

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

112年度訴字第425號

114年11月20日辯論終結

原告 武雄實業股份有限公司

代表人 李興和（董事長）

原告 良邦建材有限公司

代表人 邱建智（董事）

原告 祥鑫興業股份有限公司

代表人 簡瑞慶（董事長）

共同

訴訟代理人 謝彥安 律師

複代理人 陳盈州 律師

被告 公平交易委員會

代表人 陳志民（代理主任委員）

訴訟代理人 洪進安

蔣慧怡（兼送達代收人）

潘旻蕙

01 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
02 20日公處字第112008號處分書，提起行政訴訟，本院判決如下：

03 主 文

04 原處分關於原告罰鍰部分撤銷。

05 原告其餘之訴駁回。

06 訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

07 事實及理由

08 一、程序事項：

09 本件原告起訴時，被告代表人原為李鎡，於訴訟進行中變更
10 為陳志民，業經其具狀聲明承受訴訟（本院卷2第119頁），
11 核無不合，應予准許。

12 二、事實概要：

13 緣被告因民國108年12月間中國大陸爆發新冠肺炎疫情，造
14 成砂石場廠停工，衝擊我國北部地區進口砂石供應，預拌混
15 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
16 者是否涉及聯合行為，嗣調查後認原告武雄實業股份有限公
17 司（下稱原告武雄公司）、原告良邦建材有限公司（下稱原
18 告良邦公司）、原告祥鑫興業股份有限公司（下稱原告祥鑫
19 公司，與原告武雄公司及原告良邦公司合稱時則稱原告）、
20 與永炬企業股份有限公司（下稱永炬公司）、國普混凝土工
21 業股份有限公司（下稱國普公司）、信一預拌混凝土股份有
22 限公司（下稱信一公司）、新三亞預拌混凝土廠股份有限公
23 司（下稱新三亞公司）、慶隆預拌混凝土股份有限公司（下
24 稱慶隆公司）、大園預拌混凝土股份有限公司（下稱大園公
25 司）、國順預拌混凝土股份有限公司（下稱國順公司）、慶
26 龍預拌混凝土股份有限公司（下稱慶龍公司）、慶皇水泥股
27 份有限公司（下稱慶皇公司）、皓勝工業股份有限公司（下
28 稱皓勝公司）、康地建材有限公司（下稱康地公司）、徐田
29 企業股份有限公司（下稱徐田公司）等15家公司（以下統稱
30 時則稱15家公司），於107年11月起，合意共同分配桃園市
31 預拌混凝土交易對象及避免相互競爭，足以影響桃園市預拌

01 混凝土供需之市場功能，而臺灣水泥股份有限公司（下稱臺
02 泥公司）、國產建材實業股份有限公司（下稱國產公司）及
03 亞東預拌混凝土股份有限公司（下稱亞東公司）等3大廠
04 （下稱3大廠）則約於108年10月間加入上開參與協調分配，
05 故於112年2月20日作成公處字第112008號處分書（下稱原處
06 分），核認以上18家公司均違反公平交易法（下稱公平法）
07 第15條第1項本文聯合行為之禁制規定，及依同法第40條第1
08 項規定，命原告各自原處分送達之次日起，應立即停止違法
09 行為，並分別處原告武雄公司新臺幣（下同）1,000萬元罰
10 鍰、原告良邦公司1,000萬元罰鍰、原告祥鑫公司600萬元罰
11 鍰。原告均不服原處分關於其等各自部分，合併提起本件行
12 政訴訟。

13 三、原告起訴主張及聲明：

14 (一)主張要旨：

15 1. 被告僅以其他被處分人之陳述紀錄，作為認定本件聯合行為
16 之佐證，惟該等陳述紀錄之真實性與合法性，均存有重大爭
17 議，難以逕採，被告應當負舉證責任：

18 (1)依最高行政法院105年度裁字第1524號裁定意旨，被告引
19 用之證人證詞，需嚴格證明被處分人真有參與聯合行為，
20 否則尚不足以證明廠商有聯合行為之合意。被告雖主張原
21 告與其他同業有互動與討論，然並無具體共識或約定其他
22 出料規範，難以認定有「合意」及「同步實施」之事實，
23 尚不足認屬聯合行為。

24 (2)依證人陳○○（按：指監視器之安裝廠商展通通信工程有
25 限公司〈下稱展通公司〉負責人，下稱陳員）於本院114
26 年3月25日準備程序之證詞，可見被告所提出107年及108
27 年間，與監視器實際安裝為109年，二者相差近2年，明顯
28 無關聯性，故被告稱原告存在利用監視器互相監督出料數
29 量，實屬無據。

30 (3)依證人呂○○（按：指代理慶皇公司到會陳述之陳述人，
31 下稱呂員）於本院114年5月13日準備程序之證詞，可知被

告對呂員進行調查時，用誘導式方式引導回答，呂員對其陳述紀錄所言，仍有多處否認，不應率爾推斷呂員於調查時之陳述完全與事實相符，且呂員於被告處並未具結作證，故應以呂員至本院開庭時有當庭具結所為之證詞為準。又公平法所規範之聯合行為，其法律概念及構成要件涉及專業且複雜，一般民眾難以準確理解其內涵與法律效果。呂員於庭訊中亦明確表示，對於「聯合行為」一詞之意義並不瞭解，甚至無從區分，豈可能會如陳述紀錄所記載侃侃而談聯合行為，足見其陳述紀錄所記載完全非真實情況，更遑論意識到其自身言行可能為法律所禁止之範疇。是以，被告未先釐清並釋明相關法律概念，卻逕以誘導式問答要求呂員確認所謂「聯合行為」之事實，顯然違反程序原則，所取得之答案，自難認係呂員真實意思表示，亦難具證據上之可信性。

(4)依證人王○○（按：指代理慶隆公司到會陳述之陳述人，下稱王員）於本院114年5月13日準備程序之證詞，可見王員於陳述紀錄所述多數內容僅屬「聽聞」，係由公司內部其他人員參與會議後回報所得，並非親身參與或直接經歷。何況王員早於109年4月14日即已辭去桃園市預拌混凝土商業同業公會（下稱桃市公會）第一屆理事長職務，對於109年以後之事實並無實際接觸與觀察，其所涉資訊來源顯然不足。王員亦表示對於「聯合行為」一詞之法律意涵並無清楚認知，其所理解之內容，多係來自報章媒體與片段印象，並非基於法律專業知識或實務經驗，對於調查內容之理解與回應，自難具備法定陳述所應有之正確性。

(5)被告於調查時所作之陳述紀錄，顯係以預繕打備置及套用例稿般之相關回答內容，之後再依據各別人等少部分不一致陳述部分予以作局部增減或刪改，而非採取一問一答之自然始末連貫陳述方式進行，則此等筆錄製作模式顯有未循正當行政調查程序之重大瑕疵疑義，此業經本院112年度訴字第400號判決肯認之，亦不當具備證據能力。被告

01 至今仍稱陳述紀錄均經陳述人閱覽並簽名，惟依證人呂
02 員、王員、陳員之庭訊證詞，實際上被告調查過程係由被
03 告預先撰擬內容，再用高度引誘陳述人之方式使其作出回
04 答。陳述人陳述結束後，往往未能逐一逐項核對內容，更
05 無從確認是否完全符合其真實陳述。

06 2. 原告無聯合行為之合意：

07 (1)原告雖有調整價格之行為，惟因原處分記載期間，為新冠
08 病毒肆虐全球期間，全球原物料上漲，原告有可能為因應
09 原物料上漲，造成之成本增加，進而調整價格，且原告調
10 整價格幅度，皆為微幅調整，並不能做為有聯合行為之合
11 意。

12 (2)被告雖有拍攝109年9月8日、109年9月29日及109年10月20
13 日之3日的桃市公會聚會人員進出之情，惟並未具體舉證
14 上開3次聚會原告在會場內皆為聯合行為之行為，可能僅
15 是正常商會聚會，甚而其中原告祥鑫公司，亦並未必就每
16 次聚會皆有參與，故應認此部分不能做為原告有無聯合行
17 為之證據。

18 (3)原告雖曾加入微信群組（按：指「混凝土技術研討會」微
19 信群組，下稱系爭微信群組），但該群組僅作為會議通
20 知、工地排程及一般市場情況之溝通工具，並非價格協調
21 平臺。原告之實際報價，均係依據自身成本結構與個別業
22 主洽商結果決定，從未受群組訊息影響。被告所提出之系
23 爭微信群組對話紀錄係片段截圖，既欠缺完整脈絡，且多
24 為業務人員交流，難以據此推論存在聯合行為之合意：

25 ①原告良邦公司並無在群組主動揭露或協調報價金額之行
26 為，如偶有他業者於群組發表案場訊息或自述報價，原
27 告良邦公司未予回應、未參與協調，且公司最終報價均
28 依內部成本與客戶個別談判決定，與群組內容無涉。

29 ②原告祥鑫公司雖有於群組公開報價，公開報價之原因，
30 係向同業做接觸相關案件之心得分享，提供大概業主希

01 望的報價為何，供同業討論，並無意參與聯合行為，且
02 公開報價之案場皆未成交。

03 ③原告武雄公司加入群組目的係為與同業交流及告知同業
04 不良案場資訊，且被告於調查時所提出之對話紀錄截
05 圖，並無完整前後之對話，並無法據以得知原告武雄公
06 司有於群組中交換敏感資訊之事實，且亦無法證明原告
07 武雄公司有聯合行為之合意。況且原告武雄公司於109
08 年即已退出該群組。

09 ④綜上，系爭微信群組相關對話充其量僅能反映業界正常
10 之業務往來，與聯合行為全無關聯。被告僅憑零碎片
11 段，遽以裁罰，顯屬欠缺正當性，自難成立。況且，系
12 爭微信群組對話內容均無任何涉及109年7月7日、同年9
13 月8日、同年9月29日、同年10月20日等4次聚會之相關
14 聯繫、討論或協調內容，則此一證據無論係單獨或與其
15 他事證綜合以觀，均難認得據為證明原告有該當公平法
16 第14條所稱聯合行為合意之證據。

17 (4)觀諸被告所提出之陳述紀錄，均未提及任何關於原告等3
18 家公司曾有要求其他公司配合提高預拌混凝土供料報價之
19 陳述，無論係單獨或與其他事證綜合以觀，自難認得據為
20 證明原告就此有該當公平法第14條所稱聯合行為之合意之
21 證據。被告並未具體舉證原告有聯合行為之合意，其所作
22 成原處分率認原告有就相關案場為聯合行為之討論及協
23 調，均無可採。

24 3. 原告之市場占有率低，憑其之力不足影響市場：

25 被告於原處分中稱「18家被處分人107年至110年於桃園市預
26 拌混凝土市場之占有率各年合計為4成，所生之限制競爭之
27 效果，顯足以影響桃園市預拌混凝土市場競爭」。惟被告忽
28 略仍有6成之市場占有率非屬原告及其他本件被處分人，顯
29 見被告並未全盤衡量整體市場狀況，原告並無可能影響市場
30 供貨情況。況原告祥鑫公司主要客戶為散戶，原告良邦公司
31 市場占有率達7%至8%，原告武雄公司不清楚其市場占有

01 率，而被告於不清楚詳細市場占有率之情況下，據以計算所
02 有本件被處分人之市場占有率為4成，顯有違誤。實際上，
03 原告之市場占有率低，並未具有影響市場之影響力，被告認
04 原告顯足以影響桃園市預拌混凝土市場競爭，顯不足採。

05 4. 原告之行為並無足以影響市場供需功能：

06 原告從未與他人間有任何聯合行為之合意，亦無任何可資證
07 明存在「鞏固」或「監督」機制之行為。被告並未舉證證明
08 原告有任何「質」的要素足以構成聯合行為，既無合意、無
09 共同行動，更無市場控制機制，自難謂已符合聯合行為之構
10 成要件，遑論產生「足以影響市場競爭」之效果。退步言，
11 縱認原告於「質」的要素尚有符合聯合行為之構成要件，然
12 而，原告於「量」的要素，因市占率低，市場力量不足以操
13 控市場，顯見原告並無同時符合「質」的要素及「量」的要
14 素，故原告之行為並不足以影響市場供需功能。

15 5. 107及108年間，各廠商並尚未安裝監視器設備，故該監視器
16 與本案所涉之期間及行為，與原處分主文記載顯不相符：

17 於107年及108年間，各廠商尚未安裝監視器設備，以該監視
18 器所涉情節與本案涉及期間及行為，時間上即已顯著不符，
19 自難作為本案認定「聯合作為」之佐證依據。再者，證人陳
20 員亦證明，監視器之實際安裝係於109年9月方始進行，時間
21 上與原處分認定之事實顯有出入，且監視器之裝設位置、訊
22 號傳輸範圍，均無法如被告所稱用以監控出貨數量。此一事
23 實足資證明原告並無透過監視器進行鞏固聯合行為之可能，
24 僅有安裝監視器之行為與陳述紀錄之模糊片斷，即遽認原告
25 有聯合行為之合意，自嫌速斷。

26 (二)聲明：原處分關於原告部分撤銷。

27 四、被告答辯及聲明：

28 (一)答辯意旨：

29 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
30 象及避免相互競爭，足以影響市場供需功能，違反公平法第
31 15條禁止聯合行為之規定：

01 (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
02 件並避免相互競爭，足以影響桃園市預拌混凝土市場之供
03 需功能，構成公平法第14條第1項規範之聯合行為。被告
04 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
05 規定，令渠等應停止前開違法行為，並分處50萬元至5,00
06 0萬元不等之罰鍰，並無違誤。

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

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

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

01 及查核結果回報，聚會時間、地點及討論事項之通知
02 等。

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

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

16 ⑤裝設監視攝影機監控出貨情形：109年11月起，15家公
17 司除皓勝公司外之14家公司之被處分人均陸續於預拌廠
18 安裝監視攝影機，並將攝影影像傳送至桃市公會，以監
19 控各被處分人預拌混凝土之出貨情形，防止短報出貨數
20 量。

21 ⑥3大廠亦參與協調分配：3大廠約於108年10月起加入前
22 述協調分配之聯合行為。運作方式為3大廠如有欲承攬
23 之供料案件，會於聚會協調當日之上午先至桃市公會提
24 報協商該目標個案，以及希望其他業者配合之單價，下
25 午再與15家公司之被處分人進行協調。3大廠於聚會時
26 會表達某些桃園市案場為渠等之既有客戶或已簽約，希
27 望15家公司之被處分人能夠支持（如配合提高報價）。
28 會展案（按：指桃園會展中心工程案）及機場案（按：
29 指臺灣桃園國際機場第三航站區主體航廈土建工程）均
30 為3大廠曾與15家公司之被處分人進行聚會協調之供料
31 案件。

01 2. 原處分認定原告及其他被處分人合意共同分配桃園市預拌混
02 凝土供料案件並避免相互競爭，違反公平法第15條第1項禁
03 止聯合行為之規定，確無違誤：

04 (1)根據代理原告到會陳述之陳述人之陳述內容，可知：①15
05 家公司確有定期聚會情形，聚會時間原則上為每週二，聚
06 會地點為桃市公會會址；原告均有參與聚會，參與人員分
07 別為原告祥鑫公司總經理李○○（姓名詳卷，下稱李
08 員）、原告良邦公司執行長蕭○○（姓名詳卷，下稱蕭
09 員）及原告武雄公司總經理徐○○（姓名詳卷，下稱徐
10 員）。聚會協調過程為慶皇公司副總當場鍵入電腦檔案並
11 以投影片展示，以供與會業者瀏覽。②原告均有加入系爭
12 微信群組並參與討論，加入人員分別為原告祥鑫公司李
13 員、原告良邦公司蕭員及原告武雄公司徐員，群組內有提
14 到聚會細節、個別案場之報價及市調小組查核產銷資料情
15 形等。③原告祥鑫公司有繳交每立方公尺1元之規費，嗣
16 後慶皇公司負責人呂員曾提議將規費調整為每立方公尺30
17 元，但因同業未達成共識而未執行。④原告均有參加市調
18 小組，原告良邦公司之查核代表為蕭員，原告武雄公司之
19 查核代表為徐員，原告祥鑫公司未派員擔任查核代表，但
20 曾被永炬公司及原告武雄公司查核產銷資料，原告武雄公
21 司曾查核大園、慶隆、永炬、國普及國順等公司，查核所
22 得之資料會交給桃市公會總幹事彙整處理，以供每週二聚
23 會時各與會業者確認是否有誤。⑤原告均有裝設監視攝影
24 機，其安裝廠商展通公司係由原告良邦公司蕭員所介紹，
25 攝影影像會傳送至桃市公會，於該公會處可看到全部同業
26 之攝影影像。

27 (2)本案調查期間，被告曾於109年9月8日、9月29日及10月20
28 日（均為週二）3度前往桃市公會會址外進行現場調查，
29 並發現前開日期確有本案18家被處分人之人員多人進出公
30 會之情形，原告祥鑫公司李員、原告良邦公司蕭員及原告
31 武雄公司徐員亦曾出席聚會。

01 (3)15家公司之被處分人組成系爭微信群組，並於群組內交換
02 相關交易資訊，對話內容包括個別供料案件之案場名稱、
03 報價、同業互相詢價及取得該案件之意願，市調小組之查
04 核行程及查核結果回報，聚會時間、地點及討論事項之通
05 知等：

06 ①108年5月15日，原告祥鑫公司在群組內表示對於上溢營
07 造之2個楊梅工地已談定以210—2100之規格及價格進行
08 報價，請同業支持。

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

13 ③108年9月11日，原告祥鑫公司在群組內表示對於埔心工
14 地將以245—2350之規格及價格進行報價，並獲慶隆公
15 司及原告良邦公司發言相挺。

16 ④108年9月16日，新三亞公司及原告良邦公司在群組內傳
17 送市調小組查核表，要求參與查核之人員與被查核同業
18 準時配合，並獲永炬公司、慶皇公司及原告武雄公司回
19 覆表示同意。

20 ⑤108年10月28日，信一公司在群組內詢問營造業者「正
21 益」於○○路0段00號旁之供料案件應如何辦理，並獲
22 慶隆公司回覆前開案件由其承作，請信一公司「高抬貴
23 手」。

24 (4)被告於本案調查期間，曾向監視攝影機之安裝廠商展通公
25 司進行調查，展通公司負責人陳員表示，15家公司除皓勝
26 公司外之14家公司之被處分人確實自109年底起陸續委請
27 該公司安裝監視攝影機，安裝位置包括預拌廠大門出入
28 口、過磅處及出料口，監視攝影之影像會傳送至桃市公
29 會，可於該處即時監看。

30 (5)綜上，有關原告及其他被處分人透過聚會協調分配桃園市
31 供料案件一節，有本案其他被處分人之陳述人之陳述紀

錄、被告現場調查拍攝照片、系爭微信群組對話內容及監視器安裝廠商之陳述內容等事證可稽，前開事證呈現之內容亦屬吻合，又原告亦不否認確實有加入系爭微信群組交換相關交易資訊、組成市調小組相互查核生產數量及安裝監視攝影機等情，則原處分認定原告及其他被處分人合意共同分配桃園市預拌混凝土供料案件並避免相互競爭，違反公平法第15條第1項禁止聯合行為之規定，確無違誤。

3. 原告及其他被處分人之合計市場占有率約為桃園市預拌混凝土市場之4成，本案聯合行為確足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需功能：

(1)按公平法施行細則第4條第1項、第2項規定，明定市場占有率之計算方式及計算所需資料之來源。又依經濟學理，市場占有率是指各廠商銷售額占整個產業銷售額的比例。銷售額的大小一般用來衡量廠商絕對規模的大小，而市場占有率則用來衡量相對規模的大小及廠商的獨占力。本案所涉乃合意共同分配桃園市預拌混凝土交易對象及避免相互競爭之行為，故以「桃園市預拌混凝土市場」作為判斷是否足以影響市場供需功能之基準，故原處分乃以桃園市預拌混凝土之總營業額為分母、各被處分人之營業額為分子，計算被處分人於桃園市預拌混凝土市場之市場占有率，並據以審酌本案聯合行為是否足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需功能。

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

01 (3)本案被處分人市場占有率之計算式如下：

02 市場占有率＝【被處分人之營業額/桃園市預拌混凝土之
03 營業總額(A+B+C)】×100%
04

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〈下稱臺灣區公會〉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	

05 依前述市場占有率計算式之計算結果，108年、109年及1
06 依前述市場占有率計算式之計算結果，108年、109年及11
07 0年本案18家被處分人於桃園市預拌混凝土市場之合計市
08 場占有率分別為47.02%、45.31%及39.19%，具相當之
09 市場力量，本案聯合行為確足以影響桃園市預拌混凝土市
10 場供需功能。

11 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：

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

22 (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
23 相互約束事業活動，對市場交易秩序之危害至鉅，本質上

01 具有高度之可非難性；並審酌原告及其他被處分人違法行
02 為之動機及目的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價
03 格，違法動機惡性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原
04 告自107年11月起參與聯合行為；原告武雄公司於108、10
05 9及110年營業額約3.1億元、7.2億元及8.8億元，於桃園
06 市預拌混凝土市場之占有率約1.23%、2.14%及2.12%；
07 原告良邦公司於108、109及110年營業額約7.9億元、9.3
08 億元及9.4億元，於桃園市預拌混凝土市場之占有率約3.0
09 8%、2.75%及2.26%；原告祥鑫公司於108、109及110年
10 營業額約2.4億元、3.1億元及3.5億元，於桃園市預拌混
11 凝土市場之占有率約0.93%、0.93%及0.83%；原告武雄
12 公司及原告祥鑫公司過往曾因參與桃園地區預拌混凝土聯
13 合行為而遭被告另案處分在案；原告良邦公司及原告武雄
14 公司均未承認參與聚會等行為之目的在協調分配供料案
15 件，原告祥鑫公司則部分承認；以及其他公平交易法施行
16 細則第36條規定所列考量因素後，令渠等各應自處分書送
17 達之次日起立即停止本案違法行為，並分處原告武雄公司
18 1,000萬元、原告良邦公司1,000萬元及原告祥鑫公司600
19 萬元之罰鍰，確屬合法且妥適。

20 5. 本案聯合行為之主要內容係限制及分配預拌混凝土之交易對
21 象，參與事業之合計市場占有率亦達4成，確足以影響市場
22 供需功能：

23 (1)原告與其他預拌混凝土業者透過聚會、系爭微信群組等方
24 式合意共同分配客戶並約定互不競爭，造成彼此不以更低
25 之價格爭取供料案件，係屬對交易對象所為之限制競爭行
26 為，結果將致交易相對人無法藉由預拌混凝土業者間之競
27 爭取得更有利之價格，乃係對市場競爭妨礙較嚴重之限制
28 競爭行為，依「質的標準」，核屬限制核心競爭參數之惡
29 性卡特爾，應認本案聯合行為對於市場競爭具有高度危害
30 性，顯足以影響市場供需功能；又被告經進一步依相關市
31 場調查資料，計算原告與其他被處分人於108年、109年及

110年於桃園市預拌混凝土市場之合計市場占有率分別為47.02%、45.31%及39.19%，具相當之市場力，並明顯高於被告105年3月1日公法字第10515600941號解釋令（下稱系爭函釋）所提出之10%之標準，依「量的標準」，應認本案聯合行為參與事業所為之限制競爭行為，足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需功能。是原告與其他涉案事業間合意共同分配桃園市預拌混凝土交易對象及避免相互競爭，係對於核心競爭參數即交易對象所為之限制，本質上對市場競爭具有高度危害性，顯足以影響市場供需功能。況經計算，本案聯合行為之參與事業於桃園市預拌混凝土市場之占有率已達4成，被告對於聯合行為是否足以影響市場供需功能，係兼採「量的標準」與「質的標準」之判斷基準。而本案無論依「量的標準」（合計市場占有率約4成）或「質的標準」（聯合行為之主要內容在限制交易對象），均得認定足以影響市場供需功能。

(2)原告雖稱未全數取得供料案件表上所列之案件，惟公平法第14條第1項所稱「足以影響市場供需功能」，僅需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險性即已足，至於原告實際上是否因前開協調分配而取得供料案件或共取得幾件案件，則屬聯合行為之嗣後執行問題，與聯合行為之成立與否尚屬無涉，原告所稱尚不足以動搖本案聯合行為足以影響市場供需功能之認定。

(3)原告又稱渠等於桃園市預拌混凝土市場之個別市場占有率均不高，不足以影響市場供需功能等語。惟依本院104年度訴字第1944號判決見解，用以判斷聯合行為是否足以影響市場供需功能之市場占有率，乃聯合行為所有參與者在相關市場之總和市場占有率，而非個別參與者之市場占有率。原告所稱尚非可採。

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

01 (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
02 之調查緣由，並給予渠等陳述意見之機會，悉依行政程序
03 法第102條規定，函請原告及其他被處分人提出相關資
04 料，並請渠等赴被告處陳述意見並作成陳述紀錄。又為杜
05 爭議，前開陳述紀錄於製作完成時，被告均提供原告及其
06 他被處分人委任之陳述人閱覽、檢視內容，並告知得為
07 增、刪或修正，經陳述人確認紀錄內容正確無誤後，始由
08 陳述人簽名在案。此觀代理原告及其他被處分人之陳述
09 人之陳述紀錄多有手寫塗改情形，並經陳述人於塗改處簽
10 名及註明修正字數，陳述紀錄最末頁更有「以上紀錄計○
11 頁，係陳述人本於自由意思之陳述，經交陳述人閱覽（向
12 陳述人朗讀），並予增、刪及變更確認無訛，始交陳述人
13 簽蓋（向陳述人簽捺）於後」之記載與陳述人之簽名，可
14 資佐證。

15 (2)慶皇公司呂員及慶龍公司王員於本案調查期間之陳述紀錄
16 均經渠等閱覽、確認內容後簽名在案，陳述紀錄所載內容
17 自足採信。呂員及王員於本院114年5月13日準備程序中，
18 均承認原處分卷內所附慶皇公司及慶龍公司之陳述紀錄係
19 被告於渠等陳述意見時當場製作，且於陳述紀錄製作完
20 成、尚未簽名前，被告曾先將紀錄內容提供渠等閱覽、並
21 請渠等確認有無問題，陳述紀錄末頁之「陳述人簽名欄
22 位」亦係渠等親自簽名。王員並表示陳述紀錄中各被處分
23 人參與協調聚會之人員姓名，與會展案及機場案之名稱等
24 細節，均為王員所述，陳述紀錄之手寫塗改部分亦係王員
25 檢視紀錄時發現內容有誤，故要求被告修正內容並蓋印王
26 員之印章作為確認。足見前開陳述紀錄所載內容與呂員及
27 王員之實際陳述內容確屬相符，被告援引作為認定本案聯
28 合行為之佐證，自無不當。

29 (3)雖呂員於本院準備程序中另稱，陳述紀錄所載內容多非其
30 當日口述內容，並稱：陳述意見製作完成時，呂員將其交
31 給當日陪同前往之姪子閱覽，因其姪子表示內容無問題，

01 故呂員簽名，但其姪子實際上沒看內容等語，惟呂員既不
02 否認陳述紀錄製作完成時，其或其姪子曾閱覽並確認內容
03 無誤後始簽名之事實，則其前開陳詞尚不足以動搖陳述紀
04 錄之可信性。又慶皇公司設立迄今已20餘年、年營業額達
05 數億元，呂員為慶皇公司負責人，其姪子亦為慶皇公司副
06 總，且其姪子本身即代表慶皇公司參與系爭微信群組及市
07 調小組，公司業務運作及社會經驗均相當充足，依一般常
08 理，渠等面對政府機關之調查行為時理應謹慎應對，斷無
09 可能在未經仔細檢視陳述紀錄內容之情形下即輕率簽名。
10 況且，呂員倘對於陳述紀錄之製作過程有所疑問、甚或認
11 為被告人員涉有不當取供等情，呂員嗣後亦得向被告反映
12 或另提出資料補充或更正之，惟呂員實際上亦未採取相關
13 作為或行動，足見陳述紀錄之記載確與呂員所述內容相
14 符，呂員於本院準備程序所言，乃事後避重就輕之詞，核
15 無可採。

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

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

01 (1)依財團法人臺灣營建研究院（下稱營建研究院）於訴訟期
02 間提出之資料，桃市公會於109年1月至12月間共委託該研
03 究院辦理4次課程，授課日期分別為109年2月15日、2月22
04 日、3月7日及3月14日（均為週六）；3月14日之授課地點
05 為該院院址，其他3次之授課地點則不明；出席業者包括
06 本案18家公司之被處分人中之11家公司及訴外人偉盛工業
07 股份有限公司，至於亞東、國產、信一、國順、慶龍、慶
08 皇及徐田等7家公司則未參與課程；出席人員之職稱多為
09 品管、工程師及操作員。另一方面，依原告及其他被處分
10 人於本案調查期間之陳述內容，各被處分人參與聚會之人
11 員倘將前開名單與營建研究院提供之學員名單進行比對，
12 可發現「參與本案聯合行為聚會協調之人員」與「出席營
13 建研究院授課之人員」截然不同，僅1人重疊。

14 (2)營建研究院之授課與本案聯合行為事實所涉之時間、地
15 點、出席業者及出席人員全然不同，且原告及其他被處分
16 人之人員曾於109年9月8日、9月29日及10月20日進出桃市
17 公會，惟該3日並無營建研究院之授課資料，足證營建研
18 究院之授課與本案聯合行為事實全然無關。原告辯稱渠等
19 聚會之目的在參與營建研究院之授課等語，顯非事實，全
20 無可採。

21 8. 原告又稱原告及其他被處分人組成市調小組相互查核生產數
22 量，係配合經濟部之產業調查，純屬混淆視聽之詞：

23 參照臺灣區公會函文「應經濟部工業局要求，請各會員配合
24 各縣市理監事自108年7月起，於每月5日前將該區上月份生
25 產數量概估及平均單價送公會彙整。」又桃市公會實際向臺
26 灣區公會提報者，亦僅係桃園市業者於各月份之合計生產數
27 量及平均售價；另原告良邦公司於本案調查期間陳述意見時
28 亦表示，業者向臺灣區公會提報者並非每一筆之單價或數
29 量，而係平均或大概之數據。足見即使基於配合產業調查之
30 需求，臺灣區公會亦僅要求各縣市混凝土公會提報該地區之
31 當月產量概數及平均單價，桃市公會之實際提報內容亦僅止

於此，均未涉及個別業者之生產量、銷售量或銷售價等細節性資訊。原告及其他被處分人既同屬桃園市預拌混凝土市場之競爭對手，而預拌混凝土之生產量、銷售量及銷售價等又屬業者之重要營運資訊，倘僅為配合經濟部及公會之要求，各業者大可自行向公會提報自身之產銷資料，何必組成市調小組互相進行查核，甚至容忍競爭對手進入自身廠區查核實際之產銷狀況？原告所稱顯然不符常理，洵不足採。

9. 原告又稱安裝監視攝影機之時間與本案聯合行為持續期間不符，且裝載預拌混凝土之車輛為密閉式，即使安裝監視攝影機亦無法掌握出貨數量，與聯合行為無涉。惟：

依原處分之認定，原告及其他被處分人係自107年11月起合意共同分配桃園市預拌混凝土交易對象及避免相互競爭，迄110年初仍在持續中；而參照其他被處分人及展通公司負責人之陳述內容，展通公司為渠等安裝監視攝影機之時間約為109年11月（展通公司負責人於114年3月25日準備程序則表示安裝時間約為109年年中），亦在聯合行為持續期間內；又因裝載預拌混凝土之車輛多為固定規格，且業者基於運送成本考量，有將車輛滿載後始出車之傾向，故透過攝影所獲之出車數，尚非不能大致推估預拌混凝土之出貨數量；況且，前開安裝監視攝影機之作法不但為含原告在內之14家公司一律採行，所拍攝之影像亦均傳送至桃市公會，顯見渠等安裝監視攝影機之用意，在使各業者得於雲端監控彼此之實際出貨情形，除可藉以監督同業是否確實依照聯合行為之合意內容實施外，並對參與聯合行為者形成心理壓迫，防止叛逃。故前述安設監視攝影機之作法確屬本案聯合行為監督及鞏固機制之一環，原告所稱容無可採。

10. 綜上，原告及其他被處分人於107年11月起合意共同分配桃園市預拌混凝土交易對象及避免相互競爭，足以影響桃園市預拌混凝土市場之供需功能，確違反公平法第15條第1項本文關於聯合行為之禁止規定，原處分並無違誤，原告之訴為無理由。

01 (二)聲明：原告之訴駁回。

02 五、本院之判斷：

03 (一)前提事實：

04 前揭事實概要欄之事實，有原告武雄公司基本資料（本院卷
05 1第13-14頁）、原告良邦公司基本資料（本院卷1第11-12
06 頁）、原告祥鑫公司基本資料（本院卷1第9-10頁）及原處
07 分（本院卷1第119-139頁）在卷可稽，堪可認定。

08 (二)應適用之法令及說明：

09 1. 按公平法第14條規定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指
10 具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式
11 之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、
12 設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行
13 為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。
14 （第2項）前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之
15 意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為
16 者。（第3項）聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服
17 務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依
18 據之因素推定之。」第15條第1項規定：「事業不得為聯合
19 行為。」第40條第1項規定：「主管機關對於違反第9條、第
20 15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停止、改正其
21 行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5,000
22 萬元以下罰鍰；……。」可知，在同一產銷階段之有競爭關
23 係事業間，如以合意共同決定商品或服務價格、或限制數
24 量、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為，足
25 以影響市場供需功能者，即違反公平法聯合行為之禁制規
26 定。而事業有無聯合行為之「合意」，係採實質認定之方
27 式，除契約、協議外，尚包括因意思聯絡而事實上足以導致
28 一致性行為（或稱暗默勾結行為）之「其他方式之合意」，
29 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
30 意」，明文揭示契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律
31 拘束力，事實上可導致共同行為者均屬之，即足明瞭。是

以，倘兩個或兩個以上之事業，在明知且有意識之情況下，透過各種訊息互通或聯繫方式交換與競爭有關之成本、生產、行銷、服務等敏感之市場資訊，而得充足掌握競爭者經營上重要資訊，而有限制競爭之相互約束事業活動之行為，即屬公平法禁止之聯合行為，尚非僅限於廠商對產品價格有合意一定價格、數量、比例始構成聯合行為。至於事業之聯合行為是否足以影響市場功能，係以事業合意之共同行為，客觀上會發生影響市場功能之限制競爭效果之危險者，即屬之，不以實際上發生限制競爭效果為必要，亦與事業是否因此獲得實際利益無涉。

2. 關於「足以影響市場功能」此要件之判斷，外國立法例或競爭法理論容有不同，惟於具體個案之認定，不外乎採取市場占有率之「量的標準」，以及限制競爭手段對競爭秩序妨礙程度之「質的標準」，亦即，倘參與聯合行為事業之市場占有率在一定比例以下者，原則上推定該聯合行為應不致足以影響市場功能（此即「量的標準」或稱「微量原則」）；惟若聯合行為內容涉及約定價格，區分市場、減少產能、限制交易對象或聯合漲價等「核心卡特爾」(hard-core cartel)，因該等行為本質上對市場競爭具有高度危害性，則不論市場占有率如何，即可視為足以影響市場功能（此即「質的標準」）。而因社會及經濟之變化演進，各式經濟活動及事業間合作態樣亦隨之日新月異，勢難針對各類行為態樣一一規範，故公平法第14條規定，同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影響市場供需功能」，立法者係將此一不確定法律概念之規範，交由被告依該違法聯合行為之時空背景、市場情況、產業特性及個案實際情形等而為解釋適用。依此，被告行使法律賦予之職權，經綜合參酌現今社經環境、多年執行公平法之經驗及國外相關見解，就事業之聯合行為是否「足以影響市場供需功能」，兼採「量的標準」與「質的標準」之判斷標準，倘參與聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原則上推定其不足以影響市場供需功

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

15 (三)本件界定之產品市場及地理市場：

16 預拌混凝土係由砂石、水泥及水配合而成之簡單加工品，從
17 攪和、初凝到澆置時間短暫，倘凝固後即不能使用，復參以
18 內政部所訂定「結構混凝土施工規範」及經濟部水利署所訂
19 定「經濟部水利署施工規範」等規範中就混凝土之輸送，均
20 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
21 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
22 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
23 在90分鐘內之規定，顯見預拌混凝土具有不能重複使用、無
24 法庫存及運距受限之產品特性。是以，預拌混凝土地理市場
25 之劃定上，即屬區域性市場，且生產預拌混凝土之機器與設
26 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
27 者隨著產量之增加，平均固定成本隨之遞減，而有規模經
28 濟，又基於預拌混凝土之商品特性，該等業者不會保有太多
29 存貨，其存貨比率低，故單位成本自然下降，益發強化該產
30 業規模經濟之效果，使其不論在任何產量之下，平均成本遠
31 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

01 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
02 術單純，產品同質性高，業者間之產品具有高度替代性，故
03 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
04 緊密影響，即決策前須先評估其他業者會如何反應，是否影
05 響其預期獲利。同理，其他業者作出反應時，也須考量除己
06 身以外業者間的反應為何，業者間極容易進行勾結，形成壟
07 斷之局面。衡諸通常聯合行為組成之因素，除業者數量外，
08 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
09 小，業者間越容易協商，同時因為容易偵測出聯合行為之背
10 叛者，也越容易鞏固其聯合行為。而地區性的產業或市場，
11 由於市場的地理範圍小，業者擁有較大的市場占有率，易於
12 操縱市場價格，從事聯合行為，此乃因預拌混凝土市場結構
13 及產品之特性使然。綜合前述，可認被告將本件之產品市場
14 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
15 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
16 （詳後述）也以桃園市預拌混凝土供料案件為據，故將本件
17 之地理市場界定為桃園市，核屬有據，合先敘明。

18 (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
19 件：

20 1. 原告有加入桃市公會，而原告武雄公司徐員、原告良邦公司
21 蕭員、原告祥鑫公司李員亦均有加入含原告在內由15家公司
22 相關人員組成之系爭微信群組一情，業據代理原告武雄公司
23 到會陳述之徐員、代理原告良邦公司到會陳述之蕭員、代理
24 原告祥鑫公司到會陳述之李員分別陳述明確，有其3人之陳
25 述紀錄（原處分甲20-1卷第56-58、297-302、395-396頁）
26 在卷可參，並有系爭微信群組對話截圖（原處分甲19卷第10
27 9-183頁）在卷可憑，是此情堪可認定。復觀之並摘要系爭
28 微信群組對話截圖內容如下（原處分甲19卷第109-183
29 頁）：

30 (1)108年5月7日，信一公司人員在該群組內表示，永成科技
31 工地之位址，每M3通知5月10日起調250元，請各位先進配

合協助。

(2)108年5月15日，原告祥鑫公司李員在該群組內表示，上溢營造，楊梅有2個小工地已談定210__2100，請各同業支持，慶隆公司人員即回應OK。

(3)108年5月21日及22日，原告祥鑫公司李員在該群組內表示，龍星活動中心，2000米，展鴻clsm950，良邦公司人員嗣後表示因原告祥鑫公司蕭員不來開會，展鴻前2星期其已簽好clsm1000元，拜託。

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

(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水質改善工程之主辦廠商為哪家，並陳稱其公司報價係140約200米，280約1500米，嗣有人員回稱康地已簽約，信一公司人員再詢問280報2300可否，嗣有人員回應可以、謝謝，信一公司人員再回應馬上辦理。

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

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

01 (8)108年10月23日，永炬公司人員在群組內表示，麻煩各位
02 同業若有收到潤弘工程，中壢1號宅的詢價電話及報價
03 單，請先知會慶隆公司、原告良邦公司、永炬公司後，再
04 來進行，慶皇公司人員即以貼圖回應表示OK，慶隆公司人
05 員亦回應表示麻煩各位了。

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

10 (10)108年11月22日，原告良邦公司蕭員在群組內表示，下星
11 期二討論一下，砂石確定1米50元左右飛灰給漲，量用分
12 配的，爐石、水泥皆會微上漲，請先進同業先了解一下，
13 伊預估每米100元。永炬公司人員即回應表示其支持，慶
14 皇公司人員亦回應表示支持反應成本。

15 (11)109年1月13日，永炬公司人員在群組內表示，嘉歲約今天
16 下午4點議價，請其他同業趕快聯絡，我們單價不動。

17 2. 依前述系爭微信群組對話內容，並佐以原告祥鑫公司李員到
18 會後就被告所提示系爭微信群組對話截圖後，業已陳明：微
19 信通信群組祥鑫公司的代表是伊本人，伊也有參與討論，群
20 組內有提到相關案場細節、個別案場的報價；伊發言中，就
21 上溢營造、宜宸建設及展鴻等案，伊公司最後都沒有成交，
22 但八德東勇街的案件確實是伊公司供料。另因伊公司預拌車
23 司機向伊反映志廣路有工地報價1,950元，而志廣路靠近慶
24 隆公司，所以伊就問慶隆公司人員是否該公司報價1,950
25 元，慶隆公司朱員為了自清，就回應該公司都是2,100元。
26 （問：貴公司向同業透露自己的報價，不怕同業低價搶客戶
27 嗎？）這是本行的悲哀，因為生意難做，伊是希望同業不要
28 搶其公司的客戶，就算要搶，單價也不要太誇張等語明確
29 （原處分甲20-1卷第396、458頁），衡以原告祥鑫公司李員
30 與其他公司間於事發前並無嫌隙，又無欲換取輕罰而受有利
31 益誘導之情形，於前開陳述時自無偏頗而刻意構陷其他公司

之理！是其前開陳述，當較其他公司陳述人到會陳述時，或有欲換取輕罰而受有利益誘導所陳，或有刻意閃避而避重就輕所陳，顯較為可採，遑論亦有加入系爭微信群組且代理信一公司到會陳述之該公司南崁廠業務課長（姓名詳卷）就此亦陳述：被告所提示附件3之系爭微信群組資料均屬真實等語（原處分甲20-1卷第518頁）。準此，應可認前述系爭微信群組對話內容確實真正存在，而無刻意捏造虛假，否則信一公司陳述人即不可能予以承認屬實，以及原告祥鑫公司李員亦無可能如此明確回應，且對自己參與部分更可清楚交代並表達無奈之理！至於其他公司陳述人到會陳述時固就系爭微信群組對話截圖內容或為否認、或質疑擷取片斷不實、或謂不清楚、或稱時間太久已忘記、或謂他人陳述與己公司無涉云云，而原告武雄公司徐員就此固到會陳稱：微信小組伊確實有加入，不記得何時加入，但目前已經退出了，應該是109年即已退出。伊公司員工只有伊加入小組，加入目的是為了聊天、交換不良客戶的資訊等等。至於群組中其他提到案場提報討論等等的對話，伊並不清楚是什麼，無法說明。雖然ROBERT有詢問意願，但不見得有人回應他。至於提到具體價格的部分，要問那些發話的人，而且講是一回事，實際上不見得這樣做。伊發言的部分是因為客戶欠款，所以提醒同業注意云云（原處分甲20-1卷第58、123-124頁），原告良邦公司蕭員就此固到會陳稱：微信群組伊確實有參加，但無法知道是誰截圖，也沒有右方的發話者，就算截圖中有伊，也不知道伊是在跟誰對話，要經過比對才能確定內容正不正確。群組是前任王理事長成立的，王理事長卸任後群組就解散了。如同110年8月26日伊到會陳述表示，因為無法知道是誰截圖，也沒右方發話者，伊一概否認該等對話的真實性，所以伊不作說明云云（原處分甲20-1卷第302、389頁），然此經核均無非係避重就輕、推諉卸責之詞，皆無足採。綜上，已可認前述系爭微信群組對話內容實涉及供料案件之案場名稱、報價、同業互相詢價、取得案件意願等競爭

01 敏感資訊，並不因在該群組中另有其他公司人員或原告武雄
02 公司徐員所稱分享不良客戶訊息、了解客戶信用狀況、提醒
03 同業注意等非競爭敏感資訊對話在內而有影響，此毋寧係業
04 者彼此間就該群組使用兼有非競爭敏感資訊互通或聯繫在
05 內。至於在該群組內之部分公司人員雖有未對以上系爭微信
06 群組對話內容表示意見、詢問或回應，惟此仍無礙於該等公
07 司人員仍得藉此群組已顯現之對話內容取得相關競爭敏感資
08 訊，此情仍合致於因默示意思聯絡而事實上足以導致一致性
09 行為之意涵中，否則，其等若認群組已顯現之對話內容有所
10 不當或違法疑慮，理當表示不願參與或退出群組以示自清，
11 又何須有繼續留在群組內而處於持續取得該等競爭敏感資訊
12 情況中之必要。再者，含買賣供應預拌混凝土業者在內之一
13 般事業的合理經營行為，應以自主決定價格、產量及交易對
14 象，藉由積極爭取交易機會並獲取利潤為目標。因此，議價
15 過程中的成本、報價、成交價格、交易數量及客戶名單等資
16 訊，均屬各業者的高度機密（營業或產銷秘密），任一業者
17 基於合理經營邏輯，斷不可能主動揭露上述資訊予其他競爭
18 同業業者，而導致自身喪失競爭優勢或交易機會。然依前述
19 系爭微信群組對話內容可知，含原告在內之15家公司彼此間
20 具有競爭關係，卻透過系爭微信群組等隱蔽且即時的通訊管
21 道，相互通報聯繫關於交易對象資訊：有預拌混凝土需求的
22 案場（即潛在客戶名單）；核心競爭參數：揭露自身已報出
23 或已成交的價格資訊；競爭行為限制：向競爭事業詢問自己
24 可否報價或應報價多少，藉此實行報價上的諮詢與協調。以
25 上，皆已顯現含原告在內之15家公司間存在超越一般商業互
26 助、極其深入且反競爭的資訊交換與行為控制機制。而該等
27 訊息互通及聯繫的目的，不僅在於確保既有供料案件能依內
28 部合意分配結果由特定業者取得，亦針對未分配案件藉由事
29 先全面揭露自身已報價之資訊，達成彼此間不以更低價格爭
30 取案件之默契，形成相互約束、共同避免競爭之系統性情
31 事，性質上已屬於約定價格、限制交易對象等核心競爭參數

01 的「核心卡特爾」行為，對於桃園市預拌混凝土市場之自由
02 競爭機制造成直接且立即之妨礙，其反競爭效果至為明確。
03 是原告執前主張要旨2.(1)、(3)各情所認，核屬規避卸責及一
04 己之歧異見解，皆無足採。

- 05 3. 是依前述系爭微信群組對話截圖及原告祥鑫公司李員及信一
06 公司陳述人所陳等事證，已足證明含原告在內之15家公司有
07 以契約、協議以外之意思聯絡，雖無法律拘束力，但事實上
08 已可導致共同行為之其他方式之合意，而已該當於公平法第
09 14條所稱聯合行為合意之處罰構成要件。至有關慶皇、皓
10 勝、康地、慶龍、徐田、國順等公司陳述人之陳述是否採
11 認，而組成市調小組、廠區裝設監視器、定期聚會、繳交規
12 費等目的為何、被告3次赴桃市公會會址現場拍攝照片所能
13 證明者為何，經本院斟酌後，認均已無礙於依前開事證已足
14 認定含原告在內之15家公司均有該當於公平法第14條所稱聯
15 合行為合意之處罰構成要件，爰無再予一一論述之必要。是
16 原告執前揭主張要旨1.(1)至(5)、2.(2)、(4)、5.各情所認，均
17 不足採。

- 18 (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
19 罰構成要件：

20 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
21 定之同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影響
22 市場供需功能」，係採取「量的標準」與「質的標準」為綜
23 合判斷，如聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原
24 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
25 涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區等
26 核心競爭參數之限制者，無論合計市場占有率高低，即可認
27 為該等聯合行為足以影響市場供需功能。準此，依前開所
28 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
29 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
30 定價格、限制交易對象等核心競爭參數之限制，本質上對市
31 場競爭具有高度危害，是依上述「質的標準」，即可認為足

01 以影響桃園市預拌混凝土市場供需功能，已無庸再依「量的
02 標準」論及其等合計市場占有率高低為何，從而，可認原告
03 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
04 成要件。是原告執前揭主張要旨3.、4.所認，亦無可採。

05 (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
06 故意，亦有過失：

07 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
08 場供需功能之處罰構成要件，認定已如前述。從而，原告自
09 該當違反公平法第15條第1項：「事業不得為聯合行為。」
10 之規定，又原告武雄公司係於76年11月19日核准設立登記，
11 所營事業包含預拌混凝土加工、機械設備買賣、進出口貿
12 易、投標報價及經銷、除許可業務外得經營法令非禁止或限
13 制之業務等業務，有原告武雄公司基本資料（本院卷1第13-
14 14頁）在卷可參；原告良邦公司係於91年8月1日核准設立登
15 記，所營事業包含預拌混凝土之製造、除許可業務外得經營
16 法令非禁止或限制之業務等業務，有原告良邦公司基本資料
17 （本院卷1第11-12頁）在卷可憑；原告祥鑫公司係於81年10
18 月23日核准設立登記，所營事業包含預拌混凝土之製造加工
19 買賣等業務，有原告祥鑫公司基本資料（本院卷1第9-10
20 頁）在卷足憑，可認原告均對於此等事業之經營甚久，自當
21 具有買賣供應預拌混凝土之豐富經驗。又以買賣供應預拌混
22 凝土事業之交易秩序與健全發展，為現今政府及社會時刻關
23 心之重要課題，而為此等事業之業者不得為聯合行為，否則
24 有害於交易秩序安定與消費者利益，且亦違反自由與公平競
25 爭，對於經濟安定與社會繁榮有不利影響，而原告均經營此
26 等事業既與以上課題緊密相關，且均經營甚久，經驗豐富，
27 則原告之代表人或管理人等人員自應對公平法等相關法令規
28 範於進行買賣供應前主動瞭解，而無從諉為不知，則事業不
29 得為聯合行為，違者將受有行政裁罰之相關規定，本為原告
30 之代表人或管理人等人員所應注意之義務，然其等卻未善盡
31 此等注意義務，以致有聯合行為而違反公平法第15條第1項

規定，則原告之代表人或管理人等人員在主觀責任條件上即具有可非難性及可歸責性，且其等縱無故意，然仍堪認其等具有未盡注意義務之過失，復依行政罰法第7條第2項規定，即應推定為原告之故意、過失，且依卷附事證亦難認有反證可為推翻。

(七)被告作成原處分關於核認原告違反公平法第15條第1項本文聯合行為之禁制規定，命原告各應立即停止違法行為之部分，應屬合法：

承前所論，原告有該當於公平法第14條所稱聯合行為合意及足以影響市場供需功能之處罰構成要件，且亦已該當違反公平法第15條第1項規定，在主觀責任條件上縱無故意，亦有過失，則被告作成原處分關於核認原告違反公平法第15條第1項本文聯合行為之禁制規定，及依同法第40條第1項前段規定，命原告各應立即停止違法行為之部分，應屬合法有據，並無違誤。是原告執前揭主張而認其等並無違反聯合行為云云，自無可採。

(八)被告作成原處分關於裁處原告武雄公司1,000萬元罰鍰、原告良邦公司1,000萬元罰鍰及原告祥鑫公司600萬元罰鍰之部分，尚有違法：

1. 按公平法第40條第1項前段規定得處10萬元以上5千萬元以下罰鍰，行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配合調查等態度。」

- 01 2. 查被告作成原處分，其主文第3項處原告武雄公司1,000萬元
02 罰鍰、原告良邦公司1,000萬元罰鍰及原告祥鑫公司600萬元
03 罰鍰等金額，理由係以：「經審酌被處分人等違法行為之動
04 機及目的在於避免競爭及藉以拉抬預拌混凝土價格，對於相
05 關市場供需功能影響甚鉅；……；並考量各被處分人配合調
06 查態度等其他公平交易法施行細則第36條所列之考量事項，
07 爰依公平交易法第40條第1項前段規定處分如主文。」等語
08 （本院卷1第138頁），可知原處分關於裁處原告武雄公司1,
09 000萬元、原告良邦公司1,000萬元及原告祥鑫公司600萬元
10 之罰鍰金額部分，僅有單純例稿式地引用公平法施行細則第
11 36條第7款「配合調查態度」及其他同條所列之考量事項，
12 並沒有附加任何個案涵攝之理由與證據，縱使依據原處分中
13 之調查過程、調查所得結果與理由中所述（本院卷1第123-1
14 37頁），也只能知道被告僅有判斷原告武雄公司及良邦公司
15 均未承認、原告祥鑫公司僅部分承認之情形，完全不論述有
16 何種行政罰法第18條第1項、公平法施行細則第36條第2至6
17 款規定之情節，更何況原處分也看不到被告如何評價含原告
18 在內之15家之間之違法行為的差異。是以，由原處分之記載，
19 不只完全不知道原告武雄公司受到1,000萬元、原告良
20 邦公司受到1,000萬元及原告祥鑫公司受到600萬元等罰鍰金
21 額之詳細理由，也完全不知道相較於其他12家公司之罰鍰，
22 原告是否受到過重而違反比例原則之處罰。是被告執前揭答
23 辯要旨4.(1)所認，並不足採。
- 24 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.
25 (2)所認：係審酌原告及其他被處分人違法行為之動機及目
26 的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價格，違法動機惡
27 性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原告自107年11月起
28 參與聯合行為；原告武雄公司於108、109及110年營業額約
29 3.1億元、7.2億元及8.8億元，於桃園市預拌混凝土市場之
30 占有率約1.23%、2.14%及2.12%；原告良邦公司於108、1
31 09及110年營業額約7.9億元、9.3億元及9.4億元，於桃園市

01 預拌混凝土市場之占有率約3.08%、2.75%及2.26%；原告
02 祥鑫公司於108、109及110年營業額約2.4億元、3.1億元及
03 3.5億元，於桃園市預拌混凝土市場之占有率約0.93%、0.9
04 3%及0.83%；原告武雄公司及原告祥鑫公司過往曾因參與
05 桃園地區預拌混凝土聯合行為而遭被告另案處分在案；原告
06 良邦公司及原告武雄公司均未承認參與聚會等行為之目的在
07 協調分配供料案件，原告祥鑫公司則部分承認；及其他公平
08 交易法施行細則第36條規定所列考量因素等情。然而，從被
09 告前開答辯內容可知，被告仍僅考量原告單方面所顯現之因
10 素，僅考量原告各自所受裁罰金額比較之情形，仍未能說明
11 原告所受裁罰金額，與其他12家公司之受處分人所受裁罰金
12 額之間是否符合比例原則。

- 13 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
14 鍰金額為何，若係以108年至110年此3年度在桃園市預拌混
15 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
16 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
17 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
18 據，並不能以受處分人規模大小之不同而異其標準，亦即其
19 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
20 範圍外之部分，或是非屬預拌混凝土營業額之部分，於計算
21 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
22 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
23 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
24 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
25 算式中，若有以受處分人規模大小之不同而採取不同之標
26 準，即有形成採證及認事用法之恣意，自當構成裁量濫用之
27 瑕疵違法。準此，於本件中，被告以桃園市預拌混凝土之地
28 理市場為範圍，而欲採計108年至110年此3年度在此一地理
29 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
30 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
31 為何之依據，則被告計算此一市場占有率之前提及標準，自

01 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
02 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
03 分人規模大小之不同而異其標準，則以被告對於臺泥、國產
04 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
05 院另以另案112年度訴字第400號、414號、第401號各為判
06 決，見本院卷2第335-447頁），既係以該3家公司所提桃園
07 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
08 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
09 乙證6之108年至110年桃園市預拌混凝土營業額資料表），
10 亦當採取相同標準，惟被告就此並未採取相同標準，僅依其
11 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
12 業者」及「臺灣區預拌混凝土工業同業公會之桃園市會員」
13 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
14 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
15 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
16 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
17 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
18 成，原告武雄公司於此3年度在桃園市預拌混凝土市場之占
19 有率各年約1.23%、2.14%及2.12%；原告良邦公司於此3
20 年度在桃園市預拌混凝土市場之占有率各年約3.08%、2.7
21 5%及2.26%；原告祥鑫公司於此3年度在桃園市預拌混凝土
22 市場之占有率各年約0.93%、0.93%及0.83%一節，即有採
23 證及認事用法之恣意，嗣據此作成原處分關於裁處原告武雄
24 公司1,000萬元、原告良邦公司1,000萬元及原告祥鑫公司60
25 0萬元等罰鍰金額之部分，自當構成裁量濫用之瑕疵違法，
26 且未盡合義務性裁量，就此部分即無可維持，而應予撤銷。
27 是被告執前揭答辯要旨3.、4.各節及所提3年度營業額計算
28 表所認，皆不足採。

29 (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
30 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
31 行為之部分，應屬合法，原告就此部分訴請撤銷，為無理

由，應予駁回；至被告作成原處分關於裁處原告武雄公司1,000萬元、原告良邦公司1,000萬元及原告祥鑫公司600萬元等罰鍰金額之部分，尚有違法，則原告就此部分訴請撤銷，為有理由，應予准許。

(十)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

六、結論：原告之訴一部有理由，一部無理由。

中 華 民 國 114 年 12 月 31 日

審判長法官 許麗華

法官 吳坤芳

法官 林家賢

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格

	者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 115 年 1 月 12 日
03 書記官 張正清