

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431號

114年12月18日辯論終結

原告 國順預拌混凝土股份有限公司

代表人 劉世翔（董事長）

訴訟代理人 蔡鈞傑 律師

陳秉怡 律師

被告 公平交易委員會

代表人 陳志民（代理主任委員）

訴訟代理人 蔣慧怡（兼送達代收人）

洪進安

潘旻蕙

上列當事人間公平交易法事件，原告不服被告中華民國112年2月20日公處字第112008號處分書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分關於原告罰鍰部分撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴時，被告代表人原為李鎡，於訴訟進行中變更為陳志民，業經其具狀聲明承受訴訟（本院卷1第213頁），核無不合，應予准許。

01 二、事實概要：

02 緣被告因民國108年12月間中國大陸爆發新冠肺炎疫情，造
03 成砂石場廠停工，衝擊我國北部地區進口砂石供應，預拌混
04 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
05 者是否涉及聯合行為，嗣調查後認原告、永炬企業股份有限
06 公司（下稱永炬公司）、武雄實業股份有限公司（下稱武雄
07 公司）、國普混凝土工業股份有限公司（下稱國普公司）、
08 良邦建材有限公司（下稱良邦公司）、信一預拌混凝土股份
09 有限公司（下稱信一公司）、新三亞預拌混凝土廠股份有限
10 公司（下稱新三亞公司）、慶隆預拌混凝土股份有限公司
11 （下稱慶隆公司）、大園預拌混凝土股份有限公司（下稱大
12 園公司）、祥鑫興業股份有限公司（下稱祥鑫公司）、慶龍
13 預拌混凝土股份有限公司（下稱慶龍公司）、慶皇水泥股份
14 有限公司（下稱慶皇公司）、皓勝工業股份有限公司（下稱
15 皓勝公司）、康地建材有限公司（下稱康地公司）、徐田企
16 業股份有限公司（下稱徐田公司）等15家公司（以下統稱時
17 則稱15家公司），於107年11月起，合意共同分配桃園市預
18 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
19 凝土供需之市場功能，而臺灣水泥股份有限公司（下稱臺泥
20 公司）、國產建材實業股份有限公司（下稱國產公司）及亞
21 東預拌混凝土股份有限公司（下稱亞東公司）等3大廠（下
22 稱3大廠）則約於108年10月間加入上開參與協調分配，故於
23 112年2月20日作成公處字第112008號處分書（下稱原處
24 分），核認以上18家公司均違反公平交易法（下稱公平法）
25 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
26 項規定，命原告自原處分送達之次日起，應立即停止違法行
27 為，並處新臺幣（下同）600萬元罰鍰，原告不服原處分關
28 於其部分，提起本件行政訴訟。

29 三、原告起訴主張及聲明：

30 (一)主張要旨：

01 1. 被告以原告有安裝監視器及訊號傳至桃園市預拌混凝土商業
02 同業公會（下稱桃市公會）為由，認定有參與聯合行為，顯
03 然與客觀卷證牴觸，並於法有悖，應予撤銷：

04 (1)原告所裝設於地磅處之監視器鏡頭，僅能拍攝車輛進出之
05 情形，並無法拍攝到地磅處顯示車輛重量數字之顯示器，
06 且混凝土運送車輛係密閉式裝載，故無法確認車輛裝載之
07 混凝土數量為何？顯見並無法以車輛數及每車所裝載之混
08 凝土重量據以核算出貨數量。足證尚無法以車輛數及每車
09 所裝載之混凝土重量據以核算出貨數量，另原告係配合桃
10 市公會遵行一例一休之規範始安裝監視器及訊號傳至該公
11 會，以自律約束不違反例假日出料之情形外，並有協助行
12 政院環境部進行污染源管控之目的，蓋該部曾以函文要求
13 有關營建工程、砂石場及混凝土廠等需加裝閉路監視系
14 統，臺灣區預拌混凝土工業同業公會（下或稱臺灣區公
15 會）亦曾發函各會員要求照辦處理，要求落實對逸散污染
16 物從源頭管理避免造成環境汙染，且根本無被告所述透過
17 監視器拍攝車輛外觀即能達成辨識數量及完成聯合行為之
18 可能，然被告不僅未負舉證責任，更在無積極證據下，以
19 擬制推測方式，推斷違章事實存在，所為原處分顯然違
20 法。

21 (2)原告並無聯合行為之合意，且自原告監視器所裝設之位置
22 觀之，亦無法據以確認進出之車輛，所裝載之混凝土重
23 量，無法據以核算出貨數量以達成監督、鞏固聯合行為之
24 目的。依證人江○○、吳○○、蕭○○及陳○○（姓名均
25 詳卷，下分別稱江員、吳員、蕭員及陳員）於114年3月11
26 日本院準備程序中之證詞，可證監視器裝設目的及位置、
27 訊號傳送至何處，並無法如被告所稱是用以監控出貨數
28 量，此即可證明原告無法鞏固聯合行為。

29 2. 原告不僅與聯合行為無涉，依證人江員於本院準備程序中之
30 證詞，可知原告更未參與桃園會展中心統包工程案（下稱會
31 展案）及臺灣桃園國際機場第三航站區主體航廈土建工程案

01 (下稱機場案)，被告以原告毫未參與之工程做為認定參與
02 聯合行為之憑據，顯屬無據。

- 03 3. 被告認定原告因聯合行為所取得之採購標案即「桃園市八德
04 三號基地新建公營住宅的工程案」，惟依偉邦營造股份有限
05 公司經理證人簡○○（姓名詳卷，下稱簡員）於114年5月27
06 日本院準備程序中之證述，已完全將原處分依據予以推翻駁
07 斥，且比對上開採購標案之時間序，原告早已於107年9月提
08 供料件，被告卻執109年11月後參與聯合行為取得標案為
09 憑，顯然刻意違法認定原告有聯合行為，與事實完全不合。
- 10 4. 被告認定原告參與聯合分配桃園市預拌混凝土供料案件之內
11 容，顯有重大違誤，蓋所有原告在桃園市提供出貨預拌混凝
12 土之廠商，皆係原告本身所為承包接洽之廠商，絕非係被告
13 違誤認定係因參與聯合行為所獲致者：

14 (1) 被告未查明原告係設立於新竹市東區（地址詳卷）之公
15 司，根據地及主要所營業務皆在竹苗地區，僅係因鄰近新
16 北市之龍華廠主要服務新北地區而附帶提供不到百分之30
17 產值之預拌混凝土予桃園地區廠商，因尊重桃園市預拌混
18 凝土業者及了解同行商情，與參與技術交流、聯誼活動、
19 政令宣傳所需，始被動參與聯誼性質之聚會及為因此聯繫
20 所需之通訊群組（按：指「混凝土技術研討會」微信群
21 組，下稱系爭微信群組），原告對於其他廠商所為協議或
22 討論，並無參與及決策之可能，遑論有能力參與聯合行為
23 之決定與執行，此在行政調查階段已清楚敘明，然被告無
24 視原告情形，執意作出違法之原處分，顯屬嚴重認事用法
25 違誤，應予撤銷。

26 (2) 被告敘及之廠商內容包括「建越科技」、「偉邦營造」、
27 「千代營造」、「豐皇營造」、「正豪營造」，皆係自長
28 期與原告有合作關係之廠商，原告毋庸且根本沒有必要需
29 透過參與聯合行為達到協商出貨或配合報價定價干預市場
30 行為，被告在無任何佐證下，逕自認定原告有參與聯合行
31 為，顯然於法有違。又參與市調小組目的係為協助臺灣區

01 公會及經濟部調查產業結構，並非係出於監控數量及達到
02 聯合行為之目的，此有臺灣區公會福業字第108105-4號函
03 所述：「應經濟部工業局要求，請各會員配合各縣市理監
04 事自108年7月起，於每月5日前將該區上月份生產數量概
05 估及平均單價送公會彙整。」等語可知，被告竟將經濟部
06 要求提供混凝土市場生產數量及單價之要求，及臺灣區公
07 會請桃園區混凝土廠商彙整相關資料之行為，變更為違法
08 目的，顯然認事用法毫無憑據。

09 5. 另參照本院112年度訴字第400號、第401號、第414號等判決
10 意旨，可知被告認定原告有參與聯合行為之依據，顯有重大
11 瑕疵：

12 (1) 本院112年度訴字第400號、第401號、第414號等判決，業
13 已認定慶龍公司陳述人、慶皇公司陳述人、皓勝公司陳述
14 人、康地公司陳述人、徐田公司陳述人、國順公司陳述人
15 等人之陳述紀錄，顯皆係被告先以口頭與以上人等進行一
16 般性交談而瞭解大致全貌，而非採取一問一答之自然始末
17 連貫陳述方式進行，則此等筆錄製作模式顯有未循正當行
18 政調查程序之重大瑕疵疑義，又以上人等之陳述紀錄雖不
19 因被告不予提供錄音資料而可逕推論係屬不實而無證據能
20 力，然而，以上人等之陳述紀錄，既有前述未循正當行政
21 調查程序之重大瑕疵疑義，且其等內容顯有為換取輕罰之
22 利益誘導、刻意偏頗而不利原告之情節，堪認以上人等之
23 陳述紀錄之證明力均已甚低，皆無從據以憑採為不利原告
24 之證據。

25 (2) 本院112年度訴字第400號、401號、414號等判決，已認3
26 大廠均不該當被告所認於本件中有違反公平法第14條所稱
27 聯合行為合意之處罰構成要件，是原處分所憑之證據，不
28 足以證明原告有該當公平法第14條所稱聯合行為之足以影
29 響市場供需功能之處罰構成要件。

30 6. 本件既無聯合行為存在，被告據以認定108至110年桃園市預
31 拌混凝土營業額資料表（下稱3年度營業額資料表），其中

01 認列原告之營業額及市占率之內容與實際情形有誤，茲更正
02 如下：

03 (1)3年度營業額資料表中認列原告之龍華廠於108年營業額為
04 1,225,117,206元，市占率為4.77%，然原告之龍華廠係
05 設於桃園市龜山區，距離新北市僅有1公里餘，因為混凝土
06 出貨有時效性，考量地利之便，絕大多數皆出貨予新北
07 市廠商所用，依據原告之交易金額統計表，出貨量至桃園
08 地區僅在全部之30.11%，而依該比例推算，依據被告提
09 出計算市占率應僅為1.4362%。

10 (2)3年度營業額資料表中認列原告之龍華廠於109年營業額為
11 1,445,291,692元，市占率為4.27%，然原告之龍華廠係
12 設於桃園市龜山區，距離新北市僅有1公里餘，依據原告
13 之交易金額統計表，出貨量至桃園地區僅在全部之20.3
14 8%，而依該比例推算，依據被告提出之計算，市占率應
15 僅為0.972126%。

16 (3)3年度營業額資料表中認列原告之龍華廠於110年營業額為
17 1,765,136,657元，市占率為4.23%，然原告之龍華廠係
18 設於桃園市龜山區，距離新北市僅有1公里餘，依據原告
19 之交易金額統計表，出貨量至桃園地區僅在全部之33.9
20 9%，而依該比例推算，依據被告提出之計算，市占率應
21 僅為1.437777%。

22 (4)綜上，被告以被處分人市場占有率之計算式係為：市場占
23 有率=「被處分人之營業額」除以「桃園市預拌混凝土之
24 總營業額」再乘以百分比100%，然既然計算營業額之用
25 意在於考量是否及影響「桃園市預拌混凝土市場」程度，
26 用以作為判斷聯合行為成立及法律效果為何，卻仍機械式
27 將所有營業額納入，並未考量「被處分人之營業額」中無
28 關桃園市營業額部分，顯然有所謬誤。

29 (二)聲明：原處分關於原告部分撤銷。

30 四、被告答辯及聲明：

31 (一)答辯意旨：

01 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
02 象及避免相互競爭，足以影響市場供需功能，違反公平法第
03 15條禁止聯合行為之規定：

04 (1) 本案18家公司之被處分人合意共同分配桃園市預拌混凝土
05 供料案件並避免相互競爭，足以影響桃園市預拌混凝土市
06 場之供需功能，構成公平法第14條第1項規範之聯合行
07 為；被告據以認定本案18家公司之被處分人違反公平法第
08 15條第1項本文規定，令渠等應停止前開違法行為，並分
09 處50萬元至5,000萬元不等之罰鍰，並無違誤。

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

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

30 ② 系爭微信群組交換交易資訊：15家公司之被處分人建立
31 系爭微信群組，透過群組溝通並交換相關交易資訊，群

01 組對話內容包括個別供料案件之案場名稱、報價、同業
02 互相詢價及取得該案件之意願；市調小組之查核行程及
03 查核結果回報；聚會時間、地點及討論事項之通知等。

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

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

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

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 會展案及機場案均為3大廠曾與15家公司之被處分人進
29 行聚會協調之供料案件。

30 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
31 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

01 止聯合行為之規定，確無違誤：

02 (1)根據原告公司陳述人之陳述內容，可知：①原告與其他14
03 家公司確有定期聚會情形，聚會時間為每週二，聚會地點
04 為桃市公會會址，3大廠則會不定期參與聚會；原告參與
05 聚會人員起初為龍華廠廠長王○○（姓名詳卷，下稱王
06 員），109年7月中旬後改由業務課長江員參與。聚會之內
07 容係就同業提出之公告標案，共同討論要如何處理，再各
08 自表述由何家業者取得供料案件，其過程係由慶皇公司副
09 總當場鍵入電腦檔案並以投影片展示，以供與會業者各自
10 表述。②原告有加入系爭微信群組，加入人員前期為王
11 員，後期為江員，群組對話內容主要為桃園市各供料案件
12 之實際執行情形，以及通知規費繳交、開會事宜等。③15
13 家公司之被處分人會輪流指派代表至彼此之營業處所查核
14 各業者之實際生產數量及價格，原則上每月查核1次，查
15 核區域分為東西南北中5區，原告屬於北區，桃市公會總
16 幹事與康地、武雄、慶隆、大園等公司人員曾至原告之龍
17 華廠進行查核；查核結果會交給總幹事，並於下次開會時
18 鍵入電腦供與會業者確認。④原告有裝設監視攝影機，鏡
19 頭對準地磅，攝影影像會傳送至桃市公會。

20 (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
21 日（均為週二）3度前往桃市公會會址外進行現場調查，
22 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
23 會之情形，原告公司江員亦曾出席聚會。

24 (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
25 相關交易資訊，對話內容包括個別供料案件之案場名稱、
26 報價、同業互相詢價及取得該案件之意願；市調小組之查
27 核行程及查核結果回報；聚會時間、地點及討論事項之通
28 知等：

29 ①108年6月28日，信一公司在群組內詢問黃墘溪上游水質
30 改善工程之主辦廠商為哪一家業者，經康地公司回應渠

01 已簽約後，信一公司復向康地公司確認應以何等數額進
02 行報價。

03 ②108年9月11日，祥鑫公司在群組內表示對於埔心工地將
04 以245—2350之規格及價格進行報價，並獲慶隆公司及
05 良邦公司發言相挺。

06 ③108年9月16日，新三亞公司及良邦公司在群組內傳送市
07 調小組查核表，要求參與查核之人員與被查核同業準時
08 配合，並獲永炬公司、慶皇公司及武雄公司回覆表示同
09 意。

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

14 (4)被告於本案調查期間曾向監視攝影機之安裝廠商展通通信
15 工程有限公司（下稱展通公司）進行調查，展通公司表
16 示，除皓勝公司外之14家公司之被處分人確實自109年底
17 起陸續委請該公司安裝監視攝影機，安裝位置包括預拌廠
18 大門出入口、過磅處及出料口，監視攝影之影像會傳送至
19 桃市公會，可於該處即時監看。

20 (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
21 供料案件一節，有本案其他被處分人之陳述紀錄、被告現
22 場調查拍攝照片、系爭微信群組對話內容及監視攝影機安
23 裝廠商之陳述內容等事證可稽，前開事證呈現之內容亦屬
24 吻合，又原告亦不否認確實有加入系爭微信群組交換相關
25 交易資訊、組成市調小組相互查核生產數量及安裝監視攝
26 影機等情，則原處分認定原告及其他被處分人合意共同分
27 配桃園市預拌混凝土供料案件並避免相互競爭，違反公平
28 法第15條第1項禁止聯合行為之規定，確無違誤。

29 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
30 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
31 市場之供需功能：

01 (1)因公平法第14條第1項「足以影響市場供需功能」乃一不
02 確定法律概念，故被告綜合參酌現今社經環境、多年來執
03 法經驗及國外相關見解，就事業之聯合行為是否足以影響
04 市場供需功能一節，參考國外競爭法之「可察覺性理
05 論」，兼採「量的標準」與「質的標準」之判斷基準。所
06 謂「量的標準」，係指倘參與聯合行為事業之合計市場占
07 有率超過10%者，則認為該聯合行為有可察覺之限制競爭
08 效果，而足以影響市場供需功能；所謂「質的標準」，則
09 指倘聯合行為之內容係限制商品或服務之價格、數量、交
10 易對象或交易地區等，因屬對於核心競爭參數之限制，本
11 質上對於市場競爭具有高度之危害性（即「惡性卡特
12 爾」，hard-core cartel），故不問違法事業之市場占有
13 率高低，均認該聯合行為足以影響市場供需功能。被告並
14 於105年3月1日頒布公法字第10515600941號解釋令（下稱
15 系爭函釋）：「有關公平交易法第14條規定，參與聯合行
16 為之事業，於相關市場之市場占有率總和未達10%者，推
17 定不足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能；但
18 事業之聯合行為係以限制商品或服務之價格、數量、交易
19 對象或交易地區為主要內容者，不在此限。」明文揭示前
20 述判斷基準。

21 (2)按公平法施行細則第4條第1項、第2項規定，明定市場占
22 有率之計算方式及計算所需資料之來源。又依經濟學理，
23 市場占有率是指各廠商銷售額占整個產業銷售額的比例。
24 銷售額的大小一般用來衡量廠商絕對規模的大小，而市場
25 占有率則用來衡量相對規模的大小及廠商的獨占力。本案
26 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
27 互競爭之行為，故以「桃園市預拌混凝土市場」作為判斷
28 是否足以影響市場供需功能之基準，故原處分乃以桃園市
29 預拌混凝土之總營業額為分母、各被處分人之營業額為分
30 子，計算被處分人於桃園市預拌混凝土市場之市場占有

01 率，並據以審酌本案聯合行為是否足以影響桃園市預拌混
02 凝土市場之供需功能。

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

12 (4)本案被處分人市場占有率之計算式如下：

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

15

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	

16 依前述市場占有率計算式之計算結果，108年、109年及11
17 0年本案18家公司之被處分人於桃園市預拌混凝土市場之
18 合計市場占有率分別為47.02%、45.31%及39.19%，具
19 相當之市場力量，本案聯合行為確足以影響桃園市預拌混
20 凝土市場供需功能。

21 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：

22 (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
23 行細則第36條規定，就案關違法行為之動機、目的及預期

01 之不當利益，違法行為對交易秩序之危害程度，違法行為
02 危害交易秩序之持續期間，因違法行為所得利益，事業之
03 規模、經營狀況、營業額及其市場地位，違法類型曾否經
04 中央主管機關導正或警示，以往違法類型、次數、間隔時
05 間及所受處罰，違法後懊悔實據及配合調查等態度、違法
06 行為應受責難程度、行為人之資力與其他因素等充分審
07 酌，經被告委員會議綜合審議判斷後處以罰鍰，並將前開
08 裁處罰鍰之考量因素記載於原處分中。

09 (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
10 相互約束事業活動，對市場交易秩序之危害至鉅，本質上
11 具有高度之可非難性；並審酌原告及其他被處分人違法行
12 為之動機及目的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價
13 格，違法動機惡性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原
14 告自107年11月起參與聯合行為；原告於108、109及110年
15 營業額約12.25億元、14.45億元及17.65億元，於桃園市
16 預拌混凝土市場之占有率約4.77%、4.27%及4.23%；部
17 分承認參與聚會等行為之目的係在協調分配供料案件；以
18 及其他公平法施行細則第36條規定所列考量因素後，令原
19 告應自處分書送達之次日起立即停止本案違法行為，並處
20 600萬元之罰鍰，確屬合法且妥適，並無裁量怠惰或裁量
21 濫用可言。

22 5. 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
23 同，不得作為處分依據。惟：

24 (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
25 之調查緣由，並給予渠等陳述意見之機會，悉依行政程序
26 法第102條規定，函請原告及其他被處分人提出相關資
27 料，並請渠等赴被告處所陳述意見並作成陳述紀錄。又為
28 杜爭議，前開陳述紀錄於製作完成時，被告均提供原告及
29 其他被處分人委任之陳述人員閱覽、檢視內容，並告知得
30 為增、刪或修正，經陳述人確認紀錄內容正確無誤後，始
31 由陳述人簽名在案。此觀原告及其他被處分人之陳述紀錄

01 多有手寫塗改情形，並經陳述人於塗改處簽名及註明修正
02 字數，陳述紀錄最末頁更有「以上紀錄計○頁，係陳述人
03 本於自由意思之陳述，經交陳述人閱覽（向陳述人朗
04 讀），並予增、刪及變更確認無訛，始交陳述人簽蓋（向
05 陳述人簽捺）於後」之記載與陳述人之簽名，可資佐證。

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

22 6. 原告復稱所取得之供料案件均為渠長期合作客戶，並無與桃
23 園市預拌混凝土業者協調分配供料案件之必要。惟參偉邦公
24 司經理簡員於114年5月27日本院準備程序中所述，該公司選
25 擇交易對象之考量因素眾多，舉凡報價金額、供料品質、配
26 合度及過往合作關係等均為重要因素之一，且該公司過往曾
27 向原告、臺泥、國產、亞東、慶隆或慶龍等公司詢價，並與
28 原告、臺泥、國產及亞東等公司均曾有合作關係。足見偉邦
29 公司之詢價對象與合作對象並非僅原告一家業者，故為了爭
30 取偉邦公司等營造業者之青睞，原告仍須提出較其他預拌混
31 凝土業者更為優惠之交易條件，斷無可能僅憑恃雙方之長期

01 合作關係即免於競爭之理，是原告確實具有與競爭同業合意
02 協調分配供料案件之誘因，所稱洵不足採。

03 7. 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
04 量，係配合經濟部之產業調查，純屬混淆視聽之詞：

05 參照臺灣區公會函文：「應經濟部工業局要求，請各會員配
06 合各縣市理監事自108年7月起，於每月5日前將該區上月份
07 生產數量概估及平均單價送公會彙整。」又桃市公會實際向
08 臺灣區公會提報者，亦僅係桃園市業者於各月份之合計生產
09 數量及平均售價。足見即使基於配合產業調查之需求，臺灣
10 區公會亦僅要求各縣市混凝土公會提報該地區之當月產量概
11 數及平均單價，桃市公會之實際提報內容亦僅止於此，均未
12 涉及個別業者之生產量、銷售量或銷售價等細節性資訊。原
13 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
14 手，而預拌混凝土之生產量、銷售量及銷售價等又屬業者之
15 重要營運資訊，倘僅為配合經濟部及公會之要求，各業者大
16 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
17 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
18 狀況？原告所稱顯然不符常理，洵不足採。

19 8. 原告再稱安裝監視攝影機之目的在遵行一例一休政策，與聯
20 合行為無涉，顯屬臨訟編撰之詞，不足採信：

21 (1) 有關安裝監視攝影機之緣由，原告於本案調查期間並未提
22 出相關說明，原告人員江員於陳述意見時更明確表示對於
23 原告為何同意安裝及安裝目的均不清楚，遲至訴訟期間卻
24 突稱安裝監視攝影機之目的在遵行一例一休政策，其可信
25 度本已存疑。且江員、蕭員及吳員雖於114年3月11日本院
26 準備程序到庭作證，惟江員及吳員均為原告之員工，蕭員
27 則為良邦公司之執行長，故渠等於本院所述內容是否屬實
28 而無欺瞞、隱匿或偏頗，顯有疑問。

29 (2) 原告安裝監視攝影機之目的，江員及吳員於本院準備程序
30 中均表示不清楚裝設之用途。又江員雖稱後來曾詢問他人
31 並因而獲悉安裝目的係遵守一例一休政策，然對於前述詢

01 問之時間、對象及為何於本案調查期間陳述意見時陳稱不
02 知安裝目的等節，均無法提出進一步說明，僅以不清楚或
03 忘記了等語帶過。是江員及吳員對於安裝目的之說法前後
04 不一致，渠等所述內容尚難作為原告主張之佐證。

05 (3)蕭員雖於本院準備程序中表示，安裝監視機目的在落實一
06 例一休政策，惟細究其所述內容可發現，其既稱原告及其
07 他被處分人安裝監視攝影機、並將監視影像傳送至桃市公
08 會之目的，係為了確保桃園地區預拌混凝土業者均遵守一
09 例一休政策，並作為倘業者被檢舉違反一例一休政策時之
10 自清之用，則前開監視影像是否順利傳送至桃市公會，以
11 及該公會是否完整保存影像以供嗣後查看調閱等節，至關
12 重要。然蕭員卻稱監視攝影機安裝完成後，該公會對於監
13 視影像是否確實傳送至該公會，並未進行查核確認，亦未
14 保存相關之影像檔案，作法顯然無法達成保存證據以利業
15 者自證自清之安裝目的，故蕭員所言，顯屬前後矛盾，實
16 難採信。

17 (4)對照展通公司負責人陳員於114年3月25日本院準備程序所
18 述，展通公司為原告及其他被處分人安裝監視攝影機後，
19 因網路緣故，實際上僅有幾家業者之監視影像能順利傳送
20 至桃市公會，惟業者並未就此部分要求展通公司作相關改
21 善或處理。倘原告及其他被處分人安裝監視攝影機並傳送
22 影像至該公會之目的確係遵行一例一休政策並保存證據，
23 則業者何以未要求展通公司改善前開安裝瑕疵（況展通公
24 司表示保固期間內可免費維修）？足見原告所稱，純屬卸
25 責之詞，殊難採信。

26 (5)原告另稱裝載預拌混凝土之車輛為密閉式，即使安裝監視
27 攝影機亦無法掌握出貨數量。惟：
28 因裝載預拌混凝土之車輛多為固定規格，且業者基於運送
29 成本考量，有將車輛滿載後始出車之傾向，故透過攝影所
30 獲之出車數，尚非不能大致推估預拌混凝土之出貨數量。
31 況且，前開安裝監視攝影機之作法，不但為原告等14家桃

01 園市預拌混凝土業者一律採行，所拍攝之影像亦均傳送至
02 桃市公會，顯見渠等安裝監視攝影機之用意，在使各業者
03 得於雲端監控彼此之實際出貨情形，除可藉以監督同業是
04 否確實依照聯合行為之合意內容實施外，並對參與聯合行
05 為者形成心理壓迫，防止叛逃。故安設監視攝影機之作法
06 確屬本案聯合行為監督及鞏固機制之一環，原告所稱容無
07 可採。

08 9. 綜上，原告及其他被處分人於107年11月起合意共同分配桃
09 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
10 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
11 文關於聯合行為之禁止規定，原處分並無違誤。

12 (二)聲明：原告之訴駁回。

13 五、本院之判斷：

14 (一)前提事實：

15 前揭事實概要欄之事實，有原告公司基本資料（本院卷1第7
16 -8頁）及原處分（本院卷1第19-39頁）在卷可稽，堪可認
17 定。

18 (二)應適用之法令及說明：

19 1. 按公平法第14條規定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指
20 具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式
21 之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、
22 設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行
23 為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。
24 （第2項）前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之
25 意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為
26 者。（第3項）聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服
27 務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依
28 據之因素推定之。」第15條第1項規定：「事業不得為聯合
29 行為。」第40條第1項規定：「主管機關對於違反第9條、第
30 15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停止、改正其
31 行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5,000

01 萬元以下罰鍰；……。」可知，在同一產銷階段之有競爭關
02 係事業間，如以合意共同決定商品或服務價格、或限制數
03 量、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為，足
04 以影響市場供需功能者，即違反公平法聯合行為之禁制規
05 定。而事業有無聯合行為之「合意」，係採實質認定之方
06 式，除契約、協議外，尚包括因意思聯絡而事實上足以導致
07 一致性行為（或稱暗默勾結行為）之「其他方式之合意」，
08 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
09 意」，明文揭示契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律
10 拘束力，事實上可導致共同行為者均屬之，即足明瞭。是
11 以，倘兩個或兩個以上之事業，在明知且有意識之情況下，
12 透過各種訊息互通或聯繫方式交換與競爭有關之成本、生
13 產、行銷、服務等敏感之市場資訊，而得充足掌握競爭者經
14 營上重要資訊，而有限制競爭之相互約束事業活動之行為，
15 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
16 合意一定價格、數量、比例始構成聯合行為。至於事業之聯
17 合行為是否足以影響市場功能，係以事業合意之共同行為，
18 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
19 之，不以實際上發生限制競爭效果為必要，亦與事業是否因
20 此獲得實際利益無涉。

- 21 2. 關於「足以影響市場功能」此要件之判斷，外國立法例或競
22 爭法理論容有不同，惟於具體個案之認定，不外乎採取市場
23 占有率之「量的標準」，以及限制競爭手段對競爭秩序妨礙
24 程度之「質的標準」，亦即，倘參與聯合行為事業之市場占
25 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
26 影響市場功能（此即「量的標準」或稱「微量原則」）；惟
27 若聯合行為內容涉及約定價格，區分市場、減少產能、限制
28 交易對象或聯合漲價等「核心卡特爾」（hard-core carte
29 1），因該等行為本質上對市場競爭具有高度危害性，則不論
30 市場占有率如何，即可視為足以影響市場功能（此即「質的
31 標準」）。而因社會及經濟之變化演進，各式經濟活動及事

01 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
02 規範，故公平法第14條規定，同一產銷階段競爭事業間之水
03 平聯合，是否「足以影響市場供需功能」，立法者係將此一
04 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
05 背景、市場情況、產業特性及個案實際情形等而為解釋適
06 用。依此，被告行使法律賦予之職權，經綜合參酌現今社經
07 環境、多年執行公平法之經驗及國外相關見解，就事業之聯
08 合行為是否「足以影響市場供需功能」，兼採「量的標準」
09 與「質的標準」之判斷標準，倘參與聯合行為事業之合計市
10 場占有率未達10%者，原則上推定其不足以影響市場供需功
11 能；但事業聯合行為之內容，若涉及限制商品或服務之價
12 格、數量、交易對象或交易地區等核心競爭參數之限制者，
13 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
14 響市場供需功能。嗣並以系爭函釋核釋：「有關公平交易法
15 第14條規定，參與聯合行為之事業，於相關市場之市場占有
16 率總和未達10%者，推定不足以影響生產、商品交易或服務
17 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
18 價格、數量、交易對象或交易地區為主要內容者，不在此
19 限。」而就何謂「足以影響市場供需功能」作成解釋性之行
20 政規則，以供所屬公務員認定事實、執行法律之依據，依上
21 開說明，符合立法目的且未逾越母法之限度，依司法院釋字
22 第287號解釋意旨，應自法規生效日起有其適用（最高行政
23 法院108年度判字第597號、第598號、109年度上字第1074
24 號、112年度上字第775號等判決參照）。

25 (三)本件界定之產品市場及地理市場：

26 預拌混凝土係由砂石、水泥及水配合而成之簡單加工品，從
27 攪和、初凝到澆置時間短暫，倘凝固後即不能使用，復參以
28 內政部所訂定「結構混凝土施工規範」及經濟部水利署所訂
29 定「經濟部水利署施工規範」等規範中就混凝土之輸送，均
30 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
31 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

01 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
02 在90分鐘內之規定，顯見預拌混凝土具有不能重複使用、無
03 法庫存及運距受限之產品特性。是以，預拌混凝土地理市場
04 之劃定上，即屬區域性市場，且生產預拌混凝土之機器與設
05 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
06 者隨著產量之增加，平均固定成本隨之遞減，而有規模經
07 濟，又基於預拌混凝土之商品特性，該等業者不會保有太多
08 存貨，其存貨比率低，故單位成本自然下降，益發強化該產
09 業規模經濟之效果，使其不論在任何產量之下，平均成本遠
10 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
11 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
12 術單純，產品同質性高，業者間之產品具有高度替代性，故
13 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
14 緊密影響，即決策前須先評估其他業者會如何反應，是否影
15 響其預期獲利。同理，其他業者作出反應時，也須考量除己
16 身以外業者間的反應為何，業者間極容易進行勾結，形成壟
17 斷之局面。衡諸通常聯合行為組成之因素，除業者數量外，
18 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
19 小，業者間越容易協商，同時因為容易偵測出聯合行為之背
20 叛者，也越容易鞏固其聯合行為。而地區性的產業或市場，
21 由於市場的地理範圍小，業者擁有較大的市場占有率，易於
22 操縱市場價格，從事聯合行為，此乃因預拌混凝土市場結構
23 及產品之特性使然。綜合前述，可認被告將本件之產品市場
24 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
25 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
26 （詳後述）也以桃園市預拌混凝土供料案件為據，故將本件
27 之地理市場界定為桃園市，核屬有據，合先敘明。

28 (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：
29

30 1. 原告有加入桃市公會，而其公司業務課長江員亦有加入含原
31 告在內由15家公司相關人員組成之系爭微信群組一情，業據

01 代理原告到被告處陳述之江員陳述明確，有其陳述紀錄（原
02 處分甲20-1卷第133-136頁）在卷可參，並有系爭微信群組
03 對話截圖（原處分甲19卷第109-183頁）在卷可憑，是此情
04 堪可認定。復觀之並摘要系爭微信群組對話截圖內容如下
05 （原處分甲19卷第109-183頁）：

06 (1)108年5月7日，信一公司人員在該群組內表示，永成科技
07 工地之位址，每M3通知5月10日起調250元，請各位先進配
08 合協助。

09 (2)108年5月15日，祥鑫公司人員在該群組內表示，上溢營
10 造，楊梅有2個小工地已談定210__2100，請各同業支持，
11 慶隆公司人員即回應OK，新三亞公司人員隨後表示：
12 「哇！今天已作送審資料，新三亞已簽好約嘍！單價210/
13 2100」。

14 (3)108年5月21日及22日，祥鑫公司人員在該群組內表示，龍
15 星活動中心，2000米，展鴻clsm950，良邦公司人員嗣後
16 表示因祥鑫公司人員不來開會，展鴻前2星期其已簽好cls
17 m1000元，拜託。

18 (4)108年5月22日，慶隆公司人員在該群組內表示，秉陽營
19 造，黃墘溪上游水質改善計畫中壠區，有同業有意願嗎？
20 中壠國小停車場興建工程有意願有誰？原告公司預計報價
21 中。

22 (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
23 水質改善工程之主辦廠商為哪家，並陳稱其公司報價係14
24 0約200米，280約1500米，嗣有人員回稱康地已簽約，信
25 一公司人員再詢問280報2300可否，嗣有人員回應可以、
26 謝謝，信一公司人員再回應馬上辦理。

27 (6)108年9月11日，祥鑫公司人員在該群組內表示，宜宸建
28 設，埔心工地1000米，其公司報價245__2350，並請各家
29 廠商各自考量成本，其後即有慶隆公司人員回應表示
30 「拱」及良邦公司人員回應表示「只要你出聲、兄弟能挺
31 的、一定挺！跟各家成本沒關係！加油！」。

01 (7)108年9月25日，祥鑫公司人員在該群組內表示，在八德某
02 街某號對面地坪，其廠已在進行周邊工程，豐立富營造，
03 請配合，永炬公司人員即回應我們報2150、會裡有提，慶
04 皇公司人員補充回應稱黎員說的是豐立富，永炬公司人員
05 即回稱對，永炬公司另一人員亦回稱對，慶隆公司人員再
06 表示本廠對外210售價均為2100起，請祥鑫公司人員再掌
07 握一下1950地坪的是誰，祥鑫公司人員回應表示收到，永
08 炬公司另一人員亦回應表示豐立富4月就提了。

09 (8)108年10月23日，永炬公司人員在群組內表示，麻煩各位
10 同業若有收到潤弘工程，中壢1號宅的詢價電話及報價
11 單，請先知會慶隆公司、良邦公司、永炬公司後，再來進
12 行，慶皇公司人員即以貼圖回應表示OK，慶隆公司人員亦
13 回應表示麻煩各位了。

14 (9)108年10月28日，信一公司人員在群組內表示，正益來
15 電，經拜訪在○○路0段00號旁、新建加油站，印象中有
16 先進提過、因其資訊較慢，請問該如何處理？慶隆公司人
17 員即回應表示，這案是伊的，麻煩高抬貴手。

18 (10)108年11月22日，良邦公司人員在群組內表示，下星期二
19 討論一下，砂石確定1米50元左右飛灰給漲，量用分配的，
20 爐石、水泥皆會微上漲，請先進同業先了解一下，伊
21 預估每米100元。永炬公司人員即回應表示其支持，慶皇
22 公司人員亦回應表示支持反應成本。

23 (11)109年1月13日，永炬公司另一人員在群組內表示，嘉歲約
24 今天下午4點議價，請其他同業趕快聯絡，我們單價不
25 動。

26 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
27 陳述人李○○（姓名詳卷，下稱李員）到被告處後就被告所
28 提示系爭微信群組對話截圖後，業已陳明：微信通信群組祥
29 鑫公司的代表是其本人，其也有參與討論，群組內有提到相
30 關案場細節、個別案場的報價；伊發言中，就上溢營造、宜
31 宸建設及展鴻等案，伊公司最後都沒有成交，但八德東勇街

01 的案件確實是伊公司供料。另因伊公司預拌車司機向伊反映
02 志廣路有工地報價1,950元，而志廣路靠近慶隆公司，所以
03 伊就問慶隆公司陳述人是否該公司報價1,950元，慶隆公司
04 陳述人為了自清，就回應該公司都是2,100元。（問：貴公
05 司向同業透露自己的報價，不怕同業低價搶客戶嗎？）這是
06 本行的悲哀，因為生意難做，伊是希望同業不要搶其公司的
07 客戶，就算要搶，單價也不要太誇張等語明確（原處分甲20
08 -1卷第396、458頁），衡以祥鑫公司陳述人李員與其他公司
09 間於事發前並無嫌隙，又無欲換取輕罰而受有利益誘導之情
10 形，於前開陳述時自無偏頗而刻意構陷其他公司之理！是其
11 前開陳述，當較其他公司陳述人到被告處陳述時，或有欲換
12 取輕罰而受有利益誘導所陳，或有刻意閃避而避重就輕所
13 陳，顯較為可採，遑論代理信一公司到被告處陳述之陳述人
14 蔡○○（下稱蔡員）就此亦陳述：被告所提示附件3之系爭
15 微信群組資料均屬真實等語（原處分甲20-1卷第518頁）。
16 準此，應可認前述系爭微信群組對話內容確實真正存在，而
17 無刻意捏造虛假，否則信一公司陳述人蔡員即不可能予以承
18 認屬實，以及祥鑫公司陳述人李員亦無可能如此明確回應，
19 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
20 公司陳述人到被告處陳述時固就系爭微信群組對話截圖內容
21 或為否認、或質疑擷取片斷不實、或謂不清楚、或稱時間太
22 久已忘記、或謂他人陳述與己公司無涉云云，而原告公司江
23 員就此固到被告處陳稱：當初是王員要伊加入微信通信群
24 組，王員過世前，相關討論都是他參與的，伊在該群組並未
25 發言，只是偶爾瀏覽而已，該群組主要討論內容為桃園市15
26 家涉案預拌混凝土業者的各供料案實際執行情形，以及通知
27 規費繳交、開會事宜等事項云云（原處分甲20-1卷第136
28 頁），然此經核無非係避重就輕、推諉卸責之詞，並無足
29 採。綜上，已可認前述系爭微信群組對話內容實涉及供料案
30 件之案場名稱、報價、同業互相詢價、取得案件意願等競爭
31 敏感資訊，並不因在該群組中另有其他公司人員所稱分享不

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

01 立即之妨礙，其反競爭效果至為明確。是原告執前揭主張要
02 旨4.(1)所認，尚無足採。

03 3. 是依前述系爭微信群組對話截圖、祥鑫公司陳述人李員所陳
04 及信一公司陳述人蔡員之部分所陳等事證，已足證明含原告
05 在內之15家公司有以契約、協議以外之意思聯絡，雖無法律
06 拘束力，但事實上已可導致共同行為之其他方式之合意，而
07 已該當於公平法第14條所稱聯合行為合意之處罰構成要件。
08 至有關慶皇、皓勝、康地、慶龍、徐田、國順等公司陳述人
09 之陳述是否採認，而組成市調小組、廠區裝設監視器、定期
10 聚會、繳交規費等目的為何、被告3次赴桃市公會會址現場
11 拍攝照片所能證明者為何，經本院斟酌後，認均已無礙於依
12 前開事證已足認定含原告在內之15家公司均有該當於公平法
13 第14條所稱聯合行為合意之處罰構成要件，爰無再予一一論
14 述之必要。是原告前揭主張要旨1.、2.、3.、4.(2)、5.各情
15 所認，亦不足採。

16 (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
17 罰構成要件：

18 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
19 定之同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影響
20 市場供需功能」，係採取「量的標準」與「質的標準」為綜
21 合判斷，如聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原
22 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
23 涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區等
24 核心競爭參數之限制者，無論合計市場占有率高低，即可認
25 為該等聯合行為足以影響市場供需功能。準此，依前開所
26 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
27 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
28 定價格、限制交易對象等核心競爭參數之限制，本質上對市
29 場競爭具有高度危害，是依上述「質的標準」，即可認為足
30 以影響桃園市預拌混凝土市場供需功能，已無庸再依「量的
31 標準」論及其等合計市場占有率高低為何，從而，可認原告

01 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
02 成要件。是原告執前揭主張要旨6. 各情所認，亦無可採。

03 (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
04 故意，亦有過失：

05 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
06 場供需功能之處罰構成要件，認定已如前述。從而，原告自
07 該當違反公平法第15條第1項：「事業不得為聯合行為。」
08 之規定，又原告係於82年2月9日核准設立登記，所營事業包
09 含預拌混凝土製造、水泥製造、水泥及混凝土製品製造、除
10 許可業務外得經營法令非禁止或限制之業務等業務，有原告
11 公司基本資料（本院卷1第7-8頁）在卷可參，可認原告對於
12 此等事業之經營甚久，自當具有製造及買賣供應預拌混凝土
13 之豐富經驗。又以製造及買賣供應預拌混凝土事業之交易秩
14 序與健全發展，為現今政府及社會時刻關心之重要課題，而
15 為此等事業之業者不得為聯合行為，否則有害於交易秩序安
16 定與消費者利益，且亦違反自由與公平競爭，對於經濟安定
17 與社會繁榮有不利影響，而原告經營此等事業既與以上課題
18 緊密相關，且經營甚久，經驗豐富，則原告之代表人或管理
19 人等人員自應對公平法等相關法令規範於進行製造及買賣供
20 應前主動瞭解，而無從諉為不知，則事業不得為聯合行為，
21 違者將受有行政裁罰之相關規定，本為原告之代表人或管理
22 人等人員所應注意之義務，然其等卻未善盡此等注意義務，
23 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
24 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
25 可歸責性，且其等縱無故意，然仍堪認其等具有未盡注意義
26 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
27 之故意、過失，且依卷附事證亦難認有反證可為推翻。

28 (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
29 聯合行為之禁制規定，命原告應立即停止違法行為之部分，
30 應屬合法：

01 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
02 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
03 平法第15條第1項規定，在主觀責任條件上縱無故意，亦有
04 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
05 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
06 定，命原告應立即停止違法行為之部分，應屬合法有據，並
07 無違誤。是原告執前揭主張而認並無違反聯合行為，不應受
08 罰云云，自無可採。

09 (八)被告作成原處分關於裁處原告600萬元罰鍰金額部分，尚有
10 違法：

- 11 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
12 罰鍰，行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違
13 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
14 法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法
15 施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情
16 狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之
17 不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法
18 行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。
19 五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類
20 型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配
21 合調查等態度。」
- 22 2. 查被告作成原處分，其主文第3項處原告600萬元罰鍰金額，
23 理由係以：「經審酌被處分人等違法行為之動機及目的在於
24 避免競爭及藉以拉抬預拌混凝土價格，對於相關市場供需功
25 能影響甚鉅；……；並考量各被處分人配合調查態度等其他
26 公平交易法施行細則第36條所列之考量事項，爰依公平交易
27 法第40條第1項前段規定處分如主文。」等語（本院卷1第38
28 頁），可知原處分關於裁處原告罰鍰金額600萬元之部分，
29 僅有單純例稿式地引用公平法施行細則第36條第7款「配合
30 調查態度」及其他同條所列之考量事項，並沒有附加任何個
31 案涵攝之理由與證據，縱使依據原處分中之調查過程、調查

01 所得結果與理由中所述（本院卷1第23-37頁），也只能知道
02 被告僅有判斷原告未承認有聯合行為之情形，完全不論述有
03 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
04 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
05 在內之15家公司之間之違法行為的差異。是以，由原處分之
06 記載，不只完全不知道原告受到600萬元罰鍰金額之詳細理
07 由，也完全不知道相較於其他14家公司之罰鍰，原告是否受
08 到過重而違反比例原則之處罰。是被告執前揭答辯要旨4.(1)
09 所認，並不足採。

10 3. 又即令被告於本院審理中補充裁罰金額之審酌係如前揭答辯
11 要旨4.(2)所認：係審酌原告及其他被處分人違法行為之動機
12 及目的，在於避免競爭及藉此拉抬預拌混凝土價格，違法動
13 機惡性明顯，對於市場供需功能影響甚鉅；原告自107年11
14 月起參與聯合行為；原告於108、109及110年營業額約12.25
15 億元、14.45億元及17.65億元，於桃園市預拌混凝土市場之
16 占有率約4.77%、4.27%及4.23%；部分承認參與聚會等行
17 為之目的係在協調分配供料案件；以及其他公平法施行細則
18 第36條規定所列考量因素等情。然而，從被告前開答辯內容
19 可知，被告仍僅考量原告單方面所顯現之因素，仍未能說明
20 原告所受裁罰金額，與其他14家公司之受處分人所受裁罰金
21 額之間是否符合比例原則。

22 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
23 鍰金額為何，若係以108年至110年此3年度在桃園市預拌混
24 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
25 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
26 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
27 據，並不能以受處分人規模大小之不同而異其標準，亦即其
28 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
29 範圍外之部分，或是非屬預拌混凝土營業額之部分，於計算
30 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
31 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

01 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
02 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
03 算式中，若有以受處分人規模大小之不同而採取不同之標
04 準，即有形成採證及認事用法之恣意，自當構成裁量濫用之
05 瑕疵違法。準此，於本件中，被告以桃園市預拌混凝土之地
06 理市場為範圍，而欲採計108年至110年此3年度在此一地理
07 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
08 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
09 為何之依據，則被告計算此一市場占有率之前提及標準，自
10 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
11 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
12 分人規模大小之不同而異其標準，則以被告對於臺泥、國產
13 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
14 院另以另案112年度訴字第400號、414號、第401號各為判
15 決，見本院卷1第393-505頁），既係以該3家公司所提桃園
16 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
17 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
18 乙證3之3年度營業額計算表），亦當採取相同標準，惟被告
19 就此並未採取相同標準，僅依其向稅務機關調取之此3年度
20 「址設桃園市之全部預拌混凝土業者」及「臺灣區預拌混凝
21 土工業同業公會之桃園市會員」之全部營業額稅務資料為此
22 部分之計算依據，未再以此稅務資料向各該業者確認排除其
23 中預拌混凝土營業額有在桃園市混凝土此一地理市場範圍外
24 之部分或非屬預拌混凝土營業額之部分，則被告所據以計算
25 並認定之18家公司之受處分人108年至110年於桃園市預拌混
26 凝土市場之占有率各年合計約4成，原告於此3年度在桃園市
27 預拌混凝土市場之占有率各年約4.77%、4.27%及4.23%一
28 節，即有採證及認事用法之恣意，嗣據此作成原處分關於裁
29 處原告600萬元罰鍰金額部分，自當構成裁量濫用之瑕疵違
30 法，且未盡合義務性裁量，就此部分即無可維持，而應予撤

01 銷。是被告執前揭答辯要旨4.各節及所提3年度營業額計算
02 表所認，皆不足採。

03 (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
04 第1項本文聯合行為之禁制規定，命原告應立即停止違法行
05 為之部分，應屬合法，原告就此部分訴請撤銷，為無理由，
06 應予駁回；至被告作成原處分關於裁處原告600萬元罰鍰金
07 額部分，尚有違法，則原告就此部分訴請撤銷，為有理由，
08 應予准許。

09 (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
10 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，而無一一論述之必
11 要，併予說明。

12 六、結論：原告之訴一部有理由，一部無理由。

13 中 華 民 國 114 年 12 月 31 日

14 審判長法官 許麗華

15 法官 吳坤芳

16 法官 林家賢

17 一、上為正本係照原本作成。

18 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
19 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
20 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
21 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
22 繕本）。

23 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，
24 逕以裁定駁回。

25 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
26 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
27 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
28

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	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

為訴訟代理人	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
(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	<p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

02 中 華 民 國 115 年 1 月 12 日

書記官 張正清