

○○局等因聯合行為，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 89.11.01.（八九）公處字第176號處分書

發文日期：民國89年11月1日

被處分人：○○局

代表人：○○○

被處分人：○○股份有限公司

代表人：○○○

被處分人：○○股份有限公司

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、被處分人相互協議分配○○港進出口貨物裝卸之承運數量，違反公平交易法第十四條規定。
- 二、被處分人應自九十年一月一日起，停止前項聯合行為。

事 實

- 一、案據檢舉略以：○○股份有限公司（下稱○○公司）、○○股份有限公司（下稱○○公司）均係於○○港區從事一般散雜貨裝卸業務之業者，另○○局（下稱○○局）之○○處本身也參與散雜貨之裝卸業務，以上三家裝卸業者按照「運量分配」方式，分配裝卸量配額，其中○○公司及○○公司之配額百分之八十七，○○局○○處承作其餘的百分之十三裝卸量，由於長期缺乏競爭，裝卸費用遠高於○○港及○○港。○○公司、○○公司及○○局○○處具有水平競爭關係，渠等協商分配貨物裝卸承運數量，且長期不為價格競爭，顯有違失公平交易法第十四條規定云云。
- 二、經函請被處分人提出說明、到場陳述意見，並函詢目的事業主管機關交通部意見，本案事實如下：
 - （一）○○港係於○○年開港營運，並依據行政院核定之「○○開放民營須知」及交通部訂定之「國際商港埠管理規則」公開招標開放民營，目前已簽約之裝卸業者共計二十三家，其中二十一家係辦理自有貨物之裝卸業務，承攬業務之專業裝卸公司為○○公司、○○公司及○○局○○處。
 - （二）○○港於○○年營運時，棧埠業務即採民營型態，由○○公司承租第五號至第八號碼頭，經營散雜貨裝卸倉儲業務，其餘碼頭裝卸倉儲業務亦委託該公司經營。嗣於七十一年○○公司亦加入營運，承租第十二至第十五號碼頭之散雜貨裝卸業務，○○局基於各類貨品裝卸難易程度不同，導致裝卸成本殊異之考量，為維護航商、貨主及裝卸業者權益及碼頭秩序，爰邀集○○公司及○○公司開會協商進出口貨物之運量分配事宜，並於七十一年三月九日以○○字第○○號函訂定「○○原則」。依照前開原則，將○○港進出口散裝貨物區分為十二類（八十二年後修訂為十四類），並將船貨按照類別，依順序分配輪由○○公司及○○公司承運，於業者承租區內（即

第五、六、七、八、十二、十三、十四、十五號碼頭），○○公司及○○公司各分配百分之五十運量，至非承租區（第九、十、十一號碼頭）之貨物，則由○○公司及○○公司以百分之六十與百分之四十比例承運。另○○局○○（即○○局○○處之前身）於七十四年成立，承作民營承租碼頭以外的散雜貨裝卸業務，該港遂形成公、民營並行型態，由於○○處自身人力及機具有限，爰向民營業者調派裝備及人力，又考量船席安排及碼頭秩序，並維繫公、民營業者之和諧，乃修訂「○○原則」作為公、民營業者承作散雜貨裝卸業務之依據，依前開原則，一般散雜貨物裝卸量百分之十三，由○○局○○及後來的○○處承作，其餘貨量則由○○股份有限公司及○○股份有限公司按照承租區五十%—五十%、非承租區五十五%—四十五%之比例輪流承作。「○○原則」業分別報經臺灣省政府交通處（八十一年至八十八年）及○○局（八十九年）核備。

- （三）按「國際商港港務管理規則」第十一條規定，○○局對進港船舶擁有指泊權。當船貨運港裝卸前，由代理航商之船務代理業者或代理貨主之報關行向○○局「○○」提出裝卸調派申請，○○局繫船課每日召開「船席調派會議」，由港務局人員、船務代理公司代表、貨主代表及裝卸公司代表與會，並按照「○○原則」規定比例順序排列船舶停靠之碼頭，承租區以○○公司及○○公司中，累計運量較少者優先分配，非承租區則由○○局○○處、○○公司及○○公司三者中，累計運量較少者優先分配，各方均不能選擇或拒絕。有關承作裝卸量之統計，則由○○局業務組統計，經○○公司及○○公司○○局○○處會章後送「○○」，以供「船席調派會議」之參考。自七十一年至八十二年間，○○局、○○公司及○○公司共四次開會協商運量分配，○○公司及○○公司並參與○○局每日召開之「船席調派會議」。

理 由

- 一、公平交易法規定：按公平交易法第七條規定：「本法所稱聯合行為，謂事業以契約、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而言。」公平交易法施行細則第五條第一項規定：「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。」另公平交易法第十四條復對聯合行為訂有禁止規定。揆其規範意旨，係因具有競爭關係之事業間倘透過契約、協議或其他方式之合意，共同決定價格、限制產量等，形成「價格卡特爾」或「數量卡特爾」等情形，將使市場競爭機能之蕩喪，爰以法律予以禁止。另公平交易法第四十一條規定，公平交易委員會對於違反本法規定之事業，得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得對初次違反者處新臺幣五萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，合先敘明。
- 二、國際商港棧埠業務民營情形：現行國際商港裝卸業務之開放經營，主要分為「與商港主管機關約定興建或租賃方式」，及由商港主管機關核發「船舶貨物裝卸承攬業許可證」二種模式，前者係依據「國際商

港棧埠管理規則」第六十九條：「公私事業機構申請經營棧埠設施，得以約定方式投資興建或租賃經營」之規定辦理，後者則依據「國際商港棧埠管理規則」第八十七條，經申請並取得商港主管機關核發之「船舶貨物裝卸承攬業許可證」後，於港區經營船舶貨物裝卸、搬運等業務。目前採取核發「船舶貨物裝卸承攬業許可證」方式開放裝卸業務者，包括八十七年後陸續完成棧埠業務民營化之○○、○○、○○、○○等國際商港。至○○港部分，則於開港之初（○○年），即依據「○○開放民營須知」規定，將穀倉、倉儲裝卸、臨時貨櫃、船舶修造、拖船及交通船等業務開放民間申請經營。嗣於七十年則依據交通部訂頒之「國際商港棧埠管理規則」第六十七條、第六十九條與第七十條規定（現行「國際商港棧埠管理規則」第六十九條、第七十條、第七十一條）採取「約定興建或租賃方式」將棧埠業務開放民營。

三、市場界定及競爭關係分析：本案涉及之服務項目為裝卸作業服務，依照「國際商港棧埠管理規則」第十二條規定，裝卸業務包括船上裝卸、陸上裝卸搬運及有關裝卸之其他雜項作業，其具體內容係指提供貨物之裝船、卸載、進倉、出棧等運輸工具間轉換之作業。○○港目前依據「商港法」第十二條及「國際商港棧埠管理規則」第六十九、七十、七十一條規定經營散雜業之裝卸業務者，計有本案被檢舉人○○公司、○○公司、○○局○○處三家對外提供一般散雜貨裝卸服務之業者，以及○○公司等二十一家承租專碼頭裝卸專用貨物之事業，由於○○公司等其餘二十一家事業並未實際對外提供裝卸服務，與○○公司、○○公司及○○局○○處提供之一般散雜貨裝卸服務間不具替代可能性，是以，本案產品市場之範圍應界定為「實際從事提供一般散雜貨裝卸服務事業所構成之組合」。地理市場方面，國內目前有基隆（包含其輔助港蘇澳港及臺北港）、高雄、臺中及花蓮等四個國際商港，各商港間或可透過陸地運輸方式連結，因此，於技術上，國際商港間之裝卸服務似具有替代性。惟目前國內陸地運輸系統之單位運輸成本較高，且因陸上運輸系統常交通壅塞導致貨物在途時間不確性高等問題，是以，在經濟上，國際商港間之裝卸業務替代可能性尚屬有限。此由八十八年度○○港一般散雜貨裝卸費率為按照國際商港埠業務費費率九折收取，○○港、○○港及○○等其他國際商港開始按照國際商港港埠業務費率表八折範圍彈性計收裝卸費用（實際收取之裝卸費甚至未達前開費率表之八折），同時期○○港散雜貨裝卸量與前一年度相較卻無明顯變化（八十七年度臺灣地區各港貨物裝卸總量，○○港約占十四・三％，○○港及○○港分別約十五・四％及六十六・四％，八十八年度○○港約占十四・八％，○○港及○○港分別約十四・三％及六十七・一％），益可察知○○港與其他國際商港之裝卸服務間替代能力有限，準此，本案地理市場之界定，不應包含其他國際商港，應以○○港作為認定範圍。依照前述之產品、地理市場範圍之認定方式，於本案特定市場從事競爭之相關事業為○○公司、○○公司及○○局。查○○公司於六十五年向○○局（即○○局前身）申請經營○○港港埠營運設施，開始於○○港區從事一般散雜貨裝

卸及倉儲業務。嗣於七十一年，○○公司與○○局簽定「土地及地上設施經營倉儲裝卸業務契約」，開始於○○港區從事一般散雜貨之裝卸及倉儲業務。另○○局於七十四年成立○○（即○○局○○處前身），經營民營業者承租區外一般散雜貨裝卸倉儲業務，及貨櫃裝卸業務。而該局兼具商港管理者身分並提供港勤、棧埠等服務，係提供具市場經濟價值之服務，從事私經濟行為，核符公平交易法第二條所稱之「事實」。○○公司、○○公司及○○局皆於○○港區從事一般散雜貨裝卸倉儲業務，則其彼此間具備同一產銷階段之水平競爭關係，當無疑義。

四、被處分人協議分配貨物裝卸承攬數量之情形：○○局於七十一年間○○公司參與經營○○港之一般散雜貨物裝卸倉儲業務時，邀集○○公司及○○公司開會協商進出口貨物之運量分配事宜，並於七十一年三月九日訂定「○○原則」，將○○港進出口散裝貨物區分為十二類（八十二年後修訂為十四類），並將船貨按照類別，依順序分配輪由○○公司及○○公司承運，於業者承租區內，○○公司及○○公司各分配百分之五十運量，至非承租區之貨物，則由○○公司及○○公司以百分之六十與百分之四十之比例承運。嗣於七十四年○○局○○成立，經營民營業者承租區域以外散雜貨裝卸倉儲業務，○○局乃修訂「○○原則」，一般散雜貨裝卸量百分之十三，由○○局○○及後來的○○處承作，其餘貨量則由○○股份有限公司及○○股份有限公司按照承租區五十%—五十%、非承租區五十五%—四十五%之比例輪流承作。另依據「國際商港港務管理規則」第十一條規定，○○局對進港船舶擁有指泊權，該局每日召開「船席調派會議」，由港務局人員、船務代理公司代表、貨主代表及裝卸公司代表與會，並按照「○○原則」規定比例順序排列船舶停靠之碼頭，承租區以○○公司及○○公司中，累計運量較少優先分配，非承租區則由○○局○○處、○○公司及○○公司三者中，累計運量較少者優先分配，各方均不能選擇或拒絕。有關承作裝卸量之統計，則由○○局業務組統計，經○○公司及○○公司○○局○○處會章後送「○○」，以供「船席調派會議」之參考。自七十一年至八十二年間，○○局、○○公司及○○公司共四次開會協商運量分配，○○公司及○○公司並參與○○局每日召開之「船席調派會議」，以上情形，皆為○○公司及○○公司所不否認。

五、被處分人協議分配貨物裝卸承運數量對市場競爭之影響：「運量分配」制度之主要目的係為兼顧既有裝卸業者利益、碼頭裝卸秩序及行政管理之便利性。惟其亦造成限制裝卸業者間之競爭、扭曲裝卸服務市場之正常供需，及妨礙市場機能運作之情形。蓋因自由選擇交易對象，係充分競爭市場之基本要素，透過對交易對象之選擇，將對商品供給者或服務提供者形成壓力，為爭取交易機會，事業必須以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，吸引交易相對人與其交易，此即公平交易法第四條所謂之「競爭」。而系爭「運量分配」制度之施行，係經由「○○原則」及「船舶調派會議」方式，統一指派調度裝卸業者與貨主進行交易，並無選擇裝卸業者之自由，裝卸業者因而無

須面對爭取交易機會之壓力，缺乏透過價格、品質從事競爭之誘因。此外，「運量分配」制度除限制裝卸業者間之競爭，更進一步造成缺乏經濟效率之情形。○○港「運量分配」制度已導致限制裝卸業者間彼此競爭、妨礙市場功能，造成資源配置扭曲之結果。

六、被處分人協議分配貨物裝卸承運數量與公平交易法聯合行為規定之關係：○○公司、○○公司及○○局均係於○○港區從事一般散雜貨裝卸業務之事業，具有水平競爭關係，渠等基於維繫和諧關係、避免惡性競爭及維持碼頭秩序等意圖，協議透過「運量分配」方式約定裝卸貨物數量比例，並實際參與「船席調派會議」協商輪流承作船貨裝卸業務，並已造成限制裝卸業者競爭及妨礙裝卸服務市場供需之情形，應已明顯符合公平交易法第七條聯合行為之構成要件。縱以「運量分配」行為係始於公平交易法施行前，有其歷史背景因素，且已分別報經臺灣省交通處及○○局核備有案，而公平交易法於八十一年二月四日施行，較○○公司、○○公司及○○局開始「運量分配」協議行為之時間為遲，惟按○○公司、○○公司及○○局協商分配貨物裝卸承運數量之行為，係自七十一年延續迄今，應受公平交易法相關條文規範。況查，系爭「運量分配」行為雖迭經臺灣省交通處及○○局商港主管機關核備，但前開核備欠缺明確之法源依據，且明顯牴觸公平交易法之立法意旨，尚無法依據公平交易法第四十六條規定，排除公平交易法之適用。末按，依「商港法」現行規定，裝卸費率雖係受商港主管之管制，然系爭「運量分配」制度之實施，除直接限制裝卸業者間之價格競爭，亦限制裝卸業者間之數量、品質等非價格競爭，並已造成資源配置扭曲之情形，其妨礙裝卸市場之正常供需功能，實屬明顯。

七、綜上論結，○○公司、○○公司及○○局協議分配貨物裝卸承運數量，限制彼此競爭之行為，構成公平交易法第七條所稱聯合行為，違反公平交易法第十四條聯合行為禁止規定，惟因系爭行為與○○港船席指泊、裝卸調派等實際作緊密牽連，要求其立即停止並以其他作業程序取代，恐有實際執行之困難，況港口正常運作關係公共利益甚鉅，碼頭裝卸亦不可有須臾之延宕，經綜合考量系爭行為對市場競爭機能侵害與命其立即停止行為對公共利益可能影響，爰依公平交易法第四十一條前段規定處分如主文。另考量系爭「運量分配」行為之沿革背景及曾報經臺灣省交通處及○○局核備等情由，並基於人民對行政機關行政行為之信賴保護，且被處分人充分配合本會調查工作之進行，爰不另科處罰鍰。

主任委員 趙揚清

中華民國八十九年十一月一日

本件被處分人如有不服本處分，得於本處分書達到之次日起三十日內，向本會提起訴願書（須檢附本處分書影本），訴願於行政院。