

○○公會因聯合行為，違反公平交易法處分案

發文機關：行政院公平交易委員會

發文字號：行政院公平交易委員會 89.06.07. (八九)公處字第091號處分書

發文日期：民國89年6月7日

被處分人：○○公會

代表人：○○○

右被處分人因聯合行為，違反公平交易法事件，本會處分如左：

#### 主 文

- 一、被處分人於辦理國內三十二家麵粉廠小麥聯合採購、合船進口作業事宜，透過協調、配合及召集會員廠商開會等方式，不當實施總量管制暨定數分配，並介入會員廠庫存撥補管理等限制競爭行為，違反公平交易法第十四條聯合行為之禁制規定。
- 二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項限制競爭之行為。
- 三、處新臺幣二千萬元罰鍰。

#### 事 實

- 一、本案係緣於八十八年三月受理○○公會檢舉麵粉製造業涉嫌以減量採購小麥，達全面調漲麵粉價格之目的，涉嫌違反公平交易法，請本會儘速處理乙案。
- 二、本會經深入調查麵粉製造業之產業結構、產銷、進口及市況，除分別向上游麵粉製造廠及下游製麵業者及麵粉批發、零售商寄發「市場結構調查表」，並請被處分人及各會員廠提供產能、設備利用率、生產量、銷售量、原料進口量及單價等資料對照，綜合本案調查結果：
  1. 現行國內三十二家麵粉廠之設備利用率普遍偏低，其發展原因有其歷史背景，主要是早期政府在糧食政策上對麵粉產業採管制配額方式，當時各家麵粉廠為爭取配額，競相投入擴大生產設備，使國內麵粉廠之產能達到年產二百萬公噸，但國內之市場需求量僅達七十萬公噸，明顯產銷失調，供過於求，從產業發展角度觀察，許多麵粉廠理應在競爭環境下遭汰換，但目前國內三十二家麵粉廠似有藉助聯合採購及「配額」之保護，使整個產業發展成「共存共榮」現象。
  2. 八十六年年底，被處分人為因應○○公司等自行脫離聯合採購再重回採購體系，所衍生「配額」重新洗牌問題，經大家協調採以八十二年六月至八十六年十一月止（即以自八十二年第十三船至八十六年第二十三船止）各公司之進口百分比比例做為下次進口比例之方案，事後經對照八十七年一至二月之採購統計表發現該二月之比例與前揭方案之比例完全相同。八十七年三月○○廠停產後，被處分人又提出扣除○○後之百分比之新實施分配方案，經對照八十七年七月公會提出之「庫存量撥補表」中百分比是一致的，另對照八十八年第一至第三季之採購量比例表亦趨向一致。
  3. 八十七年七月被處分人在採購作業上，進行所謂「庫存量撥補表」，據到會數家麵粉廠指出前揭庫存量撥補表之主要目的在於調整各廠申報數量與實際庫存量，以兩個月庫存量為依據，據以決定配船之進貨

量，讓庫存量較多者降低進口量，無須削價競爭，庫存量少者不會斷料而無東西可賣。經對照八十七年七至八月及九至十月採購統計表之比例，發現被處分人確實有實施該表之執行，此可從如○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○成等廠，調整後四個月之採購量與前一至六月及後十一、十二月之兩個月之採購量差距變化頗大即可證明。

4. 八十七年十月間被處分人召集全體會員廠開會討論八十八年預定進口量（開會地點在臺中○○飯店）為八十七萬公噸，另加五%估計為九十一萬三千五百公噸，其中北部十一家麵粉廠分配比率為三二·九〇九%（三十萬零六百二十四萬公噸）、中部十五家麵粉廠分配比率為四一·三九六%（三十七萬八千一百五十二公噸）、南部六家麵粉廠分配比率為二五·六九五%（二十三萬四千七百二十四公噸），配船方式為以三萬四千噸船為基準，一年安排二十七船次，每次間隔十三·五天。經對照被處分人八十八年八月十日確認之修正船期與數量表相近似，證實被處分人確係依八十七年十月之開會決議事項辦理。

三、另據經濟部國際貿易局統計資料顯示，國外麵粉自八十二年開放進口後，八十三年麵粉進口量為一千四百三十四公噸、八十四年進口量為五千二百零三公噸、八十五年進口量為四千五百九十三公噸、八十六年進口量為二千六百一十六公噸、八十七年進口量增為八千八百六十四公噸、八十八年進口量再增為二萬一千九百一十四公噸，從進口數量而言，目前國外麵粉對國內麵粉市場之影響性尚不高。

#### 理 由

一、按公平交易法（以下簡稱本法）第十四條規定，事業不得為聯合行為。所謂聯合行為依本法第七條規定係指「事業以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為。」另本法施行細則第五條規定「本法第七條之聯合行為，以事業在同一產銷階段之水平聯合，足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者為限。本法第七條之其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可能導致共同行為者。同業公會藉章程或會員大會、理監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為第一項之水平聯合，同業公會代表人得為行為人」。

二、綜合本次調查證據顯示，被處分人涉及利用決議實施總量管制暨定量配額制、不當介入會員廠庫存管理等行為，違反公平交易法第十四條之禁制規定：

1. 聯合行為的主體：

(1) 依據檢舉人所提供資料及部分麵粉業者到會說明之紀錄觀察，本案聯合行為之主體，為被處分人下轄「聯合採購業務暨加工技術委員會及聯合採購業務組」，姑且不論被處分人理事長是否均有每次參與會議，該下轄委員會或業務組屬被處分人之內部組織，對外無代表性，所作成之決議仍須以被處分人名義對外宣布，從法效歸屬認

定上，仍係屬被處分人之行為。

- (2)由於本案調查所獲之證據，如前揭事實欄之「八十六年底比例百分比方案表」、「八十七年三月○○廠停產後之重新分配方案表」係第二屆理事長○○○任期內，至於「八十七年七月使用之庫存撥補表」及八十七年十月召開之八十八年預定進口量決議等係現任（第三屆）理事長○○○任期內，前揭表單資料，被處分人代表人於到會陳述時，已明確表示確實有上開表單之存在。
- (3)本會於本法對同業公會之規範上，即明示不容許有前揭表單或配額之提議，認有抵觸本法之行為。本案經彙整調查統計表之對照及部分麵粉廠到會時之陳述意見，前揭表單即確實被採用並據以執行，則被處分人之行為即屬限制特定市場競爭，致妨礙市場功能者，自應予以認定係本案聯合行為之主體。

#### 2. 聯合行為的方法：

本案聯合行為之方法，係透過被處分人下轄「採購業務暨加工技術發展委員」召開之年終會議及下屬「採購業務組」之每季或不定期召開分配暨配船會議，由參加會議之會員廠以協議方式達成合意，並將決議內容通知各會員廠遵守。

#### 3. 聯合行為的合意：

- (1)八十六年年底，被處分人為因應○○公司等自行脫離聯合採購再重回採購體系，所衍生「配額」重新洗牌問題，提出三種新配額表方案，由大家協調採何案，做為下次進口比例之標準，最後決定採行第二案，即以八十二年六月至八十六年十一月止（即以自八十二年第十三船至八十六年第二十三船止）各公司之進口百分比為「配額」，經對照八十七年一至二月之採購統計表發現該二月之比例與前揭新配額第二方案之比例完全相同。八十七年三月○○廠停產後，被處分人又提出乙份依前揭第二方案扣除○○後之百分比新表實施分配，前揭新分配表之「配額」標準，經對照八十七年七月公會提出之「庫存量撥補表」中百分比是一致的，另對照八十八年第一至第三季之採購量比例表亦趨向一致。
- (2)八十七年十月間被處分人於臺中○○飯店召集全體會員廠開會討論八十八年預定進口量為八十七萬公噸，另加五%估計為九十一萬三千五百公噸，其中北部十一家麵粉廠分配比率為三二·九〇九%（三十萬零六百二十四萬公噸）、中部十五家麵粉廠分配比率為四一·三九六%（三十七萬八千一百五十二公噸）、南部六家麵粉廠分配比率為二五·六九五%（二十三萬四千七百二十四公噸），配船方式為以三萬四千噸船為基準，一年安排二十七船次，每次間隔十三·五天，經對照○○公會八十八年八月十日確認之修正船期與數量表相近，證實被處分人確係依八十七年十月之開會決議事項辦理。

#### 4. 聯合行為的內容：

本案之聯合行為屬共同限制產銷數量之聯合，其行為態樣有二：

- (1)實施總量管制暨配額制，涉及限制事業自由決定其採購數量。  
依本會調查結果，被處分人採購業務組曾製作「八十六年底比例百

分比方案表」、「八十七年三月〇〇廠停產後之重新分配方案表」等，前揭表經被處分人〇理事長於八十八年九月十五日到會說明時並予證實，確有前揭表單之製作，雖渠辯稱係供參考，不具拘束力云云，惟經本會彙整之調查統計表予以對照及多家麵粉廠之到會陳述說明，證實被處分人有依照前揭表單實施分配情形。每年十月間被處分人均召集全體會員廠開會討論次年預定進口量噸數，本會依取得之八十八年預定分配表，對照被處分人八十八年八月十日確認之修正船期與數量表，兩者頗為相近似，證實被處分人係依八十七年十月之開會決議事項辦理，因為若以農委會所頒布之作業規定第二點實施，廠商之登記數量應可靈活配合實際生產情形，被處分人如何能估算下一年之預定進口量或下一季小麥申報需求量，並據以事先安排船期。此又可從實務作業上發現許多麵粉廠並未每季前二個月依時申報，而在延時申報情形下，竟仍會發生實際採購量不敷麵粉廠之需求，部分麵粉廠卻又有長期原料不足現象，祇得另循買麥及委託加工等途徑來爭取事業之正常發展，即可顯示整個採購作業不正常，被處分人確實有邀集會員廠召開會議，以決定未來一年預定進口量及實施配額制。

(2) 不當介入會員廠之庫存管理，妨礙事業公平競爭。

八十七年七月被處分人在採購作業上，進行所謂「庫存量撥補表」，據到會數家麵粉廠指出前揭庫存量撥補表之主要目的在於調整各廠申報數量與實際庫存量，以兩個月庫存量為依據，據以決定配船之進貨量，讓庫存量較多者降低進口量，無須削價競爭，庫存量少者不會斷料而無東西可賣，此等不當介入會員廠之限制數量即屬限制產量之聯合行為。

5. 聯合行為的目的：

由於國內三十二家麵粉廠之產能達到年產二百萬公噸，但國內之市場需求量僅達七十萬公噸，明顯產銷失調，供過於求，從產業發展角度觀察，將有許多麵粉廠在競爭環境下將遭汰換，故被處分人藉助對外向本會申請聯合進口採購許可，對內則採取「配額」制來相互約束、限制全體會員廠之產量，使整個產業發展成「共存共榮」現象。

三、準此，本案被處分人透過下轄「採購業務暨加工技術發展委員」召開之年終會議及下屬「採購業務組」之每季或不定期會議之便，涉及以協議方式限制事業自由決定其採購數量之限制競爭行為；八十七年七月在採購作業上，更進行所謂「庫存量撥補表」，介入調整各會員廠之實際庫存量，並據以決定各會員廠配船之進貨量，此等限制競爭之行為，已構成違反公平交易法第七條、第十四條聯合行為之禁制規定，在考量本案之違法行為對交易秩序之危害程度、危害期間、市場地位等情況，被處分人知法而違法之情節可謂嚴重，爰依本法第四十一條前段規定處分如主文。

主任委員 趙揚清

中華民國八十九年六月七日

本件被處分人如有不服本處分，得於收受本處分書之次日起三十日內，檢附本處分書影本及理由，向本會提起訴願。

