

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
111年度訴更一字第62號
114年7月24日辯論終結

原告 臺灣水泥股份有限公司

代表人 張安平（董事長）

訴訟代理人 吳志光 律師

陳君薇 律師

許筑涵 律師

被告 公平交易委員會

代表人 陳志民（代理主任委員）

訴訟代理人 孫綺君

洪進安

潘旻蕙

上列當事人間公平交易法事件，原告不服被告中華民國108年4月29日公處字第108021號處分書，提起行政訴訟，經本院108年度訴字第801號判決後，最高行政法院發回更審，本院判決如下：

主 文

原處分不利於原告部分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、按行政訴訟法第127條規定：「（第1項）分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。（第2項）命合併辯論之數宗訴訟，得合併裁判之。」查本院111年度訴更一字第61號、第62號、第6

01 7號、第68號及第71號公平交易法事件，係同種類之事實及
02 法律上原因，惟因個別案件所涉違法事實與裁罰金額略有不同，爰命合併辯論，分別裁判，合先敘明。

04 二、被告之代表人由李鎡變更為陳志民，茲據新任表人具狀聲明
05 承受訴訟（本院卷二第345頁），經核無不合，應予准許。

06 貳、實體方面

07 一、事實概要：

08 原告、國產建材實業股份有限公司（下稱國產公司）、亞東
09 預拌混凝土股份有限公司（下稱亞東公司）、環球水泥股份
10 有限公司（下稱環球公司）及天誠混凝土實業股份有限公司
11 （下稱天誠公司）等5家業者（合稱原告等5家業者），於民
12 國107年12月中旬通知下游客戶自108年1月1日起調漲預拌混
13 凝土價格，被告審認原告等5家業者間有聯合行為之合意，
14 行為足以影響臺南市及高雄市預拌混凝土供需之市場功能，
15 違反公平交易法第15條第1項規定，遂以108年4月29日公處
16 字第108021號處分書（下稱為原處分）命原告等5家業者應
17 於原處分送達之次日起，立即停止違法行為，並處原告新臺
18 幣（下同）2,000萬元罰鍰。原告不服原處分，提起行政訴
19 訟，並聲明：原處分關於原告部分撤銷。經本院108年度訴
20 字第801號判決（下稱前判決）撤銷原處分關於原告部分。
21 被告不服，提起上訴，最高行政法院以109年度上字第1040
22 號判決（下稱發回判決）廢棄前判決，發回本院審理。

23 二、原告起訴主張及聲明：

24 (一)、間接證據之證明力，須達到聯合行為乃事業間外部行為一致
25 性「唯一合理解釋」之程度，始得推定事業間具有聯合行為
26 之合意

27 1、首按，針對公平交易法第14條第3項規定：「聯合行為之合
28 意，得依市場況狀、商品或服務特性、成本及利潤考量、事
29 業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之。」發回判決
30 已明確指出前開「推定」非民事訴訟法第281條所定之法律
31 上推定，故處於寡占市場中之競爭事業，就主管機關推定其

01 有聯合行為之合意，得舉證動搖主管機關之推定，事實審法
02 院亦應逐一調查構成處分之各相當依據之因素（間接證
03 據），評價其證明力，綜合所有間接證據之證明力為有無聯
04 合行為合意之事實認定。

05 2、此外，最高行政法院向來認為在欠缺直接證據之情形下，純
06 粹採用間接證據之證明力，必須達聯合行為乃事業間外部行
07 為一致性之唯一合理解釋，始可推定該等事業間有聯合行為
08 之合意，即使係在104年2月4日修訂公平交易法第14條規定
09 後，最高行政法院106年度判字第631號判決對於間接證據之
10 採用仍採取唯一合理解釋之標準。被告現任委員顏雅倫教
11 授，以及前任委員汪渡村教授及何之邁教授亦均認為增訂後
12 之公平交易法第14條第3項規定，僅係確認被告得以間接證
13 據證明「聯合行為合意」之存在，並未改變實務向來採認之
14 「唯一合理解釋」標準。

15 3、被告雖稱104年公平交易法增訂第14條第3項後，最高行政法
16 院已不採「唯一合理解釋」之標準，原告主張違背發回判決
17 之意旨云云。惟查，最高行政法院於106年11月16日所作成
18 之106年度判字第631號判決仍採「唯一合理解釋」之標準，
19 且發回判決僅係指出事實審法院應逐一調查原處分所依據之
20 各項間接證據後，綜合判斷其證明力，以進行有無聯合行為
21 合意之事實認定，並未否認事實審法院於綜合判斷各項間接
22 證據時應採取「唯一合理解釋」之標準。

23 4、由是可知，對於被告以調漲日期相同、調漲數額與幅度相
24 當、及通知起漲日期相近等一致性外觀，推定原告與其他同
25 業於107年12月中旬通知漲價之行為存在聯合行為之合意，
26 如原告可提出具體事證動搖被告之推定，致聯合行為不再成
27 為原告與其他同業外部行為一致性之唯一合理解釋，原處分
28 即應予撤銷，合先敘明。

29 (二)、被告至今仍無法指明原處分所處罰之違法聯合行為為何，顯
30 然違反行政程序法第5條行政處分明確性原則

01 1、行政處分之主文乃規制人民權利義務之依據，自應明確記
02 載，尤以公平交易法就聯合行為之處罰係採取先行政後刑
03 事，更有明確記載應禁止行為之必要

04 (1)、按最高行政法院103年度判字第598號判決明揭：「行政處分
05 之『主旨（主文）』，既屬行政機關斟酌全部陳述與調查事
06 實及證據之結果判斷事實真偽，適用法令所作成之『決定
07 （結論）』，並因送達相對人而對其發生效力；則判斷行政
08 機關就違反行政法上義務之行為人予以何種類暨何內容的裁
09 罰性行政罰，自應以行政處分之『主旨（主文）』為據。」
10 另最高行政法院103年度判字第615號及103年度判字第616號
11 判決同此意旨。

12 (2)、再按，公平交易法第34條規定：「違反第九條或第十五條規
13 定，經主管機關依第四十條第一項規定限期令停止、改正其
14 行為或採取必要更正措施，而屆期未停止、改正其行為或未
15 採取必要更正措施，或停止後再為相同違反行為者，處行為
16 人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一億元以下罰
17 金。」最高行政法院108年度判字第481號判決並揭示：「行
18 政行為之內容應明確；行政處分以書面為之者，應記載主
19 旨、事實、理由及其法令依據，行政程序法第5條、第96條
20 第1項第2款定有明文。所指行政處分之明確性，除其處分性
21 質、處分機關及規制對象應明確之外，尤以規制內容及法律
22 效果之明確程度，係以客觀解釋結果為據，必須使受規制之
23 對象能夠立即知悉處分機關對其之要求為何，或與其有關之
24 事物受到如何之規制。是原告認定上訴人違反公平交易法第
25 20條第2款之原處分，既對上訴人裁處罰鍰及限期改正，若
26 未改正尚有遭刑罰、行政罰處罰之後果，其規制內容及法律
27 效果自應明確，其明確程度必須使上訴人能夠立即知悉所受
28 禁止之有限制競爭之虞之差別待遇行為為何，遭裁處之罰鍰
29 金額為何，及原告要求其限期改正差別待遇之最高範圍，如
30 此方符合上開行政處分明確性原則。」最高行政法院109年

01 度判字第23號、109年度判字第24號及109年度判字第25號判
02 決均同此意旨。

03 2、經查，本件原處分主文第一項明載：「被處分人等聯合於10
04 7年12月中旬以通知書通知下游客戶自108年1月1日調漲預拌
05 混凝土價格之行為，足以影響臺南市及高雄市預拌混凝土供
06 需之市場功能，核屬違反公平交易法第15條第1項規
07 定。」；主文第二項並命：「被處分人等自本處分書送達之
08 次日起，應立即停止前項違法行為」。由此可知，依原處分
09 主文之記載，本件原處分係處罰「聯合寄發預告調價通知」
10 之行為，並要求原告等業者立即停止。被告於前審108年12
11 月31日準備程序時，當庭亦再次確認本件被告所認定之聯合
12 行為乃「聯合預告調漲」（法官：「被告認定的聯合行為，
13 是指聯合通知要漲價這件事情？還是聯合調漲價格這件事
14 情？」；被告：「就是聯合預告調漲」）。

15 3、迺案經發回更審後，被告於本件112年5月9日準備程序卻改
16 口陳稱原處分係處罰「聯合調漲價格」：「被告處分的是原
17 告與其他被處分人間合意就混凝土價格的漲價行為本身，至
18 於調價通知則是達成漲價行為的手段。」足見被告主張顯已
19 前後矛盾而未能一致。嗣經原告撰狀指出被告就原處分處罰
20 之行為說詞前後反覆後，被告於隔次112年8月16日準備程序
21 又翻口主張：「原處分所處罰的是聯合行為，並不是處罰預
22 告或調價」，不僅刻意迴避原告對於原處分所認定聯合行為
23 合意內容之質疑，更全然無視原處分主文關於處罰「聯合寄
24 發預告調價通知」行為之記載，嚴重影響原告之防禦權，顯
25 與行政行為明確性原則有違。

26 4、再者，原處分本身亦存在混淆「聯合寄發預告調價通知」及
27 「聯合調價」之相同問題。由原處分主文之記載：「被處分
28 人等聯合於107年12月中旬以通知書通知下游客戶自108年1
29 月1日起調漲預拌混凝土價格之行為……」原處分理由亦記
30 載：「被處分人等於107年12月中旬以通知書通知客戶自108
31 年1月1日起調漲預拌混凝土價格之行為……」，可知本件被

01 告係處罰原告「聯合寄發預告調價通知」之行為，然原處分
02 理由之記載：「被處分人係於107年12月中旬大量寄發調價
03 通知書後，直至108年1月1日正式漲價，其間各業者調價訊
04 息在市場上廣泛流通長達十數天，更促進漲價資訊之透明
05 化……綜上，被處分人等以聯合行為之合意於108年1月1日
06 起調漲預拌混凝土價格之行為……」卻又顯示被告所處罰者
07 為原告「聯合調價」之行為，原處分關於本件違法行為之記
08 載前後不一，誠令原告無所適從。

09 5、即使被告於112年8月16日準備程序即將結束之際「似乎」定
10 調原處分係處罰「合意漲價」：「請詳處分書第23頁第六點
11 5，被告是處罰調漲預拌混凝土價格之行為，第七點最末句
12 也有提到是其一致性調漲預拌混凝土價格之行為，故原處分
13 處分的是他們聯合調漲預拌混凝土價格的行為，處分的合意
14 內容是合意漲價。」然前開說法又再次推翻原處分主文關於
15 「聯合寄發預告調價通知」之明文記載。

16 6、被告至今於其言詞辯論意旨狀仍稱原告是故意模糊原處分意
17 旨，藉以規避違反聯合行為之禁止規定云云，顯然無視被告
18 自身於歷審程序中一變再變、「滾動式調整」之說詞。倘若
19 被告對於原處分欲處罰之行為為何均無法確定，又豈能期待
20 受處分之原告得以預見？此均在在突顯被告就原處分所處罰
21 之違法聯合行為為何，迄今仍語焉不詳，致使原告無從判斷
22 原處分主文所禁止之行為為何而難以答辯，實已使原告深陷
23 刑事訴追之風險中。原處分顯然違反行政程序法第5條行政
24 處分明確性原則，自應依法予以撤銷。

25 (三)、原告業已就本次調價緣由、時點及幅度提出合理說明及舉
26 證，改制前經濟部礦物局（112年6月改制後稱為經濟部地質
27 調查及礦業管理中心，以下仍稱為改制前經濟部礦物局）之
28 報告資料僅為原告合理說明之事證之一，發回判決雖指摘前
29 判決未說明如何僅從改制前經濟部礦物局之報告資料，即可
30 合理說明原告等5家業者在107年12月中旬之調價決策行為會
31 產生預告時間接近、調價數額及幅度相當、起漲時間相同等

01 一致性外觀云云，然查，原告早於本件調查及原審階段，即
02 已就1.107年12月18日對外通知漲價；2.調漲價格為每立方
03 公尺280元；及3.起漲日期自108年1月1日起提出完整說明，
04 清楚交代本件預告調漲預拌混凝土價格之內部決策過程及始
05 末。茲謹簡要整理如下：

06 1、107年12月18日對外通知漲價

07 (1)、參諸改制前經濟部礦物局108年1月19日會議簡報資料及中華
08 民國砂石商業同業公會全國聯合會107年12月26日函，可知
09 南部砂石自107年下旬開始短缺，諸多砂石包商陸續發函要
10 求原告於砂石供應合約到期前同意調漲砂石價格。被告於原
11 審乙證19號所整理上游砂石業者發函調價時點，雖顯示一碩
12 企業有限公司及元基國際開發有限公司兩家砂石業者係於原
13 告107年12月18日寄發漲價通知後方發函要求調價，然事實
14 上一碩企業有限公司及元基國際開發有限公司兩家砂石業者
15 早於同年11月27日及11月30日即已先行發函予原告要求調漲
16 砂石價格，嗣於108年1月1日及107年12月28日再度發函重申
17 調價意旨。因此，原告所交易之7家砂石包商，除興磊（兩
18 成）及吉祥外，其餘5家均於11月底前即已發函要求調價，
19 其餘包商即使未正式發函，亦口頭向原告要求調價。在原告
20 拒絕調漲砂石價格之情況下，砂石包商自11月下旬起開始斷
21 料，此由原告台南及高雄各廠預定出貨予下游客戶之排貨量
22 與實際發貨量之落差，從107年11月之7,048.5立方公尺，大
23 幅增加至12月份之14,118立方公尺，足資明證，此益證被告
24 提出之原審乙證19號內容與客觀證據不符，不足採信。

25 (2)、又每年年底至隔年農曆新年向來為預拌混凝土市場之旺季，
26 營建廠商通常會在農曆新年前趕工完成混凝土澆置之基礎工
27 程，俾於農曆年節期間等待混凝土固化，減少過年停工對於
28 工程進度之影響，故每年年底至翌年年初實為預拌混凝土需
29 求之高峰，砂石包商亦深諳此一產業特性，在預拌混凝土市
30 場即將迎來需求高峰之際，配合砂石短缺之現況，於107年1

01 0月下旬開始要求調漲砂石價格，並佐以斷料為手段，迫使
02 原告必須正視及立即回應其等調漲砂石價格之訴求。

03 (3)、礙於廠內砂石存貨量有限，且預拌混凝土年底旺季即將來
04 臨，故原告僅能先於107年12月13日發函要求下游客戶提早3
05 日訂貨，以確保正常發貨，於此同時，原告亦持續與砂石包
06 商協商砂石價格。雙方間之砂石供應契約雖有砂石採購數量
07 變動時，砂石包商應依約全力配合之約定，然因斷料及無其
08 他替代料源，將可能導致原告因缺料而中斷混凝土供應鏈，
09 造成下游客戶之工案被迫停工或施作進度因此延宕，考量原
10 告未來恐須面臨之賠償及商譽損失風險將嚴重失控，非僅向
11 砂石包商事後求償即可有效控制，加上砂石短缺亦係因政府
12 釋出延宕所致，非可全然歸責於砂石包商，在權衡相關因素
13 及年底預拌混凝土需求旺季即將來臨，原告最終不得不於12
14 月中旬妥協，在砂石包商保證供料之條件下，公司內部同意
15 砂石調價以每立方公尺150元為上限，並於107年12月17日召
16 開內部業務檢討會議，在逐一檢討預拌混凝土其他各項成本
17 漲幅，及考量舊案客戶不可能同意足額反映成本等因素後，
18 決議暫將預拌混凝土調漲價格訂為每立方公尺280元，並於
19 翌日即107年12月18日向下游客戶寄發調價通知。

20 (4)、在內部決議砂石調價以每立方公尺150元為上限後，原告亦
21 於12月28日與砂石包商召開協商會議，會中口頭告知砂石調
22 漲幅度以每立方公尺150元為上限呈報總公司奉准，同時要
23 求同意原告所提調價幅度之砂石包商必須簽立切結書，雙方
24 嗣以108年1月4日會議紀錄，確認砂石價格自108年1月1日調
25 漲每立方公尺150元之共識，待1月15日取得總公司簽准後，
26 再於1月19日與砂石業者簽訂增補契約。由是可知，原告早
27 於107年12月中即已與砂石包商達成砂石調漲以每立方公尺1
28 50元為上限之合意，108年1月4日會議紀錄僅係將該合意書
29 面化，故被告所謂原告預告調漲預拌混凝土售價之時點早於
30 砂石採購價格之調漲云云，並非事實。

01 (5)、此外，依被告於原審整理之陳述記錄，亞東公司表示於107
02 年底接獲砂石業者調漲通知、國產公司表示於12月收到砂石
03 包商發文調漲、環球公司表示第4季已知悉有砂石調漲訊
04 息，且發生砂石供應短缺，更表示自12月起收悉各砂石供應
05 商正式調漲之來函，顯見砂石供應商在107年底均不約而同
06 通知被處分事業調漲砂石，則原告與其他被處分事業為因應
07 該調價通知而預告下游客戶漲價之時點相近，自屬合情合
08 理，被告以此種市場上必然之發展作為聯合行為合意之間接
09 證據，要非有據。

10 2、調漲價格為每立方公尺280元

11 (1)、原告及其他同業於相近時點調整相近價格，本為寡占市場廠
12 商出於平行行為之正常現象

13 原處分第17頁以下即已指出，本件原告及其他被處分事業於
14 台南市及高雄市合計之市場占有率已高達75%以上，符合經
15 濟學理所稱之寡占市場。觀諸本院102年度訴更一字第54號
16 判決（此一判決嗣經最高行政法院103年度判字第195號判決
17 肯認）對於寡占市場事業活動之觀察：「原告等成本結構不
18 同，卻能於相近時間之時間調整相近價格，本來就是寡占市
19 場廠商出於平行行為之正常現象。倘如被告所言，原告等成
20 本結構及其他條件相異事業間之價格一致即可推論出其具有
21 聯合行為，則諸多事業均應受到聯合行為之管制，如國內報
22 業之價格幾乎皆為相同，國內航空票價也幾乎相同，然各該
23 產業內各事業之規模、管理成本、用人價格當然也有所差
24 異，若採取此種間接證據方法，則上開產業莫不應受長期聯
25 合行為之推論，其不合理自明。」可知原告與其他被處分事
26 業之預拌混凝土同質性高，成本結構相近，其中砂石更為預
27 拌混凝土之最主要原料，成本佔預拌混凝土總成本逾40%，
28 原告與其他被處分事業為反映砂石及其他共同成本增加而有
29 相近之價格調整，此乃寡占市場廠商之正常現象，尚不得據
30 此推論原告與其他被處分事業間存在聯合行為。被告雖主張
31 原告等5家業者調價如係為反映成本上漲，則從成本利潤來

01 看，調漲結果應該會有差異云云，然為何從成本利潤來看，
02 原告等5家業者調價結果應會有所差異？被告所檢視之成本
03 利潤資料為何？業者間成本利潤之差異為何？等，均未見被
04 告提出進一步說明，即斷言5家業者為反映成本所調漲之金
05 額必然不同云云，自屬無據。

06 (2)、調漲每立方公尺280元之成本結構分析

07 ①、查原告於107年12月17日召開內部業務檢討會議，逐項檢討
08 預拌混凝土各項成本調漲幅度，如(1)砂石10月份要求調漲
09 每立方公尺50-80元，12月份更要求調漲每立方公尺110-193
10 元；(2)運輸單價因應政府環保政策，自8月1日起所簽訂之
11 新約，每立方公尺已調漲70-80元不等；(3)政府實施新制勞
12 基法採一例一休後，排班人力大增，導致人力成本每立方公
13 尺增加約40元；及(4)爐石粉當年度兩次調漲，生產成本每
14 立方公尺增加20-40元，並考量當時砂石漲幅尚未確定，以
15 及舊案客戶不可能同意足額反映成本，暫將預拌混凝土調漲
16 價格訂為每立方公尺280元。

17 ②、如以原告之台南分廠為例，預拌混凝土調漲每立方公尺280
18 元之成本組成及占比如下：(1)砂石原料調價每立方公尺150
19 元；(2)爐石粉調價每立方公尺22元；(3)運費調價每立方公
20 尺60-80元；(4)人事成本調價每立方公尺38元，故合計平均
21 調價為每立方公尺280元，並保留每立方公尺50-80元議價空
22 間。

23 ③、此外，若以原處分所舉砂石、爐石粉及運費等3項原物料成
24 本漲幅而論，以南部地區為例，該3項成本占原告預拌混凝
25 土成本約62%（砂石占42%、爐石粉占7%，運費占13%）。再
26 以台南分廠為例，此3項成本在107年1月1日價格約為每立方
27 公尺845.5元，108年1月1日調漲為每立方公尺1,119元。換
28 言之，107年1月1日至108年1月1日該3項成本調幅比例約32.
29 3%（ $273.5/845.5$ ）；如再考量該3項成本占總成本62%，則
30 原告產品價格基於總成本增加而須調整幅度只要在約20%（ 3
31 $2.3\% \times 62\%$ ）的幅度均合乎商業理性，並無被告所謂超漲情

01 形。而由原處分可知，原告107年1月1日當時3,000磅預拌混
02 凝土產品之平均價格為每立方公尺1,458元，縱加計107年9
03 月1日實際調漲每立方公尺40元，以及108年1月1日調漲每立
04 方公尺280元，該產品在同一比較時期（即107年1月1日至10
05 8年1月1日）調漲共計每立方公尺320元，調幅僅約21%（32
06 0/1,458），與總成本調整幅度相當而屬合理範圍。

07 ④、由是可知，原告發函通知將調漲每立方公尺280元，實係內
08 部參考預拌混凝土成本結構（包含砂石、爐石粉及運費等成
09 本），並考量預拌混凝土產業之議價特性（下游客戶不可能
10 無條件接受調漲後之預拌混凝土價格，故於設定調漲幅度
11 時，需保留若干與下游客戶議價之空間）而自主決策之結
12 果，調幅具有其合理性，要無被告所謂「跳躍式之價格上
13 漲」而有違常理之情形，更與被告所指稱之聯合行為無涉。

14 (3)、原告於本次調整預拌混凝土價格前即已長期虧損，即使本次
15 發函預告調漲每立方公尺280元，仍未能轉虧為盈，自無被
16 告所稱超漲之問題

17 依原告於108年3月19日提供予被告之「近3年營收及損益狀
18 況」統計表，可看出原告南區預拌混凝土廠自105年至108年
19 1-2月之總獲利逐年下滑，甚至自107年起即已呈現虧損狀
20 態。原告於108年3月20日接受被告調查時亦表示：「本公司
21 預拌混凝土以往調高報價，都沒有漲足，導致本公司預拌混
22 凝土部門產生虧損。」即使原告107年12月發函預告調漲預
23 拌混凝土價格，原告台南及高雄各分廠之營收仍繼續呈現赤
24 字，致原告於108年1月後仍須持續寄發預告漲價函予不同意
25 調漲或先前未漲足之下游客戶，益證原告將預拌混凝土調價
26 金額定在每立方公尺280元，確無被告所指稱「跳躍式之價
27 格上漲」而不符常理云云之情。

28 3、起漲日期為108年1月1日

29 原告係於107年12月18日對外通知調價，當時已接近年底，
30 再過十餘天即跨至新一年度，考量下游客戶需要時間消化及
31 討論原告所公告之新報價，加上新年度適用新報價亦為商業

01 常見慣例，較不易引起下游客戶反彈，故原告方決定將預拌
02 混凝土起漲日期訂於108年1月1日，此乃商業常見調價手
03 段，被告以此作為原告與其他被處分同業從事聯合行為之間
04 接證據，顯有證明力不足之問題。

05 4、由是可知，本件原告決定於107年12月中旬調漲預拌混凝土
06 價格，主要係因主要原料砂石於107年10月下旬嚴重短缺，
07 砂石包商更於年底旺季即將來臨之際以斷料為手段，迫使原
08 告必須立即處理，再加上預拌混凝土其他成本（如人力、運
09 費及爐石粉等）前已上漲，原告方利用本次調價一併反映，
10 以減少每次調價所伴隨之必要成本。至於改制前經濟部礦物
11 局108年1月19日會議簡報，僅係證明主要原料砂石於107年1
12 0月下旬確實短缺致價格上漲之文件之一，並非原告交代本
13 件調價始末及質疑被告所提間接證據證明力之唯一事證，而
14 與會立法委員之陳述：「目前砂石供應似乎並沒有那麼短
15 缺，且南部地區砂石缺口也不如北部地區來的大」及高雄市
16 不動產開發商業同業公會引述特定立委所召開之記者會結
17 論，指稱砂石料源供應無虞云云，充其量僅係個人臆測及傳
18 聞，均非政府機關所提供之正式統計數據而無足憑採，併予
19 敘明。

20 (四)、原告寄發漲價通知為長年慣例，要無發回判決或原處分所指
21 稱異於過往調價模式以彼此偵測價格而達成不為價格競爭之
22 共識云云

23 1、原告發函預告調漲早已行之有年，且寄發書面，實係因應客
24 戶修改合約所需（有書面客戶方能進行內部決策），要非本
25 次方例外採取預告調價之模式。除本次發函前2個月，原告
26 即曾寄發漲價通知函予下游客戶外，於103年5月時，原告亦
27 因砂石供需失衡，價格大幅調漲，不得不同時向各下游客戶
28 寄發調價函，請求同意原告調漲混凝土價格；93年期間，原
29 告亦曾寄發調價同意函予下游客戶，告知預拌混凝土調價事
30 宜，此均為原告向來以發函方式預告調價之適例，自不容被

01 告恣意以原告行之有年之交易慣例，作為推論原告與其他業
02 者間具有「聯合漲價」之合意之證據。

03 2、此外，原告於107年12月17日決議調漲預拌混凝土價格時，
04 當時已有諸多下游廠商就特定工案與原告簽訂供應契約，明
05 定原告應供應之預拌混凝土數量及單價。是以，就該等舊案
06 客戶而言，除非其等同意調整供應契約所定單價，否則不受
07 原告前開調價通知之拘束，此亦係何以原告12月17日業務檢
08 討會議記載：「自即（12/17）日起，針對已簽約客戶，協
09 商調漲原合約單價……」。是以，原告所設定之調價金額每
10 立方公尺280元毋寧僅係與舊案客戶啟動協商之起點，舊案
11 客戶是否同意調價？調價幅度為何？開始適用之期間為何？
12 等，均有賴原告於寄發調價通知後與舊案客戶個別協商。在
13 此情況下，原告與其他競爭同業間，實無從透過調價通知掌
14 握彼此價格底牌，更無從藉此偵測對方價格而達成任何限制
15 競爭之合意。且由於最終調整價格，完全取決於原告與下游
16 客戶合約約定、客戶需求、歷年合作關係及個別議價結果，
17 每家客戶最終調整價格幾乎都不相同，根本無從達到發回判
18 決或原處分所稱「偵測價格」、「促進共識」等限制競爭之
19 效果。

20 3、國內外法院均認為向下游業者寄發事前調價通知，具有促進
21 效率之功能，不得作為推定聯合行為合意之間接證據，否則
22 不免妨礙言論自由

23 (1)、現任職於本院之李明益法官曾指出：「『預告價格行為』究
24 竟是屬於『合法的意見表達』或屬於『基於聯合行為之合意
25 聲明』，須依具體個案而為決定。原則上，如果事業以公開
26 方式通知其（現在或未來）的顧客，或將計畫告知其無競爭
27 關係的第三人（例如在展覽會場上或記者招待會上宣布其動
28 向），則此等價格預告行為尚不得被拿來做為聯合行為『合
29 意』之間接證據，否則將不免對言論自由有所妨礙。」（臺
30 灣臺北地方法院101年度簡字第194號行政判決參照）何之
31 邁、張懿云、林廷機、陳志民等四位教授於其合著之「公平

01 交易法—司法案例評析」中亦採相同見解（何之邁、張懿
02 云、林廷機、陳志民，公平交易法—司法案例評析，2015
03 年，頁114-115）。

04 (2)、另美國聯邦第二巡迴法院在Ethyl一案中，認為事前的價格
05 調漲通知可協助買方規劃其財務或購買之行為，從而具有正
06 面促進效率之功能；歐洲法院亦在Woodpulp II案中指出，
07 價格公布行為乃導因於該市場之透明性及其寡占特性所致，
08 故不得以此價格公布即認定彼此存有聯合行為之合意。德國
09 學說及司法實務更認為，如廠商以公開方式通知顧客其嗣後
10 將採取之市場活動，或將計畫告知與其並無競爭關係之第三
11 人（例如記者），則此等行為尚不得作為間接證據，以避免
12 對言論自由有所妨礙。

13 (3)、由是可知，向下游業者寄發事前調價通知，可協助買方事前
14 規劃其財務或購買之行為，有促進效率之功能，如不當限縮
15 其使用或作為聯合行為合意之間接證據，即可能會對市場正
16 常運作及言論自由造成妨礙，被告以預告調價函作為原告與
17 其他業者間具有「聯合調價」合意之間接證據，顯與與前開
18 國內外判決意旨有違。

19 (五)、被告提出之間接證據均不足以證明違法事實之存在

20 1、無論本件所指摘之違法行為究係聯合寄發預告調價通知或聯
21 合漲價，被告提出之證據均不足證明前開違法事實之存在
22 按「行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事
23 實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合
24 法。」此有改制前行政法院39年度判字第2號判例暨最高行
25 政法院97年度判字第432號判決及最高行政法院108年度判字
26 第215號判決意旨參照。姑不論本件原處分所處罰者究係聯
27 合寄發預告調價通知或聯合漲價，被告迄今所提出之事證，
28 均無由證明原告有原處分所指摘之前開行為：

29 (1)、就聯合寄發預告調價通知而言，被告未能證明原告與其他同
30 業於107年12月中旬「聯合寄發預告調價通知」之行為係出
31 於聯合行為之合意

- 01 ①、經查，原告發函預告調漲早已行之有年，且寄發書面，實係
02 因應客戶修改合約所需（有書面客戶方能進行內部決策），
03 要非本次方例外採取預告調價之模式。除本次發函前2個
04 月，原告即曾寄發漲價通知函予下游客戶外，於103年5月
05 時，原告亦因砂石供需失衡，價格大幅調漲，不得不同時向
06 各下游客戶寄發調價函，請求同意原告調漲混凝土價格；93
07 年期間，原告亦曾寄發調價同意函予下游客戶，告知預拌混
08 凝土調價事宜，此均為原告向來以發函方式預告調價之適
09 例。
- 10 ②、甚者，即使原告於107年12月發函預告調漲預拌混凝土價
11 格，然因預告調價通知所載調漲數額尚須下游客戶同意或與
12 下游客戶協商，故絕大多數無法漲足，致原告台南及高雄各
13 分廠之營收於108年1月起仍持續虧損，故原告於108年1月後
14 仍持續寄發調價通知予不同意調漲或先前未漲足之下游客
15 戶，益證寄發書面調價通知確為原告執行多年之營運慣例。
- 16 ③、然而，觀諸原處分內容或被告歷來之主張可知，被告自始未
17 能證明原告於107年12月18日寄發預告調價函之行為係出於
18 與其他業者間限制競爭之合意，反而係把其應先證明之聯合
19 行為（聯合寄發預告調價通知）作為原告與其他業者間具有
20 聯合行為合意之證據，此種套套邏輯之主張，洵無可採。
- 21 (2)、就聯合漲價而言，原告107年12月18日之通知僅係開啟後續
22 議價，實際調漲數額及日期均屬未定，根本不存在被告所陳
23 稱原告自108年1月1日起「聯合調價」之行為
- 24 ①、查原告於107年12月17日決議調漲預拌混凝土價格時，當時
25 已有諸多下游廠商就特定工案與原告簽訂供應契約，明定原
26 告應供應之預拌混凝土數量及單價。是以，就該等舊案客戶
27 而言，除非其等同意調整供應契約所定單價，否則不受原告
28 前開調價通知之拘束，此亦係何以原告12月17日業務檢討會
29 議記載：「自即（12/17）日起，針對已簽約客戶，協商調
30 漲原合約單價……」。是以，原告所設定之調價金額每立方
31 公尺280元毋寧僅係與舊案客戶啟動協商之起點，舊案客戶

01 是否同意調價？調價幅度為何？開始適用之期間為何？等，
02 均有賴原告於寄發調價通知後與舊案客戶個別協商。在此情
03 況下，原告與其他競爭同業間，實無從透過調價通知掌握彼
04 此價格底牌，更無從藉此偵測對方價格而達成任何限制競爭
05 之合意。此外，由於最終調整後之價格，完全取決於原告與
06 下游客戶合約約定、客戶需求、歷年合作關係及個別議價過
07 程，每家客戶最終調整價格及開始調價之時間，幾乎互不相
08 同。

09 ②、被告時任主任委員黃美瑛108年3月13日於立法院進行專案報
10 告時，亦表示：「至於南部地區預拌混凝土部分，4家較具
11 規模之預拌混凝土業者自108年1月1日起調漲預拌混凝土每
12 立方公尺200元至300元不等，較107年漲幅約15%至20%，惟
13 因下游營造業者有議價能力，故實際調漲金額各家不一。」
14 顯見本件本件根本不存在原告自108年1月1日起「聯合調
15 價」之行為，原處分之處罰行為如係指「聯合調價」，自有
16 違誤而應予撤銷。

17 2、被告雖稱由成本利潤觀之，各業者對預拌混凝土所涉成本增
18 加之調價及吸收程度應有差異，難認原告等外觀上一致性行
19 為係基於各自獨立之調價決定云云。惟查：

20 (1)、原告雖同時生產預拌混凝土所需之原料水泥，然由被告於其
21 補充答辯狀所援引之商品行情網南部地區水泥價格資料，可
22 知水泥價格自107年9月迄今未見調漲，亦即水泥之供應係處
23 於一穩定狀態，並非原告或其他同業決定調漲預拌混凝土價
24 格之影響因素，則原告有無生產水泥，顯無從影響或改變本
25 次原告決定之調價金額，被告所謂原告生產預拌混凝土原料
26 之一，故其成本增加數額及內涵與其他被處分同業有別，調
27 價金額必然不同云云之推論，對於原告而言並不成立。

28 (2)、又個別商品價格基於經濟環境變化所為之調整，乃係反映市
29 場供需之正常現象，故廠商訂價不僅需考量成本面，更重要
30 地是考量短時間內之變動成本。被告綜合規劃處胡祖舜副處
31 長即指出：「成本結構不同，同步（或相近之時間）調整價

01 格，是否就是顯無合理理由？這亦是公平會在本案中仍待檢
02 驗的一個理由。因依公平會邏輯，成本不一樣，訂價就不應
03 該一樣；或是成本低（高），訂價就應該低（高）可是公平
04 會卻常言：『由於物價係整體經濟活動之綜合表現，個別商
05 品價格基於經濟環境變化所為之調整，乃係反映市場供需之
06 正常現象。』既然如此，廠商訂價就不會只考慮成本面，那
07 又怎能以成本結構不同來苛責中油、台塑的定價呢？若廠商
08 真的是以成本來訂價的話，那怎麼還會有虧損的事業？其實
09 廠商訂價，至少在短時間內，所考量的是變動成本，若以變
10 動成本中最重要原油價格來論，中油與台塑兩家業者即便
11 不同，相去也應屬有限。」（胡祖舜，競爭法之經濟分析，
12 2版，2021年，頁530-531）。

13 (3)、姑不論原告與其他被處分事業之預拌混凝土同質性高，成本
14 結構相近，各家相同規格之預拌混凝土價格原本即已相當接
15 近，且砂石為預拌混凝土之最主要原料，成本佔預拌混凝土
16 總成本逾40%，原告與其他業者為反映砂石於短時間內產生
17 之價格波動而對於預拌混凝土產品為相近之價格調整，此乃
18 廠商反映市場供需之正常現象，自不以廠商彼此間之成本結
19 構必須完全一致為前提。被告未提出進一步說明，即斷言原
20 告在內之5家預拌混凝土業者成本結構不同，為反映成本所
21 調漲之金額必然不同云云，顯然陷入僅有成本結構相同之廠
22 商方可能為一致性調價之錯誤窠臼。

23 (4)、由前述可知，各家預拌混凝土業者之成本結構及利潤雖互有
24 差異，惟該等差異不當然意謂各家業者面對共同成本變化所
25 決定之調價金額必然不同，否則國內各類同質民生用品或零
26 售商品長時間維持相同價格，豈非均為長期從事聯合行為之
27 結果？前開結論之不合理性，至為顯然。原告與其他預拌混
28 凝土業者預告調價之金額縱或接近，實係因應預拌混凝土主
29 要原料成本之共同變化，要非基於聯合行為之合意。

30 3、被告雖稱原告於108年1月1日僅係反映107年9月後之成本，
31 但經被告評估後，原告之成本僅增加每立方公尺160元，難

01 認預告調漲每立方公尺280元具有合理性云云。惟查：

02 (1)、首按，原告於107年12月17日召開內部業務檢討會議時，即
03 已逐項檢討預拌混凝土各項成本調漲幅度，如①砂石10月份
04 要求調漲每立方公尺50-80元，12月份更要求調漲每立方公
05 尺110-193元；②運輸單價因應政府環保政策，自8月1日起
06 所簽訂之新約，每立方公尺已調漲70-80元不等；③政府實
07 施新制勞基法採一例一休後，排班人力大增，導致人力成本
08 每立方公尺增加約40元；及④爐石粉當年度兩次調漲，生產
09 成本每立方公尺增加20-40元。前開各項成本之調漲金額，
10 合計早已遠超過被告所陳稱之每立方公尺160元，又考量當
11 時砂石漲幅尚未確定，以及舊案客戶不可能同意足額反映成
12 本，原告方暫將預拌混凝土預告調漲價格訂為每立方公尺28
13 0元，以前開每立方公尺280元為起點，展開與下游需求客戶
14 之議價程序。前開考量及決策，符合商業經營常規，並無任
15 何不合理之處。

16 (2)、至於被告所謂原告於107年9月後之成本僅增加每立方公尺16
17 0元云云之說法，諒係擷取自於其自行整理之原告107年12月
18 預拌混凝土漲價3項成本增加數額彙整表，然前開彙整表之
19 計算方式，實大幅低估原告實際上所承受成本遽增之壓力，
20 蓋：①預拌混凝土各項成本（如砂石、運輸、排班人力及爐
21 石粉）均漲價，並非僅有前開彙整表所稱「3項成本」；②
22 前開彙整表雖名為「3項成本」，然被告事實上僅考量砂石
23 及爐石粉等2項成本；③如比對原告之甲證8號及甲證46號，
24 可知被告於計算每項成本增加之數額時，均取低者，且於計
25 算砂石所增加之成本數額時，更僅採擇砂石業者107年10月
26 份要求調漲之數額（每立方公尺50-80元），而非其等於107
27 年12月要求調漲之數額（每立方公尺110-193元），故被告
28 此部分主張，誠與事實不符。被告自行整理之原審乙證19號
29 就原告成本之記載內容亦與前述客觀證據不符，自無足採。

30 (3)、況原告於108年3月20日接受被告調查時，即已陳明原告以往
31 調高報價均未漲足，於本次調整預拌混凝土價格前即已長期

01 虧損。即使本次發函預告調漲每立方公尺280元，仍未能轉
02 虧為盈，致使原告於108年1月後仍須持續寄發預告漲價函予
03 不同意調漲或先前未漲足之下游客戶。被告以出處不明之原
04 告107年9月後增加成本每立方公尺160元，與性質上僅為暫
05 訂之預告調漲數額每立方公尺280元相比，進而錯認原告預
06 告調漲280元/立方米不具有合理依據云云，自無足憑採。

07 4、被告主張砂石包商期待砂石調漲之價格不一，部分甚至低於
08 原告與砂石包商協議後之每立方公尺150元，可知原告與其他
09 同業所面臨砂石包商及價格壓力程度不同，應無從推導出
10 預拌混凝土價格一致性之上漲云云。然查：

11 (1)、依據改制前經濟部礦物局編印之「107年度砂土石產銷調查
12 報告」，南部地區砂石料源單一，高達99.2%係來自於河川
13 砂石（相較於此，同一年度北部地區砂石之料源則較為分
14 散，河川砂石佔36.2%，營建剩餘土石方佔46.4%，礦區礦石
15 及批註土石則佔17.4%，而中部地區砂石之料源，河川砂石
16 僅佔71.4%，營建剩餘土石方佔28.6%），又砂石產業特殊，
17 非任意廠商可隨意涉足，河川砂石料源長期係由少數特定之
18 砂石業者經營，亦因此削弱各家預拌混凝土業者對於砂石業
19 者之議價能力，而107年下旬國內南部砂石產量大減，在市
20 場供需機制之正常運作下，各家砂石業者可得提出之調價要
21 求，理論上實無可能出現鉅幅落差，在此情況下，各家業者
22 所面臨來自砂石包商之價格壓力程度，實係大同小異，應無
23 被告所稱互不相同云云之情形。

24 (2)、各砂石包商期待砂石調漲之價格高低固然有別，然原告為終
25 局處理砂石業者調漲砂石價格之訴求，必然須為劃一處理，
26 否則一旦部分砂石業者知悉其調價金額低於其他砂石同業，
27 勢必將再次要求原告調價，甚至反覆以斷料為手段，擾亂原
28 告預拌混凝土之製造及出貨期程。是以，原告於107年12月
29 中旬，在砂石包商保證供料之條件下，內部同意砂石調價以
30 每立方公尺150元為上限，實係斟酌全體合作砂石包商要求
31 之不同調價金額後所為之折衷方案，要無任何被告所言不合

01 理之情形。至於其他被處分業者其所面臨來自砂石包商之價
02 格壓力為何，及如何決定其預拌混凝土之調漲金額及幅度
03 等，原告一無所悉，然即使原告與其他被處分業者所面臨來
04 自砂石包商之價格壓力不同，仍無由據此否定原告乃獨立決
05 定調價金額、幅度及時點之事實。

06 5、被告復主張原告於預告調價前，未能確定砂石成本增加數額
07 及議價空間，故原告無法僅以107年12月間接獲上游砂石業
08 者之調價通知，合理解釋其與其他同業於107年12月中旬預
09 告調價時點、數額及幅度，以及起漲時間相同等一致性行為
10 之合理性云云。惟查：

11 (1)、在權衡砂石產量短缺、砂石包商斷料致預拌混凝土供應鏈中
12 斷、未能依約出貨之損害賠償責任、商譽損失及預拌混凝土
13 需求旺季即將來臨等因素後，原告內部於107年12月中旬同
14 意砂石調價以每立方公尺150元為上限，並於12月17日召開
15 內部業務檢討會議，決議暫將預拌混凝土調價訂為每立方公
16 尺280元，故原告於107年12月18日寄發預告調價通知前，已
17 可確定砂石成本增加數額，要無被告所稱無法確定之情形。

18 (2)、至於原告與下游需求業者之議價空間，原告於決定調價金額
19 時，無從亦無須確定，蓋無論係任何業者，在實際未進行議
20 價前，均無可能精準掌握與下游需求業者之議價空間，至多
21 僅能按過往議價經驗約略估算，而議價程序既然尚未啟動，
22 議價空間自然可由原告於決定調價數額時自行設定，只要其
23 後與下游需求業者議價時，堅守當時決定調價數額時所預留
24 之議價空間即可，被告所謂必須先確定議價空間方能決定調
25 價數額云云之主張，顯與商業實務悖離，委無可採。

26 (3)、況原告所決定之調價數額每立方公尺280元，充其量僅係與
27 舊案客戶啟動議價之起點，舊案客戶是否同意調價？調價幅
28 度為何？開始適用之期間為何？等，均有賴原告於寄發調價
29 通知後與舊案客戶個別協商，最終調整後價格亦完全取決於
30 原告與下游客戶合約約定、客戶需求、歷年合作關係及個別
31 議價結果，每家客戶最終調整價格幾乎都不相同，被告實係

01 將仍有待協商之暫訂調價數額每立方公尺280元，錯認為最
02 終定案之調價數額，方據此推導出原告必然係基於聯合行為
03 之合意，始於未確定砂石成本增加數額及與下游客戶之議價
04 情形前即先行調漲價格之錯誤結論。

05 (4)、實則，原告前已一再敘明，原告之所以於107年12月中旬寄
06 發調價通知，係因其自107年下旬起，即已陸續接獲砂石業
07 者調漲砂石價格之要求，砂石業者更在年底預拌混凝土需求
08 最為旺盛之時點，以斷料為手段迫使原告不得不同意其等調
09 漲砂石價格之要求。其餘預拌混凝土業者於接受被告調查
10 時，亦一再提及砂石業者於107年底不約而同通知調漲砂石
11 價格。由是可知，原告與其他同業係於相同時期接獲砂石業
12 者調漲砂石價格之要求，則原告與其他同業為因應預拌混凝
13 土主要原料價格飛漲，而於相近時點預告下游客戶調漲預拌
14 混凝土價格，自屬合理之交易安排。

15 (5)、又被告雖主張原告之台南區及高雄區發貨數據僅係原告內部
16 資料，無從核實云云，惟原告業已於112年8月9日之行政訴
17 訟補充理由（三）狀中提出原始資料及更正後之發貨量整理
18 表，不容被告恣意否認。至被告稱該證物僅能證明年底為混
19 凝土需求旺季，不能作為預告調價之經濟合理性之云云，更
20 凸顯被告未依公平交易法第14條第3項規定考量「市場狀
21 況」據以綜合判斷之違誤。

22 (6)、至於原告將起漲日期設定於108年1月1日，則係考量一般客
23 戶通常較能接受新一年度適用調整後價格，反彈程度相對較
24 低，有助於後續與下游需求客戶商議預拌混凝土價格。此等
25 考量，屬於商業上常見之合理決策，同樣不足以作為原告與
26 其他同業間具有聯合行為之間接證據。

27 6、至於被告引最高行政法院107年度判字第560號判決及106年
28 判字第265號判決，主張聯合行為之違法性與個別客戶實際
29 協商後之調價結果無關云云。惟查：

30 (1)、被告所引最高行政法院107年度判字第560號判決係針對特定
31 聯合行為是否具有「限制競爭效果」所表示之見解，與此處

01 所涉相關證據得否證明「聯合行為合意」之存在顯然不同，
02 被告刻意混淆最高行政法院針對不同構成要件所表示之見
03 解，實有可議。

04 (2)、再者，細繹最高行政法院106年度判字第265號判決內容：
05 「是以，只要上訴人等間確有不當之聯繫行為（例如餐敘、
06 聯誼），其後就相同規格之產品，於相同期間內有同步調價
07 行為，且其調漲幅度相近時，縱使就相同規格之產品調漲後
08 之價格未臻完全相同，亦無礙於聯合行為存否之判斷，上訴
09 人榮成公司此部分指謫，非有理由。」可知該判決係以事業
10 間有不當之聯繫行為（例如餐敘、聯誼）為前提，方據以認
11 定同步預告調價構成聯合行為，然本件被告自始未能提出任
12 何原告與其他同業間曾合意調漲預拌混凝土價格或限制競爭
13 之溝通證據，自無由徒以原告與其他同業於相同期間內存在
14 同步預告調價之行為外觀，遽認彼此間存在聯合行為之合
15 意。

16 7、被告之委員亦認為原處分所依憑之證據資料，不足以推論原
17 告間具有聯合行為之合意

18 (1)、首按，無論被告本件所指摘之違法聯合行為究係聯合寄發預
19 告調價通知或聯合漲價，被告所提證據均不足證明前開違法
20 事實存在，此業經原告112年8月9日行政訴訟補充理由
21 (三)狀第4-6頁詳述在案，於茲不贅。

22 (2)、又被告決議提起本件上訴時，已有郭淑貞及魏杏芳兩位被告
23 委員表示反對，並直指本件欠缺原告間有意思聯絡之證據，
24 且調價具經濟合理性（甲證67號時任被告魏杏芳委員提出之
25 不同意見及甲證71號現任職被告郭淑貞委員於被告決議中記
26 載之意見），魏杏芳委員於其所提出之不同意見書中，更完
27 整臚列原處分所存在之下列缺失：

28 ①、卷證資料顯示案關事業過去都是預先一至三週預告調漲，再
29 行磋商議價，此為慣常之作法，因此無從速斷各業者最後實
30 際漲價的狀況，與其自身議價能力、成本、規模差異或盈虧
31 不符。

- 01 ②、原處分認為原告等集體預告調價屬於容易達成或維持共謀之
02 促進行為，然通說之促進行為本身不必然違法，可能有反競
03 爭效果，但也可能產生效率，或二者皆有。因此在非難該行
04 為之前，必須經過仔細的分析。換言之，就算集體預告調價
05 屬促進行為，但與本案原告之間有意思聯絡之成立，仍有相
06 當距離，更何況原處分根本未就本案情境下之「促進行
07 為」，與推定合意間之因果關係作進一步論述。
- 08 ③、本案特殊之處在於欠缺任何溝通證據。在此情況下，本案之
09 意思聯絡推定，如同隔空抓藥般完全依賴經濟性之情況證
10 據，法院無從在當事人全然沒有接觸溝通之外觀下，形成有
11 利於被告之心證，以致於第一階段之合理推定即已無法成
12 立，遑論後續舉證責任轉換之問題。
- 13 ④、OECD整理各會員國執行卡特爾案件之實務經驗，顯示欲利用
14 情況證據成功查處卡特爾案件，必須併用溝通證據與經濟證
15 據，甚至有時還有直接證據，但絕無只靠經濟性之情況證據
16 可以推論合意之存在，因為這類證據之證明力其實薄弱，而
17 本案恰好屬情況最糟之一種—沒有任何溝通證據，只有經濟
18 性之情況證據。
- 19 (3)、由是可知，原處分所依憑之證據，顯不足推論原告間具有聯
20 合行為之合意，原處分在欠缺任何溝通證據之情況下，僅以
21 原告預告通知調價即逕認原告與其他同業從事聯合行為，自
22 屬無據。
- 23 (六)、原處分就罰鍰之裁處違反明確性原則，自應予以撤銷
- 24 1、最高行政法院已於諸多判決肯認罰鍰金額越高之行政處分，
25 對於其明確性之要求亦越高，亦即須具體敘明罰鍰之計算方
26 式
- 27 (1)、前引最高行政法院108年度判字第481號判決指出：「經查，
28 原處分裁處上訴人4,100萬元罰鍰，僅於理由中概括載稱：
29 ……等語，並未針對其為何裁處上訴人4,100萬元高額罰鍰
30 之具體計算方式加以說明。」

- 01 (2)、最高行政法院107年度判字第186號判決亦指出：「行政罰法
02 第18條第1項規定：……而公平交易法施行細則第36條更進
03 一步規定：……本件原處分對上訴人等21業者裁處之罰鍰金
04 額均不相同，而觀其所斟酌之因素，僅以……，裁罰上訴人
05 1,725萬元等情；前判決則以……。均以概括之方式說明，
06 並未針對為何裁處上訴人1,725萬元之具體計算方式，個別
07 加以說明，致上訴人無從得知原處分是否有認定事實錯誤、
08 裁量濫用或違反比例原則之違法。」
- 09 (3)、鑑於裁罰性處分因將造成剝奪人民權利之嚴重後果，為能使
10 受裁處人能預見及理解，基於正當行政程序之要求，自應特
11 別符合行政行為明確性原則，基此，倘若罰鍰處分僅指出行
12 為人違反義務之內容，卻未具體敘明罰鍰之計算方式，行為
13 人自無從得知違反之義務與其法律效果間是否具備合理關
14 聯，自有違明確性原則。
- 15 2、原處分針對罰鍰之裁處僅於理由中抄寫公平交易法施行細則
16 第36條各款應審酌因素，並無任何本案事實之涵攝，違反明
17 確性原則並構成裁量怠惰及濫用
- 18 (1)、按104年2月4日修正之公平交易法第48條第1項規定：「對主
19 管機關依本法所為之處分或決定不服者，直接適用行政訴訟
20 程序。」修法理由指出：「參考日本『獨占禁止法』之相關
21 當事人得直接向東京高等法院請求撤銷公正取引委員會處分
22 之行政救濟制度，此係確立競爭法主管機關為準司法機關及
23 擔任事實第一審之職能。」立法者既賦予被告免受訴願機關
24 就其行政決定之合法性及合目的性進行審查之職能，被告作
25 成行政處分時自更應詳細敘明其裁處罰鍰時所考量之因素及
26 罰鍰之計算方式。
- 27 (2)、迺被告就裁處原告2,000萬罰鍰之決定，卻僅於原處分記
28 載：「……經審酌被處分人等違法行為之動機、目的、預期
29 不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；違法行為危害
30 交易秩序之持續期間；因違法行為所得利益；事業之規模、
31 經營狀況及其市場地位；以往違法類型、次數、間隔時間及

01 所受處罰；違法後悛悔實據及配合調查等態度後，爰依同法
02 第40條第1項前段規定處分如主文。」顯見原處分僅係將修
03 正前公平交易法施行細則第36條有關量處罰鍰時，所應審酌
04 之因素照本宣科加以臚列，並無任何事實涵攝，原告根本無
05 從自原處分之記載得知被告裁處時，究竟考量哪一項應審酌
06 因素，亦完全無法得知或理解被告究竟係如何計算出具體之
07 罰鍰數額，足見原處分顯已違反行政程序法第5條明確性原
08 則，更有裁量怠惰及濫用而違反行政罰法第18條第1項規定
09 之違法。

10 (七)、被告於本件更審程序方提出原處分關於罰鍰部分之新裁量理
11 由，於法未合，且該等新裁量理由仍不符合明確性原則且構
12 成不當連結

13 1、行政機關不得於行政訴訟程序中補記行政處分未記載之裁量
14 理由或追補行政處分作成時即已存在之裁量理由

15 (1)、首按，最高行政法院108年度判字第297號判決明確指出：
16 「行政處分之『補記理由』與『追補理由』不同，前者是指
17 行政處分原未記明理由或理由不完全，事後記明，使原欠缺
18 理由之瑕疵消失，依行政程序法第114條第2項規定，應受於
19 案件進入行政訴訟程序前為之的限制；後者是指行政處分形
20 式上已記明理由，事後就法律或事實之觀點予以補充或變
21 更，以該追加之理由，在內容上支持行政處分之合法性，原
22 則上並非不得於行政訴訟程序中為之，惟必須在作成行政處
23 分時即已存在，不改變行政處分之性質，不妨害當事人之防
24 禦者，始得為之。」

25 (2)、雖然行政機關得於訴訟程序中進行事實上或法律上理由之追
26 補，然最高行政法院103年度判字第359號判決明確揭示原則
27 上不能為裁量理由之追補：「由於行政訴訟採職權調查主
28 義，原處分機關於訴訟中陳述事實上及法律上之觀點，有利
29 於法院於裁判上依職權加以斟酌，故一般而言，原處分所載
30 之理由不完備，於事實審行政訴訟程序中，上訴人非不得為
31 理由之追補。應注意者，該追補理由須於作成行政處分時即

01 已存在，且不改變行政處分之同一性，以及不妨礙當事人防
02 禦之前提下，始得為理由之追補。但就裁量處分而言，因行
03 政法院不能取代行政機關之裁量衡量，且於訴訟中追補理
04 由，將侵犯訴願機關對原裁量處分合目的性之審查，且有礙
05 受處分人之防禦權，故原則上不能為理由之追補。況且於訴
06 訟程序始提出新裁量理由，實際上等於作成新處分，明顯侵
07 害受處分人之防禦權，自不宜准許。」

08 2、被告於行政法院發回更審後始提出原處分所未記載之罰鍰裁
09 量理由，已侵害原告之防禦權，自不應准許

10 (1)、被告雖於112年8月4日行政訴訟更審補充答辯三狀中主張其
11 決定本件之罰鍰數額，係考量①原告107年於台南市及高雄
12 市之市占率及營業額；②原告南部地區預拌混凝土業務虧損
13 9,000萬元；③原告與其他業者之違法期間為108年1月至3
14 月；及④原告曾於87年、94年及95年分別因桃園預拌混凝
15 土、全國水泥及嘉義預拌混凝土受到處分等事由。惟查，該
16 等裁量理由完全未記載於原處分中，而係於本件行政更審程
17 序方提出。被告未於行政法院起訴前，補記該等原處分所未
18 載明之裁量理由，顯已違反行政程序法第114條第2項及前揭
19 最高行政法院108年度判字第297號判決意旨。

20 (2)、退步言之，即使認為被告於其行政訴訟更審補充答辯三狀所
21 載之裁量理由，僅係原處分形式上已記明理由之追補，而非
22 裁量理由之補記，然參諸前揭最高行政法院103年度判字第3
23 59號判決意旨，行政機關原則上不能於訴訟中為裁量理由之
24 追補。被告於本件更審程序始提出新裁量理由（如「原告南
25 部地區預拌混凝土業務虧損9,000萬元」以及「87年桃園預
26 拌混凝土之處分」），實際上等於作成新處分，明顯侵害原
27 告之防禦權。況公平交易法第48條亦已免除訴願機關對被告
28 處分之合目的性審查（參前述104年2月4日公平交易法第48
29 條第1項修正理由），被告更無任何正當理由不在原處分內
30 明確記載其裁處罰鍰時之裁量因素，故自不應准許被告於行
31 政訴訟中追補罰鍰之裁量理由。

01 3、即使不考慮被告事後追補裁量理由之違法性，被告於本件更
02 審程序所追補之新裁量理由，仍不符明確性原則且構成不當
03 連結

04 (1)、本件5家受處分之業者中，罰鍰數額最低者為100萬元，最高
05 者為2,000萬元，兩者比較相差20倍，然即使衡酌被告於本
06 件更審程序方提出之新裁量理由，原告仍無從得知原處分裁
07 處原告2,000萬元之計算依據，以及各裁量理由對於罰鍰數
08 額之影響及增減幅度為何，原處分違反明確性原則，至為顯
09 然。

10 (2)、預拌混凝土及水泥乃截然不同之市場，本件原處分處罰原告
11 與其他業者於高雄及台南「預拌混凝土市場」之聯合行為，
12 被告卻於裁處罰鍰時計入原告曾於94年因全國「水泥市場」
13 受被告裁處之前例，顯構成不當連結。

14 此外，被告一方面主張原告與其他業者聯合於「107年12月
15 中旬」向下游業者寄發調價函，違反公平交易法禁止聯合行
16 為之規定（參原處分主文一），另一方面卻認定本件違法期
17 間為「108年1月至3月」，兩者顯然相互矛盾，亦再度凸顯
18 被告迄今未能指明原處分所處罰違法聯合行為之重大缺失。

19 (八)、聲明：原處分不利於原告部分撤銷。

20 三、被告答辯及聲明：

21 (一)、原告等被處分人聯合於107年12月中旬以通知書通知下游客
22 戶自108年1月1日起調漲預拌混凝土價格之行為，足以影響
23 臺南市及高雄市預拌混凝土供需之市場功能，違反公平交易
24 法第15條第1項規定：

25 1、案緣被告接獲檢舉，略以：107年11月起，預拌混凝土業者
26 以荖濃溪流域砂石嚴重短缺影響預拌混凝土供貨為由，通知
27 下游客戶，若砂石短缺情況沒有改變，擬採取階段性停止供
28 貨，嚴重影響市場交易秩序與公共工程進度；隨函並檢送原
29 告、亞東公司、國產公司、環球公司等預拌混凝土業者調價
30 通知書供被告查處是否涉及違反公平交易法情事。案經被告
31 調查認定原告、國產公司、亞東公司、環球公司及天誠公司

01 等5家臺南市及高雄市業者於107年12月中旬通知下游客戶自
02 108年1月1日起調漲預拌混凝土每立方公尺200元至280元，
03 其中原告每立方公尺調漲280元、亞東公司調漲270元、國產
04 公司調漲260元、環球公司調漲200元至270元、天誠公司250
05 元至270元，最高調漲數額均在250元以上，具有調漲之日期
06 相同，均自108年1月1日起漲價、調漲數額及調漲幅度相
07 當、通知調漲時間相近等一致性外觀，復據案關市場狀況、
08 商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性
09 等綜合分析結果，合理推論原告等被處分人間存有聯合行為
10 之合意，是其一致性調漲預拌混凝土價格之行為足以影響臺
11 南市及高雄市預拌混凝土供需之市場功能，違反本法第15條
12 第1項規定，以原處分令其應於送達之次日起，立即停止前
13 項違法行為，並處2,000萬元罰鍰。

14 2、原告等5家業者於107年12月中旬以通知書通知客戶自108年1
15 月1日起調漲預拌混凝土價格之行為，具有一致性外觀：

業者	調漲日期	調漲數額 (元/立方公尺)	通知調漲時間
原告	108.1.1	280元	107.12.18
亞東公司	108.1.1	270元	107.12.14
國產公司	108.1.1	260元	107.12.14
環球公司	108.1.1	200元~270元	107.12.17
天誠公司	108.1.1	250元~270元	107.12.19~21

17 可知原告等被處分人發出調價通知給下游客戶自108年1月1
18 日起調漲預拌混凝土每立方公尺200元至280元不等，呈現調
19 漲日期相同、調漲數額及調漲幅度相當、通知調漲時間相近
20 等一致性外觀。

21 3、前述一致性外觀，難由原告等被處分人以其各自獨立調價行
22 為可獲致，依本法第14條第3項規定推定為具有聯合行為之
23 合意，排除其等係出於競爭者獨立行為之可能性：

- 01 (1)、案關市場狀況具有強化原告等被處分人預拌混凝土業者從事
02 聯合行為之誘因：
- 03 ①、被處分人等於臺南市及高雄市預拌混凝土市場之市場占有率
04 均高達75%以上，具顯著市場地位，符合經濟學理所稱之寡
05 占市場。
- 06 ②、預拌混凝土產品技術單純、同質性高，以價格競爭為常態等
07 特性，在此市場結構下，下游客戶常可透過詢價得知各業者
08 之價格，是以價格資訊透明度高，形成「彼此牽制」的廠商
09 行為特徵。此一市場結構下之競爭廠商，在面臨短期重大成
10 本壓力下，若不大幅調漲價格，將可能產生利潤下降或虧
11 損，惟若單獨大幅調漲價格，勢必導致客戶流失，在顧此失
12 彼經營困境下，具有聯合漲價以確保共同利益之誘因。
- 13 (2)、由成本利潤觀之，案關5家業者對預拌混凝土所涉成本增加
14 之調價及吸收程度應有差異：
- 15 ①、原告等被處分人於107年12月中旬以通知書通知下游客戶自1
16 08年1月1日起調漲預拌混凝土價格行為之考量因素，於被告
17 調查時均表示係為反映成本上漲，與市場供需無關，其等10
18 8年1月1日調漲預拌混凝土價格所涉成本主要包括砂石、運
19 輸及爐石粉等三項因素，而上開成本因素之漲價日期與數額
20 各有不同。其等雖均稱其調價行為係為反映成本，惟其成本
21 增加數額與成本內涵尚有不同，則其各自反映成本而調價之
22 結果應有差異。
- 23 ②、原告等被處分人間之損益狀況有別，虧盈差異甚大，其中原
24 告、亞東公司、天誠公司107年於南部地區預拌混凝土業務
25 即虧損達9,000萬元等不等金額，而國產公司及環球公司前
26 開業務則為獲利，各家盈虧實況差異高逾億元，其等對於原
27 物料成本增加所造成營業成本之攤銷理應呈現不同影響，竟
28 然宣告自108年1月1日起大幅調漲不分品項之預拌混凝土價
29 格每立方公尺200元至280元，且其調漲數額均超過所涉成本
30 增加之數額，顯不合理。

01 (3)、原告等被處分人於107年9月至12月之平均價格，僅呈現微幅
02 漸進、緩步上揚情事；其等宣告自108年1月1日起調漲不分
03 品項之預拌混凝土價格每立方公尺200元至280元，明顯呈現
04 大幅調漲，與107年8月及9月漲價後僅以緩步上揚之情形明
05 顯有別，案關5家業者108年1月1日起調漲預拌混凝土價格之
06 行為，迥異於過往之價格調漲模式；案關5家業者砂石原料
07 成本尚未調漲確定，且或有漲幅未定，即先發布調漲預拌混
08 凝土價格，顯不具經濟合理性。

09 (4)、再者，原告等被處分人107年12月中旬大量寄發調價通知書
10 後，直至108年1月1日正式漲價，其間各業者調價訊息在市
11 場上廣泛流通長達十數天，益促進漲價資訊之透明化，顯係
12 透過預告價格變動資訊，偵測彼此間之價格，具有達成共識
13 之效果，故集體預告價格行為具有促進達成聯合行為合意之
14 效果。

15 4、基上論述，本案原告等被處分人於107年12月中旬以通知書
16 通知客戶自108年1月1日起調漲預拌混凝土價格之行為，具
17 有一致性外觀，且此一致性外觀難由其等如採各自獨立調價
18 行為可獲致，爰依公平交易法第14條第3項規定，據案關市
19 場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經
20 濟合理性等有相當依據之因素等綜合分析結果，合理推論其
21 等若非有聯合行為之合意，即無法合理解釋其調漲行為推定
22 原告等被處分人間存有合意。

23 (二)、發回判決肯定聯合行為之合意可依間接證據之推論加以認
24 定，以間接證據證明事實並無應受較嚴格審查之問題；從成
25 本利潤觀之，原告等被處分人如欲反映成本，調漲結果應該
26 會有差異，尚難僅以接獲砂石業者調價通知，說明其等預告
27 調漲外觀一致性之行為具有經濟合理性的解釋；其等主張所
28 為一致性之行為係獨立的決定行為自應予以證明，否則無法
29 動搖主管機關聯合行為之合意之推定，謹將發回判決重點，
30 說明如次：

- 01 1、為有效規範聯合行為，適度賦予主管機關得以相當依據推定
02 聯合行為之合意要件，104年增訂公平交易法第14條第3項規
03 定，肯定聯合行為之合意可依間接證據之推論加以認定，減
04 輕主管機關所應負擔之證明程度，……處於寡占市場中競爭
05 之事業，就主管機關推定其有聯合行為之合意，得舉證動搖
06 主管機關之推定。主管機關基於市場狀況、商品或服務特
07 性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之
08 因素推定事業有聯合行為之合意，據以作成不利事業之處
09 分，當各事業向行政法院訴請撤銷處分時，事實審法院應逐
10 一調查構成處分之各相當依據之因素（間接證據），評價其
11 證明力，綜合所有間接證據之證明力為有無聯合行為之合意
12 之事實認定，並無因以間接證據證明事實而應受較嚴格審查
13 之問題。
- 14 2、原處分並未否認預拌混凝土價格有上漲之背景及因素，原處
15 分作成的理由在於原告等5家業者藉南部地區砂石市場供需
16 產生變化之際，基於聯合行為之合意提高預拌混凝土價格，
17 而產生一致自108年1月1日起之跳躍式大幅調漲價格模式，
18 其調價行為異於以往，其等107年12月中旬之預告調價行
19 為，具有相同調漲日期、調漲數額及調漲幅度相當、通知調
20 漲時間相近等一致性外觀，依公平交易法第14條第3項規
21 定，推定原告等5家業者有聯合行為之合意。前判決未說明
22 如何僅從改制前經濟部礦物局之報告資料即可合理說明原告
23 等5家業者107年12月中旬之調價決策行為，會產生具有預告
24 時間相近、調價數額及幅度相當、起漲時間相同等一致性外
25 觀。前判決僅依會議紀錄中改制前經濟部礦物局之報告，遽
26 認原告調漲價格具有經濟合理性，進而撤銷原處分，尚嫌速
27 斷。
- 28 3、原告等被處分人在正式漲價前之調價訊息在市場上廣泛流通
29 長達10多天，足使原告等被處分人對調漲價格有預測性，以
30 此放出訊息之方式達成聯合行為之合意，如此理由可採，原
31 告人之調漲價格行為，縱有成本推動因素，惟其調漲價格之

01 一致性行為，可否認有聯合行為之合意，即有探求之餘地。
02 前判決對此並無隻字片語之論斷，有判決不備理由之違背法
03 令。

04 4、前判決認被告以原告於未確定砂石是否漲價及漲幅未定，即
05 遽為預告調漲等情，並非無據，又認原告「預告調漲」後，
06 再與砂石業者行磋商議約為「慣常作法」，惟相關砂石合約
07 並未約定以「預告調漲」後再行磋商議約作為調價方式，且
08 前判決亦未調查及說明原告除本次調價以外，究之前曾於何
09 時以此方式達成調價，亦有判決不備之違法。

10 5、前判決就調價因素是否僅考量砂石價格，前後認定不一，已
11 有矛盾。而調價之因素究僅有砂石價格或有其他因素，影響
12 調漲價格及漲幅，且上訴人係以原告等5家業者調漲數額及
13 調漲幅度相當為其推定有聯合行為之合意之理由，調漲因素
14 攸關調漲價格及漲幅及影響原告等5家業者是否有聯合行為
15 之合意之認定，原審未予釐清，遽為上訴人不利之判決，亦
16 有判決不備理由之違背法令。

17 6、原告資深副總經理到會陳述時，並無主張「價格跟隨行
18 為」，前判決認定處於寡占市場之競爭事業於交易雙方協商
19 價格時，會利用錨定效應提出較有利報價，其後再據此報價
20 修正價格，各競爭事業不須存在任何意思聯絡，而自然發生
21 一致性漲價之平行行為，然依發回判決所示「其等若主張所
22 為一致性之行為係獨立的決定或有意識之平行行為自應予以
23 證明，否則無法動搖主管機關聯合行為之合意之推定」，前
24 判決未予認定並敘明，亦有理由不備之違法。

25 (三)、前判決認為原處分（一）關於本案市場界定、（二）原告與
26 其他被處分人等系爭預告調價行為具有一致性外觀、（三）
27 系爭預告調價行為異於過往調價情形，以及（四）原告於未
28 確定成本調漲即行預告調漲預拌混凝土等事實，並無違誤，
29 合先敘明。

30 1、關於市場界定並無違誤：

01 前判決略以：「……2. 本件包含原告在內之受處分人，所生
02 產之產品均為預拌混凝土，在產品市場之界定上應無爭議。
03 至於地理市場之界定，考量本件之受處分人之砂源均來自荖
04 濃溪流域，且預拌混凝土之產品具容易凝固之特性，運距與
05 銷售範圍因此受限，業者多以行政區劃上的縣市作為供料區
06 域範圍，交易相對人亦因前述產品特性而難以選擇不同區域
07 的替代性產品或業者，故原處分將本件地理市場分別界定為
08 臺南市與高雄市，應屬合理。」

09 2、原告與其他被處分人等系爭預告調價行為，具有一致性外
10 觀：

11 前判決認為：「……經查：(1)原告及其他預拌混凝土業者
12 係先後於107年12月14日至21日間，通知下游業者將調漲預
13 拌混凝土價格，調漲數額為200元至280元間，漲幅則為13.6
14 4%至18.67%間，且均係於108年1月1日實施等情，乃為兩造
15 所不爭執，並有原告通知調漲價格之函文（原處分卷甲1，
16 第65頁至第67頁）卷內為憑，被告認定原告及其他預拌混
17 凝土業者之預告調漲行為具有一致性外觀，當可支持。」

18 3、系爭預告調價數額及幅度異於過往緩步調漲模式：

19 前判決肯認：「……以此比對原告於107年間價格係在1,445
20 元至1,520元（/立方公尺，下同）間微幅波動，趨勢尚與砂
21 石價格之變化大致相符。被告認原告108年1月所預告調漲之
22 價格及幅度異於過往緩步調漲模式，雖屬事實……」

23 4、原告於未確定砂石成本調漲數額及幅度前，即行向下游客戶
24 預告調漲預拌混凝土價格：

25 前判決略以：「……(6)末查，自107年10月間起即有砂石包
26 商向原告反應砂石供應短缺，嗣於10月底、11月間起，則有
27 砂石包商陸續以書面要求調漲價格（原處分卷甲2，第20
28 頁、第14頁至第19頁），經於107年12月28日協商後，原告
29 與上游砂石業於108年1月4日再以原物料協調會議確認砂石
30 調漲及其幅度，並回溯自108年1月4日起生效，此有各該會
31 議記錄（原處分卷甲2，第142頁至第147頁；第116頁至第12

01 1頁)卷內可考。對照原告發函通知預告調漲價格告發函通
02 知預告調漲價格之日期為107年12月18日(原處分卷甲2,第
03 161頁),被告指摘原告猶未確定砂石是否漲價及漲幅即遽
04 為預告調漲等情,並非無據。」

05 (四)、依104年增訂公平交易法第14條第3項規定之立法理由,賦予
06 主管機關得以相當依據推定聯合行為之合意要件,非如原告
07 主張間接證據之證明力須達到聯合行為乃事業間外部行為一
08 致性「唯一合理解釋」之程度,始得推定事業間具有聯合行
09 為之合意部分:

10 1、按聯合行為除依據直接證據判斷外,亦得利用間接證據證明
11 之方法,經由各項間接證據所認定之間接事實據以推定其間
12 存有一致性行為之意思聯絡存在,而參諸國際間競爭法主管
13 機關之司法實務,如能證明廠商間之行為,實乃在助於達成
14 共識,或偵測、懲罰悖離,或防止新的競爭加入,以促進卡
15 特爾之穩定,則證明此等「促進行為」之事證,即足堪作為
16 認定聯合行為存在之間接證據。是聯合行為之採證上除包括
17 以「契約」或「協議」達成合意外,亦有以相關之各項相當
18 依據之因素綜合判斷認定事業間已有合意,此有最高行政法
19 院92年度判字第1798號、98年度判字第91號、第92號判決理
20 由載明,執法機關對於聯合行為取得合意之直接證據(例如
21 書面會議紀錄)有困難時,應採「合理推定」之方式,要推
22 翻此項「推定」,需行為人「合理說明」證明,其價格之調
23 整乃市場上客觀之供需變化因素所致。又,鑑於實務上主管
24 機關欲取得成立聯合行為之直接證據,非常困難,為有效規
25 範聯合行為,應適度賦予主管機關得以相當依據推定聯合行
26 為之合意要件,故104年間公平交易法第6次修法時增訂第14
27 條第3項規定:「聯合行為之合意,得依市場狀況、商品或
28 服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當
29 依據之因素推定之。」

30 2、104年公平交易法第14條第3項規定立法後,明確賦與主管機
31 關(即被告)推定聯合行為之權限,隨著104年公平交易法

01 「聯合行為合意推定」規定之增修，就聯合行為間接證據之
02 證明力，由原本「唯一合理解釋」變更為被告能夠證明其懷
03 疑乃具有「相當依據」時，推定之基礎於焉具備。原告與其他
04 他被處分人等藉南部地區砂石短缺造成砂石價格上漲之際，
05 聯合於107年12月中旬以通知書通知客戶自108年1月1日起調
06 漲預拌混凝土價格之行為，呈現相同調漲日期、調漲數額及
07 調漲幅度相當、通知調漲時間相近等一致性外觀，經被告調
08 查系爭市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業
09 行為之經濟合理性等因素綜合分析，此一致性外觀難由其等
10 各自獨立調價行為可獲致，爰依公平交易法第14條第3項規
11 定，推定業者上開行為具有聯合行為之合意。

12 3、廖義男大法官亦撰文指出，104年公平交易法增訂第14條第3
13 項規定，係明文承認聯合行為之合意，得以相關因素及間接
14 證據之方法，合理推定之，且其因果關係之推理依照一般經
15 濟合理原則及市場競爭原理並有相關間接證據或數據佐證、
16 其推理導出之結果有相當蓋然性者，即可認為是「合理推
17 定」，並不需達到「唯一合理解釋」之程度，若要推翻此一
18 推定，事業須提出有力之反證，如基於市場供需因素及競爭
19 因素，或以有意識之平行行為等予以反駁者，自須對於該等
20 主張提出事證予以證明，自不待言。

21 4、原告主張間接證據之證明力須達到「唯一合理解釋」之程
22 度，始得推定事業間具有聯合行為之合意云云，但本案發回
23 判決已經指明「為有效規範聯合行為，適度賦予主管機關得
24 以相當依據推定聯合行為之合意要件，公平交易法乃於104
25 年2月4日修法時增訂公平交易法第14條第3項，明文規定：
26 『聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、成本
27 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
28 之』，此規定肯定聯合行為之合意可依間接證據之推論加以
29 認定，減輕主管機關所應負擔之證明程度，並非舉證責任之
30 轉換。茲以具競爭關係之同一產銷階段事業，其設備及規模
31 不同，其成本及利潤考量亦非相同，各事業在正常競爭市場

01 中依各自依上開因素所為調價，出現相同或相近調價之機率
02 極低，若事實上竟出現各事業在近乎同時或短時間內，採取
03 相同的手段且有調漲價格一致性之情形，實非一般經濟原則
04 及正常市場狀況，而從市場狀況、商品或服務特性、成本及
05 利潤考量等因素分析，不具經濟合理性時，即得推定聯合行
06 為之合意。又所稱市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤
07 考量、經濟合理性，係抽象描述，並無具體內容，均非客觀
08 存在而可以驗證的特定事實狀態，故此推定並非民事訴訟法
09 第281條法律上推定。是以，處於寡占市場中競爭之事業，
10 就主管機關推定其有聯合行為之合意，得舉證動搖主管機關
11 之推定。主管機關基於市場狀況、商品或服務特性、成本及
12 利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定事
13 業有聯合行為之合意，據以作成不利事業之處分，當事業向
14 行政法院訴請撤銷處分時，事實審法院應逐一調查構成處分
15 之各相當依據之因素（間接證據），評價其證明力，綜合所
16 有間接證據之證明力為有無聯合行為之合意之事實認定，並
17 無因以間接證據證明事實而應受較嚴格審查之問題。」（最
18 高行政法院109年度上字第1040號判決參照）

19 5、由此可見，104年修正公平交易法第14條第3項規定，賦予被
20 告得以間接證據推定聯合行為合意存在，藉此減輕被告所應
21 負擔之證明程度，個案之聯合行為合意若以間接證據推定，
22 亦不因此受較嚴格之審查，最高行政法院發回判決針對公平
23 交易法第14條第3項規定已有法律上評價，進而依行政訴訟
24 法第260條第3項規定：「受發回或發交之高等行政法院，應
25 以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基
26 礎。」核其主張，已屬恣意違背發回判決意旨。

27 (五)、有關原告歷審過程中所提相關事證，難謂業就本次調價緣
28 由、時點及幅度提出合理說明及舉證：

29 1、按預拌混凝土成本尚可分為直接、間接成本及管銷費用，考
30 量預拌混凝土各項成本占比情形：

- 01 (1)、預拌混凝土是由砂石、水泥、爐石粉、飛灰、拌合劑及水摻
02 配而成之簡單加工產品，主要成本依序為砂石、水泥、運
03 輸、爐石粉等，其他尚有占總成本比例不到5%之飛灰、拌合
04 劑、直接人工、水電等間接費用及管銷費用等。雖有部分業
05 者主張電費、油料、工資、自購車輛折舊等管銷及間接成本
06 之增加不一，且據原告提出陳述書說明二之附件3「南部地
07 區108年1月全廠預拌混凝土成本結構」之說明可知，預拌混
08 凝土主要成本依序為砂石、水泥、運輸、爐石粉等，其中砂
09 石占總成本比例43%、水泥25%、運輸13%、爐石粉7%，其他
10 尚有占總成本比例不到5%之飛灰、拌合劑、直接人工、水電
11 等間接費用及管銷費用等。
- 12 (2)、參諸業者預拌混凝土成本，管銷及間接成本占總成本比例不
13 高，若再乘以成本增加幅度，管銷及間接成本之增加占總成
14 本比例實屬不高，且非純屬107年9月以後成本之增加。經查
15 商品行情網南部地區水泥價格資料顯示，預拌混凝土直接成
16 本中之水泥價格，107年9月至今水泥價格未見漲價之情形。
- 17 (3)、復依被告原處分調查時詢問：「貴公司107年預拌混凝土各
18 項成本的上漲情形？」原告答復：「107年8月1日運費上
19 漲……、爐石粉107年4月1日及11月1日各調漲……。至於砂
20 石部分，……，108年1月1日上漲105元。」除原告外，本案
21 其他被處分人亦主張108年1月1日起調漲預拌混凝土價格所
22 涉成本之增加，主要係包含砂石、爐石粉及運輸費用等3項
23 成本。
- 24 2、據原告提供之資料及到會陳述，原告自108年1月1日起調
25 漲預拌混凝土價格乃基於反映原物料(砂石、爐石粉)及運輸
26 成本上漲，惟其於107年9月曾調漲預拌混凝土價格，故原告
27 108年1月1日起調漲價格主要係反映107年9月後之3項成本
28 (砂石、運費及爐石粉)之上漲，經過整體綜合評估，原告預
29 拌混凝土之成本每立方公尺僅增加約160元，故難認調漲280
30 元有其合理依據。復依被告就原告接獲上游砂石業者發送預
31 告調價通知、原告與其他被處分人等各自與砂石業者達成砂

01 石調價協議，以及原告與其他被處分人等各自成本調漲及其
02 向下游客戶預告調價函文等事證彙整而成卷證綜整表。可知，
03 自107年10至12月間砂石包商向原告反應並期待次年度
04 砂石反映成本狀況，事實上包商期待砂石反應之價格不一，
05 甚有比原告與包商協議後的150元還要低，原告與其他預拌
06 混凝土業者所面臨砂石包商業者及價格壓力程度不同之情況
07 下，最後如何導出預拌混凝土價格一致性的上漲，以及同意
08 砂石包商調漲150元，亦有疑義。

09 3、原告雖主張改制前經濟部礦物局之報告資料為原告合理說明
10 之事證之一，然改制前經濟部礦物局關於南部地區整體砂石
11 供需及價格變化之分析及圖表說明，僅屬概況敘述性質，無
12 法作為原告實際進貨之上游砂石業者個別預告漲價及漲幅之
13 證據。原告於被告調查期間在108年1月15日提供107年1月至
14 12月其南區8廠(高雄與臺南各4廠)之產量資料，經檢視原告
15 發回更審所提甲證75有關107年原告高雄區的發貨量數據，
16 即與原告調查程序中108年1月15日所提數據有所出入；另甲
17 證75關於108年及109年原告臺南區及高雄區的發貨量數據，
18 係原告更審時自行整理之內部資料，被告無從核實確認；縱
19 原告引用該等資料，亦僅能說明年底是預拌混凝土需求旺
20 季，無法作為證明原告與其他被處分人等107年12月中旬系
21 爭調價行為具有通知調漲時間相近、調漲數額及漲幅相當、
22 調漲時間相同等一致性外觀具有經濟合理性之證據。

23 4、原告稱調價緣由乃砂石價格上漲所致，原告內部於107年12
24 月中旬同意砂石調價以每立方公尺150元為上限，並於12月1
25 7日召開內部業務檢討會議，決議暫將預拌混凝土調價訂為
26 每立方公尺280元，並舉原告甲證8號證據主張原告於107年1
27 2月18日寄發調漲通知前，已可確定砂石成本增加數額云
28 云，然依原告甲證8業務檢討會議紀錄「四、結論：3.……
29 針對已簽約客戶，協商調漲原合約單價，因目前砂石漲幅尚
30 未確定，再加上舊案客戶不可能足額反映成本，目前暫定每
31 立方公尺調漲280元（未稅），……」內容可知，原告採取

預告調價行為前，無論是砂石成本增加或議價空間，皆屬不確定之事實，原告未能確定直接成本增加數額前，何以合理評估其與下游客戶議價與營收情形，原告僅以107年12月間接獲上游砂石業者之調價通知為由，難以作為原告與其他被處分人等107年12月中旬系爭調價行為預告時間相近、預告調價數額及漲幅相當、調漲時間相同等一致性而具有經濟合理性之解釋。

5、再者，觀察系爭預告調價行為是否有經濟合理性，原處分係就5家業者成本情形整體觀察，而非就單一被處分人個別觀察，因為單一個別觀察無法解釋原告與其他被處分人等系爭預告調價行為為何具有一致性外觀，而且容易造成預告調價有經濟合理性的假象。原處分已斟酌107年10月起南部地區砂石供需情形及砂石預告調價背景，並就原告與其他被處分人等主張系爭預告調價行為係為反映成本增加等語加以採計，惟依各業者陳述及提出事證顯示，原告與其他被處分人等砂石供應商各有不同，各業者調查時陳稱決定調價數額考量因素尚有不同因素，諸如：營業虧損、下游客戶議價空間不等、調價失敗風險云云，但總此而論，原告與其他被處分人等107年12月中旬系爭預告調價行為一致性外觀，乃係建立在各砂石供應商發布預告調價通知時間及數額不一，縱另加計爐石粉及運費等成本後，原告與其他被處分人等成本增加數額亦非一致等背景前提下，且其等系爭預告調價行為數額一致性超額反映成本，並迥異於其等過往之價格調漲模式，又無其他因素可得證明或合理解釋足以促成系爭預告調價行為一致性外觀，核其所訴應不足採。

6、末查，本件原處分之主文業載明「被處分人等聯合於107年12月中旬以通知書通知下游客戶自108年1月1日起調漲預拌混凝土價格之行為，足以影響臺南市及高雄市預拌混凝土供需之市場功能，核屬違反公平交易法第15條第1項規定。」本件被告處分之重點為原告與其他被處分人間合意漲價預拌混凝土價格的行為予以裁罰，至於調價通知則是達成漲價行為

01 之手段，且原告藉由寄發漲價通知確認彼此均有依合意執行
02 聯合行為，此原告主張本件原處分處罰之行為究係聯合寄發
03 預告調價通知抑或係聯合調價行為本身，是故意模糊曲解原
04 處分意旨，藉以規避原告等被處分人等違反本法聯合行為禁
05 止規定，應不足採。

06 (六)、至於原告主張寄發漲價通知為其長年慣例，要無發回判決或
07 原處分所指稱異於過往調價模式以彼此偵測價格而達成不為
08 價格競爭之共識云云：

09 1、本案原告與其他被處分人等皆在未確定上游砂石調漲價格前
10 即遽於107年12月中旬向下游客戶發布調價通知，藉此不僅
11 讓預拌混凝土調漲價格資訊公開，讓案關市場之水平競爭同
12 業對預拌混凝土調漲價格、漲幅及時間等重要交易資訊具有
13 可預測性，以利觀察競爭同業採取調價通知情形，有助於偵
14 測聯合行為之背離，對此，發回判決亦肯認原處分見解，並
15 指出「茲原告等5家業者在正式漲價前之調價訊息在市場上
16 廣泛流通長達10多天，足使原告等5家業者對調漲價格有預
17 測性，以此放出訊息之方式達成聯合行為之合意，如此理由
18 可採，原告之調漲行為，縱有成本推動因素，惟其調漲價格
19 之一致性行為，可否認有聯合行為之合意，即有探求之餘
20 地。」原告等被處分人之調價訊息在市場上廣泛流通長達10
21 多天，有助於偵測聯合行為之背離，難認為如原告所主張具
22 有促進效率之功能，原告顯係藉言論自由作為脫免卸責之
23 詞。

24 2、原告雖提出103年及93年曾發出預告調價通知，前開預告調
25 價通知時隔久遠，被告對於原告103年及93年間向下游客戶
26 發布預告調價背景及因素究竟為何亦無從所知，尚難以前述
27 久遠且偶為之預告調價通知即得證明係為慣常作法，併予敘
28 明。

29 3、原告主張107年12月18日之通知僅係開啟後續議價，根本不
30 存在被告所陳稱原告自108年1月1日起「聯合調價」之行為
31 云云，參據最高行政法院107年度判字第560號判決見解：

01 「……聯合行為之成立，只要客觀上有影響市場供需功能之
02 危險為已足，非以市場供需功能實際受到影響為必要。且與
03 合意內容有無法律上拘束力，合意後有無實際執行或事業是
04 否因聯合行為獲得實際利益無涉，是聯合行為所要求之限制
05 競爭效果的程度，僅具危險性即足……。」及最高行政法院
06 106年度判字第265號判決見解：「……本件不論開立發票之
07 作業方式為何，但報價單係由上訴人等所為，且為上訴人實
08 收價之基礎，從上訴人等報價得以觀知其等有一致性調價之
09 聯合行為，則其等事後各別交易對於各別客戶擇讓之實收
10 價，不足以影響原有聯合行為的成立。」是以，原告107年1
11 2月18日向下游客戶預告通知開啟後續議價，其後不論原告
12 與下游客戶間是否就預拌混凝土達成調價協議，或雙方調價
13 協議數額、日期與預告調價函文內容縱有不同，依據上開最
14 高行政法院判決見解，無礙於系爭預告調價行為違法性之認
15 定，核其所述不足採。

16 (七)、原處分依公平交易法第40條第1項及公平交易法施行細則第3
17 6條等規定，審酌原告與其他被處分人等違法情節輕重，進
18 而裁處100萬元至2,000萬元不等之罰鍰數額，並無原告所稱
19 裁罰怠惰及濫用之違法：

20 1、按公平交易法第40條第1項前段規定：「主管機關對於違反
21 第9條、第15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停
22 止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元
23 以上5,000萬元以下罰鍰」；又行為時公平交易法施行細則
24 第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注
25 意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利
26 益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危
27 害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事
28 業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次
29 數、間隔時間及所受處罰。七、違法後懊悔實據及配合調查
30 等態度。」。

- 01 2、本件原處分罰鍰衡酌原告系爭預告調價行為動機旨在提高預
02 拌混凝土之交易價格，剝奪消費者利益，其違法行為對交易
03 秩序已產生一定的危害程度，並斟酌原告107年於臺南市之
04 市占率約20%；於高雄市之市占率約14%，而原告107年於臺
05 南市及高雄市之營業額約23.5億元，107年南部地區預拌混
06 凝土業務虧損約9,000萬元，原告與其他被處分人之違法聯
07 合行為持續期間為108年1月至3月，且原告曾於87年、94年
08 及95年分別因桃園預拌混凝土、全國水泥及嘉義預拌混凝土
09 聯合漲價行為被處分3次，考量原告於本案調查過程中均能
10 依法配合調查，是原處分除令原告停止違法行為外，並處2,
11 000萬元罰鍰，係於本於公平交易法第40條第1項之授權範圍
12 內裁處罰鍰，要無裁罰怠惰及濫用之情。
- 13 3、就原告爭執原處分認定本案聯合行為持續期間為108年1月至
14 3月部分：
- 15 (1)、查依原告108年6月12日行政訴訟起訴狀第6頁第16行：「經
16 原告持續與舊案客戶協商，仍有部分舊客戶堅持不同意調
17 價。即使同意調漲，不少客戶亦不願依調價通知所載自1月1
18 日起適用調漲後價格，而係要求須延遲至2月、3月甚至4月
19 方開始適用，且調漲幅度自每立方公尺50元至200餘元不
20 等，接近或超過每立方公尺280元者毋寧是少數(參甲證12
21 號)，……」
- 22 (2)、據上可知，原告於107年12月18日以書面通知下游客戶調漲
23 每立方公尺280元後，即積極與舊客戶接洽調漲預拌混凝土
24 價格事宜，且有客戶不同意108年1月1日調漲而延至2月、3
25 月甚至4月，此表明原告係繼續執行其聯合調漲價格行為，
26 從而原處分認定本案聯合行為持續期間為108年1月至3月，
27 並無違誤。
- 28 4、由於舊客戶是已簽訂供貨契約之客戶，原告於簽訂契約後欲
29 調漲價格，自然要與客戶議價協商，然此議價空間為若干，
30 則無礙聯合行為之認定。另原告訴稱須與簽訂供貨契約之舊
31 客戶協商議價，故無法全額漲足云云，惟未簽訂定供貨契約

01 之新客戶則是一體適用調漲後高報價，此意謂未來交易價格
02 已高於原先交易水準，原告對此部分均隻字未提。

03 5、綜上，被告依據原告於107年12月18日以書面通知下游客戶
04 調漲每立方公尺280元後，即積極與舊客戶接洽調漲預拌混
05 凝土價格情形，依系爭預告調價通知持續向下游客戶以調漲
06 後價格報價，並於108年1月至3月間陸續達成調價協議致影
07 響案關市場之交易價格水準等情認定，本案系爭聯合行為持
08 續期間為108年1月至3月，並無違誤。

09 (八)、有關原告主張因寡占市場因素使原告等被處分人產生調價時
10 點與調價價格相近之正常平行行為現象，然發回判決業指明
11 原告與其他被處分人等若主張所為一致性之行為係獨立的決
12 定或有意識之平行行為自應予以證明，否則無法動搖主管機
13 關聯合行為之合意之推定：

14 1、據本院104年度訴更二字第48號判決：「……本件原告並未
15 提出何次調價行為屬何原告所發動之價格領導、何原告何次
16 調價行為屬跟隨、各原告於各次調價其成本與售價關係、各
17 原告如何決策進行跟隨、時間差為何等相關事證以資證明，
18 因此原告此部分主張亦不足採……。」可見為司法實務判決
19 肯認，原告若主張價格跟隨，卻未能提出價格跟隨行為之具
20 體事證，法院自得為不利於原告之認定。查本案原告與其他
21 被處分人等稱系爭預告調價行為為寡占市場中因上游成本增
22 加所常見之一致性外觀，惟不論係本案調查過程或訴訟程序
23 中，其等並未提出任何價格跟隨行為之具體事證，以實其
24 說，就此自難為有利於原告之認定。

25 2、況原告與其他被處分人等於調查過程中表示未有參考同業調
26 價，亦非跟隨他事業調價，故系爭預告調價行為之一致性應
27 非跟隨他事業調價行為所致：

28 (1)、查依原告108年3月20日陳述紀錄表示：「預拌混凝土產業競
29 爭激烈，同業間並沒有從事聯合行為情事，且總公司有下
30 令，各分廠不得有違反公平交易法的行為，107年12月的調

- 01 價是本公司自行決定，調漲理由如前述，並無與其他同業交
02 易訊息，當然也沒有從事聯合行為情形。」
- 03 (2)、依亞東公司108年3月20日陳述紀錄表示：「本公司不會無故
04 且無理由漲價，因接獲上游砂石包商之漲價通知本公司才通
05 知下游客戶針對舊約漲價，本公司並不清楚其他同業之情
06 況。」
- 07 (3)、依國產公司108年3月21日陳述紀錄表示：「本公司調價行為
08 是本公司自行決定，並未參同業的調價，也不知道同業調漲
09 多少金額。另本公司歷次調價都是成本推動所致，與市場供
10 需無關。」
- 11 (4)、依環球公司108年3月21日陳述紀錄表示：「調價機制是本公
12 司自行決定，並沒有參考同業而跟進或與同業聯合調漲價
13 格，也不知道同業調漲多少金額，至於本公司調漲…的原
14 因，已如前述，即預拌混凝土各項成本上漲所致，與市場供
15 需無關。」
- 16 (5)、依天誠公司108年3月22日陳述紀錄表示：「本公司調價機制
17 自行決定，並沒有參考同業或跟進同業，是依據原物料成本
18 作調整，……，與預拌混凝土市場供需無關。另外本公司並
19 沒有與同業交換任何訊息，……。」
- 20 3、綜上，原告及其他被處分人等調查過程或訴訟中未能提出價
21 格跟隨行為之具體事證，原告訴稱因寡占市場因素使原告等
22 被處分人產生調價時點與調價價格相近之正常平行行為現
23 象，主張系爭預告調價行為係出於成本考量之自主決定，並
24 就本次調價緣由、時點及幅度提出合理說明及舉證云云，然
25 系爭預告調價行為與司法實務判決認為應是「客觀之市場結
26 構，於市場上因一事業採取行動後，其他事業亦隨之跟進，
27 造成外觀上同一形式之行為」之見解，顯有未合（最高行政
28 法院107年度判字第228號判決、本院104年度訴更二字第48
29 號判決），原告等被處分人於107年12月中旬以通知書通知
30 客戶自108年1月1日起調漲預拌混凝土價格之行為，具有一
31 致性外觀，且此一致性外觀難由其等如採各自獨立調價行為

01 可獲致，業如前述，無法動搖主管機關聯合行為之合意之推
02 定，併予陳明。

03 (九)、聲明：原告之訴駁回。

04 四、前開事實概要欄所載事實，除下列爭點外，有108年1月24日
05 原告陳述紀錄（原處分甲2卷第35-38頁）、108年3月20日原
06 告陳述紀錄（原處分甲2卷第65-69頁）、原告所屬高雄水泥
07 製品廠107年12月18日(107)鼓業字第186號函（原處分甲2卷
08 第161頁）、原告所屬高雄水泥製品廠107年8月10日(107)鼓
09 業字第100號函（原處分甲2卷第162頁）、原處分（前審卷
10 一第263-287頁）、前判決（前審卷三第91-123頁）、發回
11 判決（本院卷一第13-25頁）等在卷可證，足以認定為真
12 實。本件主要爭點為：(一)、原處分有無違反行政程序法第5
13 條明確性原則？(二)、以間接證據證明聯合行為之合意，需達
14 到何種證明度？(三)、被告是否已證明原告等5家業者間存在
15 聯合行為之合意？(四)、原告是否已就其107年12月中旬通知
16 下游客戶自108年1月1日起調漲預拌混凝土價格一事，提出
17 合理說明及舉證？(五)、原處分關於罰鍰之裁處有無違反明確
18 性原則？(六)、被告關於罰鍰之裁量理由，是否構成追補理
19 由？倘構成，其追補理由是否允許？倘允許，其追補之理由
20 是否符合明確性原則？有無構成不當連結？

21 五、本院的判斷：

22 (一)、公平交易法第14條規定：「(第1項)本法所稱聯合行為，
23 指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方
24 式之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產
25 品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之
26 行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能
27 者。(第2項)前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以
28 外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行
29 為者。(第3項)聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或
30 服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當
31 依據之因素推定之。」第15條第1項規定：「事業不得為聯

01 合行為。」第40條第1項規定：「主管機關對於違反第9條、
02 第15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停止、改正
03 其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5,00
04 0萬元以下罰鍰；……」。具競爭關係之同一產銷階段事
05 業，以合意之方式，相互約束事業活動，足以影響生產、商
06 品交易或服務供需市場之功能，即屬聯合行為。事業為聯合
07 行為，限制彼此間之競爭，妨害市場及價格之功能，影響消
08 費者之利益，故公平交易法對事業為聯合行為規範。

09 (二)、按「法院得依已明瞭之事實，推定應證事實之真偽。」行政
10 訴訟法第176條準用民事訴訟法第282條定有明文。準此，行
11 政法院得因某項已經明瞭之事實，依據論理法則或經驗法
12 則，推定待證事實的存在。是綜合各項間接證據雖僅足以證
13 明他項事實，但由此他項事實，本於推理作用，為合乎經驗
14 法則及論理法則之推論判斷，所為之事實認定，尚非法所不
15 許。聯合行為之合意存於當事人之內心，實務上主管機關欲
16 取得成立聯合行為之直接證據，非常困難，故認定聯合行為
17 之違規事實所憑之證據，並不以直接證據為限，間接證據亦
18 包含在內。公平交易法對於聯合行為之「合意」，係採實質
19 認定之方式，除以契約、協議達成合意者外，尚包含因意思
20 聯絡而事實上可導致一致性行為（或稱暗默勾結行為）之
21 「其他方式之合意」。為有效規範聯合行為，適度賦予主管
22 機關得以相當依據推定聯合行為之合意要件，公平交易法乃
23 於104年2月4日修法時增訂公平交易法第14條第3項，明文規
24 定：「聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、
25 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
26 推定之」，此規定肯定聯合行為之合意可依間接證據之推論
27 加以認定，減輕主管機關所應負擔之證明程度，並非舉證責
28 任之轉換。茲以具競爭關係之同一產銷階段事業，其設備及
29 規模不同，其成本及利潤考量亦非相同，各事業在正常競爭
30 市場中依各自依上開因素所為調價，出現相同或相近調價之
31 機率極低，若事實上竟出現各事業在近乎同時或短時間內，

01 採取相同的手段且有調漲價格一致性之情形，實非一般經濟
02 原則及正常市場狀況，而從市場狀況、商品或服務特性、成
03 本及利潤考量等因素分析，不具經濟合理性時，即得推定聯
04 合行為之合意。又所稱市場狀況、商品或服務特性、成本及
05 利潤考量、經濟合理性，係抽象描述，並無具體內容，均非
06 客觀存在而可以驗證的特定事實狀態，故此推定並非民事訴
07 訟法第281條法律上推定。是以，處於寡占市場中競爭之事
08 業，就主管機關推定其有聯合行為之合意，得舉證動搖主管
09 機關之推定。主管機關基於市場狀況、商品或服務特性、成
10 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
11 定事業有聯合行為之合意，據以作成不利事業之處分，當事
12 業向行政法院訴請撤銷處分時，事實審法院應逐一調查構成
13 處分之各相當依據之因素（間接證據），評價其證明力，綜
14 合所有間接證據之證明力為有無聯合行為之合意之事實認
15 定。故而，依上可知，公平交易法第14條第3項既非等同
16 「法律上之推定」，僅為過往實務見解間接證據法則之明文
17 規範，特此再予以說明。

18 (三)、被告雖提及合理推定理論云云。經查：

19 1、學理上或者實務上或有以為對於辨別寡占市場中「有意識之
20 平行行為」以及「一致性行為」，可採取促進行為理論，更
21 有以為，依照104年修正之公平交易法第14條第3項有關聯合
22 行為合意，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考
23 量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之。有論
24 者以為，此項修正，其因果關係之推理依照一般經濟合理原
25 則及市場競爭原理並有相關間接證據或數據佐證、其推理導
26 出之結果有相當（高度）蓋然性者（不用達到無合理可疑、
27 幾近於真實的蓋然性），即可認為是合理推定，不須達到唯
28 一合理解釋（參閱王立達，聯合行為合意之概念、認定與證
29 明方法：理論與實務的交互辯證，全國律師，10月號，2021
30 年10月，頁41-44；廖義男，公平交易法之釋論與實務（第
31 三冊），元照，2017年，頁140-143）。

01 2、然而，學理上，多數採取唯一合理解釋說，認為唯一合理解
02 釋多指須在無法掌握直接證據下，可以求諸於市場上種種之
03 「跡象」，以判斷是否為聯合行為，然該跡象必須是「重
04 要、明顯且一致的」，而且不得以孤立單一之跡象證明卡特
05 爾之存在，應探求各種有關行為跡象，整體判斷之。又該唯
06 一合理解釋，可從市場與組成事業之了解、有無組成聯合行
07 為之誘因與主觀動機、事業間有無事前接觸或交換資訊情報
08 之事實、是否與自由競爭市場機能正常運作的情況不同、是
09 否偏離各事業基於經濟理性應有之合理行為，以及觀察競爭
10 者間競爭行為模式、強度之變化等方向著眼，最後綜合判斷
11 合意之存在(近期文獻中，採取此理論者，可參考何之邁、
12 張懿云、林廷機、陳志民，公平交易法：司法案例評析，元
13 照，2016年，頁136-141；何之邁，公平交易法要義，自
14 版，2022年修訂版，頁49-59；吳秀明，聯合行為理論與實
15 務之回顧與展望—以構成要件之相關問題為中心，月旦法學
16 雜誌，第70期，2001年3月，頁55-56；顏雅倫，聯合行為之
17 合意推定—美國反托拉斯法之比較法研究，公平交易季刊，
18 第27卷第1期，2019年1月，頁51-112；石世豪，從司法審查
19 實務論聯合行為「合意」要件再修正，公平交易季刊，第29
20 卷第1期，2021年1月，頁27-37)。從而，採取上述說法者，
21 有以為唯一合理解釋等同一般人不致於有懷疑(合理可疑)
22 之程度(或者依照公平交易法第14條第3項之立法意旨，審酌
23 是否應減輕被告之證明程度至高度蓋然性)，但也有論者具
24 體指出重點應在於一致性行為如何認定之問題，而非探討證
25 明強度。

26 3、本院以為，聯合行為之違規事實所憑之證據，並不以直接證
27 據為限，間接證據亦包含在內，蓋事業為避免留下聯合行為
28 合意之直接證據，而遭競爭主管機關之舉發，乃漸發展出不
29 具法律上與事實上拘束力之一致性行為，以遂行聯合之目
30 的。因而，各國實務上為徹底執行限制競爭法對於聯合行為
31 之規範，不僅將一致性行為納入聯合行為之規範範疇，且於

01 蒐證、舉證上，亦不限於直接證據，間接證據亦可作為證明
02 合意存在之證據。採用間接證據時，其所成立之證據，在直
03 接關係上，雖僅足以證明他項事實，但由此他項事實，本於
04 推理作用，為合乎經驗法則及論理法則之推論判斷，自得作
05 為認定違法事實之基礎。蓋聯合行為之合意存於當事人之內
06 心，若未顯示於外並留下契約、協議之書面紀錄等直接證
07 據，主管機關於執法上就事實之認定與證據資料的掌握並不
08 容易，因此在聯合行為的認定上，縱無直接證據可資證明事
09 業間存有聯合行為之合意，然若透過間接證據之採證與分
10 析，可合理推論若非事業間採取聯合行為，否則無法合理解
11 釋市場上一致行為現象時，即可推論有聯合行為合意之存
12 在，亦即在聯合行為乃事業間外部行為一致性之唯一合理解
13 釋之情形下，可認定該等事業間有聯合行為。易言之，如市
14 場上多數業者同時且以相同幅度調整價格，但市場上並無客
15 觀之供需變化等因素可資合理說明，應可合理推定業者就該
16 次價格調整存有聯合行為之合意（最高行政法院106年度判
17 字第265號判決、最高行政法院106年度判字第631號判決、
18 最高行政法院103年度判字第195號判決、最高行政法院103
19 年度判字第438號判決參照；此外，被告第88年6月第397次
20 委員會議關於一致性行為認定標準也同上述，該決議迄今並
21 未變更）。就此，由最高行政法院之見解可知，重點應非在
22 於唯一合理解釋或者合理推定關於舉證責任程度為何，而是
23 在於辨識「有意識之平行行為」以及「一致性行為」之方
24 式。簡言之，以上實務見解本已經詮釋如何應用間接證據法
25 則之採認，均與我國多數學說認為唯一合理解釋大抵相同。

26 4、從而，寡占市場下，事業間彼此對於競爭者之行為，均甚為
27 瞭解，且透明度極高，其等常常出現外觀上一致行為，此或
28 屬競爭法所禁制之一致性行為，或有意識平行行為。故而，
29 要清楚認知寡占市場下事業間經濟理性作為為何。此外，更
30 應理解一致性行為取得證據的方法既然事涉間接證據，該證
31 據自須對於一致性行為乃可否說明該跡象必須是「重要、明

01 顯且一致的」，且是否具有唯一(合理)解釋始可，而與舉證
02 責任無涉。

03 5、更須說明者，參照歐洲競爭法(即歐盟運作條約【Treaty on
04 the Functioning of the European Union】)，其等對於間
05 接證據法則之認定，也是平行行為乃是系爭共同行為之所以
06 存在要求具有唯一合理解釋(the only plausible explanat
07 ion)；德國競爭法(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkun
08 gen))亦同之，認為主管機關禁止一項平行行為，甚至對
09 人員加以處罰，必須在所有有利於行為人之疑點完全排除
10 後，才算是合法，德國法院原則上支持上開見解，即須具有
11 足以證明協議存在之具體證據，始認定為違法之聯合行為，
12 並且尚有提及實務上以為「僅有單方預先公告資訊而一方遵
13 循或僅參考對方提供資訊者，並不認為是合意」(關於歐盟
14 競爭法、德國競爭法上開唯一合理解釋之介紹，可參閱謝國
15 廉著，廖義男、黃銘傑主編，論歐盟競爭法「共同行為」
16 (Concerted Practice)之概念與實務，競爭法發展之新趨
17 勢：結合、聯合、專利權之行使，元照，2017年，頁140-14
18 2；何之邁，公平交易法專論(三)，自版，2006年，頁25-
19 30；劉孔中，公平交易法，元照，2003年，頁129-130；Ric
20 hard Whish & David Bailey, Competition Law 596-598
21 (2021)；Biermann, Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrech
22 t Band 2/Teil 1 GWB: §§ 1-96, 130, 131；Kommentar zu
23 m Deutschen Kartellrecht, 6. Aufl., 2020, § 81 Rn. 65
24 -66。)是以，唯一合理解釋並非在探討證據證明強度問題，
25 而是如何分辨一致性行為以及有意識平行行為，也就是說，
26 其等之探討乃認定一致性行為取得證據的方法。據此，本院
27 以為在辨別一致性行為之合意要件，在欠缺直接證據時，固
28 可依賴間接證據，且應逐一調查構成處分之各相當依據之因
29 素(間接證據)，評價其證明力，綜合所有間接證據之證明
30 力為有無聯合行為之合意之事實認定。但該間接證據可區分
31 溝通證據(Communication Evidence)，以及經濟證據(Ec

onomic Evidence)。惟因經濟證據對於事業有無合意，或有兩種完全相反的解釋，倘若主管機關於案件審理時提出溝通證據，依照經驗法則及論理法則之推論判斷，自僅就純出經濟證據更有說服力(關於此部分其他探討，請參閱王立達，聯合行為合意之概念、認定與證明方法：理論與實務的交互辯證，全國律師，10月號，2021年10月，頁34-36；顏雅倫，聯合行為之合意推定—美國反托拉斯法之比較法研究，公平交易季刊，第27卷第1期，2019年1月，頁77以下之探討；何之邁，公平交易法要義，自版，2022年修訂版，頁52-56，何之邁教授具體指出事業間有無公開或非公開資訊、交換資訊之頻率等自然屬於間接證據法則判斷重要標準之一)。

6、退步言之，被告雖辯稱因行政訴訟法採取相當(高度)蓋然性者(不用達到無合理可疑、幾近於真實的蓋然性)，即可認為是合理推定，不須達到唯一合理解釋云云。然而，先不論學理上，以舉證責任強度論者是否採取唯一合理解釋一事，互有殊異，此部分之探討實在與舉證責任無涉，亦如前述所言。況「就證據證明之程度而言，刑事案件需『檢察官所為舉證，需達於通常一般人均不致有所懷疑，而得確信其為真實之程度』始可，而民事案件卻『當事人之舉證責任，僅達證據優勢程度之心證』即可，不同程序所要求之嚴謹程度不同，認定事實之結果也將不同，而行政訴訟事件原則依民事訴訟之標準(參照行政訴訟法第136條)，但處罰事件應依刑事訴訟之標準(參見改制前行政法院39年判字第2號判例)」(最高行政法院102年度判字第767號判決意旨參照)。從而，關於行政罰法之舉證責任，上述判決雖用於稅務裁罰案件，但公平交易法案件既同有行政裁罰(行政罰法)之適用，本應同上述判決意旨為之，也就是應以達到一般人「無合理可疑」之程度(參閱吳東都，行政訴訟之舉證責任—以德國法為中心，新學林，2001年，頁64；吳東都，稅務行政訴訟之理論與司法實務，司法研究年報第34輯行政

類，司法院印行，2017年，頁135-136；石世豪，從司法審查實務論聯合行為「合意」要件再修正，公平交易季刊，第29卷第1期，2021年1月，頁33（註114）；何之邁，公平交易法要義，自版，2022年修訂版，頁58-59），自難以舉證強度為何論證乃唯一合理解釋或者合理推定。被告執上開抗辯，自有誤解。

(四)、原處分關於市場界定並無違誤

1、查本件被告是因接獲檢舉預拌混凝土業者以荖濃河流域砂石短缺為由提高售價而開始調查，從產品市場而言，預拌混凝土是由砂石、水泥、爐石粉、飛灰及水摻配而成之簡單加工產品，主要用於建築物等營造土木工程，並無其他替代品，是產品市場界定即為預拌混凝土市場。從地理市場而言，預拌混凝土有容易凝固的性質，運送距離受到限制，最長為15公里至20公里，原則上業者以縣市為區域範圍進行供料，本件受調查對象為南部地區臺南市及高雄市業者，是地理市場界定為臺南市及高雄市，核與公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則尚無不符，是原處分關於市場界定並無違誤。

2、又被告是依據包括原告等5家業者在內之預拌混凝土業者於接受調查時所提出之預拌混凝土產量計算（國產公司甲1卷第5-9頁、臺泥公司甲2卷第4-11頁、亞東公司甲3卷第7-28頁、天誠公司甲4卷第5頁、環球公司甲5卷第12-17頁，參見被告113年3月18日陳報狀，本院卷二第7-8頁），認原告等5家業者於臺南市及高雄市預拌混凝土市場具中度市場地位（如下表），市場集中度指數於臺南市CR4為75.4%，高雄市CR5為84.5%（CRn表示前n家事業之市占率總和），且臺南市及高雄市之赫芬道爾-赫胥曼指數(Herfindal-Hirschman Index, 下稱HHI)分別約為1,488及1,907，屬中度集中市場，市場占有率達75%以上，符合經濟學理所稱中度寡占市場等情，尚非無據，亦足以作為本件相關分析之基礎。

業者	市場占有率	市場集中度
----	-------	-------

區域						指數	
	國產	臺泥	亞東	環球	天誠	CR	HHI
臺南市	20.7%	20%	18.7%	16%	-	CR75.4%	1,488
高雄市	32%	14%	12.5%	21.7%	4.3%	CR84.5%	1,907

02 (五)、原處分關於原告的部分應予撤銷

03 原告歷來的調價行為是為了反映成本所做的決定，符合經濟
 04 理性，本次的調價行為也有類似背景。被告在完全欠缺溝通
 05 證據之下，只以原告等5家業者於107年12月中旬通知下游客
 06 戶自108年1月1日起調漲預拌混凝土價格之行為，因調漲日
 07 期相同、調漲數額與幅度相當，及通知調漲時間相近等，具
 08 有一致性外觀，且此一致性外觀難由原告等5家業者如採各
 09 自獨立調價行為可獲致，而依據其市場狀況、商品或服務特
 10 性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之
 11 因素，就認定原告等5家業者間存有聯合行為之合意，作成
 12 原處分，惟此項認定有誤，原告等5家業者並不具備實質上
 13 的一致性外觀，意思聯絡並不是唯一合理解釋。

14 1、原告必須因應砂石、環保(空污、水污)、油價、運輸等漲價
 15 之背景

16 107年下半年度南部地區砂石供應出現短缺情況，原告之7家
 17 砂石供應商有5家從107年10月26日起至107年11月底止，即
 18 以發函方式通知要求調價，其餘砂石業者也以口頭要求調
 19 價，其中鳳勝實業股份有限公司提及因砂石原料成本增加、
 20 政府淘汰老舊車輛政策之下，砂石車嚴重短缺，兩者之成本
 21 已增加每噸約35元，政府自7月起課徵空污費，每噸約增加1
 22 0元。換算出口方成本增加約每噸80元，再者，廢土運費及
 23 處理費每立方約增加10元。故依合約請求原告調漲補貼上漲
 24 之成本每立方公尺90元；固居有限公司提及因環保政策因

01 素、環保署粒狀污染空污費、國際原油導致砂石成本上揚；
02 一碩企業有限公司表示因砂石原料成本增加，每噸提高50
03 元，近期南部所有砂石廠供應吃緊，砂石場不排除下一波再
04 調漲及政府淘汰老舊車輛政策之下，運輸車輛迅速減少，市
05 場之砂石車嚴重短缺，運費成本已增加每噸約20元。政府自
06 107年7月份起課徵堆置場空污費，每噸約增加20元，合計每
07 噸砂石成本增加90元。故依合約請原告體恤成本漲幅過大，
08 同意調整出口方單價；大又昌企業有限公司表示因政府淘汰
09 老舊車輛環保政策之下，原料和成品砂石運輸車輛成本增加
10 約每噸38元，環保單位自107年7月起對砂石廠課徵空污費，
11 每噸約10元，並加強水污檢查，使砂石廠支出大增。107年1
12 2月1日起砂石出廠單價上漲至每噸280元（年初為每噸240
13 元），以上成本增加每噸為55元，換算成出口方每立方公尺
14 為100元；元基國際開發有限公司表示107年以來砂石原物料
15 短缺，加上政府增收空氣污染防制費以及空污法淘汰一、二
16 期車輛，造成市場上運費急遽上漲，導致砂石出口方成本大
17 幅攀升。4月至今幾次的價格波動，已支出龐大成本，因考
18 量合作情誼已陸續自行吸收各項成本之上漲，但迄今砂石原
19 物料成本及運費仍在持續上漲中，實在無法負荷，於是向原
20 告申請調整出口方單價每立方公尺90元等情，有鳳勝實業股
21 份有限公司107年10月26日鳳(107)預字第1071126-01號函
22 （本院卷一第51頁）、固居有限公司107年11月19日固居字
23 第1071119號函（本院卷一第53-57頁）、一碩企業有限公司
24 107年11月27日第107112701號函（本院卷一第59頁）、大又
25 昌企業有限公司107年11月28日字1071128-01號函（本院卷
26 一第61頁）、元基國際開發有限公司107年11月30日元股字
27 第10711030號函（本院卷一第63頁）可參。可知107年下半
28 年確實陸續有砂石、環保(空污、水污)、油價、運輸等漲價
29 之背景，原告也面臨砂石業者調價之請求。

30 2、原告基於商業考量必須通知客戶漲價

01 (1)、原告所屬高雄廠於107年12月17日召開業務檢討會議，由吳
02 雲德廠長主持，8名人員參加，結論略以：①預拌土成本大
03 幅上漲，①砂石料源供應不及：自107年10月中開始，因砂
04 石短缺，造成多數工地產生斷料情形，客訴不斷。②砂石單
05 價劇烈波動：砂石商不斷要求調漲砂石單價，自107年10月
06 份要求出口方每立方公尺調漲50-80元不等外，到107年12月
07 更提出要求出口方每立方公尺110-193元不等。③運輸單價
08 因應政府環保政策，運費自107年8月1日起所簽訂之新約，
09 每立方公尺亦已調漲70-80元不等。④政府實施新制勞動基
10 準法一例一休後，為符合法令規定，衍生排班人力大增，直
11 接導致人力成本每立方公尺增加約40元。⑤爐石粉於今年度
12 調漲兩波合計每噸180-200元。②為確保砂石供應無虞，擬
13 呈報總處同意砂石上漲，但上漲時間及幅度，將視與各砂石
14 商議定後，再呈報總處核准。③、因應成本上漲，在目前售
15 價已嚴重虧損的情況下，勢必無法負擔未來的成本上漲壓
16 力，各區業務需確實負起責任，自即日起，針對已簽約客
17 戶，協商調漲原合約單價，因目前砂石漲幅尚未確定，再加
18 上舊案客戶不可能足額反映成本，目前暫定，每立方公尺調
19 漲280元(未稅)，協商結果，隨時回報等情，有原告高雄廠
20 業務檢討會議紀錄可參(前審卷一第117頁)。可知原告是
21 考量上開情形之後，基於商業利益，必須開始通知客戶協商
22 調價，並於107年12月18日向下游客戶寄發調價通知。

23 (2)、原告又於107年12月28日與鳳勝實業股份有限公司等7家砂石
24 包商召開原物料協調會議，先以口頭告知調價時間及調幅應
25 參酌同業及市場調價狀況作評估，本案需經呈報總公司奉准
26 後，供料商應先簽立切結書，未簽立者視同不同意調漲砂石
27 單價等情，有107年12月28日原物料協調會議紀錄可參(前
28 審卷一第141-147頁)。其後再以108年1月4日會議紀錄，敘
29 明為確保原料供應無虞，經雙方協商重新調整合約單價，自
30 108年1月1日起原合約單價調漲每立方公尺150元，待其他混
31 凝土業者砂石調漲金額確認後，將同步比照調價金額。若高

01 於其他混凝土業者或是料源地單價調降，將無異議折讓差
02 價，若較低則將另行再協商，並溯自108年1月1日起。單價
03 調漲後，直到108年4月30日合約到期前，砂石包商承諾不得
04 再以任何理由向原告提出合約單價調漲要求，謹守合約規定
05 保供，絕不斷料等情，有108年1月4日會議記錄可參（前審
06 卷一第149-161頁），堪予採信。

07 (3)、綜上可知，原告在決定調漲預拌混凝土售價之前，已將砂石
08 料源供應不及、砂石單價劇烈波動、運輸單價、人力成本、
09 爐石粉等成本上漲納入考量，且於107年12月先與砂石包商
10 達成合意，再以108年1月4日之會議紀錄書面確認，是被告
11 稱原告先預告調漲預拌混凝土售價，之後才有砂石採購價格
12 之調漲云云，與事實不符，應屬誤解。

13 3、原告決定調漲價格為每立方公尺280元之成本結構分析

14 (1)、原告決定調漲價格為每立方公尺280元，是考量下列成本結
15 構以及因素，其中原告於107年12月17日檢討所面臨的預拌
16 混凝土各項成本調漲幅度，如前所述，包括①關於砂石成
17 本，107年10月份砂石業者要求調漲每立方公尺50-80元，10
18 7年12月份砂石業者要求調漲每立方公尺110-193元；②關於
19 運輸成本，自107年8月1日起簽訂之新合約，每立方公尺已
20 調漲每立方公尺70-80元；③關於人力成本，每立方公尺增
21 加約40元；及④關於爐石粉成本，107年調漲兩次合計每噸1
22 80-200元。此外，原告仍考量當時砂石調漲價格未定，以及
23 舊案合約客戶不可能同意足額反映成本等情，基於以上種種
24 因素，原告決定暫先以每立方公尺280元作為預拌混凝土調
25 漲價格，有原告高雄廠業務檢討會議紀錄可參（前審卷一第
26 117頁）。

27 (2)、關於預拌混凝土調價每立方公尺280元之成本結構分析，原
28 告以其所屬台南分廠（107年7月至108年7月）為例說明，調
29 價因素包括砂石、爐石粉、運費、人事成本、保留議價空
30 間、填補歷年虧損、利潤、其他，其中：①關於砂石成本，
31 調價每立方公尺150元；②關於爐石粉成本，調價每立方公

01 尺22元；③關於運費成本，調價每立方公尺60-80元；④關
02 於人事成本，調價每立方公尺38元，合計平均調價為每立方
03 公尺280元，仍保留給客戶每立方公尺50-80元之議價空間等
04 情，有混凝土調價每立方公尺280元成本結構分析表可參
05 （前審卷二第253頁）。

06 (3)、此外，由於原處分是以砂石、爐石粉及運費等3項原物料成
07 本漲幅為其論據基礎，因此，以原告在南部地區107年砂
08 石、爐石粉及運費成本變化與佔比而言，依據108年1月原告
09 的南部地區預拌混凝土成本分析，項目包括直接材料79%、
10 直接人工0.3%、間接費用4%、運費13%、銷售費用2%、管理
11 費用1%，直接材料又包括藥劑3%、水泥25%、飛灰2%、爐石
12 粉7%、砂石42%，其中砂石、爐石粉及運費共計占原告預拌
13 混凝土成本約62%（計算式：砂石42%+爐石粉7%+運費13%
14 =62%）等情，有108年1月台泥南部地區預拌混凝土成本分
15 析可參（前審卷二第313頁）。此3項成本在107年1月1日價
16 格約為每立方公尺845.5元（計算式：577元+98.5元+170
17 元=845.5元），108年1月1日調漲為每立方公尺1,119元
18 （計算式：752元+117元+250元=1,119元），合計調漲每
19 立方公尺273.5元，有原告台南分場資料可參（前審卷一第1
20 21頁）。可知107年1月1日至108年1月1日該3項成本調幅比
21 例約為32.3%（計算式：273.5÷845.5=32.3%）；如再考量
22 該3項成本占總成本62%，則原告產品價格基於總成本增加而
23 須調整之幅度大約在20%（計算式：32.3%×62%=20%），應
24 屬合理範圍內。

25 (4)、原告人員於接受被告調查時亦表示：「依本公司慣例，本公
26 司遇有成本壓力，即會預先提高報價，作為與客戶議價的基
27 礎，在107年8月，本公司即已有成本上漲壓力而發送漲價單
28 之情形，當時的漲價較具柔性且有彈性，但107年12月間漲
29 價是因砂石供應商以缺料不出貨為由，要求本公司讓其漲
30 價，本公司確實也有面臨遭到斷料而無法供獲之情況；為避
31 免與預拌混凝土客戶產生更大的糾紛，本公司不得不對預拌

01 混凝土客戶提高價格，以方便讓砂石供應商反映成本」 「本
02 公司預拌混凝土以往調高報價，都沒有漲足，導致本公司預
03 拌混凝土部門產生虧損，且加上這次砂石漲幅過大，本公司
04 無法自行吸收所致。」有108年3月20日陳述紀錄可參（前審
05 卷一第345-349頁）。儘管原告107年12月發函預告漲價，但
06 原告台南及高雄各分廠之營收仍呈現虧損情形，有高雄廠、
07 台南分廠淨利和毛利率統計可參（前審卷一第123頁）。而
08 原告為反映成本彌補虧損，於107年12月17日召集檢討會
09 議，要求各區業務即日起開始與客戶協商調價，並發函通知
10 客戶調漲價格，其擇定108年1月1日作為漲價日期，預留十
11 餘日供協商之用，亦無顯不合理之處。

12 (5)、綜上可知，原告有分析包含砂石、爐石粉及運費等成本在內
13 之成本結構，考量預留與客戶之議價空間，彌補虧損，調價
14 金額合理性，作為調價之主要因素，形成將預拌混凝土調價
15 金額定在每立方公尺280元之決定，堪予採信。被告所稱
16 「跳躍式之價格上漲」而不符常理云云，核與事實不符。原
17 處分形式上雖提及砂石、爐石粉及運費成本漲幅，實際上僅
18 以砂石、爐石粉成本漲幅為計算，且採計低價格，砂石漲幅
19 採計107年10月份之每立方公尺50-80元，而非107年12月份
20 之每立方公尺110-193元，失之客觀，未能遵守有利不利一
21 併注意之原則，尚難採信。

22 4、原告以往即有寄發漲價通知函之作法

23 查原告所屬高雄水泥製品廠為反應原料與運輸成本上漲因
24 素，曾以107年8月10日（107）鼓業字第100號函通知自107年
25 9月1日起，預拌混凝土每立方公尺調漲145元（未稅），敘
26 明漲價原因為修法導致運輸成本大幅調漲，爐石粉及砂石陸
27 續自107年4月起調漲，勉予吸收成本但已無力繼續負擔，於
28 是以書面通知客戶同意配合辦理相關修約手續，有該函可參
29 （前審卷二第193頁）。原告所屬鼓山水泥製品廠亦曾以103
30 年5月10日書面通知昱富建設有限公司、麗莊開發股份有限
31 公司、盛瀚建設有限公司、巨盈建設開發股份有限公司、台

01 灣柏騰建設有限公司，自103年6月1日起，預拌混凝土每立
02 方公尺調漲150元（未稅），並敘明漲價原因為砂石原料供
03 需失衡，加上人為操控及政府公開招標政策不當，103年以
04 來砂石市場幾乎失控月月調漲，勉予吸收成本但已無力繼續
05 負擔，於是以書面通知客戶同意配合辦理相關修約手續，有
06 該等函文可參（前審卷二第195-199頁）。原告所屬鼓山水
07 泥製品廠93年2月23日(93)鼓業字第074號函通知客戶自93年
08 3月1日起，預拌混凝土每立方公尺調漲150元（未稅），並
09 敘明漲價原因係受原物料、水泥、砂石價格大幅上漲，迫於
10 無奈，舊案則另以協商方式處理，有該函可參（前審卷二第
11 201頁），可知原告本來就有寄發漲價通知函的作法，不僅
12 已有前例可循，在107年更並非首次，但是被告忽略此項重
13 要背景，在欠缺溝通證據之下，仍然將原告合法的漲價通知
14 予以認定為違法，顯屬錯誤認定事實，誤將原告正當行使權
15 利當作違法聯合行為之證據。何況原告在108年仍然持續以
16 此種方式將漲價一事通知客戶等情，亦有原告所屬高雄水泥
17 製品廠108年1月10日函、108年2月1日函、108年6月24日
18 函、108年7月19日函可參（前審卷二第203-209頁），益證
19 被告確屬誤解。

20 5、107年有砂石、爐石粉、運輸、人事等成本費用增加的情
21 形，在砂石、爐石粉、運輸業者都漲價的前提下，原告等預
22 拌混凝土業者無法自行吸收，只能反映成本調漲價格，更能
23 證明原告的漲價行為有其經濟理性考量依據

24 (1)、有鑑於107年8月份起南部荖濃河流域砂石嚴重短缺，砂石、
25 飛灰、爐石粉等原物料及車輛運輸發生短缺又多次漲價情
26 形，影響預拌混凝土業者之出貨量，導致工程進度延宕產生
27 逾期罰款，相關行業的同業公會紛紛提出反應，促請行政院
28 公共工程委員會、行政院公平交易委員會、改制前經濟部礦
29 物局等政府部門處理，並附上台灣水泥股份有限公司高雄水
30 泥製品廠107年12月13日（107）鼓業字第184號函、國產建
31 材實業股份有限公司仁武（高雄）廠107年12月7日通知單、

01 國產建材實業股份有限公司鳳山（小港）廠107年12月7日通
02 知單、亞東預拌混凝土股份有限公司台南廠107年12月14日
03 通知書，均具體敘明南部荖濃河流域砂石嚴重短缺，砂石商
04 無原料可用，請客戶預先3天前訂貨，之後可能採取階段性
05 停止供貨等情，有臺灣區綜合營造業同業公會107年12月20
06 日臺區營靖業字第1071200290號函與附件（甲-1卷第1-4
07 頁、甲-2卷第10-13頁）、社團法人台灣營造工程協會107年
08 12月20日（107）營協字第10712002號函及附件（甲-2卷第6
09 -9頁）、台灣區預拌混凝土工業同業公會107年12月26日預
10 拌福業字第107276號函（甲-2卷第14頁）可參。高雄市不動
11 產開發商業同業公會則表示108年1月1日起各混凝土公司全
12 面漲價每立方公尺260元至280元，可能因素包括未積極整治
13 河川、環保空污法使得混凝土業者成本增加，促請被告調查
14 有無人為因素操控砂石供給量，造成混凝土業者漲價，影響
15 民生經濟，並提供國產建材實業股份有限公司107年12月14
16 日調價通知書（自108年1月1日起調漲每立方公尺260元）、
17 環球水泥股份有限公司混凝土業務部107年12月17日（107）
18 環混業字第009號函（自108年1月1日起調漲每立方公尺250
19 元）、台灣水泥股份有限公司高雄水泥製品廠107年12月18
20 日（107）鼓業字第186號函、（自108年1月1日起調漲每立
21 方公尺280元）、亞東預拌混凝土股份有限公司高雄廠107年
22 12月14日通知書（自108年1月1日起調漲每立方公尺270
23 元），促請被告查訪有無人為因素操控砂石供給量等情，有
24 該公會108年1月4日高市不動產商會字第1080007號函及附件
25 可參（甲-1卷第5-9頁）。也就是說，相關業者反應因為砂
26 石供給量不足，飛灰、爐石粉等原物料及運輸成本增加，出
27 現砂石、預拌混凝土調漲價格，供貨不足等情形。而依中華
28 民國砂石商業同業公會全國聯合會107年12月26日全國砂石
29 字第1050114091號函，認為有數個政府發包疏濬標案尚未開
30 採以致砂石碎解洗選場無原料可供生產，不是砂石廠業者惡
31 意囤積砂石哄抬價格。政府規劃的疏濬量逐年減少，無法供

01 應市場需求，價格乃市場供需所反應，並無聯合提高價格或
02 操縱市場售價等情事（甲-2卷第15頁）。臺灣區綜合營造業
03 同業公會則以108年1月2日臺區營靖業字第1080100006號函
04 表示除南部荖濃河流域砂石嚴重短缺影響出貨外，台灣自中
05 國進口砂石之短缺問題亦將面臨不敷成本之段料甚至直接缺
06 料之風險，空氣污染防制法的嚴格管制也使成本上揚，而促
07 請查明砂石庫存量有無囤積或聯合提高售價（甲-2卷第29-3
08 0頁）。

09 (2)、依行政院公共工程委員會召開的108年1月4日研商全國砂石
10 供需現況及東砂北運執行情形-第4次會議之會議記錄（甲-2
11 卷第68-80頁）、交通部、改制前經濟部礦物局、經濟部水
12 利署所提出之簡報資料（甲-2卷第31-67頁）、行政院公共
13 工程委員會召開的108年1月19日南部地區砂石供需情形座談
14 會會議記錄（甲-2卷第110-120頁）及改制前經濟部礦物
15 局、經濟部水利署、環境部所提出之簡報資料（甲-2卷第87
16 -109頁），可知：

17 ①、改制前經濟部礦物局認為南部砂石料源短缺的主要原因包
18 括：①、疏濬作業遲延：高屏地區豪雨致河川局疏濬作業延
19 後辦理及屏東縣政府疏濬作業延遲，107年高屏流域疏濬
20 量較106年同期減少194萬噸，標售價上揚16元/噸。②、砂
21 石需求增加：台積電園區新建、鐵改局工程、南部豪雨後台
22 南高雄道路工程整護等標案陸續發包，需求量陡增。③、老
23 舊砂石車汰除：空氣污染防制法自107年8月3日施行，14年
24 以上老舊車輛需汰換者眾，影響運能。④、固定污染源空污
25 費暨排放量申報：環保署（現改制為環境部）自107年7月1
26 日起，對固定污染源的懸浮微粒開徵空氣污染防制費，砂石
27 業者首當其衝。⑤、預期心理惜售：12月市場價格已調漲1
28 5%以上，後續市場觀望氣氛濃厚等因素，致影響南部砂石料
29 源供應（甲-2卷第39、69、91、111、112頁）。改制前經濟
30 部礦物局亦表示目前南部地區僅荖濃河流域砂石適合運用於

01 營建骨材，其他流域疏濬料源較不適合運用於營建骨材
02 (甲-2卷第76頁)。

03 ②、經濟部水利署則統計高屏溪、高屏堰及林邊溪105年至107年
04 總疏濬量為2,468萬立方公尺，其中107年度高屏地區實際疏
05 濬量817.31萬立方公尺，低於目標量940萬立方公尺，主要
06 係屏東縣政府疏濬案件較晚出料所致。目前屏東縣政府執行
07 之疏濬案已預計於108年1月中旬陸續出料，經濟部水利署第
08 七河川局及南區水資源局執行之108年度疏濬案件亦已陸續
09 出料，以上預計108年1月可出料約84萬立方公尺，2月可出
10 料約66萬立方公尺。據經濟部水利署了解荖濃溪里港沿岸砂
11 石廠家堆置料源尚屬充足，並無明顯短缺現象，且目前仍有
12 第七河川局荖濃溪高美大橋及高雄市政府高屏溪斜張橋等疏
13 濬案件持續出料中(甲-2卷第54、55、70、112頁)。

14 ③、臺灣區綜合營造業同業公會指出多數會員反應砂石呈現嚴重
15 短缺，無料可用，致預拌混凝土及瀝青業者無法正常出貨，
16 主因是南部地區砂石料源不足，新空污政策造成運輸成本增
17 加，混凝土價格自107年5月起迄今已上漲約2成多，南部地
18 區由每立方公尺1,700元漲至2,090元，目前預拌混凝土廠均
19 無法正常供應，最近3個月均通知約需1週之購料與備料時間
20 始能出貨，目前砂石業產能減少74.44%，成本增加57.7%
21 (未含增加的空污費)，河川疏濬作業遲延，混凝土業成本
22 增加15%-20%，應屬政策改變之合理調漲，臺灣區綜合營造
23 業同業公會的五大訴求為：①、疏濬砂石屬於國家防洪防災
24 重大工作，應將空污法及一例一休排除在外，加速防災作
25 業。②、107年7月24日修正公共工程採購契約範本，針對砂
26 石及混凝土及運輸機具或營建機構物價等之漲價，應屏除總
27 物價指數調整方式，強烈要求採購契約應採取單項物價調
28 整。③、107年8月3日空污法修正實施後，工程若涉及結構
29 體工期延宕，應給予展延工期。④、108年1月14日中央政府
30 雖已協調釋出砂石挖採，但成品加工端仍然缺料並無改善，
31 漲價持續發酵。⑤、刪除公共工程採購契約範本，附錄2工

01 地管理2.5項有關加嚴柴油車輛排放標準等條文。（甲-2卷
02 第72、114-115頁）。

03 ④、屏東縣政府則表示委託公所辦理107年高屏流域疏濬計畫
04 約420萬立方公尺，因行政界面與技術問題導致疏濬作業延
05 遲，預定108年1月中旬可陸續出料。高屏地區各疏濬案普遍
06 存在砂石車輛不足問題，依以往經驗，107年11月為林邊溪
07 疏濬產能最佳時期，若屏東北部地區亦同時開始疏濬，砂石
08 車則會發生運能不足等情形，大幅影響林邊溪疏濬產能，故
09 改善砂石車輛供需問題，應可有效提升疏濬效能（甲-2卷第
10 73頁）。

11 ⑤、台灣區預拌混凝土工業同業公會表示：①、目前南部地區
12 砂、石都缺，有錢叫不到貨，據了解高屏地區自107年8月至
13 12月，約有800萬噸河川疏濬工程已發包但迄今尚未出料流
14 入砂石市場故有短缺情形，另有部分原因為砂石車輛不足問
15 題，原砂石車輛約8萬輛，因新空污政策施行，原一、二期
16 預拌混凝土車管制淘汰約3.8萬輛（將近5成），造成車輛運
17 能不足。②、關於108年1月中旬可疏濬約420萬立方公尺的
18 說法，公會持保留態度，據了解目前屏東縣里港地區砂石廠
19 設備及車輛運輸產能不足，尚待加強，且尚未出貨的大約80
20 0萬噸料源也不足供應南部地區砂石料源，將對砂石產業、
21 預拌混凝土業、營造業等相關產業產生重大影響。③、南部
22 地區107年2月份砂石價格約220-240元/噸，至108年1月份已
23 上漲至300-320元/噸，未來砂石價格恐有持續上漲之可能。

24 ④、環保署政策的主要受惠對象是營造業，對於預拌混凝土
25 業並無相關，建議環保署後續邀集相關運輸業者研商加嚴空
26 氣污染排放標準之執行緩衝時間時，亦一併邀請預拌混凝土
27 車運輸業者溝通協調。⑤、前述尚未出貨的大約800萬噸料
28 源包括高美大橋上游120萬噸、里嶺大橋上游40萬噸、屏東
29 縣山地門鄉30萬噸、高屏溪斜張橋下游90萬噸、高雄市六龜
30 區30萬噸、屏東縣高樹鄉200萬噸準備出料中、屏東縣里港

01 鄉高美橋下游100萬噸（砂）及100萬噸（石）、屏東縣鹽埔
02 鄉公所120萬噸準備出料中（甲-2卷第74-75頁）。

- 03 ⑥、中華民國砂石商業同業公會全國聯合會則於108年1月4日會
04 議表示：①、經了解目前高屏地區確實有砂石缺料情形，且
05 迫切需要料源，依水利署簡報砂石廠堆置照片，該料源無法
06 使用於營建工程，若農曆年前無法疏濬砂石補充料源，南部
07 地區將有斷料之虞。②、據了解屏東縣政府疏濬計畫於106
08 年6月底提送經濟部水利署審查，於107年5月核准，審查程
09 序冗長耗時，請相關單位督促水利署及屏東縣政府儘速辦理
10 疏濬作業以解決砂石短缺問題（甲-2卷第75-76頁）。中華
11 民國砂石商業同業公會全國聯合會並於108年1月19日會議表
12 示：①、關於南部砂石供應及價格調整問題，高雄台南地區
13 混凝土廠砂石需求量每月達100萬噸至150萬噸，供給量不
14 足，至於礦務局統計1,400萬噸之砂石庫存量，尚有庫存之
15 砂石場多散佈在屏東各地較偏遠地方，多為少數陳年庫存，
16 運輸不便，高雄台南主要砂石供應區以里港高樹地區為主，
17 過年前本就是預拌混凝土的出貨旺季，砂石業者供應預拌混
18 凝土所需砂石，在前幾個月都沒進料之情形下，場內庫存幾
19 乎消耗殆盡，故無囤積居奇情形。②、河川疏濬係以河防安
20 全為主，5月過後汛期期間即無法疏濬，一直要到10月以後
21 才會再開放，目前疏濬所供應之砂石既要滿足預拌廠所需，
22 又要為5月後調度做準備，若不預留庫存，屆時恐引起更大
23 風暴。③、107年年中因環保法規要求，許多車主已將車輛
24 變賣，即便空污法後來延後實施，已無從購回售出之車輛，
25 此為運輸量能不足之原因。④、至於砂石價格部分，3年來
26 南部砂石單價實際是在下跌中，但在外界物價上漲、一例一
27 休造成人力成本上升、額外增加的環保改善措施費、油電成
28 本等等，砂石業者實是慘澹經營，近期適逢砂石缺料，既然
29 需求量遠大於供給量，運輸能量又不足，在市場機制下，砂
30 石業者自然優先出貨給價高者，並適時反映成本，此為市場
31 自然現象，而無串連壟斷之情。⑤、有關國內砂石骨材短缺

01 及提高售價緣由如下：①、水利署河川疏濬以河防安全為
02 主，疏濬土石為輔，不是持續的疏濬土石，土石料源無持續
03 性，國內目前無陸上採石案。②、砂石價格認定標準，國內
04 河川溪段、土石品質相差很大，運費加工成本不同，以高屏
05 地區河川而論，有荖濃溪、隘寮溪、林邊溪、旗山河流域，
06 土石品質相差明顯，運費加工成本也有差異。③、一般預拌
07 廠採購砂石骨材以單價優先，未重視砂石骨材的品質。④、
08 中華民國砂石商業同業公會全國聯合會自102年起推動砂石
09 骨材分級制度，與臺灣營建研究院合作推動砂石骨材分級制
10 度化，至今業界及消費市場普遍還未重視採納，導致砂石骨
11 材在市場很亂，各界有些誤解。⑤、相關產業公會如感覺砂
12 石單價起落不穩，建議商討砂石骨材分級分類合理價格標
13 準，砂石加工業者及預拌廠建立砂石骨材價格合理制度化。
14 ⑥、砂石為工程建設之基礎，基於健全砂石市場之發展，中
15 華民國砂石商業同業公會全國聯合會主張如下：①、請水利
16 署持續增加疏濬量。②、地方環保查核請以勸導輔導改善為
17 主，而非依空污要求為難業者。③、各河川砂石品質差異性
18 大，有的質地堅硬適合作道路或高強度混凝土，有的質地破
19 碎只能適用於級配回填，有的甚至是無價土石，因加工成本
20 不同，適用用途不同，產品市場價值自不相同，應尊重砂石
21 業者之專業，不能全部混為一談。④、砂石粒料為預拌混凝
22 土及瀝青混凝土用量最大之原料，為免混入劣質不良有毒成
23 分，建議不得因砂石缺料而放寬品管檢驗標準。⑦、目前砂
24 石疏濬土石標限制35公噸砂石車限制載重，大約車斗2/3就
25 接近超重，建議在河川區域運輸道路以車斗平為限覆蓋防塵
26 網，可增進運輸效率節省很大運輸成本（甲-2卷第115-117
27 頁）。

28 ⑦、經濟部水利署則表示107年11月、12月高屏地區河川疏濬量
29 為178.72萬立方公尺，其中荖濃河流域為110萬立方公尺，
30 且107年度辦理之疏濬案皆已完成出料，至於屏東縣政府申
31 請5件疏濬工程計畫審查耗時部分，經濟部水利署於107年5

01 月31日完成核定，惟後續繳費作業等相關程序屏東縣政府近
02 期始辦理完成，且因屏東縣政府委託公所辦理增加界面，相
03 關人員經驗不足，影響作業時程，導致疏濬作業遲延，預計
04 108年1月中旬可出料約420萬立方公尺（甲-2卷第76頁）。
05 環境部則表示107年淘汰一、二期老舊柴油大貨車一萬三千
06 多輛，往年則為三至四千輛，淘汰車輛非全為砂石車（甲-2
07 卷第77頁）。

08 ⑧、會議結論

09 ①、108年1月4日會議結論為：近期南部砂石供需失衡，主因是
10 高屏河流域疏濬發包作業較遲，及砂石運輸車輛大量汰舊致
11 運能不足等原因，加以公共工程與民間工程發包量明顯增
12 加，包括前瞻基礎建設、台積電等電子業科技廠房工程等，
13 產生預拌混凝土無法正常供料而有價格上漲之壓力。有關屏
14 東縣政府疏濬發包作業遲延部分，請經濟部水利署立即專案
15 協助屏縣政府處理高屏河流域疏濬砂石作業，管控於1月15
16 日前出料投入市場，以紓解南部砂石料源短缺情形。有關砂
17 石運輸車輛汰舊致成本增加及運能不足部分，請環境部於確
18 保改善空氣品質之前提，檢討評估加嚴民間砂石車輛排放標
19 準於執行面的緩衝時間（甲-2卷第79-80頁）。

20 ②、108年1月19日會議結論為：為解決本次南部地區砂石料源短
21 期失衡問題，確保未來砂石料源穩定供應，請改制前經濟部
22 礦物局確實掌握全國整體砂石供需情形及流向管制，避免區
23 域失衡情形發生。請經濟部水利署針對疏濬計畫加強管控河
24 川疏濬量，增加市場砂石料源。請環保署務實檢討砂石相關
25 運輸車輛於非一般道路系統之彈性稽查措施。請行政院公共
26 工程委員會檢討修正採購契約範本關於柴油車輛之管制規
27 定。有關個別項目物價變動部分，工程採購契約範本應充分
28 反應個別項目物價變動。請台灣區預拌混凝土商業同業公會
29 協助即刻統計南部地區各預拌混凝土廠目前砂石需料及混凝
30 土供應情形，如為補充之前疏濬量不足所短少之砂石量，所
31 需之量為何？尚需多少時間消化？並統計上下半年之砂石需

01 求量，俾改制前經濟部礦物局及水利署規劃砂石供需及河川
02 疏濬量，以利砂石供需平衡。後續若有砂石相關供需問題可
03 即時向行政院公共工程委員會反應俾立即處理（甲-2卷第11
04 9-120頁）。

05 (3)、行政院公共工程委員會又於108年4月1日召開研商不動產業
06 對砂石及預拌混凝土供需及價格上漲之疑慮及因應措施會
07 議，改制前經濟部礦物局指出108年2月南部地區砂石場交價
08 格約為283-289元，荖濃溪區域價格穩定於290-300元之間，
09 3月份電話及現場訪查價格亦為前開區間（甲-2卷第170
10 頁）。台灣區預拌混凝土工業同業公會表示未來混凝土價格
11 是否上漲，需視砂石骨材、水泥、爐石、飛灰等主要原料價
12 格而定，南部地區砂石已穩定供料，預拌混凝土將不再漲
13 價，若砂石價格下降則會合理反應於預拌混凝土之價格
14 （甲-2卷第176-177頁）。中華民國砂石商業同業公會全國
15 聯合會表示南部地區穩定供料已無漲價空間（甲-2卷第177-
16 178頁）。

17 (4)、再者，由改制前經濟部礦物局108年1月19日簡報關於「1.供
18 需趨勢-南區價格走勢」（甲-2卷第89頁），可知106年11月
19 至107年11月每個月的砂價格分別為235、239、239、238、2
20 35、238、238、240、239、246、244、248、251元，自107
21 年7月起算漲幅5%，每個月的石價格分別為227、225、225、
22 224、219、224、229、224、226、231、236、244元，自107
23 年7月起算漲幅9%，107年12月砂石場交價格已漲至300元。
24 由改制前經濟部礦物局108年3月15日簡報關於「二、南區供
25 需趨勢-價格」（甲-2卷第126頁），可知107年10月起價格
26 上漲加劇，南區砂石均價自107年7月起至108年1月，砂由23
27 9元漲至278元，漲幅16%，石由224元漲至273元，漲幅22%，
28 主要產區荖濃溪砂石價格漲幅為20%以上，108年1月漲至300
29 元。由改制前經濟部礦物局108年4月1日簡報關於「二、南
30 區供需趨勢-價格」（甲-2卷第147頁），可知108年2月南部

01 地區砂石場交價格約為283-289元，荖濃溪區域價格穩定於2
02 90-300元之間，3月份電話及現場訪查價格亦為前開區間。

03 (5)、綜合上情可知，107年中旬之後，南部地區確實出現砂石料
04 源不足情形，砂石業者逐月調漲價格，並沒有遭被告認定為
05 聯合行為，而空氣污染防制費的徵收，空氣污染管制使得運
06 輸能量減少導致運輸成本增加，一例一休導致人力成本增
07 加，預期心理因此發酵，原告因此在107年度兩次調漲售
08 價，其中107年12月間調漲價格，應是原告自己斟酌反映成
09 本基於經濟理性所為之合理行為，看不出來原告有必須與其他
10 4家受處分業者聯合漲價之誘因存在，何況原告過去就有
11 以書面通知漲價之行為，107年8月10日也曾書面通知漲價每
12 立方公尺145元（前審卷二第193頁），所以被告忽略上述背
13 景，以致錯誤推定原告與其他業者有聯合行為。

14 6、至於其他未受處罰的南部地區其他預拌混凝土業者A-S業者
15 共計19家業者，也與原告等5家業者有在107年底至108年1月
16 有類似的一致性漲價外觀，並且表示是受到砂石短缺、原物
17 料漲價、環保加嚴等環保成本、混凝土車運費調漲、車輛汰
18 換等運輸成本、一例一休等人力成本等因素而需漲價等情，
19 有被告製作之南部地區其他預拌混凝土業者107年底至108年
20 1月價格調漲情形，19家業者提供之書面資料可參（本院卷
21 二第231-291頁），可知19家業者雖與原告等5家業者有類似
22 的一致性漲價外觀，也有相同或類似的漲價原因，卻未被認
23 為違法，以下原則上以規格強度210kg/cm²之預拌混凝土之
24 價格為例，比較原告與19家業者之情形，可知被告標準明顯
25 不一致，恣意運用判斷標準，違反有利不利一併注意之原
26 則。

27 (1)、A公司以107年12月24日通知書通知其客戶，將自108年1月1
28 日起，調漲各項規格預拌混凝土售價每立方公尺150元，此
29 係為反應因砂石短缺及原料高漲的混凝土材料及製造成本，
30 由於爐石等原料自前年第4季起迄今，價格已微調漲多次，
31 每次調漲皆由A公司吸收，現已超出可自行吸收之極限，砂

01 石原料單價亦同，自去年起數次微幅漲價，近期則因砂石礦
02 區開採縮減，供應大幅短缺，砂石業者為反應其成本大幅漲
03 價每立方公尺200元以上，導致A公司砂石成本大增，遠遠超
04 出其所能負擔，為反映成本，不得已提高售價以反應原物料
05 及運輸與其他相關費用之成本等語（本院卷二第233頁）。
06 可知A公司所述漲價原因，與原告等5家業者大同小異，A公
07 司通知函的發出時間為107年12月24日，漲價時間是108年1
08 月1日，也與原告等5家業者107年12月14-21日之期間相近，
09 兩相比較之下，則原告主張係基於考量前述成本結構相關因
10 素之後的商業判斷始預告調漲，並無聯合行為等語，並非無
11 據。惟原告與A公司反映成本之因應策略可能有相同或不同
12 之處，實難逕以A公司之資料即指摘原告預告調漲是否符合
13 經濟合理性。被告一方面認A公司無違法，另一方面卻認為
14 原告超額預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣意運用判斷
15 標準，未盡有利不利一律注意原則，於法不合。

16 (2)、B公司接受調查時亦向被告表示，預拌混凝土售價礙於舊合
17 約售價及未完工程於簽訂時未能及時反映成本漲幅，直到10
18 7年10月起才微幅調漲以反映成本，以規格強度210kg/cm²之
19 預拌混凝土之價格為例，銷售單價107年9月為每立方公尺1,
20 580元，107年10月每立方公尺1,650元，107年11、12月均為
21 每立方公尺1,700元，108年1月為每立方公尺1,800元（本院
22 卷二第235-239頁），可知總漲價金額為每立方公尺220元，
23 不能只以107年12月與108年1月僅增加每立方公尺100元而忽
24 略全貌。惟原告與B公司反映成本之因應策略可能有相同或
25 不同之處，實難逕以B公司之資料即指摘原告預告調漲是否
26 符合經濟合理性。被告一方面認B公司無違法，另一方面卻
27 認為原告超額預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣意運用
28 判斷標準，未盡有利不利一律注意原則，於法不合。

29 (3)、C公司接受調查時亦向被告表示，砂石進貨確實減量，若連
30 續出貨兩天，每日出貨量達500立方公尺以上就會有短缺情
31 形，砂石進料成本確實調漲，故預拌混凝土售價也因此會調

01 漲，該公司自107年10月起調漲售價，以210kg/cm²規格為
02 例，在107年3-12月之間原則上是漲價趨勢，其中107年7月
03 每立方公尺1,382.94元，同年12月份漲為每立方公尺1,584
04 元，6個月內總漲價金額為每立方公尺201.92元（本院卷二
05 第241-243頁），惟原告與C公司反映成本之因應策略可能有
06 相同或不同之處，實難逕以C公司之資料即指摘原告預告調
07 漲是否符合經濟合理性。被告一方面認C公司無違法，另一
08 方面卻認為原告超額預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣
09 意運用判斷標準，未盡有利不利一律注意原則，於法不合。

10 (4)、D公司在規格210kg/cm²之售價107年12月為每立方公尺1,59
11 4.61元（本院卷二第245-247頁），又D公司107年7月售價每
12 立方公尺1,484.06元，107年12月為每立方公尺1,594.61
13 元，6個月內漲價每立方公尺110.55元，107年12月通知調漲
14 108年1月為每立方公尺1,741.68元，漲價每立方公尺147.07
15 元。惟原告與D公司反映成本之因應策略可能有相同或不同
16 之處，實難逕以D公司之資料即指摘原告預告調漲是否符合
17 經濟合理性。被告一方面認D公司無違法，另一方面卻認為
18 原告超額預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣意運用判斷
19 標準，未盡有利不利一律注意原則，於法不合。

20 (5)、E公司產品售價是採整數說明，且是採中位數資料，其中210
21 kg/cm²規格的售價在107年1-9月都是每立方公尺1,500元，1
22 07年10月為每立方公尺1,600元，107年11月為每立方公尺1,
23 700元，107年12月為每立方公尺1,750元，總漲價金額每立
24 方公尺250元，其中107年3-5月有混凝土車運費調漲，107年
25 6-9月砂石成本調漲，因長期客戶故並無調漲售價，但107年
26 10月開始適當調漲，107年11月無法承受虧損，新客戶開始
27 調整單價，107年12月新客戶調漲，老客戶即長期合約部
28 分，開始逐家溝通協商漲價（本院卷二第249頁），可知E公
29 司所考量的漲價因素與作法，與原告等5家業者大致相符，
30 被告在欠缺溝通證據之下，就認定原告等5家業者有聯合行
31 為，實屬無據。惟原告與E公司反映成本之因應策略可能有

01 相同或不同之處，實難逕以E公司之資料即指摘原告預告調
02 漲是否符合經濟合理性。被告一方面認E公司無違法，另一
03 方面卻認為原告超額預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣
04 意運用判斷標準，未盡有利不利一律注意原則，於法不合。

05 (6)、F公司銷售單價為每立方公尺1,531.7元，表示售價漲幅在3-
06 4%，依客戶工作性質、訂單數量單價不同，漲價原因是砂石
07 缺料所致等（本院卷二第251頁），惟原告與F公司反映成本
08 之因應策略可能有相同或不同之處，實難逕以F公司之資料
09 即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理性。被告一方面認F
10 公司無違法，另一方面卻認為原告超額預告調漲而不符合經
11 濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未盡有利不利一律注意
12 原則，於法不合。

13 (7)、G公司亦稱砂石進貨確實減量，若有連續出貨兩天，每天出
14 貨量達500立方公尺以上，會有短缺情形。因砂石成本調
15 漲，故混凝土售價也會調漲，該公司自107年11月起調漲混
16 凝土單價（本院卷二第253-255頁）。惟原告與G公司反映成
17 本之因應策略可能有相同或不同之處，實難逕以G公司之資
18 料即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理性。被告一方面認
19 G公司無違法，另一方面卻認為原告超額預告調漲而不符合
20 經濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未盡有利不利一律注
21 意原則，於法不合。

22 (8)、H公司銷售單價107年10月為每立方公尺1,523.78元，107年1
23 2月為每立方公尺1,602.43元，108年1月為每立方公尺1,64
24 4.96元（本院卷二第257-263頁），則H公司漲幅似無庸太高
25 即可反映成本，故實無從以H公司107年10月至12月僅調漲約
26 每立方公尺120元，即認原告有超額漲幅之情形。惟原告與H
27 公司反映成本之因應策略可能有相同或不同之處，實難逕以
28 H公司之資料即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理性。被
29 告一方面認H公司無違法，另一方面卻認為原告超額預告調
30 漲而不符合經濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未盡有利
31 不利一律注意原則，於法不合。

- 01 (9)、I公司規格210kg/cm²產品售價107年1-11月皆為每立方公尺
02 1,600元，107年12月的售價為每立方公尺1,650元，則I公司
03 107年12月通知108年1月調漲為每立方公尺1,700元（本院卷
04 二第265頁），其漲幅似無須太高即可反映成本，惟原告與I
05 公司反映成本之因應策略可能有相同或不同之處，實難逕以
06 I公司之資料即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理性。被
07 告一方面認I公司無違法，另一方面卻認為原告超額預告調
08 漲而不符合經濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未盡有利
09 不利一律注意原則，於法不合。
- 10 (10)、J公司向被告表示不清楚砂石短缺原因，目前所承載砂石都
11 是現撈你不載別人載，原物料上漲就跟著漲，107年4、11、
12 12、108年1月各調漲1次，漲價幅度每立方公尺20-30元，自
13 108年1月起銷售依合約單價，遇原物料波動時單價各規格每
14 立方公尺調漲100元，有些客戶已簽約不見得讓你調整，只
15 能自行吸收等語（本院卷二第267頁），可知其調漲考量因
16 素與實際困難點與原告等5家業者有相同或類似之處。惟原
17 告與J公司反映成本之因應策略可能有相同或不同之處，實
18 難逕以J公司之資料即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理
19 性。被告一方面認J公司無違法，另一方面卻認為原告超額
20 預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未
21 盡有利不利一律注意原則，於法不合。
- 22 (11)、K公司銷售單價107年1月為每立方公尺1,600元，108年1月之
23 實際售價又漲為每立方公尺1,850元，K公司漲幅為每立方公
24 尺250元，K公司亦表示目前砂石場缺料，運輸車輛至現場皆
25 須排隊等待載運，自107年7月起每日單價逐步上揚，至108
26 年1月止，每噸砂石售價飆漲為300元-310元之間，且排隊等
27 待載運時間長。油價、砂石運輸及預拌混凝土車之運費也接
28 連調整，砂石每噸增加30元，預拌混凝土車運費調漲每噸40
29 元（本院卷二第269頁），可知其調漲考量因素與實際困難
30 點與原告等5家業者有相同或類似之處。惟原告與K公司反映
31 成本之因應策略可能有相同或不同之處，實難逕以K公司之

01 資料即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理性。被告一方面
02 認K公司無違法，另一方面卻認為原告超額預告調漲而不符
03 合經濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未盡有利不利一律
04 注意原則，於法不合。

05 (12)、L公司售價107年12月為每立方公尺1,400.851元，108年1月
06 為每立方公尺1,449.800元（本院卷二第271-273頁），調漲
07 數額為49元，惟原告與L公司反映成本之因應策略可能有相
08 同或不同之處，實難逕以L公司之資料即指摘原告預告調漲
09 是否符合經濟合理性。被告一方面認L公司無違法，另一方
10 面卻認為原告超額預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣意
11 運用判斷標準，未盡有利不利一律注意原則，於法不合。

12 (13)、M公司表示砂石供應商以砂石原料缺乏為由，無法充足供
13 料，自107年10月份起調漲砂石價格，每噸調漲約60-80元，
14 且該公司早因一例一休爭議、車輛汰換、環保加嚴等問題，
15 人力、物力增加之支出，無法反應於售價，需自行吸收，又
16 遇此波砂石再漲價，實已不敷營運成本，故於107年12月調
17 漲售價，每立方公尺150元至200元，稍可彌補虧損，維持正
18 常營運等語（本院卷二第275頁），可知其調漲考量因素與
19 實際困難點與原告等5家業者有相同或類似之處，則原告主
20 張係基於考量相關因素之後的商業判斷始預告調漲等語，並
21 非無據。原告與M公司反映成本之因應策略可能有相同或不
22 同之處，實難逕以M公司之資料即指摘原告預告調漲是否符
23 合經濟合理性。被告一方面認M公司無違法，另一方面卻認
24 為原告超額預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣意運用判
25 斷標準，未盡有利不利一律注意原則，於法不合。

26 (14)、N公司之調漲情形，以210kg/cm²規格為例，售價自107年1月
27 之每立方公尺1,392.9元，逐步漲至107年11月之每立方公尺
28 1,444.0元，107年12月之每立方公尺1,511.0元，108年1月
29 之每立方公尺1,651.7元，107年1月至108年1月之總漲價金
30 額為每立方公尺259元，107年12月至108年1月之漲價金額為
31 每立方公尺140元（本院卷二第277頁），惟原告與N公司反

01 映成本之因應策略可能有相同或不同之處，實難逕以N公司
02 之資料即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理性。被告一方面
03 認N公司無違法，另一方面卻認為原告超額預告調漲而不
04 符合經濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未盡有利不利一
05 律注意原則，於法不合。

06 (15)、O公司之調漲情形，以210kg/cm²規格為例，售價為107年10
07 月之每立方公尺1,454.4元，107年11月之每立方公尺1,537.
08 8元，107年12月之每立方公尺1,548.7元（本院卷二第279
09 頁），惟原告與O公司反映成本之因應策略可能有相同或不
10 同之處，實難逕以O公司之資料即指摘原告預告調漲是否符
11 合經濟合理性。被告一方面認O公司無違法，另一方面卻認
12 為原告超額預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣意運用判
13 斷標準，未盡有利不利一律注意原則，於法不合。

14 (16)、P公司表示以210kg/cm²規格為例，砂石運費每噸80元，砂石
15 進價部分，107年1月1日，砂每噸235元，石每噸230元，107
16 年9月1日，砂每噸250元，石每噸245元，107年12月1日，砂
17 每噸255元，石每噸260元，108年1月1日，砂每噸300元，石
18 每噸300元，108年1月15日，砂每噸330元，石每噸330元。
19 混凝土售價部分，107年1月1日，每立方公尺1,400-1,650
20 元，107年12月1日，每立方公尺1,450-1,750元，108年1月1
21 日，每立方公尺1,500-1,900元（本院卷二第281頁）。惟原
22 告與P公司反映成本之因應策略可能有相同或不同之處，實
23 難逕以P公司之資料即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理
24 性。被告一方面認P公司無違法，另一方面卻認為原告超額
25 預告調漲而不符合經濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未
26 盡有利不利一律注意原則，於法不合。

27 (17)、Q公司以210kg/cm²規格為例，107年12月售價為每立方公尺
28 1,410.956元，108年1月為每立方公尺1,556.228元（本院卷
29 二第283-285頁），漲價約每立方公尺146元，惟原告與Q公
30 司反映成本之因應策略可能有相同或不同之處，實難逕以Q
31 公司之資料即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理性。被告

01 一方面認Q公司無違法，另一方面卻認為原告超額預告調漲
02 而不符合經濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未盡有利不
03 利一律注意原則，於法不合。

04 (18)、R公司向被告表示砂石缺料原因為原料數量減少、進料砂石
05 車減少、南部預拌混凝土需求增加。上漲幅度部分，石料漲
06 幅約25%，砂料漲幅約30%，混凝土漲幅約5%等語（本院卷二
07 第287-289頁）。又以210kg/cm²規格為例，自107年1月起至
08 8月止，價格皆在每立方公尺1,450.97元至1,486.34元之
09 間，自107年9月至12月間，價格在每立方公尺1,501.20至1,
10 524.92元之間，其全年漲價金額大約在每立方公尺74元，漲
11 幅甚少，勢必有其考量因素，實難以之與原告等5家業者之
12 不同情形相比擬，惟原告與R公司反映成本之因應策略可能
13 有相同或不同之處，實難逕以R公司之資料即指摘原告預告
14 調漲是否符合經濟合理性。被告一方面認R公司無違法，另
15 一方面卻認為原告超額預告調漲而不符合經濟合理性，即屬
16 恣意運用判斷標準，未盡有利不利一律注意原則，於法不
17 合。

18 (19)、S公司向被告表示，砂石含稅含運費之進貨價，107年4月砂
19 一噸346.5元，石一噸325.5元，107年4月至12月預拌混凝土
20 含稅含運費之價格，2000磅為每立方公尺1,400-1,600元，2
21 500磅為每立方公尺1,500-1,700元，3000磅為每立方公尺1,
22 600-1,800元，因該公司為小本經營，預拌混凝土數量不若
23 其他廠多，所以較無砂石缺料情形，但已收到砂石業者通
24 知，108年2月起，砂石價格一噸增加30元，因預拌混凝土之
25 利潤少，故該公司預定自108年2月起，售價增加每立方公尺
26 200元至300元等語（本院卷二第291頁）。可知S公司預拌混
27 凝土之售價會隨著原物料成本增加而須跟隨漲價反映成本，
28 此為各家業者所共同作法，被告在欠缺溝通證據之下，就認
29 定原告等5家業者有聯合行為，實屬無據。惟原告與S公司反
30 映成本之因應策略可能有相同或不同之處，實難逕以S公司
31 之資料即指摘原告預告調漲是否符合經濟合理性。被告一方

01 面認S公司無違法，另一方面卻認為原告超額預告調漲而不
02 符合經濟合理性，即屬恣意運用判斷標準，未盡有利不利一
03 律注意原則，於法不合。

04 7、綜上，被告雖以前述19家業者之資料據以計算平均調漲數額
05 為每立方公尺131元（原處分第21頁），惟被告特意將原告
06 等5家業者與其他19家業者未附理由予以分別處理，進而以
07 原告等5家業者漲價金額每立方公尺261元與其他19家業者之
08 漲價金額每立方公尺131元，而認為原告行為模式異常云
09 云，實係忽略各家廠商漲價幅度有其各項層面考量，並非單
10 一因素，而且寡占市場本就會有價格維持一致性的特性。原
11 告等5家業者與其他19家業者在107年底至108年初都面臨相
12 同的各項成本漲價因素影響，而被告的調查方法原則上僅著
13 重砂石短缺與砂石及混凝土漲價之間的關係，並沒有明確調
14 查爐石粉、飛灰、砂石與混凝土之運費、環保加嚴、人力成
15 本之增加與混凝土漲價之間的關係，顯然忽略混凝土業者的
16 成本結構，雖然被告有讓業者提出其他與本件有關的說明，
17 但受調查業者多僅回覆砂石漲價與混凝土漲價的關係，由此
18 可證被告的調查方法並不客觀且有所侷限。被告在如此侷限
19 的調查方法與回覆資料中所做的聯合行為之推定，顯然未能
20 注意有利不利之情形，違反客觀義務，不符行政程序法第9
21 條之規定。

22 (六)、原處分雖稱預拌混凝土具有技術單純、同質性高及市場價格
23 資訊透明度高等特性，市場競爭激烈，尚非任一家廠商得單
24 獨提高價格而不必擔心客戶流失，於此市場結構下的競爭廠
25 商，在面臨短期成本壓力下，若不調漲價格，可能產生利潤
26 下降或虧損，惟若單獨漲價，勢必導致客戶流失，故原告等
27 5家業者具有聯合漲價以確保共同利益之誘因。107年10月南
28 部地區砂石漲價更強化該項誘因（原處分第18頁），又稱原
29 告、亞東公司、天誠公司於107年度屬於虧損，國產及環球
30 屬於獲利，則成本上漲理應呈現不同影響，個別業者應採取
31 不同價格策略才對（原處分第19頁），108年1月1日的調漲

01 價格模式迥異於過往，被處分人竟同時放棄以較有利價格爭
02 取市場占有率之機會而自108年1月1日起大幅調漲售價（原
03 處分第20頁），不同成本卻可以相同價格調漲，自屬聯合行
04 為之合意，集體預告價格作為促進行為或已有合意之證據
05 （原處分第22-23頁）云云。惟查，

06 1、107年下半年因政府部門不執行疏濬案，導致砂石料源短缺
07 甚於以往，砂石業者又提高得標價格，砂石取得成本大為提
08 高，因此，當市場砂石缺料無解時，各業者如不先漲價因
09 應，要如何先度過這一關？何況當時包括行政院公共工程委
10 員會在內的政府部門還沒有採取有效的解決措施，如果原告
11 當時採取降價策略能成功吸引到客戶訂單，但原告又必須冒
12 著料源欠缺以致無法出貨的風險，或是若能出貨卻須面臨砂
13 石成本不斷攀升而持續擴大虧本，若再考慮107年修正實施
14 的空氣污染防治法產生淘汰一、二期砂石車輛的效果，收取
15 空氣污染防治費，未達規定之業者予以處罰，使得運輸車輛
16 減少而運費增加，業者需增加支出環保費用，另外還有勞動
17 基準法一例一休規定所增加的人力成本等普遍成本增加因
18 素，使得各家砂石業者在107年底至108年1月1日之間都大幅
19 漲價因應等情，且原告需保留協商空間、舊案合約客戶難以
20 足額反映成本，則原告是否必然會在訂價策略上毫無保留地
21 採取被告所謂以較有利價格爭取市場占有率，並非無疑。

22 2、再考量前述的原告於107年9月、10月、108年1月的漲價脈
23 絡，以及當時砂石缺料導致砂石成本似無止盡的不斷攀升，
24 運輸、環保、人力、原物料等成本增加，普遍性的影響整個
25 砂石上下游相關產業，以致各該相關產業在幾乎都在108年1
26 月1日調漲價格，這是當時市場普遍可預期的漲價實況，若
27 非行政院公共工程委員會於108年1月10日介入疏濬標案之執
28 行，否則價格上漲的條件依然存在，可見當時漲價主因仍是
29 砂石缺料所導致的反映成本，而且並不只是原告等5家受處
30 分業者漲價而已，砂石相關行業也有以口頭或書面進行漲價
31 通知，所以砂石各相關行業確實存在將於108年1月1日漲價

01 之預告價格行為，因為漲價幾乎是各家業者必然的選擇，這
02 時候的預告價格行為難以作為促進行為或聯合行為之合意證
03 明，故原處分所謂集體預告價格作為促進行為或合意漲價之
04 證據云云，實在是忽略當時整體砂石業上下游市場大環境本
05 就有不得不漲價的條件。

06 3、況且，價格形成與成本多寡本無必然之關聯性，廠商定價常
07 依周遭經濟環境之變動而隨時調整，現實生活經驗中，在國
08 際黃金價格上升時，銀樓於低價時購入的庫存黃金仍會以高
09 價賣出，在寡占市場，當台灣中油公司油價配合政策而凍漲
10 時，台塑公司的油價就很難僅以其進價成本作為銷售價格之
11 考量，因此，如果以事業的成本不同，卻有相同銷售價格，
12 就動輒認定為聯合行為，乃無視經濟理性（何之邁，公平交
13 易法要義，2022年8月修訂版，頁56）。事業間以相同之價
14 格方式為之，本與「有意識之平行行為」有關，即事業彼此
15 間並沒有主觀意思聯絡，而源於客觀之市場結構，於市場上
16 因一事業採取行動後，其他事業亦隨之跟進，造成外觀上同
17 一形式之行為。而此等行為多存於寡占市場間，若經評估結
18 果，認為如不採取同一形式之行為，將導致同業競爭者或市
19 場交易相對人實施對抗措施，經濟上係屬不理智，遂跟著看
20 齊而為「有意識之平行行為」。換言之，事業間成本結構不
21 同，卻能於相近之時間調整相近價格，本來就是寡占市場廠
22 商出於平行行為之正常現象（最高行政法院103年度判字第19
23 5號判決意旨參照）。被告上開抗辯此舉明顯違背經濟理性；
24 關於價格與成本脫鉤一節，因價格之形成與成本多寡，事實
25 上並無必然關聯性，以市場經濟定價之觀點而言，廠商定價
26 乃視周遭環境爭之變動，而隨時調整；以企管行銷者而言，
27 重點在於利潤無限大原則，是以，價格相同原因所在多有，
28 尤其以寡占市場更為鮮明（何之邁，公平交易法要義，2022
29 年8月修訂版，頁49-59同可參照。）

30 4、再者，本件預拌混凝土業者基於107年10月以後南部砂石市
31 場供需變化，預告配合砂石同步調漲，先行報價者所預告價

01 位因此成為新的行情，經由市場獲悉價格調整的其他業者，
02 只要配合跟隨行情即可在避免價格競爭的情況下追求平均報
03 酬，此為原告等5家業者根據自己利益最大化考量所為之合
04 理舉動，其等縱使成本結構不同，卻能於相近之時間調整相
05 近價格，本來就是寡占市場廠商出於平行行為之正常現象。
06 而且被告過往從未對於高雄市、臺南市預拌混凝土市場之廠
07 商漲價行為予以處罰，卻僅因此次砂石短缺造成各相關產業
08 漲價，最後選擇只處罰原告等5家業者預拌混凝土業者，顯
09 然有先射箭再畫靶的疑慮，單純只考慮一次性的事件，去脈
10 絡化，只從成本、虧損獲利不同，就認為不該於相近時間都
11 漲價，太過於簡化寡占市場廠商行為之經濟合理性考量，是
12 原處分之認定並無可採。

13 5、至於被告所提出以促進行為理論作為認定標準云云，但本院
14 以為，此理論並非美國競爭法主要參考因素。事實上，促進
15 行為理論，依照美國法之經驗，於休曼法（Sherman Antitr
16 ust Act）第1條有關聯合行為之合意之間接證據要件，通常
17 有以下三個要件：(1)有意識平行行為。(2)一個或兩個附加因
18 素。(3)縱使如此，仍希望有傳統共謀之證據。故於美國競爭
19 法，或會提及「附加因素（Plus Factor）」，該附加因素
20 包括寡占市場結構、預先公布水平價格、價格固定的歷史
21 等，此外，也包括：共謀動機、違背自身利益之行為、事實
22 上附加利益、經濟附加因素、促進行為（諸如資訊傳播、定
23 價承諾、廣泛的產業定價系統）（此部分文獻，可參閱Herb
24 ert Hovenkamp, Federal Antitrust Policy, The Law of
25 Competition and Its Practice 243 (2015). ; Sigrid Str
26 oux, US and EC Oligopoly Control 48-55 (2004); Grego
27 ry J. Werden, Economic Evidence on the Existence of
28 Collusion : Reconciling Antitrust Law With Oligopol
29 y, 71 Antitrust L.J. 719, 751 (2004).)。是以，休曼法
30 第1條實際運用上，以促進行為作為附加因素較少使用，或
31 非重要的附加因素，且如觀察上述美國休曼法有關聯合行為

01 之合意之認定，實際上與唯一合理解釋之認定無異，更甚而
02 言，採取美國促進行為理論且實際上運用之條文乃美國聯邦
03 貿易委員會法(Federal Trade Commission Act)第5條 (Ethyl
04 案，E. I. Du Pont De Nemours & Co. v. FTC, 729 F.
05 2d 128 (2d. Cir. 1984))，此法與我國法適用聯合行為
06 之規範不同，甚而整體目的不同(參閱何之邁、張懿云、林
07 廷機、陳志民，公平交易法：司法案例評析，元照，2016
08 年，頁140。顏雅倫，聯合行為之合意推定－美國反托拉斯
09 法之比較法研究，公平交易季刊，第27卷第1期，2019年1
10 月，頁96-97，關於Ethyl案，參上開文章，頁67-69)。故
11 而，被告欲以上開促進行為理論作為主要論據，並不可採。

12 6、被告雖又稱原告等5家業者於107年12月中旬通知下游客戶自
13 108年1月1日起調漲預拌混凝土價格之行為，迥異於過往之
14 價格調漲模式，又透過預先告知價格變動資訊，可彼此偵測
15 價格以促進達成不為價格競爭之共識與鞏固彼此聯合漲價合
16 意之效果云云。惟查，被告並沒有定義何謂「過往」是指過
17 去多少年，也沒有進而說明原告過往之價格調漲模式為何？
18 被告也沒有說明比較所謂「過往」之價格調漲模式的背景，
19 與本件漲價的背景有無可以比較的相同基礎或相似性，原處
20 分唯一有提到的只是原告於107年9月1日調漲預拌混凝土價
21 格每立方公尺145元，亞東公司於107年8月15日調漲預拌混
22 凝土價格每立方公尺140元，國產公司於107年8月1日調漲預
23 拌混凝土價格每立方公尺150元，天誠公司於107年9月1日或
24 107年10月1日針對單價遠低於生產成本之客戶調漲預拌混
25 凝土價格每立方公尺100元至155元，環球公司則未曾調漲，縱
26 令107年8月及9月除環球公司外，原告、國產公司、亞東公
27 司及天誠公司均有調漲預拌混凝土價格，惟以強度3,000磅
28 之預拌混凝土價格為例，於107年9月至12月之平均價格，僅
29 呈現微幅漸進、緩步上揚情事。惟至107年12月中旬，被處
30 分人等竟同時放棄以較有利之價格爭取市場占有率之機會，
31 向交易相對人宣告自108年1月1日起大幅調漲價格，若以強

01 度3,000磅品項之預拌混凝土為例，相較其等107年12月3,00
02 0磅預拌混凝土每立方公尺之平均價格，被處分人等108年1
03 月1日起調漲每立方公尺預拌混凝土價格之幅度約13.64%至1
04 8.42%。故其等宣告自108年1月1日起調漲不分品項之預拌混
05 凝土價格每立方公尺200元至280元，明顯呈現大幅調漲，而
06 與107年8月及9月漲價過後僅屬緩步上揚有別云云。可知原
07 處分只是在107年8、9月以後及108年1月1日的兩次調漲做比
08 較而已，然107年8、9月當時的缺料情形與108年1月1日的缺
09 料情形並不相同，而且108年1月1日幾乎砂石相關產業都在
10 漲價，漲價幅度也不同，而且107年8、9月以後到108年1至3
11 月間的漲價趨勢基本上是有延續性的，都可以當作因應當時
12 環保成本、運費成本、原物料成本、人力成本、需求增加、
13 砂石短缺供應不及等綜合影響的一系列漲價趨勢，難以將10
14 7年8、9月的漲價與108年1至3月的漲價予以硬性拆解成兩次
15 完全不相干的漲價而分別觀察。被告應該要做好不同年度每
16 個月或每個期間的漲價趨勢與背景因素調查，才適合作為與
17 本件情形比對的分析資料，以利判斷是否有所謂迥異於過往
18 之價格調漲模式，因此，被告僅以107年8、9月的漲價與108
19 年1至3月的漲價相比，就認定有所謂迥異於過往之價格調漲
20 模式，顯不可採，進而以此認為其調漲價格之一致性行為有
21 聯合行為之合意云云，並無足採。至於被告主張天誠公司有
22 將部分廠房出租予原告，可強化聯合行為合意推定之證明程
23 度云云，仍是在欠缺溝通證據之下，恣意以租賃關係作為推
24 定證據，顯不足採。

25 7、被告在欠缺溝通證據之下，仍特別挑選原告等5家業者的通
26 知漲價行為(即當時大部分大、小廠商都有的漲價行為)評價
27 為聯合行為之合意，顯屬無據，再者，原告調漲售價是基於
28 其自己考量之因素，已如前述，被告欠缺對於原告等5家業
29 者長期的觀察，只以短時間內不可歸責於原告的砂石、預拌
30 混凝土產業鏈眾多業者於107年底漲價之客觀事實，恣意挑
31 選原告等5家業者予以處罰，認定其無經濟合理性，至於其

01 他有相同、類似漲價行為之砂石、預拌混凝土業者，全都具
02 有經濟合理性而未受處罰，被告恣意且違法評價原告等5家
03 業者之客觀漲價事實，以致誤認原告等5家業者有聯合行為
04 之合意，實無可採。從而，揆諸前揭判決意旨及相關探討，
05 被告未能提出原告等5家業者之漲價一致性行為之「重要、
06 明顯、一致」的間接證據，亦即被告未能說服本院原告等5
07 家業者漲價行為乃一致性行為之唯一合理解釋，自未構成聯
08 合行為之合意。

09 (七)、另就裁罰金額而言

10 1、按公平交易法第40條第1項前段規定得處10萬元以上5千萬元
11 以下罰鍰，行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審
12 酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反
13 行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」行
14 為時公平交易法施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰
15 時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動
16 機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危
17 害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違
18 法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地
19 位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、
20 違法後懊悔實據及配合調查等態度。」

21 2、查，原處分主文第3項處原告、國產公司各2,000萬元罰鍰、
22 亞東公司1,100萬元罰鍰、環球公司800萬元罰鍰、天誠公司
23 100萬元罰鍰，其理由略以「經審酌被處分人等違法行為之
24 動機、目的、預期不當利益；違法行為對交易秩序之危害程
25 度；違法行為危害交易秩序之持續期間；因違法行為所得利
26 益；事業之規模、經營狀況及其市場地位；以往違法類型、
27 次數、間隔時間及所受處罰；違法後懊悔實據及配合調查等
28 態度後，爰依同法第40條第1項前段規定處分如主文。」

29 (前審卷一第55-56頁)，可知原處分關於處原告罰鍰金額
30 2,000萬元的部分，只單純引用行為時公平交易法施行細則
31 第36條規定，並沒有附加任何個案涵攝的理由與證據，縱使

01 依據原處分之調查結果與理由，也只能知道被告如何判斷原
02 告有公平交易法第14條第3項之推定聯合行為之合意、原告
03 等5家業者的漲價模式顯有異常、如何不具備經濟理性、集
04 體預告價格作為一種促進行為等本院所不採之推論過程，完
05 全不論述有何種行政罰法第18條第1項、行為時公平交易法
06 施行細則第36條規定之情節，更何況原處分也看不到被告如
07 何評價原告等5家業者之間的違法行為的差異，所以，從原
08 處分之記載不只完全不知道原告受到2,000萬元罰鍰的詳細
09 理由，也完全不知道相對於其他4家業者之罰鍰，原告是否
10 受到過重而違反比例原則的處罰。

11 3、縱使被告於審理中補充裁罰金額係考量原告動機旨在提高預
12 拌混凝土之交易價格，剝奪消費者利益，其違法行為對交易
13 秩序已產生一定的危害程度，並斟酌原告107年於臺南市之
14 市占率約20%；於高雄市之市占率約14%，而原告107年於臺
15 南市及高雄市之營業額約23.5億元，107年南部地區預拌混
16 凝土業務虧損約9,000萬元，原告與其他被處分人之違法聯
17 合行為持續期間為108年1月至3月，且原告曾於87年、94年
18 及95年分別因桃園預拌混凝土、全國水泥及嘉義預拌混凝土
19 聯合漲價行為被處分3次，考量原告於本案調查過程中均能
20 依法配合調查等情（本院卷一第373頁），然原處分所認定
21 之違規事實為原告等5家業者於107年12月中旬以通知書通知
22 下游客戶自108年1月1日起調漲預拌混凝土價格之行為（原
23 處分主文第一項），原處分未曾認定違法聯合行為持續期間
24 為108年1月至3月，被告又如何能在作成原處分當時就以之
25 作為裁罰金額之考量因素之一？又從被告之說明可知被告僅
26 考量原告單方面所顯現之因素，被告仍未能說明原告所受裁
27 罰金額，與其他4名受處分人所受裁罰金額之間是否符合比
28 例原則。

29 4、若再比對被告於本院審理期間所補充關於國產公司之裁罰依
30 據略以，衡酌國產公司系爭預告調價行為動機旨在提高預拌
31 混凝土之交易價格，剝奪消費者利益，其違法行為對交易秩

01 序已產生一定的危害程度，並考量國產公司107年於臺南市
02 之市占率約20.7%；於高雄市之市占率約32%，而國產公司10
03 7年於臺南市及高雄市之營業額30.5億元，獲利約5,823萬元
04 （甲1卷第40頁），國產公司與其他被處分人自107年12月中
05 旬發布預告調價後，亦依據系爭預告調價通知持續向下游客
06 戶以調漲後價格報價，以及(或)就預拌混凝土價格進行協
07 商，並於108年1月至3月間陸續達成調價協議致影響案關市
08 場之交易價格水準（甲國證5），且國產公司曾於89年與95
09 年間因違法聯合行為受處罰鍰，並考量國產公司於本案調查
10 過程中均能依法配合調查等語（本院111年度訴更一字第68
11 號卷一第313-314頁），可知原告與國產公司於107年在高雄
12 市之市占率有14%與32%之顯著差異；107年於臺南市及高雄
13 市之營業額有23.5億元及30.5億元之顯著差異；在虧損與獲
14 利方面，原告107年南部地區預拌混凝土業務獲利約5,823萬
15 元，臺泥公司虧損約9,000萬元；原告之前因聯合漲價行為
16 被處分2次，臺泥公司則有3次。儘管有上述差異，但原告與
17 臺泥公司卻受到相同額度罰鍰，被告仍未能詳細說明其究竟
18 如何對如此不同之差異達成相同之評價結果，可知被告之裁
19 量確屬恣意而違法，未盡合義務之裁量。被告之裁量既有上
20 開違法情形，自應予以撤銷。

21 六、從而，原處分以原告與其他預拌混凝土業者違反公平交易法
22 第15條第1項規定，而依同法第40條第1項前段規定命原告停
23 止違法行為、並裁處2,000萬元罰鍰，即有違誤，原告訴請
24 撤銷，為有理由，應予准許。

25 七、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審
26 酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附
27 此敘明。

28 八、結論：原告之訴有理由。

29 中 華 民 國 114 年 9 月 25 日

30 審判長法官 洪慕芳

31 法官 周泰德

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13

- 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	<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 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。

01

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 114 年 9 月 25 日

03

書記官 林淑盈