

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

112年度訴字第397號

114年10月30日辯論終結

原告 永炬企業股份有限公司

代表人 羅煥綺（董事長）

訴訟代理人 邱清銜 律師

游淑琄 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 洪進安

蔣慧怡（兼送達代收人）

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112年2月20日公處字第112008號處分書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分關於原告罰鍰部分撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴時，被告代表人原為李鎡，於訴訟進行中變更為陳志民，業經其具狀聲明承受訴訟（本院卷1第313頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣被告因民國108年12月間中國大陸爆發新冠肺炎疫情，造成砂石場廠停工，衝擊我國北部地區進口砂石供應，預拌混凝土價格緩步上漲，遂主動立案調查北部地區預拌混凝土業者是否涉及聯合行為，嗣調查後認原告、武雄實業股份有限公司（下稱武雄公司）、國普混凝土工業股份有限公司（下稱國普公司）、良邦建材有限公司（下稱良邦公司）、信一預拌混凝土股份有限公司（下稱信一公司）、新三亞預拌混凝土廠股份有限公司（下稱新三亞公司）、慶隆預拌混凝土股份有限公司（下稱慶隆公司）、大園預拌混凝土股份有限公司（下稱大園公司）、祥鑫興業股份有限公司（下稱祥鑫公司）、國順預拌混凝土股份有限公司（下稱國順公司）、慶龍預拌混凝土股份有限公司（下稱慶龍公司）、慶皇水泥股份有限公司（下稱慶皇公司）、皓勝工業股份有限公司（下稱皓勝公司）、康地建材有限公司（下稱康地公司）、徐田企業股份有限公司（下稱徐田公司）等15家公司（以下統稱時則稱15家公司），於107年11月起，合意共同分配桃園市預拌混凝土交易對象及避免相互競爭，足以影響桃園市預拌混凝土供需之市場功能，而臺灣水泥股份有限公司（下稱臺泥公司）、亞東預拌混凝土股份有限公司（下稱亞東公司）及國產建材實業股份有限公司（下稱國產公司）等3大廠（下稱3大廠）則約於108年10月間加入上開參與協調分配，故於112年2月20日作成公處字第112008號處分書（下稱原處分），核認以上18家公司均違反公平交易法（下稱公平法）第15條第1項本文聯合行為之禁制規定，及依同法第40條第1項規定，命原告自原處分送達之次日起，應立即停止違法行為，並處新臺幣（下同）1,000萬元罰鍰，原告不服原處分關於其部分，提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1. 原處分認定事實欠缺證據：

01 (1)被告認定原告與其他17家公司有本件聯合行為合意方式及
02 內容所依憑之證據，係以：慶皇、皓勝、康地、慶龍及徐
03 田等5家公司之陳述人到會之陳述紀錄，及信一、國順及
04 祥鑫等3家公司之陳述人到會之陳述紀錄，以及被告至桃
05 園市預拌混凝土商業同業公會（下稱桃市公會）會址外拍
06 攝照片與微信群組對話內容，認定原告與14家公司有定期
07 聚會、有就預拌混凝土供料事宜相互討論及協調等情事，
08 然依徐田公司陳述人110年3月4日陳述紀錄，表明109年迄
09 今公司之預拌混凝土價格均未調漲、對於被告所稱3大廠
10 則不清楚何時參與協調會議，且相關市調小組名單資料格
11 式均不同一，關於調查組員名單均為空白未記載、市調日
12 期、市調對象日期、報價單、銷售米數、實際出貨亦為空
13 白未記載，根本無從確認有實際進行調查，從此份陳述紀
14 錄及相關調查報告無從認定3大廠有參與行為，而錯誤百
15 出的市調資料也無從論定有以市場調查資料進行監督之可
16 能。

17 (2)另由皓勝、慶皇、國順、祥鑫、大園、武雄等公司陳述人
18 陳述紀錄，則無從認定3大廠確實有參與被告所稱聯合之
19 行為。

20 ①慶隆公司陳述人110年8月27日陳述紀錄陳稱，未曾參與
21 價格討論，所謂監視器僅係確認遵循一例一休法令，並
22 否認有7家公司曾經表示對桃園會展中心統包工程案
23 （下稱會展案）有興趣，最終卻約定由臺泥公司投標，
24 無從以其陳述認定3大廠有無參與聯合行為及如何參
25 與。

26 ②新三亞公司陳述人陳述紀錄陳稱，3大廠參與會議僅係
27 討論法規更改事宜，其公司未對會展案及臺灣桃園國際
28 機場第三航站區主體航廈土建工程（下稱機場案）進行
29 報價，而其公司對於案場價格均為各自努力否認有聯合
30 行為，無從以其陳述認定3大廠有無參與聯合行為及如
31 何參與，甚至無從認定有聯合行為。

01 ③信一公司陳述人110年3月22日陳述紀錄陳稱，承認曾經
02 參與聚會，但無法確認3大廠是否有與會，公司間聚會
03 討論法令、工程技術等事宜，而其公司確實有以自己費
04 用安裝監視器且有支付規費，但其所知3大廠未參與規
05 費支付、監視器設置，也不清楚被告所提有7家廠商曾
06 經協調會展案工程報價但卻後來配合3大廠報價之過
07 程，由其陳述也無法認定3大廠有無參與聯合行為及如
08 何參與，甚至無從認定有聯合行為。

09 ④良邦公司陳述人陳述紀錄陳稱，監視器係為一例一休所
10 為確認，安裝費用係各自出資，而3大廠明確未參與此
11 公會組織，也未參與過協調分配，其公司也未參與會展
12 案的報價，根本無法由此陳述斷定3大廠有參與聯合行
13 為及如何參與，甚至無從認定有聯合行為。

14 ⑤國普公司陳述人陳述紀錄陳稱，有參與聚會，僅係討論
15 規範，也否認有討論供料或供料價格，監視器安裝是自
16 行支付費用，也未聽聞3大廠參與協調分配案場，無從
17 以此認定有所謂3大廠進行聯合行為的認定。

18 ⑥國產公司陳述人陳述紀錄陳稱，否認有聯合行為，固然
19 承認偶爾有參加聚會，此為業務往來所必須，但無每周
20 參與桃市公會的聚會，會展案報價價格的落差可能是業
21 主還價再行議價的落差。

22 由上開陳述紀錄以觀，明確指摘3大廠有聯合行為僅有
23 康地公司，然其陳述卻有重大瑕疵，稱監視器為規費所
24 繳納，但其他實際安裝監視器之公司均稱自行支出此筆
25 費用，顯見其說詞完全不可採信。

26 (3)觀諸另案本院112年度訴字第400號判決（下稱112訴400判
27 決）內容，亦揭示本件甲卷陳述資料有重大瑕疵，慶龍、
28 慶皇、皓勝等公司之陳述人於各自之陳述紀錄中就有關坦
29 承從事聯合行為等細節之回答，其中關於聯合行為參與業
30 者、聯合行為實施期間、聯合行為實施地點、聯合行為實
31 施方式、聯合行為鞏固方式等攸關聯合行為之合意處罰構

成要件該當與否之重要內容，於記載用語及使用詞句卻有完全相同或大部分相同之情形；而康地公司陳述人於其陳述紀錄中就有關坦承從事聯合行為等細節之回答，其中關於聯合行為參與業者、聯合行為實施地點、聯合行為實施方式、聯合行為鞏固方式等攸關聯合行為之合意處罰構成要件該當與否之重要內容，於記載用語及使用詞句與慶龍、慶皇、皓勝等公司之陳述人之陳述紀錄也有完全相同或大部分相同之情形；而徐田公司陳述人於其陳述紀錄中就有關坦承從事聯合行為等細節之回答，其中關於聯合行為參與業者、聯合行為實施地點、聯合行為實施方式、聯合行為鞏固方式等攸關聯合行為之合意處罰構成要件該當與否之重要內容，於記載用語及使用詞句與慶龍、慶皇、皓勝、康地等公司之陳述人之陳述紀錄亦有完全相同或部分相同之情形；而國順公司陳述人於其陳述紀錄中就有關聚會參與業者之回答內容，於記載用語及使用詞句亦有與慶龍、慶皇、皓勝、康地、徐田等公司之陳述人之陳述紀錄有大部分相同之情形。由上可知，慶龍、慶皇、皓勝、康地、徐田、國順等公司之陳述人之陳述紀錄製作過程，顯皆係被告先以口頭與以上人等進行一般性交談而瞭解大致全貌，被告顯係以預繕打備置及套用例稿般之相關回答內容，之後再依據各別人等少部分不一致陳述部分予以作局部增減或刪改，而非採取一問一答之自然始末連貫陳述方式進行，則此等筆錄製作模式顯有未循正當行政調查程序之重大瑕疵疑義，易流於換取輕罰之利益誘導、刻意偏頗而成為構陷他人或其他業者之證據，顯然無法認定此等陳述之證據能力。

(4)依安裝監視器廠商即證人陳信華於另案本院112年度訴字第425、413、424、431號公平法事件中之證言可知，既然證人陳信華稱監視器看不到數量，技術上無法達成控制數量或價格的目的，則原處分所稱以監視器為監督方式作為

聯合行為控制手段，根本無法達成，被告所稱聯合行為殊嫌薄弱。

2. 本院112訴400判決已認定3大廠並無參與15家公司所組成之市調小組、微信群組及安裝監視器之情形，且無成立聯合行為，則被告裁罰時加計3大廠認定與原告等其他15家公司合計18家公司，於108年至110年於桃園市預拌混凝土市場之占有率各年合計約4成，所生之限制競爭效果，而有該當足以影響桃園市預拌混凝土市場競爭之處罰構成要件，即有違誤，並無足採。
3. 被告在各調查報告中均要求所有業者說明桃園營業所占的比例，顯見被告清楚知悉各廠商確實有不同地域之經營，而每個地域所佔業績總額並不相同，被告卻於裁罰時，未將桃園營業總額單獨計算，顯有缺失，而本院112訴400判決亦認定，被告所據以計算並認定之18家被處分人108年至110年於桃園市預拌混凝土市場之占有率各年合計約4成一節，有採證及認事用法之恣意，自當構成濫用判斷之判斷瑕疵違法，其據此所作成之原處分，亦無可維持。是被告對其餘15家公司及3年度營業額計算表中序號19至82之各家公司業者，未採取相同標準之行政處分有濫用判斷之判斷瑕疵違法，則被告尚未舉證證明排除3大廠後有何嚴重影響市場供需功能，被告所稱扣除3大廠的市場占有率，108年、109年及110年之15家被處分人之市場占有率亦達26.35%、27.74%及25.54%，然被告未將15家公司及3年度營業額計算表中序號19至82之各家公司業者，排除其中業者之預拌混凝土營業額有在桃園市混凝土此一地理市場範圍外之部分或非屬預拌混凝土營業額之部分來做計算，此計算前提即有重大違誤，豈可僅以單純扣除3大廠即認定原處分認定並無違誤，甚且原處分認定基準認為含3大廠後市場占有率為47.02%、45.31%及39.19%，認為嚴重影響市場供需功能，而對原告裁處高達1,000萬元之罰鍰金額，機械性扣除3大廠後市場占有率僅2成多（原告並不認同被告未排除全市混凝土業者桃園市混凝土

此一地理市場範圍外之部分或非屬預拌混凝土營業額之部分來做計算之公式），對市場影響性有重大落差，卻仍認定應相同看待，顯然有違常情。

4. 被告雖稱以質的標準足以認定原告有與其他業者合意分配供料情形。然所謂聯合行為合意的證據，充滿重大瑕疵，其核心證據為被告所製作的5家寬恕政策申請人（慶龍、慶皇、皓勝、康地、徐田等公司）及其他同業的到會陳述紀錄，其內容（包括聯合行為的實施期間、方式、監督機制）存在完全相同或高度雷同的現象，紀錄製作方式顯然是被告以預繕打備置及套用例稿的方式，而非自然連貫的一問一答，嚴重違反行政調查的正當程序，極易造成誘導、偏頗或為換取輕罰而構陷其他業者的結果，作為聯合行為合意主要依據的證詞，其證明力已遭法院否定，無法採為處罰原告的基础。而相關陳述紀錄內容經本院調查，證實為證人聽聞而來，或證人已到庭否認部分關鍵內容在缺乏其他客觀直接證據的情況下，僅憑此有瑕疵且不可信的證詞，無法確認原告參與聯合行為的具體事實與細節，及重大影響市場功能之情事，甚且15家公司及3年度營業額計算表中序號19至82之各家公司業者合計達79家公司，何以15家公司有重大影響市場情事，也未見被告有任何說明，根本無法認定如何嚴重影響市場供需功能，顯然尚未證明聯合行為足以影響市場功能。

5. 被告雖稱其已依公平法施行細則第36條第6款規定，審酌原告以往違法之次數。惟查，被告於裁處罰鍰時考量原告於87年間因與其他業者行為足以影響桃園地區預拌混凝土市場之供需及競爭機能之前例，然87年距原處分作成時已相差17年以上，顯見被告僅係機械性計算原告遭裁罰之次數，而未考量間隔時間及所受處罰，自有裁量怠惰之違法。至於被告稱其已考量原告配合調查態度，然其究係以原告於行政調查期間均配合被告提出相關資料並到會陳述為由，酌予減輕罰鍰，或係以原告未承認其所指摘之違法事實，而認定原告調

查態度不佳而加重罰鍰，此亦未見原處分或被告歷次書狀有任何說明，則被告裁量時違反明確性原則且構成裁量怠惰。

(二)聲明：原處分關於原告部分撤銷。

四、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1. 原告及其他被處分人合意共同分配桃園市預拌混凝土交易對象及避免相互競爭，足以影響市場供需功能，違反公平法第15條禁止聯合行為之規定：

(1)本案18家被處分人合意共同分配桃園市預拌混凝土供料案件並避免相互競爭，足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需功能，構成公平法第14條第1項規範之聯合行為。被告據以認定本案18家被處分人違反公平法第15條第1項本文規定，令渠等應停止前開違法行為，並分處50萬元至5,000萬元不等之罰鍰，並無違誤。

(2)本案聯合行為之事實，經慶龍、慶皇、皓勝、康地及徐田等5家公司於調查期間坦承不諱：

①透過聚會協調分配供料案件：本案聯合行為之主體共18家被處分人，自107年11月起，15家公司透過聚會就桃園市預拌混凝土供料案件（即營造業者有採購預拌混凝土需求之案件，業者稱之為「案場」）進行協調分配。聚會協調時間為每週二，聚會協調地點原先在幾家公司之預拌廠輪流召開，後來改在固定地點即桃市公會會址召開協調會。協調分配之進行方式，為15家公司於聚會當場提出桃園市有採購預拌混凝土需求案件之案場名稱及出貨數量，各家公司先就該等案件表達供料意願，再協調各案件應由何家業者取得供料、何家業者配合協調出貨、何家業者配合虛報價格等，以利獲分配之業者最終能順利取得該供料案件。協調時會當場鍵入電腦檔案以投影片展示供與會之各家公司確認，並無簽名、會議紀錄及開會報到等書面資料。108年1月起，各家公司每週提報上週之實際出貨數量，桃市公會有專人負責輸入

電腦彙整，並於聚會時將彙整表顯示於電腦中，以供與會之各家公司自行抄錄其他業者之出貨數量。

②微信群組交換交易資訊：15家公司建立組成「混凝土技術研討會」微信群組（下稱系爭微信群組），透過該群組溝通並交換相關交易資訊，對話內容包括個別供料案件之案場名稱、報價、同業互相詢價及取得該案件之意願、市調小組之查核行程及查核結果回報、聚會時間、地點及討論事項之通知等。

③繳納及分配規費：15家公司每月按出貨數量繳納規費，每月規費原依各業者之實際生產數量以每立方公尺1元計算，後來改為（實際出貨數量÷10,000）再乘上實際出貨數量計算，故出貨數量越大者，規費繳得越多。109年8月後，15家公司開始參與分配規費，透過規費之分配，可以使未獲協調分配出貨之業者亦能獲取利潤，如此小型業者才有生存空間，不會從事削價競爭，並願意參與協調分配，使其他業者能順利取得經協調分配之供料案件。

④組成市調小組相互查核產量：15家公司復組成市調小組，輪流指派代表至彼此之營業處所查核各家公司之實際生產數量及價格，以確認各家公司之實際生產數量及價格是否與聚會提報之資料相符。

⑤裝設監視攝影機監控出貨情形：109年11月起，除皓勝公司外之15家公司均陸續於預拌廠安裝監視攝影機，並將攝影影像傳送至桃市公會，以監控各家公司預拌混凝土之出貨情形，防止短報出貨數量。

⑥3大廠亦參與協調分配：3大廠約於108年10月起加入前述協調分配之聯合行為。運作方式為3大廠如有欲承攬之供料案件，會於聚會協調當日之上午先至桃市公會提報協商該目標個案，以及希望其他業者配合之單價，下午再與15家公司進行協調；3大廠於聚會時會表達某些桃園市案場為渠等之既有客戶或已簽約，希望15家公司

能夠支持（如配合提高報價）；會展案及機場案均為3
大廠曾與15家公司進行聚會協調之供料案件。

2. 原處分認定原告及其他被處分人合意共同分配桃園市預拌混凝土供料案件並避免相互競爭，違反公平法第15條第1項禁止聯合行為之規定，確無違誤：

(1) 原告有加入微信群組，加入人員為業務經理謝○○及廠長黎○○（姓名均詳卷，下分別稱謝員、黎員），參加目的係為瞭解客戶信用狀況、分享不良客戶訊息。原告曾指派人員協助市調小組至其他公司之營業處所查核生產數量，查核人員為黎員，查核對象則不記得，查核方式為前往同業之營業處所，請同業提出銷貨文件，當場比對特定工程之數量與金額。原告有裝設監視攝影機，裝設日期為109年11月，安裝位置在大門口，共裝設2支，可拍攝到預拌車輛進出狀況。

(2) 本案調查期間，被告曾於109年9月8日、9月29日及10月20日（均為週二）3度前往桃市公會會址外進行現場調查，並發現前開日期確有本案18家公司之人員多人進出公會之情形，原告人員謝員及黎員亦曾出席聚會。

(3) 15家公司組成系爭微信群組，並於該群組內交換相關交易資訊，對話內容包括個別供料案件之案場名稱、報價、同業互相詢價及取得該案件之意願、市調小組之查核行程及查核結果回報、聚會時間、地點及討論事項之通知等：

① 108年6月28日，信一公司在該群組內詢問黃墘溪上游水質改善工程之主辦廠商為哪一家業者，經康地公司回應渠已簽約後，信一公司復向康地公司確認應以何等數額進行報價。

② 108年9月11日，祥鑫公司在該群組內表示對於埔心工地將以245—2350之規格及價格進行報價，並獲慶隆公司及良邦公司發言相挺。

③ 108年9月16日，新三亞公司及良邦公司在該群組內傳送市調小組查核表，要求參與查核之人員與被查核同業準

時配合，並獲原告、慶皇公司及武雄公司回覆表示同意。

④原告人員謝員及黎員亦曾於該群組中多次發言，包括：確認市調小組之稽查行程；透露自身對於「豐立富營造」案件之報價金額；要求同業收到「潤弘工程中壠1號宅」案件之詢價時，應先知會其他業者再進行；轉知營造業者「嘉歲」之議價時間，並表示自身之價格不變，請同業趕快聯絡等。

(4)被告於本案調查期間曾向監視攝影機之安裝廠商展通通信工程有限公司（下稱展通公司）進行調查，展通公司表示，15家公司除皓勝公司外之14家公司確實自109年底起陸續委請該公司安裝監視攝影機，安裝位置包括預拌廠大門出入口、過磅處及出料口，監視攝影之影像會傳送至桃市公會，可於該處即時監看。

(5)綜上，原告及其他公司透過聚會協調分配桃園市供料案件一節，有其他公司之陳述紀錄、被告現場調查拍攝照片、系爭微信群組對話內容及監視攝影機安裝廠商之陳述內容等事證可稽，前開事證呈現之內容亦屬吻合，又原告亦不否認有加入系爭微信群組交換相關交易資訊、組成市調小組相互查核生產數量及安裝監視攝影機等情，則原處分認定原告及其他公司合意共同分配桃園市預拌混凝土供料案件並避免相互競爭，違反公平法第15條第1項禁止聯合行為之規定，確無違誤。

3. 原告及其他被處分人之合計市場占有率約為桃園市預拌混凝土市場之4成，本案聯合行為確足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需功能：

(1)本案產品市場部分：預拌混凝土係由砂石、水泥、爐石粉、飛灰及水摻配而成之簡單加工產品，技術單純、產品同質性高，主要用於住宅、橋樑、道路、港口、機場、捷運等營造土木工程，並無其他替代品，故本案之產品市場界定為預拌混凝土市場。本案地理市場部分：預拌混凝土

從攪和初凝到澆置時間短暫，凝固後即不能使用，此產品特性造成運距受限；且依相關施工規範，混凝土自開始拌合至運抵工地完成澆置應在90分鐘內，公共工程對於預拌混凝土廠之評估限於工地附近20公里運距內，故難以跨縣市運送。又針對被告以行政區域劃定預拌混凝土之地理市場範圍之作法，另案法院判決亦予肯定。是以，因原告及其他被處分人均於桃園市供應預拌混凝土，聯合行為協調分配者亦係桃園市之預拌混凝土供料案件，故本案之地理市場應界定為桃園市。

(2)按公平法施行細則第4條第1項、第2項規定，明定市場占有率之計算方式及計算所需資料之來源。又依經濟學理，市場占有率是指各廠商銷售額占整個產業銷售額的比例。銷售額的大小一般用來衡量廠商絕對規模的大小，而市場占有率則用來衡量相對規模的大小及廠商的獨占力。本案所涉乃合意共同分配桃園市預拌混凝土交易對象及避免相互競爭之行為，故以桃園市預拌混凝土市場作為判斷是否足以影響市場供需功能之基準，故原處分乃以桃園市預拌混凝土之總營業額為分母、各被處分人之營業額為分子，計算被處分人於桃園市預拌混凝土市場之市場占有率，並據以審酌本案聯合行為是否足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需功能。

(3)前述「桃園市預拌混凝土總營業額」所列之預拌混凝土業者，包括「址設桃園市之全部預拌混凝土業者」（包括本件被處分人與其他未涉案之業者）以及「臺灣區預拌混凝土工業同業公會之桃園市會員」。被告並以此為範圍，向稅務機關調閱前開業者於108年、109年及110年之3年度營業額。另因3大廠之營業範圍遍及全國，倘將3大廠之全部營業額均納入桃園市預拌混凝土市場計算，恐將使計算結果嚴重失真，故被告乃以3大廠自行提出之桃園市營業額資料作為分母部分之數據。

(4)本案被處分人市場占有率之計算式如下：

市場占有率＝【被處分人之營業額/桃園市預拌混凝土之營業總額(A+B+C)】×100%

代號	事業	營業額資料來源
A	3大廠	業者自提之桃園市營業額
B	15家公司	以「址設桃園市之全部預拌混凝土業者」及「臺灣區預拌混凝土工業同業公會之桃園市會員」為範圍，向稅務機關調閱之營業額資料
C	其他未涉案之業者	

依前述市場占有率計算式之計算結果，108年、109年及110年本案18家被處分人於桃園市預拌混凝土市場之合計市場占有率分別為47.02%、45.31%及39.19%，具相當之市場力量，本案聯合行為確足以影響桃園市預拌混凝土市場供需功能。

4. 被告裁處罰鍰時已綜合考量相關因素，罰鍰裁量並無不當：

(1)被告裁處罰鍰時，係依行政罰法第18條第1項及公平法施行細則第36條規定，就案關違法行為之動機、目的及預期之不當利益，違法行為對交易秩序之危害程度，違法行為危害交易秩序之持續期間，因違法行為所得利益，事業之規模、經營狀況、營業額及其市場地位，違法類型曾否經中央主管機關導正或警示，以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰，違法後懊悔實據及配合調查等態度、違法行為應受責難程度、行為人之資力與其他因素等充分審酌，經被告委員會綜合審議判斷後處以罰鍰，並將前開裁處罰鍰之考量因素記載於處分書中。

(2)被告鑑於聯合行為乃具競爭關係之同一產銷階段事業合意相互約束事業活動，對市場交易秩序之危害至鉅，本質上具有高度之可非難性；並審酌原告及其他被處分人違法行為之動機及目的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價

格，違法動機惡性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原告自107年11月起參與聯合行為，原告於108、109及110年營業額各約8.98億元、12億元及14.73億元，於桃園市預拌混凝土市場之占有率約3.50%、3.55%及3.53%；原告過往曾因參與桃園地區預拌混凝土聯合行為而遭被告另案處分在案；未承認參與聚會等行為之目的係在協調分配供料案件；以及其他公平法施行細則第36條規定所列考量因素後，令原告應自處分書送達之次日起立即停止本案違法行為，並處1,000萬元之罰鍰，確屬合法且妥適，並無裁量怠惰或裁量濫用。

(3)原告雖稱桃園市尚有其他預拌混凝土業者得自由報價爭取供料案件，故本案聯合行為對市場影響不大，本案罰鍰金額顯然過高。惟查，108年、109年及110年之原告及其他被處分人於桃園市預拌混凝土市場之合計市場占有率均約4成，具相當之市場力，渠等藉聯合行為共同分配桃園市預拌混凝土供料案件及避免相互競爭，足使桃園市預拌混凝土市場供需功能受到嚴重影響，縱使市場上仍有其他未參與聯合行為之業者，亦難以去除聯合行為對市場競爭機能之戕害效果。原告另稱本案罰鍰金額高於「臺南市寵物食品及用品業者合意不為價格競爭之聯合行為案」，違反比例原則。惟依行政罰法第18條第1項及公平法施行細則第36條規定可知，影響罰鍰金額之因素甚多，應依具體個案情形而為綜合考量，不同案件間尚難比附援引，被告依本案實際情形而裁處較高之罰鍰，自無不當，更無違反比例原則可言。

5. 本案聯合行為之主要內容係限制及分配預拌混凝土之交易對象，參與事業之合計市場占有率亦達4成，確足以影響市場供需功能：

(1)原告與其他預拌混凝土業者透過聚會、系爭微信群組等方式合意共同分配客戶並約定互不競爭，造成彼此不以更低之價格爭取供料案件，係屬對「交易對象」所為之限制競

01 爭行為，結果將致交易相對人無法藉由預拌混凝土業者間
02 之競爭取得更有利之價格，乃係對市場競爭妨礙較嚴重之
03 限制競爭行為，依「質的標準」，已足認為本案聯合行為
04 效果顯足以影響市場供需功能。被告經進一步依相關市場
05 調查資料，計算原告與其他被處分人於108年至110年於桃
06 園市預拌混凝土市場之占有率各年合計約4成，依「量的
07 標準」，亦足認本案聯合行為參與事業所為之限制競爭行
08 為，足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需功能。是原告
09 與其他被處分人間合意共同分配桃園市預拌混凝土交易對
10 象及避免相互競爭，係對於核心競爭參數即交易對象所為
11 之限制，本質上對市場競爭具有高度危害性，顯足以影響
12 市場供需功能。況經計算本案聯合行為之參與事業於桃園
13 市預拌混凝土市場之占有率已達4成，被告對於聯合行為
14 是否足以影響市場供需功能，係兼採「量的標準」與「質
15 的標準」之判斷基準，本案無論依「量的標準」（合計市
16 場占有率約4成）或「質的標準」（聯合行為之主要內容
17 在限制交易對象），均得認定足以影響市場供需功能。

18 (2)退步言，縱依原告主張扣除3大廠之市場占有率，108年、
19 109年及110年之15家被處分人之合計市場占有率仍達26.3
20 5%、27.74%及25.54%，依「量的標準」仍得認定足以
21 影響市場供需功能。故原處分之認定確無違誤，原告所辯
22 純屬卸責之詞，容無可採。

23 (3)原告稱被告計算市場占有率時，未扣除原告新竹廠之營業
24 額，故該計算結果不具可信性等語，亦不足採：

25 ①被告於本案調查期間，已多次函請原告提供桃園市預拌
26 混凝土之相關產銷資料：

27 被告於109年5月5日函請原告以列表方式提供109年1月
28 至4月各類磅數預拌混凝土之銷售數量、銷售金額及平
29 均價格、報價及調整情形，並說明各預拌混凝土廠之營
30 業範圍、是否會跨縣市銷售及其比例；於110年7月28日
31 函請原告說明自身在桃園市預拌混凝土市場之占有率，

並以列表方式提供109年5月以來，各類磅數預拌混凝土銷售數量、銷售金額及平均價格；於111年5月30日函請原告以列表方式提供107年以來之桃園市預拌混凝土供料案件資料，包括工程名稱、工程地點、交易相對人（營造業者或建設公司）名稱、預拌混凝土主要規格、供料數量及價格。

②原告於本案調查期間第2度（111年6月13日）赴被告處所陳述意見時，雖曾依被告要求，提出107年以來之銷貨報表，惟表示前開報表必須歸還該公司，故被告乃請原告改以列表方式提供相關銷售資料，並獲原告同意於1週內提供，惟迄本案調查程序終結時，原告均未再提出資料。是被告於本案調查期間確曾多次函請原告提供桃園市預拌混凝土之銷售價、量及市場占有率等資料，惟迄調查程序終結時仍未能獲得完整資料，故被告乃依公平法施行細則第4條第2項規定，以向稅務機關調閱之營業額資料作為本案市場占有率之計算基礎，前開作法於法有據，所採用數據亦具有客觀公正及可信性，確屬可採。

6. 原告雖辯稱慶龍公司等5家被處分人之陳述紀錄內容過於雷同，不得作為處分依據。惟：

(1)被告於本案調查期間，為使原告及其他被處分人瞭解被告之調查緣由，並給予渠等陳述意見之機會，悉依行政程序法第102條規定，函請原告及其他被處分人提出相關資料，並請渠等赴被告處所陳述意見並作成陳述紀錄。又為杜爭議，前開陳述紀錄於製作完成時，被告均提供原告及其他被處分人委任之陳述人員閱覽、檢視內容，並告知得為增、刪或修正，經陳述人確認紀錄內容正確無誤後，始由陳述人簽名在案。此觀原告及其他被處分人之陳述紀錄多有手寫塗改情形，並經陳述人於塗改處簽名及註明修正字數，陳述紀錄最末頁更有「以上紀錄計○頁，係陳述人本於自由意思之陳述，經交陳述人閱覽（向陳述人朗

讀），並予增、刪及變更確認無訛，始交陳述人簽蓋（向陳述人簽捺）於後」之記載與陳述人之簽名，可資佐證。

(2)被告於本案調查期間，係先多方蒐集、查證、比對相關事證資料，在對於桃園市預拌混凝土之市場狀況及本案聯合行為事實已有相當程度之掌握後，再請原告及其他被處分人陳述意見；又於慶皇、皓勝、康地及慶龍等公司（即本案調查期間首批陳述意見之業者）陳述意見時，被告即直接向渠等揭示所獲事證，藉以突破心防，渠等亦因發現事證確鑿，容無可辯，故選擇坦承供述；復因渠等均為本案聯合行為之參與者，對於本案所涉透過聚會協調分配供料案件、系爭微信群組交換交易資訊、繳納及分配規費、組成市調小組相互查核產量、安裝監視攝影機監控出貨情形等節均有高度參與，故渠等就前開核心事實之陳述內容當然大致相符。原告空言指摘前開陳述紀錄之證明力，不足採信。

(3)原告稱裝載預拌混凝土之車輛為密閉式，即使安裝監視攝影機亦無法掌握出貨數量，與聯合行為無涉。惟因裝載預拌混凝土之車輛多為固定規格，且業者基於運送成本考量，有將車輛滿載後始出車之傾向，故透過攝影所獲之出車數，尚非不能大致推估預拌混凝土之出貨數量。況安裝監視攝影機作法，不但為原告等14家公司一律採行，所拍攝影像亦均傳送至桃市公會，顯見渠等安裝監視攝影機之用意，在使各業者得於雲端監控彼此之實際出貨情形，除可藉以監督同業是否確實依照聯合行為之合意內容實施外，並對參與聯合行為者形成心理壓迫，防止叛逃。故安設監視攝影機作法，確屬本案聯合行為監督及鞏固機制之一環。

(二)聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

(一)前提事實：

01 前揭事實概要欄之事實，有原告公司基本資料（本院卷1第7
02 -8頁）及原處分（本院卷1第93-113頁）在卷可稽，堪可認
03 定。

04 (二)應適用之法令及說明：

- 05 1. 按公平法第14條規定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指
06 具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式
07 之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、
08 設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行
09 為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。
10 （第2項）前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之
11 意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為
12 者。（第3項）聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服
13 務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依
14 據之因素推定之。」第15條第1項規定：「事業不得為聯合
15 行為。」第40條第1項規定：「主管機關對於違反第9條、第
16 15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停止、改正其
17 行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5,000
18 萬元以下罰鍰；……。」可知，在同一產銷階段之有競爭關
19 係事業間，如以合意共同決定商品或服務價格、或限制數
20 量、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為，足
21 以影響市場供需功能者，即違反公平法聯合行為之禁制規
22 定。而事業有無聯合行為之「合意」，係採實質認定之方
23 式，除契約、協議外，尚包括因意思聯絡而事實上足以導致
24 一致性行為（或稱暗默勾結行為）之「其他方式之合意」，
25 此徵諸公平法第14條第2項就同條第1項所稱「其他方式之合
26 意」，明文揭示契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律
27 拘束力，事實上可導致共同行為者均屬之，即足明瞭。是
28 以，倘兩個或兩個以上之事業，在明知且有意識之情況下，
29 透過各種訊息互通或聯繫方式交換與競爭有關之成本、生
30 產、行銷、服務等敏感之市場資訊，而得充足掌握競爭者經
31 營上重要資訊，而有限制競爭之相互約束事業活動之行為，

01 即屬公平法禁止之聯合行為，尚非僅限於廠商對產品價格有
02 合意一定價格、數量、比例始構成聯合行為。至於事業之聯
03 合行為是否足以影響市場功能，係以事業合意之共同行為，
04 客觀上會發生影響市場功能之限制競爭效果之危險者，即屬
05 之，不以實際上發生限制競爭效果為必要，亦與事業是否因
06 此獲得實際利益無涉。

- 07 2. 關於「足以影響市場功能」此要件之判斷，外國立法例或競
08 爭法理論容有不同，惟於具體個案之認定，不外乎採取市場
09 占有率之「量的標準」，以及限制競爭手段對競爭秩序妨礙
10 程度之「質的標準」，亦即，倘參與聯合行為事業之市場占
11 有率在一定比例以下者，原則上推定該聯合行為應不致足以
12 影響市場功能（此即「量的標準」或稱「微量原則」）；惟
13 若聯合行為內容涉及約定價格，區分市場、減少產能、限制
14 交易對象或聯合漲價等「核心卡特爾」(hard-core cartel)，
15 因該等行為本質上對市場競爭具有高度危害性，則不論
16 市場占有率如何，即可視為足以影響市場功能（此即「質的
17 標準」）。而因社會及經濟之變化演進，各式經濟活動及事
18 業間合作態樣亦隨之日新月異，勢難針對各類行為態樣一一
19 規範，故公平法第14條規定，同一產銷階段競爭事業間之水
20 平聯合，是否「足以影響市場供需功能」，立法者係將此一
21 不確定法律概念之規範，交由被告依該違法聯合行為之時空
22 背景、市場情況、產業特性及個案實際情形等而為解釋適
23 用。依此，被告行使法律賦予之職權，經綜合參酌現今社經
24 環境、多年執行公平法之經驗及國外相關見解，就事業之聯
25 合行為是否「足以影響市場供需功能」，兼採「量的標準」
26 與「質的標準」之判斷標準，倘參與聯合行為事業之合計市
27 場占有率未達10%者，原則上推定其不足以影響市場供需功
28 能；但事業聯合行為之內容，若涉及限制商品或服務之價
29 格、數量、交易對象或交易地區等核心競爭參數之限制者，
30 無論違法事業之市場占有率高低，均認該等聯合行為足以影
31 響市場供需功能。嗣並以105年3月1日公法字第10515600941

號解釋令（下稱系爭函釋）核釋：「有關公平交易法第14條規定，參與聯合行為之事業，於相關市場之市場占有率總和未達10%者，推定不足以影響生產、商品交易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服務之價格、數量、交易對象或交易地區為主要內容者，不在此限。」而就何謂「足以影響市場供需功能」作成解釋性之行政規則，以供所屬公務員認定事實、執行法律之依據，依上開說明，符合立法目的且未逾越母法之限度，依司法院釋字第287號解釋意旨，應自法規生效日起有其適用（最高行政法院108年度判字第597號、第598號、109年度上字第1074號、112年度上字第775號等判決參照）。

(三)本件界定之產品市場及地理市場：

預拌混凝土係由砂石、水泥及水配合而成之簡單加工品，從攪和、初凝到澆置時間短暫，倘凝固後即不能使用，復參以內政部所訂定「結構混凝土施工規範」及經濟部水利署所訂定「經濟部水利署施工規範」等規範中就混凝土之輸送，均有就混凝土自拌和開始後至工地完成卸料之時間，於輸送途中保持攪動者不得超過90分鐘，於途中未加攪動者不得超過30分鐘，及原則上自開始拌和至運達工地完成澆置之時程應在90分鐘內之規定（本院卷1第201-204頁），顯見預拌混凝土具有不能重複使用、無法庫存及運距受限之產品特性。是以，預拌混凝土地理市場之劃定上，即屬區域性市場，且生產預拌混凝土之機器與設備具有不可分割性，亦即從事買賣供應預拌混凝土之事業業者隨著產量之增加，平均固定成本隨之遞減，而有規模經濟，又基於預拌混凝土之商品特性，該等業者不會保有太多存貨，其存貨比率低，故單位成本自然下降，益發強化該產業規模經濟之效果，使其不論在任何產量之下，平均成本遠低於潛在競爭者之平均成本，而此絕對成本之優勢自然形成了潛在競爭者進入該市場之障礙。又預拌混凝土由於生產技術單純，產品同質性高，業者間之產品具有高度替代性，故業者間向以從事價格競爭為主，彼此

01 生產銷售決策行為相互緊密影響，即決策前須先評估其他業
02 者會如何反應，是否影響其預期獲利。同理，其他業者作出
03 反應時，也須考量除己身以外業者間的反應為何，業者間極
04 容易進行勾結，形成壟斷之局面。衡諸通常聯合行為組成之
05 因素，除業者數量外，產品差異性與市場結構亦為重要影響
06 因子，產品的差異性越小，業者間越容易協商，同時因為容
07 易偵測出聯合行為之背叛者，也越容易鞏固其聯合行為。而
08 地區性的產業或市場，由於市場的地理範圍小，業者擁有較
09 大的市場占有率，易於操縱市場價格，從事聯合行為，此乃
10 因預拌混凝土市場結構及產品之特性使然。綜合前述，可認
11 被告將本件之產品市場界定為預拌混凝土市場，及審酌含原
12 告在內之15家公司均有在桃園市從事買賣供應預拌混凝土，
13 彼此間訊息互通及聯繫（詳後述）也以桃園市預拌混凝土供
14 料案件為據，故將本件之地理市場界定為桃園市，核屬有
15 據，合先敘明。

16 (四)原告有該當於公平法第14條所稱聯合行為合意之處罰構成要
17 件：

18 1. 原告有加入桃市公會，而其業務經理謝員與廠長黎員亦有加
19 入含原告在內由15家公司相關人員組成之系爭微信群組一
20 情，業據代理原告到會陳述之謝員及黎員分別陳述明確，有
21 其2人之陳述紀錄（原處分甲20-2卷第1015-1018、1090-109
22 4頁）在卷可參，並有系爭微信群組對話截圖（原處分甲19
23 卷第109-183頁）在卷可憑，是此情堪可認定。復觀之並摘
24 要系爭微信群組對話截圖內容如下（原處分甲19卷第109-18
25 3頁）：

26 (1)108年5月7日，信一公司人員在該群組內表示，永成科技
27 工地之位址，每M3通知5月10日起調250元，請各位先進配
28 合協助。

29 (2)108年5月15日，祥鑫公司人員在該群組內表示，上溢營
30 造，楊梅有2個小工地已談定210__2100，請各同業支持，
31 慶隆公司人員即回應OK。

- 01 (3)108年5月21日及22日，祥鑫公司人員在該群組內表示，龍
02 星活動中心，2000米，展鴻clsm950，良邦公司人員嗣後
03 表示因祥鑫公司人員不來開會，展鴻前2星期其已簽好cls
04 m1000元，拜託。
- 05 (4)108年5月22日，慶隆公司人員在該群組內表示，秉陽營
06 造，黃墘溪上游水質改善計畫中壠區，有同業有意願嗎？
07 中壠國小停車場興建工程有意願有誰？國順公司預計報價
08 中。
- 09 (5)108年6月28日，信一公司人員在該群組內詢問黃墘溪上游
10 水質改善工程之主辦廠商為哪家，並陳稱其公司報價係14
11 0約200米，280約1500米，嗣有人員回稱康地已簽約，信
12 一公司人員再詢問280報2300可否，嗣有人員回應可以、
13 謝謝，信一公司人員再回應馬上辦理。
- 14 (6)108年9月11日，祥鑫公司人員在該群組內表示，宜宸建
15 設，埔心工地1000米，其公司報價245__2350，並請各家
16 廠商各自考量成本，其後即有慶隆公司人員回應表示
17 「拱」及良邦公司人員回應表示「只要你出聲、兄弟能挺
18 的、一定挺！跟各家成本沒關係！加油！」。
- 19 (7)108年9月25日，祥鑫公司人員在該群組內表示，在八德某
20 街某號對面地坪，其廠已在進行周邊工程，豐立富營造，
21 請配合，原告人員黎員即回應我們報2150、會裡有提，慶
22 皇公司人員補充回應稱黎員說的是豐立富，原告人員黎員
23 即回稱對，原告人員謝員亦回稱對，慶隆公司人員再表示
24 本廠對外210售價均為2100起，請祥鑫公司人員再掌握一
25 下1950地坪的是誰，祥鑫公司人員回應表示收到，原告人
26 員謝員亦回應表示豐立富4月就提了。
- 27 (8)108年10月23日，原告人員黎員在群組內表示，麻煩各位
28 同業若有收到潤弘工程，中壠1號宅的詢價電話及報價
29 單，請先知會慶隆公司、良邦公司、原告後，再來進行，
30 慶皇公司人員即以貼圖回應表示OK，慶隆公司人員亦回應
31 表示麻煩各位了。

01 (9)108年10月28日，信一公司人員在群組內表示，正益來
02 電，經拜訪在長興路1段95號旁、新建加油站，印象中有
03 先進提過，因其資訊較慢，請問該如何處理？慶隆公司人
04 員即回應表示，這案是伊的，麻煩高抬貴手。

05 (10)108年11月22日，良邦公司人員在群組內表示，下星期二
06 討論一下，砂石確定1米50元左右飛灰給漲，量用分配的，
07 爐石、水泥皆會微上漲，請先進同業先了解一下，伊
08 預估每米100元。原告人員黎員即回應表示其支持，慶皇
09 公司人員亦回應表示支持反應成本。

10 (11)109年1月13日，原告人員謝員在群組內表示，嘉歲約今天
11 下午4點議價，請其他同業趕快聯絡，我們單價不動。

12 2. 依前述系爭微信群組對話內容，並佐以祥鑫公司之總經理即
13 陳述人（姓名詳卷）到會後就被告所提示系爭微信群組對話
14 截圖後，業已陳明：微信通信群組祥鑫公司的代表是其本
15 人，其也有參與討論，群組內有提到相關案場細節、個別案
16 場的報價；伊發言中，就上溢營造、宜宸建設及展鴻等案，
17 伊公司最後都沒有成交，但八德東勇街的案件確實是伊公司
18 供料。另因伊公司預拌車司機向伊反映志廣路有工地報價1,
19 950元，而志廣路靠近慶隆公司，所以伊就問慶隆公司陳述
20 人是否該公司報價1,950元，慶隆公司陳述人為了自清，就
21 回應該公司都是2,100元。（問：貴公司向同業透露自己的
22 報價，不怕同業低價搶客戶嗎？）這是本行的悲哀，因為生
23 意難做，伊是希望同業不要搶其公司的客戶，就算要搶，單
24 價也不要太誇張等語明確（原處分甲20-1卷第396、458
25 頁），衡以祥鑫公司陳述人與其他公司間於事發前並無嫌
26 隙，又無欲換取輕罰而受有利益誘導之情形，於前開陳述時
27 自無偏頗而刻意構陷其他公司之理！是其前開陳述，當較其
28 他公司陳述人到會陳述時，或有欲換取輕罰而受有利益誘導
29 所陳，或有刻意閃避而避重就輕所陳，顯較為可採。準此，
30 應可認前述系爭微信群組對話內容確實真正存在，而無刻意
31 捏造虛假，否則祥鑫公司陳述人自無可能如此明確回應，且

01 對自己參與部分更可清楚交代並表達無奈之理！至於其他公
02 司陳述人到會陳述時固就系爭微信群組對話截圖內容或為否
03 認、或質疑擷取片斷不實、或謂不清楚、或稱時間太久已忘
04 記、或謂他人陳述與己公司無涉云云，而原告人員謝員就此
05 亦到會陳稱：雖有加入該群組，但目的只是為了追查呆帳，
06 了解客戶信用狀況、分享不良客戶訊息，其餘情形一概不清
07 楚云云（原處分甲20-2卷第1017頁），原告人員黎員就此亦
08 到會陳稱：（按：對前述1.(7)）因為豐立富欠款，所以本公
09 司提醒大家，至於伊為何告知本公司報價2150，是提供具體
10 資訊給大家方便處理（如開高價代替拒絕）。（按：對前述
11 1.(8)）有關潤弘案，伊有告知同業，該工程特別要求預拌業
12 者須派人至地下3樓取樣檢驗，對預拌業者來說負擔太大，
13 本公司不願意配合作此檢驗，而因潤弘工程一向要求預拌混
14 凝土須使用潤弘自產的水泥，慶隆、良邦、本公司都是使用
15 潤弘水泥的預拌業者，所以伊才有此發言。該工程本公司最
16 後仍有承作，與潤弘協商由他們自行派人至地下3樓取樣。
17 （按：對前述1.(10)）時間太久了，我不記得了，不確定「我
18 支持」是在回應誰的發言云云（原處分甲20-2卷第1093
19 頁），然此經核無非係避重就輕、推諉卸責之詞，皆無足
20 採。綜上，已可認前述系爭微信群組對話內容實涉及供料案
21 件之案場名稱、報價、同業互相詢價、取得案件意願等競爭
22 敏感資訊，並不因在該群組中另有如原告人員謝員所稱分享
23 不良客戶訊息、了解客戶信用狀況等非競爭敏感資訊對話在
24 內而有影響，此毋寧係業者彼此間就該群組使用兼有非競爭
25 敏感資訊互通或聯繫在內。至於在該群組內之部分公司人員
26 雖有未對以上系爭微信群組對話內容表示意見、詢問或回
27 應，惟此仍無礙於該等公司人員仍得藉此群組已顯現之對話
28 內容取得相關競爭敏感資訊，此情仍合致於因默示意思聯絡
29 而事實上足以導致一致性行為之意涵中，否則，其等若認群
30 組已顯現之對話內容有所不當或違法疑慮，理當表示不願參
31 與或退出群組以示自清，又何須有繼續留在群組內而處於持

續取得該等競爭敏感資訊情況中之必要。再者，含買賣供應預拌混凝土業者在內之一般事業的合理經營行為，應以自主決定價格、產量及交易對象，藉由積極爭取交易機會並獲取利潤為目標。因此，議價過程中的成本、報價、成交價格、交易數量及客戶名單等資訊，均屬各業者的高度機密（營業或產銷秘密），任一業者基於合理經營邏輯，斷不可能主動揭露上述資訊予其他競爭同業業者，而導致自身喪失競爭優勢或交易機會。然依前述系爭微信群組對話內容可知，含原告在內之15家公司彼此間具有競爭關係，卻透過系爭微信群組等隱蔽且即時的通訊管道，相互通報聯繫關於交易對象資訊：有預拌混凝土需求的案場（即潛在客戶名單）；核心競爭參數：揭露自身已報出或已成交的價格資訊；競爭行為限制：向競爭事業詢問自己可否報價或應報價多少，藉此實行報價上的諮詢與協調。以上，皆已顯現含原告在內之15家公司間存在超越一般商業互助、極其深入且反競爭的資訊交換與行為控制機制。而該等訊息互通及聯繫的目的，不僅在於確保既有供料案件能依內部合意分配結果由特定業者取得，亦針對未分配案件藉由事先全面揭露自身已報價之資訊，達成彼此間不以更低價格爭取案件之默契，形成相互約束、共同避免競爭之系統性情事，性質上已屬於約定價格、限制交易對象等核心競爭參數的「核心卡特爾」行為，對於桃園市預拌混凝土市場之自由競爭機制造成直接且立即之妨礙，其反競爭效果至為明確。

3. 是依前述系爭微信群組對話截圖及祥鑫公司陳述人所陳等事證，已足證明含原告在內之15家公司有以契約、協議以外之意思聯絡，雖無法律拘束力，但事實上已可導致共同行為之其他方式之合意，而已該當於公平法第14條所稱聯合行為合意之處罰構成要件。至有關慶皇、皓勝、康地、慶龍、徐田、國順等公司陳述人之陳述是否採認，而組成市調小組、廠區裝設監視器、定期聚會、繳交規費等目的為何、被告3次赴桃市公會會址現場拍攝照片所能證明者為何，經本院斟

01 酌後，認均已無礙於依前開事證已足認定含原告在內之15家
02 公司均有該當於公平法第14條所稱聯合行為合意之處罰構成
03 要件，爰無再予一一論述之必要。是原告執前揭主張要旨1.
04 各情所認，尚不足採。

05 (五)原告有該當於公平法第14條所稱足以影響市場供需功能之處
06 罰構成要件：

07 依首揭最高行政法院判決見解及系爭函釋，公平法第14條規
08 定之同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影響
09 市場供需功能」，係採取「量的標準」與「質的標準」為綜
10 合判斷，如聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原
11 則上推定其不足以影響市場供需功能，但事業聯合行為內容
12 涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區等
13 核心競爭參數之限制者，無論合計市場占有率高低，即可認
14 為該等聯合行為足以影響市場供需功能。準此，依前開所
15 述，含原告在內之15家公司有該當於公平法第14條所稱聯合
16 行為合意之處罰構成要件，且其等所為聯合行為內容涉及約
17 定價格、限制交易對象等核心競爭參數之限制，本質上對市
18 場競爭具有高度危害，是依上述「質的標準」，即可認為足
19 以影響桃園市預拌混凝土市場供需功能，已無庸再依「量的
20 標準」論及其等合計市場占有率高低為何，從而，可認原告
21 已該當於公平法第14條所稱足以影響市場供需功能之處罰構
22 成要件。是原告執前揭主張要旨2.、3.、4.所認，均無可
23 採。

24 (六)原告違反公平法第15條第1項規定，在主觀責任條件上縱無
25 故意，亦有過失：

26 原告有該當於公平法第14條所稱聯合行為合意及足以影響市
27 場供需功能之處罰構成要件，認定已如前述。從而，原告自
28 該當違反公平法第15條第1項：「事業不得為聯合行為。」
29 之規定，又原告係於70年11月25日核准設立登記，所營事業
30 包含預拌混凝土之製造、加工買賣等業務，有經濟部商工登
31 記公示資料查詢服務之原告基本資料（本院卷1第7-8頁）在

卷可參，可認原告對於此一事業之經營甚久，自當具有買賣供應預拌混凝土之豐富經驗。又以買賣供應預拌混凝土事業之交易秩序與健全發展，為現今政府及社會時刻關心之重要課題，而為此一事業之業者不得為聯合行為，否則有害於交易秩序安定與消費者利益，且亦違反自由與公平競爭，對於經濟安定與社會繁榮有不利影響，而原告經營此一事業既與以上課題緊密相關，且經營甚久，經驗豐富，則原告之代表人或管理人等人員自應對公平法等相關法令規範於進行買賣供應前主動瞭解，而無從諉為不知，則事業不得為聯合行為，違者將受有行政裁罰之相關規定，本為原告之代表人或管理人等人員所應注意之義務，然其等卻未善盡此等注意義務，以致有聯合行為而違反公平法第15條第1項規定，則原告之代表人或管理人等人員在主觀責任條件上即具有可非難性及可歸責性，且其等縱無故意，然仍堪認其等具有未盡注意義務之過失，復依行政罰法第7條第2項規定，即應推定為原告之故意、過失，且依卷附事證亦難認有反證可為推翻。

(七)被告作成原處分關於核認原告違反公平法第15條第1項本文聯合行為之禁制規定，命原告應立即停止違法行為之部分，應屬合法：

承前所論，原告有該當於公平法第14條所稱聯合行為合意及足以影響市場供需功能之處罰構成要件，且亦已該當違反公平法第15條第1項規定，在主觀責任條件上縱無故意，亦有過失，則被告作成原處分關於核認原告違反公平法第15條第1項本文聯合行為之禁制規定，及依同法第40條第1項前段規定，命原告應立即停止違法行為之部分，應屬合法有據，並無違誤。是原告執前揭主張而認並無違反聯合行為，不應受罰云云，自無可採。

(八)被告作成原處分關於裁處原告1,000萬元罰鍰金額部分，尚有違法：

1. 按公平法第40條第1項前段規定得處10萬元以上5千萬元以下罰鍰，行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違

01 反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政
02 法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法
03 施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情
04 狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之
05 不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法
06 行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。
07 五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類
08 型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配
09 合調查等態度。」

10 2. 查被告作成原處分，其主文第3項處原告1,000萬元罰鍰金
11 額，理由係以：「經審酌被處分人等違法行為之動機及目的
12 在於避免競爭及藉以拉抬預拌混凝土價格，對於相關市場供
13 需功能影響甚鉅；……；並考量各被處分人配合調查態度等
14 其他公平交易法施行細則第36條所列之考量事項，爰依公平
15 交易法第40條第1項前段規定處分如主文。」等語（本院卷1
16 第158頁），可知原處分關於裁處原告罰鍰金額1,000萬元之
17 部分，僅有單純例稿式地引用公平法施行細則第36條第7款
18 「配合調查態度」及其他同條所列之考量事項，並沒有附加
19 任何個案涵攝之理由與證據，縱使依據原處分中之調查過
20 程、調查所得結果與理由中所述（本院卷1第143-157頁），
21 也只能知道被告僅有判斷原告否認有聯合行為合意之情形，
22 完全不論述有何種行政罰法第18條第1項、公平法施行細則
23 第36條第2至6款規定之情節，更何況原處分也看不到被告如
24 何評價含原告在內之15家公司之間之違法行為的差異。是
25 以，由原處分之記載，不只完全不知道原告受到1,000萬元
26 罰鍰金額之詳細理由，也完全不知道相較於其他14家公司之
27 罰鍰，原告是否受到過重而違反比例原則之處罰。是被告執
28 前揭答辯要旨4.(1)所認，並不足採。

29 3. 又即令被告於本院審理中補充裁罰金額係如前揭答辯要旨4.
30 (2)所認：係審酌原告及其他被處分人違法行為之動機及目
31 的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價格，違法動機惡

性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原告自107年11月起參與聯合行為，原告於108、109及110年營業額各約8.98億元、12億元及14.73億元，於桃園市預拌混凝土市場之占有率約3.50%、3.55%及3.53%；原告過往曾因參與桃園地區預拌混凝土聯合行為而遭被告另案處分在案；未承認參與聚會等行為之目的係在協調分配供料案件；及其他公平法施行細則第36條規定所列考量因素等情。然而，從被告前開答辯內容可知，被告仍僅考量原告單方面所顯現之因素，仍未能說明原告所受裁罰金額，與其他14家公司之受處分人所受裁罰金額之間是否符合比例原則。

4. 此外，被告對含原告在內之15家公司之受處分人各自裁處罰鍰金額為何，若係以108年至110年此3年度在桃園市預拌混凝土之地理市場範圍內各自市場占有率如何為據，則關於預拌混凝土之市場占有率計算之前提及標準，自應以界定明確清楚之地理市場範圍內之各受處分人就預拌混凝土營業額為據，並不能以受處分人規模大小之不同而異其標準，亦即其中如有受處分人之預拌混凝土營業額是涵蓋欲認定地理市場範圍外之部分，或是非屬預拌混凝土營業額之部分，於計算上自應予以排除，否則將導致據以計算之預拌混凝土市場占有率數據有過度膨脹或稀釋而失真，而無法還原所應呈現預拌混凝土市場占有率之真實數據，且此不因即使納入分母或分子計算而產生有利於受處分人之情形而有異，是於同一計算式中，若有以受處分人規模大小之不同而採取不同之標準，即有形成採證及認事用法之恣意，自當構成裁量濫用之瑕疵違法。準此，於本件中，被告以桃園市預拌混凝土之地理市場為範圍，而欲採計108年至110年此3年度在此一地理市場範圍內之各業者於預拌混凝土市場占有率為何，並據以作為對含原告在內之15家公司之受處分人各自裁處罰鍰金額為何之依據，則被告計算此一市場占有率之前提及標準，自應以108年至110年此3年度在桃園市預拌混凝土此一地理市場範圍內之各業者就預拌混凝土營業額為據，並不能以受處

分人規模大小之不同而異其標準，則以被告對於臺泥、國產及亞東等3家公司於此3年度之計算（按：該3家公司已經本院另以另案112年度訴字第400號、414號、第401號各為判決，見本院卷2第113-225頁），既係以該3家公司所提桃園市之預拌混凝土營業額資料為據，則對含原告在內之15家公司及3年度營業額計算表中序號19至82之各家公司業者（見乙證8之108年至110年桃園市預拌混凝土營業額資料表），亦當採取相同標準，惟被告就此並未採取相同標準，僅依其向稅務機關調取之此3年度「址設桃園市之全部預拌混凝土業者」及「臺灣區預拌混凝土工業同業公會之桃園市會員」之全部營業額稅務資料為此部分之計算依據，未再以此稅務資料向各該業者確認排除其中預拌混凝土營業額有在桃園市混凝土此一地理市場範圍外之部分或非屬預拌混凝土營業額之部分，則被告所據以計算並認定之18家被處分人108年至110年於桃園市預拌混凝土市場之占有率各年合計約4成，原告於此3年度在桃園市預拌混凝土市場之占有率各年約3.50%、3.55%及3.53%一節，即有採證及認事用法之恣意，嗣據此作成原處分關於裁處原告1,000萬元罰鍰金額部分，自當構成裁量濫用之瑕疵違法，且未盡合義務性裁量，就此部分即無可維持，而應予撤銷。是被告執前揭答辯要旨4.各節及所提3年度營業額計算表所認，皆不足採。

(九)綜上所述，被告作成原處分關於核認原告違反公平法第15條第1項本文聯合行為之禁制規定，命原告應立即停止違法行為之部分，應屬合法，原告就此部分訴請撤銷，為無理由，應予駁回；至被告作成原處分關於裁處原告1,000萬元罰鍰金額部分，尚有違法，則原告就此部分訴請撤銷，為有理由，應予准許。

(十)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

六、結論：原告之訴一部有理由，一部無理由。

中 華 民 國 114 年 12 月 11 日

審判長法官 許麗華

法官 吳坤芳

法官 林家賢

一、上為正本係照原本作成。

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

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

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

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

01

者，亦得為上訴審
訴訟代理人

3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 12 月 15 日

03

書記官 張正清