

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第514號

上 訴 人 長榮國際儲運股份有限公司

代 表 人 邱顯育

訴訟代理人 包國祥 律師

被 上 訴 人 公平交易委員會

代 表 人 陳志民

訴訟代理人 郭安琪

簡佳盈

戴美琴

上列當事人間公平交易法事件，上訴人對於中華民國113年6月12日臺北高等行政法院111年度訴字第7號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、中華民國貨櫃儲運事業協會（下稱「貨櫃儲運協會」）前曾於民國103年4月30日以(103)櫃協字字第029號函檢附所屬貨櫃場會員將於103年7月恢復收取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「系爭費用」）的函文或公告，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。被上訴人接獲檢舉後調查，據以認定上訴人等21家貨櫃場業者〔下稱「上訴人等21家業者」，業者名單詳如被上訴人105年4月22日公處字第105034號處分書（下稱「前處分」）所載〕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的行為，足以影響貨櫃集散服務供需的市場功能，違反行為時（即104年2月4日修正公布，下同）公平交易法（下稱「公平法」）第15條第1項規定，而以前處分作成決定，並命上訴人等21家業者自前處分書送達

01 次日起，應立即停止共同決定收取系爭費用的違法行為，並
02 裁處上訴人1,725萬元罰鍰。上訴人不服前處分，提起行政
03 訴訟，經原審以105年度訴字第906號判決駁回其訴。上訴人
04 不服，提起上訴，經本院107年度判字第186號判決（下稱
05 「發回判決」）廢棄並發回更審，再經原審107年度訴更一
06 字第41號判決（下稱「更一審判決」）撤銷前處分關於上訴
07 人部分確定在案。被上訴人於是依據更一審判決撤銷理由部
08 分，重為調查，另以110年11月19日公處字第110079號處分
09 書（下稱「原處分」）認定上訴人等21家業者共同決定於10
10 3年7月間聯合恢復收取系爭費用，違反公平法第15條第1項
11 規定，並裁處上訴人1,630萬元罰鍰。上訴人不服，提起本
12 件訴訟，並請求判決：原處分關於上訴人部分撤銷。經原審
13 111年度訴字第7號判決（下稱「原判決」）駁回後，提起本
14 件上訴，並請求判決：原判決廢棄；原處分關於上訴人部分
15 撤銷。

16 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審的答辯及原判決的理由，
17 均引用原判決的記載。

18 三、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，沒有違誤，
19 並就上訴意旨論述如下：

20 (一)在同一產銷階段且具競爭關係的事業之間，如以合意的方
21 式，共同決定商品或服務的價格、數量、技術、產品、設
22 備、交易對象、交易地區等相互約束事業活動的行為，而足
23 以影響生產、商品交易或服務供需的市場功能，即構成公平
24 法上的聯合行為：

25 1. 我國為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競
26 爭，促進經濟的安定與繁榮，特制定公平法（公平法第1
27 條）。公平法第2條第1項第1款規定：「本法所稱事業如
28 下：一、公司。」第4條規定：「本法所稱競爭，指2以上
29 事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他
30 條件，爭取交易機會之行為。」第5條規定：「本法所稱
31 相關市場，指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域

01 或範圍。」第6條第1項規定：「本法所稱主管機關為公平
02 交易委員會。」第14條規定：「（第1項）本法所稱聯合
03 行為，指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議
04 或其他方式之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、
05 技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束
06 事業活動之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需
07 之市場功能者。（第2項）前項所稱其他方式之合意，指
08 契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實
09 上可導致共同行為者。（第3項）聯合行為之合意，得依
10 市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為
11 之經濟合理性等相當依據之因素推定之。（第4項）第2條
12 第2項之同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監
13 事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為本
14 法之聯合行為。」可知，在同一產銷階段且具競爭關係的
15 事業之間，如以合意的方式，共同決定商品或服務的價
16 格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等相
17 互約束事業活動的行為，而足以影響生產、商品交易或服
18 務供需的市場功能，即構成公平法上的聯合行為。

- 19 2. 綜合上述公平法針對聯合行為的規定，可歸納其成立須具
20 備以下要件：(1)聯合行為的主體，須為2以上彼此具競爭
21 關係的同一產銷階段事業。所謂「具競爭關係之事業」，
22 是指事業所提供的商品或服務，在功能、特性、用途及價
23 格條件上，對需求者而言，屬於相同價值，而具有高度的
24 替代可能性，可供需求者選擇，因而彼此在爭取需求者與
25 之交易的過程中，形成競爭關係；(2)聯合行為的基礎，為
26 事業間以契約、協議或其他方式達成合意；(3)聯合行為所
27 合意的內容，為共同決定商品或服務的價格、數量、技
28 術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事
29 業活動的行為；(4)聯合行為的效果，須足以影響生產、商
30 品交易或服務供需的市場功能。至所謂「足以」影響市場
31 功能，解釋上只要事業所合意的共同行為，在客觀上會發

01 生影響市場供需功能的危險即可，而不以實際發生限制競
02 爭的結果為必要，也與事業是否因此獲得實際利益沒有必
03 然關係。

04 (二)上訴人等21家業者為彼此具競爭關係的事業，屬於公平法第
05 14條所定聯合行為的主體，其等以聚會為意思聯絡而達成協
06 議的合意方式，共同決定恢復收取系爭費用，而相互約束事
07 業活動，並且客觀上也採取近乎一致的行動：

08 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
09 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
10 率表的上下限10%為彈性費率，各自陳報所屬港務局，由該
11 局核定後實施，而多數會員於當時（83年）即有陳報包含系
12 爭費用的營業費率表予港務局；上訴人等21家業者均為貨櫃
13 儲運協會會員，並經營貨櫃集散站業務，屬公平法第2條第1
14 項第1款所稱的事業，被上訴人於102年間接獲檢舉，調查發
15 現上訴人等21家業者於103年7月前均未收取系爭費用，而3
16 噸以上的CFS出口機械使用費僅有部分業者收取，但上訴人
17 等21家業者利用102年12月10日及103年2月26日第6、7次理
18 監事聯席會議後的聚會進行溝通，最後形成共識決定自103
19 年7月1日或7月初恢復收取系爭費用，並於103年4月底、5月
20 初將恢復收取系爭費用的函文、公告予貨櫃儲運協會，由該
21 協會以103年4月30日函，通知輪船、船務代理、海運承攬運
22 送業、託運人、報關、進出口及汽車貨櫃貨運等相關單位，
23 表明「本倉儲業者將自103年7月1日起恢復收取CFS出口貨物
24 進倉機械使用費」，且上訴人、新隆儲運股份有限公司、高
25 鳳國際物流股份有限公司、臺陽儲運股份有限公司、國成國
26 際物流股份有限公司、台北港貨櫃碼頭股份有限公司、友聯
27 儲運股份有限公司、環球倉儲股份有限公司、長春貨櫃儲運
28 股份有限公司、弘貿貨櫃倉儲企業股份有限公司、聯興國際
29 物流股份有限公司及中央貨櫃倉儲股份有限公司等12家業者
30 於103年7月1日、中航物流股份有限公司及貿聯企業股份有
31 限公司於7月3日、中國貨櫃運輸股份有限公司、台基國際物

01 流股份有限公司、中華貿易開發股份有限公司及亞太國際物
02 流股份有限公司於7月7日、東亞運輸倉儲股份有限公司於7
03 月8日、大三鴻國際貨櫃股份有限公司於7月10日、欣隆倉儲
04 物流股份有限公司於7月15日先後恢復收取系爭費用，且僅
05 中央貨櫃倉儲股份有限公司以每計費噸50元計收，足見上訴
06 人等21家業者為彼此具競爭關係的事業，屬於公平法第14條
07 所定聯合行為的主體，除有以聚會為意思聯絡而達成協議的
08 合意方式，共同決定恢復收取系爭費用，而相互約束事業活
09 動，並且客觀上也採取近乎一致的行動（僅恢復收取系爭費
10 用的時間及金額略有差異）等情，為原審依法確定的事實，
11 且與卷內所附的證據相符，本院得據以為判決的基礎。

12 (三)聯合行為的相關市場，是指事業提供商品或服務並從事競爭
13 的範圍，並可從「產品市場」及「地理市場」二方面加以判
14 斷：

15 依公平法第14條第1項規定，事業間的聯合行為，以足以影
16 響市場功能者為限，始為公平法所禁止的聯合行為。至於如
17 何確定事業行為足以影響市場功能，則涉及市場範圍的界
18 定。公平法第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一
19 定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」且被上訴人為
20 使相關市場界定標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，
21 於104年3月6日訂定的行為時（下同）「公平交易委員會對
22 於相關市場界定之處理原則」（下稱「市場界定處理原
23 則」）第3點規定：「（第1項）需求替代為本會界定相關市
24 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
25 代。（第2項）本會從產品市場及地理市場二面向界定相關
26 市場範圍；另得視具體個案，衡量時間因素對於相關市場範
27 圍之影響。」第2點第2款至第5款規定：「本處理原則用詞
28 定義如下：……(二)需求替代：指事業調整特定商品價格或服
29 務報酬時，交易相對人能夠轉換至其他商品或服務，以取代
30 該特定商品或服務之情形。(三)供給替代：指事業調整特定商
31 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

01 替代性之商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。(四)
02 產品市場：指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度
03 需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍。(五)地理市
04 場：指事業提供之特定商品或服務，交易相對人可以很容易
05 地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍。」上述規定與公平
06 法的立法意旨無違，得作為市場界定的判斷原則。因此，聯
07 合行為的相關市場，是指事業提供商品或服務並從事競爭的
08 範圍，並可從「產品市場」及「地理市場」二方面加以判
09 斷。

10 (四)本件的產品市場，應界定為「貨櫃集散服務市場」：

11 1. 所謂「產品市場」，是指在功能、特性、用途或價格條件
12 上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成的範
13 圍，已如前述。又依市場界定處理原則第4點規定：「本
14 會依前點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行界
15 定產品市場時，得考量下列因素：(一)產品價格變化。(二)產
16 品特性及其用途。(三)產品間曾經出現替代關係之情形。(四)
17 交易相對人在不同產品間之轉換成本大小。(五)產品價格調
18 整時，交易相對人因價格變化而移轉購買之程度。(六)交易
19 相對人及競爭事業對於產品間替代關係之看法。(七)相關法
20 規或行政規則之規定。(八)其他與產品市場界定相關之事
21 證。」而且公平法針對聯合行為所稱的「市場」，並不是
22 具有相同特徵的產品或服務的集合（例如單一收費項目的
23 集合），而是事業就其所提供的產品或服務，是否會對彼
24 此競爭產生限制的範圍。至於聯合行為所合意的標的，則
25 可能只是事業提供整體服務眾多收費項目中的1項或數
26 項。因此，聯合行為所合意的標的，與事業提供服務所處
27 的產品市場之間，分屬不同的概念，不能直接劃上等號，
28 應予辨明。

29 2. 原審認定：經交通部航港局（下稱「航港局」）登記的貨
30 櫃集散站業者，與未經航港局登記的貨櫃集散站業者或一
31 般物流倉儲業者所提供的服務，在功能、特性及價格條件

01 上，欠缺高度需求替代性，而屬不同的「產品市場」，故
02 本件應以「合法（登記）貨櫃集散服務」為服務市場，而
03 於前處分作成前，經航港局登記經管的貨櫃集散站有41
04 站，共31家業者；就交易相對人的需求替代面審酌，通常
05 是由貨主將貨物送入船舶運送業者或海運承攬運送業者指
06 定的貨櫃，由貨櫃集散站業者提供卸貨、點收、存倉、裝
07 （併）櫃、拖車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等
08 服務，並產生裝卸搬運使用機械費、貨物倉租、裝櫃費、
09 場內拖車使用費、貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等費用，上訴
10 人等21家業者均為經許可登記經營的貨櫃集散站業者，其
11 等共同決定恢復收取的系爭費用，屬貨櫃集散站出口倉庫
12 業務的一部分，且「3噸以上」或「3噸以下」CFS出口機
13 械使用費，僅為滿足出口貨物需求使用貨櫃集散服務中眾
14 多費用之一，交易相對人都是透過貨櫃集散站經營業者所
15 提供的「整體貨櫃集散服務」來滿足其不同重量貨櫃貨物
16 進出口的需求，實務上不致發生交易相對人將同一批出口
17 貨物分別交由不同的貨櫃集散站經營業者提供分項服務的
18 情形，故本件產品市場不應界定成「不同收費項目及不同
19 計費噸數之貨櫃集散服務」市場，否則將無法真實反映上
20 訴人等21家貨櫃集散站經營業者是以貨物進站到裝船出口
21 的「整體貨櫃集散服務」彼此競爭之事實；再就上訴人等
22 貨櫃業者的服務內容及供給替代面審酌，上訴人等21家業
23 者經營貨櫃貨物的儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃
24 貨物的集中、分散等業務，並得兼營進口、出口、轉口與
25 保稅倉庫及其他經主管機關核准與貨櫃集散站有關的業務
26 等，依其等營業費率表可收取的費用，包括貨櫃裝卸費、
27 裝拆櫃費、裝卸搬運使用機械費、海關標售貨物出倉裝車
28 費、驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場
29 租、冷凍貨櫃供電費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費等12
30 大項，CFS出口機械使用費是出口貨物進倉使用堆高機搬
31 運所產生的費用，貨物運量大小只是各貨櫃業者區別訂價

01 的因素之一，而非其服務內容本質有何不同，如依各貨櫃
02 場業者營業費率表所載費用項目細分產品市場，恐發生將
03 每一收費項目或規格切割為不同產品市場的不合理現象，
04 因此，本件應以貨櫃集散服務市場為產品市場等情，符合
05 前述市場界定處理原則第2點第2款至第4款、第3點第1
06 項、第4點的規範意旨及本院所表示的法律見解，也與本
07 院歷來判決先例及更一審判決界定產品市場所採取的理論
08 一貫，核無違誤。況且上訴人等21家業者都有提供3噸以
09 下CFS出口貨物的貨櫃集散服務，並收取3噸以下CFS出口
10 機械使用費，但不一定都有經營3噸以上CFS出口貨物的貨
11 櫃集散服務，並收取3噸以上CFS出口機械使用費，因此，
12 如果依上訴意旨主張將產品市場界定為「3噸以下CFS出口
13 貨物之貨櫃集散服務市場」，則上訴人等21家業者合意恢
14 復收取系爭費用後，其等在該服務市場的市場占有率（下
15 稱「市占率」）相形更高，對於貨櫃集散服務市場供需功
16 能的影響程度勢必更加嚴重，反而對其等是否構成聯合行
17 為的認定更加不利（詳後述），其不足採，極為顯然。上
18 訴意旨主張本件產品市場應以提供3噸以下CFS出口貨物的
19 貨櫃集散服務市場為限，原處分及原判決所採的產品市場
20 界定標準，不符本院發回判決依公平法第6條及行政法規
21 所表達的法律見解，破壞裁判一致性與辯論主義，有判決
22 不適用法規且理由不備之違法等語，是將產品市場的界
23 定，與更一審判決關於量罰的審酌因素，指明應以「3噸
24 以下CFS出口機械使用費」計算上訴人「因違法行為所得
25 利益」混為一談，而且不符前述界定產品市場的原則，自
26 不足採。

- 27 3. 至於上訴意旨主張被上訴人及原審未曾依法詢問目的事業
28 主管機關費率表監理作業是否有合法與否標準、究竟要如
29 何協調監理目標以免矛盾等事項，原處分及原判決均有欠
30 說明，有判決違反法規與理由不備之違法等語。然而，貨
31 櫃儲運協會於103年4月30日以(103)櫃協字字第029號函轉

01 知相關公（協）會表達各倉儲業者將自103年7月1日起共
02 同恢復收取系爭費用後，航港局即於103年5月26日函請貨
03 櫃儲運協會轉知所屬會員，對於尚未依航業法第46條規
04 定，提供變更貨櫃集散站經營業的營業費率表報請航政機
05 關備查者，應檢附費率表備查，並告知不宜以協會名義辦
06 理，而有違反公平法之虞等情，為原審依法確定的事實。
07 足見目的事業主管機關亦認為上訴人等21家業者的上述行
08 為，可能違反公平法相關規定。況且原處分所非難的是上
09 訴人等21家業者合意共同恢復收取系爭費用，使彼此間長
10 期、持續性地不為價格競爭，而非其等不得基於獨立決策
11 收取3噸以下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費，故本件並
12 不存在被上訴人與目的事業主管機關監理衝突的情形，上
13 訴意旨主張上情，亦非可採。

14 (五)本件的地理市場，應界定為「全國性」的貨櫃集散服務市
15 場：

- 16 1. 所謂「地理市場」，是指事業提供的特定商品或服務，交
17 易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象的區域範
18 圍，已如前述。又依市場界定處理原則第5點規定：「本
19 會依第3點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行
20 界定地理市場時，得考量下列因素：(一)不同區域間產品價
21 格變化及運輸成本大小。(二)產品特性及其用途。(三)交易相
22 對人在不同區域購買產品之交易成本大小。(四)交易相對人
23 對產品獲取之便利性。(五)交易相對人在產品價格調整時，
24 選擇至不同區域購買之情況。(六)交易相對人及競爭事業對
25 於產品區域間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則之
26 規定。(八)其他與地理市場界定相關之事證。」
- 27 2. 原審基於陽明海運股份有限公司（下稱「陽明海運公
28 司」）人員的陳述，認定臺灣四面環海、地型狹小、陸路
29 運輸交通便捷，實務上出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上
30 基隆、南下高雄均屬便利，並形成貨櫃南北轉運的普遍現
31 象，全國各地貨主如有貨物出口需求，視船期安排等因

01 素，除可將該出口貨物運送至所在地區或鄰近地區的貨櫃
02 場外，亦可能將其送往所在地以外的貨櫃場，並由該貨櫃
03 場業者提供從進站到出口的一站式貨櫃集散服務，而貨櫃
04 集散站經營業者不僅可對所在地區的交易相對人提供服
05 務，更可跨區提供交易相對人貨櫃集散服務；又依陽明海
06 運公司人員及貨主遠東新世紀股份有限公司人員的陳述，
07 認定交易相對人出口貨物主要是依據航線需求、船期安排
08 及船舶靠泊碼頭等因素，而將貨櫃貨物送往基隆港、臺中
09 港或高雄港出口，不論貨櫃貨物出口至歐洲、美洲、亞
10 洲、非洲等地，只要船舶運送業者提供的海運運輸服務可
11 將其商品在交貨期限內順利送達買方，貨主通常不會特別
12 指定貨櫃貨物出口港，加上我國陸路運輸便捷，貨物南北
13 轉運為常態，貨主透過比價很容易可以選擇、轉換至各區
14 域的船舶運送業者及海運承攬運送業者，以滿足其貨物出
15 口的需求，而全國各地的船舶運送業或海運承攬運送業，
16 則在全國各地與其簽約的眾多貨櫃集散站業者中，選擇較
17 優惠價格的業者與其交易，貨櫃集散站業者既屬於貨主貨
18 物出口需求供應鏈的一環，就其所提供的貨櫃集散服務，
19 會以有利價格爭取與來自於全國各地的貨主、船舶運送業
20 者或海運承攬運送業者進行交易，再參考多家貨櫃集散站
21 經營業者均表示，因市場競爭激烈，如單一業者欲獨自調
22 漲系爭費用，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，故個別業
23 者很難單獨調漲費用，因此利用貨櫃儲運協會召開會議後
24 餐敘時間，討論共同恢復收取系爭費用等語，足證貨櫃集
25 散站業者確因調漲貨櫃集散服務中部分服務項目費用，交
26 易相對人可以很容易地選擇或轉與其他業者交易，且不會
27 因貨櫃集散服務業者所在區域，而有所不同，故上訴人及
28 其他貨櫃業者提供「貨櫃集散服務」交易的地理區域，應
29 屬於「全國性」的地理市場等情，符合前述市場界定處理
30 原則第2點第5款、第5點的規範意旨及本院所表示的法律

01 見解，亦與本院歷來判決先例及更一審判決界定地理市場
02 所採取的理論一貫。

03 (六)上訴人等21家業者共同決定自103年7月份起恢復收取系爭費
04 用，並採取近乎一致的行動，已達到足以影響全國性貨櫃集
05 散服務市場供需功能的程度，而構成公平法第14條所規定的
06 聯合行為：

07 1. 聯合行為是相互約束事業活動，以達限制競爭的目的，故
08 就其效果而言，自須足以影響生產、商品交易或服務供需
09 的市場功能，且所謂「足以」影響市場功能，解釋上只要
10 事業所合意的共同行為，在客觀上會發生影響市場供需功
11 能的危險即可，而不以實際發生限制競爭的結果為必要，
12 也與事業是否因此獲得實際利益沒有必然關係，亦如前
13 述。而是否達到「足以影響市場功能」的程度，一般是以
14 「質」與「量」的標準予以綜合判斷。其中「質」的標
15 準，是以聯合行為的內容，也就是事業所限制競爭的本質
16 是否屬核心事項為斷，愈屬核心限制競爭手段（如價格）
17 的排除，被認為影響市場功能的可能性也就愈高。因為在
18 自由市場的經濟體系下，價格機制是立於市場功能的核心
19 地位，經濟活動的參與者透過價格機制的指引，形成消
20 費、生產及交換的決策，並藉此過程達成資源有效率的分
21 配。而所有反競爭行為中，尤其以價格聯合對市場功能的
22 傷害最為嚴重，該行為使市場價格脫離競爭市場下應有的
23 水準，致經濟活動參與者無法接收正確的價格資訊，而扭
24 曲市場的供給與需求功能，進而影響經濟資源的有效分
25 配；而「量」的標準，主要是以參與聯合行為事業的數目
26 及聯合行為的市占率為具體指標，而市占率的計算，依公
27 平法施行細則第4條規定：「（第1項）計算事業之市場占
28 有率時，應先審酌該事業及該相關市場之生產、銷售、存
29 貨、輸入及輸出值（量）之資料。（第2項）計算市場占
30 有率所需之資料，得以主管機關調查所得資料或其他政府
31 機關記載資料為基準。」因此，於具體個案中，即應視事

01 業所合意的共同行為態樣，以上述「質」與「量」的標
02 準，綜合判斷在客觀上是否會發生影響市場供需功能的危
03 險而定。

- 04 2. 上訴人等21家業者均有經營貨櫃集散站業務，屬同一產銷
05 階段的水平競爭關係，其等為避免單獨恢復收取系爭費用
06 導致交易機會流失，協議共同決定恢復收取系爭費用，並
07 採取近乎一致的行動，藉此降低任一家單獨恢復收費的競
08 爭風險，達成各貨櫃場一致於103年7月恢復收取系爭費用
09 的目的及結果，該行為已降低貨櫃集散服務市場內，貨櫃
10 場間以較有利的價格、品質、服務爭取交易相對人的誘
11 因，影響市場功能，且其等所為聯合行為內容涉及共同恢
12 復收取系爭費用的核心競爭參數，限制價格的自由形成，
13 本質上對市場競爭具有高度危害，依「質的標準」，可認
14 為足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能；又參與合意
15 行為的21家貨櫃儲運協會會員，已占全國業者6成以上，
16 如以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市占率，
17 上訴人等21家業者亦占全國營業額及運量的8成以上，顯
18 非屬於微量而不足以影響市場功能或影響不具可察覺性的
19 情形；從而，上訴人等21家業者共同決定自103年7月份起
20 恢復收取系爭費用的行為，無論依「質的標準」及「量的
21 標準」，均達到足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能
22 的程度，而構成公平法第14條所規定的聯合行為（下稱
23 「系爭聯合行為」）等情，為原審依法確定的事實，且與
24 卷內所附的證據相符，核與證據法則、經驗法則及論理法
25 則無違，其所為的法律解釋與適用，亦無違誤。而且，上
26 訴人等21家業者所合意的共同行為態樣，以上述「質」與
27 「量」的標準，在客觀上足以影響市場供需功能，既如前
28 述，則原審贅引並闡述被上訴人105年3月1日公法字第105
29 15600941號令釋，尚不影響涵攝的結論，仍應予維持。上
30 訴意旨主張我國欠缺價格鎖定等所謂核心卡特爾的法律定
31 義，我國安全港規則（即被上訴人105年3月1日公法字第1

01 0515600941號令釋)也欠缺法律授權，加上價格因素射程
02 甚廣，公平法適用仍應區分不同情境不同認定標準而實質
03 判斷，本件應避免「核心卡特爾」詮釋過於概括、氾濫，
04 過度介入甚至會反過來影響市場正常交易秩序，法院不受
05 被上訴人解釋令的拘束，被上訴人透過原處分重新爭執所
06 謂安全港機制，堅持惡質卡特爾價格聯合無須判斷市場秩
07 序影響程度，依「質的標準」即可處罰，甚至僅以事業家
08 數及營業規模認定「量的標準」，不符本院發回判決及更
09 一審判決要求被上訴人提出數據佐證的要求，原判決未予
10 糾正，運用安全港解釋令，基於「當然違法」而採最簡易
11 方式結案，有判決違背法令及理由不備的違法，應予廢棄
12 等語，實不足採。

13 3. 更一審判決撤銷前處分，其中就「足以影響市場功能」部
14 分的理由略為：「……若非上開航線、航期等因素……本
15 件聯合行為所收取之系爭費用，在所有前述應繳費用
16 中……，占有多少比例？其在上開費用未變，而移動貨櫃
17 場所增加運費、時間、保險費、風險等成本下，是否仍具
18 有足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，誠有
19 可疑……」等語，顯見更一審判決就前處分「足以影響市
20 場功能」部分，認為基於前處分作成當時的事實及證據尚
21 難逕予證明，致上訴人等21家業者的行為是否合致公平法
22 第14條的構成要件尚有未明，而撤銷前處分，尚未就本件
23 行為是否「足以影響市場功能」作成實質判斷。被上訴人
24 於前處分經更一審判決撤銷確定後，即依更一審判決意
25 旨，針對事實未明部分再予調查後作成原處分，認定系爭
26 費用占貨物出口成本比例雖然不高，但由於系爭費用是就
27 每批貨物均進行收取，且貨主是以「價格成本」為主要決
28 定因素之一，恢復收取系爭費用即會墊高貨主「整體出口
29 成本」，導致貨主長期出口成本增加，尤其是對貨量小、
30 出口頻繁的中小企業影響極大，上訴人等21業者自103年7
31 月至104年6月止，已收受多達1億9,000多萬元系爭費用，

01 亦即貨主因上訴人等21家業者收取系爭費用，每年需多支
02 出約1億9,000多萬元成本費用，此由相關公會均接獲多數
03 會員反映恢復收取系爭費用不合理及營運成本增加等情以
04 觀，顯見恢復收取系爭費用確實對貨主長期營運造成極大
05 影響；又因上訴人等21家業者共同決定自103年7月起恢復
06 收取系爭費用後，對貨主而言不論航線及出口港為何，皆
07 會被收取系爭費用，因此最終並無轉換至其他貨櫃場的實
08 益，自然不須考量因轉換貨櫃場而增加之運費、時間、保
09 險費、風險等費用等情，已就更一審判決所指前處分尚有
10 疑義之處詳加說明，至於上訴人等21家業者提供貨櫃集散
11 服務的交易相對人，本就包含中部地區的貨主，且更一審
12 判決亦已認定本件的地理市場為「全國」，並已闡明：
13 「……再依最高行政法院發回判決意旨，本件相關市場範
14 圍扣除中部地區業者之營業數量，雖可能影響原告之市場
15 占有率計算，然其市場變小，市占率可能反而變高，亦不
16 影響原處分此部分認定……」等語，原處分分別以全國獲
17 航政主管機關許可經營貨櫃集散站業務事業家數（共31
18 家）、全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量為分母，以
19 上訴人與其他被處分人家數（共21家）、營業額及CFS運
20 量總和為分子計算市場占有率，自無違誤。上訴意旨主張
21 原判決就上訴人等21家貨櫃場恢復收取系爭費用，是否足
22 以影響市場功能而構成聯合行為，與更一審判決不一致，
23 且系爭費用所占服務費用比例甚低，且為不可逆的數學問
24 題，不可能會有不同計算結果，不容被上訴人提出其他非
25 數據佐證資料再爭執或推翻更一審判決的認定，原判決有
26 不適用法規及理由不備的違法等語，也不可採。

- 27 4. 上訴人的交易相對人遍及全國多個縣市，對需求方（貨主
28 或受託運送業者）而言，可以很容易地選擇或轉換其交易
29 對象的範圍，也遍及「全國」，且依出口實務運作，貨主
30 或受託運送業者選擇交易對象，主要是以「價格成本因
31 素」決定，且任一費用項目均為貨主決定交易對象的考量

01 因素，個別事業恢復收取系爭費用極可能流失客戶，而可
02 能影響貨主或受託運送業者與其交易的決定，均如前述。
03 況且更一審判決於審酌本件地理市場時，亦已認定「……
04 再加上我國陸路運輸便捷，貨物南北轉運為常態，貨主透
05 過比價很容易可以選擇、轉換至各區域之船舶運送業者及
06 海運承攬運送業者，以滿足其貨物出口之需求。而全國各
07 地之船舶運送業或海運承攬運送業，則在全國各地與其簽
08 約之眾多貨櫃集散站業者中，選擇較優惠價格之業者與其
09 交易」，可見本件「北櫃南運」、「南櫃北運」均為出口
10 實務普遍存在的現象，更可證明本件「價格成本因素」對
11 貨主決定交易對象，具有相當程度的影響。上訴人等21家
12 業者合意共同恢復收取的系爭費用，占貨主的成本比例即
13 使不高，亦不足以動搖上述認定的結果。上訴意旨主張其
14 等僅恢復合理收費，未因此受有不當利益等語，惟因上訴
15 人等21家業者合意共同恢復收取系爭費用，使貨主無法轉
16 換貨櫃場以避免被收取前述費用，形同限制價格的自由形
17 成，使市場無法透過競爭而取得最適狀態，本質上對市場
18 競爭具有高度危害，故原處分所非難者，是上訴人等21家
19 業者「合意」共同恢復收取系爭費用行為，而非上訴人不得
20 衡酌自身營運情形或市場狀況「獨立決定」收取該項費
21 用。上訴意旨主張上訴人等21家業者恢復收取系爭費用，
22 不足以影響「貨櫃集散服務市場」的供需功能等語，除違
23 反前述市場界定處理原則第2點第5款有關地理市場的定義
24 外，亦與前已認定實務上南北轉運為出口實務常態，貨主
25 可以很容易地選擇或轉換其交易對象的範圍為「全國」，
26 本件上訴人等21家業者共同決定恢復收取系爭費用的行
27 為，足以影響貨主的交易決定等情，不相符合，自非可
28 採。

29 (七)除經申請被上訴人許可外，公平法第15條第1項禁止事業為
30 聯合行為，事業如違反該行政法上義務，被上訴人即得依同
31 法第40條第1項規定裁處行政罰：

- 01 1. 公平法第15條第1項規定：「事業不得為聯合行為。但有
02 下列情形之一，而有益於整體經濟與公共利益，經申請主
03 管機關許可者，不在此限：……」第40條第1項前段規
04 定：「主管機關對於違反……第15條……規定之事業，得
05 限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新
06 臺幣10萬元以上5千萬元以下罰鍰……。」可知，除經申
07 請被上訴人許可外，公平法第15條第1項禁止事業為聯合
08 行為，事業如違反該行政法上義務，被上訴人即得依同法
09 第40條第1項規定限期令事業停止、改正其行為或採取必
10 要更正措施，並得裁處10萬元以上5千萬元以下罰鍰。上
11 訴人等21家業者為系爭聯合行為，已如前述，且未向被上
12 訴人申請許可，已違反公平法第15條第1項規定，被上訴
13 人即得依同法第40條第1項規定裁罰。又依行政罰法第18
14 條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行
15 為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之
16 利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法施行細則第36
17 條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意
18 下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利
19 益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為
20 危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。
21 五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法
22 類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形
23 及配合調查等態度。」
- 24 2. 被上訴人依更一審判決撤銷意旨，重以系爭費用作為裁罰
25 依據，因此以109年9月15日公服字第1091260560號函請上
26 訴人提供103年7月至105年4月止，逐月的3噸以上、以下
27 出口機械使用費的運量及營業額，經上訴人以109年10月1
28 4日(2020)儲運營一字第002號函檢送上開資料後，得知上
29 訴人103年7月至105年4月因系爭聯合行為所得「3噸以下C
30 FS出口機械使用費」的利益為64,006,250元，如僅計算上
31 訴人103年7月至104年6月「汐止貨櫃場及桃園貨櫃場」

01 (不含臺中貨櫃場)因系爭聯合行為所得「3噸以下CFS出口
02 機械使用費」的利益為36,212,246元,被上訴人並考量
03 系爭聯合行為屬核心「價格聯合」、上訴人的市場規模、
04 地位與經營狀況約16億元、位居「貨櫃集散服務」市場地
05 位第1名,且主導並參與系爭聯合行為程度高、違法後悛
06 悔實據及配合調查態度、上訴人於本案21家業者審酌因素
07 綜合排序等情狀後,在公平法第40條第1項規定得裁罰額
08 度範圍內,裁處上訴人1,630萬元罰鍰,且於原處分理由
09 欄內論列裁量審酌因素,足認已充分審酌上訴人參與及促
10 成違法行為的程度、違章行為的動機與目的、對交易秩序
11 的危害程度、危害交易秩序的持續期間、因違章行為所得
12 的利益、事業的規模、經營狀況及其市場地位、違法後悛
13 悔實據及是否配合調查等態度、應受責難程度及資力等一
14 切情狀為合義務性裁量,且裁量範圍符合法律授權,難認
15 有違比例原則或裁量濫用等情,為原審依法確定的事實,
16 並與卷內所附的證據相符,且未違反證據法則與論理法
17 則,其裁處也符合上述行政罰法第18條第1項及公平法施
18 行細則第36條規定的意旨,並沒有裁量濫用的情形。上訴
19 意旨主張更一審判決確定已生拘束力,上訴人於系爭3噸
20 以下CFS出口貨物貨櫃集散服務市場營業額僅36,212,246
21 元,卻被裁處1,630萬元罰鍰,甚至與前處分以不分噸數C
22 FS市場總營業額(約16億元)處罰額相差無幾,被上訴人
23 不罰收費而罰共同決定,卻以收費金額當作不法利得,行
24 使裁量權有裁量怠惰與濫用的違法,原判決接受原處分例
25 稿式提出抽象罰鍰因素,未見任何計算理由,有判決不適
26 用法規且理由不備等違法,且本院發回判決質疑上訴人參
27 與聯合行為動機、首謀及其行為動機等爭議,原判決卻未
28 說明為何上訴人受迫情勢與其他業者統一收費等行為會有
29 動機等理由,便認上訴人主導,也有理由不備等違法等
30 語,是對原審所為取捨證據、認定事實的職權行使,再為
31 爭執,並重述其在原審已經主張而為原判決摒棄不採的說

01 詞，以其一己主觀的見解，就原審所為的論斷，泛稱論斷
02 違法，均非可採。

- 03 3. 公平法第40條第2項及第3項規定：「事業違反第9條、第1
04 5條，經主管機關認定有情節重大者，得處該事業上一會
05 計年度銷售金額百分之10以下罰鍰，不受前項罰鍰金額限
06 制。」及「前項事業上一會計年度銷售金額之計算、情
07 節重大之認定、罰鍰計算之辦法，由主管機關定之。」這
08 是因為獨占與聯合行為之限制市場公平競爭的行為，將難
09 以維護交易秩序與消費者利益，有害經濟的安定與繁榮，
10 惟觀察公平法關於罰鍰的規定及過去若干處分案例，發現
11 違法事業被處罰鍰金額與其不法獲利額度顯不相當，甚至
12 有不法獲利額度可能超過法定罰鍰額度上限的情形，因此
13 參酌美國聯邦量刑委員會所訂定的「對團體組織被告之量
14 刑指導方針」、歐盟執委會所訂定的「依據第1/2003號規
15 則之第23(2)(a)條課徵罰鍰裁定方法之指令」及日本
16 獨占禁止法等規定，當事業實施不正當之交易限制行為時
17 (即卡特爾，cartel)，若違法情節重大時，中央主管機
18 關得適當地提高罰鍰額度，以嚴懲卡特爾行為的不法所
19 得，方可達到遏止違法之效果(立法理由參照)。本件被
20 上訴人對上訴人所裁處的罰鍰，是在法定罰鍰額度的範圍
21 內，本無適用公平法第40條第2項規定以提高罰鍰額度的
22 必要。況且被上訴人依公平法第40條第3項規定授權所訂
23 定的〈違反公平交易法第九條及第十五條情節重大案件之
24 裁處罰鍰計算辦法〉(下稱「情節重大裁處辦法」)第3
25 條明定：「本法第40條第2項所稱事業上一會計年度銷售
26 金額，指主管機關作成處分時該事業上一會計年度之營業
27 收入總額。」被上訴人作成處分時上訴人上一會計年度的
28 營業額約16億元，已如前述，被上訴人裁處上訴人罰鍰1,
29 630萬元，僅占上訴人上一會計年度營業收入總額約1%，
30 遠低於10%，亦無違反公平法第40條第2項、情節重大裁處
31 辦法第3條規定之可言。原判決雖未說明此部分的理由，

01 惟其認定被上訴人為合義務性裁量作成原處分，且未違反
02 比例原則或裁量濫用的結論，尚無違誤，仍應予維持。
03 上訴意旨主張其在3噸以下CFS出口貨物貨櫃集散服務市場
04 營業額僅36,212,246元，卻被裁處1,630萬元罰鍰，顯超
05 過其營業額45%，違反公平法第40條第2項、第3項規定，
06 被上訴人行使裁量權明顯違法，此經上訴人原審主張，原
07 判決對此未提准駁理由，也有理由不備的違法等語，誤將
08 系爭費用違法所得利益36,212,246元作為市場營業額，並
09 指稱罰鍰金額1,630萬元逾營業額45%，亦不足採。

10 (八)被上訴人依更一審判決所指摘的意旨，本於職權再行調查及
11 重為認定事實，並據以作成的原處分，沒有牴觸確定判決的
12 拘束力，而且因為前、後訴訟標的不同，更沒有違背確定判
13 決既判力之可言：

14 1. 行政訴訟法第213條規定：「訴訟標的於確定之終局判決
15 中經裁判者，有確定力。」是指訴訟標的於確定的終局判
16 決中經裁判者，其實體的權利關係即告確定。行政法院終
17 局判決發生形式確定力時，即發生實質確定力（既判
18 力），而有「一事不再理」（既判力的消極作用）及「確
19 認效」（既判力的積極作用）的拘束作用。因此，既判力
20 的客觀範圍，應以前訴訟經確定終局判決所裁判的「訴訟
21 標的」為限，並於後訴訟同一「訴訟標的」之範圍內，發
22 生「一事不再理」及「確認效」的拘束作用。

23 2. 行政訴訟法第216條規定：「（第1項）撤銷或變更原處分
24 或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。（第
25 2項）原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決
26 定者，應依判決意旨為之。（第3項）前2項判決，如係指
27 摘機關適用法律之見解有違誤時，該機關即應受判決之拘
28 束，不得為相左或歧異之決定或處分。……」則是為使行
29 政法院所為撤銷或變更原處分或決定（下合稱「處分」）
30 的確定判決，對於原告權利救濟的實效性，而課予原處分
31 機關以尊重判決內容的義務，以防杜原處分機關依同一違

01 法事由，對同一人為相同內容的處分（立法理由參照），
02 有稱之為確定終局判決的拘束力。故原處分經確定終局判
03 決撤銷後，原處分機關有須重為處分的必要時，應受該判
04 決意旨的拘束，藉以督促機關有依判決意旨作為的義務。
05 此與前述確定終局判決既判力對於後訴訟的拘束作用，是
06 以經前訴訟裁判的同一「訴訟標的」為適用前提，有所不
07 同。

08 3. 關於確定終局判決的拘束力，司法院釋字第368號解釋進
09 一步闡釋：「行政院所為撤銷原決定及原處分之判決，
10 如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告機關調查事證另
11 為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權調查事證。
12 倘依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法規並無錯
13 誤，雖得維持已撤銷之前處分見解；若行政院所為撤銷
14 原決定及原處分之判決，係指摘其適用法律之見解有違誤
15 時，該管機關即應受行政法院判決之拘束。」準此，行政
16 院所為撤銷原處分的確定終局判決，如果是指摘原處分
17 機關的法律見解有違誤，該機關固應受確定判決所示法律
18 見解的拘束，不得為相左或歧異的處分；反之，如果是指
19 摘事件的事實尚欠明瞭，應由原處分機關調查事證後另為
20 處分，該機關依判決意旨或本於職權再調查事證，而依調
21 查結果重為認定的事實，認前處分適用法規並無錯誤，自
22 得維持已撤銷前處分的見解或結論。

23 4. 更一審判決對於上訴人等21家業者為彼此具競爭關係的事
24 業，屬於公平法第14條所定聯合行為的主體；其等以協議
25 的合意方式，共同決定收取系爭費用，以相互約束事業活
26 動，並就本件產品市場界定為「貨櫃集散服務」市場，地
27 理市場界定為「全國」等事項，均已認定在案；惟對於上
28 訴人等21家業者合意收取系爭費用的行為，是否足以影響
29 生產、商品交易或服務供需的市場功能等事實，認為被上
30 訴人未詳予調查審究，以及將收取「3噸以上CFS出口機械
31 使用費」，併同作為裁處罰鍰金額的基礎，亦有違誤，因

01 而撤銷前處分；被上訴人於更一審判決後，依該判決撤銷
02 意旨，續行調查事證，分別於110年8月2日赴臺灣省進出
03 口商業同業公會聯合會、110年8月3日赴台北市進出口商
04 業同業公會進行調查後，再據以分別就「價格卡特爾」、
05 「質的標準」與「量的標準」予以衡量，仍認定上訴人等
06 21家業者合意收取系爭費用的行為，已足以影響「貨櫃集
07 散服務」市場的供需功能，並函請上訴人等21家業者提供
08 與前處分相同期間所收取的系爭費用總額，以重新計算上
09 訴人等21家業者「因違法行為所得之利益」，併審酌系爭
10 聯合行為對貨櫃集散服務市場危害程度等，以及更一審判
11 決所肯認的裁量事項，重為本件裁罰金額的裁量等情，已
12 如前述，堪認被上訴人是依據更一審判決所指摘的意旨，
13 本於職權再為調查事證，且依調查結果重為認定的事實，
14 作成原處分，則參考前述行政訴訟法第216條規定及司法
15 院釋字第368號解釋意旨，原處分並沒有牴觸更一審判決
16 的拘束力。又因上訴人提起本件撤銷訴訟的程序標的為原
17 處分，與以前處分為程序標的之前案訴訟，二者的訴訟標
18 的顯不相同，原處分自無違反更一審判決既判力之可言。
19 上訴意旨主張依行政訴訟法第213條、第216條規定，更一
20 審判決已生既判力，也對被上訴人有拘束力，其認定系爭
21 聯合行為不影響市場交易秩序，當然也足認定系爭聯合行
22 為對交易秩序並無任何危害，不應再做處罰，被上訴人卻
23 仍對上訴人作成裁罰處分，違反確定判決的拘束力、既判
24 力，原判決未予糾正，有適用法令不當的違誤等語，並非
25 可採。

26 (九)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，並無違
27 誤，也沒有上訴人所指違背法令的情形，上訴意旨指摘原判
28 決違背法令，請求判決廢棄，並判決如其上訴聲明所示，為
29 無理由，應予駁回。

30 四、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第
31 98條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 114 年 11 月 19 日

02 最高行政法院第一庭

03 審判長法官 胡 方 新

04 法官 梁 哲 瑋

05 法官 林 欣 蓉

06 法官 林 麗 真

07 法官 張 國 勳

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 114 年 11 月 20 日

10 書記官 楊 子 鋒