

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413號

114年12月18日辯論終結

原告 新三亞預拌混凝土廠股份有限公司

代表人 陳易穰（董事長）

訴訟代理人 謝錫福 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 蔣慧怡（兼送達代收人）

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211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、永炬企業股份有限公司（下稱永炬公司）、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）、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）、國產建材實業股份有限公司（下稱國產公司）及亞東預拌混凝土股份有限公司（下稱亞東公司）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）600萬元罰鍰，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. 被告認定原告涉及聯合行為之事證，無非係以被告所稱原告透過聚會合意協調分配桃園市預拌混凝土供料案件，並藉由

01 徵信群組（按：指「混凝土技術研討會」微信群組，下稱系
02 爭微信群組）交換相關交易資訊，復利用繳交規費、組成市
03 調小組、裝設監視器等方式監督及鞏固前開聯合行為。惟：

04 (1)原告在預拌混凝土產業中只是一小規模經營之公司，市占
05 率極低，參與桃園市預拌混凝土商業同業公會（下稱桃市
06 公會），主要目的是為要獲得吸取相關產業之政府法令規
07 定，例如政府相關產業環保法令規定及產品品質之規範及
08 技術等等和汲取同業經驗，使原告經營確實能達到符合政
09 府相關法令規範及要求，藉以提升公司形象及產品品質，
10 期能在市場上更具競爭力。另原告人員參與桃市公會聚會
11 主要目的亦在參與該公會舉辦的相關產業政府法規之研
12 習、品管師及操作員技術等本職專業課程。原告不曾在聚
13 會中有與其他業者討論過案場及協調分配桃園市預拌混凝
14 土供料之情事，遑論因此分配取得案場，此觀原處分所提
15 及之「桃園會展中心統包工程案」（下稱會展案）及「臺
16 灣桃園國際機場第三航站區主體航廈土建工程」案（下稱
17 機場案），全然與原告無關自明。

18 (2)被告於110年3月5日及111年6月13日約談原告公司人員薛
19 ○○（姓名詳卷，下稱薛員）時，曾提示被告所製作其上
20 載有8個標案名稱分別為國道3號高原交流道、石光國小、
21 楊梅區公所行政大樓新建工程、石門上游集水區百吉、桃
22 園市八德區舊大湳排水改善工程、羅浮國小第三期校舍工
23 程、國道3號銜接66線增設系統、楊梅國中體育館重建工
24 程之表格，認定原告有參與聯合分配桃園市預拌混凝土供
25 料，然此與事實不合，顯屬無據，茲說明如下：

26 ①關於國道3號高原交流道標案部分：

27 因原告原本報價較高，故未能承包，承作的榮金營造工
28 程股份有限公司（下稱榮金公司）分別與康地公司及良
29 邦公司簽約，然因該工程有必須使用到特殊混凝土，如
30 抗彎混凝土、高性能自沖填混凝土（SCC）、高強度早
31 強混凝土（指3天內必須達到6,000磅強度的80%）、透

01 水混凝土等，然康地公司經驗廠結果，只通過一般低階
02 部分（指強度4,000磅以下混凝土），而良邦公司因驗
03 廠驗到一半就停止，未通過驗廠，故無法出貨供料。又
04 康地公司就低階混凝土出貨部分，據悉因品質不佳，故
05 承作的榮金公司才轉而回來與原告簽約，此全然與聯合
06 分配供料無關。

07 ②關於新竹縣關西石光國小標案部分：

08 原告本於107年10月7日與承作之營造商東山工程股份有
09 限公司（下稱東山公司）簽約，原告依據一般CNS國家
10 標準提送混凝土送審資料，當時東山公司並未提及其與
11 業主合約就混凝土要求係純水泥，即不加礦物摻料包括
12 飛灰、水淬高爐爐渣粉及矽灰等，及至試拌、驗廠完成
13 後，原告仍然不知東山公司與業主合約有此項特別要
14 求，嗣經新竹縣政府監造計畫審查委員之合約審查意
15 見，原告才知道東山公司與業主合約對混凝土有此項特
16 別要求，然因該項特別要求所需材料成本高，原告無法
17 以同一單價供應，故發函通知東山公司廢止該合約，東
18 山公司對此亦無意見，故該工程標案原告並未出貨，此
19 全然與聯合分配供料無關，且據悉該標案嗣後係由康地
20 公司所出貨供料。

21 ③關於楊梅區公所行政大樓新建工程標案部分：

22 該工程係由世久營造探勘工程股份有限公司（下稱世久
23 公司）承作，世久公司因原告材料品質優良，係原告
24 長期的客戶，其與原告簽約供貨，全然與聯合分配供料
25 無關。

26 ④關於其他石門上游集水區百吉、桃園市八德區舊大湳排
27 水改善工程、羅浮國小第三期校舍工程、國道3號銜接6
28 6線增設系統及楊梅國中體育館重建工程等標案部分，
29 原告並未簽約出貨。

30 ⑤綜上所述，被告以其製作之上揭標案工程表格即認定原
31 告有參與聯合分配桃園市預拌混凝土供料之證據資料，

01 顯屬無據。

02 (3)被告提出分別於109年9月8日、29日及同年10月20日在桃
03 市公會會址外面拍攝到原告公司人員之影像，以此做為認
04 定原告與其他被處分人之聚會為聯合行為合意之證據，實
05 屬無稽。被告拍攝到之影像無法證明各該次聚會討論之內
06 容，又何來聯合行為之有？

07 (4)原告繳給桃市公會的費用有入會費2萬元及常年會費4萬2
08 千元，另外原告繳交每1立方米1元的費用，乃係作為聘請
09 老師授課等活動之費用，並非供作分配款以鞏固聯合行為
10 之用。

11 (5)市調小組成立目的，乃預拌混凝土業者為配合經濟部工業
12 局（下稱工業局）對於產業生產銷售數量、平均價格等等
13 資料之收集，此觀臺灣區預拌混凝土工業同業公會（下或
14 稱臺灣區公會）於108年6月18日預拌福字第108105-4號函
15 文表示：應工業局要求，請各會員配合各縣市理監事自10
16 8年7月起，於每月5日前將該區上月份生產數量概括及平
17 均單價送公會彙整自明，並非原處分所認定的市調小組係
18 聯合行為之監督機制及鞏固方式。

19 (6)因應民眾環保意識擡頭及對於環保的要求，地方環保單位
20 對於預拌產業環保之稽查，至為嚴謹且不遺餘力，原告曾
21 因桃園市政府環保局（下稱環保局）至廠稽查時，因外包
22 商砂石運輸車離場時，未依規定至地磅站清洗輪胎，導致
23 原告被環保局以未依逸散管理辦法第6條第3款規定以加壓
24 沖洗設備清洗車體及輪胎裁罰，環保局並稱若再犯就要勒
25 令停工，為了有效控管及釐清責任，才由同業良邦公司介
26 紹，委由展通通信工程有限公司（下稱展通公司）於原告
27 公司大門口及地磅處二處，安裝監視攝影機，此乃因有此
28 需求之必要，全部費用亦由原告自行支出，全然與桃市公
29 會無關，且自展通公司負責人陳○○（下稱陳員）於本院
30 中之證述可知，該二處監視攝影機，根本看不到預拌混凝
31 土出貨之數量。原處分認定藉由監視器之監控，可防止短

報出貨數量，以確認是否確實遵守聯合行為之合意，其乃聯合行為之監督機制及鞏固方式，實屬無稽。被告又稱預拌混凝土車規格固定，由車輛進出車次就可計算出銷售數量，亦屬無據，因顧客叫貨購買的預拌混凝土數量米數不一，原告亦非顧客必須叫滿整輛車可承載之數量才願意出售載運。

(7)原告人員參與系爭微信群組，只是為便於取得訊息，例如同業會在群組中通報提醒有哪些客戶是不付貨款的不良客戶，要同業出貨必須謹慎，以免屆時收不到貨款，此完全與聯合行為無關，至於業務人員林○○（姓名詳卷，下稱林員）於2019年5月15日在群組看到祥鑫公司人員提到「上溢營造」，因該工地是其辛苦跑業務簽來的案子，擔心被祥鑫公司搶走，才會不假思索的急忙回應說出已簽約及價格，希望祥鑫公司不要搶案，僅只於這一次，其他並無任何證據證明原告有在該群組參與討論價格、案場及協調分配桃園市預拌混凝土供料之聯合行為之合意。

2. 被告稱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，生產製程技術單純，故產品同質性高，被處分人間以價格競爭為主，下游業者常可透過詢價得知各業者之價格，是以價格資訊透明度高，形成「彼此牽制」之行為特徵。因此，競爭業者間倘能透過事先協調分配交易對象，造成彼此不以更低之價格爭取交易對象，最終將使市場交易價格呈現上升趨勢，反覆運作下，自可使參與聯合行為之全體事業獲利，被告以此質疑原告有聯合行為合意之可能，實屬無據，被告所言，非也。原告為一現代化、精緻化的專業預拌混凝土工廠，為提供最佳產品及服務，全力投入人力、物力，嚴格控制進料及產品品質致力於研發提供最佳高品質混凝土，誠如上述的抗彎混凝土、高性能自沖填混凝土、高強度早強混凝土、透水混凝土等等，曾於110年及111年連續2年獲得第29屆及第30屆中華建築金石獎、桃竹苗地區「高性能綠建材組」健康人居類金石獎，代表人2次

01 蒙總統召見，且原告再次獲得西元2025年第33屆中華建築金
02 石獎，故原告所取得出貨供料的工程案件，皆係客戶著眼於
03 原告有多年經驗，對於預拌混凝土品質嚴加控管，產品優良
04 之商譽與信用，更且生產有特殊之預拌混凝土，因而與原告
05 簽約購買，其中有許多是公共工程案件，原告絕無被告所稱
06 與其他業者協調參與聯合分配供料案場之情事。

- 07 3. 被告以慶皇、皓勝、康地、慶龍、徐田及國順等公司之陳述
08 人於被告處製作之陳述紀錄，供作認定原告有本件聯合行為
09 合意方式及內容之證據，然觀各陳述人所作的陳述紀錄日期
10 不同，但慶皇、皓勝、慶龍等公司陳述人之陳述紀錄就聯合
11 行為參與之業者、聯合行為實施期間、聯合行為實施地點、
12 聯合行為實施方式、聯合行為鞏固方式等等，其記載不是完
13 全相同就是大部分相同；另康地公司陳述人陳述紀錄就聯合
14 行為參與之業者、聯合行為實施地點、聯合行為實施方式、
15 聯合行為鞏固方式等等，其記載與慶皇、皓勝、慶龍等公司
16 之陳述人之陳述紀錄也是有同樣之情形；徐田公司陳述人陳
17 述紀錄就聯合行為參與業者、聯合行為實施地點、聯合行為
18 實施方式、聯合行為鞏固方式等等，其記載亦與慶皇、皓
19 勝、康地、慶龍等公司之陳述人之陳述紀錄不是完全相同就
20 是部分相同；至於國順公司陳述人之陳述紀錄就有關於聚會
21 參與業者，其記載與慶皇、皓勝、康地、徐田、慶龍等公司
22 陳述人之陳述紀錄大部分相同。慶龍、慶皇、皓勝、康地、
23 徐田、國順等公司之陳述人之陳述紀錄製作過程，顯皆係被
24 告以預先繕打備置及套用例稿般之相關回答內容，之後再依
25 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，
26 而非採取一問一答之自然始末連貫陳述方式進行，故此等筆
27 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
28 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
29 業者之證據，是以坦承之公司涉寬恕減罰與檢舉獎金，利害
30 衝突，本係待證客體，被告本應證明何案場與何行為導致限
31 制競爭，被告卻寧選取寬恕小廠配合陳述，其他盡予排除，

有違行政程序法第36條中立之義務，上開人等之陳述紀錄，既有前述未循正當行政調查程序之重大瑕疵疑義，其等陳述之內容顯有為換取輕罰之利益誘導、刻意偏頗而不利原告之情事產生，自不得據以憑採為不利原告之證據。

4. 被告既係以桃園市預拌混凝土之地理市場為範圍，則欲採計108年至110年年度在此一地理市場範圍內之原告及其他業者在桃園市預拌混凝土市場之占有率是多少，並據此統計於原處分涉嫌聯合行為之業者在桃園市預拌混凝土市場占有率是否該當公平法第14條所稱聯合行為之足以影響市場供需功能之處罰構成要件，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年這3年度在桃園市預拌混凝土地理市場範圍內之原告及其他各業者之預拌混凝土營業額為據，然被告僅依其向稅務機關調取之該3年度「址設桃園市之全部預拌混凝土業者」及臺灣區公會之桃園市會員之全部營業額為此部分之計算依據，未再向各該業者確認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，則被告所據以計算認定18家公司之被處分人於108年至110年此3年於桃園市預拌混凝土市場之占有率各年合計約占4成，即明顯有採證及認事用法之違法率斷，被告據此所作成之原處分，自有違法不當，應予撤銷。

5. 綜上，原告並不該當公平法第14條所稱聯合行為之合意而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者之處罰構成要件，被告對原告所為之原處分即應予撤銷。

(二)聲明：原處分關於原告部分撤銷。

四、被告答辯及聲明：

(一)答辯意旨：

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：

01 (1)本案18家公司之被處分人合意共同分配桃園市預拌混凝土
02 供料案件並避免相互競爭，足以影響桃園市預拌混凝土市
03 場之供需功能，構成公平法第14條第1項規範之聯合行
04 為；被告據以認定本案18家公司之被處分人違反公平法第
05 15條第1項本文規定，令渠等應停止前開違法行為，並分
06 處50萬元至5,000萬元不等之罰鍰，並無違誤。

07 (2)有關本案聯合行為之事實，經慶龍、慶皇、皓勝、康地及
08 徐田等5家公司之被處分人於本案調查期間均坦承不諱：

09 ①透過聚會協調分配供料案件：本案聯合行為之主體共18
10 家公司之被處分人，自107年11月起，15家公司之被處
11 分人透過聚會就桃園市預拌混凝土供料案件（即營造業
12 者有採購預拌混凝土需求之案件，業者稱之為「案
13 場」）進行協調分配。聚會協調時間為每週二，聚會協
14 調地點原先在幾家被處分人之預拌廠輪流召開，後來改
15 在固定地點即桃市公會會址召開協調會。協調分配之進
16 行方式，為15家公司之被處分人於聚會當場提出桃園市
17 有採購預拌混凝土需求案件之案場名稱及出貨數量，各
18 被處分人先就該等案件表達供料意願，再協調各案件應
19 由何家業者取得供料、何家業者配合協調出貨、何家業
20 者配合虛報價格等，以利獲分配之業者最終能順利取得
21 該供料案件。協調時會當場鍵入電腦檔案以投影片展示
22 供與會之各被處分人確認，並無簽名、會議紀錄及開會
23 報到等書面資料。108年1月起，各被處分人每週提報上
24 週之實際出貨數量，桃市公會有專人負責輸入電腦彙
25 整，並於聚會時將彙整表顯示於電腦中，以供與會之各
26 被處分人自行抄錄其他業者之出貨數量。

27 ②系爭微信群組交換交易資訊：15家公司之被處分人並建
28 立系爭微信群組，透過群組溝通並交換相關交易資訊。
29 群組對話內容包括個別供料案件之案場名稱、報價、同
30 業互相詢價及取得該案件之意願；市調小組之查核行程

01 及查核結果回報；聚會時間、地點及討論事項之通知
02 等。

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

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

16 ⑤裝設監視攝影機監控出貨情形：109年11月起，除皓勝
17 公司外之14家公司之被處分人均陸續於預拌廠安裝監視
18 攝影機，並將攝影影像傳送至桃市公會，以監控各被處
19 分人預拌混凝土之出貨情形，防止短報出貨數量。

20 ⑥3大廠亦參與協調分配：3大廠約於108年10月起加入前
21 述協調分配之聯合行為。運作方式為3大廠如有欲承攬
22 之供料案件，會於聚會協調當日之上午先至桃市公會提
23 報協商該目標個案，以及希望其他業者配合之單價，下
24 午再與15家公司之被處分人進行協調；3大廠於聚會時
25 會表達某些桃園市案場為渠等之既有客戶或已簽約，希
26 望15家公司之被處分人能夠支持（如配合提高報價）；
27 會展案及機場案均為3大廠曾與15家公司之被處分人進
28 行聚會協調之供料案件。

29 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
30 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
31 止聯合行為之規定，確無違誤：

01 (1)根據原告公司陳述人之陳述內容，可知：①原告與其他14
02 家公司確有定期聚會情形，聚會時間為每週二，聚會地點
03 為桃市公會會址，3大廠則會不定期參與聚會；原告會配
04 合現場要求提出渠正在報價之案場名稱，供慶皇公司副總
05 彙整，倘其他業者對於原告提出之案場亦有興趣，則會將
06 有興趣之業者列於同一份彙整表中，並以投影片之方式呈
07 現。②原告有加入系爭微信群組，加入人員為薛員及林
08 員；有關108年5月15日祥鑫公司在群組內發言「上溢營
09 造，楊梅有兩個小工地，及桃園年度，已談定210_2100，
10 請各同業支持」，並獲原告回應「哇！今天已作送審資
11 料，新三亞已簽好約嘍！單價210/2100」一節，係原告因
12 擔心祥鑫公司搶案，故回應表示渠已簽約，簽約價格係不
13 小心說出，該對話之用意係表明希望其他同業不要互搶客
14 戶。③15家公司之被處分人會輪流指派代表至彼此之營業
15 處所查核各業者之實際生產數量及價格，原告之查核代表
16 為林員，查核結果會交給桃市公會總幹事，原告參與聚會
17 時曾看過各業者查核結果之彙整表。④原告有透過良邦公
18 司之介紹裝設監視攝影機，安裝位置在預拌廠門口及地磅
19 處。

20 (2)本案調查期間，被告曾於109年9月8日、29日及同年10月2
21 0日（均為週二）3度前往桃市公會會址外進行現場調查，
22 並發現前開日期確有本案18家公司之被處分人之人員多人
23 進出公會之情形，原告公司薛員及林員亦曾出席聚會。

24 (3)15家公司之被處分人組成系爭微信群組，並於群組內交換
25 相關交易資訊，對話內容包括個別供料案件之案場名稱、
26 報價、同業互相詢價及取得該案件之意願；市調小組之查
27 核行程及查核結果回報；聚會時間、地點及討論事項之通
28 知等：

29 ①108年5月15日，祥鑫公司在群組內表示對於上溢營造在
30 楊梅之2個工地有意願，請同業支持，原告則回應稱該
31 公司已簽約，價格為210—2100。

01 ②108年6月28日，信一公司在群組內詢問黃墘溪上游水質
02 改善工程之主辦廠商為哪一家業者，經康地公司回應渠
03 已簽約後，信一公司復向康地公司確認應以何等數額進
04 行報價。

05 ③108年9月11日，祥鑫公司在群組內表示對於埔心工地將
06 以245—2350之規格及價格進行報價，並獲慶隆公司及
07 良邦公司發言相挺。

08 ④108年9月16日，原告及良邦公司在群組內傳送市調小組
09 查核表，要求參與查核之人員與被查核同業準時配合，
10 並獲永炬公司、慶皇公司及武雄公司回覆表示同意。

11 ⑤108年10月28日，信一公司在群組內詢問營造業者「正
12 益」於○○路0段00號旁之供料案件應如何辦理，並獲
13 慶隆公司回覆前開案件由其承作，請信一公司「高抬貴
14 手」。

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

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

29 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
30 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
31 市場之供需功能：

01 (1)因公平法第14條第1項「足以影響市場供需功能」乃一不
02 確定法律概念，故被告綜合參酌現今社經環境、多年來執
03 法經驗及國外相關見解，就事業之聯合行為是否足以影響
04 市場供需功能一節，參考國外競爭法之「可察覺性理
05 論」，兼採「量的標準」與「質的標準」之判斷基準。所
06 謂「量的標準」，係指倘參與聯合行為事業之合計市場占
07 有率超過10%者，則認為該聯合行為有可察覺之限制競爭
08 效果，而足以影響市場供需功能；所謂「質的標準」，則
09 指倘聯合行為之內容係限制商品或服務之價格、數量、交
10 易對象或交易地區等，因屬對於核心競爭參數之限制，本
11 質上對於市場競爭具有高度之危害性（即「惡性卡特
12 爾」，hard-core cartel），故不問違法事業之市場占有
13 率高低，均認該聯合行為足以影響市場供需功能。被告並
14 於105年3月1日頒布公法字第10515600941號解釋令（下稱
15 系爭函釋）：「有關公平交易法第14條規定，參與聯合行
16 為之事業，於相關市場之市場占有率總和未達10%者，推
17 定不足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能；但
18 事業之聯合行為係以限制商品或服務之價格、數量、交易
19 對象或交易地區為主要內容者，不在此限。」明文揭示前
20 述判斷基準。

21 (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
22 有率之計算方式及計算所需資料之來源。又依經濟學理，
23 市場占有率是指各廠商銷售額占整個產業銷售額的比例。
24 銷售額的大小一般用來衡量廠商絕對規模的大小，而市場
25 占有率則用來衡量相對規模的大小及廠商的獨占力。本案
26 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
27 互競爭之行為，故以「桃園市預拌混凝土市場」作為判斷
28 是否足以影響市場供需功能之基準，故原處分乃以桃園市
29 預拌混凝土之總營業額為分母、各被處分人之營業額為分
30 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」（包括本案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年各年度之營業額。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家公司之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

01 之不當利益，違法行為對交易秩序之危害程度，違法行為
02 危害交易秩序之持續期間，因違法行為所得利益，事業之
03 規模、經營狀況、營業額及其市場地位，違法類型曾否經
04 中央主管機關導正或警示，以往違法類型、次數、間隔時
05 間及所受處罰，違法後懊悔實據及配合調查等態度、違法
06 行為應受責難程度、行為人之資力與其他因素等充分審
07 酌，經被告委員會議綜合審議判斷後處以罰鍰，並將前開
08 裁處罰鍰之考量因素記載於原處分中。

09 (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
10 相互約束事業活動，對市場交易秩序之危害至鉅，本質上
11 具有高度之可非難性；並審酌原告及其他被處分人違法行
12 為之動機及目的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價
13 格，違法動機惡性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原
14 告自107年11月起參與聯合行為；原告於108、109及110年
15 營業額約3.1億元、4.6億元及4.4億元，於桃園市預拌混
16 凝土市場之占有率約1.20%、1.37%及1.06%；未承認參
17 與聚會等行為之目的係在協調分配供料案件；以及其他公
18 平法施行細則第36條規定所列考量因素後，令原告應自處
19 分書送達之次日起立即停止本案違法行為，並處600萬元
20 之罰鍰，確屬合法且妥適，並無裁量怠惰或裁量濫用可
21 言。

22 5. 原告雖稱慶龍等5家公司之被處分人之陳述人陳述紀錄內容
23 過於雷同，不得作為處分依據。惟：

24 (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
25 之調查緣由，並給予渠等陳述意見之機會，悉依行政程序
26 法第102條規定，函請原告及其他被處分人提出相關資
27 料，並請渠等赴被告處所陳述意見並作成陳述紀錄。又為
28 杜爭議，前開陳述紀錄於製作完成時，被告均提供原告及
29 其他被處分人委任之陳述人員閱覽、檢視內容，並告知得
30 為增、刪或修正，經陳述人確認紀錄內容正確無誤後，始
31 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)慶皇公司委任之呂○○（姓名詳卷）及慶龍公司委任之王○○（姓名詳卷）於本案調查期間之陳述紀錄均經渠等閱覽、確認內容後簽名在案，陳述紀錄所載內容自足採信；再者，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、康地及慶龍等公司之陳述人（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、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。

6. 原告又稱原告及其他被處分人組成市調小組相互查核生產數量，係配合工業局之產業調查，純屬混淆視聽之詞：

參照臺灣區公會函文：應工業局要求，請各會員配合各縣市理監事自108年7月起，於每月5日前將該區上月份生產數量概估及平均單價送公會彙整等語。又桃市公會實際向臺灣區公會提報者，亦僅係桃園市業者於各月份之合計生產數量及平均售價，足見即使基於配合產業調查之需求，臺灣區公會亦僅要求各縣市混凝土公會提報該地區之當月產量概數及平均單價，桃市公會之實際提報內容亦僅止於此，均未涉及個別業者之生產量、銷售量或銷售價等細節性資訊。原告及其

01 他被處分人既同屬桃園市預拌混凝土市場之競爭對手，而預
02 拌混凝土之生產量、銷售量及銷售價等又屬業者之重要營運
03 資訊，倘僅為配合工業局及臺灣區公會之要求，各業者大可
04 自行向公會提報自身之產銷資料，何必組成市調小組互相進
05 行查核，甚至容忍競爭對手進入自身廠區查核實際之產銷狀
06 況？原告所稱顯然不符常理，洵不足採。

- 07 7. 原告復稱原處分未能說明原告因本案聯合行為而取得哪些供
08 料案件，且原告之市場占有率低，不足以認定影響市場供需
09 功能等語，亦無可採：

10 (1)依最高行政法院99年度判字第184號判決意旨，公平法第1
11 4條第1項所稱「足以影響市場供需功能」，僅需事業所為
12 之共同行為客觀上具有影響市場供需功能之抽象危險性即
13 為已足，尚不因事業實際上是否確實依該協調結果而為而
14 影響聯合行為之認定。

15 (2)原處分所指摘者，乃原告及其他被處分人透過聚會合意分
16 配桃園市預拌混凝土供料案件及避免相互競爭，構成相互
17 約束事業活動之聯合行為，客觀上並具有影響桃園市預拌
18 混凝土市場供需功能之抽象危險性；至於原告實際上是否
19 因前開協調分配而取得供料案件，則屬聯合行為之嗣後執
20 行問題，與聯合行為之成立與否尚屬無涉。原告稱渠未全
21 數取得供料案件表上所列之案件，尚不足以動搖本案聯合
22 行為之認定。

23 (3)另依本院104年度訴字第1944號判決見解，原告稱渠個別
24 市場占有率不高，不足以影響市場供需功能，亦不足採。

- 25 8. 縱依原告主張之營業額數據試算市場占有率，其結果亦與本
26 案計算結果差距極小，不足以動搖本案聯合行為足以影響市
27 場供需功能之認定：

28 (1)原告提出108年至110年預拌混凝土之出貨日報表，被告無
29 從確認內容是否正確，亦無法判斷其中哪幾筆出貨紀錄係
30 原告所稱銷售至桃園以外地區而應自銷售金額中予以扣除
31 之情形，則前開資料所呈現者，是否確實等同於原告於桃

園地區之實際銷售金額，及依前開資料計算之市場占有率，是否較被告依稅務機關資料計算之市場占有率更具有可信性，實非無疑。

(2)因本案市場占有率計算式之分母「桃園市預拌混凝土之總營業額」，乃本案18家公司之被處分人（包括原告在內）之營業額及其他未涉案業者之營業額之總和，故倘依原告主張之營業額數據試算市場占有率，除了計算式分子「原告之營業額」應改採原告主張之數據外，分母「桃園市預拌混凝土之總營業額」中涉及原告營業額部分亦應改採原告主張之數據。則原告之市場占有率部分：依原告主張之營業額數據試算結果，原告於108、109年及110年於桃園市預拌混凝土市場之占有率分別為0.80%、1.11%及0.83%，與被告依稅務機關資料計算得出之1.20%、1.37%及1.06%相較，相差約0.23至0.4%；又本案18家公司之被處分人之合計市場占有率部分：依原告主張之營業額數據試算結果，本案18家公司之被處分人於108、109年及110年於桃園市預拌混凝土市場之合計占有率分別為46.81%、45.16%及39.05%，與被告依稅務機關資料計算得出之47.02%、45.31%及39.19%相較，相差約0.14至0.21%。

(3)縱依原告主張之營業額數據進行試算，原告之市場占有率及本案18家公司之被處分人之合計市場占有率與被告計算結果間之差距均極小，足見縱依原告主張之營業額數據計算本案之市場占有率，亦不足以動搖「本案聯合行為足以影響桃園市預拌混凝土市場供需功能」之認定，原告所稱核無可採。

9. 綜上，原告及其他被處分人於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市場之供需功能，確違反公平法第15條第1項本文關於聯合行為之禁止規定，原處分並無違誤，原告之訴為無理由。

01 (二)聲明：原告之訴駁回。

02 五、本院之判斷：

03 (一)前提事實：

04 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
05 頁）及原處分（本院卷1第19-59頁）在卷可稽，堪可認定。

06 (二)應適用之法令及說明：

07 1. 按公平法第14條規定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指
08 具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式
09 之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、
10 設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行
11 為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。

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

01 產、行銷、服務等敏感之市場資訊，而得充足掌握競爭者經
02 營上重要資訊，而有限制競爭之相互約束事業活動之行為，
03 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
04 合意一定價格、數量、比例始構成聯合行為。至於事業之聯
05 合行為是否足以影響市場功能，係以事業合意之共同行為，
06 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
07 之，不以實際上發生限制競爭效果為必要，亦與事業是否因
08 此獲得實際利益無涉。

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

01 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
02 響市場供需功能。嗣並以系爭函釋核釋：「有關公平交易法
03 第14條規定，參與聯合行為之事業，於相關市場之市場占有
04 率總和未達10%者，推定不足以影響生產、商品交易或服務
05 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
06 價格、數量、交易對象或交易地區為主要內容者，不在此
07 限。」而就何謂「足以影響市場供需功能」作成解釋性之行政
08 規則，以供所屬公務員認定事實、執行法律之依據，依上
09 開說明，符合立法目的且未逾越母法之限度，依司法院釋字
10 第287號解釋意旨，應自法規生效日起有其適用（最高行政
11 法院108年度判字第597號、第598號、109年度上字第1074
12 號、112年度上字第775號等判決參照）。

13 (三)本件界定之產品市場及地理市場：

14 預拌混凝土係由砂石、水泥及水配合而成之簡單加工品，從
15 攪和、初凝到澆置時間短暫，倘凝固後即不能使用，復參以
16 內政部所訂定「結構混凝土施工規範」及經濟部水利署所訂
17 定「經濟部水利署施工規範」等規範中就混凝土之輸送，均
18 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
19 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
20 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
21 在90分鐘內之規定，顯見預拌混凝土具有不能重複使用、無
22 法庫存及運距受限之產品特性。是以，預拌混凝土地理市場
23 之劃定上，即屬區域性市場，且生產預拌混凝土之機器與設
24 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
25 者隨著產量之增加，平均固定成本隨之遞減，而有規模經
26 濟，又基於預拌混凝土之商品特性，該等業者不會保有太多
27 存貨，其存貨比率低，故單位成本自然下降，益發強化該產
28 業規模經濟之效果，使其不論在任何產量之下，平均成本遠
29 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
30 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
31 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者會如何反應，是否影響其預期獲利。同理，其他業者作出反應時，也須考量除己身以外業者間的反應為何，業者間極容易進行勾結，形成壟斷之局面。衡諸通常聯合行為組成之因素，除業者數量外，產品差異性與市場結構亦為重要影響因子，產品的差異性越小，業者間越容易協商，同時因為容易偵測出聯合行為之背叛者，也越容易鞏固其聯合行為。而地區性的產業或市場，由於市場的地理範圍小，業者擁有較大的市場占有率，易於操縱市場價格，從事聯合行為，此乃因預拌混凝土市場結構及產品之特性使然。綜合前述，可認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，彼此間訊息互通及聯繫（詳後述）也以桃園市預拌混凝土供料案件為據，故將本件之地理市場界定為桃園市，核屬有據，合先敘明。

(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件：

1. 原告有加入桃市公會，而其公司副總經理薛員、業務人員林員亦有加入含原告在內由15家公司相關人員組成之系爭微信群組一情，業據代理原告到被告處陳述之薛員陳述明確，有其陳述紀錄（原處分甲20-2卷第896、897、899-900、958頁）在卷可參，並有系爭微信群組對話截圖（原處分甲19卷第109-183頁）在卷可憑，是此情堪可認定。復觀之並摘要系爭微信群組對話截圖內容如下（原處分甲19卷第109-183頁）：

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

(2)108年5月15日，祥鑫公司人員在該群組內表示，上溢營造，楊梅有2個小工地已談定210__2100，請各同業支持，慶隆公司人員即回應OK，原告公司林員隨後表示：「哇！

01 今天已作送審資料，新三亞已簽好約嘍！單價210/210
02 0」。

03 (3)108年5月21日及22日，祥鑫公司人員在該群組內表示，龍
04 星活動中心，2000米，展鴻clsm950，良邦公司人員嗣後
05 表示因祥鑫公司人員不來開會，展鴻前2星期其已簽好cls
06 m1000元，拜託。

07 (4)108年5月22日，慶隆公司人員在該群組內表示，秉陽營
08 造，黃墘溪上游水質改善計畫中壢區，有同業有意願嗎？
09 中壢國小停車場興建工程有意願有誰？國順公司預計報價
10 中。

11 (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
12 水質改善工程之主辦廠商為哪家，並陳稱其公司報價係14
13 0約200米，280約1500米，嗣有人員回稱康地已簽約，信
14 一公司人員再詢問280報2300可否，嗣有人員回應可以、
15 謝謝，信一公司人員再回應馬上辦理。

16 (6)108年9月11日，祥鑫公司人員在該群組內表示，宜宸建
17 設，埔心工地1000米，其公司報價245__2350，並請各家
18 廠商各自考量成本，其後即有慶隆公司人員回應表示
19 「拱」及良邦公司人員回應表示「只要你出聲、兄弟能挺
20 的、一定挺！跟各家成本沒關係！加油！」。

21 (7)108年9月25日，祥鑫公司人員在該群組內表示，在八德某
22 街某號對面地坪，其廠已在進行周邊工程，豐立富營造，
23 請配合，永炬公司人員即回應我們報2150、會裡有提，慶
24 皇公司人員補充回應稱黎員說的是豐立富，永炬公司人員
25 即回稱對，永炬公司另一人員亦回稱對，慶隆公司人員再
26 表示本廠對外210售價均為2100起，請祥鑫公司人員再掌
27 握一下1950地坪的是誰，祥鑫公司人員回應表示收到，永
28 炬公司另一人員亦回應表示豐立富4月就提了。

29 (8)108年10月23日，永炬公司人員在群組內表示，麻煩各位
30 同業若有收到潤弘工程，中壢1號宅的詢價電話及報價
31 單，請先知會慶隆公司、良邦公司、永炬公司後，再來進

01 行，慶皇公司人員即以貼圖回應表示OK，慶隆公司人員亦
02 回應表示麻煩各位了。

03 (9)108年10月28日，信一公司人員在群組內表示，正益來
04 電，經拜訪在○○路0段00號旁、新建加油站，印象中有
05 先進提過、因其資訊較慢，請問該如何處理？慶隆公司人
06 員即回應表示，這案是伊的，麻煩高抬貴手。

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

12 (11)109年1月13日，永炬公司另一人員在群組內表示，嘉歲約
13 今天下午4點議價，請其他同業趕快聯絡，我們單價不
14 動。

15 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
16 陳述人李○○（姓名詳卷，下稱李員）到被告處後就被告所
17 提示系爭微信群組對話截圖後，業已陳明：微信通信群組祥
18 鑫公司的代表是其本人，其也有參與討論，群組內有提到相
19 關案場細節、個別案場的報價；伊發言中，就上溢營造、宜
20 宸建設及展鴻等案，伊公司最後都沒有成交，但八德東勇街
21 的案件確實是伊公司供料。另因伊公司預拌車司機向伊反映
22 志廣路有工地報價1,950元，而志廣路靠近慶隆公司，所以
23 伊就問慶隆公司陳述人是否該公司報價1,950元，慶隆公司
24 陳述人為了自清，就回應該公司都是2,100元。（問：貴公
25 司向同業透露自己的報價，不怕同業低價搶客戶嗎？）這是
26 本行的悲哀，因為生意難做，伊是希望同業不要搶其公司的
27 客戶，就算要搶，單價也不要太誇張等語明確（原處分甲20
28 -1卷第396、458頁），衡以祥鑫公司陳述人李員與其他公司
29 間於事發前並無嫌隙，又無欲換取輕罰而受有利益誘導之情
30 形，於前開陳述時自無偏頗而刻意構陷其他公司之理！是其
31 前開陳述，當較其他公司陳述人到會陳述時，或有欲換取輕

01 罰而受有利益誘導所陳，或有刻意閃避而避重就輕所陳，顯
02 較為可採，遑論代理信一公司到被告處陳述之陳述人蔡○○
03 （姓名詳卷，下稱蔡員）就此亦陳述：被告所提示附件3之
04 系爭微信群組資料均屬真實等語（原處分甲20-1卷第518
05 頁）。準此，應可認前述系爭微信群組對話內容確實真正存
06 在，而無刻意捏造虛假，否則信一公司陳述人蔡員即不可能
07 予以承認屬實，以及祥鑫公司陳述人李員亦無可能如此明確
08 回應，且對自己參與部分更可清楚交代並表達無奈之理！至
09 於其他公司陳述人到被告處陳述時固就系爭微信群組對話截
10 圖內容或為否認、或質疑擷取片斷不實、或謂不清楚、或稱
11 時間太久已忘記、或謂他人陳述與己公司無涉云云，而原告
12 公司薛員就此固到被告處陳稱：本公司參與系爭微信群組人
13 員是本人及林員。本公司在群組發言並無提出反對之意思表
14 示。本公司派員參與群組討論只是方便取得訊息而已。其他
15 同業要透漏報價是他們的事，至於發哥提到「上溢營造」的
16 對話，本公司是因為擔心祥鑫搶案，所以才回應說已簽約，
17 至於簽約價格是不小心講出來的。本公司林員為什麼這樣
18 講，伊並不清楚，但據所知，應該是表明本公司希望其他同
19 業不要互搶客戶。本公司對微信群組的對話資料存疑云云
20 （原處分甲20-2卷第897、899-900、960頁），然此經核無
21 非係避重就輕、推諉卸責之詞，並無足採。綜上，已可認前
22 述系爭微信群組對話內容實涉及供料案件之案場名稱、報
23 價、同業互相詢價、取得案件意願等競爭敏感資訊，並不因
24 在該群組中另有其他公司人員所稱分享不良客戶訊息、了解
25 客戶信用狀況等非競爭敏感資訊對話在內而有影響，此毋寧
26 係業者彼此間就該群組使用兼有非競爭敏感資訊互通或聯繫
27 在內。至於在該群組內含原告在內之部分公司人員雖有未對
28 以上系爭微信群組對話內容表示意見、詢問或回應，惟此仍
29 無礙於該等公司人員仍得藉此群組已顯現之對話內容取得相
30 關競爭敏感資訊，此情仍合致於因默示意思聯絡而事實上足
31 以導致一致性行為之意涵中，否則，其等若認群組已顯現之

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。是原告執前揭主張要旨1.(7)、2.所認，尚無足採。

3. 是依前述系爭微信群組對話截圖、祥鑫公司陳述人李員所陳及信一公司陳述人蔡員之部分所陳等事證，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。

01 至有關慶皇、皓勝、康地、慶龍、徐田、國順等公司陳述人
02 之陳述是否採認，而組成市調小組、廠區裝設監視器、定期
03 聚會、繳交規費等目的為何、被告3次赴桃市公會會址現場
04 拍攝照片所能證明者為何，經本院斟酌後，認均已無礙於依
05 前開事證已足認定含原告在內之15家公司均有該當於公平法
06 第14條所稱聯合行為合意之處罰構成要件，爰無再予一一論
07 述之必要。是原告前揭主張要旨1.(1)至(6)、3.各情所認，亦
08 不足採。

09 (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
10 罰構成要件：

11 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
12 定之同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影響
13 市場供需功能」，係採取「量的標準」與「質的標準」為綜
14 合判斷，如聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原
15 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
16 涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區等
17 核心競爭參數之限制者，無論合計市場占有率高低，即可認
18 為該等聯合行為足以影響市場供需功能。準此，依前開所
19 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
20 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
21 定價格、限制交易對象等核心競爭參數之限制，本質上對市
22 場競爭具有高度危害，是依上述「質的標準」，即可認為足
23 以影響桃園市預拌混凝土市場供需功能，已無庸再依「量的
24 標準」論及其等合計市場占有率高低為何，從而，可認原告
25 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
26 成要件。是原告執前揭主張要旨4.、5.各情所認，亦無可
27 採。

28 (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
29 故意，亦有過失：

30 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
31 場供需功能之處罰構成要件，認定已如前述。從而，原告自

該當違反公平法第15條第1項：「事業不得為聯合行為。」之規定，又原告係於88年3月19日核准設立登記，所營事業包含預拌混凝土製造、水泥、石灰及其製品批發業等業務，有原告公司基本資料（本院卷1第7頁）在卷可參，可認原告對於此等事業之經營甚久，自當具有製造及買賣供應預拌混凝土之豐富經驗。又以製造及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，而為此等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，而原告經營此等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製造及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

01 無違誤。是原告執前揭主張而認並無違反聯合行為，不應受
02 罰云云，自無可採。

03 (八)被告作成原處分關於裁處原告600萬元罰鍰金額部分，尚有
04 違法：

- 05 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
06 罰鍰，行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違
07 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
08 法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法
09 施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情
10 狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之
11 不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法
12 行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。
13 五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類
14 型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配
15 合調查等態度。」
- 16 2. 查被告作成原處分，其主文第3項處原告600萬元罰鍰金額，
17 理由係以：「經審酌被處分人等違法行為之動機及目的在於
18 避免競爭及藉以拉抬預拌混凝土價格，對於相關市場供需功
19 能影響甚鉅；……；並考量各被處分人配合調查態度等其他
20 公平交易法施行細則第36條所列之考量事項，爰依公平交易
21 法第40條第1項前段規定處分如主文。」等語（本院卷1第57
22 頁），可知原處分關於裁處原告罰鍰金額600萬元之部分，
23 僅有單純例稿式地引用公平法施行細則第36條第7款「配合
24 調查態度」及其他同條所列之考量事項，並沒有附加任何個
25 案涵攝之理由與證據，縱使依據原處分中之調查過程、調查
26 所得結果與理由中所述（本院卷1第27-57頁），也只能知道
27 被告僅有判斷原告未承認有聯合行為之情形，完全不論述有
28 何種行政罰法第18條第1項、公平法施行細則第36條第2至6
29 款規定之情節，更何況原處分也看不到被告如何評價含原告
30 在內之15家公司之間之違法行為的差異。是以，由原處分之
31 記載，不只完全不知道原告受到600萬元罰鍰金額之詳細理

01 由，也完全不知道相較於其他14家公司之罰鍰，原告是否受
02 到過重而違反比例原則之處罰。是被告執前揭答辯要旨4.(1)
03 所認，並不足採。

04 3. 又即令被告於本院審理中補充裁罰金額之審酌係如前揭答辯
05 要旨4.(2)所認：係審酌原告及其他被處分人違法行為之動機
06 及目的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價格，違法動
07 機惡性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原告自107年11
08 月起參與聯合行為；原告於108、109及110年營業額約3.1億
09 元、4.6億元及4.4億元，於桃園市預拌混凝土市場之占有率
10 約1.20%、1.37%及1.06%；未承認參與聚會等行為之目的
11 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
12 定所列考量因素等情。然而，從被告前開答辯內容可知，被
13 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
14 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
15 否符合比例原則。

16 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
17 鍰金額為何，若係以108年至110年此3年度在桃園市預拌混
18 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
19 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
20 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
21 據，並不能以受處分人規模大小之不同而異其標準，亦即其
22 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
23 範圍外之部分，或是非屬預拌混凝土營業額之部分，於計算
24 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
25 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
26 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
27 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
28 算式中，若有以受處分人規模大小之不同而採取不同之標
29 準，即有形成採證及認事用法之恣意，自當構成裁量濫用之
30 瑕疵違法。準此，於本件中，被告以桃園市預拌混凝土之地
31 理市場為範圍，而欲採計108年至110年此3年度在此一地理

01 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
02 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
03 為何之依據，則被告計算此一市場占有率之前提及標準，自
04 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
05 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
06 分人規模大小之不同而異其標準，則以被告對於臺泥、國產
07 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
08 院另以另案112年度訴字第400號、414號、第401號各為判
09 決，見本院卷2第3-115頁），既係以該3家公司所提桃園市
10 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
11 及所提108年至110年桃園市預拌混凝土營業額資料表（下稱
12 3年度營業額計算表）中序號19至82之各家公司業者（見乙
13 證4之3年度營業額計算表），亦當採取相同標準，惟被告就
14 此並未採取相同標準，僅依其向稅務機關調取之此3年度
15 「址設桃園市之全部預拌混凝土業者」及「臺灣區預拌混凝
16 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
17 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
18 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
19 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
20 並認定之18家公司之受處分人108年至110年於桃園市預拌混
21 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
22 預拌混凝土市場之占有率各年約1.20%、1.37%及1.06%一
23 節，即有採證及認事用法之恣意，嗣據此作成原處分關於裁
24 處原告600萬元罰鍰金額部分，自當構成裁量濫用之瑕疵違
25 法，且未盡合義務性裁量，就此部分即無可維持，而應予撤
26 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
27 表所認，皆不足採。

28 (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
29 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
30 為之部分，應屬合法，原告就此部分訴請撤銷，為無理由，
31 應予駁回；至被告作成原處分關於裁處原告600萬元罰鍰金

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

02 中 華 民 國 115 年 1 月 12 日

03 書記官 張正清