事業對於產品間替代關係之看法。(七)相關法規或行政
29 規則之規定。(八)其他與產品市場界定相關之事證。」

30 (3)原告等21家業者均係經營貨櫃集散站之業者，其等經營貨櫃
31 集散站業務，應具備有關文書，申請航政機關核轉主管機關

01 許可及核發許可證，並向海關登記後，始得營業（航業法第
02 44條參照），而貨櫃集散站業務為貨櫃貨物之儲存、裝櫃、
03 拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物之集中、分散，並得兼營進口
04 、出口、轉口與保稅倉庫及其他經主管機關核准與貨櫃集散
05 站有關之業務（行為時貨櫃集散站經營業管理規則第2條參
06 照），與一般物流倉儲業所提供之單純倉儲服務不同。又因
07 貨櫃集散站業者，其營業費率之訂定及變更，均應報請航政
08 機關備查（航業法第46條、第58條參照）；且因經航港局登
09 記之貨櫃集散站業者，係採自主管理之方式，即由該等業者
10 所裝載之貨櫃得直接裝船出口，此與未經航港局登記之業者
11 ，其裝載之貨櫃須先經海關查驗後始得裝船出口，亦屬有別
12 。顯見經航港局登記之貨櫃集散站業者與未經航港局登記之
13 貨櫃集散站業者或一般物流倉儲業者間，其等所提供之服務
14 特性不同。且衡諸常情，該特性差異勢將大幅增加交易相對
15 人在不同服務間之轉換成本，經航港局登記之貨櫃集散站業
16 者縱恢復收取系爭費用，交易相對人因而移轉購買之程度不
17 高。易言之，經航港局登記之貨櫃集散站業者與未經航港局
18 登記之貨櫃集散站業者或一般物流倉儲業者所提供之服務，
19 在功能、特性及價格條件上，欠缺高度需求替代性，難認屬
20 相同之「產品市場」。是自原告之交易相對人（即貨主、船
21 舶運送業及海運承攬運送業）而言，海運貨櫃貨物出口之需
22 求，與一般物流倉儲業所提供之倉儲服務不同，本件應以「
23 合法（登記）貨櫃集散服務」為服務市場，不包括「倉儲服
24 務」，而依被告於前處分作成前，函詢航港局所提供之資料
25 可知，登記經管之貨櫃集散站有41站，共31家業者（原處分
26 甲1卷第156頁）。

27 (4)就交易相對人之需求替代面審酌：

28 依被告訂定之前揭行為時市場界定處理原則第2點第2款、第
29 3點第1項規定，在界定產品市場時，應考量相關市場交易相
30 對人之需求替代性為主。是本件於界定產品市場時，主要應
31 審視原告之交易相對人，即貨主、海運承攬運送業者及船舶

01 運送業者等之出口貨物需求及作業流程特性。原告等21家業
02 者共同決定恢復收取之系爭費用，係交易相對人為出口貨物
03 須負擔出口貨物進倉使用堆高機搬運所生費用，屬貨櫃集散
04 站出口倉庫業務之一環。一般而言，當貨主有出口貨物需求
05 時，通常是貨主與船舶運送業者或海運承攬運送業者簽約，
06 將貨物送入船舶運送業者或海運承攬運送業者指定之貨櫃，
07 由貨櫃集散站業者提供卸貨、點收、存倉、裝（併）櫃、拖
08 車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等服務，並產生裝
09 卸搬運使用機械費、貨物倉租、裝櫃費、場內拖車使用費、
10 貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等費用，該等費用分別由貨主、船
11 舶運送業者或海運承攬運送業者負擔。而「3噸以上」或「3
12 噸以下」CFS出口機械使用費，對交易相對人而言，僅為滿
13 足該次出口貨物需求使用貨櫃集散服務中眾多費用之一。貨
14 主、船舶運送業者及海運承攬運送業者實際上均透過貨櫃集
15 散站經營業者提供之「整體貨櫃集散服務」來滿足其貨櫃貨
16 物進出口之需求。申言之，若有以外銷為主或出口多樣性產
17 品之貨主，不僅出口商品種類眾多、出口次數頻繁，且每次
18 出口之買方、出口商品類別、出口量、地點，乃至於貨物交
19 期均有所不同，貨主透過貨櫃集散站經營業者提供之「整體
20 貨櫃集散服務」滿足其每次不同重量貨櫃貨物出口之需求，
21 實務上難以出現交易相對人將同一批出口貨物分別交由不同
22 之貨櫃集散站經營業者，個別提供單項或部分「貨櫃裝卸費
23 之貨櫃集散服務」、「裝拆櫃費之貨櫃集散服務」、「裝卸
24 搬運使用機械費之貨櫃集散服務」等服務之情形，顯然各業
25 者營業費率表上單一收費項目或單一規格尚不能滿足貨主貨
26 櫃貨物出口需求，故本件產品市場不宜再進一步界定成「不
27 同收費項目及不同計費噸數之貨櫃集散服務」市場。蓋貨主
28 真正需求者，在於該批貨櫃貨物進站至出口之一站式貨櫃集
29 散服務，貨主交易成本應視交易實況合計各項費用項目後加
30 以評估，尚無法僅以3噸以上或3噸以下出口貨物單項表定系
31 爭費用衡量比較，故在出口貨物作業流程產生眾多費用中，

01 若僅以3噸以下或3噸以上貨物細分本案產品市場，將無法真
02 實反映原告等21家貨櫃集散站經營業者係以貨物進站到裝船
03 出口之「整體貨櫃集散服務」彼此競爭之事實。再以出口作
04 業流程觀察，貨主出口貨物重量乃視每次訂單需求而定，費
05 用究應如何計費，係依當次買方訂單上之出口貨物重量計算
06 ，當次出口時貨物一經測定重量，即會依該重量落於各貨櫃
07 場業者之相對應訂價區間計費，不會改以其他重量區間計費
08 。因此貨主有可能支付各種噸數相對應之系爭費用，以滿足
09 其「整體貨櫃集散服務」需求。

10 (5)就原告等貨櫃業者之服務內容及供給替代面審酌：

11 依被告訂定之前揭行為時市場界定處理原則第2點第3款規定
12 ，供給替代係指事業調整特定商品價格或服務報酬時，競爭
13 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
14 代該特定商品或服務之情形。是以，只要供給者在無須支付
15 高額額外成本和負擔高風險下，能在短時間內調整其生產設
16 備轉而生產該產品，就可能因此構成事業彼此競爭的限制。
17 本件原告等21家業者均為獲得許可而經營之貨櫃集散站業者
18 ，渠等依行為時貨櫃集散站經營業管理規則第2條規定，經
19 營貨櫃貨物之儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物之
20 集中、分散等業務，並得兼營進口、出口、轉口與保稅倉庫
21 及其他經主管機關核准與貨櫃集散站有關之業務等。原告等
22 21家業者依其等營業費率表可收取之費用，包括貨櫃裝卸費
23 、裝拆櫃費、裝卸搬運使用機械費、海關標售貨物出倉裝車
24 費、驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場租、
25 冷凍貨櫃供電費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費等12大項（
26 原處分甲1卷第72-73頁），分別由貨主或船舶運送業者負擔
27 。CFS出口機械使用費是出口貨物進倉使用堆高機搬運所產
28 之費用，故貨物運量大小僅是各貨櫃業者依貨主出口貨物噸
29 數或經營狀況所為之區別訂價行為，並非其服務內容本質有
30 所不同，如依照各貨櫃場業者營業費率表所載費用項目細分
31 本件產品市場，將形成每一收費項目或每一種規格切割為不

01 同產品市場之不合理結果。是原告主張本件產品市場應以提供
02 供3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務市場為產品市場云云
03 顯有違貨櫃貨物進站至出口之一站式貨櫃集散服務之實務
04 運作，亦違反更一審確定判決之意旨，要無足採。

05 (6)綜上，本件應以貨櫃集散服務市場為產品市場。

06 2.就本件之「地理市場」而言：

07 (1)按所謂「地理市場」，係指事業提供之特定商品或服務，交
08 易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍
09 已如前述。又依行為時市場界定處理原則第5點規定：「
10 本會依第3點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行
11 界定地理市場時，得考量下列因素：(一)不同區域間產品價
12 格變化及運輸成本大小。(二)產品特性及其用途。(三)交易
13 相對人在不同區域購買產品之交易成本大小。(四)交易相對
14 人對產品獲取之便利性。(五)交易相對人在產品價格調整時
15 選擇至不同區域購買之情況。(六)交易相對人及競爭事業
16 對於產品區域間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則
17 之規定。(八)其他與地理市場界定相關之事證。」

18 (2)臺灣具有四面環海、地型狹小、陸路運輸交通便捷，實務上
19 出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上基隆、南下高雄均屬便利
20 並形成貨櫃南北轉運之普遍現象，此由原告提供貨櫃集散
21 服務之交易相對人，並不限於其經營據點所在地或其相鄰區
22 域，尚包含經營據點或相鄰地區以外之貨主，由北至南包括
23 基隆（如編號399等）、臺北市（如編號5等）、新北市（如
24 編號10等）、桃園（如編號48等）、宜蘭（如編號65等）、
25 新竹（如編號68等）、苗栗（如編號225等）、臺中（如編
26 號93等）、花蓮（如編號333等）、南投（如編號270等）、
27 彰化（如編號78等）、雲林（如編號61等）、嘉義（如編號
28 1155等）、臺南（如編號133等）、高雄（如編號267等）及
29 屏東（如編號1867）等縣市之貨主可證，有卷附財政部關務
30 署105年8月30日函及所附貨主清單資料附卷可參（外放卷第
31 73-104頁）。由是可知，貨櫃南北轉運之現象確實存在，全

01 國各地貨主如有貨物出口需求，視船期安排等因素，除可將
02 該出口貨物運送至所在地區或鄰近地區之貨櫃場外，亦可能
03 將其送往所在地以外之貨櫃場，並由該貨櫃場業者提供從進
04 站到出口之一站式貨櫃集散服務。且航業法及行為時貨櫃集
05 散站經營業管理規則等法規，亦未限制貨櫃集散站業者不得
06 承攬其貨櫃集散站所在地區以外之貨物進行出口裝併櫃作業
07 ，亦即貨櫃集散站經營業者不僅得對於所在地區之貨主、船
08 舶運送業者及海運承攬運送業者提供服務，更可跨區提供交
09 易相對人貨櫃集散服務，此參之陽明海運公司人員陳述：「
10 依本公司實務運作經驗，船舶運送業者攬貨來源來自全國各
11 地，貨主交貨最重視交貨期限內順利送達買方，只要船期安
12 排符合貨主交貨日期之需求即可，不會特別指定在哪一出口
13 港口，所以對貨主而言，其每次出貨地點都是在洽詢船舶運
14 送業後，依據船舶運送業船期安排之停靠地點及其指定之貨
15 櫃場運送貨物，非一定要在哪一個港口出港，亦非一定要在
16 貨物所在地區之貨櫃場裝櫃出口，亦非每次出貨地點均為同
17 一地區，其出口對象亦非均為同一國家、同一航線，故貨主
18 所在地之貨物通常會因配合船期安排之故，而將貨物送往所
19 在地區以外之地方出口，因此，貨物北貨南運、南貨北送、
20 中貨南北運之情形，普遍存在於海運進出口貿易實務運作。
21 」等語即明（原處分甲1卷第239-240頁）。

22 (3)又交易相對人出口貨物主要係依據航線需求、船期安排及船
23 舶靠泊碼頭等因素，而將貨櫃貨物送往基隆港、臺中港或高
24 雄港出口。不論貨櫃貨物出口至歐洲、美洲、亞洲、非洲等
25 地，只要船舶運送業者提供之海運運輸服務可將其商品在交
26 貨期限內順利送達買方，貨主通常不會特別指定貨櫃貨物出
27 口港。加以我國陸路運輸便捷，貨物南北轉運為常態，貨主
28 透過比價很容易可以選擇、轉換至各區域之船舶運送業者及
29 海運承攬運送業者，以滿足其貨物出口之需求。而全國各地
30 之船舶運送業或海運承攬運送業，則在全國各地與其簽約之
31 眾多貨櫃集散站業者中，選擇較優惠價格之業者與其交易。

01 貨櫃集散站業者既屬於貨主貨物出口需求供應鏈之一環，就
02 其所提供之貨櫃集散服務，會以有利價格爭取與來自於全國
03 各地之貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者進行交易，
04 此參中華民國託運人協會承辦人之陳述紀錄自明（外放卷第
05 109-113頁）。而陽明海運公司人員及貨主遠東新世紀股份
06 有限公司（下稱遠東新世紀公司）人員亦均有相同之陳述，
07 陽明海運公司人員表示：「從海運進出口實務來看，貨櫃場
08 所提供之貨櫃集散服務，係提供來自全國各地之貨櫃、貨物
09 集散服務，其服務具有高度同質性，而具替代性，而船舶運
10 送業者(含本公司)在全國都有合作之貨櫃場，可以很容易的
11 依船舶停靠地選擇到不同貨櫃場交易，而不受區域之限制。
12 又貨櫃場倘調漲部分費用，船舶運送業者可以很容易地改找
13 另外配合之貨櫃場進行交易。但是否會因其中一項費用調漲
14 而轉與其他貨櫃場交易，仍須視調漲之幅度、不同貨櫃場間
15 之最終交易價格及服務品質與長期之合作商誼作全面之比較
16 後，才會決定是否轉換。」等語（原處分甲1卷第240頁，10
17 7年10月9日陳述紀錄）、遠東新世紀公司人員表示：「對本
18 公司而言，出口貨物最終在多方議價、比價後，會選擇整體
19 出口價格較為優惠之業者出貨……，其就可以透過比價方式
20 (比最終之出口成本)很容易的選擇及轉換至不同之船舶運送
21 業者以滿足其貨櫃貨物出口之需求，而不受北部、中部及南
22 部區域之限制。」、「本公司貨物出口至歐洲、美洲、亞
23 洲、非洲等地，只要船舶運送業者提供之海運運輸服務可將
24 本公司商品在交貨期限內順利送達買方，不會特別指定須在
25 基隆港、臺中港或高雄港出口。對貨主而言，係依據船舶運
26 送業船期安排之停靠地點或其鄰近之貨櫃場運送貨物，非一
27 一定要在哪一個港口出口，亦非一定要在貨物所在地區之貨櫃
28 場裝櫃出口，亦非每次出貨地點均為同一地區，且本公司出
29 口對象亦非均為同一國家、同一航線，故本公司貨物通常會
30 因配合船期安排之故，而將貨物送往所在地區以外之地方出
31 口，因此，對貨主而言，貨物北貨南運、南貨北送、中貨南

01 北運，主要係因應出口需求及實務運作而生」。」等語可明
02 (原處分甲1卷第262頁，107年10月23日陳述紀錄)。

03 (4)再參諸多家貨櫃集散站經營業者均表示：因市場競爭激烈，
04 倘單一業者欲獨自調漲CFS出口機械使用費，貨主可輕易轉
05 與其他貨櫃場交易，故個別業者很難單獨調漲費用，因此利
06 用貨櫃儲運協會召開會議後餐敘時間，討論共同恢復收取系
07 爭費用等語，此有弘貿貨櫃公司、中央倉儲公司、臺陽儲運
08 公司、新隆儲運公司之代理人之陳述紀錄可按(前處分甲1
09 卷第259-263、294-297頁、原處分甲1卷第245-249、242-24
10 4頁)。足證貨櫃集散站業者確因調漲貨櫃集散服務中部分
11 服務項目費用，交易相對人會轉與其他業者進行交易之情事
12 ，交易相對人可轉換之交易對象並不限於原交易貨櫃集散站
13 相鄰區域之業者。至原告主張系爭費用比例低，不會影響到
14 貨主交易決定云云，徵諸上開4家公司代理人之陳述，其主
15 張，自難採取。

16 (5)綜上，原告及其他貨櫃業者提供「貨櫃集散服務」交易之地
17 理區域應屬於「全國性」之交易，而非「地區性」之交易。

18 (五)有關足以影響市場功能部分：

19 1.按聯合行為係相互約束事業活動，以達限制競爭之目的，故
20 就其效果而言，自須足以影響生產、商品交易或服務供需之
21 市場功能。所謂「足以」影響市場功能，解釋上僅需事業所
22 為之共同行為，在客觀上有影響市場供需功能之危險為已足
23 ，非以市場供需功能實際受到影響為必要。而關於「足以影
24 響市場功能」此要件之判斷，外國立法例或競爭法理論容有
25 不同，惟於具體個案之認定，不外乎採取市場占有率之「量
26 的標準」，以及限制競爭手段對競爭秩序妨礙程度之「質的
27 標準」。倘參與聯合行為事業之市場占有率在一定比例以下
28 者，原則上推定該聯合行為應不致足以影響市場功能(此即
29 「量的標準」或稱「微量原則」)；惟若聯合行為內容涉及
30 約定價格，區分市場、減少產能、限制交易對象或聯合漲價
31 等「核心卡特爾」(hard-core cartel)，因該等行為本質上

01 對市場競爭具有高度危害性，則不論市場占有率如何，即可
02 視為足以影響市場功能（此即「質的標準」）。而因社會及
03 經濟之變化演進，各式經濟活動及事業間合作態樣亦隨之日
04 新月異，勢難針對各類行為態樣一一規範，故公平法第14條
05 規定，同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影
06 響市場供需功能」，立法者係將此一不確定法律概念之規範
07 ，交由被告依該違法聯合行為之時空背景、市場情況、產業
08 特性及個案實際情形等而為解釋適用。依此，被告行使法律
09 賦予之職權，經綜合參酌現今社經環境、多年執行公平法之
10 經驗及國外相關見解，就事業之聯合行為是否「足以影響市
11 場供需功能」，兼採「量的標準」與「質的標準」之判斷標
12 準，倘參與聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原
13 則上推定其不足以影響市場供需功能；但事業聯合行為之內
14 容，涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地
15 區等核心競爭參數之限制者，無論違法事業之市場占有率高
16 低，均認該等聯合行為足以影響市場供需功能。嗣並以105
17 年3月1日公法字第10515600941號解釋令核釋：「有關公平
18 交易法第14條規定，參與聯合行為之事業，於相關市場之市
19 場占有率總和未達10%者，推定不足以影響生產、商品交易
20 或服務供需之市場功能；但事業之聯合行為係以限制商品或
21 服務之價格、數量、交易對象或交易地區為主要內容者，不
22 在此限。」而就何謂「足以影響市場供需功能」作成解釋性
23 之行政規則，以供所屬公務員認定事實、執行法律之依據，
24 依上開說明，符合立法目的且未逾越母法之限度，依司法院
25 釋字第287號解釋意旨，應自法規生效日起有其適用。

26 2.經查，原告等21家業者均有經營貨櫃集散站業務，屬同一產
27 銷階段之水平競爭關係者，渠等為免單獨恢復收取系爭費用
28 導致交易機會之流失，透過貨櫃儲運協會餐敘時機，彼此就
29 恢復收取系爭費用之訊息進行意思聯絡，形成恢復收取之共
30 識，並透過該協會通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、
31 託運人、報關、進出口、汽車貨櫃貨運等相關公（協）會，

01 以達各貨櫃廠一致於103年7月恢復收取之目的，並藉此降低
02 任一家單獨恢復收費之競爭風險，達成各貨櫃場一致恢復收
03 取之結果，該行為已降低貨櫃集散服務市場內，貨櫃場間以
04 較有利之價格、品質、服務爭取交易相對人之誘因，影響市
05 場功能，且其等所為聯合行為內容涉及共同恢復收取系爭費
06 用之核心競爭參數之限制，亦即，限制價格之自由形成，本
07 質上對市場競爭具有高度危害，依上述「質的標準」，即可
08 認為足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能；況且，參與
09 聯合行為之貨櫃儲運協會會員21家，已占全國業者之6成以
10 上，倘以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市場占
11 有率，前等21家業者亦占全國營業額及運量之8成以上（外
12 放卷第23頁），超過上述「量的標準」之上限；易言之，本
13 案聯合行為依「量的標準」或「質的標準」，均可認足以影
14 響我國貨櫃集散服務市場之供需功能，已合致公平法第14條
15 規定聯合行為之構成要件。又對交易相對人而言，無論貨櫃
16 集散站經營業者是否收取系爭費用，其最重視者為交貨期限
17 內順利送達買方，是其安排出貨自會先行安排符合貨主交貨
18 日期之船期、航期；而航線、航期、停泊港口等係屬於船舶
19 運送業之業務範圍（航業法第13條參照），船舶運送業與貨
20 櫃集散站經營業自非屬水平競爭之同業，足徵航線、航期、
21 停泊港口、當地法令規定等因素造成之運費成本變動，係影
22 響船舶運送業服務市場之供需功能，非屬影響「貨櫃集散服
23 務」供需之市場功能之關鍵因素，亦即，航線、航期、停泊
24 港口、當地法令規定等並非原告等21家業者聯合決定恢復收
25 取系爭費用是否足以影響市場供需功能所須考量之因素。準
26 此，被告核認原告違反公平法第15條第1項聯合行為之禁制
27 規定，所作成之原處分，於法並無違誤。

28 (六)有關原處分裁罰部分：

- 29 1.行政機關在法令授權裁量之範圍內，依據個案情況自主決定
30 其法律效果，在授權範圍內、非恣意濫權的裁量決定，屬於
31 行政機關之自主決定空間。按行政罰法第18條第1項規定：

01 「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、
02 所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處
03 罰者之資力。」次按公平法第40條第1項規定：「主管機關
04 對於違反第9條、第15條、第19條及第20條規定之事業，得
05 限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺
06 幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其
07 行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其
08 行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣20萬元以上1億
09 元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為
10 止。」公平法施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，
11 應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、
12 目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程
13 度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行
14 為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六
15 、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後
16 改正情形及配合調查等態度。」從而，被告依公平法第40條
17 第1項規定之法定罰鍰10萬元以上至5,000萬元以下之範圍內
18 為本件裁處，係屬被告行政裁量之權限，且對於適用該規定
19 裁處罰鍰之案件，被告係依公平法施行細則第36條規定審
20 酌。

21 2.查被告依更一審確定判決撤銷意旨，重以系爭費用作為裁罰
22 依據，遂以109年9月15日公服字第1091260560號函請原告提
23 供103年7月至105年4月3噸以上、以下出口機械使用費之運
24 量及營業額（本院卷二第259-260頁），原告則以109年10月
25 14日（2020）儲運營一字第002號函檢送上開資料（本院卷
26 二第263-265頁）。觀諸原告所提出之103年7月至105年4月
27 出口機械使用費與營業額、比例統計，系爭費用之違法利益
28 所得高達6,400萬6,251元，被告僅計算原告103年7月至104
29 年6月「汐止貨櫃場及桃園貨櫃場」（不含臺中貨櫃場，此
30 詳乙證30-33，本院卷二第251-265頁）系爭費用之違法所得
31 利益為3,621萬2,246元，並考量系爭違法聯合行為係屬核心

01 惡質「價格聯合」（即共同決定於103年7月間聯合恢復收取
02 系爭費用）、原告市場規模、地位與經營狀況約16億元、位
03 居「貨櫃集散服務」市場地位第1名，此有103年度全國31家
04 貨櫃集散站經營業者之市場占有率統計表及103年7月至104
05 年6月（違法所得利益期間）系爭費用市占率（營業額及運
06 量）（外放卷第23-25、41頁）在卷足佐，且主導並參與系
07 爭聯合行為程度高、違法後懊悔實據及配合調查態度等情狀
08 後，在公平法第40條第1項規定得裁罰額度範圍內予以處分
09 原告1,630萬元罰鍰，且於原處分理由欄內論列裁量審酌因
10 素，堪認已充分審酌一切情狀所為之合義務性裁量，且裁量
11 範圍符合法律之授權，並無裁量瑕疵情事，尚屬合法允當，
12 難認有違比例原則、裁量濫用之情事。原告主張原處分裁罰
13 之裁量不符比例原則，即無足取。

14 (七)被告作成原處分時，其裁處權並未罹於時效而消滅。

15 1.按公平法第41條規定：「前2條規定之裁處權，因5年期間之
16 經過而消滅。」次按行政罰法第27條第4項規定：「行政罰
17 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
18 處者，第1項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」由於前
19 揭公平法第41條並未對行政罰於救濟程序經撤銷後，其裁處
20 權時效如何計算別有規定，參酌行政罰法第1條規定，自應
21 回歸適用一般總則性之行政罰法第27條第4項規定。

22 2.查原告等21家貨櫃場業者共同決定於103年7月間聯合恢復收
23 取系爭費用之行為，經被告調查認定該當於公平法第14條第
24 1項規定之聯合行為，乃於105年4月22日作成前處分，未罹
25 於5年裁處權時效。嗣前處分經本院更一審判決撤銷確定而
26 失其規制效力，是就系爭違法之聯合行為被告如認為有另為
27 裁處之必要時，自得依職權調查證據後進行裁處，而裁處權
28 時效依前揭規定，應自前處分被撤銷確定之日起算。前處分
29 關於原告部分經本院於109年3月12日以更一審判決撤銷前處
30 分，嗣並因被告未提起上訴而確定在案，被告裁處權自109
31 年3月12日後之斯時起算，則被告於110年11月19日作成原處

01 分，顯然未逾越5年之裁處權期間，於法核無違誤。原告主
02 張被告認定原告等21家業者之系爭聯合行為違法期間103年7
03 月起至105年4月止，則被告於110年11月19日作成原處分
04 時，其裁處權時間已罹於5年時效而消滅，原處分違法云
05 云，自不足採。

06 3.至原告主張行政罰法第27條第4項所規定之「須另為裁處
07 者」，依行政法之體系解釋、學者及行政法院64年11月份庭
08 長評事聯席會議決議，均認為必須以法院於主文有命行政機
09 關另為合法處分或於判決理由中言明責令行政機關調查後另
10 為適法處分，而更一審確定判決並未諭知被告應另行調查或
11 另為裁處，自不適用行政罰法第27條第4項而得使裁處權重
12 新計算時效云云，惟查，上揭行政罰法第27條第4項明文規
13 定行政罰之裁處因行政訴訟經撤銷而「須另為裁處」，裁處
14 權時效重新計算。而更一審確定判決已說明若係價格成本因
15 素決定貨主之選擇，是否仍足以影響市場功能，被告未詳予
16 調查審究；關於裁罰金額的考量，應區分3噸以下及3噸以上
17 之CFS出口使用機械費，原告提供的資料未予區分，以之作
18 為裁罰金額之依據，難謂允當等語(見107訴更一41判決第5
19 2、60頁)。被告據此撤銷意旨，重新調查，另作成原處分，
20 符合行政罰法第27條第4項裁處權時效重新計算之規定，原
21 告以此指摘原處分違誤，並非有據。又行政法院64年11月份
22 庭長評事聯席會議決議係就行政法院判決主文如將原處分撤
23 銷後，並責由行政機關另行處分時，應否在主文內載明所為
24 之決議，與行政罰法第27條第4項規定無涉，原告援引該決
25 議，據以指摘原處分違法，洵難憑採。

26 (八)原告雖復主張被告所為之前處分經救濟程序確定撤銷，被告
27 如認前處分無誤，自應對更一審判決提起上訴，甚至循再審
28 程序救濟，被告捨此不為，卻另作同一處分(即原處分)，
29 原處分明顯違背確定判決效力，有違訴訟經濟原則及依法行
30 政原則，破壞法秩序邏輯一貫性云云。惟按「(第1項)撤銷
31 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

01 效力。(第2項)原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處
02 分或決定者，應依判決意旨為之。(第3項)前2項判決，如係
03 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
04 束，不得為相左或歧異之決定或處分。」為行政訴訟法第21
05 6條第1項至第3項所明定。而「行政法院所為撤銷原決定及
06 原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告機
07 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
08 調查事證。倘依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法
09 規並無錯誤，雖得維持已撤銷之前處分見解；若行政法院所
10 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
11 違誤時，該管機關即應受行政法院判決之拘束。」亦經司法
12 院釋字第368號解釋在案。準此，行政法院所為撤銷原決定
13 及原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告
14 機關調查事證後另為處分者，該機關依判決意旨或本於職權
15 再調查事證，倘依調查結果重為認定之事實，認前處分適用
16 法規並無錯誤，而維持已撤銷之前決定之見解者，於法即無
17 違誤；如係指摘原決定及處分之法律見解有違誤者，該管機
18 關即應受行政法院判決所示法律見解之拘束，不得違背。茲
19 查更一審判決對於原告等21家業者為彼此具競爭關係之事
20 業，屬於公平法第14條所定聯合行為之主體；其等以協議之
21 合意方式，共同決定收取系爭費用，以相互約束事業活動，
22 構成聯合行為，並就本件產品市場界定為「貨櫃集散服務」
23 市場，地理市場界定為「全國」均已認定在案。惟對系爭聯
24 合行為是否足以影響商品交易或服務供需之市場功能，則認
25 為：「原告21業者恢復收取系爭費用（55元），僅屬產品市
26 場即貨櫃集散服務所繳費用之一小部分，因為一次航程，必
27 會支付多項費用，並非選擇支付，因此除前述『質』、
28 『量』之考量外，仍應在前述所界定之地理市場及產品市場
29 下，評估其市場力量。蓋本件貨櫃業者之營業範圍遍及全
30 國，已如前述，倘係因航線、航期、停泊港口、當地法令規
31 定等因素，不得不然或受影響極大，因此選擇非屬其區域內

01 之貨櫃業者，則恢復收取系爭費用之價格因素，對於貨主之
02 選擇結果並無因果關係，核無足以影響市場功能之情事。另
03 若非上開航線、航期等因素，而係價格成本因素決定貨主之
04 選擇，則為滿足貨主出口貨物集散服務需求，本件聯合行為
05 所收取之系爭費用，在所有前述應繳費用中，占有多少比
06 例？此部分營業額占CFS出口運量總營業額之比例若干？其
07 在上開費用未變，而移動貨櫃場所增加運費、時間、保險費
08 、風險等成本下，是否仍具有足以影響生產、商品交易或服
09 務供需之市場功能，誠有可疑，被告所為原處分未詳予調查
10 審究，遽認原告等21業者有違公平法第15條第1項規定，並
11 命原告自本處分書送達之次日起，應立即停止上開違法行
12 為，似屬速斷，自有違誤。」、「惟公平法施行細則第36條
13 第4款及行政罰法第18條第1項所定『因違法行為所得利
14 益』，自法條文義觀之，自限於因『違法行為』所獲取之利
15 益，且違法行為與利益取得之間，具有直接之因果關係存
16 在，自不待言。且行政罰制裁之目的在於剝奪違規行為所
17 取得之經濟上利益，亦即應返還其『不當得利』，以回復合法
18 之利益狀態，禁止從事違規行為獲得獎賞，以符合責罰相當
19 性原則及衡平正義之要求，自不包含合法行為所得之利益，
20 其理至明。本件原告遭裁罰之系爭處分書，其主文第1項載
21 明『被處分人等共同決定於103年7月間聯合恢復收取3噸以
22 下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費，為相互約束事業活動
23 之行為，足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平
24 交易法第15條第1項規定。』，顯見被告自始以『3噸以下CF
25 S出口機械使用費』之聯合行為，違反公平法第15條第1項所
26 定聯合行為其調查及審酌之範圍。據此，『3噸以上CFS出口
27 機械使用費』即非處分之對象，被告依原告所提『103年7月
28 至104年8月出口CFS總運量及實際收取CFS出口貨物裝卸搬運
29 機械使用費金額』之函文，將所有CFS出口貨物之機械使用
30 費予以計算，並未區分『3噸以下』及『3噸以上』之CFS出

01 口使用機械費。準此，原處分（按指：前處分）一方面認定
02 原告等21業者『相互約束3噸以下CFS出口貨物機械使用費
03 』而違反公平法第15條第1項規定之聯合行為，另一方面於
04 裁罰時，卻又將非屬裁罰對象之『3噸以上CFS出口機械使用
05 費』之收取，做為裁罰金額之依據（蓋有業者之總營業額高
06 ，但經營3噸以下貨櫃之營業額少，反之亦然），其處分自
07 有裁量濫用之違法情事，難謂允當。」等語（見該判決第51
08 -52、59-60頁），足見更一審判決係對原告等21家業者之共
09 同決定恢復收取系爭費用之聯合行為，是否具有足以影響生
10 產、商品交易或服務供需之市場功能等事實，認為被告未詳
11 予調查審究，及將「3噸以上CFS出口機械使用費」之收取，
12 併同作為裁罰金額之依據，均有欠允當。而觀諸被告接獲更
13 一審確定判決後，遂續行調查事證，如赴台北市進出口公會
14 及臺灣省進出口商業同業公會進行調查等，並分別就「價格
15 卡特爾」、「質的標準」與「量的標準」予以衡量，仍認定
16 系爭聯合行為已足以影響「貨櫃集散服務」市場供需，及函
17 請原告等21家業者提供與前處分相同期間「103年7月起至10
18 4年6月」所收之系爭費用總額，以重新計算原告等21家業者
19 之「因違法行為所得利益」，併審酌系爭聯合行為對貨櫃集
20 散服務市場危害程度等，及更一審判決所肯認之裁量事項
21 ，重為本案裁罰金額之裁量等情，堪認被告係依據更一審判
22 決上開指摘之意旨，本於職權再為調查事證，且依調查結果
23 重為認定之事實，作成原處分，揆諸前揭司法院釋字第368
24 號解釋意旨，於法洵無違誤，難認原處分有違反行政訴訟法
25 第216條之規定。原告主張，核無足採。至原告主張更一審
26 確定判決認定原告無聯合行為云云，然更一審確定判決業已
27 於判決理由中詳述原告確實有與其他貨櫃業者有聯合行為之
28 合意而構成聯合行為，此觀該判決事實及理由欄伍、本院之
29 判斷：三、（一）（二）（三）（四）所載即明（見該判決第
30 26-35頁）。原告主張容有誤解，自不足採。

01 七、綜上所述，原告與訴外人長春貨公司等21家貨櫃場業者共同
02 決定於103年7月間聯合恢復收取系爭費用並繼續收取至105
03 年4月，該當公平法第14條所規定之聯合行為，並足以影響
04 生產、商品交易或服務供需之市場功能，則被告以原處分認
05 定原告違反公平法第15條第1項本文聯合行為之禁制規定，
06 並依同法第40條第1項規定裁處罰鍰1,630萬元，核無違誤，
07 原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由。

08 八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法暨舉證，經核與
09 判決結果並無影響，爰不一一斟酌論述，附此敘明。

10 九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
11 1項前段，判決如主文。

12 中 華 民 國 113 年 6 月 12 日

13 審判長法 官 蘇嫻娟

14 法 官 劉正偉

15 法 官 魏式瑜

16 一、上為正本係照原本作成。

17 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
18 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
19 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
20 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
21 繕本）。

22 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，
23 逕以裁定駁回。

24 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
25 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
26 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
27

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

	<p>公法學教授、副教授者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>(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</p>	<p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

02 中 華 民 國 113 年 6 月 12 日