

01 臺北高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第七庭

03 112年度訴字第421號

04 114年10月30日辯論終結

05 原 告 大園預拌混凝土股份有限公司

06 代 表 人 蘇添全（董事長）

07 原 告 慶隆預拌混凝土股份有限公司

08 代 表 人 朱瑞爐（董事長）

09 共 同

10 訴訟代理人 朱坤茂 律師

11 複 代 理 人 何俊龍 律師

12 被 告 公平交易委員會

13 代 表 人 陳志民（代理主任委員）

14 訴訟代理人 蔣慧怡（兼送達代收人）

15 洪進安

16 潘旻蕙

17 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  
18 20日公處字第112008號處分書，提起行政訴訟，本院判決如下：

19 主 文

20 原處分關於原告罰鍰部分撤銷。

21 原告其餘之訴駁回。

01 訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

02 事實及理由

03 一、程序事項：

04 本件原告起訴時，被告代表人原為李鎡，於訴訟進行中變更  
05 為陳志民，業經其具狀聲明承受訴訟（本院卷1第361頁），  
06 核無不合，應予准許。

07 二、事實概要：

08 緣被告因民國108年12月間中國大陸爆發新冠肺炎疫情，造  
09 成砂石場廠停工，衝擊我國北部地區進口砂石供應，預拌混  
10 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  
11 者是否涉及聯合行為，嗣調查後認原告大園預拌混凝土股份  
12 有限公司（下稱原告大園公司）、原告慶隆預拌混凝土股份  
13 有限公司（下稱原告慶隆公司，與原告大園公司合稱時則稱  
14 原告）、永炬企業股份有限公司（下稱永炬公司）、武雄實  
15 業股份有限公司（下稱武雄公司）、國普混凝土工業股份有  
16 限公司（下稱國普公司）、良邦建材有限公司（下稱良邦公  
17 司）、信一預拌混凝土股份有限公司（下稱信一公司）、新  
18 三亞預拌混凝土廠股份有限公司（下稱新三亞公司）、祥鑫  
19 興業股份有限公司（下稱祥鑫公司）、國順預拌混凝土股份  
20 有限公司（下稱國順公司）、慶龍預拌混凝土股份有限公司  
21 （下稱慶龍公司）、慶皇水泥股份有限公司（下稱慶皇公  
22 司）、皓勝工業股份有限公司（下稱皓勝公司）、康地建材  
23 有限公司（下稱康地公司）、徐田企業股份有限公司（下稱  
24 徐田公司）等15家公司（以下統稱時則稱15家公司），於10  
25 7年11月起，合意共同分配桃園市預拌混凝土交易對象及避  
26 免相互競爭，足以影響桃園市預拌混凝土供需之市場功能，  
27 而臺灣水泥股份有限公司（下稱臺泥公司）、國產建材實業  
28 股份有限公司（下稱國產公司）及亞東預拌混凝土股份有限  
29 公司（下稱亞東公司）等3大廠（下稱3大廠）則約於108年1  
30 0月間加入上開參與協調分配，故於112年2月20日作成公處  
31 字第112008號處分書（下稱原處分），核認以上18家公司均

01 違反公平交易法（下稱公平法）第15條第1項本文聯合行為  
02 之禁制規定，及依同法第40條第1項規定，命原告各自原處  
03 分送達之次日起，應立即停止違法行為，並分別處原告各新  
04 臺幣（下同）600萬元罰鍰，原告均不服原處分關於其等各  
05 自部分，合併提起本件行政訴訟。

06 三、原告起訴主張及聲明：

07 (一)主張要旨：

08 1. 原處分裁罰原告之理由及證據，不可採信：

09 (1)被告固於本案調查期間，曾於109年9月8日、9月29日及10  
10 月20日（均為週二）3度前往桃園市預拌混凝土商業同業  
11 公會（下稱桃市公會）會址外進行現場調查，並發現前開  
12 日期確有本案18家被處分人之人員多人進出公會之情形，  
13 原告慶隆公司之朱○○（姓名詳卷，下稱朱員）、王○○  
14 （姓名詳卷，下稱王員）及原告大園公司之黃○○（姓名  
15 詳卷，下稱黃員）亦曾出席聚會。惟原告之人員並非每次  
16 都有參加，被告以109年9月8日、9月29日及10月20日在該  
17 公會會址外進行現場調查及拍攝，據以論定原告有參與聯  
18 合行為，其證據力容有不足。

19 (2)桃市公會成立之原因，乃係因臺中地區之訴外人巨力預拌  
20 混凝土公司涉嫌偷工減料謀取暴利，更安裝電腦軟體提供  
21 假數據（按指A、B配），蒙騙監造人員，導致施工中的彰  
22 化花壇大排耐用度受影響（工程耐用度及使用年限），還  
23 稱是「業界不能公開的秘密」，經警依詐欺等罪嫌約談該  
24 公司王姓總經理及李姓廠長，訊後分別諭令交保候傳，並  
25 追查是否有其他工程受害。臺灣彰化地方檢察署獲報偵  
26 辦。行政院公共工程委員會並於107年7月6日去函臺灣區  
27 預拌混凝土工業同業公會（下稱臺灣區公會）轉知：「為  
28 避免預拌混凝土工廠有未按原核定配比供料之情形，有關預  
29 拌混凝土之送貨單格式，應依中華民國國家標準 CNS3090  
30 預拌混凝土之內容項目辦理，請查照並轉知所屬(轄)機  
31 關。」及其他相關事項，故桃市公會成立目的在於提升15

01 家公司供應預拌混凝土之品質，非以協調案場分配及報價  
02 為目的，被告卻以桃市公會運作之主要目的在於協調案場  
03 分配及報價，其認定自屬偏頗而不可採。又桃市公會有辦  
04 理課程訓練計畫，亦有該等計畫等文件可證，被告對此有  
05 利於原告之證據全部棄置不論，僅從該公會會址外拍攝照  
06 片據論公會設立目的在於協調分配案場，即屬過於武斷及  
07 偏頗，洵不足採。

08 (3)被告固認定慶皇、皓勝、康地、慶龍及徐田等5家公司承  
09 認定期聚會之目的係在共同分配桃園市預拌混凝土之供料  
10 案件；信一、國順及祥鑫等公司則亦承認聚會時會提出案  
11 場相互討論。惟：

12 ①原告大園公司表示：並未協調那家來承攬，預拌混凝土  
13 業者有意願接案者，都可以自由報價，參與承攬。印象  
14 中在參與某次研討會議於休息閒聊時，無意間，聽見臺  
15 泥公司曾表示想要做某件案場，至於報價多少，原告大  
16 園公司並不知道。原告大園公司的規模比較小，若要承  
17 接大的案場（如原處分所載2個案場），則要增加設  
18 備，報價就會因成本增加而會提高。調查時所提出的照  
19 片說被處分人有聚在一起或開會，應該是上課，或技術  
20 研討會，目的是取得證照。簡言之，原告大園公司沒有  
21 參與案場協商，或受分配案場。

22 ②原告慶隆公司表示：桃市公會開會都是接到王前理事長  
23 或總幹事的邀請，是在討論政府現行關於混凝土產業的  
24 法令政策有無需要推動及修正、或當時關於混凝土的新  
25 聞或議題、也有桃園會員遭遇問題（被客戶倒帳、推延  
26 貨款、品管驗收遭遇問題等）、混凝土技術經驗分享、  
27 各專業證照培訓計畫、課程需求建議及受訓時間點規劃  
28 安排、會員面臨不平等合約問題或客戶額外要求服務該  
29 如何應對等等，詢問各會員有什麼需要該公會來協助或  
30 請臺灣區公會理事即慶隆公司人員朱員反映給臺灣區公

01 會一起協助、保護及爭取會員權益。是原告慶隆公司亦  
02 未參與案場協商，或受分配案場。

03 ③被告並未敘明慶皇、皓勝、康地、慶龍、徐田、信一、  
04 國順及祥鑫等公司有何證明原告參與協調分配案場，故  
05 不能單純以原告人員曾經參與聚會之事實，遽認原告即  
06 有參與聯合行為。

07 (4)關於原告均有加入微信群組（按：指「混凝土技術研討  
08 會」微信群組，下稱系爭微信群組）部分：

09 ①微信僅是眾多通訊軟體之一，被告逕以原告慶隆公司人  
10 員朱員及原告大園公司人員黃員均有加入系爭微信群  
11 組，遽認均與本案聯合行為有關，本有邏輯上之誤認。  
12 被告例舉之微信通話內容，並無原告大園公司人員黃員  
13 的部分，更無從證明黃員有代表原告大園公司與其他預  
14 拌混凝土業者間有聯合調價之協議或合意，卻以其有加  
15 入微信群組，即認定有參與本案之聯合行為，洵不足  
16 採。

17 ②被告固舉原告慶隆公司負責人之子朱員（即系爭微信群  
18 組之「ROBERT」），並曾針對上溢營造、秉陽營造（黃  
19 墘溪上游水質改善計畫）、偉邦營造（中壢國小停車場  
20 興建工程）、中壢志廣路、潤弘工程（中壢1號宅）、正  
21 益長興路等諸多供料案件，於系爭微信群組中表達自己  
22 取得案件之意願、詢問同業有無報價意願、透漏自己之  
23 報價金額、請同業掌握以較低價格報價者之資訊等，復  
24 曾針對市調小組之稽查行程提出改期之要求。但朱員於  
25 該群組中表達自己取得案件之意願、詢問同業有無報價  
26 意願、透漏自己之報價金額、請同業掌握以較低價格報  
27 價者之資訊等，均屬個人意見之表達，對於其他業者，  
28 並無拘束力。況既可能有較低價格報價者，即表示無聯  
29 合行為之存在，詎被告卻認朱員之相關通話為本案聯合  
30 行為之表現，其認定有違論理法則及經驗法則。被告又  
31 認定朱員曾針對市調小組之稽查行程提出改期之要求，

01 朱員實難以理解被告何以認定此項證據與聯合行為有  
02 關？被告亦未敘明為此認定之理由，自屬認定不備理由  
03 之違法。

04 (5)關於市場調查部分：

05 ①被告認定：基於配合產業調查之需求，臺灣區公會亦僅  
06 要求各縣市混凝土公會提報該地區之當月產量概數及平  
07 均單價，桃市公會實際提報內容亦僅止於此，均未涉及  
08 個別業者之生產量、銷售量或銷售價等細節性資訊等  
09 情。惟從最基本統計原理觀之，不請桃園地區之各預拌  
10 混凝土業者提供當月產量及平均單價，如何能統計出桃  
11 園地區所有預拌混凝土業者當月產量概數及平均單價？  
12 故被告就此認定明顯違反論理法則及經驗法則，而不足  
13 採。

14 ②原告慶隆公司承攬案場評估方式有：業主商譽、信譽、  
15 業界風評、有無銀行跳票或不良紀錄、付款條件（於28  
16 天抗壓試體驗收後所開立付款票期天數15至90天或現金  
17 支付）、工程品管檢驗項目是否有額外需求及要負擔項  
18 目（各原物材料檢驗、檢驗頻率及數量等）、各規格混  
19 凝土是否有指定配比膠結用量（水泥佔81%或用最低膠結  
20 水泥50%用量）及特殊配比需求（SCC、HFC、巨積混  
21 凝土、透水混凝土等）、額外負擔服務或特別要求（水車、  
22 義交、工地點工、分攤工地清潔費等）、運送距離、業  
23 主的澆置時間點早晚、灌漿所使用方式及施工模式、工  
24 地現場主管的專業能力等都是會影響報價評估的因素，  
25 就各混凝土廠所需的原物材料都大致雷同，購買成本也  
26 很接近、所以各廠家銷售價格應該價格差異也不會太  
27 大。而削價競爭是搶生意之不二法門，甚至旁門左道也  
28 會有生意，做生意各憑本事，不可能沒有參與協調，就  
29 沒有辦法取得供貨。

30 ③觀諸被告於本院108年度訴字第1123號判決認定聯合行  
31 為之相關案例，在產品市場之界定上，得考量：產品價

01 格變化、產品特性及其用途、產品間曾經出現替代關係  
02 之情形、交易相對人在不同產品間之轉換成本大小、產  
03 品價格調整時，交易相對人因價格變化而移轉購買之程  
04 度、交易相對人及競爭事業對於產品間替代關係之看  
05 法、相關法規及行政規則之規定、其他與產品市場界定  
06 相關之事證。而在地理市場之界定上，則得考量：不同  
07 區域間產品價格變化及運輸成本大小、產品特性及其用  
08 途、交易相對人在不同區域購買產品之交易成本大小、  
09 交易相對人對產品獲取之便利性、交易相對人在產品價  
10 格調整時，選擇至不同區域購買之情形、交易相對人及  
11 競爭事業對於產品區域間替代關係之看法、相關法規或  
12 行政規則之規定、其他與地理市場界定相關之事證。但  
13 本案中被告並未就以上產品市場之界定及地理市場之界  
14 定作詳盡之分析。

15 ④綜上，可見被告或許迄今對桃園地區各家預拌混凝土業  
16 者售價之訂定之考量原則，仍未詳盡調查，致迄未指明  
17 本案之聯合行為究竟對桃園地區之整體預拌混凝土價格  
18 或數量有何影響？或有何僵固之實情？故被告排除經濟  
19 部工業局囑託臺灣區各公會彙報各區生產數量概估及平  
20 均單價之公文書之證據力，又以原告有參與市場調查，  
21 遽認有參與聯合行為，容有卷證不符，及理由矛盾之違  
22 法。

23 (6)關於安裝監視器部分：

24 原告不爭執有於預拌廠裝設監視攝影機。但混凝土車是密  
25 閉式，依訂單裝預拌混凝土，裝載量1至9立方公尺，縱以  
26 推定方式各會員之出貨量，不僅不夠精確，且勢必衍生諸  
27 多爭議，則被告指各會員安裝監視器之目的在於掌握各會  
28 員的出貨量，已屬無據。況桃市公會確有於109年9月2日  
29 去函新北市政府勞工局檢舉訴外人合興預拌混凝土股份有  
30 限公司違反勞動基準法，桃市公會之15家公司自應自我約  
31 束，故裝設監視器主要是希望各會員星期日為例假日一定

01 要休假。另中部縣市政府要求預拌混凝土業者監測空污要  
02 求裝監視器，所以，桃市公會會議中有討論是否於各會員  
03 廠裝設監視器、該公會幫忙協助各會員監控廠空污及大門  
04 路面整潔。每家業者有認識的監視器廠商，但經良邦公司  
05 人員蕭○○（姓名詳卷）推薦認識的廠商品質不錯，有興  
06 趣的話可以一同發包，該公會有專職總幹事會協助監控各  
07 公司的環境狀況及假日是否違反規定出貨。15家公司安裝  
08 監視器之主要目的，並不在於監控出貨量及憑以計算每立  
09 方公尺1元之規費。事實上，亦無法精確監控出貨數量，  
10 更非補貼出貨量較少之預拌混凝土業者。故被告以原告及  
11 其他被處分人裝設監視器之目的在於監控各受處分人預拌  
12 混凝土之出貨情形，防止短報出貨數量，尚非有據。

13 2. 原告與其他被處分人並無構成本件聯合行為：

14 (1)市場占有率乃隨著經濟環境或其他因素而改變，故市場占  
15 有率是一個既存之事實，如有聯合行為時，因壟斷造成市  
16 場集中在參與聯合行為之廠商，市場占有率應逐年提高，  
17 為當然之解釋。然而，被告統計108年、109年及110年之  
18 本案18家被處分人於桃園市預拌混凝土市場之合計市場占  
19 有率分別為47.02%、45.31%及39.19%，卻呈逐年下降  
20 的趨勢，此與聯合行為之本旨不符，被告仍執以認定有聯  
21 合行為，似與市場之現況，尚有不符。被告以前揭市場占  
22 有率證明本案被處分人有聯合行為，卻又無法指出究竟是  
23 如何使得價格有異常之僵固或上揚趨勢，並因此影響市場  
24 之供需功能，應屬不備理由。

25 (2)參照最高行政法院104年度判字第181號判決要旨，可見仍  
26 以聯合行為「使得某特定期間之價格有異常之僵固或上揚  
27 趨勢，並因此影響該特定市場之供需功能」為要件。然  
28 而，被告迄未指明其所調查本案18家被處分人於桃園市預  
29 拌混凝土市場之108年、109年及110年間，有被告所指之  
30 聯合行為「使得價格有異常之僵固或上揚趨勢，並因此影  
31 響該特定市場之供需功能」，自未負舉證責任。被告固引

01 最高行政法院111年度再字第34號判決意旨，所謂足以影  
02 響市場功能，解釋上僅需事業所為之共同行為，在客觀上  
03 有影響市場供需功能之危險為已足，非以市場供需功能實  
04 際受到影響為必要。聯合行為之成立，與合意內容有無法  
05 律上拘束力，合意後有無實際執行或事業是否因聯合行為  
06 獲得實際利益無涉，僅限制競爭效果之程度具危險性即滿  
07 足其要求。但仍以有聯合行為之「合意」為必要，被告迄  
08 未指明原告與其他被處分人就本案聯合行為之「合意（含  
09 價格及案場分配）」究竟為何？被告所舉原告之受分配案  
10 場，業經原告否認，並詳為說明並非受分配之案場，從  
11 而，被告未盡舉證責任，非得以引用上開判決意旨即得代  
12 之。被告既未能指出108年、109年及110年間，原告及其  
13 其他被處分人之聚會、市場調查、裝設監視器使得價格有異  
14 常之僵固或上揚趨勢，並因此影響該特定市場之供需功  
15 能，仍指原告有參與聯合行為，尚乏有據。

16 3. 原告認為慶龍公司陳述人（姓名詳卷）之陳述，不足作為裁  
17 罰之依據：

18 (1)被告並未查明慶龍公司有何證據證明案場都是經過協調，  
19 慶龍公司既未提供證據，被告仍認定原告有聯合行為，即  
20 屬無據。被告所指原告受分配之案場，業經原告否認。慶  
21 龍公司陳述人所指「如果臨時有客戶要求報價的話，再依  
22 最近經協調後的個案價格予以報價」，但未具體說明「依  
23 最近經協調後的個案價格予以報價」所指為何？並指出那  
24 些「臨時有客戶要求報價」與原告有關？被告卻逕認原告  
25 有聯合行為，自屬無據。慶龍公司陳述人固指「協調會議  
26 原則上是由上開業務人員與會協調各供料案」，但並未具  
27 體舉證，被告不應單憑其毫無證據之單方陳述據以裁罰，  
28 更未具體指明原告有無參與協調各供料案場？

29 (2)慶龍公司陳述人固指「如果有個案上開業務人員協調搞不  
30 定的話，再由各與會業者的老闆，另行開會協調個案供料  
31 案」，但並未具體舉證原告有無此種情形？被告不應單憑

01 毫無證據之單方陳述據以裁罰。況本院另案112年度訴字  
02 第425號案件之原告祥鑫公司、良邦公司、武雄公司亦具  
03 狀指出被告對慶龍公司陳述人製作陳述筆錄時，部分內容  
04 為被告先寫在紙上再印出，印出後被告再問，在回答模式  
05 得出的結果，且慶龍公司陳述人明確表示對於本件大多細  
06 節只是聽說，並沒有親自實際參與，故其所陳並非可採，  
07 顯難認具可信性。

08 4. 被告未窮盡公平法所賦予之調查方法及權限，以確實證明被  
09 處分人有違法之事實，不能確實證明違法事實之存在，其處  
10 罰即不能認為合法：

11 (1) 被告雖然有取得一些供料案件的相關資訊，但無法確認相  
12 關資訊的正確性，因此在製作陳述紀錄時，都有請原告之  
13 人員到場確認並記載於陳述紀錄，惟供料案件最終由哪個  
14 業者取得、取得原因為何，本來就不是被告認定本案構成  
15 聯合行為的構成要件，因此被告認沒有深究之必要。原處  
16 分已經有記載願意承認的廠商即慶皇、皓勝、康地、慶  
17 龍、徐田等公司，信一、國順、祥鑫等公司也有承認聚會  
18 時有討論一些案場，被告確認這些有承認的公司取得的供  
19 料案件有77件，至於原告當時沒有承認，所以供料案件數  
20 也沒有在原處分中認定，所有參與聯合行為的業者有包含  
21 原告，聯合行為的構成要件在於聚會討論及分配供料，至  
22 於之後原告實際取得供料的件數有幾件，在陳述紀錄中已  
23 經有確認過，但因為當時原告否認有分配供料，所以也沒  
24 有列入原處分所認定的事實中，由此足見，被告並未取得  
25 確實足以證明原告有違法之事實及證據。

26 (2) 被告既稱：原告108至110年在桃園地區營業額及市占率、  
27 調查期間配合調查的情形，原告都沒有承認相關參與行  
28 為，最終決定裁罰的金額，供料案件取得幾件並非聯合行  
29 為成立的要件等語。然並未敘明原告究竟有何影響桃園地  
30 區預拌混凝土市場價格及數量之聯合行為，可見被告最終  
31 決定裁罰的金額，與供料案件幾件之間，欠缺關聯性，則

01 被告裁罰之證據與裁罰標準，即欠缺明確，亦不符比例原  
02 則。是以，被告裁罰原告各處罰鍰600萬元，僅籠統指有  
03 參與定期聚會等，卻未能明確舉證原告有何因本案所指之  
04 聯合行為分配案場，或對桃園地區預拌混凝土市場價格或  
05 數量有何僵固之影響，也對經濟部工業局委託臺灣區公會  
06 轉各地分會調查，並由臺灣區公會轉呈至經濟部，作為產  
07 業結構調查之用之行政作為，置之不理，而逕行聯結各被  
08 處分人安裝監視器、至各被處分人處調查售價及供銷量，  
09 即論定有聯合行為，其存在證據與論理上之矛盾。被告以  
10 單方粗淺之調查結果逕為裁罰，且其裁罰不符比例原則，  
11 難謂合法。

12 (二)聲明：撤銷原處分關於原告部分。

13 四、被告答辯及聲明：

14 (一)答辯要旨：

15 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  
16 象及避免相互競爭，足以影響市場供需功能，違反公平法第  
17 15條禁止聯合行為之規定：

18 (1)本案18家被處分人合意共同分配桃園市預拌混凝土供料案  
19 件並避免相互競爭，足以影響桃園市預拌混凝土市場之供  
20 需功能，構成公平法第14條第1項規定之聯合行為。被告  
21 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  
22 規定，令渠等應停止前開違法行為，並分處50萬元至5,00  
23 0萬元不等之罰鍰，並無違誤。

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

26 ①透過聚會協調分配供料案件：本案聯合行為之主體共18  
27 家被處分人，自107年11月起，15家公司之被處分人透  
28 過聚會就桃園市預拌混凝土供料案件（即營造業者有採  
29 購預拌混凝土需求之案件，業者稱之為「案場」）進行  
30 協調分配。聚會協調時間為每週二，聚會協調地點原先  
31 在幾家被處分人之預拌廠輪流召開，後來改在固定地點

01 桃市公會會址召開協調會。協調分配之進行方式，為15  
02 家公司之被處分人於聚會當場提出桃園市有採購預拌混  
03 凝土需求案件之案場名稱及出貨數量，各被處分人先就  
04 該等案件表達供料意願，再協調各案件應由何家業者取  
05 得供料、何家業者配合協調出貨、何家業者配合虛報價  
06 格等，以利獲分配之業者最終能順利取得該供料案件。  
07 協調時會當場鍵入電腦檔案以投影片展示供與會之各被  
08 處分人確認，並無簽名、會議紀錄及開會報到等書面資  
09 料。108年1月起，各被處分人每週提報上週之實際出貨  
10 數量，桃市公會有專人負責輸入電腦彙整，並於聚會時  
11 將彙整表顯示於電腦中，以供與會各被處分人自行抄錄  
12 其他業者之出貨數量。

13 ②系爭微信群組交換交易資訊：15家公司之被處分人並建  
14 立系爭微信群組，透過群組溝通並交換相關交易資訊，  
15 對話內容包括個別供料案件之案場名稱、報價、同業互  
16 相詢價及取得該案件之意願，市調小組之查核行程及查  
17 核結果回報，聚會時間、地點及討論事項之通知等。

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

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

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

05 ⑥3大廠亦參與協調分配：3大廠約於108年10月起加入前  
06 述協調分配之聯合行為。運作方式為3大廠如有欲承攬  
07 之供料案件，會於聚會協調當日之上午先至桃市公會提  
08 報協商該目標個案，以及希望其他業者配合之單價，下  
09 午再與15家公司之被處分人進行協調；3大廠於聚會時  
10 會表達某些桃園市案場為渠等之既有客戶或已簽約，希  
11 望15家公司之被處分人能夠支持（如配合提高報價）；  
12 會展案（按：即桃園會展中心工程案）及機場案（按：  
13 即臺灣桃園國際機場第三航站區主體航廈土木工程）均  
14 為3大廠曾與15家公司之被處分人進行聚會協調之供料  
15 案件。

16 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  
17 混凝土供料案件並避免相互競爭，違反公平法第15條第1  
18 項禁止聯合行為之規定，確無違誤：

19 (1)15家公司確有定期聚會情形，聚會時間原則上為每週  
20 二，聚會地點為桃市公會會址，3大廠則會不定期參與  
21 聚會。原告慶隆公司參與聚會人員為負責人之子朱員及  
22 王員，原告大園公司參與聚會人員為業務經理黃員。本  
23 案調查期間，被告曾於109年9月8日、9月29日及10月20  
24 日（均為週二）3度前往桃市公會會址外進行現場調查  
25 並拍攝照片，發現前開日期確有本案18家被處分人之  
26 人員多人進出公會之情形，原告慶隆公司之朱員、王員、  
27 原告大園公司之黃員亦曾出席聚會。原告於本案調查期  
28 間之陳述內容，與慶龍等5家公司陳述人所述者多有吻  
29 合。

30 (2)15家公司組成系爭微信群組，並於群組內交換相關交易  
31 資訊，對話內容包括個別供料案件之案場名稱、報價、

01 同業互相詢價及取得該案件之意願，市調小組之查核行  
02 程及查核結果回報，聚會時間、地點及討論事項之通知  
03 等：

04 ①原告均有加入系爭微信群組，原告慶隆公司加入人員  
05 為朱員，原告大園公司加入人員為黃員。原告均有指  
06 派人員至15家公司之營業處所相互查核生產數量，原  
07 告慶隆公司之查核代表為王員，原告大園公司之查核  
08 人員為黃員。

09 ②108年6月28日，信一公司人員在群組內詢問黃墘溪上  
10 游水質改善工程之主辦廠商為哪一家業者，經康地公  
11 司人員回應渠已簽約後，信一公司人員復向康地公司  
12 人員確認應以何等數額進行報價。

13 ③108年9月11日，祥鑫公司人員在群組內表示對於埔心  
14 工地將以245-2350之規格及價格進行報價，並獲原告  
15 慶隆公司及良邦公司發言相挺。

16 ④108年9月16日，新三亞公司人員及良邦公司人員在群  
17 組內傳送市調小組查核表，要求參與查核之人員與被  
18 查核同業準時配合，並獲原告、慶皇公司及武雄公司  
19 等人員回覆表示同意。

20 (3)原告均於預拌廠裝設監視攝影機，攝影影像均會傳送至  
21 桃市公會，原告慶隆公司共裝設2支，安裝位置在預拌  
22 廠大門口及過磅處，原告大園公司亦裝設2支，安裝位  
23 置在預拌廠大門出入口。

24 (4)原告慶隆公司負責人之子朱員，並曾針對上溢營造、秉  
25 陽營造（黃墘溪上游水質改善計畫）、偉邦營造（中壠  
26 國小停車場興建工程）、中壠志廣路、潤弘工程（中壠  
27 1號宅）、正益長興路等諸多供料案件，於系爭微信群  
28 組中表達自己取得案件之意願、詢問同業有無報價意  
29 願、透漏自己之報價金額、請同業掌握以較低價格報價  
30 者之資訊等，復曾針對市調小組之稽查行程提出改期之  
31 要求。

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

07 (6)綜上可知，有關原告及其他被處分人透過聚會協調分配  
08 桃園市供料案件一節，有本案其他被處分人之陳述紀  
09 錄、被告現場調查拍攝照片、系爭微信群組對話內容及  
10 監視攝影機安裝廠商之陳述內容等事證可稽，前開事證  
11 呈現之內容亦屬吻合，又原告亦不否認確有參與定期聚  
12 會、加入系爭微信群組、組成市調小組相互查核生產數  
13 量及安裝監視攝影機並將影像傳送至桃市公會等情，則  
14 原處分認定原告及其他被處分人合意共同分配案場並避  
15 免相互競爭，違反公平法第15條第1項禁止聯合行為之  
16 規定，確無違誤。

17 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  
18 凝土市場之4成，本案聯合行為確足以影響桃園市預拌混  
19 凝土市場之供需功能：

20 (1)按公平法施行細則第4條第1項、第2項規定，明定市場  
21 占有率之計算方式及計算所需資料之來源。又依經濟學  
22 理，市場占有率是指各廠商銷售額占整個產業銷售額的  
23 比例。銷售額的大小一般用來衡量廠商絕對規模的大  
24 小，而市場占有率則用來衡量相對規模的大小及廠商的  
25 獨占力。本案所涉乃合意共同分配桃園市預拌混凝土交  
26 易對象及避免相互競爭之行為，故以「桃園市預拌混凝  
27 土市場」作為判斷是否足以影響市場供需功能之基準，  
28 因本案所涉係18家公司之被處分人於107年11月起（3大  
29 廠自108年10月加入）合意共同分配桃園市預拌混凝土  
30 交易對象及避免相互競爭之行為，而透過營業額資料，  
31 得以呈現18家公司之被處分人在桃園市預拌混凝土市場

01 具有之地位，以及前開行為對於桃園市預拌混凝土市場  
02 之影響情形，故原處分乃以桃園市預拌混凝土之總營業  
03 額為分母、各被處分人之營業額為分子，計算被處分人  
04 於桃園市預拌混凝土市場之市場占有率，並據以審酌本  
05 案聯合行為是否足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需  
06 功能。

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

16 (3)本案被處分人市場占有率之計算式如下：

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

19

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	

20 依前述市場占有率計算式之計算結果，108年、109年及  
21 110年本案18家公司之被處分人於桃園市預拌混凝土市  
22 場之合計市場占有率分別為47.02%、45.31%及39.1

01 9%，具相當之市場力量，本案聯合行為確足以影響桃  
02 園市預拌混凝土市場供需功能。

03 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：

04 (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  
05 行細則第36條規定，就案關違法行為之動機、目的及預期  
06 之不當利益，違法行為對交易秩序之危害程度，違法行為  
07 危害交易秩序之持續期間，因違法行為所得利益，事業之  
08 規模、經營狀況、營業額及其市場地位，違法類型曾否經  
09 中央主管機關導正或警示，以往違法類型、次數、間隔時  
10 間及所受處罰，違法後懊悔實據及配合調查等態度、違法  
11 行為應受責難程度、行為人之資力與其他因素等充分審  
12 酌，經被告委員會綜合審議判斷後處以罰鍰，並將前開  
13 裁處罰鍰之考量因素記載於處分書中。

14 (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  
15 相互約束事業活動，對市場交易秩序之危害至鉅，本質上  
16 具有高度之可非難性；並審酌原告及其他被處分人違法行  
17 為之動機及目的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價  
18 格，違法動機惡性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原  
19 告均自107年11月起參與聯合行為；原告慶隆公司於108、  
20 109及110年營業額約2.65億元、3.41億元及3.85億元，於  
21 桃園市預拌混凝土市場之占有率約1.03%、1.01%及0.9  
22 2%；原告大園公司於108、109及110年營業額約1.50億  
23 元、1.75億元及2.94億元，於桃園市預拌混凝土市場之占  
24 有率約0.58%、0.52%及0.71%；均未承認參與聚會等行  
25 為之目的在協調分配供料案件；以及其他公平法施行細則  
26 第36條規定所列考量因素後，令原告應自處分書送達之次  
27 日起立即停止本案違法行為，並分別處600萬元之罰鍰，  
28 確屬合法且妥適。

29 5. 本案所涉者，乃原告及其他被處分人合意共同分配桃園市預  
30 拌混凝土交易對象及避免相互競爭之聯合行為，與是否呈現  
31 價格一致之外觀無涉：

01 (1)原處分認定違反公平法第15條第1項規定並作成處分者，  
02 乃原告及其他被處分人合意共同分配桃園市預拌混凝土交  
03 易對象及避免相互競爭，足以影響桃園市預拌混凝土市場  
04 供需功能，而非「共同抬高價格」或「共同僵固價格」之  
05 聯合行為，故桃園市預拌混凝土價格是否呈現一致性調漲  
06 或一致性僵固之外觀，尚與本案是否構成聯合行為之判斷  
07 無涉。原告稱桃園市預拌混凝土價格並未呈現一致性之外  
08 觀，故不構成聯合行為，顯屬對於聯合行為之要件及本案  
09 聯合行為之內容有所誤解。

10 (2)本案取得之直接證據，已足以證明原告及其他被處分人間  
11 具有聯合行為之合意，尚無仰賴一致性行為理論合理推定  
12 合意之必要：

13 雖實務上鑑於聯合行為合意之直接證據取得不易，故發展  
14 出一致性行為理論，認為倘透過間接證據之採證及分析，  
15 可合理推論若非事業採取聯合行為，否則無法合理解釋市  
16 場上一致行為現象時，則可合理推定有聯合行為合意之存  
17 在。惟前開理論僅係在處理因無法取得聯合行為合意之直  
18 接證據而產生之困境，並非表示聯合行為之合意，僅能依  
19 間接證據作合理推定，而不能援引直接證據證明之。是  
20 以，因本案掌握之卷證資料眾多，足以證明原告及其他被  
21 處分人間具有以合意方式分配桃園市預拌混凝土供料案件  
22 及避免相互競爭之情形，故原處分自得依據相關直接證據  
23 認定聯合行為合意之存在。原告稱桃園預拌混凝土不具價  
24 格一致之外觀，與一致性行為理論不符，聯合行為之合意  
25 亦非預拌混凝土價格調漲之唯一合理解釋等語，將一致性  
26 行為理論之適用前提，與聯合行為之構成要件混為一談，  
27 實屬重大謬誤。

28 6. 公平法第14條第1項所稱「足以影響市場供需功能」，僅需  
29 事業所為之共同行為客觀上具有影響市場供需功能之抽象危  
30 險性，即為已足：

01 (1)原處分所指乃原告及其他被處分人透過聚會合意分配桃園  
02 市預拌混凝土供料案件及避免相互競爭，構成相互約束事  
03 業活動之聯合行為，客觀上並具有影響桃園市預拌混凝土  
04 市場供需功能之抽象危險性。至於原告實際上是否因前開  
05 協調分配而取得供料案件，則屬聯合行為之嗣後執行問  
06 題，與聯合行為之成立與否，尚屬無涉。原告一再稱未全  
07 數取得供料案件表上所列之案件，縱取得部分供料案件亦  
08 係基於與客戶間之長期合作關係，而與聯合行為無關等  
09 語，尚不足以動搖本案聯合行為之認定。

10 (2)預拌混凝土因從攪和初凝到澆置時間短暫，凝固後即不能  
11 使用，此等產品特性造成運距受限，銷售範圍有所限制，  
12 業者設廠通常以縣市為區域範圍進行供料，僅少數特例  
13 (如鄰縣交界區域)才會跨縣市供料。本案18家公司之被  
14 處分人於108年、109年及110年於桃園市預拌混凝土市場  
15 之合計占有率約4成，具相當之市場力量，渠等合意共同  
16 分配桃園市預拌混凝土交易對象及避免相互競爭，造成彼  
17 此不以更低之價格爭取供料案件，妨礙市場競爭機制之運  
18 作，確足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需功能。原告  
19 稱桃園市之供料案件亦得由其他縣市之預拌混凝土業者供  
20 料，僅本案18家公司之被處分人不足以壟斷市場等語，純  
21 屬卸責之詞。又用以判斷聯合行為是否足以影響市場供需  
22 功能之市場占有率，乃聯合行為所有參與者在相關市場之  
23 總和市場占有率，而非個別參與者之市場占有率，原告稱  
24 其2公司之個別市場占有率不高，不足以影響市場供需功  
25 能等語，亦不足採。

26 7. 原告雖稱慶龍公司等5家公司陳述人之陳述紀錄內容過於雷  
27 同，不得作為處分之依據。惟：

28 (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  
29 之調查緣由，並給予渠等陳述意見之機會，悉依行政程序  
30 法第102條規定，函請原告及其他被處分人提出相關資  
31 料，並請渠等赴被告處陳述意見並作成陳述紀錄。又為杜

01 爭議，前開陳述紀錄於製作完成時，被告均提供原告及其  
02 他被處分人委任之陳述人閱覽、檢視內容，並告知得為  
03 增、刪或修正，經陳述人確認紀錄內容正確無誤後，始由  
04 陳述人簽名在案。此觀原告及其他被處分人之陳述人陳述  
05 紀錄多有手寫塗改情形，並經陳述人於塗改處簽名及註明  
06 修正字數，陳述紀錄最末頁更有「以上紀錄計○頁，係陳  
07 述人本於自由意思之陳述，經交陳述人閱覽（向陳述人朗  
08 讀），並予增、刪及變更確認無訛，始交陳述人簽蓋（向  
09 陳述人簽捺）於後」之記載與陳述人之簽名，可資佐證。

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

23 (3)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  
24 數量，係配合經濟部之產業調查等語，純屬混淆視聽之  
25 詞：

26 參照臺灣區公會函文「應經濟部工業局要求，請各會員配  
27 合各縣市理監事自108年7月起，於每月5日前將該區上月  
28 份生產數量概估及平均單價送公會彙整」。又桃市公會實  
29 際向臺灣區公會提報者，亦僅係桃園市業者於各月份之合  
30 計生產數量及平均售價，足見即使基於配合產業調查之需  
31 求，臺灣區公會亦僅要求各縣市混凝土公會提報該地區之

01 當月產量概數及平均單價，桃市公會之實際提報內容亦僅  
02 止於此，均未涉及個別業者之生產量、銷售量或銷售價等  
03 細節性資訊。承上，原告及其他被處分人既同屬桃園市預  
04 拌混凝土市場之競爭對手，而預拌混凝土之生產量、銷售  
05 量及銷售價等又屬業者之重要營運資訊，倘僅為配合經濟  
06 部及公會之要求，各業者大可自行向公會提報自身之產銷  
07 資料，何必組成市調小組互相進行查核，甚至容忍競爭對  
08 手進入自身廠區查核實際之產銷狀況？原告所稱顯不符常  
09 理。

10 (4)原告不但均加入系爭微信群組，且原告慶隆公司人員朱員  
11 並曾於該群組中多次發言，內容包括針對特定供料案件表  
12 達自己取得案件之意願、詢問同業有無報價意願、透漏自  
13 己之報價金額、請同業掌握以較低價格報價者之資訊等，  
14 參與程度甚深。原告所稱乃避重就輕之詞，核無可採。

15 (5)又因裝載預拌混凝土之車輛多為固定規格，且業者基於運  
16 送成本考量，有將車輛滿載後始出車之傾向，故透過攝影  
17 所獲之出車數，尚非不能大致推估預拌混凝土之出貨數  
18 量。況前開安裝監視攝影機之作法，不但為含原告在內之  
19 14家公司一律採行，所拍攝之影像亦均傳送至桃市公會，  
20 顯見渠等安裝監視攝影機之用意，在使各業者得於雲端監  
21 控彼此之實際出貨情形，除可藉以監督同業是否確實依照  
22 聯合行為之合意內容實施外，並對參與聯合行為者形成心  
23 理壓迫，防止叛逃。故前開安設監視攝影機之作法，確屬  
24 本案聯合行為監督及鞏固機制之一環，原告所稱容無可  
25 採。

26 (二)聲明：原告之訴駁回。

## 27 五、本院之判斷：

### 28 (一)前提事實：

29 前揭事實概要欄之事實，有原告之公司基本資料（本院卷1  
30 第9-10、11-12頁）及原處分（本院卷1第33-53頁）在卷可  
31 稽，堪可認定。

01 (二)應適用之法令及說明：

02 1. 按公平法第14條規定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指  
03 具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式  
04 之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、  
05 設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行  
06 為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。  
07 （第2項）前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之  
08 意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為  
09 者。（第3項）聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服  
10 務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依  
11 據之因素推定之。」第15條第1項規定：「事業不得為聯合  
12 行為。」第40條第1項規定：「主管機關對於違反第9條、第  
13 15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停止、改正其  
14 行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5,000  
15 萬元以下罰鍰；……。」可知，在同一產銷階段之有競爭關  
16 係事業間，如以合意共同決定商品或服務價格、或限制數  
17 量、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為，足  
18 以影響市場供需功能者，即違反公平法聯合行為之禁制規  
19 定。而事業有無聯合行為之「合意」，係採實質認定之方  
20 式，除契約、協議外，尚包括因意思聯絡而事實上足以導致  
21 一致性行為（或稱暗默勾結行為）之「其他方式之合意」，  
22 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  
23 意」，明文揭示契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律  
24 拘束力，事實上可導致共同行為者均屬之，即足明瞭。是  
25 以，倘兩個或兩個以上之事業，在明知且有意識之情況下，  
26 透過各種訊息互通或聯繫方式交換與競爭有關之成本、生  
27 產、行銷、服務等敏感之市場資訊，而得充足掌握競爭者經  
28 營上重要資訊，而有限制競爭之相互約束事業活動之行為，  
29 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  
30 合意一定價格、數量、比例始構成聯合行為。至於事業之聯  
31 合行為是否足以影響市場功能，係以事業合意之共同行為，

01 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  
02 之，不以實際上發生限制競爭效果為必要，亦與事業是否因  
03 此獲得實際利益無涉。

- 04 2. 關於「足以影響市場功能」此要件之判斷，外國立法例或競  
05 爭法理論容有不同，惟於具體個案之認定，不外乎採取市場  
06 占有率之「量的標準」，以及限制競爭手段對競爭秩序妨礙  
07 程度之「質的標準」，亦即，倘參與聯合行為事業之市場占  
08 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  
09 影響市場功能（此即「量的標準」或稱「微量原則」）；惟  
10 若聯合行為內容涉及約定價格，區分市場、減少產能、限制  
11 交易對象或聯合漲價等「核心卡特爾」(hard-core carte  
12 1)，因該等行為本質上對市場競爭具有高度危害性，則不論  
13 市場占有率如何，即可視為足以影響市場功能（此即「質的  
14 標準」）。而因社會及經濟之變化演進，各式經濟活動及事  
15 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  
16 規範，故公平法第14條規定，同一產銷階段競爭事業間之水  
17 平聯合，是否「足以影響市場供需功能」，立法者係將此一  
18 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  
19 背景、市場情況、產業特性及個案實際情形等而為解釋適  
20 用。依此，被告行使法律賦予之職權，經綜合參酌現今社經  
21 環境、多年執行公平法之經驗及國外相關見解，就事業之聯  
22 合行為是否「足以影響市場供需功能」，兼採「量的標準」  
23 與「質的標準」之判斷標準，倘參與聯合行為事業之合計市  
24 場占有率未達10%者，原則上推定其不足以影響市場供需功  
25 能；但事業聯合行為之內容，若涉及限制商品或服務之價  
26 格、數量、交易對象或交易地區等核心競爭參數之限制者，  
27 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  
28 響市場供需功能。嗣並以105年3月1日公法字第10515600941  
29 號解釋令（下稱系爭函釋）核釋：「有關公平交易法第14條  
30 規定，參與聯合行為之事業，於相關市場之市場占有率總和  
31 未達10%者，推定不足以影響生產、商品交易或服務供需之

01 市場功能；但事業之聯合行為係以限制商品或服務之價格、  
02 數量、交易對象或交易地區為主要內容者，不在此限。」而  
03 就何謂「足以影響市場供需功能」作成解釋性之行政規則，  
04 以供所屬公務員認定事實、執行法律之依據，依上開說明，  
05 符合立法目的且未逾越母法之限度，依司法院釋字第287號  
06 解釋意旨，應自法規生效日起有其適用（最高行政法院108  
07 年度判字第597號、第598號、109年度上字第1074號、112年  
08 度上字第775號等判決參照）。

09 (三)本件界定之產品市場及地理市場：

10 預拌混凝土係由砂石、水泥及水配合而成之簡單加工品，從  
11 攪和、初凝到澆置時間短暫，倘凝固後即不能使用，復參以  
12 內政部所訂定「結構混凝土施工規範」及經濟部水利署所訂  
13 定「經濟部水利署施工規範」等規範中就混凝土之輸送，均  
14 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  
15 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  
16 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  
17 在90分鐘內之規定，顯見預拌混凝土具有不能重複使用、無  
18 法庫存及運距受限之產品特性。是以，預拌混凝土地理市場  
19 之劃定上，即屬區域性市場，且生產預拌混凝土之機器與設  
20 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  
21 者隨著產量之增加，平均固定成本隨之遞減，而有規模經  
22 濟，又基於預拌混凝土之商品特性，該等業者不會保有太多  
23 存貨，其存貨比率低，故單位成本自然下降，益發強化該產  
24 業規模經濟之效果，使其不論在任何產量之下，平均成本遠  
25 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  
26 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  
27 術單純，產品同質性高，業者間之產品具有高度替代性，故  
28 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  
29 緊密影響，即決策前須先評估其他業者會如何反應，是否影  
30 響其預期獲利。同理，其他業者作出反應時，也須考量除己  
31 身以外業者間的反應為何，業者間極容易進行勾結，形成壟

01 斷之局面。衡諸通常聯合行為組成之因素，除業者數量外，  
02 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  
03 小，業者間越容易協商，同時因為容易偵測出聯合行為之背  
04 叛者，也越容易鞏固其聯合行為。而地區性的產業或市場，  
05 由於市場的地理範圍小，業者擁有較大的市場占有率，易於  
06 操縱市場價格，從事聯合行為，此乃因預拌混凝土市場結構  
07 及產品之特性使然。綜合前述，可認被告將本件之產品市場  
08 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  
09 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  
10 （詳後述）也以桃園市預拌混凝土供料案件為據，故將本件  
11 之地理市場界定為桃園市，核屬有據，是原告執前揭主張要  
12 旨1.(5)③中所認，核屬其一己之歧異見解，尚無足採。

13 (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：  
14

15 1. 原告有加入桃市公會，而原告慶隆公司人員朱員及王員、原  
16 告大園公司人員黃員亦均有加入含原告在內由15家公司相關  
17 人員組成之系爭微信群組一情，業據代理原告慶隆公司到會  
18 陳述之朱員、代理原告大園公司到會陳述之黃員分別陳述明  
19 確，有其2人之陳述紀錄（原處分甲20-2卷第720、723、72  
20 5、807-811、1099-1102、1161頁）在卷可參，並有系爭微  
21 信群組對話截圖（原處分甲19卷第109-183頁）在卷可憑，  
22 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  
23 如下（原處分甲19卷第109-183頁）：

24 (1)108年5月7日，信一公司人員在該群組內表示，永成科技  
25 工地之位址，每M3通知5月10日起調250元，請各位先進配  
26 合協助。

27 (2)108年5月15日，祥鑫公司人員在該群組內表示，上溢營  
28 造，楊梅有2個小工地已談定210\_\_2100，請各同業支持，  
29 慶隆公司人員即回應OK。

30 (3)108年5月21日及22日，祥鑫公司人員在該群組內表示，龍  
31 星活動中心，2000米，展鴻clsm950，良邦公司人員嗣後

01 表示因祥鑫公司人員不來開會，展鴻前2星期其已簽好cls  
02 m1000元，拜託。

03 (4)108年5月22日，原告慶隆公司人員朱員在該群組內表示，  
04 秉陽營造，黃墘溪上游水質改善計畫中壠區，有同業有意  
05 願嗎？偉邦營造，中壠國小停車場興建工程有意願有誰？  
06 國順公司預計報價中。

07 (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  
08 水質改善工程之主辦廠商為哪家，並陳稱其公司報價係14  
09 0約200米，280約1500米，嗣有人員回稱康地已簽約，信  
10 一公司人員再詢問280報2300可否，嗣有人員回應可以、  
11 謝謝，信一公司人員再回應馬上辦理。

12 (6)108年9月11日，祥鑫公司人員在該群組內表示，宜宸建  
13 設，埔心工地1000米，其公司報價245\_\_2350，並請各家  
14 廠商各自考量成本，其後即有原告慶隆公司人員朱員回應  
15 表示「拱」及良邦公司人員回應表示「只要你出聲、兄弟  
16 能挺的、一定挺！跟各家成本沒關係！加油！」。

17 (7)108年9月25日，祥鑫公司人員在該群組內表示，在八德某  
18 街某號對面地坪，其廠已在進行周邊工程，豐立富營造，  
19 請配合，永炬公司人員即回應我們報2150、會裡有提，慶  
20 皇公司人員補充回應稱永炬公司人員說的是豐立富，永炬  
21 公司人員即回稱對，永炬公司另一人員亦回稱對，原告慶  
22 隆公司人員朱員再表示本廠對外210售價均為2100起，請  
23 祥鑫公司人員再掌握一下1950地坪的是誰，祥鑫公司人員  
24 回應表示收到，永炬公司人員亦回應表示豐立富4月就提  
25 了。

26 (8)108年10月23日，永炬公司人員在群組內表示，麻煩各位  
27 同業若有收到潤弘工程，中壠1號宅的詢價電話及報價  
28 單，請先知會原告慶隆公司、良邦公司、永炬公司後，再  
29 來進行，慶皇公司人員即以貼圖回應表示OK，原告慶隆公  
30 司人員朱員亦回應表示麻煩各位了。

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

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

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

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

01 明確回應，且對自己參與部分更可清楚交代並表達無奈之  
02 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  
03 截圖內容或為否認、或質疑擷取片斷不實、或謂不清楚、或  
04 稱時間太久已忘記、或謂他人陳述與己公司無涉云云，而原  
05 告慶隆公司人員朱員就此亦到會陳稱：微信群組的ROBERT是  
06 伊本人，但是首先要強調，伊本人回應的部分，不一定是在  
07 回應上一則對話。（按：對前述1.(4)）秉陽營造及偉邦營造  
08 的案子都是公共工程，本來就是公開的資訊，分享這些資訊  
09 給同業，如量大，客戶要求本公司尋找配合共同供料的預拌  
10 廠。（按：對前述1.(6)）志廣路，發哥要透露自己的報價，  
11 是他自己的事，伊因為好奇，所以詢問規格，也是順便瞭解  
12 一下別人的供料價位。（按：對前述1.(8)）潤弘案，我不知道  
13 發哥為何講這樣，我的「麻煩各位」也不見得是在回應  
14 他。不過本公司有承作該工程，另外永炬及國產也有，良邦  
15 沒有。（按：對前述1.(7)）伊本人提到本廠對外210售價均  
16 為2100起，只是單純提供報價訊息。至於1950是客戶回應有  
17 人報1950給他們，所以伊才想知道1950是誰，並提醒發哥注  
18 意宣導會員配比要合法。（按：對前述1.(9)）正益的案件，  
19 本公司沒有承作，也不記得伊本人為何回應「這案子是我的  
20 麻煩高抬貴手謝謝」，無法說明云云（原處分甲20-2卷第80  
21 9-811頁），原告大園公司人員黃員就此亦到會陳述：伊加  
22 入群組的目的是要取得相關課程訊息，伊並不清楚他們在討  
23 論相關案場細節，也沒有參與討論，至於群組裡面其他人所  
24 說的其他訊息，伊沒有興趣，也不清楚。伊對於提示微信群  
25 組的對話內容，因為都是片段截錄，也沒有看到發言人，所  
26 以伊對於這些對話內容的真實性存疑。伊沒有在注意微信群  
27 組的訊息，微信群組裡都沒有伊的發言。至於別人為什麼要  
28 提供或詢問關於桃園地區案場的價格及數量資訊，那是他們  
29 的事，伊並不清楚云云（原處分甲20-2卷第1102、1163  
30 頁），然此經核均無非係避重就輕、推諉卸責之詞，皆無足  
31 採。綜上，已可認前述系爭微信群組對話內容實涉及供料案

01 件之案場名稱、報價、同業互相詢價、取得案件意願等競爭  
02 敏感資訊，並不因在該群組中另有如永炬公司人員謝員所稱  
03 分享不良客戶訊息、了解客戶信用狀況等非競爭敏感資訊對  
04 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  
05 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  
06 人員如原告大園公司人員黃員等雖有未對以上系爭微信群組  
07 對話內容表示意見、詢問或回應，惟此仍無礙於該等公司人  
08 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，  
09 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  
10 之意涵中，否則，其等若認群組已顯現之對話內容有所不當  
11 或違法疑慮，理當表示不願參與或退出群組以示自清，又何  
12 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  
13 中之必要。再者，含買賣供應預拌混凝土業者在內之一般事  
14 業的合理經營行為，應以自主決定價格、產量及交易對象，  
15 藉由積極爭取交易機會並獲取利潤為目標。因此，議價過程  
16 中的成本、報價、成交價格、交易數量及客戶名單等資訊，  
17 均屬各業者的高度機密（營業或產銷秘密），任一業者基於  
18 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  
19 業者，而導致自身喪失競爭優勢或交易機會。然依前述系爭  
20 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  
21 競爭關係，卻透過系爭微信群組等隱蔽且即時的通訊管道，  
22 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  
23 （即潛在客戶名單）；核心競爭參數：揭露自身已報出或已  
24 成交的價格資訊；競爭行為限制：向競爭事業詢問自己可否  
25 報價或應報價多少，藉此實行報價上的諮詢與協調。以上，  
26 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、  
27 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  
28 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  
29 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  
30 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  
31 件之默契，形成相互約束、共同避免競爭之系統性情事，性

01 質上已屬於約定價格、限制交易對象等核心競爭參數的「核  
02 心卡特爾」行為，對於桃園市預拌混凝土市場之自由競爭機  
03 制造成直接且立即之妨礙，其反競爭效果至為明確。是原告  
04 執前主張要旨1.(4)、2.(1)、(2)各情所認，核屬規避卸責及一  
05 己之歧異見解，皆無足採。

06 3. 是依前述系爭微信群組對話截圖及祥鑫公司陳述人所陳等事  
07 證，已足證明含原告在內之15家公司有以契約、協議以外之  
08 意思聯絡，雖無法律拘束力，但事實上已可導致共同行為之  
09 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  
10 意之處罰構成要件。至有關慶皇、皓勝、康地、慶龍、徐  
11 田、國順等公司陳述人之陳述是否採認，而組成市調小組、  
12 廠區裝設監視器、定期聚會、繳交規費等目的為何、被告3  
13 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  
14 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  
15 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  
16 要件，爰無再予一一論述之必要。是原告執前揭主張要旨1.  
17 (1)、(2)、(3)、(5)、(6)、3.(1)、(2)、4.(1)各情所認，均不足  
18 採。

19 (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  
20 罰構成要件：

21 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  
22 定之同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影響  
23 市場供需功能」，係採取「量的標準」與「質的標準」為綜  
24 合判斷，如聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原  
25 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  
26 涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區等  
27 核心競爭參數之限制者，無論合計市場占有率高低，即可認  
28 為該等聯合行為足以影響市場供需功能。準此，依前開所  
29 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  
30 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  
31 定價格、限制交易對象等核心競爭參數之限制，本質上對市

01 場競爭具有高度危害，是依上述「質的標準」，即可認為足  
02 以影響桃園市預拌混凝土市場供需功能，已無庸再依「量的  
03 標準」論及其等合計市場占有率高低為何，從而，可認原告  
04 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  
05 成要件。是原告執前揭主張要旨2.(1)、(2)所認，亦無可採。  
06 (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  
07 故意，亦有過失：  
08 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  
09 場供需功能之處罰構成要件，認定已如前述。從而，原告自  
10 該當違反公平法第15條第1項：「事業不得為聯合行為。」  
11 之規定，又原告慶隆公司係於85年9月5日核准設立登記，所  
12 營事業包含預拌混凝土之加工及買賣等業務，有經濟部商工  
13 登記公示資料查詢服務之原告慶隆公司基本資料（本院卷1  
14 第11-12頁）在卷可參；原告大園公司係於92年1月23日核准  
15 設立登記，所營事業包含預拌混凝土之製造、除許可業務外  
16 得經營法令非禁止或限制之業務等業務，有經濟部商工登記  
17 公示資料查詢服務之原告大園公司基本資料（本院卷1第9-1  
18 0頁）在卷可參，可認原告均對於此等事業之經營甚久，自  
19 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  
20 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  
21 關心之重要課題，而為此等事業之業者不得為聯合行為，否  
22 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  
23 競爭，對於經濟安定與社會繁榮有不利影響，而原告均經營  
24 此等事業既與以上課題緊密相關，且均經營甚久，經驗豐  
25 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  
26 令規範於進行買賣供應前主動瞭解，而無從諉為不知，則事  
27 業不得為聯合行為，違者將受有行政裁罰之相關規定，本為  
28 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  
29 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  
30 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  
31 上即具有可非難性及可歸責性，且其等縱無故意，然仍堪認

01 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  
02 定，即應推定為原告之故意、過失，且依卷附事證亦難認有  
03 反證可為推翻。

04 (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  
05 聯合行為之禁制規定，命原告各應立即停止違法行為之部  
06 分，應屬合法：

07 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  
08 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  
09 平法第15條第1項規定，在主觀責任條件上縱無故意，亦有  
10 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  
11 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  
12 定，命原告各應立即停止違法行為之部分，應屬合法有據，  
13 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  
14 云，自無可採。

15 (八)被告作成原處分關於裁處原告各600萬元罰鍰金額部分，尚  
16 有違法：

- 17 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  
18 罰鍰，行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違  
19 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  
20 法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法  
21 施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情  
22 狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之  
23 不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法  
24 行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。  
25 五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類  
26 型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配  
27 合調查等態度。」
- 28 2. 查被告作成原處分，其主文第3項處原告各600萬元罰鍰金  
29 額，理由係以：「經審酌被處分人等違法行為之動機及目的  
30 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  
31 需功能影響甚鉅；……；並考量各被處分人配合調查態度等

01 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  
02 交易法第40條第1項前段規定處分如主文。」等語（本院卷1  
03 第52頁），可知原處分關於裁處原告各罰鍰金額600萬元之  
04 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  
05 「配合調查態度」及其他同條所列之考量事項，並沒有附加  
06 任何個案涵攝之理由與證據，縱使依據原處分中之調查過  
07 程、調查所得結果與理由中所述（本院卷1第37-51頁），也  
08 只能知道被告僅有判斷原告否認有聯合行為合意之情形，完  
09 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3  
10 6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  
11 評價含原告在內之15家公司之間之違法行為的差異。是以，  
12 由原處分之記載，不只完全不知道原告受到各600萬元罰鍰  
13 金額之詳細理由，也完全不知道相較於其他13家公司之罰  
14 鍰，原告是否受到過重而違反比例原則之處罰。是被告執前  
15 揭答辯要旨4.(1)所認，並不足採。

- 16 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.  
17 (2)所認：係審酌原告及其他被處分人違法行為之動機及目  
18 的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價格，違法動機惡  
19 性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原告均自107年11月  
20 起參與聯合行為；原告慶隆公司於108、109及110年營業額  
21 約2.65億元、3.41億元及3.85億元，於桃園市預拌混凝土市  
22 場之占有率約1.03%、1.01%及0.92%；原告大園公司於10  
23 8、109及110年營業額約1.50億元、1.75億元及2.94億元，  
24 於桃園市預拌混凝土市場之占有率約0.58%、0.52%及0.7  
25 1%；均未承認參與聚會等行為之目的在協調分配供料案  
26 件；以及其他公平法施行細則第36條規定所列考量因素等  
27 情。然而，從被告前開答辯內容可知，被告仍僅考量原告單  
28 方面所顯現之因素，仍未能說明原告各自所受裁罰金額，與  
29 其他13家公司之受處分人所受裁罰金額之間是否符合比例原  
30 則。

01 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  
02 鍰金額為何，若係以108年至110年此3年度在桃園市預拌混  
03 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  
04 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  
05 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  
06 據，並不能以受處分人規模大小之不同而異其標準，亦即其  
07 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  
08 範圍外之部分，或是非屬預拌混凝土營業額之部分，於計算  
09 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  
10 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  
11 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  
12 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  
13 算式中，若有以受處分人規模大小之不同而採取不同之標  
14 準，即有形成採證及認事用法之恣意，自當構成裁量濫用之  
15 瑕疵違法。準此，於本件中，被告以桃園市預拌混凝土之地  
16 理市場為範圍，而欲採計108年至110年此3年度在此一地理  
17 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  
18 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  
19 為何之依據，則被告計算此一市場占有率之前提及標準，自  
20 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  
21 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  
22 分人規模大小之不同而異其標準，則以被告對於臺泥、國產  
23 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  
24 院另以另案112年度訴字第400號、414號、第401號各為判  
25 決，見本院卷2第249-361頁），既係以該3家公司所提桃園  
26 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  
27 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  
28 乙證5之108年至110年桃園市預拌混凝土營業額資料表），  
29 亦當採取相同標準，惟被告就此並未採取相同標準，僅依其  
30 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  
31 業者」及「臺灣區預拌混凝土工業同業公會之桃園市會員」

01 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  
02 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  
03 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  
04 之部分，則被告所據以計算並認定之18家公司之受處分人10  
05 8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  
06 成，原告慶隆公司於此3年度在桃園市預拌混凝土市場之占  
07 有率各年約1.03%、1.01%及0.92%；原告大園公司於此3  
08 年度在桃園市預拌混凝土市場之占有率各年約0.58%、0.5  
09 2%及0.71%一節，即有採證及認事用法之恣意，嗣據此作  
10 成原處分關於裁處原告各600萬元罰鍰金額部分，自當構成  
11 裁量濫用之瑕疵違法，且未盡合義務性裁量，就此部分即無  
12 可維持，而應予撤銷。是被告執前揭答辯要旨3.、4.各節及  
13 所提3年度營業額計算表所認，皆不足採。

14 (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  
15 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  
16 行為之部分，應屬合法，原告就此部分訴請撤銷，為無理  
17 由，應予駁回；至被告作成原處分關於裁處原告各600萬元  
18 罰鍰金額部分，尚有違法，則原告就此部分訴請撤銷，為有  
19 理由，應予准許。

20 (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  
21 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，而無一一論述之必  
22 要，併予說明。

23 六、結論：原告之訴一部有理由，一部無理由。

24 中 華 民 國 114 年 12 月 11 日

25 審判長法官 許麗華

26 法官 吳坤芳

27 法官 林家賢

28 一、上為正本係照原本作成。

29 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  
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

01 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  
02 繕本）。

03 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，  
04 逕以裁定駁回。

05 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  
06 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
07 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。  
08

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	<ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>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。</li><li>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。</li></ol>
(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	<ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li><li>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。</li><li>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。</li></ol>
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	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 12 月 22 日

03

書記官 張正清