臺北高等行政法院判決

107年度訴更一字第41號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年2月13日辯

原　　告	長榮國際儲運股份有限公司	
代　表　人	陳義忠（董事長）	
訴訟代理人	吳毓文	律師
	包國祥	律師
複　代理人	王　瑄	律師
被　　告	公平交易委員會	
代　表　人	黃美瑛（主任委員）	
訴訟代理人	郭安琪	
	沈立委	
	林馨文	

上列當事人間公平交易法事件，原告不服被告中華民國105年4月22日公處字第105034號處分書，提起行政訴訟，經最高行政法院發回本院更審，本院判決如下：

主　文

原處分關於原告部分撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、事實概要：

原告與如附表除編號1（為原告自身）所示之貨櫃儲運業者（下稱貨櫃業者，總稱為原告等21業者）共同決定，自民國103年7月間聯合恢復收取3噸以下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費，每計費噸新臺幣（下同）55元（下稱CFS出口機械使用費，其中就3噸以下部分稱系爭費用），並請中華民國貨櫃儲運事業協會（下稱貨櫃儲運協會）以103年4月30日（

103)櫃協宇字第029號函（下稱103年4月30日函）檢附所屬貨櫃場會員將於103年7月恢復收取系爭費用之函文或公告，通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口、汽車貨櫃貨運等相關公（協）會。被告接獲檢舉後調查，據以認定原告等21業者共同決定自103年7月間聯合恢復收取系爭費用，為相互約束事業活動之行為，足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平交易法（下稱公平法）第15條第1項規定，以原處分命原告等21業者自處分書送達之次日起，應立即停止共同決定收取系爭費用之違法行為，並裁罰原告1,725萬元。原告不服，提起行政訴訟，經本院以105年度訴字第906號判決（下稱原判決）駁回原告之訴，原告不服，提起上訴，案經最高行政法院以107年度判字第186號判決將原判決廢棄，發回本院更為審理。

貳、本件原告主張：

一、聲明：原處分關於原告部分撤銷。

二、陳述：

（一）交通部前於83年7 月13日即核定CFS 出口機械使用費之彈性費率表，並作成系爭費用收取之處分，惟因早期政府鼓勵出口、促進產業升級之政策而補助貨櫃場，為配合政府政策，當時貨櫃場只針對進口收費，並沒有對於出口依照已核定費率表收取系爭費用。期間歷經多次協商，航港局乃於103 年10月1 日發函原告，同意備查原告之營業費率表；並於同年11月18日發函貨櫃儲運協會，再次確認裝拆櫃費不屬於裝卸搬運使用機械費，且交通部83年即核定營運費率表中的系爭費用，貨櫃業者經報請航港局備查後即可收費。然被告於作成原處分前，竟未協同航港局確認其執法意見，錯誤臆測主管機關執法立場。準此，系爭費用

價格係由主管機關核定，絕非原告依據市場機制所決定（否則應為近百元費用），此已與聯合行為要件不符。至於原判決指摘主管機關僅係核定價格區間，惟原告既須在核定費用區間收取費用，因該處分係20年前核定僅為55元，遠遠低於依據現今成本算出應收取之近百元金額，故多數廠商當以上限55元作為恢復收費之起始金額（仍有兩家廠商另作定價），此為市場正常結果。凡此，均係在公平法施行以前便已發生，原處分顯有違不溯及既往原則。

（二）本件「地理市場」界定應考量地理區位、航線、運輸費用、風險分擔等因素，被告未予斟酌即將本件地理市場界定為全國顯有錯誤，並連帶使本件處分基礎因市場界定錯誤而失其依據：

1. 依公平法第5 條規定、最高行政法院107 年度判字第303 號判決、102 年度判字第758 號判決見解，應以「高度」需求替代性、「很容易」地選擇或轉換其他交易對象，闡釋地理市場以及產品市場劃分之標準。可見市場劃分時，所謂轉換可能性，應充分考量產業特性詳予論證。又依本件廢棄發回意旨，本件市場界定應擇要考量是否因鄰近不同港口區域及其他地理特性而影響本件市場界定，被告未經詳查而逕以全國界定為本件地理市場應屬錯誤，並連帶使本件處分基礎因市場界定錯誤而生重大違誤，應予撤銷。

2. 在我國實務上，常見考量商品或服務之特性、交易習慣、運送至他地區之交通成本等因素，而將地理市場限縮在鄰近地區。而自貨櫃場地理區位之考量，可知貨櫃業者設立營業者係依據港口地區而作區分，並非以總攬全國業務為分設觀點；且我國北中南各地區海運及貨櫃服務彼此間並

無顯著互動，應各自界定為不同市場；故原告之臺中港區貨櫃場率先恢復收取系爭費用時，如本件市場係全國市場，依據經濟理性，則臺中貨櫃服務市場應該因為價格提高而降低業務量，並連帶帶動北部或高雄港區鄰近地區貨櫃市場服務量之提升。但事實上，原告之臺中貨櫃場即便於102年8月間率先恢復收取系爭費用，但「3噸以下出口CFS」業務於101 年約為441,773 CBM（體積單位：立方米），102年則成長為485,041 CBM，103年持平約為479,450CBM至104年繼續成長為519,764 CBM，業務量逐年穩定成長，顯見不受恢復徵收系爭費用而影響貨載業務，益證系爭市場確實不應界定為全國市場。

3. 再者，參照經濟部招商投資服務中心投資臺灣入口網之運輸費用簡介頁面所示，以跨區運送之運費而言，以100公斤的貨物為例，從臺北運送至臺中或高雄，即需額外支出運費270元或430元，遠遠超過系爭50至55元之系爭費用，業者根本不會為了50元而改變原本地區業者之選擇，跨區運送所面臨之成本增加之結果即成為切割市場之基礎。而經粗估運費，若是從桃園楊梅區（工業區）運送500公斤的貨物至高雄前鎮區則需要運費1,825元，如果是3噸貨物計算，則運費將超過萬元以上，系爭使用費50元僅占0.05%。整體而言，跨區運送係出自航線因素及承攬運送人之併櫃安排，且即便國內兩個港口提供具有替代性之航線海運服務，消費者還是會考量運費及風險而無法「很容易」轉換到其他地區貨櫃服務業者。即便現實上確實存在南貨北運、北貨南送之現象，惟此現象之產生應為配合海運航線之規劃使然，除非轉換海運航線之選擇，實務上託運人應係以不跨區運送為原則。又依據我國實證與統計分析，

航線方為貨主或託運人之首重考量，而影響其選擇航商之行為；因諸多特定航線僅提供貨物由特定港口裝船出口，若選擇該等特定航線，則勢必得將貨物運至特定港口，此際，其他港口顯然不具替代性可言。是故，本件被告將貨櫃裝卸服務之地理市場界定為全國範圍，顯有違誤。

4.復觀諸交通部航港局（下稱航港局）公開之「臺灣各國際港出口貨櫃流向」數據統計資料及海運運送業者之出口船期表，均顯示：「臺灣至美國」航線，貨物於鄰近港區裝櫃結關後，多須南拖至高雄港裝船出口，極少數則係北拖至臺北港裝船出口；「臺灣至菲律賓」航線則皆須南拖至高雄港裝船出口，至於「臺灣至中國」、「臺灣至日本」、「臺灣至越南」等航線，依照選擇之船期，於各鄰近港區裝櫃後，皆可直接於就近之港口裝船出口；而前往歐洲、澳洲、紐西蘭之航線係大多集中於高雄港。是以，若北部地區貨主欲將貨物出口至近洋之菲律賓、以及美國、歐洲、大洋洲等遠洋國家，縱使北部地區本有其鄰近之基隆港、臺北港，惟因航線之安排，北部地區之貨物於鄰近貨櫃場裝櫃後，大多數仍須再藉由南拖方式轉運至高雄港出口，此完全無關乎本件系爭費用之恢復收取與否，而係基於特殊航線因素所使然之。

5.再由原告所屬汐止場、桃園場的貨櫃出口港的比例之顯著差異，可知以承攬運送人及託運人的角度而言，係以「鄰近地理區域」之運送成本為選擇裝櫃貨櫃場的首要考量，並輔以考量保險及貿易條件（貨物送交貨櫃場完成併櫃裝櫃後，即屬於海運運送人責任範圍）、鄰近港區及搭配海運航線等因素後，基於經濟理性之選擇。

6.原告所屬汐止場及桃園場皆屬我國北部地區，然因汐止場

之腹地有限，僅以提供欲自基隆港、臺北港出口之CFS貨物裝櫃服務為主；又桃園場較多搭配集中於高雄港出口之遠洋航線，則長期要將CFS貨物出口至遠洋航線之北部地區承攬運送人及託運人，即會傾向於指定選擇以桃園場作為其將CFS裝櫃之貨櫃場，而可能不會選擇至臺北場裝櫃（即便運輸至臺北場之距離可能較短）。因此，雖同屬北部地區，然根據每個貨櫃場搭配不同之航線特性，及承攬運送人對於各貨櫃場合作關係之不同，亦可能形成同區域內之不同貨櫃場間，彼此並無競爭關係而不具替代性。

7.以北部地區作為本件相關地理市場之範圍，應屬合理：由被告所提之臺北港營運後對國際商港之影響研究所得出之數據，進一步以E-H檢測法（由Elzinga與Hogarty兩位經濟學家於西元1973年提出以LIFO和LOFI指標來界定地理市場範圍之方法）作分析即可得出，若本件係以北部地區作為相關地理市場之候選市場，則本件LOFI值約為7%、LIFO值約為24%，兩者皆同時小於25%，此即代表北部地區對於進出口託運服務的供給與需求，尚無須仰賴其他地區相同服務的輸出與輸入，則北部地區與其他地區並無明顯的替代，故北部地區已足以獨立被劃為一個合理的相關地理市場。另參酌本院105年度訴更三字第26號判決關於地理市場界定所闡釋之意旨，套用於本件情形，北部地區（即基隆港、臺北港）所運送之進出口貨櫃，自其他地區轉運流入量占北部地區實際進出口貨櫃量之比例（即LIFO值）僅7%，且在無貨櫃南北拖運情況下，本源自鄰近北部地區腹地之進出口貨櫃量達255萬TEU，而自其他地區轉運流入之進出口貨櫃量僅14萬TEU，可見於北部地區進出口之貨櫃，主要係來自鄰近北部地區託運人對於貨櫃進出口之需求

，託運需求來自非鄰近北部地區之其他地區的比例不高。又北部地區進出口貨櫃託運服務的自給自足率（即鄰近北部地區周遭之託運人，無需透過北貨南運之方式，即可將貨物直接自北部地區出口）達123%，顯示北部地區進出口貨櫃託運服務可自給自足，依E-H檢測法之結果，可認定北部地區提供進出口貨櫃託運服務所形成之地理市場，係獨立而不同於我國其他地區提供相同服務所形成之地理市場。

（三）交通部83年之鼓勵出口政策，主要係側重於散戶居多之3噸以下貨物貨主，故當時僅請各業者配合暫停收取3噸以下貨物CFS出口機械使用費，3噸以上貨物之CFS出口機械使用費向來皆有收取，本次僅為恢復收取3噸以下貨物之系爭費用，則本件產品市場界定當然不應恣意擴張至行為以外之其餘項目，否則對於市占率評估及市場影響性等認定均將產生重大偏誤：

1. CFS出口機械使用費「3噸以上」及「3噸以下」不僅係貨物重量差異，影響所及，甚至包括託運主體需求者群組、託運中介機制及託運地區距離等因素都會有重要差異，甚至在判斷是否為聯合行為內容時，也因各產品市場特性而會有其特殊因素，此包括原告是否具有引導該市場業界之龍頭力量、報關業者等上游產業對該市場眾多業者之影響程度、目的事業主管機關之管理政策，均有其特性與影響。

2. 依據各個貨櫃集散站之費率表，不同噸數之貨物所收取之裝卸搬運使用機械費、裝拆櫃費等項目之費用與成本計算確實與其他噸數有所不同。而所謂3噸以上與3噸以下之區別，係目的主管機關依據本件市場實務特性而區分是否提

供補貼之認定標準；而原告經內部決策預定期程恢復收取3噸以下貨物之系爭費用，其他貨櫃場業者或有僅恢復收取3噸以下貨物之系爭費用者，亦有過去未收取3噸以上之費用者，一併恢復收取3噸以上及3噸以下貨物之機械使用費。基此而言，更可凸顯各業者決策行為之獨立性，且不同噸數恢復收取費用之狀況不一，可見3噸以上及3噸以下並非同一市場。又事實上，裝卸貨物所使用之機械在載量上存有差異，尚且，3噸以上與3噸以下之出口貨物，其性質截然不同，又因每批貨物目的地不同，也多涉及併裝裝櫃作業，甚至影響是否可以採取海陸聯運等作業（因同一貨櫃中裝載不同託運人之貨物），實務上根本不可能將多批3噸以下貨物集結為一批3噸以上貨物才進行裝櫃服務，或是將一件3噸以上貨物拆分成多件3噸以下貨物使用裝櫃服務。再言之，各個器具有其適合承載的貨物重量，且各個器具在性能與操作方式上亦有所不同，適合用來裝卸3噸以上貨物之機械，恐不適合任意轉換用以裝卸3噸以下貨物，故乘載3噸以上及3噸以下貨物之工具並不相同，無供給上之替代。

3. 再者，依據原告及其他貨櫃業者之費率表，CFS出口機械使用費區分成4到7種噸數區間區分運費計價方式，而不同噸數區間貨物所收取費用，其成本計算確實與其他噸數有所不同。

4. 通常是單一貨主之貨物（數量或體積）不足以裝滿整個貨櫃，而需將貨物送至貨櫃場後，再與其他貨主貨物額外進行併櫃作業之運送模式，此在3噸以下貨物（數量或體積較為零散）尤其如此。也由於同一貨櫃中須併櫃混裝不同貨主之貨物，在實務作業上，因3噸以下CFS運送之過程對

於承攬運送人及報關行等業者具高度仰賴性，故3噸以下CFS業務幾係全由承攬運送人先向船公司預訂好貨櫃艙位，由承攬運送人負責依各個貨主之運送需求（航線、貨櫃空間、船運時間、所在地點等）安排運送服務，再指示貨主將貨物送往承攬運送人或各船公司合作之貨櫃場併櫃、裝櫃，而非貨主隨意指定貨櫃場。又因3噸以下CFS具有不同於其他噸數之CFS特性，包括散客多且多混裝併櫃等特性，也諒係因出口貨物種類性質、運送需求量之不同，而使3噸以下CFS貨主對於下游報關業者具高度仰賴性，進而導致下游業者於3噸以下CFS市場居於關鍵地位，於前端作業，決定3噸以下CFS貨主得否順利取得將貨物託運出口之管道，於後端作業，更決定貨櫃場業者得否順利自貨主方收取相關作業費用之關鍵。

5.系爭CFS出口機械使用費僅是指將貨物「自貨車上卸載搬移至貨櫃場內存放區等待進行併櫃作業」此項卸貨服務之對價而已，若未支付此服務對價，貨櫃集散站業者提供之服務並不包括此項卸貨服務，而理應由貨主或託運人自行負責將貨物送進廠區並卸載於存放區，在卸貨過程所生之風險亦應由貨主或託運人自行負責，更何況此金額占總運輸費用比例極低，貨主或託運人若不欲支出此項費用亦可自行安排人力卸貨，其他貨櫃服務項目及海運服務完全不受影響。因此是否恢復收取系爭費用，對於各地區之貨櫃集散服務市場機制並無影響。準此，在「市場界定」層面仍須考量不同產品項目之間轉換、替代可能性之前提下，本件產品市場應以提供3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務市場為限。

（四）原告收取系爭費用後，營收僅呈現正常反應，無暴利可言

，顯然本件並無任何聯合行為暴利之情事。又主管機關針對系爭費用收取事宜之相關公文往返，均係以相關相關產業公會如貨櫃協會為對口，並非個別業者；原處分認定原告與其他業者聯合甚至原告透過貨櫃協會進行主導云云，顯然無視主管機關歷年將貨櫃協會列為指示對象之事實。再者，被告曾以96年10月22日公壹字第0960009000號函（下稱96年10月22日函）回復貨櫃協會略以：有關內陸貨櫃集散站經營業營業費率，依據航業法第55條及貨櫃集散站經營業管理規則第16條規定，倘均由貨櫃集散站經營業依據各自經營狀況，依法報請當地航政機關核轉交通部核定，依公平法第46條規定，於不牴觸公平法立法意旨之範圍內，優先適用航業法相關規定等語；卻於本件認定構成聯合行為，顯有違反行政自我拘束原則，令原告無所適從。另參酌基隆報關公會聲明（前審卷之原證35），益證「貨櫃集散站」產業不論費率、收費項目乃至收費機制等，均有一致化、標準化之要求，以節省交易成本，加速進出口作業效率。準此，本件收取系爭費用之決定，乃在尊重各自廠商定價自由狀況下，針對收取方法及收費規劃議題，共同找出對各方最適切結果之收費機制，並尊重各業者不想恢復收取該費用或收取較低費用之決定，顯不符104年修法前公平交易法第7條之要件，原審判決及原處分僅將共同行為統統逕稱為聯合行為云云，顯欠理由。

（五）原告決定恢復收取系爭費用，並非調整服務價格，而係正當反映系爭市場價格機制，並恢復早經主管機關83年核備收取之費用項目，更係廠商因應經營虧損之正當營業行為，應受法律保障。被告卻未對系爭費用收取之歷史脈絡完整審視，甚將原告列為主導者而裁罰最高金額，顯有認定

事實錯誤之違誤，應予撤銷：

1.原告於103年4月25日始決定將原本決定103年4月1日延到6月1日恢復收費（僅有桃園場）之措施，再度延期至7月1日（擴及於桃園場、汐止場同步恢復收費），係因應報關公會會員要求桃園場及汐止場同步實施收費，乃延長準備作業之時間，此決定不可能係因103年2月26日貨櫃儲運協會聚會合意之結果，更可知原告不可能有能力去主導系爭收費決定，蓋基於經驗法則，豈有主導者遭下游報關公會甚至同業業者強制要求一再延後恢復收取系爭費用之可能。甚且，原告為因應下游業者透過公（協）會之聯合抵制及杯葛行為，直到103年8月4日與基隆報關公會7名代表達成共識，給予報關行10%之代收款服務費，始順利收取系爭費用。準此，原處分之認定顯然錯誤。

2.原判決引用被告於調查程序中所製作之陳述紀錄，多為受調查廠商及下游公會之臆測或主觀意見，且與被告所推認原告居於本件聯合行為主導地位云云之指摘無關，證人吳哲榮於前審時亦證述被告當初調查取證之諸多瑕疵；另前審援用之基隆報關公會陳述，指稱原告及中航公司洽談最為積極云云，並以此連結為原告主導聯合行為之事證，係過度解讀並曲解該份陳述之意旨。

3.本件產品市場錯誤界定，進而影響原告於本件市場之影響力。CFS業務實非原告之主力業務，原告於3噸以下之CFS市場非屬龍頭事業，而所屬長榮汐止場、桃園場103年恢復收取CFS系爭費用對於總營收之貢獻僅約0.33%；且根據過往臺中港恢復收費之經驗，足見原告於本件實無聯合之動機，更非屬被告指摘之首謀。事實上，本件貨櫃業者各自的經營條件與競爭環境並不相同，而非處於同一市場，

追根究柢，本件不同市場之業者係各自決定要恢復收取系爭費用，惟因受到83年主管機關核定處分之拘束力，方導致大家並無意思聯絡卻出現價格相近之結果。

（六）原處分有裁量濫用及違反比例原則之違法：

系爭費用之收取係源於主管機關於83年之核定，並非違法行為所得利益，被告若認為整體機制與產業環境因修法而須予調整，實應會同目的事業主管機關實施行政指導。而縱認「恢復收取系爭費用行為」屬不法行為，因55元此偏低費率尚無法足額反映此項服務之成本，遑論「獲利」，被告未扣除與系爭費用相關服務項目之人力、機具購置、機具保養、倉庫建置以及倉庫維修等成本，亦未排除3噸以上CFS裝卸搬運機械使用費之獲利，逕以原告之營業額為裁罰依據，此計算基礎顯有重大違誤且不符比例原則等語。

參、被告則以：

一、聲明：駁回原告之訴。

二、陳述：

（一）原告等21業者共同決議恢復收取系爭費用，於達成聯合行為之「合意」後，繼續據以為「相互約束事業活動之行為」，其性質核屬繼續性之聯合行為，而非單純違法狀態之繼續，應適用修正後之公平法，且渠等聯合行為之內容係屬核心限制價格之聯合行為：

1.航港局於102年12月10日起至103年7月之系爭聯合行為形成期間，從未介入、指導或協商貨櫃場應該或可以恢復收取系爭費用；該局事後介入處理者，包括發函給業者、於103年9月18日召開「研商貨櫃集散站營運費率之CFS出口貨物進倉機械使用費收取相關事宜會議」（下稱研商CFS

出口機械使用費會議）等，均僅為原告等21業者之費率表是否遵循航業法規定之備查程序問題，或基於產業主管機關身分出面協調、並對下游業者說明原告等業者收取系爭費用有無重複收費等疑義，全未涉及原告等業者「聯合」恢復收取系爭費用之問題。

2.甚且，貨櫃儲運協會於103年4月30日函轉知相關公（協）會表達各貨櫃業者將自103年7月1日起共同恢復收取系爭費用後，航港局即於103年5月26日函請貨櫃儲運協會轉知所屬會員，對於尚未依航業法第46條規定，提供變更之貨櫃集散站經營業之營業費率表報請航政機關備查者，應檢附費率表備查，並告知不宜以協會名義辦理，否則有違公平法之虞。顯見航港局除於事後提醒業者應遵循航業法之報備程序外，亦認為原告等業者之行為可能涉及公平法，並未認為該等費率表經報該局備查，則一切收費相關行為均合法。

3.原告就本案聯合行為係居於主導者之地位：

依據被告調查過程中，參與貨櫃協會會議及會後餐敘業者、貨櫃儲運協會及基隆報關公會之相關陳述可知，原告有參與並積極促成恢復收取系爭費用之行為。而原告亦坦承其組團去基隆報關公會之原因，係告訴該公會關於貨櫃場業者擬計劃恢復收取系爭費用之訊息。準此，原告明確知悉相關貨櫃場業者聯合恢復收費之計畫，並在此等認知之下積極協助促成該聯合行為之實現。而原告亦於103年4月28日函請貨櫃儲運協會，將原告恢復收取系爭費用一事協助轉達各相關公協會，顯與其他貨櫃業者行為一致。而費用（價格）屬於事業經營之最敏感核心資訊，原告將此等價格事項於會議中提出分享，殊難認其無引導他事業為相

同價格決定之意。

4.原告、中國貨櫃公司及萬海航運公司固於本件聯合行為前已先行於臺中港區恢復收取系爭費用，此係因臺中地區業者家數少，收費難度低。是以，原告仍有誘因藉本案之聯合行為提高在其他地區成功恢復收費之可能性，並避免單獨恢復收費致流失客源之風險。另臺中港區恢復收取系爭費用一事，與本案無涉，原告尚無法以其在臺中港係最後一家恢復收取，故非發動聯合行為者云云，作為本件有利之主張。

（二）依據CFS出口實務作業狀況、貨主之需求、貨櫃集散站業者之服務內容等各面向為分析，本案產品市場應界定為「貨櫃集散服務」，而非細分至3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務市場：

1.系爭費用係源自於早期交通部曾召集產官學界研討訂定「內陸貨櫃集散站經營業營業費彈性費率表」（下稱營業費率表），並依據79年修正貨櫃集散站經營業管理規則第19條、第20條規定，先由貨櫃協會報請交通部83年7月13日核定後，各貨櫃場依上開費率表各費用項目基準價10%為上、下限，再向各自所屬港務局（現為航港局）陳報各家營業費率表。但實際上原告等21業者於103年7月前均未收系爭費用，僅有部分業者收取3噸以上費用。惟尊重市場自由競爭原則，各業者理應自行訂定營業費率表，故102年1月30日航業法修正第46條規定，貨櫃集散站經營業之營業費率表從「報請核定」改為「報請備查」，並刪除以往營業費率表上、下限之限制，亦即從102年2月初起各貨櫃場業者可視各自經營狀況自由訂定營業費率表報請航政機關備查即可。自102年底臺中地區已有3家貨櫃場業者陸

續恢復收取系爭費用，而原告等21業者則於102年12月、103年2月間利用餐敘機會達成本案聯合恢復收取3噸以下系爭費用之合意，並於103年4月、5月間對外公告擬恢復收取，乃至於103年7月間北部、中部及南部貨櫃場業者一致恢復收取。

2.又CFS 出口機械使用費不論係核定制或備查制，均僅係原告可收取之費率上限，在該費率表上限價格下，各貨櫃業者仍有調整實際收費價格之空間，經核定之營業費率表並不當然等同於原告實際上收取之費用（即實際交易價格）。原告等各業者於其報核定或備查之費率表上限下，仍得考量市場供需因素、營運策略、季節性變動及其他與競爭有關因素，自行決定其實際收費價格，倘業者認為經營環境有變，當然亦可恢復收取過去未曾收取之費用。原處分並未否認原告等相關業者於83年間經航港局所核定費率表之效力，亦不是在非難恢復收費之行為，而是「聯合」恢復收費之行為，被告從未表示業者不得「各自」依該等費率表收費，且系爭費率實際上可作為業者彼此間競爭之條件。是原告等21業者聯合恢復收費之行為，即是聯合將原先為零之價格調漲至費率表之價格，自等同於聯合決定實際交易價格，抹煞了業者間藉是否收取該等費用、或收取何等金額以相互競爭之可能性，有悖於公平法維護市場機制之立法意旨。

3.依公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則（下稱市場界定處理原則）第3點第1項及第2點第2款等規定，界定系爭產品市場時，應考量系爭市場交易相對人之需求替代性為主，故在界定本案產品市場，原處分主要審視貨主、海運承攬運送業者及船舶運送業者等交易相對人為出口貨

物需求作業流程特性。實務上貨主有出口貨物需求，與船舶運送業者或海運承攬運送業者簽約，將出口貨物送入船舶運送業者或海運承攬運送業者指定之貨櫃集散站，再由貨櫃集散站業者提供卸貨、點收、存倉、裝（併）櫃、拖車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等服務，並產生裝卸搬運使用機械費、貨物倉租、裝櫃費、場內拖車使用費、貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等不同項目之服務費用，分別由貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者負擔。而「3噸以上」或「3噸以下」CFS出口機械使用費，對交易相對人而言，僅為滿足該次出口貨物需求使用貨櫃集散服務中眾多費用之一。貨主、船舶運送業者及海運承攬運送業者實際上均係透過貨櫃集散站經營業者提供之「整體貨櫃集散服務」來滿足其貨櫃貨物進出口之需求。實務上不可能出現交易相對人將同一批出口貨物分別交由不同之貨櫃集散站經營業者個別提供單項或部分「貨櫃裝卸費之貨櫃集散服務」、「裝拆櫃費之貨櫃集散服務」、「裝卸搬運使用機械費之貨櫃集散服務」等服務之情形，顯然各業者營業費率表上單一收費項目或單一規格尚不能滿足貨主貨櫃貨物出口需求，所以本件產品市場不宜再進一步界定成「不同收費項目及不同計費噸數之貨櫃集散服務」市場。貨主真正需求係為該批貨櫃貨物進站至出口之一站式貨櫃集散服務，貨主交易成本應視交易實況合計各項費用項目後加以評估，尚無法僅以3噸以上或3噸以下出口貨物單項表定系爭費用衡量比較，故在出口貨物作業流程產生眾多費用中，若僅以3噸以下或3噸以上細分本案產品市場，將無法真實反應本件21家貨櫃集散站經營業者係以貨物進站到裝船出口之「整體貨櫃集散服務」彼此競爭之事實。

4.再以出口作業流程觀察，貨主出口貨物重量乃視每次訂單需求而定，系爭費用究應如何計費，係依當次買方訂單上之出口貨物重量計算，當次出口時貨物一經測定重量、即會依該重量落於各貨櫃場業者之相對應訂價區間計費，不會改以其他重量區間計費。而貨主之每次出口貨物重量會隨該次需求內容而改變、並非固定，因此貨主有可能支付各種噸數相對應之系爭費用，以滿足其「整體貨櫃集散服務」需求；而不論落於任何區間，貨主自原告等貨櫃場業者處所取得之裝卸搬運等服務，在內容及性質上並無二致。

5.原告等21業者依貨主出口貨物噸數或經營狀況所為之區別訂價行為，並非其服務內容本質有所不同，何況尚有原告等多家業者表示此次恢復收取系爭費用乃不分噸數均收取每計費1噸55元，遑論各家業者噸數計價區間各有異。故本案若依照各貨櫃業者營業費率表所載費用項目細分市場，將形成每一收費項目或每一種規格切割不同產品市場之不合理結果，對區間相異或互有重疊之情形，亦無法完整切割界定。

6.況聯合行為「合意內容之標的」與本案「產品市場」係屬不同概念，不應加以混淆。公平法所稱的市場，並非單純指一些具有相同特徵的產品或服務之集合（例如單一收費項目之集合），而是指事業就其所提供的產品或服務是否會對彼此的競爭產生限制所構成之範圍。而聯合行為行為人所合意之標的，往往僅是行為人本身業務經營範疇內眾多收費項目中之一項或數項，易言之，個別收費項目通常僅係其「整體服務」內容之一環，而非全部，行為人亦非僅以此單一收費項目從事競爭，因此「合意內容之標的」

與行為人業務經營範疇所處的產品市場係屬不同概念，不應逕劃為等號。

7.縱將本案產品市場界定為3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務市場，因各貨櫃場業者並無各別提供3噸以下及3噸以上CFS總運量，及其實際收取3噸以下及3噸以上CFS出口機械使用費總金額等數據，故並無相關數據可供分別計算案關之市場占有率。

（三）有關本案地理市場界定：

1.臺灣海陸交通便利，貨主很容易於「全國」各港口中選擇或轉換其他交易對象，故原告與其他被處分人所提供貨櫃集散服務從事競爭區域應為全國，而不限於渠等經營據點相鄰區域。原告等21業者經營據點遍布全國，且貨櫃集散服務同質性高而極具替代性，只要船期安排符合貨主交貨期程，出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上基隆、南下高雄均非常便利。貨主透過比價很容易可以選擇及轉換至相同區域或不同區域之船舶運送業者及海運承攬運送業者以滿足其貨櫃貨物出口之需求，全國各地之船舶運送業或海運承攬運送業則在全國各地眾多與其簽定合作合約之貨櫃集散站業者中，選擇較優惠價格之業者與之交易。貨櫃集散站業者既屬於貨主貨物出口需求供應鏈之一環，就其所提供之貨櫃集散服務，會以有利價格爭取更多來自於全國各地貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者間的交易機會。

2.原告等21業者各項收費項目及費率須向主管機關備查後公告實施而使得價格資訊透明，單一業者調整價格或收取其他同業均未收取之費用，本質上即有流失市場、競爭對手不跟價及競價之風險。已不僅一家貨櫃集散站經營業者表

示，因市場競爭激烈，倘單一業者欲獨自調漲CFS出口機械使用費，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，並不限於原交易貨櫃集散站相鄰區域之業者，故個別業者很難單獨調漲費用，因此原告等21業者乃利用貨櫃協會召開會議後餐敘時間討論共同恢復收取系爭費用，並於103年7月後北部、中部或南部地區之貨櫃場業者均一律恢復收取系爭費用，致貨主無法以轉換貨櫃場方式避免支付該費用，準此，此聯合行為足使貨主無從獲有各貨櫃場各自決定價格收取競爭下，所可帶來利益可能性。

3. 原告等21業者得招攬貨櫃集散業務之區域並未受限制，至於部分貨櫃集散站經營業者於不同區域提供服務之交易相對人家數差異甚大，此乃個別經營成效之問題，而非貨櫃集散站經營業者不得爭取所在地區或其鄰近區域以外之交易相對人。且縱為於單一區域經營貨櫃場之貨櫃集散站業者，其交易相對人亦遍及全國，可見貨櫃集散站業者非僅對特定區域內貨主、海運承攬業者或船舶運送業者提供貨櫃集散服務。

4. 本案聯合行為之合意內容為價格，惟本案地理市場之界定，並非須具體比較聯合行為所造成之價格變動幅度與轉換成本之高低，而是只要確認價格為貨主作成交易決定時考量因素之一，且貨主在各區域貨櫃場業者間並無轉換之困難，則不同區域貨櫃場業者間倘有不同之價格，貨主即有轉換之可能性。且貨主出口貨物負擔成本應以完成整個貨櫃集散服務費用為計算，而非僅以CFS 機械使用費單項費用變動，而造成貨主轉換交易對象所生之成本計算。故界定本案地理市場不能僅單一觀察貨主節省之CFS 出口貨物裝卸搬運使用機械費用及負擔運輸成本間價格變化，否則

既不符合本件出口貨物貨櫃集散實務情形，亦不能真實反映本案聯合行為影響市場競爭之區域範圍。再者，出口貨物交易費用項目眾多、成本結構複雜，貨主須合計所有費用項目後，始依據整體議定之最優惠價格選擇交易對象，其中任一費用項目均為貨主之交易決定考量因素。再從另一角度而言，於其他費用或成本未予變動之狀況下，單一費用變動自然會影響貨主之交易決定。

5.航線固為貨主考量因素之一、但並非唯一之考量，事實上其重要性未必高於船期安排（是否符合交貨期限），且貨主仍然會考量整體交易價格，是原告主張應依航線界定地理市場，係將市場界定時可能參考之因素之一過度放大。即使採原告主張以航線來劃分地理市場，則除非每一航線均僅有一個出口港且各不相同，否則只要同一航線有二以上港口可進出、或同一港口可供二以上之航線進出，即不可能將每一航線單獨區分為一地理市場。若依原告之「航線」加「區域」之主張，更加確認了同一航線只要有二以上港口可出口，則位於不同港口間之貨櫃集散業者均在貨主可選擇之列，故彼此間具有替代性。且貨櫃集散服務之場地與貨物之最終出口港，其實是兩回事，貨物並不一定在貨櫃集散場當地之港口出口，也不一定在出口港當地之貨櫃集散場裝櫃，位於不同區域間之貨櫃集散業者仍有競爭之可能。

6.考量海運作業實務特性，貨主必須提早洽定航線、安排船期及貨物進倉等事宜，故對於恢復收費等價格變動事項，須相當期間始能反映出轉換狀況。而臺中港區貨櫃業者係於102年10月迄103年間恢復收費，原告等21業者於102年12月、103年2月間利用餐敘機會達成本件聯合恢復收取系

爭費用之合意、並於103年4月、5月間對外公告擬恢復收取，乃至於103年7月間北部、中部及南部貨櫃場業者一致恢復收取系爭費用，其時點僅相隔數月，導致貨主根本無法及時因應，亦無轉換與其他貨櫃場交易之實益。

7.倘認本件地理市場並非全國市場而應進一步細分，然原告於北部、中部、南部均有營運據點，而各區之貨櫃集散業者均不限於原告1家，因此不論航線預定停泊港位於何區，可合理認定該區必有其餘被處分人之貨櫃場與原告互為競爭。是以，縱本案地理市場界定範圍變小，並不影響原告等21業者間有聯合行為存在之事實，雖可能影響原告之市場占有率計算結果，惟並不影響聯合行為足以影響市場供需之認定，蓋本件屬於涉及核心限制競爭之價格聯合行為，故原處分仍應被維持。

（四）被告就102年臺中港區3家（實為4家，詳如下述）貨櫃業者恢復收費一事，因當時未知悉該行為相關事實而未調查，致就該案並未作成任何行政處分或決定，並非在認定論理上與本案有所歧異。本件原處分業已依據公平法第40條第1項、同法施行細則第36條規定，審酌系爭聯合行為所影響者為「全國貨櫃集散服務市場」，屬核心惡質卡特爾之價格聯合行為，其違法動機、目的可責性高且預期之不當利益高，且渠等占全國貨櫃集散服務市場之營業額及CFS出口年運量8成以上；考量原告初次違法，且個別貨櫃集散站業者營業額及不法利益仍有差異，並衡酌被告調查過程中原告並未坦承說明討論恢復收費之實際運作情形，復原告為本件聯合行為之主導者且參與程度最高等情，以各貨櫃場業者提供之103年營業額、出口CFS總運量及實際收取CFS出口機械使用費總金額、自103年7月至104年6月恢

復收取之「3噸以下」及「3噸以上」費用，及原告104年3月6日、同年9月30日函覆提供之數據等資料為據，裁處原告1,725萬元罰鍰，無裁量濫用或違反比例原則。至原告主張被告應先給予行業警示等糾正指導措施一節，按被告雖曾就特定產業採取「行業警示」之作法，惟其係於公平法施行初期，源於若干行業舊習行之有年，爰通案實施行政指導，促使改正以避免違法。現公平法實施經年，被告均以制定規範說明或處理原則之方式取代，況本案屬個別事業間之聯合行為而非產業通案舊習，且聯合行為屬公平法所規範之行為中對市場機能危害最為嚴重者，單純之行政教示手段並不足以非難及扼止此等嚴重影響競爭之違法行為等語，資為抗辯。

肆、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有交通部83年7月13日函（見本院卷1卷第534、535頁）、貨櫃儲運協會103年4月30日函（見同上卷第531、532頁）、原告營業費率表（見同上卷第488頁、原處分卷3第9頁）、公告（原處分卷3第10、11頁）、原處分（見本院卷1第119至163頁）等件附卷可稽（註：原處分卷1、2為本院107年度訴更一字第41、42、46、47、48、53、54、64、65號案件之共同處分卷，原處分卷3為個別案件之卷宗），洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：(一)原告等21業者有無為聯合行為之合意？(二)本件系爭費用涉及之產品市場及地理市場範圍為何？(三)被告以原處分命原告等21業者自處分書送達之次日起，應立即停止共同決定收取系爭費用之違法行為，並裁罰原告1,725萬元，是否合法有據？

伍、本院之判斷：

一、按受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢

棄理由之法律上判斷為其判決基礎，行政訴訟法第260條第3項定有明文。本件為經最高行政法院發回更審之案件，本院在此個案中，自應受發回判決所表示個案法律意見之拘束，並依其提示之法律意見，據以為解釋法律之指針。本件最高行政法院107年度判字第186號判決業已指明：公平法第14條所定之聯合行為，包括事業間之「合意」與「相互約束事業活動之行為」在內。如事業間於達成聯合行為之「合意」後，並繼續據以為「相互約束事業活動之行為」，其性質核屬繼續性之聯合行為，而非單純違法狀態之繼續。故縱使於公平法修正前即實施繼續性之聯合行為，苟其行為終了係在法律修正變更後，則該整體之繼續性聯合行為應適用修正後公平法之規定。查原告等21業者利用貨櫃協會於102年12月10日及103年2月26日召開第13屆第6次及第7次理監事聯席會議之會後餐敘，達成聯合恢復收取系爭費用之合意，並約定同在103年4月底5月初為公告、且自103年7月初統一收取，繼續收取至被告於105年4月22日為原處分止（詳如下述）。則原告等21業者於公平法修正前達成恢復收取系爭費用之合意，於104年2月4日公平法修正時，該聯合行為仍繼續中，故本件應適用修正後之公平法，核先敘明。

二、次按為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，制定有公平法。104年2月4日修正公布之公平法第4條規定：「本法所稱競爭，指2以上事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易機會之行為。」第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」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4項）第2條第2項之同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為本法之聯合行為。」第15條第1項規定：「事業不得為聯合行為。但有下列情形之一，而有益於整體經濟與公共利益，經申請主管機關許可者，不在此限：……」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5千萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣20萬元以上1億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」準此可知，凡處於同一產銷階段之競爭事業彼此間有以契約、協議或其他方式，就商品或服務之價格、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，為共同決定之合意，致影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，即構成公平法第14條所定之聯合行為。其要件有四：(一)聯合行為之主體，須為二以上彼此具競爭關係之同一產銷階段事業。所謂「具競爭關係之事業」，指事業所提供之商品或服務，在功能、特性、用途及價格條件上，對需求者而言，屬於相同價值，

而具有高度之替代可能性，使需求者以選擇，因而彼此在爭取需求者與之交易之過程中，形成競爭關係。(二)聯合行為之基礎，為契約、協議或其他方式之合意。(三)聯合行為合意之內容，為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。(四)聯合行為之作用或效果，須足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。所謂「足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者」，指參與聯合行為之事業所形成之市場力量，由於其彼此限制競爭之結果，將使其交相對人之選擇可能性受到相當程度之減損，因而對市場競爭有所損害而言。又既稱「足以」影響市場功能，解釋上僅需事業所為之共同行為，在客觀上有影響市場供需功能之危險為已足，非以市場供需功能實際受到影響為必要，是聯合行為所要求之限制競爭效果的程度，僅具危險性即足（最高行政法院107年判字第511號判決參照）。另聯合行為中之一致性行為，常與寡占市場中有意識之平行行為（或稱價格追隨行為）混淆，前者係因事業間在主觀上有採行特定共識行為之合意，並基此合意而採行相同之共識行為，以致外觀上存在一致之市場行為；後者係指事業彼此間並沒有主觀意思聯絡，而源於客觀之市場結構，於市場上因一事業採取行動後，其他事業亦隨之跟進，造成外觀上同一形式之行為，因其與聯合行為在客觀上均有一致之市場行為。惟聯合行為有主觀上之意思聯絡，以及基於合意而有一致之行為，是其與有意識平行行為最大之區別所在（最高行政法院107年判字第229號判決參照）。

三、就原告等21業者合意收取系爭費用乙節：

（一）經查，貨櫃儲運協會所屬會員原有22家，其中國成國際物

流股份有限公司（下稱國成公司）業於103年底停業，目前所屬會員尚有營業者計21家（詳如附件所示）；早期交通部曾召集產官學界研討訂定營業費率表，決議由貨櫃儲運協會先陳報於交通部核准後，再由各貨櫃場依前開費率表之上下限10%為彈性費率，各自陳報所屬港務局，由該局核定後實施（航業法嗣於102年間修正為向航港局申報備查，詳如下述）。而多數會員於當時（83年）即有陳報含系爭費用之營業費率表予港務局。被告於102年間接獲檢舉進行調查，查悉原告等21業者於103年7月前均未收取系爭費用，另3噸以上之CFS出口機械使用費僅有部分業者（原告、中航物流、貿聯、臺陽儲運、中國貨櫃、長春貨櫃、弘貿貨櫃、聯興通運及中央貨櫃等9家公司）收取。原告等21業者於102年12月10日及103年2月26日，在臺北市豪園飯店，召開第6、7次理監事聯席會議（除貿聯企業公司2次均未參與；欣隆倉儲及中航物流公司僅出席102年12月10日會議；友聯儲運、聯興通運及中央公司僅出席103年2月26日會議外，餘均有出席），渠等利用會後餐敘聚會進行意見溝通之時，討論恢復收取系爭費用；嗣於103年4月底、5月初將恢復收取系爭費用之函文、公告予貨櫃儲運協會，由該協會以103年4月30日函，通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口及汽車貨櫃貨運等相關單位，表達「本倉儲業者將自103年7月1日起恢復收取CFS出口機械使用費，並檢附各貨櫃場恢復收取之函文或公告予該等公（協）會，俾會員順利恢復收取等情，有臺北市進出口商業同業公會等單位申請調查函、貨櫃儲運協會102年12月10日、103年2月26日第6、7次理監事聯席會議紀錄、原告等業者公告及函文、負責人陳述

紀錄、營業費率表、貨櫃儲運協會103年4月30日函等件附於原處分卷可稽。衡諸原告等21業者貨櫃儲運協會會員，均有經營貨櫃集散站業務，屬公平法第2條第1款所稱「公司」，為該條所稱之事業。又原告等業者因考量資訊系統建置、公告期間等前置作業所需時間，認為103年7月為較為可行的時間，因此形成共識並由貨櫃儲運協會轉達其他會員知悉，此亦有貨櫃儲運協會代理人（見原處分卷2第576至578頁）及多家貨櫃業者代理人陳述在案（詳如下述）。是渠等行為事實上已導致原告、新隆儲運、高鳳物流、臺陽儲運、中國貨櫃、國成物流、臺北港貨櫃、友聯儲運、環球倉儲、長春貨櫃、弘貿貨櫃、聯興通運及中央貨櫃等13家業者於103年7月1日恢復收取；中航物流及貿聯公司於7月3日恢復收取；台基物流、中華貿易及亞太物流公司則於7月7日恢復收取；東亞倉儲公司為7月8日；大三鴻貨櫃公司為7月10日；欣隆儲運公司為7月15日。至於收費方式，僅中央貨櫃公司1家貨櫃場對系爭費用以每計費噸50元計收，其餘20家業者則以每計費噸55元計收，此有貨櫃儲運協會103年4月30日函及檢附各貨櫃場恢復收取函文、公告等資料附於原處分卷可稽，可知原告等21業者除有透過聚餐為訊息交換意思聯絡之事實，亦具有外觀行為之一致性。是原告等21業者係本件相關市場（詳如下述）之參與者，彼此具有水平競爭關係，共同決定恢復收取系爭費用，堪以認定。

（二）原告雖主張與其他貨櫃業者並無聯合行為之合意云云。惟查，原告於102年12月10日及103年2月26日參加貨櫃儲運協會召開之第13屆第6、7次理監事聯席會議，且會後有參加餐敘，為原告代理人陳稱在卷（見原處分卷3第1至5頁

）。參諸多名貨櫃業者代理人陳稱：1.友聯儲運公司代理人蔡侑鋼陳稱：伊擔任董事長特助，本公司未派人出席102年之理監事會議，伊有參加103年2月26日及同年5月29日之理監事會議，第1次討論內容沒有印象，第2次會議時有聽到要恢復收取系爭費用，本公司對此沒有意見等語（見本院107年度訴更一字第42號案件之原處分卷3第1至5頁）。2.中華貿易公司代表人李瑞德陳稱：伊是公司董事長，貨櫃儲運協會召開之理監事會，102、103年間伊去過3次，許明榕每次都會去，再向伊報告，會議均有討論恢復收取系爭費用，伊公司沒表示意見，亦未反對，因會議決議要恢復收取，所以本公司配合將擬恢復收取前揭費用之函文及公告提供協會請渠轉相關進出口、報關等公會等語（見原處分卷1第304頁，本院107年度訴更一字第47號案件之原處分卷3第1至4頁）。3.弘貿倉儲公司代理人郭廷聰陳稱：伊是公司副總經理，均有參加貨櫃儲運協會102、103年之理監事會議，每次會議結束用餐時，均有討論恢復收取系爭費用，最後形成於103年7月1日或7月初開始收取之共識（見本院107年度訴更一字第48號案件之原處分卷3第1至5頁）。4.台基物流公司代理人蔡肇銘陳稱：伊是公司經理，公司均有派人參加貨櫃儲運協會102、103年之理監事會議，會員於會後均有討論恢復收取系爭費用，公司對此未表示意見，也沒有反對，因為恢復收取對公司有幫助，故決定於103年7月7日開始恢復收取等語（見本院107年度訴更一字第53號案件之原處分卷3第1至5頁）。5.東亞倉儲公司代理人歐彥楷陳稱：伊是公司執行經理，均有參加貨櫃儲運協會102、103年之理監事會議，103年2月26日開會時，有會員於臨時動議時提案表示希望北部業者能

比照臺中地區會員恢復收取系爭費用，並提及希望於103年7月初起恢復收取等語（見本院107年度訴更一字第54號案件之原處分卷3第1至5頁）。6.長春貨櫃公司代理人陳百元陳稱：伊是公司總經理，在協會102年底及103年初的理監事會議中，各會員提及由各會員於103年4月底、5月初轉寄將擬恢復通知之函文寄給協會，以利協會代表各會員事業與報關公會、進出口公會等相關業者溝通、說明，並於102年底及103年初的理監事會議之後，大家提議於103年7月間開始收費等語（見本院107年度訴更一字第64號案件之原處分卷3第1至5頁）。7.亞太物流公司代理人姚秀林陳稱：伊是公司副總經理，均有參加貨櫃儲運協會102、103年之理監事會議，103年2月26日開會時，有會員表示希望比照臺中地區會員恢復收取系爭費用，伊對費率結構不清楚故未參與討論，然公司基於成本考慮，決定恢復收取等語（見本院107年度訴更一字第65號案件之原處分卷3第1至5頁）。8.臺陽儲運公司代理人（以下編號8至12之代理人姓名及職稱，詳參不可閱覽處分卷）陳稱：「……因為市場競爭激烈，單一一家業者倘單獨調漲系爭費用，易使貨主與其他貨櫃場交易，故恢復收取系爭費用會面臨很大的阻礙，個別業者很難單獨恢復收取，故最後各業者才於協會召開之會議，利用大家聚會用餐時間，聊天恢復收取CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費。」等語（見原處分卷1第332頁）。9.中航物流公司代理人陳稱：「……不過有聽到長榮、長春、中國貨櫃等業者分享其透過臺中報關行恢復收取之經驗。本公司決定恢復收取前揭費用，係於103年1月時……開始研究恢復收取，惟因同業競爭關係，不敢貿然收取……」等語（見同上卷第465頁）。10.

中國貨櫃公司代理人陳稱：「原告及長春公司（就萬海公司收費情形）分享於臺中恢復收取之經驗。」等語（見同上卷第442頁）。11.環球倉儲公司代理人陳稱：「……CFS出口機械使用費在多次會議私下都有聊到（例如102年12月10日及103年2月26日協會召開之會議）……」等語（見同上卷第308頁）。12.臺北港貨櫃公司代理人陳稱：「103年2月26日之理監事會後餐敘時會員有討論到希望北部地區能比照臺中恢復收取CFS機械使用費……至於為何各貨櫃場均訂於103年7月間恢收取，因考量資訊系統建置、公告期間等前置作業所需時間，部分會員公司（包括中華、長榮、中航、東亞等事業）討論後認為103年7月為較為可行的時間，希望由協會代為轉達其他會員恢復收取之訊息，協會僅化為轉達前開訊息。」等語（見同上卷第425、426頁）。可知原告等業者確在前揭會議或會後餐敘聚時，達成恢復收取系爭費用之合意，且原告有分享其於臺中報關行收取系爭費用之經驗。再參諸基隆報關公會陳明原告參與及促成恢復收費之相關過程及內容，及原告於103年4月28日函請貨櫃儲運協會將原告恢復收取CFS出口機械使用費一事協助轉達各相關公協會（見原處分卷3第13頁），均可知原告乃倡議收取系爭費用，且積極促成，是原告主張其在臺中港已有成功恢復收費之經驗，無須聯合其他業者，即便其他業者參考其成功經驗，亦係自行決定參與云云，尚不足採。又原告雖主張其與貨櫃儲運協會一同前往拜訪基隆報關公會只是基於順便宣導公司要恢復收費之政策云云，惟其係告知該公會關於貨櫃場業者擬計劃恢復收取系爭費用之訊息。可見原告明確知悉相關貨櫃場業者聯合恢復收費之計畫，並積極協助促成該聯合行為之實

現，嗣原告果然於103年7月1日如期收取系爭費用，難謂無聯合行為之合意。

（三）又原告雖主張依公平法第46條規定，就規範公平競爭行為事務，公平法屬於一般法，如其他基於特定目的而定之法律有涉及競爭行為事務者，在該特別法之規範範圍內，自屬競爭行為事務之特別法，應優先適用；原告自103年7月間恢復收取系爭費用，係依交通部核定之費率收取，並非未經報請航政主管機關備查或核定即私自收取出口貨物裝卸搬運使用機械費，所收費用亦未逾主管機關核定之費用，且符合航業法第46條及貨櫃集散站經營業管理規則（下稱貨櫃業管理規則）第16條規定，自無適用公平法第15條及第40條規定之餘地云云。惟查，CFS出口機械使用費源於早期交通部曾召集產官學界研討訂定營業費率表，該費率表包含各項貨櫃集散站業者經營所得收取之營業費用項目，並依照79年修正之貨櫃集散站經營業管理規則第19條、第20條規定，先由貨櫃儲運協會報請交通部核准後，各貨櫃場依上開費率表各費用項目基準價10%為上下限，再向各自所屬港務局（現為航港局）陳報各家營業費率表。而航業法嗣於102年1月30日航業法第46條修正，規定貨櫃集散站經營業之營業費率表僅須報請航政機關備查即可，其修法理由係為尊重市場競爭機制，應由各貨櫃集散站業者自行訂定營業費率表，是航政主管機關對於各貨櫃集散站經營業營業費率表之管制由核定制改為備查制（見本院卷1第485至487頁之修正條文規定）。而依交通部於83年7月13日核定前開營業費率表，各貨櫃場業者收取CFS出口機械使用費，尚有「每件重量3噸以下者」、「每件重量3噸以上未滿5噸者」、「每件重量5噸以上未滿7噸者」、

「每件重量7噸以上未滿10噸者」、「每件重量10噸以上未滿20噸者」、「每件重量20噸以上未滿30噸者」及「重量30噸以上，費用另行協議」等7大類（見本院卷1第488頁之營業費率表）。各業者向交通部陳報各自營業費率表，其中多數貨櫃場業者如原告、國成物流、高鳳物流、中國貨櫃、亞太物流、東亞倉儲、聯興通運等公司，係以上揭營業費率表中各計費級距基準價之上限金額向交通部航港局陳報系爭費用費率，少部分業者所陳報營業費率表中系爭費用費率則略有差異（見本院卷1第489至530頁之營業費率表）。可知CFS出口機械使用費雖經主管機關核定，然僅係收取之上限，只要不超過上限，各貨櫃業者可自行決定收費價格，是經核定之營業費率表並不當然等同於業者實際收取之費用，業者仍可自行決定是否收取（如本件各業者多年來未收取系爭費用）。若業者認為有恢復收取之需求，自可在該上限費用之下，個別且自行恢復收取，是原告等業者「恢復收費」固非違法，但「聯合恢復收費」，縱使未彼此約束所收金額為上限之55元，仍有違公平法第14條之規範意旨。從而，訴外人中央貨櫃公司雖僅收取系爭費用50元（見本院卷1第525頁之營業費率表），未達系爭費用之核准上限，尚無礙於本件聯合行為之成立。蓋系爭費用是3噸以下出口貨物進倉使用堆高機搬運所產生之費用，屬於業者提供貨櫃集散站出口倉庫業務時所收取服務費之一部分，倘若「個別決定」恢復收取系爭費用，業者因成本不一，且考量營運策略，實際收費價格雖會在主管機關所核定價格上限之下，但未必相同，其開始恢復收費之始點亦可能不同。貨主在船期得宜之前提下，會選擇同航線出口成本最低之船公司或海運承攬業者，若

船公司指定之貨櫃場漲價而影響出口成本，當然也會影響貨主對船公司、海運承攬業者或貨櫃場之選擇，以維持市場價格機制。然原告等21業者合意恢復收取系爭費用，聯合將原先不收費調漲至費率表之價格，等同於聯合決定實際交易價格之範圍，縱使所聯合收取之價格只是反映成本，亦難謂與公平法第14條之規定無違。換言之，原告因市場景氣不佳而調價，應透過「個別漲價」解決，不得「聯合」反映成本而破壞市場競爭，是主管機關核定費率及相關航業法規，均非公平法之特別法，不能阻卻聯合行為之違法。原告主張系爭費用乃主管機關核定可收取之合法費用，相關航業法規是公平法之特別法，恢復收費並非漲價、各家營業收入均低於營業成本、亞洲主要輸出國家均早已收取類此費用，故不構成聯合行為云云，均不足採。

（四）原告復主張恢復收費行為僅係航港局邀集相關公、協會協商溝通系爭費用重新收取議題環節之一，由各公會協商一起澄清各方誤解，並因應主管機關協調及監督，實等同我國憲法保障之結社權、請願權正當行使，應屬憲法所保護，被告取樣之時間、長度不足，且忽略產業特性，報關業者之阻擾才是妨礙市場價格之主因云云。惟查，航港局係在原告等21業者共同合意於103年7月聯合恢復收取系爭費用後，始因下游反彈而介入處理，包括發函給相關業者，此有該局103年6月23日航務字第1030003747號函、103年7月14日航務字第1031610751號函等件附卷可參（見原告證物卷之原證2、3）；另於103年9月18日召開研商CFS出口機械使用費收取相關事宜會議等（見同上卷之證5、6），均僅對系爭聯合行為產生恢復收費之結果，基於產業主管機關出面協調，或對下游業者說明原告等業者收取系爭

費用是否有重複收費等疑義，或討論原告費率表是否遵循航業法規定之備查程序問題（見同上卷之原證2至9），並未介入、指導或協商貨櫃場可否恢復收取系爭費用，亦未授意貨櫃場聯合恢復收取。是航港局之介入僅涉及其主管業務之收費問題，未涉及聯合行為之合法與否，航港局且非公平交易法之主管機關，其就其主管業務所為前揭協調說明，自與聯合行為之處理無涉，不能因航港局有介入處理即認其聯合行為合法。何況依航港局函請貨櫃儲運協會轉知所屬會員之103年5月26日函（見前審卷第101頁）內容可知，航港局除事後提醒業者應遵循航業法之報備程序外，亦認為貨櫃儲運協會行為有違反公平法之虞，自不能因航港局備查費率表、或事後協調貨櫃儲運協會及報關公會會員，即謂本件依貨櫃場之產業特性不構成聯合行為。至報關公會之會員集體抗議，肇因於原告本可單獨收取系爭費用，但又怕貨主轉與其他貨櫃場交易，而透過報關行代收等於是統合各貨櫃場同時收取系爭費用，既可達到漲價效果，又可避免貨櫃場因收費起始點、價格不一而互相競爭，故允予報關行可獲得系爭費用一成退佣之報酬，作為報關行代收之誘因。然基隆之報關行不願代收系爭費用，始引發本件報關公會集體抗議及檢舉，此由中國貨櫃公司代理人陳稱：「臺中港貨櫃吞吐量約146萬TEU（TEU指20呎貨櫃），基隆港約170萬TEU、高雄港約1000萬TEU，而臺中港因為只有3家港區貨櫃業者，且報關人員常駐在3家貨櫃場內作業，故貨櫃場與報關行間關係較為緊密，相對基隆多屬內陸集散站業務差異甚大，故臺中只要能與報關公會協調同意代貨主繳交，即可收取CFS出口機械使用費，……另本公司亦有找卡車司機代繳，不過叫卡車

司機帶一筆錢在身上，卡車司機不願意，故此方式不可行。」等語（見原處分卷1第443頁）。另報關公會聲明：「貨櫃業者欲收取之CFS出口貨物進倉機械使用費……收取過程中不得將報關業牽連入內……或以阻撓進倉、通關為手段，逼迫貨主就範進而轉向報關業者代為解決是項費用之繳交與收取，……本會建議：請每個櫃場收取方式能夠一致，採月結方式且直接聯繫貨主收取，請勿透過我報關業者轉知貨主，以免造成困擾。勿以退佣一成來誘惑我業者代繳。」等語（見前審卷第324頁），可知系爭費用之收取亦與報關業者無關。參諸原告桃園場系爭費用催繳最後通知（見原處分卷3第36頁），可知原告可直接聯繫貨主採月結方式收取，貨主非一定須透過報關行繳納，是原告主張「倘無下游事業同意，就算聯合也無法達到恢復收費之目的」云云，殊無足採。

（五）綜上，原告等21業者為彼此具競爭關係之事業，屬於公平交易法第14條所定聯合行為之主體；其等以協議之合意方式，共同決定收取原已停徵之系爭費用，以相互約束事業活動，堪以認定。

四、有關本件市場界定部分：

（一）按公平法為維護市場之自由及公平競爭秩序，使市場上競爭發揮其淘汰、激勵及制衡之機能，以促進經濟之發展，因而對破壞或扭曲市場競爭機能之限制競爭行為及不公平競爭行為均加以規範。其中就限制競爭行為之規範，包括獨占、結合、垂直限制競爭行為、聯合行為等，著重在行為對相關市場上之競爭會產生減損、阻礙或排擠之效果。因此相關市場界定之問題，為限制競爭行為規範適用上之前提及基本核心問題。而事業之聯合行為以足以影響市場

功能者為限，始為公平法所稱並禁止之聯合行為，此觀諸前揭公平法第14條第1項規定即明，至於如何確定事業行為足以影響市場功能，則涉及市場範圍之界定。現行公平法對於聯合行為所稱「足以影響市場功能」，其「市場」究何所指及應如何界定雖無規定，惟同法第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」又被告為為使相關市場界定標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，於104年3月6日發布「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」（下稱市場界定處理原則），其第3點規定：「需求替代為本會界定相關市場主要審酌之事項，本會並得視商品或服務特性考量供給替代。本會從產品市場及地理市場二面向界定相關市場範圍；另得視具體個案，衡量時間因素對於相關市場範圍之影響。」其中產品市場是指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍。而地理市場是指事業提供之特定商品或服務，交易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍（該處理原則第2點第4、5項參照）。至於需求替代，是指事業調整特定商品價格或服務報酬時，交易相對人能夠轉換至其他商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。供給替代則是指事業調整特定商品價格或服務報酬時，競爭者或潛在競爭者能夠提供其他具替代性之商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形（同原則第2點第2、3項參照）。經核與公平法之立法意旨無違，自得為被告受理案件為市場界定時之判斷原則。可知，聯合行為相關市場係指事業提供商品或服務並從事競爭之範圍，可從產品市場及地理市場二方面加以判斷。

（二）就本件產品市場而言：

1.按所謂「產品市場」，係指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍，已如前述。又市場界定處理原則第4點規定：「本會依前點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行界定產品市場時，得考量下列因素：(一)產品價格變化。(二)產品特性及其用途。(三)產品間曾經出現替代關係之情形。(四)交易相對人在不同產品間之轉換成本大小。(五)產品價格調整時，交易相對人因價格變化而移轉購買之程度。(六)交易相對人及競爭事業對於產品間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則之規定。(八)其他與產品市場界定相關之事證。」

2.查原告等21業者均係經營貨櫃集散站之業者，其等經營貨櫃集散站業務，應具備有關文書，申請航政機關核轉主管機關許可及核發許可證，並向海關登記後，始得營業（航業法第44條參照），而貨櫃集散站業務為貨櫃貨物之儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物之集中、分散，並得兼營進口、出口、轉口與保稅倉庫及其他經主管機關核准與貨櫃集散站有關之業務（貨櫃集散站經營業管理規則第2條參照），與一般物流倉儲業所提供之單純倉儲服務不同。又因貨櫃集散站業者，其營業費率之訂定及變更，均應報請航政機關備查（航業法第46條、第58條參照）；且因經航港局登記之貨櫃集散站業者，係採自主管理之方式，即由該等業者所裝載之貨櫃得直接裝船出口，此與未經航港局登記之業者，其裝載之貨櫃須先經海關查驗後始得裝船出口，亦屬有別。顯見經航港局登記之貨櫃集散站業者與未經航港局登記之貨櫃集散站業者或一般物流倉儲

業者間，其等所提供之服務特性不同；且衡諸常情，該特性差異勢將大幅增加交易相對人在不同服務間之轉換成本，經航港局登記之貨櫃集散站業者縱恢復收取系爭費用，交易相對人因而移轉購買之程度不高。易言之，經航港局登記之貨櫃集散站業者與未經航港局登記之貨櫃集散站業者或一般物流倉儲業者所提供之服務，在功能、特性及價格條件上，欠缺高度需求替代性，難認屬相同之「產品市場」。是原判決以自原告之交易相對人（即貨主、船舶運送業及海運承攬運送業）而言，海運貨櫃貨物出口之需求，與一般物流倉儲業所提供之倉儲服務不同，本件應以「合法（登記）貨櫃集散服務」為服務市場，不包括「倉儲服務」，而依航港局所提供之資料可知其所登記經管之貨櫃集散站有41站，共31家業者（見本院卷1第334至339頁），先予敘明。

3.就貨主之需求替代面審酌：

⑴按「替代性」為市場範圍界定之核心，其中「需求替代性」更為界定市場時之首要、必須考量因素。需求替代是指事業調高特定商品價格或服務報酬時，需求者（或消費者）能夠而且願意轉換至其他產品，以取代該特定產品之情形。從競爭法角度而言，需求替代是對事業所提供之特定產品具有最直接、有效之約制力量，所以產品間是否具有需求替代關係，須從產品價格上漲後需求者的反應來觀察，可能參酌之項目包括：產品品質、產品最終使用目的、消費者（使用者）主觀感覺、產品價格相似性與交互影響程度、產品一般交易習慣等。依被告訂定之前揭市場界定處理原則第2點第2款、第3點第1項規定，在界定產品市場時，應考量相關市場交易相對人之需求替代性為主。

⑵準此，本件於界定產品市場時，主要應審視原告之交易相對人，即貨主、海運承攬運送業者及船舶運送業者等之出口貨物需求及作業流程特性。原告及其他業者共同決定恢復收取之系爭費用，交易相對人為出口貨物須負擔出口貨物進倉使用堆高機搬運所生費用，係屬貨櫃集散站出口倉庫業務之一環（見本院卷1第333頁之櫃場出口機械使用收費動作示意圖）。一般而言，當貨主有出口貨物需求時，通常是貨主與船舶運送業者或海運承攬運送業者簽約，將貨物送入船舶運送業者或海運承攬運送業者指定之貨櫃，由貨櫃集散站業者提供卸貨、點收、存倉、裝（併）櫃、拖車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等服務，並產生裝卸搬運使用機械費、貨物倉租、裝櫃費、場內拖車使用費、貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等費用，該等費用分別由貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者負擔（見本院卷1第332頁之CFS貨物出口作業流程與營業費關係示意圖）。進一步觀察實務情形，「3噸以上」或「3噸以下」CFS出口機械使用費，對交易相對人而言，僅為滿足該次出口貨物需求使用貨櫃集散服務中眾多費用之一。貨主、船舶運送業者及海運承攬運送業者實際上均透過貨櫃集散站經營業者提供之「整體貨櫃集散服務」來滿足其貨櫃貨物進出口之需求。申言之，若有以外銷為主或出口多樣性產品之貨主，不僅出口商品種類眾多、出口次數頻繁，且每次出口之買方、出口商品類別、出口量、地點，乃至於貨物交期均有所不同，貨主透過貨櫃集散站經營業者提供之「整體貨櫃集散服務」滿足其每次不同重量貨櫃貨物出口之需求，實務上難以出現交易相對人將同一批出口貨物分別交由不同之貨櫃集散站經營業者，個別提供單項或部分「

貨櫃裝卸費之貨櫃集散服務」、「裝拆櫃費之貨櫃集散服務」、「裝卸搬運使用機械費之貨櫃集散服務」等服務之情形，顯然各業者營業費率表上單一收費項目或單一規格尚不能滿足貨主貨櫃貨物出口需求，故本件產品市場不宜再進一步界定成「不同收費項目及不同計費噸數之貨櫃集散服務」市場。蓋貨主真正需求者，在於該批貨櫃貨物進站至出口之一站式貨櫃集散服務，貨主交易成本應視交易實況合計各項費用項目後加以評估，尚無法僅以3噸以上或3噸以下出口貨物單項表定系爭費用衡量比較，故在出口貨物作業流程產生眾多費用中，若僅以3噸以下或3噸以上貨物細分本案產品市場，將無法真實反映本件21家貨櫃集散站經營業者係以貨物進站到裝船出口之「整體貨櫃集散服務」彼此競爭之事實。再以出口作業流程觀察，貨主出口貨物重量乃視每次訂單需求而定，費用究應如何計費，係依當次買方訂單上之出口貨物重量計算，當次出口時貨物一經測定重量，即會依該重量落於各貨櫃場業者之相對應訂價區間計費，不會改以其他重量區間計費。因此貨主有可能支付各種噸數相對應之系爭費用，以滿足其「整體貨櫃集散服務」需求。

4.就原告等貨櫃業者之服務內容及供給替代面審酌：

⑴依被告所訂「市場界定處理原則」第2點第3款規定：「供給替代：指事業調整特定商品價格或服務報酬時，競爭者或潛在競爭者能夠提供其他具替代性之商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。」只要供給者在無須支付高額額外成本和負擔高風險下，能在短時間內調整其生產設備轉而生產該產品，就可能因此構成事業彼此競爭的限制。以紙業為例，從需求者角度而言，以高級紙出版的藝

術書籍不可能以書寫用紙替代印刷；然以供給者角度而言，事實上造紙廠商隨時可以在短期內調整生產線，且調整成本小到可被忽略，同時生產供應書寫用紙到藝術書籍高級用紙等不同品質的紙張。若沒有配售上的困難，造紙業者有足夠前置作業期間調整生產計劃，以爭取不同紙張品質的訂單，是造紙廠雖製造供應不同品質或用途之紙張，但各紙張品項間無庸界定為不同的市場。

⑵依航業法第44條規定，經營貨櫃集散站業務，應具備有關文書，申請航政機關核轉主管機關許可及核發許可證，並向海關登記後，始得營業。又依貨櫃集散站經營業管理規則第2條規定，貨櫃集散站業務為貨櫃貨物之儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物之集中、分散，並得兼營進口、出口、轉口與保稅倉庫，及其他經主管機關核准與貨櫃集散站有關之業務，與一般物流倉儲業所提供者為單純倉儲之服務不同。查原告等21業者均為獲得許可而經營之貨櫃集散站業者，渠等依據貨櫃集散站經營業管理規則第2條規定，經營貨櫃貨物之儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物之集中、分散等業務，並得兼營進口、出口、轉口與保稅倉庫及其他經主管機關核准與貨櫃集散站有關之業務等（見本院卷1第334至336頁）。原告等21業者依其等營業費率表可收取之費用，包括貨櫃裝卸費、裝拆櫃費、裝卸搬運使用機械費、海關標售貨物出倉裝車費、驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場租、冷凍貨櫃供電費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費等12大項，分別由貨主或船舶運送業者負擔。又按堆高機依荷重能力有2.5、3、4、5、6、8、10、12、16到23噸，甚至有10噸到45噸等不同噸數，荷重能力愈高之堆高機，可裝卸搬

運之貨物重量愈高（例如10噸荷重能力之堆高機可裝卸搬運10噸以下任何重量之貨物），貨櫃場業者得選擇購置使用荷重能力較高之堆高機，裝卸搬運重量相當或重量較輕之出口貨物。本件各貨櫃業者經營貨櫃集散站業務，藉由不同荷重能力之堆高機完成進出口貨物裝卸搬運服務，除可依照各自營業費率表及出口貨物噸數計收系爭費用外，亦可視合作關係、運量大小經雙方議價後向貨主收取系爭費用。惟不論何者，均僅是各貨櫃業者依貨主出口貨物噸數或經營狀況所為之區別訂價行為，並非其服務內容本質有所不同，何況有多家業者表示此次恢復收取系爭費用，乃不分噸數均收取每計費噸55元。若本件進一步依照各貨櫃場業者營業費率表所載費用項目細分市場，將形成每一收費項目或每一種規格切割為不同產品市場之不合理結果。

5. 再者，聯合行為「合意內容之標的」與「產品市場」係屬不同概念，不應混淆。公平法所稱之「市場」，並非單純指一些具有相同特徵的產品或服務之集合（例如單一收費項目之集合），而是指事業就其所提供之產品或服務，是否會對彼此的競爭產生限制所構成之範圍。至聯合行為所合意之標的，往往僅是行為人本身業務經營範疇內眾多收費項目中之一項或數項。易言之，個別收費項目通常僅係其「整體服務」內容之一環，而非全部，行為人亦非僅以此單一收費項目從事競爭，因此合意內容之標的與行為人業務經營範疇所處的產品市場係屬不同概念，不應逕劃為等號。再者，對貨主而言，其與船舶運送業者或海運承攬運送業業者簽約後，將出口貨物送入指定貨櫃集散站，該批出口貨物由同一貨櫃場業者提供卸貨、點收、存倉、裝

（併）櫃、拖車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等服務，貨主真正尋求的是貨物從進站乃至於裝船出口之整體服務，出口作業流程中產生諸如CFS出口機械使用費、貨物倉租、裝櫃費、場內拖車使用費、貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等費用。其中CFS出口機械使用費又依貨物噸數區分收費，然3噸以下與3噸以上出口貨物從進入貨櫃場卸貨，乃至於裝船出口之作業流程並無不同，各項費用項目均係為滿足貨主不同重量出口貨物集散服務需求，是原處分界定為「貨櫃集散服務」，而非細分至3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務市場，尚無違誤。被告委託研究之學者劉姿汝、王銘勇、楊宏暉3位教授亦同此意見（見本院卷2第94至163頁之法律意見書），原告此部分主張，委無足採。

（三）就本件地理市場而言：

1.按所謂「地理市場」，係指事業提供之特定商品或服務，交易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍，已如前述。又依「市場界定處理原則」第5點規定：「本會依第3點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行界定地理市場時，得考量下列因素：(一)不同區域間產品價格變化及運輸成本大小。(二)產品特性及其用途。(三)交易相對人在不同區域購買產品之交易成本大小。(四)交易相對人對產品獲取之便利性。(五)交易相對人在產品價格調整時，選擇至不同區域購買之情況。(六)交易相對人及競爭事業對於產品區域間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則之規定。(八)其他與地理市場界定相關之事證。」

2.被告對於本件地理市場應界定為全國，提出以下論理及相

關事證：

⑴查臺灣具有四面環海、地型狹小、陸路運輸交通便捷，實務上出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上基隆、南下高雄均屬便利，並形成貨櫃南北轉運之普遍現象，此由原告非僅提供區域內貨主、海運承攬業者或船舶運送業者貨櫃集散服務，其提供貨櫃集散服務之交易相對人，並不限於其經營據點所在地或其相鄰區域，尚包含經營據點或相鄰地區以外之貨主，由北至南包括基隆（如編號399等）、臺北市（如編號5等）、新北市（如編號10等）、桃園（如編號48等）、宜蘭（如編號65等）、新竹（如編號68等）、苗栗（如編號225等）、臺中（如編號93等）、花蓮（如編號333等）、南投（如編號270等）、彰化（如編號78等）、雲林（如編號61等）、嘉義（如編號1155等）、臺南（如編號133等）、高雄（如編號267等）及屏東（如編號1867）等縣市之貨主可證（見本院卷1第340頁、卷3第18至70頁之財政部關務署105年8月30日函及所附貨主清單資料）。換言之，全國各地貨主如有貨物出口需求，視船期安排等因素，除可將該出口貨物運送至所在地區或鄰近地區之貨櫃場外，亦可能將其送往所在地以外之貨櫃場，並由該貨櫃場業者提供從進站到出口之一站式貨櫃集散服務。此種「北櫃南運」或「南櫃北運」現象存在已久，主管機關為紓解長久以來造成陸上交通壅塞問題，近年來致力發展環島航運貨櫃運輸系統（見交通部運輸研究所出版之「臺北港營運後對國際商港之影響研究」，附於本院卷1第341至395頁），益證貨櫃南北轉運之現象確實存在，並非被告憑空想像。

⑵從交易相對人出口貨物之角度觀之，主要係依據航線需求

、船期安排及船舶靠泊碼頭等因素，而將貨櫃貨物送往基隆港、臺中港或高雄港出口。不論貨櫃貨物出口至歐洲、美洲、亞洲、非洲等地，只要船舶運送業者提供之海運運輸服務可將其商品在交貨期限內順利送達買方，貨主通常不會特別指定貨櫃貨物出口港。再加上我國陸路運輸便捷，貨物南北轉運為常態，貨主透過比價很容易可以選擇、轉換至各區域之船舶運送業者及海運承攬運送業者，以滿足其貨物出口之需求。而全國各地之船舶運送業或海運承攬運送業，則在全國各地與其簽約之眾多貨櫃集散站業者中，選擇較優惠價格之業者與其交易。貨櫃集散站業者既屬於貨主貨物出口需求供應鏈之一環，就其所提供之貨櫃集散服務，會以有利價格爭取與來自於全國各地之貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者進行交易，此據中華民國託運人協會承辦人（姓名詳參不可閱覽原處分卷所載）陳述在案（見本院卷1第398至405頁之陳述紀錄），亦堪認定。

⑶又就交易相對人在產品價格調整時，選擇至不同區域購買之情況而言：交易相對人若因產品或服務價格調整而轉換至不同區域進行交易，則不同地理區域間具有替代關係，即可界定為同一地理市場。本件各貨櫃集散站業者各項收費項目及費率，須向主管機關備查後公告實施而使得價格資訊透明，單一業者調整價格或收取其他同業均未收取之費用，本質上即有競爭對手不跟價因而流失市場之風險，此有多家貨櫃集散站經營業者，諸如訴外人弘貿貨櫃公司、中央倉儲公司、臺陽儲運公司之代理人均表示：因市場競爭激烈，倘單一業者欲獨自調漲CFS出口機械使用費，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，故個別業者很難單獨調

漲費用，因此利用貨櫃儲運協會召開會議後餐敘時間，討論共同恢復收取系爭費用等語（見本院卷1第409至422頁之陳述紀錄）。此外，訴外人新隆儲運公司代理人更表示：「以本公司為例，一說要調漲吊櫃費，船公司隔天就不與本公司交易，而轉向其他貨櫃場交易，整個產業都是如此，貨主亦是如此，若調整CFS出口搬運使用機械費，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，故不論是吊櫃費或是CFS出口機械使用費要調漲，都會面臨很大的阻礙，個別業者很難單獨調漲。……」等語（見本院卷1第423至425之陳述紀錄），益證貨櫃集散站業者確因調漲貨櫃集散服務中部分服務項目費用，交易相對人會轉與其他業者進行交易之情事，交易相對人可轉換之交易對象並不限於原交易貨櫃集散站相鄰區域之業者。

⑷再者，揆諸航業法及貨櫃集散站經營業管理規則等法規，並未限制貨櫃集散站業者不得承攬其貨櫃集散站所在地區以外之貨物進行出口裝併櫃作業，亦即貨櫃集散站經營業者不僅得對於所在地區之貨主、船舶運送業者及海運承攬運送業者提供服務，更可跨區提供交易相對人貨櫃集散服務。至被告提出之「核准經營貨櫃集散站經營業者貨櫃所在區域一欄表」（見本院卷2第318至321頁），其中「轄區」是指航港局之行政管制區域範圍，非謂各貨櫃場業者不得在該區域以外與其他北部、中部或南部之交易相對人進行交易。可知原告等貨櫃業者得招攬貨櫃集散業務之區域亦未受限制。

⑸此外，有貨主表示，若僅是個別或少數貨櫃場業者恢復系爭費用，曾經考慮轉換與船舶運送業者有合作且未收取該項費用之其他貨櫃場交易，惟因原告等21貨櫃業者一致於

103年4月、5月間公告擬恢復系爭費用，雖貨主不僅一次向貨櫃場業者表達希望不要恢復收取系爭費用，但各貨櫃場業者仍於103年7月恢復收取系爭費用，此後對於貨主而言，不論北部、中部或南部地區之貨櫃場業者均一律恢復收取系爭費用，致貨主無法以轉換貨櫃場方式避免支付該費用，倘貨櫃場係個別恢復收費或少數恢復收費，即可能選擇其他貨櫃場。又只要船舶運送業者提供之海運運輸服務可將出口貨物如期運送至目的地，不論船舶運送業者營業處所位於北部、中部或南部，其船舶安排係在基隆港、臺中港或高雄港，貨主會從各服務提供者中選擇適合交期，且價格優惠之業者進行交易。另外，船舶運送業者如遠東新世紀股份有限公司、陽明海運股份有限公司之代理人（姓名、職稱詳如不可閱覽卷所載）均表示只要其所提供海運運輸服務滿足託運人出口需求，其攬貨來源並不限於北部、中部或南部地區貨主等語（見本院卷1第574至583頁）。可見實務上貨主沒有絕對要在哪一個港口出口，亦非一定要在貨物所在地區之貨櫃場裝櫃出口，只要船舶運送業者所安排船期符合交貨期限，貨主即可將貨物運送至船舶停靠地點及其鄰近貨櫃場裝櫃出口，故貨主選擇交易對象不限於單一區域或港口之服務提供者，其交易相對人事實上係遍及全國。而東亞運輸、長榮儲運、及大三鴻貨櫃等公司之官方網站亦載明：「服務擴及臺北、桃園、臺中、高雄，建立完整的服務網」「為提供北、中、南各地區船公司與貨主客戶安全、便捷之進出口貨櫃、貨物通關業務需要，本公司於汐止、桃園等毗○○○區○○○○路交流道附近均設有規劃完善之貨櫃集散場……」及「位於新竹地區之內陸型貨櫃集散地（Inland Depot），主要服

務北中臺灣廣泛地區，辦理貨櫃集散、存放；貨物併裝、裝卸；轉口轉運；普通保稅倉庫；牽引車-長途運輸；貨櫃維修等業務，並針對各大航運、海運承攬運送業者、託運人、貨主等提供專業量身訂做的服務……」（見本院卷1第406至408頁）。可知原告及其他貨櫃業者提供「貨櫃集散服務」交易之地理區域應屬於「全國性」之交易，而非「地區性」之交易。被告委託研究之學者劉姿汝、王銘勇、楊宏暉3位教授亦同此意見（見本院卷1第450至519頁之法律意見書）。

⑹雖原告提出運費數字，主張貨主轉換至不同區域貨櫃場業者間之轉換成本必高於本件恢復收取之55元云云。惟按貨櫃儲運業探求地理市場考慮因素甚多，除上述之自然地理位置、產品交易地區外，尚包括航線、運送時間之長短、運送成本、交易數量、潛在競爭產能、當地法令規定等（最高行政法院100年度判字第2181號判決意旨參照）。聯合行為之範圍與市場界定固有關連，但兩者係屬二事，不能劃上等號，已如前述。因此增加運費、時間、保險費等成本是否遠高於節省之系爭費用，僅是判斷單一因素之因果關係，無法據此探求整個市場之範圍。本件聯合行為之合意內容為價格，有關地理市場之界定，價格變動幅度與轉換成本高低之比較只是考量因素之一，並非唯一之標準。從而，增加的運費是否高於節省的CFS出口機械使用費，縱有相關數據資料，亦只是其中參考因素而已，尚難以此作為判斷之依據。原告等21業者均係依據貨櫃集散站經營業管理規則第2條核准經營貨櫃集散有關服務，該服務同質性高而極具替代性；基於產品市場貨櫃集散服務特性，渠等提供交易相對人「同一批貨櫃貨物或每一批貨櫃貨

物從進站至出口之一站式服務」，貨主出口貨物負擔成本應以完成整個貨櫃集散服務費用為計算，而非僅以系爭單項費用變動而造成貨主轉換交易對象所生之成本計算。故界定地理市場不能僅單一觀察貨主節省之系爭費用及負擔運輸成本間價格變化，否則既不符合本件出口貨物貨櫃集散實務情形，亦不能真實反映本件聯合行為影響市場競爭之區域範圍。

3.據上，依航港局所提供經登記之臺灣地區貨櫃集散站業者，得依照出口港（基隆港、臺中港及高雄港）之不同，而區分為北部地區、中部地區及南部地區（見本院卷2第318至321頁）。衡諸貨主轉換至不同區域貨櫃業者間增加成本遠高於恢復收取系爭費用（55元），為被告所不否認，自難想像恢復收取系爭費用，會產生北部、中部、南部地區之貨櫃業者間之合理可替代性。惟從被告以上論述可知，影響出口貨物由何貨櫃集散場裝卸，進而由何港口裝載出口之因素甚多，除成本因素，包括貨櫃集散服務費用（依原告營業費率表所示，包括貨櫃裝卸費、裝拆櫃費、裝卸搬運使用機械費、海關標售貨出倉裝車費、海驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場租、冷凍貨櫃供需費及驗櫃費、洗櫃費、過磅費、貨櫃進場檢查費等12項費用）、附加費、報關費用、陸路運費、海運費用等多種費用外，尚有航線、航期、自然地理位置、平日合作關係、信用狀交付款方式、交易數量、潛在競爭產能、當地法令規定等因素。在以上眾多因素影響下，加上臺灣具有四面環海、地型狹小、海陸交通便利等特性，貨主易於全國各港口中選擇或轉換其他交易對象。就本件貨櫃集散服務，界定其地理市場所應考量之因素，除有關運輸費用、時

間、風險所增加在產品間轉換之交易成本大小外，對於海運此一行業所生特殊之交易因素，亦為市場界定之關鍵因素。故原告與其他貨櫃業者所提供之貨櫃集散服務，從事競爭區域應為全國，而不限於渠等經營據點相鄰區域，就其貨主分散於全國各地之結果而論，尚屬有據。

五、然按聯合行為係相互約束事業活動，以達限制競爭之目的，故就其效果而言，自須足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能。而聯合行為是否達到「足以影響市場功能」之程度，一般係以「質」與「量」之標準綜合判斷之。其中「質」之標準，係以聯合行為之內容亦即事業所限制競爭之本質是否屬核心事項為斷，愈屬核心限制競爭手段（如價格）之排除，被認為影響市場功能之可能性也就愈高。蓋在自由市場之經濟體系下，價格機制係立於市場功能之核心地位，經濟活動之參與者透過價格機制之指引，形成消費、生產及交換之決策，並藉此過程達成資源有效率的分配。而所有反競爭行為中，尤以價格聯合對市場功能之傷害較大，該行為使市場價格脫離競爭市場下應有之水準，經濟活動參與者因而無法接受到正確之價格訊號，而扭曲市場之供給與需求功能，進而影響經濟資源之有效分配。而「量」之標準，主要係以參與聯合行為事業之數目及聯合行為之市場占有率（下稱市占率）為具體指標。至於市占率之計算，則依公平法施行細則第4條規定：「（第1項）計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業及該相關市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值（量）之資料。（第2項）計算市場占有率所需之資料，得以主管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」經查，被告認定原告等21業者所為聯合行為已足以影響市場功能，就「質」之標準方面，係以：原告等21業者

均有經營貨櫃集散站業務，彼此具水平競爭關係，屬同一產銷階段之事業，其等為免單獨恢復收取系爭費用導致交易機會之流失，透過貨櫃儲運協會餐敘時機，彼此就恢復收取系爭費用之訊息進行意思聯絡，形成恢復收取之共識，並透過該協會通知報關、進出口等相關公會，以達恢復收取之目的，並藉此降低任一家單獨恢復收費之競爭風險，導致各貨櫃場一致恢復收取之結果，該行為已降低貨櫃集散服務市場內，貨櫃場間以較有利之價格、品質、服務爭取交易相對人之誘因，影響市場功能等情為據（見原處分卷2第786、787頁），尚屬合理有據。然有關足以影響市場功能之判斷，不能僅考量「質」的因素，否則事業對於價格之合意，未合理評估其市場力量之影響，一律認屬惡質卡特爾（hard-core cartel）而成立聯合行為，實有違公平法之規範目的，自非可採。對此，原處分認：依航港局來函資料，全國經營貨櫃集散站業務之業者計有31家，而參與聯合行為之貨櫃儲運協會會員21家，已占全國業者之6成以上，倘以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市場占有率，前等21家業者亦占全國營業額及運量之8成以上，故渠等透過聚會方式，共同決定恢復收取費用而相互約束事業活動之行為，已足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平法第15條第1項規定（見同上卷第787頁）。再依最高行政法院發回判決意旨，本件相關市場範圍扣除中部地區業者之營業數量，雖可能影響原告之市場占有率計算，然其市場變小，市占率可能反而變高，亦不影響原處分此部分認定。然而原告21業者恢復收取系爭費用（55元），僅屬產品市場即貨櫃集散服務所繳費用之一小部分，因為一次航程，必會支付多項費用，並非選擇支付，因此除前述「質」、「量」之考量外，仍應在

前述所界定之地理市場及產品市場下，評估其市場力量。蓋本件貨櫃業者之營業範圍遍及全國，已如前述，倘係因航線、航期、停泊港口、當地法令規定等因素，不得不然或受影響極大，因此選擇非屬其區域內之貨櫃業者，則恢復收取系爭費用之價格因素，對於貨主之選擇結果並無因果關係，核無足以影響市場功能之情事。另若非上開航線、航期等因素，而係價格成本因素決定貨主之選擇，則為滿足貨主出口貨物集散服務需求，本件聯合行為所收取之系爭費用，在所有前述應繳費用中（見原處分卷3第9頁），占有多少比例？此部分營業額占CFS出口運量總營業額之比例若干？其在上開費用未變，而移動貨櫃場所增加運費、時間、保險費、風險等成本下，是否仍具有足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，誠有可疑，被告所為原處分未詳予調查審究，遽認原告等21業者有違公平法第15條第1項規定，並命原告自本處分書送達之次日起，應立即停止上開違法行為，似屬速斷，自有違誤。

六、有關原處分裁罰部分：

（一）按行政罰法第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。」公平法第42條前段規定：「主管機關對於違反第21條、第23條至第25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5 萬元以上2,500 萬元以下罰鍰。」次按公平法施行細則第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、違法後悛悔實據及配合調查等態度。」

（二）原處分對原告裁處1,725 萬元罰鍰，無非以「依據公平法施行細則第36條及行政罰法第18條相關規定，經審酌原告及其他貨櫃業者一致恢復收取CFS 出口機械使用費行為，屬核心惡質卡特爾（價格聯合行為），其違法動機、目的可責性高且預期之不當利益高；原告等占全國貨櫃集散服務市場之營業額及運量8成以上，故該違法行為對市場供需功能及交易秩序危害程度高；自103年7月一致恢復收費迄今，違法行為危害交易秩序之持續期間長；自103年7月至104年6月因違法行為實際所得利益分別為0至3,800餘萬元；原告及中國貨櫃公司之貨櫃集散站營業額占貨櫃集散服務市場總營業額逾20%以上，其餘業者均低於5%；原告等均為初次違法；新隆儲運、欣隆倉儲、臺陽儲運、臺北港貨櫃、中華貿易、長春貨櫃、弘貿貨櫃及中央貨櫃等公司於本會調查過程中自承案情並具體說明與會業者討論恢復收費之實際運作情形，其餘被處分人之違法後悛悔實據及配合調查態度為一般；原告為最早提出恢復收取意見者並多次參與基隆報關公會協商事宜，為本案主導違法行為者；中國貨櫃、中航物流、長春貨櫃與東亞倉儲公司亦參與基隆報關公會協商代收事宜，為積極促成聯合行為者；欣隆倉儲公司屬被迫參與聯合行為者；原告等應受責難程度及資力等因素，爰依公平法第40條第1項規定處分如主文。」（見原處分書第43、44頁）。本案最高行政法院判決認原處分均以概括之方式說明，並未針對為何裁處原告1,725萬元之具體計算方式，個別加以說明，致其無從得

知原處分是否有認定事實錯誤、裁量濫用或違反比例原則之違法（見本案最高行政法院判決第27、28頁）。被告對此提出本案21家貨櫃場業者裁處罰鍰說明彙整表說明之（見本院卷1第584頁之乙證20）。

（三）原告主張系爭費用早經主管機關核准收取，因當初時空背景響應政府政策未收取，現因環境改變，營運呈虧損狀態致無以支持，並提出倉儲裝卸簡明損益總表為證，且其已於臺中地區成功恢復收取系爭費用，並逐步按其預定時程恢復桃園場與汐止場部分，並無參與聯合行為之動機，否認為本案聯合行為之主導者云云。惟查：

1.依前開貨櫃業者代理人陳述大致相符之內容，可知渠等：⑴利用貨櫃儲運協會102年12月10日、103年2月26日理監事聯席會議會後餐敘聚會之時間、地點、溝通及討論方式；⑵請原告分享臺中港恢復收取經驗；⑶透過貨櫃儲運協會主動聯繫基隆報關公會協商；⑷將恢復收取之函文或公告提供予貨櫃儲運協會由協會轉知相關公（協）會等。

2.依貨櫃儲運協會歷次理監事會議及前開貨櫃業者代理人陳述內容，可知：103年2月26日當日及會後大部分會員均願配合恢復收取系爭費用，且該協會與原告、中航物流公司、中華貿易公司及東亞倉儲公司等討論後，經考量資訊系統建置、公告期間等前置作業所需時間，認為103年7月為較為可行的時間，並希望由貨櫃儲運協會轉達其他會員。因此該協會代為轉達前開訊息，而各會員實際收費及公告收費時間則由各會員自行決定。且為服務會員能順利恢復收取，並由該協會、原告、中航物流公司、長春儲運公司、東亞倉儲公司等兩度赴基隆報關公會協商。

3.基隆報關公會亦表示貨櫃儲運協會及其會員分別於103年2

月19日、3月初及3月26日，至該公會商討CFS出口機械使用費之收費模式，並希望由報關行代貨主繳交予貨櫃場；原告及中航物流公司洽談最為積極，另原告、東亞倉儲公司等亦有出席協商會議，雖每次協商會議出席者未必相同，但協商過程均是以代表該協會所有會員皆要恢復收取系爭費用之立場來洽談。

4.臺北港貨櫃、長春貨櫃及環球倉儲公司指出較有意願恢復收取系爭費用者為運量較大之原告及中國貨櫃公司；另東亞倉儲及大三鴻貨櫃公司則進一步指出原告及中國貨櫃公司於103年2月26日會議臨時動議提起討論，希望北部業者能比照臺中之模式恢復收取CFS出口機械使用費，並希望各業者於103年7月初恢復收取；中航物流公司及中國貨櫃公司均表示聽到原告分享臺中港貨櫃場恢復收取系爭費用之經驗；欣隆儲運公司表示原告曾致電表示，希望拜訪該公司並討論恢復收取前揭費用；基隆報關公會表示貨櫃儲運協會及其會員拜訪商討恢復系爭費用時，原告及中航物流公司洽談最為積極。而原告亦不否認其有與貨櫃儲運協會一同前往拜訪基隆報關公會之事實，其目的係告訴該公會關於貨櫃場業者擬計劃恢復收取系爭費用之訊息，此有其代理人之104年5月6日陳述紀錄（見原處分卷3第249頁）。可見原告明確知悉相關貨櫃場業者聯合恢復收取之計畫，在此等認知之下積極協助促成該聯合行為之實現。而原告亦以103年4月28日函請貨櫃儲運協會將原告恢復收取CFS出口機械使用費一事協助轉達各相關公協會，顯與其他貨櫃業者行為一致。

5.另查臺中地區之3家貨櫃場即原告、中國貨櫃公司及萬海航運公司固於本案聯合行為前已先行恢復收取系爭費用，

惟中國貨櫃公司表示臺中地區因業者家數少，貨櫃場與報關行關係較緊密，故只要與報關公會協調即可（見原處分卷1第443頁）。又原告亦表示臺中狀況不若北部複雜，所以臺中恢復收取時北部暫且觀望（見原處分卷3第2495頁）。可見原告本即評估於北部單獨自行恢復收費之難度較高，其仍有藉本件聯合行為提高原告於其他地區成功恢復收費之可能性，並避免單獨恢復收費致流失客源之風險，是其主張已於臺中地區成功恢復收取系爭費用，故無參與本件聯合行為之動機云云，不足採信。

6.原告主張臺中港區貨櫃業者已於102年8月率先恢復收取費用，但卻未見其他地區之貨櫃業務量有明顯成長，可見不同區域內的港口和貨櫃集散場連動性並不顯著云云。惟按海運作業實務上貨主須提早洽定航線、船期安排等事項，故對於恢復收費等價格變動事項，須相當期間始能反映出轉換狀況。查臺中港區貨櫃業者於102年10月迄103年間恢復收費，而原告等21業者於102年12月即已達成聯合恢復收取系爭費用之合意、並於103年4月、5月公告擬恢復收取系爭費用，相隔僅數月，業者已無轉換實益。據此以觀，原告參與本件聯合行為，亦有穩固其臺中港地區業務之效果，蓋倘僅臺中港地區恢復收費，其他地區未全面跟進，假以時日，原告於臺中港地區之業務即有受影響之可能，被告主張原有主導本件聯合行為之動機，尚非無據。綜上，被告以原告對本件聯合行為之主導及高度參與程度乙情，作為罰鍰裁量因素之一，尚無裁量違誤之情事。

（四）有關被告依公平法施行細則第36條規定審酌「因違法行為所得利益」乙節：

1.查88年2月3日修正公平法時，就部分違法行為採行「先行

政後司法」之立法例，並提高罰金、罰鍰額度上限。其修正理由：「衡諸現今國內整體經濟水準已大幅提高，復參諸德、法立法例及執法趨勢，多大幅提高對違法業者之處罰金額及新近『窮化犯罪人，以遏止不法』之立法趨勢，罰金、罰鍰上限金額，亦宜併予提高，以達有效遏止不法。爰比照本法第35條規定提高罰金上限為新臺幣5千萬元（一百倍）。」（見本院卷3第71至75頁之條文對照表）乃考量事業從事違法行為所受不利益若遠大於其所獲利益，則可自始消弭事業之違法動機。而為使罰鍰額度裁量有具體認定標準，於88年8月30日修正公平法施行細則時增訂罰鍰考量事項數款，其第33條第4款即為「因違法行為所得利益」。

2.而94年2月5日公布之行政罰法第18條第1項及第2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。」「前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」其立法理由謂：「第1項規定裁處罰鍰時應審酌之因素，以求處罰允當。又裁處罰鍰，除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於經濟及財稅行為，尤其重要。故如因違反行政法上義務而獲有利益，且所得之利益超過法定罰鍰最高額者，為使行為人不能保有該不法利益，爰於第2項明定准許裁處超過法定最高額之罰鍰。」寓有剝奪行為人不法利益之目的。又行政罰法第18條第2項所稱所得之利益，係以不法利得作為裁罰考量因素之一，並非不法利得即為罰鍰之額度。惟該條所稱「所得利益」，在學說上向有「總額主義」

（下稱總額說）與「淨額主義」（下稱淨額說）之爭議。前者是指對於違法行為所獲得之「標的銷售價格或勞務報酬」全部加以追繳，而不減除其取得之進貨成本、費用；後者是就違法行為所獲得之標的收入，應再減除其取得成本費用以及應負擔之稅捐規費，而以「淨額所得利益」作為追繳標的而言。對此爭議，該法條就其具體範圍及計算方式尚乏明文規定，而有待學說與實務建構之。

3.基上，公平法施行細則關於「因違法行為所得利益」之罰鍰裁量係基於窮化犯罪人之理念。而行政罰法第18條規定亦含有「剝奪行為人不法利益」之目的，該條之「所得利益」其具體範圍及計算方式尚乏明文規定，而有待學說與實務建構之。至原告主張所得利益之計算應採淨額原則，始符合行政罰法之目的。惟查「總額說」與「淨額說」之爭議問題，主要發生在適用行政罰法第18條第2項「前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重」之規定追繳利益時，因僅能在所得利益範圍內酌量加重、不得超出，故於確定所得利益數額時會因採取「總額說」或「淨額說」而計算出不同之上限範圍。然本件原處分並無適用行政罰法第18條第2項之情形，對於原告等被處分人所課處之罰鍰，均在公平法第40條第1項之法定罰鍰範圍（10萬元以上5000萬元以下）內，既未課處超過法定最高額之罰鍰，不必然須採淨額說之方式計算所得利益，蓋此時所得利益只是被告依公平法施行細則第36條及行政罰法第18條第1項裁處罰鍰時參考因素之一，故只要被告以合理方式計算或採認各業者之所得利益，並兼顧其他應考量事項，即無裁量濫用之可言。

4.本件被告計算原告「因違法行為所得利益」計38,334,030

元（見本院卷1第584頁之裁處罰鍰說明彙整表），並未扣除其成本支出（即總額說之見解），為被告所是認，依前開說明，固無裁量濫用之違法。然其係以原告103年7月起至104年6月期間內之營業所得加以計算，並未區分「3噸以下」與「3噸以上」之營業金額。被告對此主張：原處分業考量原告等21業者於103年7月間共同恢復收取系爭費用，包含過去未收取3噸以上費用之業者，亦同時恢復收取3噸以上CFS出口機械使用費，本件聯合行為所影響者為「全國貨櫃集散服務市場」，因此原告等21業者所為聯合行為合意之範圍雖只針對3噸以下貨物，但實際影響市場者包含3噸以上的CFS出口機械使用費，故一併作為被告裁處時之衡量標準等語（見本院卷3第186、187頁之109年2月13日言詞辯論筆錄）。惟公平法施行細則第36條第4款及行政罰法第18條第1項所定「因違法行為所得利益」，自法條文義觀之，自限於因「違法行為」所獲取之利益，且違法行為與利益取得之間，具有直接之因果關係存在，自不待言。且行政罰制裁之目的在於剝奪違規行為所取得之經濟上利益，亦即應返還其「不當得利」，以回復合法之利益狀態，禁止從事違規行為獲得獎賞，以符合責罰相當性原則及衡平正義之要求，自不包含合法行為所得之利益，其理至明。本件原告遭裁罰之系爭處分書，其主文第1項載明「被處分人等共同決定於103年7月間聯合恢復收取3噸以下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費，為相互約束事業活動之行為，足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平交易法第15條第1項規定。」（見本院卷1第123頁之處分書第5項），顯見被告自始以「3噸以下CFS出口機械使用費」之聯合行為，違反公平法第15條第1項所

定聯合行為其調查及審酌之範圍。據此，「3噸以上CFS出口機械使用費」即非處分之對象，被告依原告所提「103年7月至104年8月出口CFS總運量及實際收取CFS出口貨物裝卸搬運機械使用費金額」之函文（見本院卷3第83頁），將所有CFS出口貨物之機械使用費予以計算，並未區分「3噸以下」及「3噸以上」之CFS出口使用機械費。準此，原處分一方面認定原告等21業者「相互約束3噸以下CFS出口貨物機械使用費」而違反公平法第15條第1項規定之聯合行為，另一方面於裁罰時，卻又將非屬裁罰對象之「3噸以上CFS出口機械使用費」之收取，做為裁罰金額之依據（蓋有業者之總營業額高，但經營3噸以下貨櫃之營業額少，反之亦然），其處分自有裁量濫用之違法情事，難謂允當。至於被告主張原告等21業者合意結果，實際影響市場範圍包含3噸以上之CFS出口機械使用費，然市場認定範圍與裁罰考量因素，係屬二事，被告上開主張，容有誤會，自不足採。

七、綜上所述，原處分對於原告有關聯合行為之認定，並為命停止行為及罰鍰之處分，尚有違誤，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

陸、本案事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經本院審酌後核與本案訴訟結論不生影響，自無庸一一論駁，併此敘明。

柒、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　12　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　李　玉　卿

法　官　李　君　豪

法　官　侯　志　融

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備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　　109　　年　　3　　月　　12　　日

書　記　官　徐　偉　倫