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424號
114年12月11日辯論終結

原　　告　慶皇水泥股份有限公司

代　表　人　呂學翔（董事長）

原　　告　皓勝工業股份有限公司

代　表　人　凌宇康（董事長）

原　　告　康地建材有限公司

代　表　人　古文源（董事）

原　　告　徐田企業股份有限公司

代　表　人　徐曉彬（董事長）

共　　同
訴訟代理人　呂文正　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：

㈠本件原告起訴時，被告代表人原為李鎂，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2第55頁），核無不合，應予准許。

㈡本件原告慶皇水泥股份有限公司（下稱慶皇公司）起訴時，其代表人原為呂理源，於訴訟進行中變更為呂學翔，業經其具狀聲明承受訴訟（本院卷2第447-448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，嗣調查後認原告慶皇公司、原告皓勝工業股份有限公司（下稱皓勝公司）、原告康地建材有限公司（下稱康地公司）、原告徐田企業股份有限公司（下稱徐田公司，與原告慶皇公司、原告皓勝公司及原告康地公司合稱時則稱原告）、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）、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）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，命原告各自原處分送達之次日起，應立即停止違法行為，並分別處原告慶皇公司新臺幣（下同）80萬元罰鍰、原告皓勝公司50萬元罰鍰、原告康地公司50萬元罰鍰、原告徐田公司50萬元罰鍰。原告均不服原處分關於其等各自部分，合併提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 原告為利日常聯繫與資訊溝通，於108年10月起，依桃園市預拌混凝土商業同業公會（下稱桃市公會）之既有慣例，每週二召開會議。會議主要在於交流各會員廠商近期經營心得，並進行政府政策或相關法令之宣導說明，另桃市公會設有通訊軟體群組（按：指「混凝土技術研討會」微信群組，下稱系爭微信群組），供會員相互交流市場動態與產業概況。此外，該公會並成立市調小組，由會員廠商輪流擔任，負責蒐集及彙整各會員之實際生產數量與價格概況，再將彙整結果送交臺灣區預拌混凝土工業同業公會（下或稱臺灣區公會）轉報經濟部，作為政府進行產業結構統計與政策研究

之參考依據，上述市調小組之設置及運作，係基於配合主管機關統計及政策推動之行政目的，屬依法行政與產業資料蒐整之配合措施，並非業者間為鞏固價格或限制產量所為之協同行為。被告因接獲檢舉，認桃市公會成員間，疑涉聯合行為，遂依法展開調查。經調查後，以原處分認定原告及其他受處分事業間，具有違反公平法第14條所定聯合行為之情形，據此分別科處罰鍰，並命各該事業停止聯合行為。惟原告認為，被告於原處分中，對事實認定與法律適用均存重大錯誤，且所採證據不足以證明聯合行為之成立，已嚴重侵害原告合法權益，爰依法提起本件行政訴訟，請求撤銷原處分，以維護應有權利與法定利益。

2. 被告於原處分中，僅以卷內其他受處分人之陳述紀錄，作為認定本件存在聯合行為之主要佐證，然該等陳述紀錄無論在真實性或合法性方面，均存有重大疑義與瑕疵，難以作為採信之基礎：

⑴依最高行政法院103年度判字第195號判決意旨，行政機關必須舉證證明業者間確有「意思聯絡」或「事前合意」，否則不得以結果一致即推論有違法聯合行為。據此，被告主張原告與其他同業間曾有互動及討論，惟查相關情節，並未顯示雙方曾就價格、出料規範或其他市場行為達成具體共識或約定。既無可資證明之明確合意，亦欠缺實際同步實施之事證，則難以認定其間存在公平法所稱之聯合行為。

⑵依據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）代表人陳○○（姓名詳卷，下稱陳員）於本院114年3月25日準備程序之證述內容，可見被告所舉示之事證內容，係屬107年及108年間之情節，惟監視器實際安裝時間為109年間，兩者時間相距近2年，顯難認具有直接關聯。所以，被告以此主張原告利用監視器互相監督出料數量等情，顯屬臆測，於事實上並無據可採。另由原告慶皇公司人員呂○○（姓名詳卷，下稱呂員1）於本院114年5

月13日準備程序之證述內容，可知被告於調查過程中，所採提問方式具有顯著引導性，顯係誘使呂員1作出特定方向之陳述。且觀其所作筆錄內容，其中多處記載與呂員1其後明確否認之事項相互矛盾，顯示該筆錄之真實性及可信度均存重大疑義，難以作為採信基礎。再者，呂員1於被告調查時，並未依法律程序完成具結，其陳述僅屬未具結之行政調查紀錄，法律上證明力有限，相較呂員1於本院開庭時依法具結所為之證言，程序上較為完備，應作為本案可資信賴之主要依據。

⑶桃市公會理事長王○○（姓名詳卷，下稱王員）亦於本院114年5月13日準備程序中自承，其所述多數內容僅屬「聽聞」，係由公司內部其他人員出席會議後轉述所得，並非其親身參與或直接觀察之事實。況王員早於109年4月14日即已辭任理事長職務，對於109年以後之相關情事並無實際接觸或持續瞭解，其所提供資訊之來源顯然不足，難以具有完整性與可信度。此外，王員並明確表示，對於「聯合行為」一詞之法律意涵並無明確理解，其所認知者多係根據報章媒體或他人轉述之片段印象，而非基於專業法律知識或實務經驗。是以，其對被告調查內容之理解與回答，自難符合法定陳述應具備之正確性與可信性，於本案審理上不宜作為判斷之依據。

⑷依呂員1、王員及陳員等人於本院庭訊中之具結證詞可知，被告於調查過程中，實係先行預擬問答內容，並以高度引導或誘導之方式，促使陳述人作出特定回應。又各陳述人在完成陳述後，往往並未逐條逐項核對筆錄內容，亦無充分機會確認該筆錄是否完全反映其實際陳述之全貌。是以，被告所稱該等筆錄均經陳述人「閱覽並簽名」即足以證其真實，顯屬與事實不符。此種筆錄製作程序，顯與正當行政調查原則不符，致其內容之真實性與自發性均生重大疑義。是以，其證據能力顯難成立，業經本院112年度訴字第400號判決（下稱本院112訴400判決）所肯認。

⑸本院112訴400判決與本件極有關聯，依該判決意旨，本件所稱「三次聚會及拍照存證」，僅屬外觀觀察之事實，無法證明聚會過程中曾有任何價格協調、投標討論或其他共同行為之內容，亦未能與被告所稱之聯合行為目的建立具體且直接之關聯。是以，依據法院見解及一般證據法則，被告調查結果及照片僅具有限度之佐證價值，難以單獨或結合其他證據作為認定原告違反公平法第14條所稱聯合行為合意之依據。

⑹時至今日，被告仍無法證明原告有聯合行為之合意，被告所稱之系爭微信群組，實僅屬業界日常交流平臺，其功能僅在於傳遞會議通知、工地排程及市場動態等一般性資訊，絕非被告所臆測之價格協調或共同行為管道，系爭微信群組僅為一般日常交流，被告稱群組有敏感資訊之對話，並非事實。再觀被告所提出之群組對話紀錄，僅為片段截圖，既欠缺完整脈絡，亦未能顯示任何協調價格或限制交易之內容。其對話內容顯係一般業務人員例行性之資訊交換或心得分享，性質上屬正常商務往來，難以據以推論存在所謂「聯合行為之合意」。進一步觀察，原告各公司之實際報價，皆係依其個別成本結構、工程條件及與業主洽商結果所決定，並未受群組訊息之影響。況武雄公司早於109年間即已退出該群組，足以否定被告所謂「長期透過群組鞏固聯合行為」之臆測。是以，系爭微信群組之對話內容，至多僅能反映業界例行之資訊交流與同業互動，與聯合行為之構成要件全然無涉。被告僅憑零碎截圖與片面推論，即遽行裁罰，顯然欠缺正當性與舉證基礎，難以成立。

3. 原告皓勝公司之本業為經營生產、供應CLSM，與本件其他受處分人所生產之預拌混凝土，不具供給上之替代性，不具競爭關係，故非本件聯合行為主體，並無法參與本次聯合行為，亦無參與之必要，被告將其列為裁罰對象，顯有誤解；原告之市場占有率應扣除原告皓勝公司，方屬妥適：

⑴原告皓勝公司係受桃園市政府環保局許可之再生粒料供應廠商，可知其所提供之產品，並非一般預拌混凝土，且其所供應之CLSM與一般預拌混凝土，功能、特性、用途亦有別，並不具有供給上之替代性，產品市場即屬不同，應不可認與其他本件受處分人同為行為主體。

⑵被告稱依原告皓勝公司於本案調查期間提出之預拌混凝土調漲通知及勝發材料股份有限公司（皓勝公司之關係企業，負責處理皓勝公司之CLSM及一般預拌混凝土產品出貨事宜，下稱勝發公司）出貨統計表，可知原告皓勝公司亦有供應一般預拌混凝土產品及調漲價格之情形。惟依桃園市公共工程使用再生粒料及再生綠建材標章作業原則，原告皓勝公司「不得」兼營生產預拌混凝土，故其並未生產預拌混凝土，提供客戶之預拌混凝土產品，皆向其他預拌混凝土廠商接洽、並由其他預拌混凝土廠商供應。而調查中所提供之漲價通知，係為告知客戶，預拌混凝土廠商欲調漲價格，顯見被告並未查明原告皓勝公司是否確實有生產混凝土，僅憑調查時原告皓勝公司所提供之出貨統計表，據以說明原告皓勝公司有生產預拌混凝土，無疑為先射箭再畫靶，更彰顯被告之調查過程草率，亦與事實顯不相合。

⑶原告皓勝公司生產之CLSM與本件其他受處分人所生產之預拌混凝土，本質上確有不同，原告皓勝公司本身僅有生產CLSM而無生產預拌混凝土，既然被告於本件裁罰案裁罰客體為預拌混凝土而非CLSM，而CLSM與預拌混凝土二者為獨立之產品、之間不具供給上之替代性、不具競爭關係，故原告皓勝公司並非本件聯合行為主體，原處分認定顯有違誤。原告皓勝公司既非供應預拌混凝土業者，是原告之市場占有率應扣除原告皓勝公司，方屬妥適，此為原處分所未察。

4.原告之市場占有率低，憑其之力不足影響市場：

⑴關於原告慶皇公司部分：被告所稱「原告慶皇公司108、109及110年於桃園地區之營業額約為3.82至5.99億元，於桃園地區之混凝土市場之市場占有率約為1.44％至1.77％」，顯然忽略鄰近之新北市部分區域及新竹市，皆屬營業範圍，故市場占有率僅考量桃園地區之市場占有率，並非真實之市場占有率數據。

⑵關於原告皓勝公司部分：因原告皓勝公司為有跨區經營，故被告營業額部分統計有誤，且因無法確認桃園地區之全體預拌混凝土工廠之營業額為何，故無法計算市場占有率。

⑶關於原告康地公司部分：被告所稱「原告康地公司108、109及110年於桃園地區之營業額約為2.26至3.08億元，於桃園地區之混凝土市場之市場占有率約為0.64％至0.91％」。然因原告康地公司之廠址位於桃園、新竹交界處，且部分客戶之案場位於新竹縣之山區，顯見被告忽略鄰近之新竹縣，亦屬原告康地公司營業範圍，故市場占有率僅考量桃園地區之市場占有率，並非真實之市場占有率數據。

⑷關於原告徐田公司部分：被告所稱「原告徐田公司之營業額約為1.42至2.12億元，市場占有率約為0.21％至0.56％」。惟原告徐田公司之營業額部分應為1.39至2.12億元，故被告營業額部分統計有誤，且因無法確認桃園地區之全體預拌混凝土工廠之營業額為何，故無法計算市場占有率。

⑸退步言，縱然原告有聯合行為之合意，原告之市場占有率小，並不足以撼動營業範圍之預拌混凝土市場。況被告於原處分稱「18家被處分人107年至110年於桃園市預拌混凝土市場之占有率各年合計為4成，所生之限制競爭之效果，顯足以影響桃園市預拌混凝土市場競爭」，顯然忽略，仍有6成之市占率非屬原告及其他本件受處分人，為預拌混凝土同業，若爾，縱然原告有何其所述情節，但仍

對市場未有影響，顯見被告並未考量原告之真實市場占有率是否足以影響市場，亦未全盤衡量整體市場狀況，原告並無可能影響市場供貨情況。

5.被告之裁罰顯有裁量不足之處，原處分應予撤銷：

被告於裁罰之裁量時，通篇未審酌原告是否確實有進行聯合行為，亦未考量原告參與聯合行為之次數及是否為聯合行為之主謀。況被告對於原告參與之動機、參與之工程案件數、公司營業額及公司經營狀況等應斟酌情況，亦未予斟酌，抑或僅以空泛描述據以認定原告有聯合行為，有違最高行政法院96年度判字第1617號判決意旨。被告僅以檢舉人及受處分人中之慶龍公司陳述人之供述作為證據，據以對全體受處分人進行裁罰，未考量其餘包含原告在內之受處分人之有利供述，據以對全體受處分人進行裁罰，違反有利不利應一併注意原則，亦有裁量疏漏之處。此外，原告皓勝公司之產品，與本次聯合行為所調查之產品對象不同，被告竟逕自將其計入市場占有率，已有裁量逾越。綜上，原告認為被告之裁罰顯有不足之處，原處分應予撤銷。

㈡聲明：原處分關於原告部分撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠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：

⑴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。

⑵有關本案聯合行為之事實，經慶龍公司、原告慶皇公司、原告皓勝公司、原告康地公司及原告徐田公司等5家被處

分人於本案調查期間均坦承不諱：

①透過聚會協調分配供料案件：本案聯合行為之主體共18家公司之被處分人，自107年11月起，15家公司之被處分人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被處分人之預拌廠輪流召開，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家公司之被處分人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，各被處分人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被處分人確認，並無簽名、會議紀錄及開會報到等書面資料。108年1月起，各被處分人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，以供與會之各被處分人自行抄錄其他業者之出貨數量。

②系爭微信群組交換交易資訊：15家公司之被處分人並建立系爭微信群組，透過群組溝通並交換相關交易資訊。群組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家公司之被處分人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家公司之被處分人開始參與分配規費，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家公司之被處分人復組成市調小組，輪流指派代表至彼此之營業處所查核各被處分人之實際生產數量及價格，以確認各被處分人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，除原告皓勝公司外之14家公司之被處分人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，以監控各被處分人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家公司之被處分人進行協調；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家公司之被處分人能夠支持（如配合提高報價）；會展案（按：即桃園會展中心工程案）及機場案（按：即臺灣桃園國際機場第三航站區主體航廈土建工程）均為3大廠曾與15家公司之被處分人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：

⑴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家公司之被處分人之人員多人進出公會之情形，原告慶皇公司相關人員、原告皓勝公司業務經理、原告康地公司業務經理及原告徐田公司總經理亦曾出席聚會。

⑵15家公司之被處分人組成系爭微信群組，並於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：

①108年6月28日，信一公司在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，經原告康地公司回應渠已簽約後，信一公司復向原告康地公司確認應以何等數額進行報價。

②108年9月11日，祥鑫公司在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。

③108年9月16日，新三亞公司及良邦公司在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，並獲永炬公司、原告慶皇公司及武雄公司回覆表示同意。

④108年10月28日，信一公司在群組內詢問營造業者「正益」於○○路0段00號旁之供料案件應如何辦理，並獲慶隆公司回覆前開案件由其承作，請信一公司「高抬貴手」。

⑶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進行調查，展通公司表示，15家公司除原告皓勝公司外之14家公司之被處分人確實自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。

⑷綜上，有關原告及其他被處分人透過聚會協調分配桃園市供料案件一節，有本案其他被處分人之陳述紀錄、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，又原告亦不否認確實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。

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：

⑴因公平法第14條第1項「足以影響市場供需功能」乃一不確定法律概念，故被告綜合參酌現今社經環境、多年來執法經驗及國外相關見解，就事業之聯合行為是否足以影響市場供需功能一節，參考國外競爭法之「可察覺性理論」，兼採「量的標準」與「質的標準」之判斷基準。所謂「量的標準」，係指倘參與聯合行為事業之合計市場占有率超過10%者，則認為該聯合行為有可察覺之限制競爭效果，而足以影響市場供需功能；所謂「質的標準」，則指倘聯合行為之內容係限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區等，因屬對於核心競爭參數之限制，本質上對於市場競爭具有高度之危害性（即「惡性卡特爾」，hard-core cartel），故不問違法事業之市場占有率高低，均認該聯合行為足以影響市場供需功能。被告並於105年3月1日頒布公法字第10515600941號解釋令（下稱系爭函釋）：「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。」明文揭示前述判斷基準。

⑵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。

⑶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。

⑷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：

⑴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，違法後悛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，經被告委員會議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原處分中。

⑵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；原告等4家事業自107年11月起參與聯合行為；原告慶皇公司108年、109年及110年營業額約3.82至5.99億元，於桃園市預拌混凝土市場之占有率約1.44%至1.77%；原告皓勝公司營業額約3.56至4.27億元，占有率約1.02%至1.39%；原告康地公司營業額約2.26至3.08億元，占有率約0.64%至0.91%；原告徐田公司營業額約1.42至2.12億元，占有率約0.51%至0.56%；完全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，令渠等應自處分書送達之次日起立即停止本案違法行為，並分處渠等50至80萬元之罰鍰，確屬合法且妥適。又相較於本案其他被處分人，原告等4家事業之罰鍰數額顯然偏低，足見被告裁處罰鍰時，

確已充分審酌原告等4家事業之相關情狀，並無裁量不當等情。

5.原處分卷內所附原告及其他被處分人陳述紀錄之記載，確與渠等之實際陳述內容相符，足以作為認定本案聯合行為之證據：

⑴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。

⑵原告等4家公司於本案調查期間之陳述紀錄，亦均經渠等委任之陳述人檢視內容後簽名確認在案，足見前開陳述紀錄確屬渠等出於自由意志下所為之陳述，所述內容亦係渠等之真意，足堪採信。因公平法施行迄今已逾30年，事業對於聯合行為相關規範多有瞭解，故於調查過程中，受調查事業或因心生警戒而對於關鍵性問題多所閃避、不正面回應，或夾雜過多與案情不相關之敘述，倘逐字逐句記載，不但過於冗長，亦可能使案情失焦。因此，被告製作陳述紀錄時，係聚焦於構成要件事實，將陳述人之陳述內容整理後作成紀錄，另並採取前述請陳述人閱覽、檢視陳述紀錄內容後簽名之配套作法，以確保陳述紀錄所記載者均符合陳述人之真意，且未有遺漏。

⑶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；又於原告慶皇公司、原告皓勝公司、原告康地公司及慶龍公司之陳述人（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、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。

⑷原告及其他被處分人係自107年11月起進行本案聯合行為，且聯合行為之運作頻繁（如每週二聚會協調分配供料案件、系爭微信群組交換交易資訊、組成市調小組相互查核產量等），並持續實施相當期間（被告於109年9月8日、9月29日及10月20日尚拍攝獲得渠等聚會之照片），復於109年末陸續洽請廠商安裝監視攝影機；而原告等4家公司之陳述人陳述意見日期為110年1至3月，與前述時間點相距不遠，則在本案聯合行為例行性、頻繁、持續運作相當期間，且運作結果對於渠等營收影響極大之情形下，渠等斷無「忘記」聯合行為核心事實之可能性。

⑸原告雖稱陳述紀錄有「每立方米30元之規費非事實」與「漏未記載安裝監視攝影機之目的在落實一例一休政策」等錯漏之處。惟有關桃園市15家公司之被處分人是否每月按出貨數量繳納及分配規費，以及是否安裝監視攝影機監控出貨情形等節，原告等4家公司之陳述人於陳述意見時均表示確有此事，僅針對細節部分各有不同之說法及主張；被告製作陳述紀錄時，亦將前述業者之個別主張如實記載，故最終之陳述紀錄內容乃呈現大同小異之情形。且

經比對陳述紀錄中關於規費及監視攝影機部分之記載內容，亦可發現被告對於個別業者陳述內容之差異處亦如實記載，並未因該部分陳述內容可能屬於對原告有利之事實而予遺漏（如原告皓勝公司主張其未安裝監視攝影機、原告徐田公司主張其未繳納及分配規費等）。遑論被告製作陳述紀錄時，均提供原告閱覽內容並簽名確認在案，倘原告認為陳述紀錄之記載內容有所錯漏，大可當場要求被告增刪修正，或於嗣後另提出資料補充或更正之。原告卻遲至本案進入訴訟程序後始主張陳述紀錄內容與事實不符，顯係混淆視聽之詞，殊難採信。

⑹原告慶皇公司陳述人呂員1及慶龍公司陳述人王員均承認被告製作陳述紀錄時曾提供渠等閱覽內容並簽名，故陳述紀錄記載內容自屬可採；而呂員1與本案具高度利害關係，其於準備程序所述內容復多有矛盾且不合常理之處，殊難採信。且原告慶皇公司設立迄今已20餘年、年營業額達數億元，其人員呂○○（姓名詳卷，下稱呂員2）代表原告慶皇公司參與系爭微信群組及市調小組，公司業務運作及社會經驗均相當充足，依一般常理，渠等面對政府機關之調查行為時理應謹慎應對，斷無可能在未仔細檢視陳述紀錄內容之情形下即輕率簽名。尤有甚者，呂員1倘對於陳述紀錄之製作過程有所疑問、甚或認為被告人員涉有不當取供等情，嗣後亦得向被告反映或另提出資料補充或更正之，惟其實際上亦未採取相關行動，足見陳述紀錄之記載確與其所述內容相符，其於本院準備程序所言，乃避重就輕之詞，核無可採。

6. 因本案屬重大違法案件，並涉有聯合行為之參與事業申請免除或減輕罰鍰與檢舉人檢舉違法聯合行為等情，被告依法對於寬恕政策申請人或聯合行為檢舉人之身分資料應負保密義務，倘提供被處分人於調查期間陳述意見過程之錄音（影）資料（下稱系爭資料），可能洩漏該寬恕政策申請人或聯合行為檢舉人之身分，或得透過交叉比對方式而窺見、察知該

等人員之身分，不但不符身分保密規定，亦嚴重影響未來事業申請寬恕政策或第三人檢舉違法聯合行為之意願。況系爭資料所欲證明之待證事實，與各被處分人之陳述紀錄完全重疊，陳述紀錄所載內容已足以作為本案處分事實之證據資料。故基於公平法第47條之1第1項規定、以及被告依前開法律授權，訂定檢舉違法聯合行為獎金發放辦法，依該辦法第10條規定及立法目的，為貫徹寬恕政策申請人與聯合行為檢舉人之身分保密之宗旨，實不宜提供系爭資料。

7. 原告雖稱原告及其他被處分人聚會係為了參與授課，惟授課資料呈現之時間、地點、出席業者及出席人員與本案聯合行為事實全然無關：

⑴依財團法人臺灣營建研究院（下稱營建研究院）於訴訟期間提出之資料，桃市公會於109年1月至12月間共委託該院辦理4次課程，授課日期分別為109年2月15日、2月22日、3月7日及3月14日（均為週六）；3月14日之授課地點為該研究院院址（新北市新店區），其他3次之授課地點則不明；出席業者包括本案18家公司之被處分人中之11家及訴外人偉盛工業股份有限公司，至於亞東、國產、信一、國順、慶龍、原告慶皇及原告徐田等7家公司之被處分人則未參與課程；出席人員之職稱多為品管、工程師及操作員。另一方面，依原告及其他被處分人於本案調查期間之陳述內容，各被處分人參與聚會者分別為臺泥、國產、亞東、永炬、武雄、國普、良邦、信一、新三亞、慶隆、大園、祥鑫、國順、慶龍、原告慶皇、原告皓勝、原告康地、原告徐田等公司人員。惟倘將前開名單與營建研究院提供之學員名單進行比對，可發現「參與本案聯合行為聚會協調之人員」與「出席營建研究院授課之人員」截然不同（僅1人重疊）。

⑵綜上可知，營建研究院之授課與本案聯合行為事實所涉之時間、地點、出席業者及出席人員全然不同，且原告及其他被處分人之人員曾於109年9月8日、9月29日及10月20日

進出桃市公會，惟該3日並無營建研究院之授課資料，足證營建研究院之授課與本案聯合行為事實全然無關。原告稱渠等聚會之目的在參與營建研究院之授課，顯非事實，全無可採。

8.原告又稱安裝監視攝影機之時間與本案聯合行為持續期間不符，且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：

依原處分之認定，原告及其他被處分人係自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，迄110年初仍在持續中；而參照其他被處分人陳述人及展通公司陳員之陳述內容，展通公司為渠等安裝監視攝影機之時間約為109年11月（展通公司陳員於114年3月25日本院準備程序則表示安裝時間約為109年年中），亦在聯合行為持續期間內。再者，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。況前開安裝監視攝影機之作法不但為含原告慶皇、原告康地及原告徐田等3家公司在內之14家桃園市預拌混凝土業者一律採行，所拍攝之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，故前述安設監視攝影機之作法確屬本案聯合行為監督及鞏固機制之一環，原告所稱容無可採。

9.原告皓勝公司另稱其係CLSM之生產業者，無參與本案聯合行為之必要，故非本案之行為主體，亦不足採：

⑴CLSM為控制性低強度回填材料（Controlled Low Strength Material）之簡稱，主要用途係作為公共工程地下管路之回填材料。CLSM與其他各類磅數之預拌混凝土產品均係由水泥、卜作嵐摻料、粒料及水等依比例拌和而成，僅摻配成分及摻配比例有所差異；兩者之生產設備亦相同，業

者僅需調整配比後即可改生產CLSM或預拌混凝土。故依原告皓勝公司自身之認知，渠跟桃園市其他預拌混凝土業者亦屬同業；其他桃園市預拌混凝土業者亦認原告皓勝公司為預拌混凝土同業，僅原告皓勝公司之產品以CLSM為主。

⑵原告皓勝公司之陳述人於本案調查期間自承內容，所提出之預拌混凝土產品調漲通知及勝發公司出貨統計表可知，原告皓勝公司亦有供應一般預拌混凝土產品及調漲價格之情形。另本案其他被處分人如永炬、武雄、國普、良邦、慶隆、大園、國順、原告慶皇等公司亦有生產出貨CLSM之情形。

⑶是以，有關本案所涉桃園市預拌混凝土業者透過聚會合意協調分配桃園市預拌混凝土供料案件等聯合行為事實，原告皓勝公司均有高度參與，並就相關事實坦承不諱；原告皓勝公司之陳述人並自承，因部分預拌混凝土供料案件可能需要CLSM之供料，故原告皓勝公司亦參與協調分配聚會，並於會中提供CLSM之價量資料，以利其他桃園市預拌混凝土業者協調分配供料案件，並評估是否自行供應CLSM；又原告皓勝公司於107年及108年間透過聚會協調分配而取得至少9件之桃園地區供料案件，故原告皓勝公司確屬本案聯合行為之行為主體，原處分予以裁處並無違誤。

10.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。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要欄之事實，有原告公司基本資料（本院卷1第7-14頁）及原處分（本院卷1第81-101頁）在卷可稽，堪可認定。

㈡應適用之法令及說明：

1. 按公平法第14條規定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。（第2項）前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。（第3項）聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、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推定之。」第15條第1項規定：「事業不得為聯合行為。」第40條第1項規定：「主管機關對於違反第9條、第15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰；……。」可知，在同一產銷階段之有競爭關係事業間，如以合意共同決定商品或服務價格、或限制數量、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為，足以影響市場供需功能者，即違反公平法聯合行為之禁制規定。而事業有無聯合行為之「合意」，係採實質認定之方式，除契約、協議外，尚包括因意思聯絡而事實上足以導致一致性行為（或稱暗默勾結行為）之「其他方式之合意」，此徵諸公平法第14條第2項就同條第1項所稱「其他方式之合意」，明文揭示契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者均屬之，即足明瞭。是以，倘兩個或兩個以上之事業，在明知且有意識之情況下，透過各種訊息互通或聯繫方式交換與競爭有關之成本、生產、行銷、服務等敏感之市場資訊，而得充足掌握競爭者經營上重要資訊，而有限制競爭之相互約束事業活動之行為，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合意一定價格、數量、比例始構成聯合行為。至於事業之聯合行為是否足以影響市場功能，係以事業合意之共同行為，

客觀上會發生影響市場功能之限制競爭效果之危險者，即屬之，不以實際上發生限制競爭效果為必要，亦與事業是否因此獲得實際利益無涉。

2. 關於「足以影響市場功能」此要件之判斷，外國立法例或競爭法理論容有不同，惟於具體個案之認定，不外乎採取市場占有率之「量的標準」，以及限制競爭手段對競爭秩序妨礙程度之「質的標準」，亦即，倘參與聯合行為事業之市場占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影響市場功能（此即「量的標準」或稱「微量原則」）；惟若聯合行為內容涉及約定價格，區分市場、減少產能、限制交易對象或聯合漲價等「核心卡特爾」(hard-core cartel)，因該等行為本質上對市場競爭具有高度危害性，則不論市場占有率如何，即可視為足以影響市場功能（此即「質的標準」）。而因社會及經濟之變化演進，各式經濟活動及事業間合作態樣亦隨之日新月異，勢難針對各類行為態樣一一規範，故公平法第14條規定，同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影響市場供需功能」，立法者係將此一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背景、市場情況、產業特性及個案實際情形等而為解釋適用。依此，被告行使法律賦予之職權，經綜合參酌現今社經環境、多年執行公平法之經驗及國外相關見解，就事業之聯合行為是否「足以影響市場供需功能」，兼採「量的標準」與「質的標準」之判斷標準，倘參與聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原則上推定其不足以影響市場供需功能；但事業聯合行為之內容，若涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區等核心競爭參數之限制者，無論違法事業之市場占有率高低，均認該等聯合行為足以影響市場供需功能。嗣並以系爭函釋核釋：「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）。

㈢本件界定之產品市場及地理市場：

1. 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，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。

2.至觀之代理原告皓勝公司到被告處陳述意見之陳述人即該公司業務經理張○○（下稱張員）業已陳述略以：勝發公司是本公司的關係企業，是由本公司總經理轉投資之事業，本公司與勝發公司的合作模式，因為本公司擁有廢棄物再利用之許可執照，所以有關預拌混凝土及CLSM的接單、協商議價等事宜，皆由本公司負責，簽約大部分也是本公司，少數客戶同意後則由勝發公司簽約。由勝發公司的出貨統計表即可知本公司的整體出貨情形，即本公司出貨數量及銷售金額。本公司每月CLSM營業範圍主要以桃園市為主，桃園市營業額占約95％。本公司的客戶不僅需CLSM，也有需要其他磅數（如3,000磅等）預拌混凝土，所以本公司會向同業調料供應客戶。本公司預拌混凝土銷售（調料）部分，3,000磅（210）的占一般預拌混凝土超過70％等語明確（原處分甲20-1卷第1-3頁），準此可知，即令原告皓勝公司所稱其公司本業為經營生產、供應CLSM等情非虛，然其公司實際上仍係負責含關係企業勝發公司在內之相關桃園市從事買賣供應預拌混凝土情形，則此情自應為如前述界定本件預拌混凝土之產品市場及地理市場等意涵所包括，並不因原告皓勝公司本業為經營生產、供應CLSM而受影響，是原告執前揭主張要旨3.各點所認，並不足採。

㈣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.原告均有加入桃市公會，而其等公司相關人員均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，業據原告於書狀主張中所自承在卷（本院卷1第19-20頁，本院卷2第368、391-392頁），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）：

⑴108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。

⑵108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。

⑶108年5月21日及22日，祥鑫公司人員在該群組內表示，龍星活動中心，2000米，展鴻clsm950，良邦公司人員嗣後表示因祥鑫公司蕭員不來開會，展鴻前2星期其已簽好clsm1000元，拜託。

⑷108年5月22日，慶隆公司人員在該群組內表示，秉陽營造，黃墘溪上游水質改善計畫中壢區，有同業有意願嗎？偉邦營造，中壢國小停車場興建工程有意願有誰？國順公司預計報價中。

⑸108年6月28日，信一公司人員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家，並陳稱其公司報價係140約200米，280約1500米，嗣有人員回稱康地已簽約，信一公司人員再詢問280報2300可否，嗣有人員回應可以、謝謝，信一公司人員再回應馬上辦理。

⑹108年9月11日，祥鑫公司人員在該群組內表示，宜宸建設，埔心工地1000米，其公司報價245__2350，並請各家廠商各自考量成本，其後即有慶隆公司人員回應表示

「拱」及良邦公司蕭員回應表示「只要你出聲、兄弟能挺的、一定挺！跟各家成本沒關係！加油！」。

⑺108年9月25日，祥鑫公司人員在該群組內表示，在八德某街某號對面地坪，其廠已在進行周邊工程，豐立富營造，請配合，永炬公司人員即回應我們報2150、會裡有提，原告慶皇公司呂員2補充回應稱永炬公司人員說的是豐立富，永炬公司人員即回稱對，永炬公司另一人員亦回稱對，慶隆公司人員再表示本廠對外210售價均為2100起，請祥鑫公司人員再掌握一下1950地坪的是誰，祥鑫公司人員回應表示收到，再注意，永炬公司人員亦回應表示豐立富4月就提了。

⑻108年10月23日，永炬公司人員在群組內表示，麻煩各位同業若有收到潤弘工程，中壢1號宅的詢價電話及報價單，請先知會慶隆公司、良邦公司、永炬公司後，再來進行，原告慶皇公司呂員2即以貼圖回應表示OK，慶隆公司人員亦回應表示麻煩各位了。

⑼108年10月28日，信一公司人員在群組內表示，正益來電，經拜訪在○○路0段00號旁、新建加油站，印象中有先進提過、因其資訊較慢，請問該如何處理？慶隆公司人員即回應表示，這案是伊的，麻煩高抬貴手。

⑽108年11月22日，良邦公司人員在群組內表示，下星期二討論一下，砂石確定1米50元左右飛灰給漲，量用分配的，爐石、水泥皆會微上漲，請先進同業先了解一下，伊預估每米100元。永炬公司人員即回應表示其支持，原告慶皇公司呂員2亦回應表示支持反應成本。

⑾109年1月13日，永炬公司人員在群組內表示，嘉崴約今天下午4點議價，請其他同業趕快聯絡，我們單價不動。

2. 依前述系爭微信群組對話內容，並佐以代理祥鑫公司到被告處陳述意見之陳述人李○○（姓名詳卷，下稱李員）於到會後就被告所提示系爭微信群組對話截圖後，業已陳明：微信通信群組祥鑫公司的代表是伊本人，伊也有參與討論，群組

內有提到相關案場細節、個別案場的報價；伊發言中，就上溢營造、宜宸建設及展鴻等案，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1,950元，而志廣路靠近慶隆公司，所以伊就問慶隆公司人員是否該公司報價1,950元，慶隆公司人員為了自清，就回應該公司都是2,100元。（問：貴公司向同業透露自己的報價，不怕同業低價搶客戶嗎？）這是本行的悲哀，因為生意難做，伊是希望同業不要搶其公司的客戶，就算要搶，單價也不要太誇張等語明確（原處分甲20-1卷第396、458頁），衡以祥鑫公司李員與其他公司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形，於前開陳述時自無偏頗而刻意構陷其他公司之理！是其前開陳述，當較其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所陳，或有刻意閃避而避重就輕所陳，顯較為可採，遑論亦有加入系爭微信群組且代理信一公司到被告處陳述意見之該公司南崁廠業務課長（姓名詳卷）就此亦陳述：被告所提示附件3之系爭微信群組資料均屬真實等語（原處分甲20-1卷第518頁）。準此，應可認前述系爭微信群組對話內容確實真正存在，而無刻意捏造虛假，否則信一公司陳述人即不可能予以承認屬實，以及祥鑫公司李員亦無可能如此明確回應，且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認、或質疑擷取片斷不實、或謂不清楚、或稱時間太久已忘記、或謂他人陳述與己公司無涉云云，而原告固亦執前揭主張要旨2.⑹而稱：系爭微信群組，實僅屬業界日常交流平臺，其功能僅在於傳遞會議通知、工地排程及市場動態等一般性資訊，絕非被告所臆測之價格協調或共同行為管道，系爭微信群組僅為一般日常交流，被告稱群組有敏感資訊之對話，並非事實。再觀被告所提出之群組對話紀錄，僅為片段截圖，既欠缺完整脈絡，亦未能顯示任何協調價格或限制交易之內容。其對話內容顯

係一般業務人員例行性之資訊交換或心得分享，性質上屬正常商務往來，難以據以推論存在所謂「聯合行為之合意」。進一步觀察，原告各公司之實際報價，皆係依其個別成本結構、工程條件及與業主洽商結果所決定，並未受群組訊息之影響。況原告武雄公司早於109年間即已退出該群組，足以否定被告所謂「長期透過群組鞏固聯合行為」之臆測。系爭微信群組之對話內容，至多僅能反映業界例行之資訊交流與同業互動，與聯合行為之構成要件全然無涉云云，然此經核均無非係避重就輕、推諉卸責之詞，皆無足採。綜上，已可認前述系爭微信群組對話內容實涉及供料案件之案場名稱、報價、同業互相詢價、取得案件意願等競爭敏感資訊，並不因在該群組中另有其他公司人員所稱分享不良客戶訊息、了解客戶信用狀況、提醒同業注意等非競爭敏感資訊對話在內而有影響，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雖有未對以上系爭微信群組對話內容表示意見、詢問或回應，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而事實上足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。至縱如原告所稱原告武雄公司於109年間已退出該群組等情非虛，然此亦無礙於原告武雄公司人員於參與系爭微信群組期間仍已合致於因默示意思聯絡而事實上足以導致一致性行為之情形。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。是原告執前主張要旨1.、2.⑴、⑹各情所認，核屬規避卸責及一己之歧異見解，皆無足採。

3. 是依前述系爭微信群組對話截圖及祥鑫公司李員及信一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。至有關原告慶皇、皓勝、康地及徐田等公司，以及慶龍與國順等公司之陳述人陳述是否採認，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要件，爰無再予一一論述之必要。是原告執前揭主張要旨2.⑵至⑸各情所認，均不足採。

㈤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罰構成要件：

依首揭最高行政法院判決見解及系爭函釋，公平法第14條規定之同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影響市場供需功能」，係採取「量的標準」與「質的標準」為綜合判斷，如聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原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涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區等核心競爭參數之限制者，無論合計市場占有率高低，即可認為該等聯合行為足以影響市場供需功能。準此，依前開所述，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定價格、限制交易對象等核心競爭參數之限制，本質上對市場競爭具有高度危害，是依上述「質的標準」，即可認為足以影響桃園市預拌混凝土市場供需功能，已無庸再依「量的標準」論及其等合計市場占有率高低為何，從而，可認原告已該當於公平法第14條所稱足以影響市場供需功能之處罰構成要件。是原告執前揭主張要旨4.各點所認，亦無可採。

㈥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故意，亦有過失：

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，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，又原告慶皇公司係於87年9月5日核准設立登記，所營事業包含預拌混凝土製造、水泥製造、水泥及混凝土製品製造、水泥、石灰其製品批發、建材零售等業務，有原告慶皇公司基本資料（本院卷1第7-8頁）在卷可參；原告皓勝公司係於98年12月17日核准設立登記，所營事業包含預拌混凝土製造、水泥製造、水泥及混凝土製品製造、除許可業務外得經營法令非禁止或限制之業務等業務，有原告皓勝公司基本資料（本院卷1第11-12頁）在卷可憑；原告康地公司係於

89年7月12日核准設立登記，所營事業包含預拌混凝土製造、預拌混凝土壓送工程、水泥及混凝土製品製造等業務，有原告康地公司基本資料（本院卷1第13-14頁）在卷足憑；原告徐田公司係於83年2月1日核准設立登記，所營事業包含預拌混凝土製造、除許可業務外得經營法令非禁止或限制之業務等業務，有原告徐田公司基本資料（本院卷1第9-10頁）在卷足參，可認原告均對於此等事業之經營甚久，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，而原告均經營此等事業既與以上課題緊密相關，且均經營甚久，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。

㈦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，命原告各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，命原告各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其等並無違反聯合行為云云，自無可採。

㈧被告作成原處分關於裁處原告慶皇公司80萬元罰鍰、原告皓勝公司50萬元罰鍰、原告康地公司50萬元罰鍰及原告徐田公司50萬元罰鍰之部分，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法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配合調查等態度。」

2. 查被告作成原處分，其主文第3項處原告慶皇公司80萬元罰鍰、原告皓勝公司50萬元罰鍰、原告康地公司50萬元罰鍰及原告徐田公司50萬元罰鍰等金額，理由係以：「經審酌被處分人等違法行為之動機及目的在於避免競爭及藉以拉抬預拌混凝土價格，對於相關市場供需功能影響甚鉅；……；並考量各被處分人配合調查態度等其他公平交易法施行細則第36條所列之考量事項，爰依公平交易法第40條第1項前段規定處分如主文。」等語（本院卷1第100頁），可知原處分關於裁處原告慶皇公司80萬元、原告皓勝公司50萬元、原告康地公司50萬元及原告徐田公司50萬元之罰鍰金額部分，僅有單純例稿式地引用公平法施行細則第36條第7款「配合調查態度」及其他同條所列之考量事項，並沒有附加任何個案涵攝之理由與證據，縱使依據原處分中之調查過程、調查所得結果與理由中所述（本院卷1第85-99頁），也只能知道被告僅

有判斷原告完全坦承之情形，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何評價含原告在內之15家之間之違法行為的差異。是以，由原處分之記載，不只完全不知道原告慶皇公司受到80萬元、原告皓勝公司受到50萬元、原告康地公司受到50萬元及原告徐田公司受到50萬元等罰鍰金額之詳細理由，也完全不知道相較於其他11家公司之罰鍰，原告是否受到過重而違反比例原則之處罰。是被告執前揭答辯要旨4.⑴所認，並不足採。

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.⑵所認：係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；原告等4家事業自107年11月起參與聯合行為；原告慶皇公司108年、109年及110年營業額約3.82至5.99億元，於桃園市預拌混凝土市場之占有率約1.44％至1.77％；原告皓勝公司營業額約3.56至4.27億元，占有率約1.02％至1.39％；原告康地公司營業額約2.26至3.08億元，占有率約0.64％至0.91％；原告徐田公司營業額約1.42至2.12億元，占有率約0.51％至0.56％；完全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，僅考量原告各自所受裁罰金額比較之情形，仍未能說明原告所受裁罰金額，與其他11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、第414號、第401號各為判決，見本院卷2第245-357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7之108年至110年桃園市預拌混凝土營業額資料表，下稱3年度營業額計算表），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家公司之受處分人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，原告慶皇公司於此3年度在桃

園市預拌混凝土市場之占有率各年約1.49%、1.77%、1.44%；原告皓勝公司於此3年度在桃園市預拌混凝土市場之占有率各年約1.39%、1.26%、1.02%；原告康地公司於此3年度在桃園市預拌混凝土市場之占有率各年約0.88%、0.91%、0.64%；原告徐田公司於此3年度在桃園市預拌混凝土市場之占有率各年約0.56%、0.51%、0.51%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慶皇公司80萬元、原告皓勝公司50萬元、原告康地公司50萬元及原告徐田公司50萬元等罰鍰金額之部分，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。

㈨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，命原告各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慶皇公司80萬元、原告皓勝公司50萬元、原告康地公司50萬元及原告徐田公司50萬元等罰鍰金額之部分，尚有違法，則原告就此部分訴請撤銷，為有理由，應予准許。

㈩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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明	

文書影本及委任書。

中　華　民　國　115　年　1　月　12　日

書記官　張正清