

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76號

113年4月10日辯論終結

原告 東亞運輸倉儲股份有限公司

代表人 歐聲源

訴訟代理人 陳家輝律師

周宇修律師

李郁婷律師

被告 公平交易委員會

代表人 李 鎡

訴訟代理人 王政傑

郭安琪

萬家宇

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、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、汽車貨櫃貨運等相關公（協）會。被告接獲檢舉後調查，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

01 春公司)等21家貨櫃場業者(下稱原告等21家業者,業者名
02 單詳如被告110年11月19日公處字第110079號處分書〈下稱
03 原處分〉所載之被處分人)共同決定自103年7月間聯合恢復
04 收取系爭費用,為相互約束事業活動之行為,足以影響貨櫃
05 集散服務供需之市場功能,違反公平交易法(下稱公平法)
06 第15條第1項規定,以105年4月22日公處字第105034號處分
07 書(下稱前處分)作成決定,並命原告等21家業者自前處分
08 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
09 行為,並裁處原告1,300萬元罰鍰。原告不服前處分,提起
10 行政訴訟,經本院以106年1月19日105年度訴字第954號判決
11 駁回原告之訴。原告不服,提起本件上訴,經最高行政法院
12 107年5月10日107年度判字第267號判決廢棄並發回更審,復
13 經本院109年3月12日107年度訴更一字第54號判決(下稱更
14 一審判決)撤銷前處分關於原告部分確定在案。被告遂針對
15 更一審判決撤銷理由部分,重為調查,另以原處分認定原告
16 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,
17 違反公平法第15條第1項規定,且仍裁處原告1,300萬元罰
18 鍰。原告不服,遂提起本件行政訴訟。

19 二、原告主張：

20 (一)行政罰法第27條第4項立法理由明載「又原裁處於訴願、行
21 政訴訟或其他救濟程序中被撤銷,諭知另為裁處時,其時效
22 亦可能已完成。」由此可知,行政罰法第27條第4項所謂「
23 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
24 另為裁處者」,應係指訴願決定或法院判決有另行諭知行政
25 機關應另為裁處時,方得適用。更一審判決主文為「原處分
26 關於原告部分撤銷。第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告
27 負擔。」並未諭知被告應對原告另為裁罰處分,本件事實當
28 與行政罰法第27條第4項之要件不符,則裁處權起算之時間
29 點,僅有可能是103年4月30日或是105年4月22日。依公平法
30 第41條規定之5年裁處期間,則本件裁處權至遲應於110年4
31 月22日即失效,原處分於110年11月27日方由原告收受,則

01 原處分自因罹於時效而顯然違法。又更一審判決係撤銷前處
02 分全部，而非僅撤銷前處分關於罰鍰部分，足見前處分之效
03 力完全消滅，被告無重為處分之義務，是以，本件不符合行
04 政罰法第27條第4項之要件，被告之裁處權即已罹於時效，
05 原處分自屬違法。另公平法第41條規定為行政罰法第27條之
06 特別規定，二者屬於特別法與普通法之關係，依中央法規標
07 準法第16條規定，應優先適用公平法第41條規定，而無行政
08 罰法第27條第4項規定之適用，從而，原處分自因罹於時效
09 而顯然違法。

10 (二)更一審判決已基於實體上之理由，認定原告所為並無足以影
11 響市場功能之情事，不符合聯合行為之構成要件，並無任何
12 事實尚欠明瞭之情，亦未命被告調查後另為處分，此一基礎
13 事實及法律狀態，自始至終從未變更，依司法院大法官釋字
14 第368號解釋、最高行政法院93年度判字第782號判決意旨、
15 及學者見解，更一審判決已因確定而依行政訴訟法第213條
16 規定發生既判力，並依同法第216條第1項規定生拘束力，被
17 告應受該判決之拘束，不得另為處分。又被告於更一審訴訟
18 中，均未提出原告等21家業者「足以影響市場功能」之事證
19 ，依改制前最高行政法院72年度判字第336號判決意旨，更
20 一審判決已生確定力與既判力之遮斷效，被告自不得以於更
21 一審訴訟程序中得提出而未提出之攻擊防禦方法及事證，再
22 為相反之認定。再者，被告果於更一審判決確定後尋得足以
23 推翻更一審判決之新事實新證據，則被告亦僅得依行政訴訟
24 法第273條規定，向本院聲請再審，方與前述行政訴訟法規
25 及判決等意旨相符。詎被告於收受更一審判決後，先拒絕上
26 訴，再自行曲解判決意旨而逕續為調查，並根據其赴臺北市
27 進出口商業同業公會及臺灣省進出口商業同業公會聯合會實
28 地調查及函請原告等21家業者提供系爭聯合行為違法期間逐
29 月之區分3噸以上、3噸以下CFS出口機械使用費營業額資料
30 等調查所得事證而作成原處分，顯然忽視更一審判決之確定
31 力與既判力之遮斷效，使原本違法之行政處分「復活」，並

01 置原告於雙重危險中。蓋若允許被告於獲得敗訴判決後一律
02 不進行救濟，於判決確定後重新製造證據，進而主張不受前
03 次判決之確定力與既判力所及，並對人民再為相同之行政處
04 分，將使裁罰結果處於不確定狀態，不僅侵害法安定性及誠
05 信原則，違反重複評價禁止及一事不再理原則，更是直接的
06 挑戰權力分立之底線，故被告捨行政訴訟再審程序不用，而
07 以原處分為之，程序上自屬違法。

08 (三)更一審判決以認定原告等21家業者恢復收取系爭費用「核無
09 足以影響市場功能」，不構成聯合行為，被告自無從再為相
10 反之認定。且更一審判決已明確揭示於判斷本件是否足以影
11 響市場功能時，應將「系爭費用在所有應繳費用中，占有多
12 少比例？」、「在所有應繳費用未變，而移動貨櫃場所增加
13 運費、時間、保險費、風險等成本下，是否仍具有足以影響
14 生產、商品交易或服務供需之市場功能？」等因素一併考量
15 、詳加調查，被告自應受此法律見解之拘束。然細究原處分
16 之理由，與前處分實質內涵相同，被告僅提出台北市進出口
17 商業同業公會及臺灣省進出口商業同業公會聯合會之陳述紀
18 錄，該等紀錄與更一審判決之認定相悖，且該二份陳述紀錄
19 內容多處相似，實難認該二份陳述紀錄確實出自不同人之陳
20 述，是該等陳述能否做為原處分之證據或論述依據，實有疑
21 義。此外，被告迄今仍無法就此提出證據或數據說明原告等
22 21家業者恢復收取系爭費用對於貨主之選擇結果有關連而足
23 以影響市場供需功能，僅泛稱「系爭費用占出口成本比例雖
24 不高，但仍有影響，且會影響貨主之交易決定」、「不須考
25 量因轉換貨櫃場而增加之運費、時間、保險費、風險等費用
26 」云云，益證被告一再主張原告等21家業者恢復收取系爭費
27 用已足以影響市場功能云云，均無實質證據。

28 (四)觀諸被告所提出之罰鍰說明彙整表中之「新(舊)綜合排序
29 」中所呈現之序位和及排序均未改變且原告與長榮國際儲運
30 股份有限公司(下稱長榮公司)之序位和亦有差距之情況下

01 ，長榮公司與原告之排序雖分居第1、2名，但長榮公司重為
02 處分之罰鍰金額竟下降，而原告重為處分之金額仍維持不變
03 ；再者，亞太國際物流股份有限公司（下稱亞太公司）於罰
04 鍰說明彙整表之「新（舊）綜合排序」中所呈現之序位和及
05 排序亦均未改變，但亞太公司重為處分之金額竟亦下降。據
06 此，該罰鍰說明彙整表之內容，顯流於被告恣意，被告對本
07 件裁罰之量處，當非適法等語。

08 (五)並聲明：原處分關於原告部分撤銷。

09 三、被告則以：

10 (一)按行政罰法第27條第4項規定立法理由固稱：「……又原裁
11 處於訴願、行政訴訟或其他救濟程序中被撤銷，諭知另為裁
12 處時，其時效亦可能已完成……。」惟其僅係例示說明，尚
13 不得以此為據而逕謂僅於法院判決有另行諭知行政機關另為
14 裁處時，方有該條之適用。否則，不啻意味該條項僅有於法
15 院撤銷行政機關課予義務之訴情況下方有適用，此絕非該條
16 項立法本意，故顯見行政罰法第27條第4項規定，並非侷限
17 於行政訴訟判決有明文諭知行政機關另為裁處時方有適用。
18 又公平法第41條並未對行政罰於救濟程序經撤銷後，其裁處
19 權時效如何計算特別規定，應回歸適用一般性之行政罰法第
20 27條第4項規定。準此，系爭聯合行為之前處分經本院更一
21 審判決撤銷（109年3月12日作成）確定，原處分裁處權期間
22 自確定日起算5年，（加計送達及提起上訴不變期間，勢必
23 在114年3月12日之後）。故被告於110年11月19日作成原處
24 分，且原告於110年11月27日收受，原處分並未罹於裁處權
25 時效。

26 (二)依行政訴訟法第213條規定文義，僅限「訴訟標的已經裁判
27 者」方生確定力。亦即，訴訟標的僅就法院已經以特定之事
28 實關係及法律見解為判斷基礎之範圍內，始得稱「已經裁判
29 」，而此際當事人僅受曾為判決基礎之該法律上及事實上之
30 判斷拘束。倘法院未曾以某事實關係為基礎並對之為法律上

01 之評價時，該部分事實關係因未曾經法院斟酌及裁判確認，
02 即非屬「訴訟標的已經裁判」之範疇，自非既判力效力所及
03 。又依司法院大法官釋字第368號解釋意旨、最高行政法院1
04 04年度判字第100號及108年度上字第1143號等判決意旨可
05 知，倘行政機關原處分經行政法院判決指摘構成要件事實尚
06 有疑義而予以撤銷時，行政機關即有重為調查處分之需，如
07 依調查結果所獲新事證，足以支持前處分並無違法或不當者
08 ，仍得為相同之處分，而由於後處分所根據之事實及證據與
09 前處分並不相同，不生既判力拘束問題。本件更一審判決撤
10 銷前處分主要係因部分事實尚欠明瞭(即系爭聯合行為是否
11 仍具有足以影響供需之市場功能，誠有可疑，被告所為前處
12 分未詳予調查審究及罰鍰計算違誤)，被告自有依據更一審
13 判決意旨，針對事實未明部分重為調查釐清之必要。而被告
14 基於重新調查所獲之事實證據而作成原處分，其所據以認定
15 之事實基礎已與前處分有所不同，則原處分自非更一審判決
16 既判力所及。原告主張被告捨行政訴訟再審程序不用，而以
17 原處分為之，違背行政訴訟確定判決之確定力與既判力之遮
18 斷效及原處分之作成有違重複評價禁止及一事不再理原則等
19 云云，自無可採。

20 (三)原告等21家業者一致於103年7月間恢復收取系爭費用，該行
21 為已降低貨櫃集散服務市場內，貨櫃場間以較有利之價格、
22 品質、服務爭取交易相對人之誘因，嚴重扭曲市場功能。渠
23 等之行為乃屬典型之「價格卡特爾」，其行為目的與本質即
24 在限制市場價格之自由形成，就「質」之標準以觀，已當然
25 違法。再就「量」之標準而言，依航港局來函資料所示，全
26 國經營貨櫃集散站業務之業者計有31家，本案參與聯合行為
27 之貨櫃儲運協會會員21家已占全國業者之6成以上；再就全
28 國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市場占有率，本案2
29 1家業者亦占全國營業額及運量之8成以上。是以，就「質」
30 與「量」之標準以觀，原告等21家業者之聯合行為已足以影
31 響市場功能。又被告曾赴台北市進出口商業同業公會及臺灣

01 省進出口商業同業公會聯合會實地調查。前開公會陳述意見
02 彙整略以：(1)有關恢復收取系爭費用對於貨主出口成本占比
03 之影響一節：貨主出口成本係由眾多收費項目組成，個別收
04 費項目占出口成本之比例同樣不高，或僅為一小部分，惟不
05 能因此解釋個別費用之調漲對貨主沒有影響，或得以忽略其
06 影響。況且，貨主為長期有出口貿易需求之業者，個別收費
07 項目之調漲，本即額外增加貨主原本所無須支付之成本。由
08 於系爭費用係就每批貨物均進行收取，導致貨主長期出口成
09 本增加，影響極大（尤其是貨量小、出口頻繁之中小企
10 業）。(2)有關移動貨櫃場所增加運費、時間、保險費、風險
11 等成本因素是否影響貨主選擇貨櫃場一節：在貨主洽詢船公
12 司或海運承攬運送業安排船期出口報價時，運輸業者即會將
13 航線、航期、停泊港口、當地法令規定等因素反映在最終報
14 價中。因此在整個出口作業流程中，若有某一收費項目調
15 漲，在經過航線、船期均符合交貨需求之多方議價、比價
16 後，貨主會優先選擇「整體出口價格」較低之業者出口，單
17 一費用變動自然會影響貨主選擇或轉換其他交易相對人之交
18 易決定。3噸以下CFS出口機械使用費占出口成本比例雖不
19 高，但長期以往，仍會形成高額之出口成本。貨主在作交易
20 選擇時，亦以是否會被多收取系爭費用為思考，若能避免被
21 收取，則會向海運業者要求運送至其他未收取該項費用之貨
22 櫃場，而此並不會額外增加運費、時間、保險費、風險等成
23 本。倘海運業者不同意更換至其他未收取該項費用之貨櫃
24 場，貨主在後續交易中，仍可透過選擇其他海運業者所配合
25 之貨櫃場來避免該項費用。但因原告等21家業者於103年7月
26 起共同恢復收取系爭費用後，對貨主而言不論航線及出口港
27 為何，皆會被收取系爭費用，因此最終並無轉換至其他貨櫃
28 場之實益，自然不須考量因轉換貨櫃場而增加之運費、時
29 間、保險費、風險等費用。由上可知，被告已依更一審判決
30 意旨說明，調查足以影響市場功能之新事證，且依據調查所
31 獲事證綜合分析結果，足以印證原告等21家業者合意共同恢

01 復收取系爭費用之行為，確實足以影響市場功能。原告主張
02 原處分係依據主觀臆測，未就前揭因素加以論述及被告逾時
03 提出攻防方法云云，實無可採。

04 (四)更一審判決撤銷前處分關於「罰鍰裁量」部分之理由，認為
05 ，前處分在計算時應僅限於「3噸以下CFS出口機械使用費」
06 ，而「3噸以上CFS出口機械使用費」既非處分之對象，不應
07 做為裁罰金額之依據。故被告於重為處分時，乃再函請原告
08 等21家事業提供與前處分採計相同期間「103年7月起至104
09 年6月」之「3噸以下CFS出口機械使用費」，以此作為重新
10 計算本案21家聯合行為事業「因違法行為所得利益」部分審
11 酌因素之考量依據。原告「3噸以下CFS出口機械使用費」違
12 法所得利益為3,415萬2,404元，該費用收入之數據資料係原
13 告提供，與前次處分提供違法所得利益之數額有些微差距。
14 被告考量系爭聯合行為係屬核心惡質「價格聯合」、原告規
15 模與經營狀況約3.15億元、原告於系爭聯合行為身分屬主導
16 者、原告於調查過程未坦承參與聯合行為且配合調查態度一
17 般，以及經被告重新計算違法行為所得利益後，原告於21家
18 被處分事業之總排序未改變等情狀，原處分仍維持裁處原告
19 罰鍰1,300萬元，並無對原告為更為不利益之處分。原處分
20 罰鍰乃依法審酌，核算有據，並無裁量不當或濫用之情事等
21 語，資為抗辯。

22 (五)並聲明：原告之訴駁回。

23 四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩
24 造所不爭執，並有原告103年5月2日公告（公告自103年7月8
25 日起恢復收取系爭費用，前處分甲4卷第6頁）、貨櫃儲運協
26 會103年4月30日函（前處分甲1卷第113-114頁）、交通部航
27 港局103年5月26日港局航北字第1030002900號函（前處分甲
28 1卷第279頁）、原告104年2月11日陳述紀錄（前處分甲4卷
29 第1-5頁）、原告等21家業者貨櫃集散站營業額及CFS出口運
30 量占全國營業額及運量之市占率統計資料、原告等21家業者

01 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出
02 口營業額及運量之市占率統計資料（本院卷第423-430頁）
03 、陽明海運股份有限公司（下稱陽明海運公司）107年10月9
04 日陳述紀錄、新隆儲運股份有限公司103年11月26日陳述紀
05 錄、臺陽儲運股份有限公司104年2月2日陳述紀錄、台基國
06 際物流股份有限公司104年2月9日陳述紀錄、長春公司104年
07 1月30日陳述紀錄、遠東新世紀股份有限公司107年10月23日
08 陳述紀錄（原處分甲2卷第199-226頁）、臺灣省進出口商業
09 同業公會聯合會110年8月2日陳述紀錄、台北市進出口商業
10 同業公會110年8月3日陳述紀錄（原處分甲2卷第42-50頁）
11 、原告109年5月15日（109）歐總行字第013號函（原處分甲
12 2卷第32-34頁）、前處分及原處分（原處分甲2卷第65-137
13 頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥
14 為：(一)原處分認定原告等21家業者共同決定於103年7月間聯
15 合恢復收取系爭費用，違反公平法第15條第1項規定，並裁
16 處原告1,300萬元罰鍰，是否適法？(二)被告是否已罹於裁處
17 權時效，而不得以原處分裁處原告？

18 五、本院之判斷：

19 (一)按公平法第14條所定之聯合行為，包括事業間之「合意」與
20 「相互約束事業活動之行為」在內。如事業間於達成聯合行
21 為之「合意」後，並繼續據以為「相互約束事業活動之行
22 為」，其性質核屬繼續性之聯合行為，而非單純違法狀態之
23 繼續。故縱使於公平法修正前即實施繼續性之聯合行為，苟
24 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
25 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
26 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
27 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
28 爭費用之合意，並約定同在103年4月底5月初為公告、且自
29 103年7月初統一收取，繼續收取至被告於105年4月22日為前
30 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
31 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

01 修正時，該聯合行為仍繼續中，應適用104年2月4日修正後
02 之公平法(除104年6月24日增訂第47-1條、106年6月14日修
03 正第11條外，其餘均為現行之公平法規定)，合先敘明。

04 (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，
05 促進經濟之安定與繁榮，制定有公平法（公平法第1條）。
06 公平法第4條規定：「本法所稱競爭，指2以上事業在市場上
07 以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易
08 機會之行為。」第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業
09 就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」第14條規
10 定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指具競爭關係之同一
11 產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意，共同決定
12 商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、
13 交易地區或其他相互約束事業活動之行為，而足以影響生
14 產、商品交易或服務供需之市場功能者。（第2項）前項所
15 稱其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有
16 無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。（第3項）聯合
17 行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤
18 考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之。（
19 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
20 會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行
21 為，亦為本法之聯合行為。」第15條第1項規定：「事業不
22 得為聯合行為。但有下列情形之一，而有益於整體經濟與公
23 共利益，經申請主管機關許可者，不在此限：……」第40條
24 第1項規定：「主管機關對於違反第9條、第15條、第19條及
25 第20條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要
26 更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5千萬元以下罰鍰；屆
27 期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續
28 限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新
29 臺幣20萬元以上1億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採
30 取必要更正措施為止。」第41條規定：「前2條規定之裁處
31 權，因5年期間之經過而消滅。」可知，在同一產銷階段之

01 有競爭關係事業間，如以合意共同決定商品或服務價格、或
02 限制數量、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行
03 為，足以影響市場供需功能者，即違反公平法聯合行為之禁
04 制規定。而聯合行為之構成要件為：(1)聯合行為主體，須為
05 二以上彼此具競爭關係之同一產銷階段事業。所謂「具競爭
06 關係之事業」，指事業所提供之商品或服務，在功能、特
07 性、用途及價格條件上，對需求者而言，屬於相同價值，而
08 具有高度之替代可能性，使需求者以選擇，因而彼此在爭取
09 需求者與之交易之過程中，形成競爭關係；(2)聯合行為之基
10 礎，事業間具有契約、協議或其他方式之合意；(3)聯合行為
11 合意之內容，為共同決定商品或服務之價格、數量、技術、
12 產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動
13 之行為；(4)聯合行為之作用或效果，須足以影響生產、商品
14 交易或服務供需之市場功能。至所謂「足以」影響市場功能
15 ，係以事業合意之共同行為，客觀上會發生影響市場功能之
16 限制競爭效果之危險者，即屬之，不以實際上發生限制競爭
17 效果為必要，亦與事業是否因此獲得實際利益無涉。

18 (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
19 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
20 前開費率表之上下限10%為彈性費率，各自陳報所屬港務局
21 ，由該局核定後實施。而多數會員於當時（83年）即有陳報
22 含系爭費用之營業費率表予港務局。被告於102年間接獲檢
23 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
24 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
25 。原告等21家業者於102年12月10日及103年2月26日，在臺
26 北市豪園飯店，召開第6、7次理監事聯席會議（除貿聯企業
27 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
28 月10日會議；友聯儲運、聯興通運及中央公司僅出席103年2
29 月26日會議外，餘均有出席），渠等利用會後餐敘聚會進行
30 意見溝通，討論恢復收取系爭費用，最後形成共識決定從10
31 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

01 恢復收取系爭費用之函文、公告予貨櫃儲運協會，由該協會
02 以103年4月30日函，通知輪船、船務代理、海運承攬運送
03 業、託運人、報關、進出口及汽車貨櫃貨運等相關單位，表
04 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
05 倉機械使用費」，並檢附各貨櫃場恢復收取之函文或公告予
06 該等公（協）會，俾會員順利恢復收取等情，有卷附臺北市
07 進出口商業同業公會等單位申請調查函、貨櫃儲運協會102
08 年12月10日、103年2月26日第6、7次理監事聯席會議紀錄、
09 原告等業者公告及函文、負責人陳述紀錄、營業費率表、貨
10 櫃儲運協會103年4月30日函等件足稽。衡諸原告等21家業者
11 貨櫃儲運協會會員，均有經營貨櫃集散站業務，屬公平法第
12 2條第1款所稱「公司」，為該條所稱之事業。又原告等21家
13 業者因考量資訊系統建置、公告期間等前置作業所需時間，
14 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
15 運協會轉達其他會員知悉，此亦有貨櫃儲運協會代理人（前
16 處分甲2卷第576-578頁）及多家貨櫃業者代理人陳述在案
17 （詳前處分甲卷）。是渠等行為事實上已導致新隆儲運、高
18 鳳物流、臺陽儲運、長榮公司、國成物流、臺北港貨櫃、友
19 聯儲運、環球倉儲、長春公司、弘貿貨櫃、聯興通運及中央
20 貨櫃等13家業者於103年7月1日恢復收取；中航物流及貿聯
21 公司於7月3日恢復收取；中國貨櫃、台基物流、中華貿易及
22 亞太物流公司則於7月7日恢復收取；原告為7月8日；大三鴻
23 貨櫃公司為7月10日；欣隆儲運公司為7月15日。至於系爭費
24 用收費方式，僅中央貨櫃公司1家貨櫃場以每計費噸50元計
25 收，其餘20家業者則以每計費噸55元計收，此有貨櫃儲運協
26 會103年4月30日函及檢附各貨櫃場恢復收取函文、公告等資
27 料附於前處分卷可查。足見原告等21家業者除有透過聚餐為
28 訊息交換意思聯絡之事實，亦具有外觀行為之一致性。而原
29 告等21家業者為彼此具競爭關係之事業，屬於公平法第14條
30 所定聯合行為之主體；其等以協議之合意方式，共同決定恢
31 復收取系爭費用，以相互約束事業活動，堪以認定。

01 (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
02 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
03 即明，至於如何確定事業行為足以影響市場功能，則涉及市
04 場範圍之界定。公平法對於聯合行為所稱「足以影響市場功
05 能」，其「市場」究何所指及應如何界定雖無規定，惟同法
06 第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一定之商品或
07 服務，從事競爭之區域或範圍。」而被告為使相關市場界定
08 標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，於104年3月6日
09 發布「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」（下
10 稱行為時市場界定處理原則），其第3點規定：「需求替代
11 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
12 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
13 定相關市場範圍；另得視具體個案，衡量時間因素對於相關
14 市場範圍之影響。」其中產品市場是指在功能、特性、用途
15 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
16 構成之範圍。地理市場是指事業提供之特定商品或服務，交
17 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
18 （同原則第2點第4、5項參照）。需求替代，是指事業調整
19 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
20 品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。供給替代則
21 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
22 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
23 或服務之情形（同原則第2點第2、3項參照）。經核與公平
24 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
25 斷原則。可知，聯合行為相關市場係指事業提供商品或服務
26 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
27 斷：

28 1.就本件之「產品市場」而言：

29 (1)聯合行為「合意內容之標的」與「產品市場」係屬不同概念
30 ，不應混淆。公平法所稱之「市場」，並非單純指一些具有
31 相同特徵的產品或服務之集合（例如單一收費項目之集合）

01 ，而是指事業就其所提供之產品或服務，是否會對彼此之競
02 爭產生限制所構成之範圍。至聯合行為所合意之標的，往往
03 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
04 項。易言之，個別收費項目通常僅係其「整體服務」內容之
05 一環，而非全部，行為人亦非僅以此單一收費項目從事競爭
06 ，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
07 場係屬不同概念，不應逕劃為等號，先予敘明。

08 (2)所謂「產品市場」，係指在功能、特性、用途或價格條件上
09 ，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍，
10 已如前述。又依「行為時市場界定處理原則」第4點規定：
11 「本會依前點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行
12 界定產品市場時，得考量下列因素：(一)產品價格變化。(二)產
13 品特性及其用途。(三)產品間曾經出現替代關係之情形。(四)交
14 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
15 ，交易相對人因價格變化而移轉購買之程度。(六)交易相對人
16 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
17 規則之規定。(八)其他與產品市場界定相關之事證。」

18 (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
19 集散站業務，應具備有關文書，申請航政機關核轉主管機關
20 許可及核發許可證，並向海關登記後，始得營業（航業法第
21 44條參照），而貨櫃集散站業務為貨櫃貨物之儲存、裝櫃、
22 拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物之集中、分散，並得兼營進口
23 、出口、轉口與保稅倉庫及其他經主管機關核准與貨櫃集散
24 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
25 照），與一般物流倉儲業所提供之單純倉儲服務不同。又因
26 貨櫃集散站業者，其營業費率之訂定及變更，均應報請航政
27 機關備查（航業法第46條、第58條參照）；且因經航港局登
28 記之貨櫃集散站業者，係採自主管理之方式，即由該等業者
29 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
30 ，其裝載之貨櫃須先經海關查驗後始得裝船出口，亦屬有別

01 。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
02 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
03 特性不同。且衡諸常情，該特性差異勢將大幅增加交易相對
04 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
05 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
06 高。易言之，經航港局登記之貨櫃集散站業者與未經航港局
07 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，
08 在功能、特性及價格條件上，欠缺高度需求替代性，難認屬
09 相同之「產品市場」。是自原告之交易相對人（即貨主、船
10 舶運送業及海運承攬運送業）而言，海運貨櫃貨物出口之需
11 求，與一般物流倉儲業所提供之倉儲服務不同，本件應以「
12 合法（登記）貨櫃集散服務」為服務市場，不包括「倉儲服
13 務」，而依被告於前處分作成前，函詢航港局所提供之資料
14 可知，登記經管之貨櫃集散站有41站，共31家業者（原處分
15 甲2卷第118頁）。

16 (4)就交易相對人之需求替代面審酌：

17 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
18 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
19 對人之需求替代性為主。是本件於界定產品市場時，主要應
20 審視原告之交易相對人，即貨主、海運承攬運送業者及船舶
21 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
22 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
23 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
24 站出口倉庫業務之一環。一般而言，當貨主有出口貨物需求
25 時，通常是貨主與船舶運送業者或海運承攬運送業者簽約，
26 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，
27 由貨櫃集散站業者提供卸貨、點收、存倉、裝（併）櫃、拖
28 車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等服務，並產生裝
29 卸搬運使用機械費、貨物倉租、裝櫃費、場內拖車使用費、
30 貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等費用，該等費用分別由貨主、船
31 舶運送業者或海運承攬運送業者負擔。而「3噸以上」或「3

01 噸以下」CFS出口機械使用費，對交易相對人而言，僅為滿
02 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
03 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
04 散站經營業者提供之「整體貨櫃集散服務」來滿足其貨櫃貨
05 物進出口之需求。申言之，若有以外銷為主或出口多樣性產
06 品之貨主，不僅出口商品種類眾多、出口次數頻繁，且每次
07 出口之買方、出口商品類別、出口量、地點，乃至於貨物交
08 期均有所不同，貨主透過貨櫃集散站經營業者提供之「整體
09 貨櫃集散服務」滿足其每次不同重量貨櫃貨物出口之需求，
10 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
11 之貨櫃集散站經營業者，個別提供單項或部分「貨櫃裝卸費
12 之貨櫃集散服務」、「裝拆櫃費之貨櫃集散服務」、「裝卸
13 搬運使用機械費之貨櫃集散服務」等服務之情形，顯然各業
14 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
15 櫃貨物出口需求，故本件產品市場不宜再進一步界定成「不
16 同收費項目及不同計費噸數之貨櫃集散服務」市場。蓋貨主
17 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
18 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
19 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
20 爭費用衡量比較，故在出口貨物作業流程產生眾多費用中，
21 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
22 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
23 出口之「整體貨櫃集散服務」彼此競爭之事實。再以出口作
24 業流程觀察，貨主出口貨物重量乃視每次訂單需求而定，費
25 用究應如何計費，係依當次買方訂單上之出口貨物重量計
26 算，當次出口時貨物一經測定重量，即會依該重量落於各貨
27 櫃場業者之相對應訂價區間計費，不會改以其他重量區間計
28 費。因此貨主有可能支付各種噸數相對應之費用，以滿足其
29 「整體貨櫃集散服務」需求。

30 (5)就原告等貨櫃業者之服務內容及供給替代面審酌：

31 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

01 ，供給替代係指事業調整特定商品價格或服務報酬時，競爭
02 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
03 代該特定商品或服務之情形。是以，只要供給者在無須支付
04 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
05 備轉而生產該產品，就可能因此構成事業彼此競爭的限制。
06 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
07 ，渠等依行為時貨櫃集散站經營業管理規則第2條規定，經
08 營貨櫃貨物之儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物之
09 集中、分散等業務，並得兼營進口、出口、轉口與保稅倉庫
10 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
11 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
12 、裝拆櫃費、裝卸搬運使用機械費、海關標售貨物出倉裝車
13 費、驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場租、
14 冷凍貨櫃供電費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費等12大項，
15 分別由貨主或船舶運送業者負擔。CFS出口機械使用費是出
16 口貨物進倉使用堆高機搬運所產之費用，故貨物運量大小僅
17 是各貨櫃業者依貨主出口貨物噸數或經營狀況所為之區別訂
18 價行為，並非其服務內容本質有所不同，如依照各貨櫃場業
19 者營業費率表所載費用項目細分本件產品市場，將形成每一
20 收費項目或每一種規格切割為不同產品市場之不合理結果。

21 (6)綜上，本件應以貨櫃集散服務市場為產品市場。

22 2.就本件之「地理市場」而言：

23 (1)按所謂「地理市場」，係指事業提供之特定商品或服務，交
24 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
25 ，已如前述。又依行為時市場界定處理原則第5點規定：「
26 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
27 界定地理市場時，得考量下列因素：(一)不同區域間產品價
28 格變化及運輸成本大小。(二)產品特性及其用途。(三)交易
29 相對人在不同區域購買產品之交易成本大小。(四)交易相對
30 人對產品獲取之便利性。(五)交易相對人在產品價格調整時

01 ，選擇至不同區域購買之情況。(六)交易相對人及競爭事業
02 對於產品區域間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則
03 之規定。(八)其他與地理市場界定相關之事證。」

04 (2)臺灣具有四面環海、地型狹小、陸路運輸交通便捷，實務上
05 出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上基隆、南下高雄均屬便利
06 ，並形成貨櫃南北轉運之普遍現象，此有陽明海運公司人員
07 陳述：「依本公司實務運作經驗，船舶運送業者攬貨來源來
08 自全國各地，貨主交貨最重視交貨期限內順利送達買方，只
09 要船期安排符合貨主交貨日期之需求即可，不會特別指定在
10 哪一出口港口，所以對貨主而言，其每次出貨地點都是在洽
11 詢船舶運送業後，依據船舶運送業船期安排之停靠地點及其
12 指定之貨櫃場運送貨物，非一定要在哪一個港口出港，亦非
13 一定要在貨物所在地區之貨櫃場裝櫃出口，亦非每次出貨地
14 點均為同一地區，其出口對象亦非均為同一國家、同一航線
15 ，故貨主所在地之貨物通常會因配合船期安排之故，而將貨
16 物送往所在地區以外之地方出口，因此，貨物北貨南運、南
17 貨北送、中貨南北運之情形，普遍存在於海運進出口貿易實
18 務運作。」、「臺灣地型狹小且海陸交通皆非常便利，故貨
19 櫃貨物北上基隆、南下高雄之情形相當普遍，且各地貨櫃貨
20 物依種類屬性、遠洋、近洋航線之差異而運往所在地區以外
21 之港口出口（因各國際商港發展定位略有差異），以及貨主
22 配合船舶靠泊之碼頭係在哪一個區域等原因，所以貨櫃貨物
23 南北轉運，甚至中部貨櫃南北轉運情形，均為我國過去即普
24 遍存在之情形，迄今仍未有改變」等語可參（原處分甲2卷
25 第201-202、203頁）。由是可知，貨櫃南北轉運之現象確實
26 存在，全國各地貨主如有貨物出口需求，視船期安排等因素
27 ，除可將該出口貨物運送至所在地區或鄰近地區之貨櫃場外
28 ，亦可能將其送往所在地以外之貨櫃場，並由該貨櫃場業者
29 提供從進站到出口之一站式貨櫃集散服務。且航業法及行為
30 時貨櫃集散站經營業管理規則等法規，亦未限制貨櫃集散站
31 業者不得承攬其貨櫃集散站所在地區以外之貨物進行出口裝

01 併櫃作業，亦即貨櫃集散站經營業者不僅得對於所在地區之
02 貨主、船舶運送業者及海運承攬運送業者提供服務，更可跨
03 區提供交易相對人貨櫃集散服務。

04 (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
05 舶靠泊碼頭等因素，而將貨櫃貨物送往基隆港、臺中港或高
06 雄港出口。不論貨櫃貨物出口至歐洲、美洲、亞洲、非洲等
07 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
08 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
09 口港。加以我國陸路運輸便捷，貨物南北轉運為常態，貨主
10 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
11 海運承攬運送業者，以滿足其貨物出口之需求。而全國各地
12 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
13 眾多貨櫃集散站業者中，選擇較優惠價格之業者與其交易。
14 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
15 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
16 各地之貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者進行交易，
17 此可參陽明海運公司人員及貨主遠東新世紀股份有限公司
18 (下稱遠東新世紀公司)人員之陳述，陽明海運公司人員表
19 示：「從海運進出口實務來看，貨櫃場所提供之貨櫃集散服
20 務，係提供來自全國各地之貨櫃、貨物集散服務，其服務具
21 有高度同質性，而具替代性，而船舶運送業者(含本公司)在
22 全國都有合作之貨櫃場，可以很容易的依船舶停靠地選擇到
23 不同貨櫃場交易，而不受區域之限制。又貨櫃場倘調漲部分
24 費用，船舶運送業者可以很容易地改找另外配合之貨櫃場進
25 行交易。但是否會因其中一項費用調漲而轉與其他貨櫃場交
26 易，仍須視調漲之幅度、不同貨櫃場間之最終交易價格及服
27 務品質與長期之合作商誼作全面之比較後，才會決定是否轉
28 換。」等語(原處分甲2卷第202頁，107年10月9日陳述紀
29 錄)、遠東新世紀公司人員表示：「對本公司而言，出口貨
30 物最終在多方議價、比價後，會選擇整體出口價格較為優惠
31 之業者出貨……，其就可以透過比價方式(比最終之出口成

01 本)很容易的選擇及轉換至不同之船舶運送業者以滿足其貨
02 櫃貨物出口之需求，而不受北部、中部及南部區域之限制。
03 制。」、「本公司貨物出口至歐洲、美洲、亞洲、非洲等
04 地，只要船舶運送業者提供之海運運輸服務可將本公司商品
05 在交貨期限內順利送達買方，不會特別指定須在基隆港、臺
06 中港或高雄港出口。對貨主而言，係依據船舶運送業船期安
07 排之停靠地點或其鄰近之貨櫃場運送貨物，非一定要在哪一
08 個港口出口，亦非一定要在貨物所在地區之貨櫃場裝櫃出
09 口，亦非每次出貨地點均為同一地區，且本公司出口對象亦
10 非均為同一國家、同一航線，故本公司貨物通常會因配合船
11 期安排之故，而將貨物送往所在地區以外之地方出口，因
12 此，對貨主而言，貨物北貨南運、南貨北送、中貨南北運，
13 主要係因應出口需求及實務運作而生」。」等語可明（原處
14 分甲2卷第224頁，107年10月23日陳述紀錄）。

15 (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，
16 倘單一業者欲獨自調漲CFS出口機械使用費，貨主可輕易轉
17 與其他貨櫃場交易，故個別業者很難單獨調漲費用，因此利
18 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
19 爭費用等語，此有弘貿貨櫃公司、中央倉儲公司、新隆儲運
20 公司、臺陽儲運公司之代理人之陳述紀錄可按（前處分甲1
21 卷第259-263、294-297頁、原處分甲2卷第204-206、207-21
22 1頁）。足證貨櫃集散站業者確因調漲貨櫃集散服務中部分
23 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
24 ，並不因系爭費用比例低，而有所不同，交易相對人可轉換
25 之交易對象並不限於原交易貨櫃集散站相鄰區域之業者。

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

28 (五)有關足以影響市場功能部分：

29 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
30 就其效果而言，自須足以影響生產、商品交易或服務供需之

01 市場功能。所謂「足以」影響市場功能，解釋上僅需事業所
02 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
03 ，非以市場供需功能實際受到影響為必要。而關於「足以影
04 響市場功能」此要件之判斷，外國立法例或競爭法理論容有
05 不同，惟於具體個案之認定，不外乎採取市場占有率之「量
06 的標準」，以及限制競爭手段對競爭秩序妨礙程度之「質的
07 標準」。倘參與聯合行為事業之市場占有率在一定比例以下
08 者，原則上推定該聯合行為應不致足以影響市場功能（此即
09 「量的標準」或稱「微量原則」）；惟若聯合行為內容涉及
10 約定價格，區分市場、減少產能、限制交易對象或聯合漲價
11 等「核心卡特爾」(hard-core cartel)，因該等行為本質上
12 對市場競爭具有高度危害性，則不論市場占有率如何，即可
13 視為足以影響市場功能（此即「質的標準」）。而因社會及
14 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
15 新月異，勢難針對各類行為態樣一一規範，故公平法第14條
16 規定，同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影
17 響市場供需功能」，立法者係將此一不確定法律概念之規範
18 ，交由被告依該違法聯合行為之時空背景、市場情況、產業
19 特性及個案實際情形等而為解釋適用。依此，被告行使法律
20 賦予之職權，經綜合參酌現今社經環境、多年執行公平法之
21 經驗及國外相關見解，就事業之聯合行為是否「足以影響市
22 場供需功能」，兼採「量的標準」與「質的標準」之判斷標
23 準，倘參與聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原
24 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
25 容，涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地
26 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
27 低，均認該等聯合行為足以影響市場供需功能。嗣並以105
28 年3月1日公法字第10515600941號解釋令核釋：「有關公平
29 交易法第14條規定，參與聯合行為之事業，於相關市場之市
30 場占有率總和未達10%者，推定不足以影響生產、商品交易
31 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

01 服務之價格、數量、交易對象或交易地區為主要內容者，不
02 在此限。」而就何謂「足以影響市場供需功能」作成解釋性
03 之行政規則，以供所屬公務員認定事實、執行法律之依據，
04 依上開說明，符合立法目的且未逾越母法之限度，依司法院
05 釋字第287號解釋意旨，應自法規生效日起有其適用。

06 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
07 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
08 導致交易機會之流失，透過貨櫃儲運協會餐敘時機，彼此就
09 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
10 識，並透過該協會通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、
11 託運人、報關、進出口、汽車貨櫃貨運等相關公（協）會，
12 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
13 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
14 取之結果，該行為已降低貨櫃集散服務市場內，貨櫃場間以
15 較有利之價格、品質、服務爭取交易相對人之誘因，影響市
16 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
17 用之核心競爭參數之限制，亦即，限制價格之自由形成，本
18 質上對市場競爭具有高度危害，依上述「質的標準」，即可
19 認為足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能；況且，參與
20 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
21 上，倘以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市場占
22 有率，前等21家業者亦占全國營業額及運量之8成以上（本
23 院卷第423頁），超過上述「量的標準」之上限；易言之，
24 本案聯合行為依「量的標準」或「質的標準」，均可認足以
25 影響我國貨櫃集散服務市場之供需功能，已合致公平法第14
26 條規定聯合行為之構成要件。準此，被告核認原告等21家貨
27 櫃集散站經營業共同決定恢復收取系爭費用之聯合行為違反
28 公平法第15條第1項聯合行為之禁制規定，而作成原處分，
29 於法並無違誤。又對交易相對人而言，無論貨櫃集散站經營
30 業者是否收取系爭費用，其最重視者為交貨期限內順利送達
31 買方，是其安排出貨自會先行安排符合貨主交貨日期之船

01 期、航期；而航線、航期、停泊港口等係屬於船舶運送業之
02 業務範圍（航業法第13條參照），船舶運送業與貨櫃集散站
03 經營業非屬具水平競爭關係之同一產銷階段事業，則航線、
04 航期、停泊港口、當地法令規定等因素造成之運費成本變
05 動，係影響船舶運送業服務市場之供需功能，非屬影響「貨
06 櫃集散服務」供需之市場功能之關鍵因素，亦即，航線、航
07 期、停泊港口、當地法令規定等並非原告等21家業者聯合決
08 定恢復收取系爭費用是否足以影響市場供需功能所須考量之
09 因素，當屬明確。

10 (六)有關原處分裁罰部分：

- 11 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
12 其法律效果，在授權範圍內、非恣意濫權的裁量決定，屬於
13 行政機關之自主決定空間。按行政罰法第18條第1項規定：
14 「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、
15 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
16 罰者之資力。」次按公平法第40條第1項規定：「主管機關
17 對於違反第9條、第15條、第19條及第20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，並得處新臺
19 幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其
20 行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其
21 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
22 元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為
23 止。」公平法施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，
24 應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、
25 目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程
26 度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行
27 為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六
28 、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後
29 改正情形及配合調查等態度。」從而，被告依公平法第40條
30 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
31 為本件裁處，係屬被告行政裁量之權限，且對於適用該條規

01 定裁處罰鍰之案件，被告係依公平法施行細則第36條規定審
02 酌。

03 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
04 依據，遂以109年4月24日公服字第1090006550號函請原告提
05 供103年7月至105年4月22日止，逐月之3噸以上、以下出口
06 機械使用費之運量及營業額（原處分甲2卷第28-29頁），原
07 告則以109年5月15日（109）歐總行字第013號函檢送上開資
08 料（原處分甲2卷第32-35頁）。觀諸該等資料，原告103年7
09 月至104年6月因違法所得利益「3噸以下CFS出口機械使用費
10 為3,415萬2,404元，與原告104年9月24日（104）歐總行
11 字第026號函所記載之營業額雖有些許差異，此係因當時部
12 分持言或拒絕履行之債務人有履行之情事（原處分甲2卷第3
13 8-39頁）。被告並考量系爭違法聯合行為係屬核心惡質「價
14 格聯合」（即共同決定於103年7月間聯合恢復收取系爭費用
15 ）、原告市場規模、地位與經營狀況約3.15億元，於系爭聯
16 合行為屬主導者，違法後懊悔實據及配合調查態度，原告於
17 本案21家業者之前揭審酌因素之綜合排序（本院卷第423-43
18 0頁）等情狀後，在公平法第40條第1項規定得裁罰額度範圍
19 內，維持前處分所裁處原告1,300萬元罰鍰，並無對原告為
20 更為不利益之處分，且於原處分理由欄內論列裁量審酌因
21 素，堪認已充分審酌一切情狀所為之合義務性裁量，且裁量
22 範圍符合法律之授權，並無裁量瑕疵情事，尚屬合法允當，
23 難認有違比例原則、裁量濫用之情事。

24 (七)被告作成原處分時，其裁處權並未罹於時效而消滅。

25 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
26 經過而消滅。」次按行政罰法第27條第4項規定：「行政罰
27 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
28 處者，第1項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」由於前
29 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
30 權時效如何計算別有規定，參酌行政罰法第1條規定，自應
31 回歸適用一般總則性之行政罰法第27條第4項規定。原告主

01 張本件並無行政罰法第27條第4項規定適用之餘地云云，自
02 無足採。

03 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
04 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
05 1項規定之聯合行為，乃於105年4月22日作成前處分，未罹
06 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
07 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
08 裁處之必要時，自得依職權調查證據後進行裁處，而裁處權
09 時效依前揭行政罰法第27條第4項規定，應自前處分被撤銷
10 確定之日起算。前處分關於原告部分經本院於109年3月12日
11 以更一審判決撤銷前處分，嗣並因被告未提起上訴而確定在
12 案，被告裁處權自109年3月12日後之斯時起算，則被告於11
13 0年11月19日作成原處分，顯然未逾越5年之裁處權期間，於
14 法核無違誤。原告主張被告認定原告等21家業者之系爭聯合
15 行為之裁處權至遲應於110年4月22日即失效，被告於110年1
16 1月19日作成原處分時，其裁處權時間已罹於5年時效而消
17 滅，原處分違法云云，自不足採。

18 3.至原告主張行政罰法第27條第4項所規定之「須另為裁處者
19 」，依該條項立法理由可知，須訴願決定或行政法院判決有
20 另行諭知另為裁處，始有該條項之適用。而更一審確定判決
21 並未諭知被告應另行調查或另為裁處，自不適用行政罰法第
22 27條第4項規定，而得使裁處權重新計算時效云云，惟查，
23 上揭行政罰法第27條第4項明文規定行政罰之裁處因行政訴
24 訟經撤銷而「須另為裁處」，裁處權時效重新計算。而更一
25 審確定判決已說明若係價格成本因素決定貨主之選擇，是否
26 仍足以影響市場功能，被告未詳予調查審究；關於裁罰金額
27 的考量，應區分3噸以下及3噸以上之CFS出口使用機械費，
28 原告提供的資料未予區分，就此被告應依職權調查認定等語
29 (見107訴更一54判決第40、45頁)。被告據此撤銷意旨，重
30 新調查後，認為原告等21家業者之系爭聯合行為，確實違反
31 公平法第15條第1項規定，須另為裁處，而作成原處分，合

01 致行政罰法第27條第4項裁處權時效重新計算之規定，原告
02 以此指摘原處分違誤，並非有據。

03 (八)原告雖又主張被告捨行政訴訟再審程序不用，而以原處分為
04 之，違背行政訴訟判決確定之確定力與既判力之遮斷效，程
05 序上顯然違法，且違反重複評價禁止及一事不再理原則云云
06 。惟按行政訴訟法第213條規定：「訴訟標的於確定之終局
07 判決中經裁判者，有確定力。」而該條所指既判力之客觀範
08 圍限於確定終局判決「經裁判」之訴訟標的，因此在同一訴
09 訟標的範圍內，當事人於確定判決言詞辯論終結前，所提出
10 之違法事由、事實及證據作為攻擊防禦方法，或得提出而不
11 為提出時，前揭攻擊防禦方法始遭遮斷，敗訴之一方始不得
12 再持以對既判事項為爭執，此乃實質確定力（既判力）之遮
13 斷效，以杜當事人就法院據以為判斷訴訟標的權利或法律關
14 係存否之基礎資料，再次要求法院另行確定或重新評價，俾
15 免該既判力因而失其意義。易言之，必以為訴訟標的之法律
16 關係於確定判決言詞辯論終結前，所提出或得提出而不為提
17 出攻擊防禦方法時，其於後訴訟用作攻擊防禦方法時，始應
18 受既判力遮斷效之拘束，倘當事人在前訴訟中不知或無法主
19 張之攻擊防禦方法時，則該攻擊防禦方法既未經法院實體審
20 理，解釋上並未為確定判決既判力範圍所及，自無遮斷效力
21 之可言。又按「(第1項)撤銷或變更原處分或決定之判決，
22 就其事件有拘束各關係機關之效力。(第2項)原處分或決定
23 經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為
24 之。(第3項)前2項判決，如係指摘機關適用法律之見解有違
25 誤時，該機關即應受判決之拘束，不得為相左或歧異之決定
26 或處分。」為行政訴訟法第216條第1項至第3項所明定。而
27 「行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，如係指摘事件
28 之事實尚欠明瞭，應由被告機關調查事證另為處分時，該機
29 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
30 認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，雖得維持已撤銷
31 之前處分見解；若行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決

01 係指摘其適用法律之見解有違誤時，該管機關即應受行政
02 法院判決之拘束。」亦經司法院釋字第368號解釋在案。準
03 此，行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，如係指摘事
04 件之事實尚欠明瞭，應由被告機關調查事證後另為處分者，
05 該機關依判決意旨或本於職權再調查事證，倘依調查結果重
06 為認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，而維持已撤銷
07 之前決定之見解者，於法即無違誤；如係指摘原決定及處分
08 之法律見解有違誤者，該管機關即應受行政法院判決所示法
09 律見解之拘束，不得違背。查更一審判決對於原告等21家業
10 者為彼此具競爭關係之事業，屬於公平法第14條所定聯合行
11 為之主體；其等以協議之合意方式，共同決定收取系爭費
12 用，以相互約束事業活動，構成聯合行為，並就本件產品市
13 場界定為「貨櫃集散服務」市場，地理市場界定為「全國」
14 均已認定在案。又更一審判決對系爭聯合行為是否足以影響
15 商品交易或服務供需之市場功能及罰鍰金額之計算，則認
16 為：「原告21業者恢復收取系爭費用（55元），僅屬產品市
17 場即貨櫃集散服務所繳費用之一小部分，因為一次航程，必
18 會支付多項費用，並非選擇支付，因此除前述『質』、
19 『量』之考量外，仍應在前述所界定之地理市場及產品市場
20 下，評估其市場力量。蓋本件貨櫃業者之營業範圍遍及全
21 國，已如前述，倘係因航線、航期、停泊港口、當地法令規
22 定等因素，不得不然或受影響極大，因此選擇非屬其區域內
23 之貨櫃業者，則恢復收取系爭費用之價格因素，對於貨主之
24 選擇結果並無因果關係，核無足以影響市場功能之情事。另
25 若非上開航線、航期等因素，而係價格成本因素決定貨主之
26 選擇，則為滿足貨主出口貨物集散服務需求，本件聯合行為
27 所收取之系爭費用，在所有前述應繳費用中，占有多少比
28 例？此部分營業額占CFS出口運量總營業額之比例若干？其
29 在上開費用未變，而移動貨櫃場所增加運費、時間、保險
30 費、風險等成本下，是否仍具有足以影響生產、商品交易或

01 服務供需之市場功能，誠有可疑，被告所為原處分未詳予調
02 查審究，遽認原告等21業者有違公平法第15條第1項規定，
03 並命原告自本處分書送達之次日起，應立即停止上開違法行
04 為，似屬速斷，自有違誤。」、「惟公平法施行細則第36條
05 第4款及行政罰法第18條第1項所定『因違法行為所得利益』
06 ，自法條文義觀之，自限於因『違法行為』所獲取之利益，
07 且違法行為與利益取得之間，具有直接之因果關係存在，自
08 不待言。且行政罰制裁之目的在於剝奪違規行為所取得之經
09 濟上利益，亦即應返還其『不當得利』，以回復合法之利益
10 狀態，禁止從事違規行為獲得獎賞，以符合責罰相當性原則
11 及衡平正義之要求，自不包含合法行為所得之利益，其理至
12 明。本件原告遭裁罰之系爭處分書，其主文第1項載明『被
13 處分人等共同決定於103年7月間聯合恢復收取3噸以下CFS出
14 口貨物裝卸搬運使用機械費，為相互約束事業活動之行為，
15 足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平交易法第
16 15條第1項規定。』，顯見被告自始以『3噸以下CFS出口機
17 械使用費』之聯合行為，違反公平法第15條第1項所定聯合
18 行為其調查及審酌之範圍。據此，『3噸以上CFS出口機械使
19 用費』即非處分之對象，被告依原告所提『103年7月至104
20 年8月出口CFS總運量及實際收取CFS出口貨物裝卸搬運機械
21 使用費金額』之函文，將所有CFS出口貨物之機械使用費予
22 以計算，並未區分『3噸以下』及『3噸以上』之CFS出口使
23 用機械費。準此，原處分（按指：前處分）一方面認定原告
24 等21業者『相互約束3噸以下CFS出口貨物機械使用費』而違
25 反公平法第15條第1項規定之聯合行為，另一方面於裁罰時
26 ，卻又將非屬裁罰對象之『3噸以上CFS出口機械使用費』之
27 收取，做為裁罰金額之依據（蓋有業者之總營業額高，但經
28 營3噸以下貨櫃之營業額少，反之亦然），其處分自有裁量
29 濫用之違法情事，難謂允當。」等語（見本院107年度訴更
30 一字第54號判決第39-40、44-45頁），足見更一審判決係對
31 原告等21家業者之共同決定恢復收取系爭費用之聯合行為，

01 是否具有足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能等
02 事實，認為被告未詳予調查審究，及將「3噸以上CFS出口機
03 械使用費」之收取，併同作為裁罰金額之依據，均有欠允當
04 。而被告接獲更一審判決後，遂依該判決撤銷意旨，續行調
05 查事證，分別於110年8月2日赴臺灣省進出口商業同業公會
06 聯合會、110年8月3日赴台北市進出口商業同業公會進行調
07 查等，並分別就「價格卡特爾」、「質的標準」與「量的標
08 準」予以衡量，仍認定系爭聯合行為已足以影響「貨櫃集散
09 服務」市場供需，及於109年4月24日以公服字第1090006550
10 號函請原告等21家業者提供與前處分相同期間「103年7月起
11 至104年6月」所收之系爭費用總額，以重新計算原告等21家
12 業者之「因違法行為所得利益」，併審酌系爭聯合行為對貨
13 櫃集散服務市場危害程度等，及更一審判決所肯認之裁量事
14 項，重為本案裁罰金額之裁量等情，堪認被告係依據更一審
15 判決上開指摘之意旨，本於職權再為調查事證，且依調查結
16 果重為認定之事實，作成原處分，揆諸前揭司法院釋字第36
17 8號解釋意旨，於法洵無違誤。另被告所為之上開調查均係
18 於更一審判決確定後新發現之事實，未於更一審訴訟程序中
19 主張及爭執，未成為審理、判決對象之爭點，自不受前確定
20 判決之既判力拘束，為了確保依法行政原則，並為維護交易
21 秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定
22 與繁榮，自應許被告加以爭執，由本院進行審查，以確保原
23 處分之合法性。原告主張原處分違背行政訴訟判決確定之確
24 定力與既判力之遮斷效，程序上顯然違法云云，核無足採。
25 至原告主張被告就臺灣省進出口商業同業公會聯合會及台北
26 市進出口商業同業公會所作之陳述紀錄能否做為原處分之證
27 據有疑義云云，按「……上開訪查報告，訪視紀錄表及訪視
28 紀錄對照表依其記載之形式得視為公文書，依行政訴訟法第
29 33條（即現行之行政訴訟法第176條）準用民事訴訟法第355
30 條第1項規定推定為真正，難謂無證據力。……」、「……
31 此項紀錄係由公務人員依法製作之公文書，其內容復經受訪

01 人蓋章承認屬實，則依行政訴訟法第33條（即現行之行政訴
02 訟法第176條）準用民事訴訟法第355條第1項之規定，應推
03 定其為真正。……」最高行政法院87年度判字第1379號及第
04 2778號判決意旨可資參照。依上開判決意旨，本案被告對臺
05 灣省進出口商業同業公會聯合會及台北市進出口商業同業公
06 會人員訪查所作之陳述紀錄，係由公務人員依法製作之公文
07 書，其內容復經受訪人簽名承認屬實，則依行政訴訟法第17
08 6條準用民事訴訟法第355條第1款規定推定為真正，難謂無
09 證據能力。原告主張，亦無可採。

10 六、綜上所述，原告與訴外人長春公司等21家貨櫃場業者共同決
11 定於103年7月間聯合恢復收取系爭費用並繼續收取至105年4
12 月，該當公平法第14條所規定之聯合行為，並足以影響生
13 產、商品交易或服務供需之市場功能，則被告以原處分認定
14 原告違反公平法第15條第1項規定，並依同法第40條第1項規
15 定裁處原告罰鍰1,300萬元，核無違誤，原告仍執前詞，訴
16 請撤銷，為無理由。

17 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法暨舉證，經核與
18 判決結果並無影響，爰不一一斟酌論述，附此敘明。

19 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
20 1項前段，判決如主文。

21 中 華 民 國 113 年 6 月 12 日

22 審判長法 官 蘇嫻娟

23 法 官 劉正偉

24 法 官 魏式瑜

25 一、上為正本係照原本作成。

26 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
27 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
28 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
29 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
30 繕本）。

01 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，
02 逕以裁定駁回。

03 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
04 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
05 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
06

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。
(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。	

07 中 華 民 國 113 年 6 月 12 日

