

行政院公平交易委員會處分書

公處字第 098141 號

被處分人：頭城區漁會

統一編號：40148090

址 設：宜蘭縣頭城鎮城東里青雲路 3 段 199 號

代 表 人：○○○ 君

地 址：同上

被處分人：甲○○ 君

被處分人：乙○○ 君

被處分人：丙○○ 君

被處分人：丁○○ 君

被處分人：戊○○ 君

被處分人：己○○○ 君

被處分人：庚○○ 君

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

主 文

- 一、被處分人藉由宜蘭縣賞鯨推廣協會召開理監事會議之時機，提案討論、決議，並於出航前透過協調調度等其他方式之合意，對於宜蘭烏石漁港至龜山島、周邊海域相關賞鯨旅遊服務市場，共同決定服務之數量、交易對象等相互

約束事業活動之行為，違反公平交易法第 14 條第 1 項本文規定。

二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。

三、處頭城區漁會、甲○○各新臺幣 20 萬元罰鍰。

處乙○○新臺幣 15 萬元罰鍰。

處丙○○、丁○○、戊○○、己○○、庚○○各新臺幣 10 萬元罰鍰。

事 實

一、案緣民眾以電子郵件反應略以，經營宜蘭縣龜山島賞鯨路線的船家於 97 年起採行「共同排班制」，以節省油料支出、降低經營成本，請本會查明前揭情形是否涉及聯合行為而違反公平交易法規定。

二、本會 97 年 6 月 17 日派員赴頭城區漁會實地訪查，略以：

(一) 所謂「共同排班制」即是共乘制，以往漁船承載 20、30 人也要出航，然一艘漁船至少須載 60 人方符合成本，因此常有業者為搶旅客造成惡性競爭，為避免此種情形，各業者均有共識於 97 年 3 月起採共乘制，以預約方式集中旅客，並以電話相互聯繫決定何艘船出航。

(二) 漁會二艘船收費標準公布於網站，惟實際收費則視交易往來情形而有不同收費。對於由漁會招攬並承載之旅客，其票價收入歸漁會所有，至於由漁會招攬而非漁會承載之旅客，漁會收取每人 100 元佣金。

三、另本會於烏石港遊客中心之宜蘭縣賞鯨推廣協會（下稱賞鯨協會或協會）櫃台查獲賞鯨船業者「6/17 早上船班 6/17 下午船班」共同班表乙份。

四、本會 97 年 11 月 24 日派員赴宜蘭縣賞鯨推廣協會實地訪查，略以：

(一) 該協會所屬 10 艘漁船載客量約九成，另外 2 艘漁船葛瑪蘭號及大發 2 號主要係搭載釣客，沒有加入該協會運作。

(二) 龜山島賞鯨旅遊有四種行程，價格表列如下：

旅遊行程	散客	團體(20 人以上)
純繞島	600 元	500 元
登島加繞島	1,200 元	1,000 元
賞鯨加繞島	1,200 元	1,000 元
賞鯨加登島加繞島 (3 合 1)	1,600 元	1,500 元

因各船主(經營娛樂漁業之漁船漁業人或實際業務經營者，下同)及客源屬性(來自網路、旅行社、遊覽車等)均有不同，實際價格由各船主自行決定，價格不一。

(三) 該協會 96 年 12 月 6 日召開 96 年度第一屆第一次理、監事會聯席會議(下稱 96 年理監事會議)，討論提案案由三：「因油價節節上升，經營成本增加，評估是否調漲價格，請理監事會研議」，經決議：「採聯營機制，委任協會全部船主做規劃聯營部分」；另該協會 96 年 12 月 27 日召開 96 年度第一屆第一次臨時會員大會(下稱 96 年會員大會)，討論提案：「經營管理、排班機制、策略聯盟機制」，經決議：「確定策略聯盟機制，增加遊客方便，增加龜山島登島率，提高品質，減少支出、航程，因應時代的變遷。」

(四) 所謂聯營機制(共同排班制)，也就是共乘制，因為龜山島賞鯨旅遊共有四種行程，各船主先整合同一種行程及時間的旅客，再規劃由特定漁船搭載。班表之製定係由各船主於前一天將次日至龜山島旅遊旅客的行程、時

間及人數報至協會，再由各船主排定的輪值人員（約一星期輪值一次）彙整行程及人數，排定由特定漁船出航載客。

- (五) 採共同排班制有三個理由，1. 配合觀光局東北角管理處龜山島旅遊的分流管制；2. 由於油料價格高漲；3. 旅客行程不同，避免旅客浪費時間等待。
- (六) 各船主原本分為二集團，一集團為新福豐 168、華棋 168、凱鯨號、蘭鯨號；另一集團為朝日 1 號及 2 號、宏棋號、北極星、超級星 3 號；至於新福豐 36 號未屬前二集團成員，雙方過去為了航班問題爭執不休，以至分流管理爭議頻仍，因此成立協會，俾使雙方有溝通交流的平台。

五、經函請相關主管機關就本案相關事實提供書面意見，略以：

- (一) 宜蘭縣漁業管理所：業者收費價目表及航班表並未報宜蘭縣政府核備，共同排班制係由各業者就攬客情形互相電話聯繫支援，收支亦依搭載乘客數自行拆帳。
- (二) 行政院農業委員會漁業署：業者收費價目表及航班表並未報該署核備。業者之共同排班制，該署並無參與及指導，惟如係為節能減碳，增加載客率及降低油料成本等考量，倘業者無提高票價及壟斷市場，該署認為尚屬合理。
- (三) 交通部觀光局：
 - 1、有關龜山島開放登島生態旅遊，該局東北角管理處訂有「龜山島生態旅遊作業管理要點」及「龜山島生態旅遊申請須知」，依該管理要點規定，娛樂漁船於載客登島前，須將登島船舶名稱及登島時間向該管理處報備，以避免同一時間多艘船舶靠泊龜山島碼頭，影響遊客登島

及靠泊安全，而該管理處亦協調業者假日時於固定時間登島，以分流管制紓解登島人數。

- 2、業者依不同行程之套裝旅遊，有不同之收費，收費價格不須向該管理處報備。為因應油價上漲，各業者協調依所收遊客量整合船班，經營成本及營運收入依各業者招攬遊客數比例分擔及分配。

(四) 交通部觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處(下稱觀光局東北角管理處)：

- 1、有關共同排班表，係由各業者自行協調排定船班，委託協會完成漁船出航時間班表後，利用傳真或 E-mail 方式傳送至該管理處大里站，以利該站駐島人員進行查核作業。前揭傳送班表之行為，並無相關法令予以規定，僅係因龜山島為自然生態島，為維護島上生態及提昇旅遊品質，對於旅客登島採分流管制；至於未登島之行程，因無須靠泊龜山島浮動碼頭，則不受影響。
- 2、為避免暑假旅遊旺季期間，漁船登島時段過於集中，且避免漁船爭相停靠或於海上等候靠泊時間過長之情形，該管理處依龜山島生態旅遊作業管理要點規定，採取時段性調整靠泊時間，並於 96 年 12 月 14 日召開「研討 96 年龜山島經營管理會議」，於該會議紀錄七、討論議題一之決議為：「1. 為使當日申請未滿餘額及核准未登島之名額避免浪費，由協會整合各船家於明(97)年度每日上、下午各加開 1 班定時船班方便散客現場報名登島，其定時船班開航時間，船舶輪班制度及收費方式，請協會於 97 年 2 月底前報請該處備查。……」及議題二之決議為：「……2. 停靠碼頭採時段流量管制，有關登島船班靠泊時段之間隔，由協會整合船家意見後送該處核備。」

業者爰形成共同排班制之作法。

六、案經函請頭城區漁會等經營娛樂漁業之漁船漁業人或實際業務經營者分別於 98 年 2 月 16 日、2 月 17 日、5 月 18 日到會說明相關案情，調查事實彙整如次：

- (一) 參與共同決定出航班次及旅客(即本案所謂之共同排班)機制之龜山島賞鯨船對於龜山島各旅遊行程之參考價格均為相同(北極星 1 號登島加繞島為 1,000 元除外)，參考價格分別為純繞島 600 元、登島加繞島 1,200 元、賞鯨加繞島 1,200 元、賞鯨加登島加繞島(3 合 1) 1,600 元。至於團體價格則視市場實際狀況、旅客數量、議價情形、旅遊行程而有 100 元至 200 元之折扣優惠。
- (二) 賞鯨協會於 96 年 12 月 6 日假礁溪中冠飯店五樓會議室召開 96 年度第一屆第一次理、監事會聯席會議，討論提案案由三：「因油價節節上升，經營成本增加，評估是否調漲價格，請理監事會研議」，決議：「採聯營機制，委任協會全部船主做規劃聯營部分」；該次會議出席人數 14 人，出席理監事涵蓋經營經營宜蘭烏石漁港至龜山島、周邊海域相關賞鯨旅遊服務之全部娛樂漁船之漁業人或實際業務經營者，包括「蘭鯨號」、「新福豐 36 號」、「超級星」、「宏棋號」、「龜山朝日號」、「龜山朝日 2 號」、「北極星」、「凱鯨號」、「華棋 168 號」、「新福豐 168 號」、「大發 2 號」等 11 艘娛樂漁船，該協會理監事在相互討論下形成上開討論案之提案，並作成決議，該項討論案尚非協會或特定船主之主動提案。又該協會於 96 年 12 月 27 日假宜蘭縣議會二樓貴賓室召開 96 年會員大會，出席人數 23 人，討論案由：「經營管理、排班機制、策略聯盟機制」，決議：「確定策略聯盟機制，增加遊客方

便，增加龜山島登島率，提高品質，減少支出、航程，因應時代的變遷。」上開討論提案及決議，係為提交會員大會確認該協會 96 年理監事會議討論案三之決議。

- (三) 上開會議所稱之「聯營機制」係因每家船主招攬的各種行程不一，旅客人數亦有不同，爰各船主於出航前，將所招攬的旅客人數及行程，先報至協會，然後由參與排班之船主每日共同協商調度事宜（包含出航的時間、人數、行程、出航漁船、招攬旅客的船家及人數），整合相同行程的旅客後由特定漁船出航，再交由協會製作出班表，然後傳真給觀光局東北角管理處。所謂「委任協會全部船主做規劃聯營部分」係因該次會議並無共同排班之具體實施辦法，而係委由全部船主每天共同透過協調方式排訂班表，至於協調之方式或透過電話聯繫、或藉由頭城區漁會處所及其他不特定處所當面協調。是該班表係由各船主每日共同協調之結果，協會尚無介入協調，僅依各船主協調情形製作共同班表，俾提交觀光局東北角管理處。
- (四) 過去各船主對上開共同決定出航班次及旅客即有相關討論，惟因各船主意見紛歧，無法成形共識，嗣因油價上漲，賞鯨協會成立做為意見交流的平台，方有共識採聯營機制。
- (五) 參與協調排班之漁船，除辛○○君所屬「大發 2 號」因漁船較小（承載容量約 46 人），未參與協調排班外，其餘經營宜蘭烏石漁港至龜山島、周邊海域相關賞鯨旅遊服務之 10 艘娛樂漁船之漁業人或實際業務經營者，均自 97 年 3 月起參與每日共同決定出航班次及旅客之協調機制。其共同排班協調方式可分二階段，第一階段是由同

一集團（龜山朝日號、龜山朝日 2 號、超級星、宏棋號及北極星號因漁船停靠地點均在漁會附近，故成為同一集團；蘭鯨號、新福豐 36 號、新福豐 168 號、華棋 168 號及凱鯨號因漁船停靠地點均在遊客中心，故屬另一集團）的娛樂漁船漁業人或實際業務經營者先協調調度，同一集團調度後若仍有旅客不足或有多餘情形，則再與另一集團的娛樂漁船漁業人或實際業務經營者進行協調調度。

- (六) 班表中所謂「下班船家」，係指招攬到旅客的船主，「船隻」則為出航的漁船，代為承載的船主須向下班船家收取出航費用（拆帳費用），參與排班機制之 10 艘龜山島賞鯨船對於該費用收取價格均為相同，分別為純繞島 300 元，登島加繞島 500 元，賞鯨加繞島 500 元，賞鯨加登島加繞島 800 元，上開拆帳價格為歷來各船主多次討論形成的共識。
- (七) 業者共同決定出航班次及旅客之考量因素包括：1、配合東北角管理處龜山島旅遊的分流管制；2、龜山島賞鯨旅遊行程分為四種，必須將同一行程的旅客集中在同一艘船上出航，以確保消費者權益；3、由於石油成本大幅上漲，業者共同決定出航班次及旅客可提高載客率，降低出航成本等因素。
- (八) 共同決定出航班次及旅客後，龜山島賞鯨旅遊相關行程參考價格並無上漲，惟在共同決定出航班次及旅客前，各船主有時只向旅行社收取 500 元（1200 元行程）左右以爭取交易相對人，而實施該行為後，低價攬客的情況比較少見，可向旅行社收取約 550 元至 600 元，以避免低於拆帳價格而發生虧損情事（按 1200 元行程的拆帳價

格為 500 元)。另在共同決定出航班次及旅客前會發生 20 人以下仍須出航的情況，在實施共同決定出航班次及旅客後，每艘出航的船隻，約可搭載 60 人以上，不再有 20 人以下仍要出航的情形，所以載客率會增加，出航班次減少一至二成，故可降低漁船營運成本。

理 由

- 一、按公平交易法第 14 條第 1 項本文規定：「事業不得為聯合行為……」所稱「聯合行為」，依同法第 7 條第 1、2、3 項規定：「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。」「前項所稱聯合行為，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。」「第 1 項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。」是倘具有競爭關係之事業透過協商方式共同決定商品或服務之價格，或限制數量、交易對象等，相互約束事業活動之行為，致影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者，核屬違反公平交易法第 14 條第 1 項本文之規定。
- 二、本案被處分人等藉由賞鯨協會召開理監事會議之時機，提案討論、決議，並於出航前透過協調調度之方式，共同決定出航班次及旅客，該行為違反公平交易法第 14 條規定，理由如次：
 - (一) 聯合行為主體：按公平交易法第 2 條規定：「本法所稱事業如左：一、公司。二、獨資或合夥之工商行號。三、同業公會。四、其他提供商品或服務從事交易之人或團

體。」復依娛樂漁業管理辦法第 2 條：「本法所稱娛樂漁業，係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上採捕水產動植物或觀光之漁業。前項所稱觀光，係指乘客搭漁船觀賞漁撈作業或海洋生物及生態之休閒活動。」及同管理辦法第 4 條規定：「本辦法所稱娛樂漁業漁船，係指現有漁船兼營、改造、汰建，經營娛樂漁業之漁船。」本案實際經營娛樂漁業漁船以提供龜山島賞鯨旅遊行程之業者：頭城區漁會（龜山朝日號及龜山朝日 2 號）、甲○○君（○○號、超級星 3 號）、丙○○君（北極星 1 號）、丁○○君（蘭鯨號）、戊○○君（凱鯨號）、乙○○君（華棋 168 號）、己○○君（新福豐 168 號）、庚○○君（新福豐 36 號）等 8 事業（合計 10 艘船），均係實際經營娛樂漁業漁船提供龜山島賞鯨旅遊服務並收取報酬之業務經營者，合致公平交易法第 2 條第 4 款「其他提供商品或服務從事交易之人或團體」所稱之事業，又彼此均係經營宜蘭烏石漁港至龜山島、周邊海域 4 種賞鯨旅遊服務，是彼此具有水平競爭關係，屬本案參與聯合行為之主體。

- (二) 市場範圍界定及市場概況：依公平交易法第 5 條規定所定義之「特定市場」，係指「事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍」，而前述市場的「區域或範圍」則應包含所有能夠滿足特定需求，且在價格、品質及其他功能可以合理替代的商品或服務所構成的組合。按我國鯨豚資源分布區域大多集中於宜蘭縣、花蓮縣及台東縣周圍海域，而宜蘭縣龜山島擁有特殊生態環境，因此於其周圍海域賞鯨旅遊者，常伴有環繞龜山島或登島之行程，與其他海域賞鯨旅遊之性質有別，其需求替代性

及供給替代性並不顯著，故本案以宜蘭烏石漁港至龜山島、周邊海域相關賞鯨旅遊服務市場為特定市場範圍。

(三) 聯合行為之合意方式及內容：查被處分人等於 96 年 12 月 6 日假礁溪中冠飯店五樓會議室，藉由賞鯨協會召開 96 年理監事會議之時機，於會中共同討論如何因應油價上升經營成本增加，並評估是否調漲價格等相關事宜，經討論後決議採聯營機制。而所謂聯營機制經查即為共同決定出航班次及旅客之機制，另為具體實施共同決定出航班次及旅客，被處分人等自 97 年 3 月起，於出航前，將所招攬的旅客人數及行程，透過電話聯繫或於不特定處所當面協商等方式，共同協商出航船隻相關調度事宜（包含出航的時間、人數、行程、出航漁船、招攬旅客的船家及人數），由特定船隻出航，再交由協會製作共同班表，另為配合共同決定出航班次及旅客後營業收入之分攤，被處分人等經多次討論形成一定之拆帳金額，純繞島 300 元、登島加繞島 500 元、賞鯨加繞島 500 元、賞鯨加登島加繞島 800 元，由招攬到旅客的船主支付上開拆帳金額予代為承載的船主。是被處分人等藉由賞鯨協會召開理監事會議之時機，提案討論、決議，並於出航前透過協調調度之方式，共同決定出航班次及旅客之行為，構成以其他方式之合意，共同決定服務之數量、交易對象等相互約束事業活動之行為，合致公平交易法第 7 條所規範之聯合行為。

(四) 影響商品或服務市場之供需功能：按經營宜蘭烏石漁港至龜山島、周邊海域相關賞鯨旅遊服務之漁船計有 11 艘經營娛樂漁業之漁船，其中被處分人等擁有之船隻即達 10 艘，而未參與共同決定出航班次及旅客之「大發 2

號」，其登記之最高乘客數亦僅為 46 人，衡諸其他娛樂漁船最高乘客數為 80 人以上，是本案被處分人等於宜蘭烏石漁港至龜山島、周邊海域相關賞鯨旅遊服務市場之市場占有率應可達 90% 以上，故被處分人等共同決定出航班次及旅客之行為，自足以影響系爭市場商品或服務市場之供需功能。證諸渠等在共同決定出航班次及旅客前，會發生 20 人以下仍須出航的情況，在實施後，每艘出航的船隻即不再有 20 人以下仍要出航的情形，造成參與共同決定出航班次之漁船載客率增加，出航班次減少等情事，從而降低彼此價格競爭之誘因，並造成價格僵固性，參照被處分人等表示，共同決定出航班次及旅客前各船主有時只向旅行社收取 500 元（1200 元行程）左右以爭取交易相對人，而共同決定出航班次及旅客後，低價攬客的情況比較少見，可向旅行社收取約 550 元至 600 元，以避免低於拆帳價格而發生虧損等語即可證之。按各經營娛樂漁業之業務經營者於面臨油料成本上漲情況時，為維繫其經營利益，於市場供需法則正常運作下，本得自行參酌競爭者價格及其他競爭策略而採取各種競爭方式爭取交易相對人，以維持營業利益，方不致因成本上漲而造成經營利潤減少，最後經過各市場參與者長期競爭策略的調整後，可達到市場均衡價格與數量；惟被處分人等倘係藉由賞鯨協會召開理監事會議之時機，提案討論、決議，並於出航前透過協調調度之方式，共同決定龜山島賞鯨旅遊行程之出航班次及旅客，造成市場供給減少，載客率提高，則各業者將不復有充分價格競爭之誘因，並損及交易相對人於市場供需變動調整過程中應享有的廠商價格競爭利益，是其聯合行為

實施結果，將影響市場供需及價格之決定。

(五) 綜上，本案被處分人等藉由賞鯨協會召開理監事會議之時機，提案討論、決議，並於出航前透過協調調度等其他方式之合意，共同決定服務之數量、交易對象等相互約束事業活動之行為，足以影響宜蘭烏石漁港至龜山島、周邊海域相關賞鯨旅遊服務市場之供需功能，核屬公平交易法第 7 條所稱之聯合行為，違反公平交易法第 14 條第 1 項本文規定。

三、被處分人等於宜蘭烏石漁港至龜山島、周邊海域相關賞鯨旅遊服務市場共同決定出航班次及旅客，違反公平交易法第 14 條第 1 項本文規定。依公平交易法施行細則第 36 條規定，經審酌被處分人違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；違法行為危害交易秩序之持續期間；違法行為所得利益；事業之規模、經營狀況、營業額及市場地位；違法類型曾否經中央主管機關導正或警示；以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰；違法後懊悔實據及配合調查等態度；並考量渠等整合旅遊航程之實際需求，爰依同法第 41 條前段規定處分如主文。

中 華 民 國 98 年 10 月 7 日
被處分人如有不服本處分，得於本處分書達到之次日起 30 日內，向本會提出訴願書（須檢附本處分書影本），訴願於行政院。