

○○股份有限公司因違反公平交易法事件，不服本會處分，提起訴願案

發文機關：行政院

發文字號：行政院 90.05.11. 臺九十訴字第031354號訴願決定書

發文日期：民國90年5月11日

訴願人：○○股份有限公司

代表人：○○○

訴願人因違反公平交易法事件，不服本院公平交易委員會（八九）公處字第一七六號處分，提起訴願，本院決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人與○○股份有限公司（以下簡稱○○公司）及交通部○○局前身前臺灣省政府交通處○○局（以下簡稱○○局）均係○○港區從事一般散雜貨裝卸業務之業者，經人檢舉按照運量分配方式分配裝卸量配額，由訴願人及○○公司承作配額百分之八十七，○○局承作其餘百分之十三裝卸量，因長期缺乏競爭，裝卸費用高於○○港及○○港。經原處分機關本院公平交易委員會調查結果，以○○港區經營散雜貨之裝卸業務者計有訴願人、○○公司及○○局等三家對外提供一般散雜貨裝卸服務之業者暨○○股份有限公司（以下簡稱○○公司）等二十一家承租專業碼頭裝卸專用貨物之事業，因○○公司等二十一家事業未實際對外提供裝卸服務，與訴願人、○○公司及○○局提供之一般散雜貨裝卸服務間不具替代可能性，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之事業。國內目前有基隆（包含其輔助港蘇澳港及臺北港）、高雄、臺中及花蓮港等四個國際商港，各商港間或可透過陸地運輸方式連結，惟國內陸地運輸系統之單位運輸成本較高，且陸上運輸系統常因交通壅塞導致貨物在途時間不確定性高，國際商港間裝卸業務之替代可能性尚屬有限，復由八十八年度○○港一般散雜貨裝卸費率為按照國際商港港埠業務費費率表九折收取，○○港、○○港及○○港等其他國際商港開始按照國際商港港埠業務費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上開費率表之八折），同時期○○港散雜貨裝卸量與前一年度相較卻無明顯變化，如八十七年度臺灣地區各港貨物裝卸總量，○○港約占百分之十四・三，○○港及○○港分別約占百分之十五・四及六十六・四，八十八年度○○港約占百分之十四・八，○○港及○○港分別約占百分之十四・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，是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，亦即本案於特定市場從事競爭之相關事業為訴願人、○○公司及○○局。又○○公司於六十五年申請經營○○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。七十一年間，訴願人與○○局簽訂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。嗣○○局於七十四年成立儲運中心即○○局○○處之前身，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。○○局兼具商港管理者身分並提供港勤、棧埠等服務，係以提供具市場經濟

價值之服務所從事之私經濟行為，與公平交易法第二條規定所稱之事業相符。訴願人與○○公司及○○局係於○○港區從事一般散雜貨裝卸倉儲之業務，彼此間具備同一產銷階段之水平競爭關係，當無疑義。查○○局於七十一年間邀集訴願人及○○公司協商進出口貨物之運量分配事宜，於七十一年三月九日訂定○○港進出口貨物運量分配原則（以下簡稱貨物運量分配原則），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，依順序分配輪由訴願人及○○公司承運，於業者承租區內，訴願人及○○公司各分配百分之五十運，非承租區之貨物，則由訴願人及○○公司以百分之四十及六十之比例承運。嗣○○局○○處之前身○○局儲運中心於七十四年間成立，經營民營業者承租區域以外散雜貨裝卸之倉儲業務，○○局乃修訂貨物運量分配原則，將一般散雜貨物裝卸量之百分之十三由○○局○○處承作，其餘貨量則由訴願人及○○公司按照承租區各百分之五十、非承租區百分之四十五及五十五之比例輪流承作。又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，按照貨物運量分配原則比例順序排列船舶停靠之碼頭，承租區以訴願人及○○公司累計運量較少者優先分配，非承租區則由○○局○○處、○○公司及訴願人累計運量較少者優先分配，各方均不能選擇或拒絕。至承作裝卸量之統計，係由○○局業務組統計，經訴願人、○○公司及○○局○○處會章後送棧埠作業聯合委託中心，作為「船席調派會議」之參考。自七十一年至八十二年間，訴願人、○○公司及○○局共開會四次協商運量分配，並參與每日召開之船席調派會議，為訴願人及○○公司所不否認，有○○公司代表人○○○君於八十九年八月二十二日及訴願人代表人○○○君於同年、月三十一日在該會之陳述紀錄可稽。按運量分配制度之主要目的為碼頭裝卸秩序及行政管理之便利性，惟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。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，即公平交易法第四條所謂之競爭，該運量分配制度之施行，係經由貨物運量分配原則及船席調派會議方式，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，除限制裝卸業者間之競爭，進一步造成缺乏經濟效率之情形，是○○港運量分配制度之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。訴願人、○○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，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，該當公平交易法第七條聯合行為之構成要件。縱運量分配行為始於公平交易法施行前，有其歷史背景因素，復分別報經前臺灣省政府交通處及○○局核備，且公平交易法於八十一年二月四日施行，較訴願人、○○公司及○○局開始運量分配協

議行為之時間為遲，惟渠等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，自應受公平交易法相關條文規範；又運量分配行為雖經前臺灣省政府交通處及○○局等商港主管機關核備，惟前開核備欠缺法源依據，且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適用。末按，依商港法規定，裝卸費率雖受商港主管機關管制，惟運量分配制度之實施，除直接限制裝卸業者間之價格競爭外，尚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至明。訴願人、○○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之聯合行為，違反同法第十四條聯合行為之禁止規定，因上開行為與○○港船席指泊、裝卸調派等實際作業緊密牽連，要求渠等立即停止前以其他作業程序取代，恐有實際執行之困難，且港口正常運作關係公共利益甚鉅，碼頭裝卸亦不可須臾延宕，經綜合考量上開行為對市場競爭機能之侵害及命渠等立即停止上開行為對公共利益之可能影響，並考量上開行為之沿革背景及報經前臺灣省政府交通處及○○局核備等情，復基於人民對行政機關行政行為之信賴保護及渠等充份配合調查工作之進行，乃依公平交易法第四十一條前段規定，以八十九年十一月一日（八九）公處字第一七六號處分書命渠等應自九十年一月一日起，停止前項聯合行為。訴願人不服，以貨物運量分配原則並未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，且部分散雜貨裝卸需要大量人手機具、工資及成本較高，裝卸單位不願承作，將損害航商、貨主等消費者之權益及港區裝卸作業之流暢，原處分機關認上開制度限制裝卸業者間之價格競爭及數量、品質等非價格競爭，殊非有據；又○○港裝卸費用高於○○港及○○港係因政府開放民營化條件不同所致，且○○局裝卸一噸須繳交政府盈餘新臺幣（下同）三十元，○○公司需建通棧、租土地、買機具設備、用人多、獲利與虧損均須承擔，無法支付龐大之退休金；○○港及○○港碼頭工人民營化獲補償四、五百萬元，○○港區尚有○○公司、○○公司對外提供裝卸服務，其間具有替代性，且大部分散雜貨可以貨櫃運送，此由○○港散雜貨裝卸量較○○港及○○港逐年下降可證，而國內內陸交通網發達，原處分機關認陸上運輸系統常因交通壅塞導致貨物在途期間不確定性，其無法認同，上開制度確有其必要性，請暫勿取消貨物運量分配制度云云，提起訴願。

理 由

按事業不得為聯合行為，為公平交易法第十四條前段所規定，所稱聯合行為，依同法第七條規定，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。次按「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。」為同法施行細則第二條第一項所明定。又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之更正措施，復為同法第四十一條前段所規定。本件原處分機關以○○港區經營散雜貨之裝卸業務者計有訴願人、○○公司及○○局等三家對外提供一般散雜貨裝卸服務之業者暨○○公司等二

十一家承租專業碼頭裝卸專用貨物之事業，因○○公司等二十一家事業未實際對外提供裝卸服務，與訴願人、○○公司及○○局提供之一般散雜貨裝卸服務間不具替代可能性；又國內目前雖有基隆（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，惟國內陸地運輸系統之單位運輸成本較高，且陸上運輸系統常因交通壅塞導致貨物在途時間不確定性高，國際商港間之裝卸業務替代可能性尚屬有限，乃界定本案之產品及地理市場範圍為○○港從事提供一般散雜貨裝卸服務之事業，並認定本案之市場參與者為訴願人、○○公司及○○局。訴願人雖訴稱原處分機關謂○○港僅其及○○公司暨○○局對外提供一般散雜貨裝卸服務，其餘二十一家未實際對外提供裝卸服務，與事實不符，尚有○○公司、○○公司對外提供裝卸服務，其間具有替代性，況大部分散雜貨可以貨櫃運送，且國內內陸交通網四通八達，並無原處分機關所稱陸上運輸系統常因交通壅塞導致貨物在途期間不確定性情事，此由○○港散雜貨裝卸量較○○港及○○港逐年下降可證，可見○○港與其他國際商港之裝卸服務有替代能力，存在競爭關係云云，惟據原處分機關（八九）公法字第0四一三一號訴願答辯書及（九十）公法字第0一二八八號訴願補充答辯書，略以依交通部統計處八十八年交通統計要覽數據，八十八年○○港進出港貨物數量約為四千六百萬噸，其中貨櫃貨物約占百分之十四，散裝貨物約占百分之八十二，顯見透過貨櫃方式運送散裝貨物有其技術障礙，或欲克服上開障礙尚需耗費鉅資等經濟因素，交通部遂將統計資料區分為貨櫃運送及散裝貨物兩種裝載方式，復依○○局○○處管理業者承作散雜貨裝卸業務依據之貨物運量分配原則訂定一般散雜貨物裝卸量百分之十三由○○局○○處承作，其餘貨量則由訴願人及○○公司按照承租區各百分之五十、非承租區百分之五十五比四十五比例輪流承作，足見並未有其他業者分配承作一般散雜貨物裝卸量；又另案○○公司自陳自基於○○局規定，不得承作貨櫃貨物及穀類、油、水泥等貨類裝卸業務，益見其他業者縱具有運輸一般散雜貨物之技術，或訴願人有意願承作裝卸貨櫃貨物及穀類等貨物，然因法令、行政規章等限制，貨櫃運輸、散裝貨運輸及一般散雜貨物運輸間之替代關係確受限制，原處分將產品市場範圍限定於一般散雜貨物裝卸服務，並無違誤。依近年各商港貨物量之變化情形觀之，○○港八十六年起至八十八年間裝卸量雖遞減，惟占臺灣地區各港貨物裝卸總量之比例並未隨其他港口調降費率而有明顯變亡，例如八十八年度○○港一般散雜貨裝卸費率為按照國際商港港埠業務費費率表九折收取，○○港、○○港及○○港等其他國際商港開始按照國際商港港埠業務費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，可知○○港與○○、○○等國際商港間之替代能力有限，況影響貨主選擇由基隆、高雄、花蓮或臺中等國際商港輸出入貨物之因素，除所處地理位置及陸路運輸成本考量外，各商港提供之航線、航班及海運費率等亦為影響決策之重要因素，是臺灣內陸交通縱如訴願人所稱四通八達，亦不足認基隆、高雄、花蓮及臺中等國際商港間即具有完全替代之可能性，該會以○○港作為地理市場之範圍，尚非不妥。○○港依據商港法第十二條及國際商港棧埠管理規則第六十九條、第七十條暨第七十一條規定經營散雜貨之裝卸業務者計有訴願人

、○○公司及○○局○○處等三家對外提供一般散雜貨裝卸服務之業者，亦有本院經濟建設委員會八十六年五月一日總（八六）字二〇三四號函說明二、（一）8記載，○○港一般散雜貨裝卸倉儲分由二家民營公司（○○公司及訴願人）及○○局○○處辦理，是該會認定本案市場參與者為訴願人、○○公司及○○局○○處，並無違誤。至○○公司主要承作穀類貨物裝卸業務，依相關法律、行政規章規定，亦足限制貨櫃運輸、散裝貨物運輸及一般散雜貨物運輸間之替代能力，自難認定○○公司為本案之市場參與者，且八十八年度○○局○○處、○○公司及訴願人之裝卸量占○○港散裝雜貨總裝卸量百分之二十六，訴願人、○○局及○○公司所為運量分配之協議，已直接限制各裝卸業者之承運數量及市場占有率，限制彼此間之競爭，足以影響○○港區裝卸市場之正常供需功能，顯有妨礙市場競爭之虞等語，所訴核不足。本件原處分應予以維持。

據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	張自強
委員	王俊夫
委員	郭介恆
委員	劉代洋
委員	劉春堂
委員	李復甸
委員	董保城
委員	蔡墩銘
委員	周志宏
委員	林輝煌

中華民國九十年五月十一日

院長 張俊雄

如不服本決定，得於決定書送達之次日起二個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。