

《公平交易季刊》
第 32 卷第 3 期 (113/7), 頁 41-100
◎公平交易委員會

競爭法規範及其豁免之研究 ——以臺灣鮮乳市場為探討核心

林季陽*
林瑩滋
林慶郎
汪志勇
向明恩
王震宇

摘要

本文將乳品產業之範圍聚焦於鮮乳產品，就其發展沿革、市場結構、產銷狀況、以及可能產生競爭法議題等面向進行整理。我國鮮乳業者用以調漲售價之依據即基礎乳價，係依畜牧法第 35 條第 1 項規定由生乳價格評議委員會所共同議定，似得認未牴觸公平法而得解為優先適用。本研究觀察世界上較重要鮮乳產業國家如日本、美國、紐西蘭之發展概況後，可發現因鮮乳產業市場結構特殊，故除紐西蘭已逐漸採取完全自由競爭之方向；美日則維持一定之保護或補貼機制，且因酪農之議價能力顯與鮮乳廠商有落差，故前揭各國酪農，皆選擇以「合作社」制度作為生產運銷之團體，美日更就乳製品產業制定有限度地豁免競爭法之規範，不僅給予鮮乳產業

投稿日期：112 年 3 月 16 日

審查通過日期：113 年 6 月 24 日

* 林季陽為國立臺北大學法律學系助理教授、林瑩滋為輔仁大學企業管理學系助理教授、林慶郎為國立臺北大學法律學系助理教授、汪志勇為銘傳大學企業管理學系副教授、向明恩為國立政治大學法學院教授、王震宇為國立臺北大學法律學系教授。本文改寫自公平交易委員會 111 年度委託研究報告「我國乳品產業競爭議題與競爭法規範之研究」。

林季陽主要負責鮮乳產業就我國競爭法與日本法相關議題之分析撰寫，以及期刊投稿與審查回應，貢獻比例 40%；林瑩滋負責撰寫產業統計資料搜集與分析，以及專家訪談，貢獻比例 12%；林慶郎負責撰寫我國法與比較法介紹、分析公平會處分書與法院判決，貢獻比例 12%；汪志勇負責撰寫市場結構與銷售通路之現狀分析，以及專家訪談，貢獻比例 12%；向明恩負責撰寫我國法與比較法介紹、分析消費者保護機關與競爭法主管機關等之分工，貢獻比例 12%；王震宇負責鮮乳產業就我國競爭法與美國及紐西蘭法相關議題之分析撰寫，以及期刊投稿與審查回應，貢獻比例 12%。

相對的自由空間，亦保留競爭法主管機關仍可據以調查或介入之法律依據。故本研究建議參考前揭作法，思考導入豁免條款以明確我國公平法與其他產業法規間適用關係之可行性外，亦建議公平會可參考日本作法在與相關事業與主管機關充分溝通、掌握業界實態後訂立行業競爭規範並列舉出可能違法之行為態樣，以俾相關事業有所依歸。此外，建立公平會與其他主管機關間具常規性之橫向協調機制，亦屬為較可行之思考方向。

關鍵詞：鮮乳產業、鮮乳、基礎乳價、競爭法、豁免條款

一、前言

隨著國人對鮮乳需求提高，近年我國生乳產量與需求屢創新高。以鮮乳市場而言，小農品牌及進口鮮乳參進國內市場，復加上臺紐經濟合作協定（Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation，下稱 ANZTEC）生效迄今，液態乳進口持續增加，消費者選擇更加多元，惟整體鮮乳市場目前仍處於寡占結構，鮮乳價格過高往往為國人所關切，每有調價屢成輿論焦點。國內除氣候條件本身不適合乳業發展外，市場結構、配銷通路利潤、政府訂定生乳收購價格、業者朝向高品質差異化發展等，其可能衍生的限制競爭議題值得關注。

民國 91 年臺灣成為 WTO（World Trade Organization）第 144 個會員，貿易走向國際化、自由化，為因應外國鮮乳進口後對國內酪農業的衝擊，政府在「先期調整牛、羊產業結構計畫」下的細項「淘汰更新乳牛計畫」中，輔導、補助不具競爭力的酪農離酪，並獎勵具競爭力的酪農將不符合經濟效益的老弱牛隻淘汰，積極提升臺灣鮮乳品質。91 年後酪農戶數持續下降，但戶數減少的幅度及速度放緩，然乳牛數卻是穩定成長。在政府長期有系統的挹注資源，調整產銷秩序、進行乳牛群性能改良、提升生鮮乳質及加工技術，94 年全面開放外國液態乳進口，中央畜產會輔助中華民國酪農協會建立「酪農剩餘乳共同處理機制」，將剩餘乳集中製成煉乳或調撥處理。乳牛頭數除在 91 年與 92 年減幅較大，共減少近 1 萬頭外，在開放外國液態乳進口後，飼養牛隻數的變動多為增長，97 年起穩定成長，同年中國大陸爆發三聚氰胺毒奶事件，國人對於食品安全日益重視。自 101 年起，每戶平均飼養數突破 100 頭，顯示酪農戶朝向規模化經營的方向發展。國產鮮乳雖然生產成本高，在市場可接受的情形下，產量全數供應內銷使用，仍未能滿足國內市場需要，每年仍需自國外進口液態乳。而自三聚氰胺事件發生之後，臺灣鮮乳市場產生變化，開始增加許多小農品牌，也使得酪農戶開始改變與不同的鮮乳廠商進行合作。102 年 7 月臺灣與紐西蘭簽署 ANZTEC 時，政府為保障國內酪農產業，在鮮乳部分設定「液態乳」為敏感性產品，採取關稅配額（tariff quota）保護措施，以 12 年調適期，配額量由協定生效後的 5,500 公噸，每隔 3 年增加 1,500 公噸，直至第 12 年（114 年）起，改

以取消關稅配額開放紐西蘭液態乳進口。不少國內鮮乳專家和業者預期，紐西蘭等外國鮮乳，恐將對國內乳業造成重大衝擊，此為鮮乳業未來市場上的重大變化。

為有效分析我國鮮乳產業競爭議題與競爭法規等議題，並能提出未來執法建議，本研究擬先針對我國鮮乳產業之產銷模式、主管機關、產業政策相關規範與競爭法主管機關執法紀錄等資料進行蒐集整理，同時亦將觀察全球的鮮乳供應市場上較重要國家如日本、美國、紐西蘭其相關法規、產業現況及政策與競爭法主管機關之執法與因應措施。

二、我國鮮乳產業發展概況

（一）我國鮮乳產業產銷供需概況

依據農業部截至 110 年 6 月的統計資料，領有「鮮乳標章」的鮮乳廠廠商家數共有 19 家，以泌乳牛頭數占比比較，統一企業股份有限公司占比最高達 29.6%，其次為光泉牧場股份有限公司為 19.5%，之後依序是味全食品工業股份有限公司 18.4%，義美食品股份有限公司 10.6%。前四大鮮乳廠所契作的泌乳牛頭數約 78%，由此可知市場結構屬於高度集中的產業，餘者鮮乳廠皆低於 5%，規模甚小¹。

我國鮮乳業鮮乳主要供應國內需求：隨民眾飲食習慣西化，鮮乳消費需求增加，致我國鮮乳業產量穩定成長，惟受限於氣候環境及飼養牛隻成本高昂，國產鮮乳尚不足供應國人所需，仍需以進口品滿足需求缺口。根據財政部關務署之資料顯示，我國鮮乳的進口量自 103 年至 112 年間，液態乳（含鮮乳及保久乳等）逐年呈現增長趨勢（詳見表 1）。

¹ 李若威，「市售鮮乳乳源分佈大公開！統一企業搶下 3 成契約酪農戶數」，food NEXT 食力，第 26 期，24（2022）。

表 1 民國 103~112 年液態乳進口量

年別	液態乳進口量 (公噸)	鮮乳 (公噸)	保久乳 (公噸)	其他液態乳 (公噸)	液態乳進口單價 (元/公斤)
103	23,768	15,647	6,196	1,925	35.7
104	28,115	18,595	7,747	1,773	31.9
105	35,751	25,539	8,426	1,786	31.0
106	47,675	34,851	10,574	2,249	30.0
107	54,344	43,280	8,884	2,180	29.9
108	62,549	47,801	11,945	2,803	33.4
109	69,315	55,928	10,184	3,202	32.9
110	57,534	40,017	12,922	4,595	33.3
111	53,928	35,515	13,242	5,170	41.6
112	58,321	38,919	12,213	7,188	40.3

資料來源：財政部關務署²。

下圖 1 呈現我國十年間的鮮乳銷售數據，在這十年間鮮乳之銷售量與銷售值雖有起起伏伏的態勢，可是若從長期趨勢來看，依然可以看出鮮乳之銷售數值皆呈現上升之趨勢。銷售數量從民國 103 年之 35 萬公噸，上升至 112 年之 41 萬公噸，而銷售數值從 103 年之 179 億元，上升至 112 年之 235 億元。從鮮乳之銷售趨勢，可以確認鮮乳不但是所有乳製品中，生產與銷售比重最大的產品，而且銷售數量仍持續維持增加的趨勢，顯示國人接受國產鮮乳的程度有相當穩定的基礎。

² 財政部關務署，「海關進出口統計」，<https://portal.sw.nat.gov.tw/APGA/GA30>，最後瀏覽日期：2024/4/19。

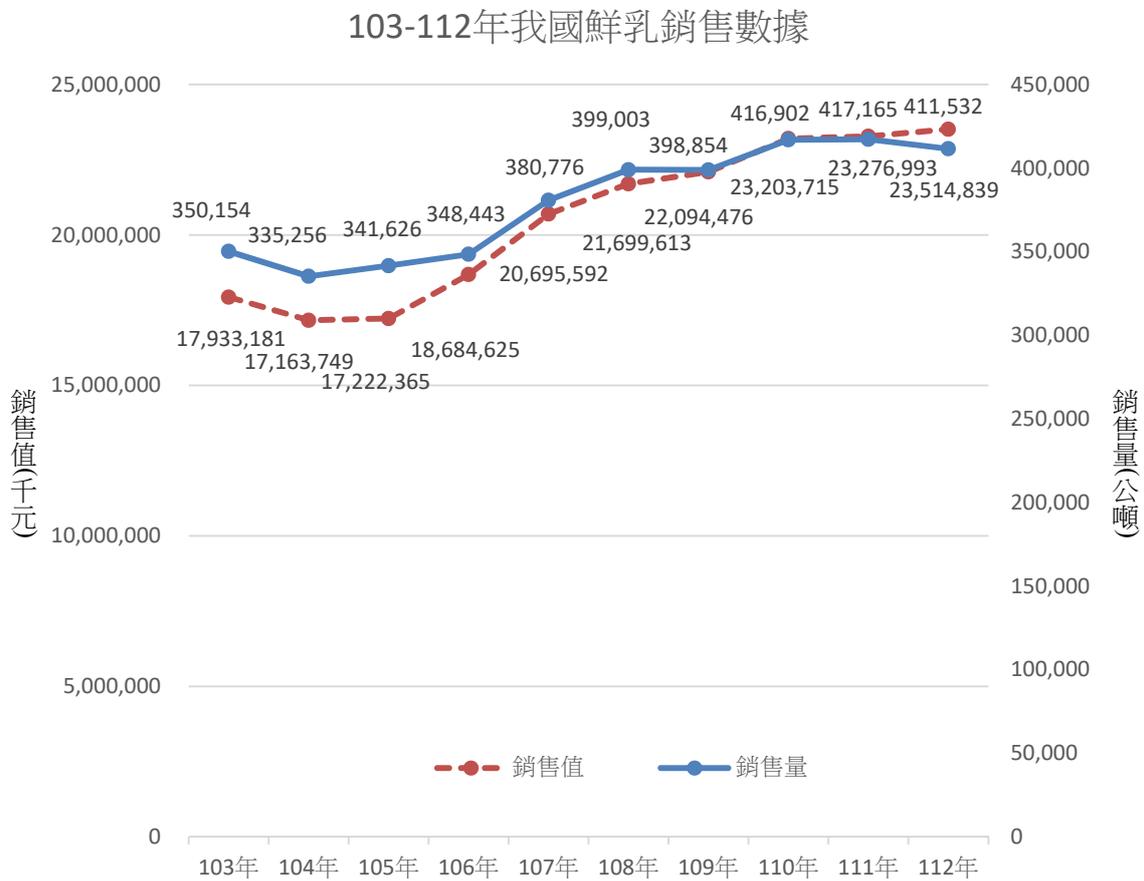


圖 1 民國 103~112 年鮮乳銷售量與銷售值

資料來源：經濟部，「工業產銷存動態調查」，https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/Content.aspx?menu_id=6819，最後瀏覽日期：2024/6/12。

(二) 主管機關之分工及角色定位

歷經數次食安風暴後，臺灣乳製品從生產到販售均已受政府規範嚴格的管控，像是選購鮮乳時須認明 CAS、CNS 及鮮乳標章三大檢驗標章外，衛生福利部也推行「乳品生產履歷制度」，確保對鮮乳使用的安全與信心。

1. 鮮乳主管機關：農業部（改制前為農委會）

制定酪農政策，輔導酪農提升生產效率並輔導經營效率較差之酪農離酪。依據畜牧法第 35 條第 1 項規定，邀集乳廠、酪農及專家學者代表，組成「生乳價格評議委員會」，定期開會進行乳價評議，建構一套乳價調整機制。現行生乳參考收購價格採冬期（12 至 3 月）、暖夏（4、5、10、11 月）、炎夏（6 至 9 月）三段式計價，以乳脂率及無脂固形物（solid not fat，下稱 SNF）為計價基準。另為鼓勵酪農朝生產優質生乳努力，自 103 年 1 月 1 日起，將原本 SNF 之 5 級距再細分為 8 級距計價³。為保障消費者權益另實施「鮮乳標章」行政管理措施，以促使廠商誠實以國產生乳製造鮮乳，每月由農業部畜產試驗所、中央畜產會抽驗市售鮮乳，提供鮮乳工廠改善的參考。農業部轄下有財團法人中央畜產會，該會運作模式，與日本依「畜產品價格安定等有關法律⁴」成立之「獨立行政法人農畜產業振興機構」類似，依畜牧法第 25 條及民法之規定設立，建立產銷調節機制，達到事前預警、穩定產銷之目標，是政府與畜牧產業團體間重要的溝通橋樑⁵。

2. 競爭法主管機關：公平交易委員會

公平交易委員會（下稱公平會）設立宗旨在於維護市場自由與公平的競爭，如果事業所屬產業設有管制法及目的事業主管機關，則事業的經營多受目的事業主管機關依管制法所規範（涉及市場競爭的問題仍然適用公平交易法）；即使事業所屬產業沒有管制法及目的事業主管機關，事業的行為仍然不能違反公平交易法（下稱公平法），因為在市場經濟國家，事業的行為仍然要遵守基本的遊戲規則，因此，我國公平會之職責在於守護市場機制，執行公平法之法定職權。

³ 農委會畜牧處新聞稿，「生乳收購價格由評議平台形成，鮮乳售價由市場機制決定」，農業部網站（2013/11/9），https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=4795，最後瀏覽日期：2024/1/26。

⁴ 原文為：「畜産物の価格安定に関する法律」，昭和 36 年法律第 183 号。後於平成 29 年（2017 年），改名為「畜産經營の安定に関する法律」。

⁵ 財團法人中央畜産會網站，「創立緣起」，<https://www.naif.org.tw/naifOrigin.aspx?frontTitleMenuID=7>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

3.消費者保護機關：消費者保護會

依消費者保護法第 6 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」可知，由於保護消費者之法規眾多，牽涉層面廣泛而難由特定機關單獨辦理，故係依保護事項之性質，規定分由不同目的事業主管機關來辦理。就此，市售鮮乳價格係由市場機制決定，如有不合理的漲價或聯合哄抬，行政院消費者保護處及公平會均會介入瞭解，並進行相關查處⁶。

4.物價波動之管理：行政院穩定物價小組

穩定物價是政府重要的施政，為因應物價波動的可能影響，行政院成立穩定物價小組，由各部會密切監視國內、外商品價格之變化，定期調查國內民生商品價格，掌握民生物價變動趨勢，並針對民生必需品價格，加強從上、中、下游之生產到銷售的整體流程掌握與監控，並適時採取各項穩定物價措施，確保穩定民生物價，以保障消費者權益。以鮮乳為例，參考國家發展委員會所列之分工，農業部負有「監測米、肉類、水產品、蛋、蔬菜、水果、生乳等農產品及農業生產資材等價格」並「研擬並執行穩定物價的相關措施（糧食及肥料因應對策等）」之責；而公平會係以「針對各類商品及勞務價格異常案件，主動立案調查業者是否涉有人為操縱、聯合壟斷等情事」，倘查獲業者涉有違法行為，依公平法裁處，並視情形移送檢調單位⁷。二者之執掌與分工不同，若單純係乳製品價格因各種原因上漲，則應該小組因應。

⁶ 1994 年 7 月 1 日行政院依據消費者保護法第 40 條規定，成立行政院消費者保護委員會，由行政院副院長兼任主任委員。行政院組織改造後，該會於 2012 年 1 月 1 日併入行政院，原有的業務單位改制為「消費者保護處」，原有的委員會則改制為任務編組之「消費者保護會」，仍由行政院副院長擔任召集人，組成委員包括中央相關部會首長、全國性消費者保護團體代表、全國性企業經營者代表及學者專家。參閱行政院消費者保護會，「本會簡介」，<https://cpc.cy.gov.tw/Page/D4C3A1D21C560D34>，最後瀏覽日期：2024/6/11。

⁷ 國家發展委員會網站，「行政院穩定物價小組運作機制」，<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=070034045F698677&s=4D734CD6F9F5D488>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

三、我國鮮乳產業可能涉及之競爭法議題

由於鮮乳產業所牽涉之產品眾多，故以下將集中在鮮乳產業之鮮乳產品進行論述。又，因鮮乳市場之整體結構涵蓋最上游之酪農戶、中游之鮮乳業者或鮮乳加工廠與下游之通路廠商，故除將從該產業之上中下游供應鏈之角度出發探究可能涉及之競爭法問題外，亦將從我國生乳收購參考價格之議定模式檢討公平法之適用可能此一問題。

(一) 鮮乳市場可能之競爭法議題

1. 從上游到中游

考量到目前鮮乳市場中之乳品加工市場仍處於寡占結構⁸，故首應探究於該寡占市場中較可能涉及之限制競爭問題。一般而言，其包括公平法第 10 條至第 11 條所規定之事業結合與結合申報、同法第 14 條所規定之聯合調漲產品價格等聯合行為、同法第 19 條所規定之限制轉售價格、同法第 20 條各款所規定之垂直限制交易及其他阻礙或限制競爭行為（例如第 1 款之杯葛、第 2 款之無正當理由差別待遇、第 3 款之低價利誘等不當阻礙競爭者參與或從事競爭、第 4 款之不當使他事業參與限制競爭或第 5 款之搭售、獨家交易、地域及顧客限制等不當限制交易相對人事業活動）、或同法第 25 條所規定之其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為（例如濫用市場優勢地位等）等各種類型。

⁸ 根據最高行政法院 103 年度判字第 294 號判決中所揭示，「參據被上訴人 99 年鮮乳市場統計資料庫所示，上訴人三家公司（按：統一、味全及光泉）之市占率亦分別高達 37.03%、29.56%、17.55%……，足證『國內鮮乳市場』結構誠應屬『寡占市場』」，可知至少在 14 年前國內鮮乳市場應屬寡占市場無疑。

另依照國際市場諮詢公司歐睿國際於 110 年之數據，則顯示前五大乳廠分別為統一（29.9%）、光泉（26.3%）、味全（13.6%）、佳格（10.2%）與義美（4.2%），該五大乳廠之累積市占率超過 84%，其餘小農品牌如鮮乳坊、初鹿牧場等於 105 年至 110 年之累計市占率皆維持在 11.3% 至 12.7%。參見羅璿，「全聯、路易莎為小農鮮乳設專區 6 成消費者願意加價買！」，food NEXT 食力，第 26 期，44-45（2022）。惟應注意，由於數據來源之國際市場諮詢公司歐睿國際雖屬全球市場調研公司，惟未就市占率如何計算有所說明，故前揭數據之可信度仍有待保留。

另參李若威，前揭註 1，前四大乳品廠所製作的泌乳牛頭數觀之，統一（29.6%）、光泉（19.5%）、味全（18.4%）、義美（10.6%），前四家占 78.1%，屬寡占市場。

考量上游之酪農戶與中游之乳品業者之間，因後者相較於前者具較高之市場力量，故前揭限制競爭行為類型在鮮乳市場中可能具體呈現之態樣，包括「具一定市場力量之乳品業者間進行結合（公平法第 10 條）」、「具一定市場力量之乳品業者聯合調漲（降）生乳收購價格（公平法第 14 條）」、「具一定市場力量之特定乳品業者無正當理由而對各酪農戶所提供之相同品質生乳以不同價格收購（公平法第 20 條第 2 款）」、「具一定市場力量之特定乳品業者以脅迫、利誘或其他不正當方法，使他事業不為價格之競爭、參與結合、聯合行為或垂直限制競爭之行為（公平法第 20 條第 4 款），例如促使酪農戶與其他乳品業者訂定較高收購價格之交易條件」、「具一定市場力量之特定乳品業者要求酪農只能向其賣出生乳（獨家交易之獨賣⁹）且已達限制競爭之相當程度（公平法第 20 條第 5 款）」。其中已實際發生案例並遭公平會處分者，包括乳品業者之聯合行為與濫用市場優勢地位（詳後述）。

2.從中游到下游

另一方面，欲探究中游之乳品業者與下游之通路業者間可能有何種限制競爭行為，須考量到下游通路廠商之類型包括有涵蓋便利商店、冷飲店、烘焙店及咖啡館等之業務通路（B2B）、涵蓋便利商店、量販店、超市、傳統通路及學校等一般零售實體通路（B2C）、宅配通路與網路購物、電視購物及型錄購物之虛擬通路等¹⁰，各自擁有一定程度之市場占有率（下稱市占率），而與上游之酪農戶相異。由於乳品業者與通路業者兩者其市場力量孰高實不易判斷，故若前者市場力量較高，則具體可能呈現為「具一定市場力量之乳品業者聯合調漲（降）鮮乳銷售價格（公平法第 14 條）」、「具一定市場力量之特定乳品業者對下游通路廠商限制轉售價格（公平法第 19 條）」、「具一定市場力量之特定乳品業者要求下游通路廠商只能購買其鮮乳（獨家交易之獨買¹¹）且已達限制競爭之相當程度（公平法第 20 條第 5 款）」、「具一定市場力量之特定乳品業者要求下游通路廠商僅能在特定區域內銷售其鮮乳

⁹ 獨賣為獨家交易型態之一種，係指買方要求賣方只能向其賣出其所生產的商品，而不得與其他的需求者進行類似之交易。參見公平交易委員會，[認識公平交易法](#)，19 版，公平交易委員會，193（2021）。

¹⁰ 財團法人食品工業發展研究所，[2022 食品產業年鑑](#)，初版，財團法人食品工業發展研究所，328-329（2022）。

¹¹ 獨買為獨家交易型態之一種，係指上下游間（即交易相對人間），由賣方要求買方只向其購買所需之商品，而不得與其他供給者有類似之交易。參見公平交易委員會，前揭註 9，193。

或須同時購買大容量及小容量之產品（公平法第 20 條第 5 款）」、「具一定市場力量之特定乳品業者限制下游通路廠商僅能將鮮乳銷售或不得銷售予特定第三人（公平法第 19 條）」、「具相當市場地位之乳品業者未盡防止足以影響交易秩序之顯失公平行為事實發生之義務而漲價，且已實際減損下游通路廠商選擇之機會並降低下游通路廠商談判協議成功之可能性（公平法第 25 條）」等態樣。

惟若下游通路廠商亦具一定市場力量且對各乳品業者具有相當程度議價能力，導致中游之乳品業者對下游通路廠商已有依賴關係，足認通路廠商具有相對市場優勢地位時，尚可能有「具一定市場力量之下游通路廠商無正當理由對乳品業者收取不同之上架費（公平法第 20 條第 2 款）」、「具一定市場力量之下游通路廠商要求特定乳品業者只能向其銷售鮮乳（獨家交易之獨賣）且已達限制競爭之相當程度（公平法第 20 條第 5 款）」之情形發生。

3. 小結

綜上可知，從完整的乳品產業之上下游供應鏈可看出其中可能涉及競爭法之議題甚廣。從上游產業「乳源供應」開始，涵蓋牧草飼料、乳牛（羊）養殖、乳源進口等；中游產業「乳品生產與加工」之液態乳（含鮮乳、保久乳、調味乳、其他）、奶粉、加工乳製品等；一直到下游「乳品銷售通路」所涵蓋之零售式量販、超級市場、連鎖便利商店、百貨、網路通路等。垂直市場間聯繫緊密，貫穿了農牧業、食品加工業、以及分銷物流業等（整理於圖 2）。

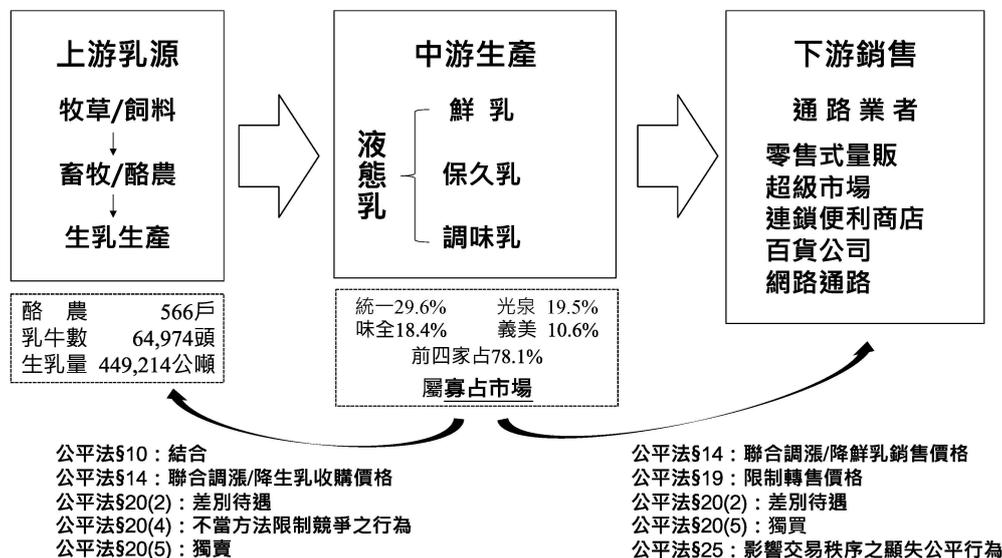


圖 2 鮮乳垂直市場結構及可能涉及之競爭法議題

資料來源：本研究自行繪製。

上述分析多係基於鮮乳產業市場結構所進行之推測，此係因雖然過去公平會曾就乳品業者與酪農間合約內容有限制轉售價格¹²或不當限制交易相對人¹³之條款而作成處分，惟從我國公平會近年來之相關處分觀之，多係源自生乳收購參考價格之調漲，蓋其與鮮乳產品之銷售價格密切相關。例如，有肯認具有一定市場力量之各乳品業者以生乳收購參考價格調整為由，採取具有一致性之超幅調漲，若無法舉證說

¹² 例如公平會（87）公處字第 201 號處分書係以帝輝公司行銷「國農乳品」時，於經銷合約中約定「低於附表（一）之價格銷售時，甲方得終止本合約並沒收保證金充為違約罰金、行使抵押權、給付貨款請求權，乙方破壞市場紊亂價格，損害甲方權益及商譽，經查獲發現時乙方願按所提貨量總額以每箱新台幣壹百元計算作為損害賠償金給予甲方。」並於獎勵辦法中要求下游經銷商遵守經銷契約有關約定轉售價格，認其與經銷商約定轉售價格之行為，違反行為時公平法第 18 條第 1 項（現行法第 19 條第 1 項）之規定，作成處分，命取消轉售價格限制及改正契約書之內容，並處罰鍰。

¹³ 公平會公處字第 093132 號處分書則認光泉公司在與酪農戶簽訂之民國 92 年生乳收購合約書中，不當限制酪農戶對於所產生乳不得自行加工、販售或交予第三人，另對於冬季收購配額外生乳，除限制酪農戶不得將產乳交予被處分人之其他酪農戶或自行加工、委託代工，亦不得自創品牌生產與被處分人性質之乳製品在市場販售，已構成以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為，有限制競爭之虞，違反行為時公平法第 19 條第 6 款規定（現行法第 20 條第 5 款規定）。

明係出於市場客觀合理之因素時，已構成避免競價之聯合行為，而有公平法第 14 條第 1 項之適用者¹⁴；亦有認具一定市場力量之各乳品業者以基礎乳價調整為由調漲售價，雖各事業之產品漲幅不一，惟因其具有顯著市場優勢地位，且均屬生乳價格評議委員會之委員，除可直接參與訂定生乳收購價格之過程外，彼此亦得掌握生乳收購參考價格公告實施時程，故其「漲價交易行為」屬於足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為，而有行為時公平法第 24 條（現行法第 25 條）之適用者¹⁵。前揭兩案均屬國內具市場力量之乳品業者，在生乳收購價格調漲後亦調漲鮮乳價格，而遭到公平會處分之例子。惟比較兩案之基礎事實可知，一者屬調漲時間不一但調漲之單位金額相同，另一者則是同日調漲鮮乳價格惟各乳品業者調漲幅度不一。在前者之情形，縱然各乳品業者為因應生乳收購參考價格變動而調漲鮮乳銷售價格之行為在外觀上具有一致性，惟其究屬公平法所禁止之聯合行為，抑或寡占市場結構下有意識之平行行為，尚牽涉到聯合行為之基另一要件「合意」；後者由於各乳品業者之調漲幅度在外觀上不具一致性，加上考量到用來作為反應成本依據之生乳收購參考價格，係由處於產銷上下游關係之乳品業者、酪農以及專家學者所組成，故公平會亦未以聯合行為為由處分之。

在 104 年公平法修法新增第 14 條第 3 項規定：「聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之」，明文承認得以相關因素及間接證據合理推定後，雖係將行政院向來多數判決所採見解法規範化，然而事業應如何舉證、須舉證至何種程度方能推翻此推定，仍難謂有一明確基準。是以，若公平會或行政院能明白揭示具體應提出何種

¹⁴ 公平會公處字第 100204 號處分書。其處分理由概為被處分人等在國內鮮乳市場之市占率合計達 8 成以上（37%、30%、18%）、被處分人等調整參考建議售價之行為具有一致性之外觀，包括一致性超額調整參考建議售價、品牌競爭性產品維持一致性價格區間、一致性超幅調漲設定率及議價及調漲時點具一致性等，且被處分人等無法舉證說明，其價格調整係出於市場客觀合理之因素，故其共同調高售價之行為係為排除彼此間之價格競爭，謀取不當聯合之利潤，顯足以影響鮮乳之市場功能，不利於消費者利益。被處分人等雖就公平會前揭處分提起行政訴訟，惟嗣後臺北高等行政法院及最高行政法院均肯認公平會之見解。參見臺北高等行政法院 101 年度訴字第 573 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 294 號判決。

¹⁵ 公平會公處字第 096140 號、第 096141 號與第 096142 號處分書。惟嗣後光泉公司對公平會之處分不服而提起訴願，並經訴願審議委員會撤銷原處分。參見行政院院臺訴字第 0970087749 號訴願決定書。

證據方足以推翻前揭合理推定（例如固定期間依成本調整價格抑或定價公式紀錄等），或許將更加有利於達成公平法第 1 條促進競爭之立法目的。

（二）生乳收購參考價格之法律依據、議定模式與相關競爭法議題

目前我國乳品業者向酪農收購生乳之基礎乳價（即生乳收購參考價格）係依據畜牧法第 35 條第 1 項¹⁶規定，由中央畜產會設置「生乳價格評議委員會」，該委員會由乳品業者代表、酪農代表、專家學者與畜產會代表所組成，經開會就冬暖夏季之乳價進行評議後共同議定之¹⁷。過去在民國 96、98 及 100 年透過此評議平臺共進行 3 次價格調整，每公斤分別調漲新臺幣 3 元、1.65 元及 1.9 元¹⁸，之後約 11 年間未曾再有價格調整。直至 111 年 5 月再次召開生乳價格評議委員會，並決議自同年 6 月起基礎乳價每公斤調漲新臺幣 2 元¹⁹。由於收購生乳之基礎乳價高低與鮮乳產品之成本息息相關，縱然該生乳收購參考價格僅係建議性質，而不具有法律上拘束力，惟實務上該參考價格具有一定之實質拘束力，各乳品業者亦曾以基礎乳價調整為由而調整鮮乳之銷售價格，方有公平會介入並作成前揭處分之情事。此外，考量到前揭生乳價格評議委員會之組成涵蓋鮮乳市場之上游即酪農戶與中游之乳品業者，則由該委員會所評議訂定之生乳參考收購價格是否亦涉及公平法第 20 條第 5 款之垂直限制競爭？亦屬核心之競爭法議題。惟本文之重點在於，由生乳價格評議委員會議定生乳參考收購價格之行為是否應逕依公平法加以認定，即公平法與畜牧法前揭規定間之適用關係為何之問題。以下將就公平法在法體系中之地位以及畜牧法上開條文是否符合公平法立法意旨等議題加以論述之。

¹⁶ 該項條文為：「中央畜產會得設置生乳價格評議委員會訂定乳品工廠生乳收購參考價格，並報請中央主管機關核定後公告之」。

¹⁷ 例如，在乳牛飼料所用之 9 種原物料價格調漲達一定程度時即會研議調整生乳收購價格以反映酪農戶之成本。參見農委會畜牧處新聞稿，「生乳收購參考價格調整係反映酪農生產成本」，農業部網站（2011/10/5），https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=4171，最後瀏覽日期：2024/6/11。

¹⁸ 農委會畜牧處新聞稿，前揭註 3。

¹⁹ 農委會畜牧處新聞稿，「農委會責成中央畜產會召開『生乳價格評議委員會』會中決議基礎乳價每公斤調漲 2 元 維持乳業永續經營」，農業部網站（2022/5/20），https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8704，最後瀏覽日期：2024/6/11。

(三) 公平法與畜牧法第 35 條第 1 項間之適用關係

1. 公平法第 46 條之相關解釋

公平法在民國 88 年修法之際，將原第 46 條第 1 項規定由「事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定」改為「事業關於競爭之行為，另有其他法律規定者，於不牴觸本法立法意旨之範圍內，優先適用該其他法律之規定²⁰。」故學者廖義男教授即認為其他法律如有減損市場競爭機能或違背自由及公平競爭精神之規定者，除公平法就此以其有益於整體經濟利益與公共利益或更能促進生產效率並有明文得容許之，而可認為「不牴觸本法立法意旨」者外，應認為因牴觸公平法立法意旨而不得優先適用，即仍應適用公平法予以規範，以符競爭基本法之地位²¹。另有見解即認為在修法後公平會對於其他法律關於競爭行為之規定，擁有檢視其具體適用是否與公平法之立法目的相容之審查權²²。至於公平法與其他法律間之適用關係，依據公平會於 105 年 8 月 4 日所訂定「公平交易法第四十六條適用基準²³」（下稱第 46 條適用基準）第 2 點及第 3 點可知，若事業關於競爭之行為非公平法所禁止者，無同法第 46 條之適用；若同屬公平法及其他法律所禁止者，原則應依特別法優於普通法等法律適用原則，於具體個案分別判斷適用公平法或適用其他法律；惟若係依據其他法律或法規命令所為時，原則應優先適用本法之規定，僅於其他法律或法規命令不牴觸本法立法意旨時，始得優先適用。以上第 46 條適用基準條文之內容，經廖義男教授整理為明文排除公平法適用、其他法律關於競爭規範符合公平法意旨應優先適用、公平法與其他法規並行適用與其他法律關於競爭規範不符合公平法立法意旨者等四種類型²⁴。

²⁰ 民國 88 年公平交易法部分條文修正草案之審查報告中，就該條修正之說明指出：「第四十六條係基於公平交易原則，除其他法律已有規定者外，均有公平交易法之適用；惟審查會為擴大本法之適用並確定競爭政策優於其他政策……」，參見立法院公報處，立法院公報，第 88 卷第 6 期第 3006 號二冊，856（1999）。

²¹ 廖義男，公平交易法，初版，元照出版公司，89-90（2021）。

²² 魏千峰，「第三章 公平交易法之適用範圍及除外規定」，收錄於：賴源河編，公平交易法新論，2 版，元照出版公司，112-113（2002）。

²³ 公平會公法字第 10515605372 號令。

²⁴ 廖義男，前揭註 21，90-96。

2. 畜牧法第 35 條第 1 項容優先於公平法適用

畜牧法第 35 條第 1 項規定係於民國 93 年 4 月 14 日修法時所新增，其立法理由係為協調廠農訂定生乳收購參考價格²⁵，惟無論條文本文或立法理由均未明文排除公平法適用。而就該規定是否應優先於公平法而適用，依前揭第 46 條適用基準可知應屬「其他法律另有規定且不牴觸本法立法意旨者」之類型，則依據同基準第 2 點第 2 項規定，公平會得與其他機關協商處理方式。就此，據「公平交易委員會與行政院農業委員會研商壟斷及操縱農產品價格等案件業務協調會議結論（104.7.22）」²⁶之第三點說明「農委會為穩定農業產銷所為產銷調節措施與公平交易法之適用關係²⁷」可知，若屬相關業者或產業團體配合農委會依法所為產銷調節措施之各項因應行為者，可排除公平法之適用，惟若前揭行為非屬配合農委會依法執行產銷調節措施之因應行為者，將由公平會查處。雖然該次會議之附表「農政主管機關為穩定農業產銷所為產銷調節措施彙整表²⁸」當中似無直接與生乳收購參考價格相關者²⁹。惟因前揭會議結論中亦提及「非本次會議所列產銷調節措施範圍內之案件時，將先函詢農委會意見」，故似不宜逕認依畜牧法第 35 條第 1 項規定由生乳價格評議委員會議定生乳收購參考價格之行為即應由公平會進行查處。惟在函詢農委會意見之前，仍應就該行為是否得定性為屬配合農委會依法所為產銷調節措施之各項因應行為而排除公平法適用加以判斷為宜^{30、31}。

²⁵ 立法院公報處，立法院公報，第 93 卷第 18 期第 3352 號上冊，122（2004）。

²⁶ 公平會 104 年 7 月 30 日公服字第 1041260707 號函。

²⁷ （一）有關農政主管機關依法所為各項產銷調節措施（詳參附表「農政主管機關為穩定農業產銷所為產銷調節措施彙整表」），相關業者或產業團體配合之各項因應行為，可排除公平法之適用者，農委會將不再移送公平會查處。（二）公平會受理非本次會議所列產銷調節措施範圍內之案件時，將先函詢農委會意見，倘業者或產業團體行為非屬配合農委會依法執行產銷調節措施之因應行為，將由公平會查處。

²⁸ 公平會網站，「農政主管機關為穩定農業產銷所為產銷調節措施彙整表」，<https://www.ftc.gov.tw/upload/6dc433c1-e89b-4a89-8dab-f608f0423a32.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

²⁹ 較接近者僅有畜產品之促銷活動，惟其因應行為內容態樣為「畜產品產銷失衡，農民不敷生產成本，聯合各產業團體辦理促銷品嚐活動」，似難認生乳收購價格調漲與此相符。

³⁰ 例如，監察院就 109 年大蒜價格不合理上漲乙案糾正農委會之調查報告中即指出：「……按依協調會議結論，大蒜供需失衡是由農委會進行查處，倘農委會認查處之責非為該會而應由雲林縣政府進行查處，則當與公平會修正協調會議結論，或通知該府查處，該會之不作為，致該業務協調會議徒具形式……公平會服務業競爭處處長林慶堂答以：『公平會是在異常時，才會調查。我們曾經跟農委會協調，第 1 階段是由農委會負責。』」，可知公平會在與農委會進行後

以 111 年 5 月 20 日所召開之生乳價格評議委員會為例，該次會議結論為自同年 6 月起至 12 月基礎乳價每公斤調漲 2 元，嗣後農委會據此於同年 6 月 8 日修正「乳品加工廠收購酪農原料生乳驗收及計價要點」，而該要點係依據農業發展條例第 44 條³²所訂之，既係主管機關為維持農產品產銷平衡及合理價格所採行之政策，則似可認由涵蓋乳品業者與酪農代表之成員共同議定生乳收購參考價格之行為，亦得解為相關業者配合農委會依法所為產銷調節措施之因應行為，屬有應優先於競爭政策適用之正當理由，進而排除公平法之適用。

縱認生乳價格評議委員會依據畜牧法第 35 條第 1 項就乳價進行評議後共同議定之行為非屬產銷調節措施，則依據前揭第 46 條適用基準第 3 點規定，則應檢視該規範是否符合公平法意旨之角度，判斷是否有優先於公平法適用之可能。惟如前所述，畜牧法第 35 條第 1 項立法理由之說明顯有不足，故參見農委會就此制度所為說明可知，由生乳價格評議委員會共同議定調整生乳之基礎乳價，係為反應酪農生產成本³³，實有提高酪農穩定供應生乳意願及生產效能、進而保障酪農權益³⁴之作用，且有降低乳品加工業者因酪農退出市場原料短缺之風險，以達謀求「廠農和諧」目的之功效³⁵，應與公平法第 1 條「維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮」所蘊含使事業提高生產效能之立法意旨間並無牴觸之處而得解為優先適用。又，依據第 46 條適用基準第 5 點規定³⁶可知，除前揭農委會之說

續協調或函詢之前，似仍先行判斷為宜。監察院新聞稿，「109 年大蒜價格不合理上漲，農委會在制度面及執行面均有不足，監察院糾正農委會」，監察院網站（2021/7/21），https://www.cyc.gov.tw/News_Content.aspx?n=213&s=20519，最後瀏覽日期：2023/5/5。

³¹ 縱於公平會在 108 年 8 月 2 日所舉辦之「鮮乳產業發展與交易公平調和」宣導座談會中，似亦僅對與會之中華民國乳業協會等單位及事業宣導不得聯合行為、限制轉售價格或濫用優勢之市場地位，而未論及生乳價格評議委員會議定生乳收購參考價格之行為應如何定性。公平會網站，「國內鮮乳產業及競爭市況介紹」（2019），<https://www.ftc.gov.tw/upload/3ee04f83-be33-4fd4-b802-19b7784b41ea.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

³² 該條條文為：「主管機關為維持農產品產銷平衡及合理價格，得辦理國內外促銷或指定農產品由供需雙方依契約生產、收購並保證其價格」。

³³ 農委會畜牧處新聞稿，前揭註 19。

³⁴ 農委會畜牧處新聞稿，前揭註 3。

³⁵ 周文玲，「推動廠農契約產銷 健全國產乳品產業鏈」，*農政與農情*，第 282 期（2015），<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=2503944>，最後瀏覽日期：2024/6/11。

³⁶ 該點條文為：「五、判斷其他法律或法規命令之解釋與執行是否牴觸本法立法意旨時，應參酌下列因素綜合判斷：（一）其他法律或法規命令之制（訂）定、修正及執行情形：1.法規之訂修時間及訂修過程中是否將本法立法意旨納入考量。2.產業主管機關適用管制法規之理由，例如基

明外，仍須綜合相關市場競爭情形與特殊產業類型等因素加以判斷。惟本文認為，是項規定雖可謂海納百川將眾多因素皆盡加以考慮，惟其實具高度不確定性而難以明確判斷事業法規中對競爭行為之相關規範是否屬於「不牴觸本法立法意旨」之類型，而得以優先於公平法適用。甚至可說，對於各目的事業主管機關與其所主管之事業而言，參考公平會與其他部會間之行政協調結論或許更加明快。實則，學者即有指出應善用與其他部會「商同辦理」之規定³⁷，在公平會與其他主管機關未能及時修法解決衝突而須於具體個案採行具體措施時，建議在一方作成決定之程序上能事前相互諮商協調，避免讓受二者不同法律規範之人民有無所適從之感³⁸。在畜牧法未明文規定排除公平法適用且公平會與農業部在後者升格前之農委會時代已有一定行政協調基礎之前提下，本文認為公平會應更深入瞭解酪農業之實際運作情形，並考量其主管機關是否對鮮乳市場中事業行為已有實質監督等因素後，主動就現行之行政協調結論再為增補或另為行政協調為宜³⁹。

至於前揭公平會公處字第 100204 號處分書認有公平法第 14 條第 1 項之適用者，係具有一定市場力量之各乳品業者以基礎乳價調整為由，進行具一致性外觀，且無

於職權審酌產業政策確有應優先於競爭政策適用之正當理由。3. 產業主管機關對豁免於本法適用之領域有無進行適當必要之監督以及有無採取其他盡可能確保競爭機制之手段，例如定期檢討評估管制法規適用成效等。（二）相關市場競爭情形：1. 競爭手段：事業是否以價格、數量、品質、服務或其他條件等作為競爭手段。2. 市場範圍：考量個案系爭事由、商品特性、產業特性、資料屬性等因素，以及需求替代、供給替代等事項。3. 參與競爭者之家數與市場績效：參與競爭者是否具有相當之家數，且應將市場績效納入考量。4. 市場集中度：相關市場的集中度，是否屬於有利於競爭的狀態。5. 市場進入障礙：相關市場所存在進入障礙之程度，是否屬於有利於競爭的狀態。6. 經濟效率：能否提高生產效率、配置效率及創新效率。7. 消費者利益：能否有效提高整體消費者福利。8. 交易成本：能否降低交易成本之影響。（三）其他與本法立法意旨有關之各種情形：實務上常見之實例如自然獨占特性之產業，因已無法透過市場競爭之運作引導資源作最有效率之配置，故可認依照其他法律規定所實施之價格管制，不牴觸本法立法意旨。」

³⁷ 公平法第 6 條第 2 項規定：「本法規定事項，涉及其他部會之職掌者，由主管機關商同各該部會辦理之」。

³⁸ 廖義男，前揭註 21，96-97。早期文獻中亦有學者指出，如不同機關間就管制法規之執行與解釋存在相當歧異時，即應由公平會與其他行政機關協調解決之，且在協調過程中應盡可能兼顧到競爭機制之維持、公共利益之考量與消費者之利益與福祉，參見劉華美，「電業自由化與競爭法——歐盟、德國及臺灣之發展」，政大法學評論，第 72 期，90-91（2002）。

³⁹ 例如雖是不同產業，學者便有指出公平會應得依公平法第 46 條審查保險業之共保聯營行為是否涉有違反公平法的情事，但在介入方式上宜與金管會保險局先行協商。參見顏雅倫，「臺灣金融產業的競爭政策——以競爭法的觀點出發」，公平交易季刊，第 22 卷第 1 期，220（2014）。

法舉證說明出於市場客觀合理因素之調漲行為，惟此與畜牧法前揭規定是否應排除公平法適用係屬二事，併此說明。

四、各主要國家乳品產業發展概況與競爭法議題

（一）日本乳品產業發展概況

1. 供需概況與市場結構

根據日本農林水產省在令和 6 年（2024 年）6 月所公布之數據可知，近年來生乳生產量呈現逐漸減少之趨勢，雖在 2019 至 2020 年度轉為產量增加，惟後又呈現減少之情形。在 2023 年度日本全國生乳總生產量為 732.4 萬公噸，其中北海道地區產量達 417.5 萬公噸，約占 57%，北海道以外之其他地區（都府縣）生乳生產量則為 314.9 萬公噸。生乳主要係供牛乳類與鮮乳油、脫脂奶粉、奶油、起司等乳製品所用，其中以包括鮮乳、發酵乳、加工乳及成分調整牛乳在內之牛乳類為最大宗，占 52.5%；脫脂奶粉及奶油次之，占 23.6%。至於需求面，在牛乳類在 2022 年度之人均年度消費量為 25.2 公升，乳製品當中起司則為 2.7 公升⁴⁰。牛奶在 2023 年之總出口金額為 18.2 億日圓，最主要之出口國分別為香港（62.64%）、新加坡（16.48%）及臺灣（14.84%）；嬰兒配方乳在 2023 年之總出口金額為 143.4 億日圓，最主要之出口國分別為越南（74.27%）、香港（4.95%）及臺灣（7.39%）⁴¹。

就影響供需之因素而言，尚有乳製品之進口值得關注。考量生乳係每天都進行生產且具有易於腐敗不易儲存之特性，故須將日本國內生產之生乳再區分用於生產飲用牛乳之生乳與用於乳製品加工之生乳，前者毋須與進口之乳製品進行競爭，市場交易價格亦普遍高於生產成本；後者須進行加工以俾保存，且因其所製成之日本國產乳製品與進口乳製品⁴²進行價格競爭導致市場交易價格普遍低於生產成本，故採

⁴⁰ 日本農林水產省網站，「最近の牛乳乳製品をめぐる情勢について」（2024），<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/pdf/index-77.pdf>，最後瀏覽日期：2024/6/11。

⁴¹ 日本農林水產省網站，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/shokuniku/attach/pdf/tikusan_butuno_yusutu-32.pdf，最後瀏覽日期：2024/6/11。出口各國之百分比係本研究根據網站資料自行計算。

⁴² 以令和 4 年度（2022 年）為例，進口乳製品達到 445 萬公噸，其主要進口國分別係紐西蘭（99 萬公噸）、澳洲（82 萬公噸）、美國（58 萬公噸）及歐盟（142 萬公噸）。參見日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/index-62.pdf>，最後瀏覽日期：2024/6/11。

取以用於乳製品加工之生乳為對象進行補貼之制度（詳後述）⁴³以求日本國內生乳供需與酪農經營之安定。又，因乳製品當中之脫脂奶粉及奶油再用於生產幾乎所有乳製品、其日本國內乳製品與進口乳製品之間具高度價差且在品質方面不易區隔化，倘隨意進口乳製品將對日本國內整體乳製品有造成不利影響之虞，故須就進口乳製品其種類、數量、進口季節進行選擇及調整，以求儘可能降低對日本國內供需之影響⁴⁴。

至於整體市場結構，依據日本業界動向調查網站⁴⁵在 2020 年至 2021 年之數據可知，目前乳製品產業前四大公司分別為森永乳業公司（30.1%）、雪印牛奶公司（28.9%）、養樂多公司（20.1%）與明治公司（17.1%）⁴⁶。依前揭數據可知，亦是屬於寡占市場之結構。

2. 產業流通體系

由於生乳與其他農產品、畜產品之間具有不易貯藏與加工產品種類眾多等相異處，故生乳所製成之加工乳製品，除奶油或脫脂奶粉以外，多數均須加以冷藏或冷凍。相較於其他食品，因生乳具有保存期限較短之特徵，故有就生乳供需加以調整之必要。另一方面，由於生產生乳之酪農者眾而乳品加工業者寡，故酪農先天上在價格交涉上處於弱勢立場。有鑑於此，日本長期採取由「指定生乳生產團體」對生乳進行「單一集貨多元販售」（原文：一元集荷多元販売）之「指定生乳生產團體制度」以強化酪農之議價能力⁴⁷。指定生乳生產團體除強化酪農面對乳品加工業者之議價能力外，其他尚具有協助向生產加工用生乳之酪農交付補助金⁴⁸、由指定生乳生

⁴³ 原文為「加工原料乳生產者補給金制度」。詳參日本農林水產省網站，「加工原料乳生產者補給金制度について」，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/kakou.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁴⁴ 日本農林水產省網站，前揭註 42。

⁴⁵ 業界動向調查網站為一民間調查機構，其數據來源為上市公司之財務報表，在市占率之計算上因無法涵蓋非屬上市公司之數據，故與實際市占率之間將有一定程度之誤差，合先述明。

⁴⁶ 日本業界動向調查網站，「乳製品業界の動向や現状、ランキング等」，<https://gyokai-search.com/3-nyuu.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。惟應注意該市占率係以各公司總銷售金額計算，然各公司之該數據非僅限於牛乳及乳製品。

⁴⁷ 小針美和，「指定生乳生產者団体制度のあり方をめぐる論点整理」，農林金融，第 69 卷第 12 号，6（2016）。

⁴⁸ 同上註，8。

產團體統合運送生乳以降低運輸成本、當出於乳製品業者之因素而無法銷售生乳時，對生乳銷售對象進行調整以避免發生須廢棄生乳之情事等功能⁴⁹。另外，因生乳具有多種加工用途，故其價格因用途不同而有異，惟指定生乳生產團體得將各種加工用生乳之價格經平準化（原文：プール乳価）後支付予酪農，再將自酪農處取得之生乳銷售予各乳品加工業者。以下將就「指定生乳生產團體」此一制度之法源依據、制度架構與相關修法內容加以說明。

(1) 「指定生乳生產團體制度」之法源依據與相關修法

該制度最初之法源依據為自 1966 年所公布施行之「加工原料乳生產者補助金等暫時措施法」⁵⁰（下稱暫時措施法），其屬於 1961 年所公布施行之畜產經營安定法⁵¹（下稱畜安法）之特別法。暫時措施法在施行 50 餘年後，隨日本政府為強化日本農業而推動「農業競爭力強化計畫」⁵²，共包括 13 項重點政策，其中便包括對鮮乳、乳製品之生產流通等進行改革。推動政策之目的當中與前揭補助金制度有關者，即係認為應擴張補助對象，以俾增加酪農出貨端之選擇，進而促進乳品業者收購生乳上之競爭。於推行過程中，將補助金制度之法源依據回歸新增於畜安法後，遂在平成 29 年（2017 年）廢止暫時措施法⁵³。亦即，「指定生乳生產團體制度」在前揭修法後之現行法源依據已為畜安法。

(2) 「指定生乳生產團體制度」之內容與生乳通路

在暫時措施法最初之施行期間，在日本全國之指定生乳生產團體共有 47 間（即在都道府縣各地方行政機關均指定 1 間），後在 2001 年 4 月就暫時措施法進行修法，

⁴⁹ 日本農林水產省網站，「指定団体制度の概要」，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/pdf/shitei_dantai.pdf，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁵⁰ 加工原料乳生產者補助金等暫定措置法，昭和 40 年法律第 112 号。其立法背景係因畜安法施行後因酪農戶與乳品業者間之紛爭頻傳、乳價之決定機制不透明等問題，日本政府為因應農產品貿易之國際化與日本國內生乳流通之合理化而制定之。究其立法目的，係透過生乳生產團體對生產加工用生乳之酪農進行補貼與調控進口乳製品等方式，以謀求生乳價格形成之合理化與牛乳、乳製品價格之安定為政策目標。

⁵¹ 畜產經營の安定に関する法律，昭和 36 年法律第 183 号。

⁵² 原文為「農業競爭力強化プログラム」，詳參日本農林水產省網站，「農業競爭力強化プログラム」(2016/11/29) ·https://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/attach/pdf/index-1.pdf，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁵³ 農林水產省告示第 2081 号。

將指定生乳團體之數量縮減至 10 間。在廢止暫時措施法後目前日本全國之指定生乳生產團體仍為暫時措施法時期之 10 間⁵⁴，除沖繩縣酪農農業協同組合（農業協同組合為類似我國農會之組織，下稱農協）與北海道之ホクレン農協聯合會以外，均屬指定區域涉及兩縣以上之農協聯合會或酪農協聯合會⁵⁵。

在暫時措施法施行期間，依該法第 5 條與第 6 條第 1 項規定可知，所謂「指定生乳生產團體」係指欲在以一或二以上之都道府縣區域為單位之區域內受指定之生乳生產團體，得向各該都道府縣知事（申請相關區域未超過單一都道府縣之行政區域時）或向農林水產大臣申請為指定生乳生產團體。獨立行政法人農畜產業振興機構⁵⁶將在預算範圍內，對由都道府縣知事或農林水產大臣所指定之生乳生產團體，得就其所為之受託生乳販售相關之加工用生乳，予以補貼。其中受託生乳販售係指受託將生乳販售或受託處理或加工生乳並販售與該處理或加工相關之鮮乳或乳製品之業務，以及尚包括對以日本全國性區域為地區之農協聯合會或他人（須該生乳生產團體為其直接或間接之成員）為上述委託之情形。

在修法後，依據畜安法第 2 條第 4 項就「對象事業」設有定義，自同條項第 1 款第 1 目及第 2 目可知，該法中所謂「第 1 款對象事業」包括從事「受託生乳販售」業務或「收購生乳販售」業務之業者。新法下就「受託生乳販售」之定義進行些微修正，係指受託將生乳販售予乳品業者又或受託加工生乳並販售該加工乳製品之業務，以及若係由生乳生產團體（須係由生乳之生產者即酪農為直接或間接成員之農協或農協聯合會）進行前揭業務時，包括對以日本全國之行政區域為地區之農協聯合會（須該生乳生產團體為其直接或間接之成員）為上述委託之情形。另外，「收

⁵⁴ 天野英二郎，「加工原料乳生產者補給金制度、50 年ぶりの改革——畜産経営安定法等の一部改正」，立法と調査，第 392 期，51（2017）。

⁵⁵ 農協聯合會係由農協作為成員所組成之聯合會。目前 10 間指定事業，分別為ホクレン農業協同組合連合会、東北生乳販売農業協同組合連合会、関東生乳販売農業協同組合連合会、北陸酪農農業協同組合連合会、東海酪農農業協同組合連合会、近畿生乳販売農業協同組合連合会、中国生乳販売農業協同組合連合会、四国生乳販売農業協同組合連合会、九州生乳販売農業協同組合連合会、沖繩県酪農農業協同組合。關於各指定生乳生產團體其各自指定相關之區域，參見日本農林水產省網站，前揭註 43。

⁵⁶ 原文為「農畜産業振興機構」，其係日本政府基於獨立行政法人農畜産業振興機構法（平成 14 年法律第 126 号）所設置，以有效執行國家農業畜産相關政策（例如農產品畜牧產品生產者之安定經營、供需調控、穩定價格、天災或疫病應對等）為目的之獨立行政法人。詳參農畜産業振興機構網站，「業務概要パンフレット」，https://www.alic.go.jp/about-alic/operation_00001.html，最後瀏覽日期：2024/6/11。

購生乳販售」則係指將收購之生乳販售予乳品業者又或對該收購之生乳為加工並販售其加工乳製品之業務，具體來說多為生乳批發業者。而前揭對象事業若為生乳生產團體，在其提出申請後經都道府縣知事或農林水產大臣依同法第 10 條加以指定後，即為「指定生乳生產團體」。

由上述條文內容可知在現行畜安法下，指定生乳生產團體須為農協或農協聯合會，而農協或農協聯合會內又須有身為酪農之成員，惟並非該農協或農協聯合會之成員均為酪農。以北海道之ホクレン農協聯合會為例，在令和 4 年（2022）年 3 月底其成員共 1,806 人當中，屬於酪農畜產類別者為 330 人，其他尚包括穀物、農產、甜菜相關等不同類別⁵⁷。

由於指定生乳生產團體與乳品業者生乳之交易型態多元，包括飲用之鮮乳以及鮮乳油、起司等加工乳製品，故生乳作為原料之價格依使用面向不同而會有所差異。在此前提下，為求緩和地理條件對酪農之影響，並確保各酪農間之公平性⁵⁸，各指定生乳生產團體支付給酪農之金額為平準化乳價⁵⁹乘上各酪農之實際交易量。至於乳品業者支付生乳貨款予指定生乳生產團體時之乳價，則係由雙方合意定之，其議價過程被稱為「乳價交涉」，會綜合考量到生乳供給之情形、市場趨勢、經濟環境、乳品業者與酪農之經營狀況等要因⁶⁰。以關東地區為例，在 2022 年 7 月關東地區（包

⁵⁷ ホクレン農業協同組合連合会網站，「図表でみるホクレン」，<https://www.hokuren.or.jp/about/chart/>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁵⁸ 北海道農業協同組合中央会網站，「指定生乳生産者団体制度について」（2016），<https://www.ja-hokkaido.jp/manager/wp-content/uploads/2016/10/5033fb86f7e324ad3cdc0a59d45e8c50.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁵⁹ 平準化乳價如何計算，則係乳品業者就其購入各種用途之生乳所支付之金額加上政府補助，再扣除相關費用（包括指定生乳生產團體為共同販售生乳之經費、生乳檢查費、集乳與運送費用等）除以特定月份之總交易數量後所算出之加權平均單價。因此，屬於同一指定生乳生產團體之酪農，基本上均將使用相同之平準化乳價，惟實際上仍將因出貨時生乳之乳成分不同而會有些許差異，故實際計算支付給酪農金額之乳價（又稱「綜合乳價」），即係以平準化乳價為基準後再為調整者。另外，各指定團體亦會透過其發行者，揭示從乳品業者處所收受之金額、來自行政機關之補助金額與相關費用，以求確保乳價計算上之透明性。參見農畜產業振興機構網站，「生乳取引の仕組みと飲用乳価の引き上げ後の牛乳の消費と小売価格の動向」（2014），<https://lin.alic.go.jp/alic/month/domefore/2014/mar/spe-02.htm>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁶⁰ 日本乳業協會網站，「生産と製造をむすぶ『生乳取引』～乳製品の価格が決まるまでのしくみ～」，<https://www.nyukyuu.jp/support/farming/index03.html#:~:text=%E4%B9%B3%E4%BE%A1%E3%81%AF%E3%80%81%E4%B9%B3%E6%A5%AD%E3%83%A1%E3%83%BC%E3%82%AB%E3%83%BC%E3%81%A8,%E3%81%97%E3%81%A6%E8%A1%8C%E3%82%8F%E3%82%8C%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

括東京都與鄰近 8 縣)之指定生乳生產團體關東生乳販售農協聯合會與雪印公司、明治公司、森永乳業等達成合意，將製作鮮乳用之每公斤生乳價格調漲 10 日圓後，達到每公斤約 130 日圓⁶¹、⁶²。一般而言，乳價基本上係每年決定⁶³，而少見在會計年度中途進行調整之情形。本次乳價交涉之背景係因占酪農經營成本 4 到 6 成之飼料費中，屬於其主要原物料之玉米受俄烏戰爭波及而大幅上漲，加上日幣持續貶值導致 2022 年 5 月時點之飼料價格相較於前一次調漲乳價之 2019 年 4 月時已上漲達 3 成⁶⁴。

綜上可知，日本乳品業者收購生乳之價格原則上係透過市場機制由指定生乳生產團體與各乳品業者間經協商後決定，且由於雙方市場力量差異不大，故相對來說較不至於發生濫用市場地位此類競爭法上之問題。惟在另一方面，指定生乳生產團體與單一酪農間之交易，由於雙方市場力量差異較大，故雙方之間較可能衍生競爭法問題範圍較廣（詳後述）。

(3)透過「指定生乳生產團體制度」所進行之補貼政策

在暫時措施法施行期間，最初在日本全國之指定生乳生產團體共有 47 間（即都在道府縣各地方行政機關均指定 1 間），而其受到補貼之補助金計算，係採取就生乳加工保證價格（即確保酪農願意持續生產之價格）與基準交易價格（乳品業者可能支付之乳價）間差額補助之方式⁶⁵。有論者指出當時之制度特徵即係由國家介入市場以達成對乳製品供需之控制，並透過前揭政策性價格之設定以確保安定並持續生

⁶¹ 北海道地區之指定生乳生產團體ホクレン農業協同組合聯合會亦在 2022 年 8 月與 15 間中大型乳品業者間達成相同之合意，即製作鮮乳用之每公斤生乳價格調漲 10 日圓後，達到每公斤約 130 日圓。日本經濟新聞，「ホクレン、飲用乳価を 10 円引き上げ 飼料高で 11 月から」（2022/8/4），<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC044DE0U2A800C2000000/>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁶² 若以 2022 年 8 月 1 日臺灣銀行之日圓即期匯率（1 新臺幣可換 0.2282 日圓）計算，大約相當於新臺幣 29.66 元。相較於農委會在 2022 年 5 月之農業公報中所述「基礎乳價維持平均每公斤 26.1 元，惟乳廠平均收購價格由 100 年每公斤 27.4 元逐年上升至每公斤 34.6 元」，或可認我國乳品業者之平均收購價格確實較日本為高。參見農委會畜牧處新聞稿，前揭註 19。

⁶³ 因日本會計年度係從每年 4 月開始起算至隔年 3 月，故一般來說會在每年 3 月結束前決定次年度所適用之乳價。

⁶⁴ 日本經濟新聞，「飲用乳価、3 年半ぶり上昇 酪農団体と大手合意」（2022/7/21），<https://www.nikkei.com/article/DGKKZ062764030Q2A720C2QM8000/>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁶⁵ 鈴木宣弘，「加工原料乳不足払い制度の機能と乳価引き下げの影響」，農業総合研究，第 43 卷第 2 号，4-5（1989）。

產鮮乳及乳製品⁶⁶；後在 2001 年 4 月就暫時措施法進行修法，除將指定生乳團體之數量縮減至 10 間外，並將補助方式調整為補貼固定金額⁶⁷。

在將補助金制度之法源自暫時措施法移轉至由農林水產省所主管之畜安法後，在維持前揭「單一集貨多元販售」之架構下，將對生產者補助金之補貼對象從過去之指定生乳生產團體外，擴大及於畜安法第 2 條第 4 項第 2 款之直接將生乳銷售予乳品業者之業者以及同法同條項第 3 款自行加工銷售乳製品之業者。程序⁶⁸上前揭業者須向農林水產省提出記載有用於各種加工乳製品之生乳其逐月預定銷售數量與金額之年度銷售計畫，並檢附與乳品業者間所締結之年度契約，經審查該計畫內容是否符合基於加工用途需求而屬於穩定之交易等基準後，計算出得受補助之生乳數量再通知前揭業者，再由前揭業者向農林水產省逐月、逐季報告實際銷售數量、銷售價格及成本，經農林水產省判斷確屬用於加工之生乳數量後，將該數量通知獨立行政法人農畜產業振興機構，並由其將依前揭數量乘上補助單價⁶⁹後所計算出之補助金發放予前揭業者。

3. 相關主管機關概述

(1) 產業主管機關

在日本，牛乳及乳製品係屬於畜產物，故其主管機關為畜產局，其上級主管機關則為農林水產省。畜產局之設立目的係為謀求安全且安定地供給牛乳、肉類等畜產物以及畜產農家經營之安定與健全發展，而綜合性推動生產、通路與消費之中長

⁶⁶ 清水池義治，「不足払い制度と用途別乳価の現代的意義」，中酪情報，第 523 期，2（2009）。

⁶⁷ 依據東京大學鈴木宣弘教授在農業協同組合新聞專欄之說明可知，補貼金額約為每公斤生乳 10 日圓左右。參見鈴木宣弘，「乳価暴落招く指定団体廃止（上）」，農業協同組合新聞（2018/2/23），<https://www.jacom.or.jp/column/2018/02/180223-34697.php>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁶⁸ 相關程序細節，詳參日本農林水產省網站，「新たな加工原料乳生産者補給金制度について」（2018），https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/attach/pdf/hourei_etc-26.pdf，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁶⁹ 令和 4 年度（2022 年）之補助單價為每公斤生乳 8.26 日圓。日本農林水產省網站，「加工原料乳生産者補給金単価等、交付にかかる手続きについて」，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/new_kakou.html，最後瀏覽日期：2022/11/24。至於補助單價之計算，則是由前一年度補助單價乘上每公斤生乳生產成本之變動率後得出。詳參日本農林水產省網站，「令和 6 年度加工原料乳生産者補給金単価等算定概要」（2023），https://www.maff.go.jp/j/chikusan/kikaku/tikusan_sogo/attach/pdf/kakaku-15.pdf，最後瀏覽日期：2024/6/11。

期政策⁷⁰。而在農林水產省所主管之法規當中與乳製品較具關係者應屬畜安法⁷¹與農業協同組合法⁷²（下稱農協法）。

同時，日本農林水產省為確保乳品產業整體發展，避免酪農、乳品業者與下游通路業者因對由其所主管之畜安法、農協法以及對由日本公平會（詳後述）所主管之獨占禁止法⁷³（下稱獨禁法）之認識不足或縱有認識但未能適當遵法，爰針對生乳相關交易與乳製品相關交易，分別訂定有「生乳之正當交易推動指引⁷⁴」（下稱生乳正當交易指引）與「食品製造業・零售業之正當交易推動指引～牛乳・乳製品製造業⁷⁵」（下稱乳製品製造業正當交易指引）亦值得吾人參考（詳後述）。

(2)消費者保護機關

日本之消費者保護機關為內閣府所轄之消費者廳⁷⁶。依據消費者廳及消費者委員會設置法⁷⁷第3條第1項可知，消費者廳係依循消費者基本法⁷⁸第2條所揭之尊重消費者權利、支持其自立與其他基本理念，並為實現消費者得安心且安全地度過富饒消費生活之社會，而以處理與保護並增進消費者利益、確保商品及服務之消費者其自主且合理之選擇、與消費生活密切相關物資其品質表示等相關事務為其任務。在消費者廳所主管之法令當中，與乳製品較具有關連者，則包括食品表示法⁷⁹、食品表

⁷⁰ 日本農林水產省網站，「畜産局の概要」，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/kikaku/lin/l_tiku_ippan/index.html，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁷¹ 如前揭生乳生產業者之補貼（第4條至第16條）以及乳製品之進口（第17條至第21條）等均設有相關規定。

⁷² 農業協同組合法，昭和22年法律第132號。

⁷³ 相當於我國公平法中限制競爭相關規定。

⁷⁴ 原文為：「生乳の適正取引推進ガイドライン」。日本農林水產省網站，「生乳の適正取引推進ガイドライン」（2022），<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/seinyutorihiki-5.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁷⁵ 原文為：「食品製造業・小売業の適正取引推進ガイドライン～牛乳・乳製品製造業～」。日本農林水產省網站，「食品製造業・小売業の適正取引推進ガイドライン～牛乳・乳製品製造業～」（2022），<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/kikaku/attach/pdf/tekiscitorihiki-26.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁷⁶ 日本消費者廳網站，「消費者庁の主な仕事」，https://www.caa.go.jp/about_us/about/main_function/，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁷⁷ 消費者庁及び消費者委員会設置法，平成21年法律第48號。

⁷⁸ 消費者基本法，昭和43年法律第78號。

⁷⁹ 食品表示法，平成25年法律第70號。

示基準⁸⁰、景品表示法⁸¹。另外雖非直接由消費者廳所主管，惟基於景品表示法第 31 條規定，須經公正取引委員會與消費者廳長官認定之飲用乳表示之公正競爭規約（原文：飲用乳の公正競争規約）及其施行規則，則係業者或業者團體就表示或贈品等事項自主設置之業界規定⁸²。

(3) 競爭法主管機關

日本之競爭法即前揭獨禁法之主管機關為公平交易委員會（原文：公正取引委員會，下稱公取委），其為獨立行政機關⁸³。公取委雖未直接針對乳製品產業設有個別之行政規則，在其網站上可查詢之過去諮詢案例集當中亦僅有一例直接與乳製品產業有關⁸⁴，惟就前揭生乳通路中具高度重要性之農協，為防範其有違反獨禁法之行為，並促進農業領域中公正且自由之競爭，訂有農協活動相關獨禁法上之方針⁸⁵（下稱農協方針）。農協方針之內容主要係就農協之何種行為態樣有違反獨禁法之疑慮並列舉出具體案例，或依據訪談調查之結果認具高度實施可能性之行為中，列舉有違反獨禁法疑慮者。

獨禁法第 22 條本文⁸⁶就符合該條第 1 款至同條第 4 款要件之組合其特定行為設有排除適用規定，例如農協所為共同購入或共同販售之行為，便無獨占禁止法之適

⁸⁰ 食品表示基準，平成 27 年内閣府令第 10 号。

⁸¹ 全文為：「不当景品類及び不当表示防止法」，昭和 37 年法律第 134 号。中文期刊中有將其譯為「贈品與廣告法」者，參見劉姿汝，「論日本不實廣告之規範與運用——兼論對我國法之啟示」，公平交易季刊，第 27 卷第 4 期，114（2019）。

⁸² 全国飲用牛乳公正取引協議会網站，<https://www.jmftc.org/about>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸³ 日本公取委網站，「公正取引委員會の紹介」，<https://www.jftc.go.jp/soshiki/profile/index.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸⁴ 在該案例中，係兩乳製品業者就其部分牛乳及乳製品委託尚有產能之另一業者，在部分地區互相利用物流據點，共同購入部分包裝用材料，因僅限於部分業務上之合作，且未就商品販售價格、銷售量等交換資訊，故公取委認未違反獨禁法。詳參日本公取委網站，「乳業メーカー2社による製造委託等」，<https://www.jftc.go.jp/dk/soudanjirei/h25/h24nendomokuji/h24nendo03.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸⁵ 原文為「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」，自平成 19 年（2007 年）起迄今已進行共 5 次之修訂，以俾追加記載未載於農協方針之問題行為。日本公取委網站，「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」（2018），<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/dec/chouseika/181227sannkou2.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸⁶ 獨禁法第 22 條規定：「本法規定對於在具備以下各款所揭要件且係依法設立之組合（包括組合之聯合會）之行為，不適用之。但在使用不公平之交易方法或在特定交易領域實質上限制競爭以致不當提高對價時，不在此限。一、以小規模之業者或消費者間之互助為目的。二、係任意

用。蓋本條之立法意旨即係針對事業規模偏小、單獨便無法有效進行競爭之業者，藉由事業協同而強化其競爭力，進而促進自由與公平競爭⁸⁷；惟依同條但書規定，若係使用不公平之交易方法或在特定交易領域實質上限制競爭以致不當提高對價之際，則不得排除獨占禁止法之適用，例如農協以事業之立場與其他農協共同就價格或數量為限制之行為，即屬之。公取委在平成 23 年（2011 年）度之諮詢案例集中，即曾就農協之聯合會在銷售農產品之際，對農協之交易對象就交易條件進行交涉之行為得排除獨禁法適用，即是否屬於前揭同法第 22 條所揭得排除適用獨禁法之行為進行說明⁸⁸。

此外，濫用優勢地位、獨家交易或限制轉售價格等行為均可能構成本條但書所規定之情形⁸⁹。就此，農協方針在平成 30 年（2018 年）之最新修訂，即明白指出係為增加農協對其成員不當差別待遇以及濫用優勢地位之相關規定與具體案例⁹⁰。至於若組合係與具競爭關係之他組合或他事業間為聯合行為是否該當本條但書，學說則有認因得適用本條之組合，其設立所依據之法規中通常均會限定列舉組合所得實施之業務，故前揭聯合行為自始即不可能該當本條本文之「組合之行為」，更無須檢討是否有本條但書之適用，而得適用獨禁法相關規定⁹¹。

設立且其組合之成員得任意入會或退會。三、各組成之成員擁有平等之議決權。四、對組合成員進行利益分配時，其分配限度係規定於法令或章程。」

⁸⁷ 白石忠志、多田敏明編著，論点体系独占禁止法，2 版，第一法規，413（2021）。

⁸⁸ 公取委認為若生產特定農產品之事業所組成之農協（又稱單位農協，規模較小），在銷售該特定農產品時，並非直接與欲購入該特定農產品之各加工事業（事業數量較多、規模相對較小）個別進行議價，而係透過由數間單位農協所組成之農協聯合會統一與所有加工事業間就交易條件進行交涉並達成農協法第 10 條所規定之團體協約時，則須視前揭行為之目的以判斷其是否得排除獨禁法適用。亦即，考量獨禁法第 22 條之立法目的係就基於法律所設立之組合，若其行為係以小規模之事業或消費者間之相互扶助為目的者，方得排除獨禁法適用，故農協聯合會之前揭行為，亦須屬出於改善農協成員其經濟地位之目的者，乃有免於適用獨禁法之可能。惟本件當中，由於在相關市場上單位農協與加工事業家數眾多，個別單位農協與個別加工事業之市場力量亦未有太大差異，故縱然僅由單位農協個別向該特定農產品之各加工事業進行交易條件之協商，亦難謂單位農協在交涉能力上居於劣勢。此際，若逕由各單位農協所組成之聯合會與各加工事業間就交易條件進行協商且達成團體協約，則因有實質限制競爭之虞，故難認屬出於改善聯合會成員之單位農協其經濟地位此一目的之行為，而不得排除獨禁法適用。詳參日本公取委網站，「協同組合連合会による取引条件の交渉」，<https://www.jftc.go.jp/dk/soudanjirei/h24/h23nendomokujih23nendo13.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸⁹ 白石忠志、多田敏明編著，前揭註 87，416-417。

⁹⁰ 日本公取委網站，前揭註 85。

⁹¹ 泉水文雄，独占禁止法，初版，有斐閣，618-619（2022）。

(4) 分工及角色定位

如上所述，日本乳品產業之產業主管機關、消費者保護機關、競爭法主管機關間之分工及角色定位似非絕對之涇渭分明。農林水產省在訂定前揭生乳正當交易指引與乳製品製造業正當交易指引時，均明確指出係參考公取委所訂定之農協方針。此外，如在日本內閣府下所設置之推動規範改革會議（原文：規制改革推進會議）於令和3年（2021年）6月18日所公布之「規範改革實施計畫⁹²」當中即指出，為徹底終結禁絕農協違反獨禁法之行為，農林水產省除須對農協之實際運作情形採取調查，特別是對於酪農領域中應求避免發生濫用優勢地位或不正当限制交易相對人事業活動之情形而徹底進行指導約束外，亦有須與公取委及地方行政機關共同進行合作等因應措施。嗣後推動規範改革會議在令和4年（2022年）5月27日之答辯書中，更是具體提到在前揭畜安法修法之後，雖然已解除了制度上之獨占，惟因指定生乳生產團體所進行之行為仍可能有違反獨禁法之虞存在，令和3年（2021年）8月進行全國性之調查（作答數為6,650份）後發現有指定生乳生產團體在對酪農出貨對象之選擇以及對乳品業者調貨對象之選擇上有不當交易之虞之情事，究其原因則可認為係因對新導入之生乳流通制度以及畜安法、農協法、獨禁法等相關法令之理解及應對不夠充分所致，故仍有強化宣傳「生乳正當交易指引」之必要⁹³。基此，日本政府在令和4年（2022年）6月7日所公布之2022年度規範改革實施計畫當中，就前揭議題之延續措施即係在農林水產省向相關事業徹底宣導「生乳正當交易指引」、「農協方針」之同時，與公取委合作舉辦進修⁹⁴及說明會⁹⁵，以防止發生不正当之交易，並且在前揭進修及說明會中對指定生乳生產團體及農協等組織之代表，指導其就遵守獨禁法等法規應如何對外發言。此外，農林水產省亦將延續以酪農及乳品業者等事業為對象之問卷調查，以俾掌握其對相關

⁹² 日本內閣府網站，「規制改革実施計画」（2021/6/18），<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/keikaku/210618/keikaku.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁹³ 日本內閣府網站，「規制改革推進に関する答申～コロナ後に向けた成長の『起動』～」(2022/5/27)，<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/opinion/220527.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁹⁴ 例如農協或相關事業可委託公取委主辦進修會。日本公取委網站，「研修会の御案内～農業関係各位の独占禁止法コンプライアンスのために～」，<https://www.iftc.go.jp/dk/noukyou/chouseika/kensyu.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁹⁵ 此係由農林水產省與公取委所共同主辦之說明會。日本農林水產省，「農協事業と独占禁止法の関係」，https://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_dokusen/，最後瀏覽日期：2022/11/24。

法規之熟悉程度與生乳交易之實際情形，而得在必要之際對前揭指引或方針之內容進行修正⁹⁶。

4. 乳品產業相關行政規則

以下將分別就前揭「農協方針」、「生乳正當交易指引」與「乳製品製造業正當交易指引」之內容進行概要介紹。

(1) 農協方針

農協方針係以具體案例之方式，欲彰顯農協組合聯合會或單位農協之何種行為該當不正當之交易方法而有違反獨禁法之虞。所謂「不正當交易方法」者，係指該當獨禁法第 2 條第 9 項各款規定而經同法第 19 條⁹⁷所禁止之行為。當中與農協方針較有關係者，包括杯葛、無正當理由在交易條件上為差別待遇、在事業團體內部或自共同行為中杯葛他事業或無正當理由對他事業為差別待遇、不當廉售、限制轉售價格、搭售、獨家交易、限制交易相對人事業活動與濫用優勢地位等類型。

(2) 生乳正當交易指引

生乳正當交易指引第 1 章係說明訂定指引之背景、目的與指引內容之概要，第 2 章則揭示基於全國性調查或訪談所掌握之案例中，在獨禁法、農協法或畜安法上可能違法之情形，並就獨禁法上應留意之點加以整理。最後在第 3 章中說明為確立妥適之交易習慣所採取之措施。

首先在第 1 章中就相關法令便論及獨禁法第 22 條之適用除外制度。另外整理前揭獨禁法第 2 條第 9 項各款「不正當交易方法」相關規定當中與生乳正當交易指引較具關連者，包括無正當理由在交易條件上為差別待遇、搭售、獨家交易、限制交易相對人事業活動與濫用優勢地位。其他相關法規尚包括農協法及畜安法。

在第 2 章中所舉出之例子包括：(1)若酪農擬將其生產之全部或部分生乳不透過其所屬農協販售（又稱為「系統外出貨」）時，遭回應若變更銷售對象日後便無法再透過農協販售或將因此無法利用農協之其他服務（如開拓銷售通路、提供銷售事

⁹⁶ 日本內閣府網站，「規制改革実施計画」（2022/6/7），https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/program/220607/01_program.pdf，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁹⁷ 獨禁法第 19 條規定為：「事業不得採取不正當交易方法」。

業之相關資訊等），倘酪農因此而不得不將其生產之全部生乳均透過其所屬農協販售，此際強制酪農將其生產之全部或一定比例或數量以上之生乳透過農協販售之行為，將可能構成搭售、獨家交易或限制交易相對人事業活動等行為。此外，若農協對系統外出貨之成員在透過其販售時就交易條件無正當理由為差別待遇，自亦屬前揭不正當交易方法；(2)若酪農擬將其生產之部分生乳不透過其所屬農協販售時，被要求支付銷售手續費或對不曾利用過之其他服務收取手續費或技術指導費等費用時，若因此使酪農不得不將其原擬系統外出貨之全部或部分生乳改為利用所屬農協販售時，將有構成獨家交易或濫用優勢地位之虞；(3)若乳品業者欲從指定生乳生產團體以外之對象購入生乳時，遭該指定生乳生產團體聲明與其交易生乳之條件即為不得自其他事業處購入生乳，抑或乳品業者欲同時自指定生乳生產團體與他事業處增加購入生乳數量時，遭指定生乳生產團體以與他事業增加交易量為由而減少供貨，此際指定生乳生產團體之行為係對乳品業者自主交易自由之妨礙，且具有阻礙競爭者參與或從事競爭，而有構成無正當理由在交易條件上為差別待遇、搭售、獨家交易、限制交易相對人事業活動等不正當交易方法之虞。

(3) 乳製品製造業正當交易指引

乳製品製造業正當交易指引之訂定目的，係為促進牛乳、乳製品業者及其零售業者對獨禁法以及下請法⁹⁸之認識與實務上如何遵法並調整有觸法之虞的交易慣例。乳製品製造業正當交易指引中所涉及與獨禁法相關之內容，以濫用優勢地位為主，並針對乳製品製造業之業界實態，整理出有違反獨禁法之虞的態樣，以下擬僅就有違反獨禁法之虞之設例加以說明。例如：(1)零售業者以低於進貨價格之售價銷售商品時，乳品業者或酪農遭其他零售業者以此為由要求降低同種商品之進貨價格，此際該他零售業者之行為即有構成濫用優勢地位之虞；(2)抑或當零售業者無正當理由要求乳品業者或酪農以顯著低於供貨成本之價格持續供貨以致前揭業者難以持續事業活動時，則有構成不當廉售行為之虞；(3)零售業者在促銷檔期時要求自乳品業者之進貨價格打對折或者隨人事費用、通路費用提高導致成本大幅增加時，卻無法在乳價交涉以外之時期調整價格以轉嫁成本時，亦可能構成濫用優勢地位。

⁹⁸ 原文為：「下請代金支払遲延等防止法」，其為獨禁法之補完法規，立法目的主要係為禁止不當的價金給付延宕行為，縱交易未該當下請法之規範對象，亦有違反獨禁法之可能。中文有譯為「防止承攬價金給付延宕等行為法」者，參見黃銘傑，「中小企業公平交易法制之理念與實際」，月旦財經法雜誌，第 17 期，119（2009）。

5. 乳品產業涉及競爭法之案件

以下將介紹日本競爭法主管機關針對乳品業相關市場之查處個案，並分析與歸納違法案件類型、日本法院之判決見解，以作為我國執法之借鏡。

(1) 獨占

雪印乳業・農林中金事件⁹⁹：

雪印乳業公司與北海道奶油公司（下稱被處分人等）之前身為北海道製酪販售組合聯合會，後因在北海道地區之乳業市場係完全獨占而遭分割為 2 公司，該 2 公司在北海道地區收購及加工處理約 80% 之生乳，且就乳價之決定常採取相同步調。被處分人等在昭和 28 年（1953 年）春天為增加其工廠周邊酪農飼育之乳牛數量，遂向當時在北海道地區唯一有能力供給高額度乳牛導入資金之農林中央金庫以及北海道信用農協聯合會洽商金額約 10 億日圓之貸款計畫，嗣後在被處分人等完全知情之情形下，農林中央金庫以及北海道信用農協聯合會在同年 8 月起，僅對向被處分人等供給生乳之酪農提供貸款，對於與其他乳製品業者交易之農協或其組合成員之貸款申請則置之不理，特別是在被處分人與其他乳製品業者之收購生乳範圍有所重疊之地區，對於與被處分人等之間有交易關係之酪農提供特別高額度之貸款。此外，被處分人等亦向與其他乳製品業者交易之酪農以協助爭取貸款為條件誘使其與被處分人交易。

以上之行為，因已導致其他如森永乳業、明治乳業等乳製品業者之收購生乳受到限制而有難以持續事業活動之可能性。公取委基於以上事實，認為被處分人等之行為係為維持其在北海道地區市占率 80% 之地位，已構成違反獨禁法第 3 條「事業不得為獨占或不當之交易限制」之規定。此外，農林中央金庫以及北海道信用農協聯合會之行為則是構成不正當之拒絕交易與不正當之限制條件交易，違反行為時獨禁法第 19 條規定。

(2) 不當之獨家交易

大分縣酪農協事件¹⁰⁰：

⁹⁹ 昭和 31 年 7 月 28 日，昭和 29 年（判）第 4 号審判審決，審決集，第 8 卷，12。

¹⁰⁰ 昭和 56 年 7 月 7 日，昭和 56 年（勸）第 12 号勸告審決，審決集，第 28 卷，56。

大分縣酪農協（下稱被處分人）係基於農協法所設立之農協，其組合成員均為大分縣內之酪農。被處分人收集約 9 成在大分縣內所生產之生乳後將其售予同縣內之乳製品業者。被處分人自昭和 41 年（1966 年）起在進行生乳交易時與同縣內之七間乳製品業者（下稱地方品牌）之間簽訂「牛奶交易契約書」，該契約書第 1 條規定乙方即地方品牌所加工處理之牛奶應全部透過甲方即被處分人購入。公取委基於上述事實，認定被處分人透過前揭契約書以維持其在大分縣內生乳市場與飲用乳製品市場之地位，係不正當限制地方品牌之事業活動，構成違反行為時獨禁法第 19 條規定。

（二）美國乳品產業發展概況

1. 供需概況與市場結構

乳業在美國為相當傳統且重要之產業，美國乳製品源頭之供應牧場絕大多數屬家族方式經營且為合作社社員，約有 83% 以上之生乳經由合作社運銷。因美國乳品供應充足，相對自有生產而言，進口乳品非常少，使得美國乳製品產業為相當封閉、獨立、且保護色彩濃厚的產業。政府傳統上僅規範乳品產業的衛生品質及市場交易等大方向，乳製品（尤其是生乳）多為提供該國境內消費者使用，而出口外銷之數量，長期未超過其總生乳產量的 5%，美國生乳價格係由政府公共政策與供銷交易議價兩制度交錯形成。由於乳品產業在美國不論消費或生產都是以其國內市場為主，美國農業部早有制定各項保護酪農法規與價格支持計畫，例如：乳品運銷方面，酪農採許可制且劃分乳區，依生乳成分等設定公式計算「基本價格」，並由合作社共同運銷或加工生產，提升生乳價格並增加酪農利益。另外，美國雖長期有針對生乳之價格支持計畫，但近年逐漸以市場導向方式降低價格支持；不過因科技介入使得生產效能提升，故酪農數與乳牛數雖不斷減少，但產乳量反而大為增加。而由於 WTO 會員對於美國境內價格支持與出口補貼有妨礙自由貿易與競爭之虞，故關於乳製品的價格保證計畫逐漸削減，美國農業部改以直接給付方式補貼酪農¹⁰¹。

美國乳製品市場在 2020 年達到 1,029.4 億美元，預計到 2026 年將達到 1,372.2 億美元，到 2026 年以 4.96% 的複合年增長率增長，原因是年輕人口不斷增加、注重

¹⁰¹ 高源豐，「美國牛乳產業發展政策與啟示」，農政與農情，第 134 期（2003），<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=4863>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

健康的消費者不斷增加、以及人均個人消費能力收入提升等。另外，消費者對於更健康生活方式的需求越來越高，反應在美國市場對乳製品的需求將會增加，因為乳品被美國消費者認為是一種更健康的加工食品「替代品」。美國乳品市場在產品類型方面，飲用乳占據主導地位（尤其是牛奶），2020年市占率約為38%。然而，由於消費者對高質量乳品的偏好增加，美國鮮乳的比例趨勢正在下降，而由於保存期更長、消費者（年輕族群）口味不斷變化，「調味乳」成為所有飲用乳品中增長最快之產品。美國的生乳主要供作液態乳及起司之用，而乳製品從液態乳、起司、奶油、酸奶油、發酵乳、與冰淇淋到乾燥或濃縮乳和乳清產品均一應俱全。美國為世界最大之乳品生產國家，雖然乳製品的生產成本遠比紐西蘭、澳洲等國為高，但美國生產的乳製品種類非常多元且完整。另外，在美國乳製品之銷售通路方面，主要分為百貨商場、便利商店、超級市場、大賣場、網路店商等，其中以百貨商場較能提供各式各樣乳製品的供應，因此主導著美國之乳製品市場銷售通路。

2. 乳品產業相關競爭政策與法律規範

(1) 美國聯邦鮮乳相關競爭及運銷法案

美國之乳業政策包括聯邦與州政府計畫兩大類。聯邦乳業計畫主要有「美國聯邦鮮乳運銷法案」（Federal Milk Marketing Orders，下稱FMMO）與「乳製品利潤保護計畫」（Margin Protection Program for Dairy，下稱MPP-Dairy），均早有法源依據，然而，該兩項計畫的實務運作皆已無法實質提升美國乳製品產業的產銷供需與全球競爭力，故逐漸放鬆政府管制與補貼，而朝自由市場導向來調整。乳品之推廣則分別依1983年酪農生產安定法（The Dairy Production Stabilization Act）與1990年之液態乳推廣法（The Fluid Milk Promotion Act）由酪農與液態乳加工業者分別繳交基金由專責協議會辦理推廣促銷之廣告活動；而至2002年美國農場安全暨農村投資法（Farm Security and Rural Investment Act of 2002，簡稱FSRIA）增加了依市場價差直接給付酪農的計畫。

美國乳業政策及乳業聯盟的最大爭議在於其不斷阻撓市場上的自由競爭，藉以保護酪農與家庭牧場，更何況，乳製品產業接受FMMO之價格支持計畫補貼，並且受「柯伯爾伏爾斯特法案」（Capper-Volstead Act）之保護，享有豁免反托拉斯法之權利。事實上，上述Capper-Volstead法案豁免農民（酪農）適用1890年的Sherman

Antitrust Act，甚至在其後 1914 年修正之「克萊頓法案」（Clayton Act）中，授權酪農集體談判以獲得更好的利潤與市場條件，同時批准建立「農業合作社」。其中 Capper-Volstead 法案規定適用豁免反托拉斯法的兩個條件¹⁰²：(1)合作社之經營必須為其成員的互惠互利，因為他們是農產品的生產者，包括：農民、種植園主、牧場主、酪農、堅果或水果種植者；(2)合作社經營非會員產品的金額不得超過其為其會員經營的產品的價值。因此，基於上述豁免條款，不僅酪農享有「有限的反托拉斯法豁免權」（limited antitrust immunity）；同時，該法案使酪農能夠團結起來，共同為其生產定價¹⁰³。倘若美國農業部未通過 Capper-Volstead 法案，酪農民將被控違反反托拉斯法。然而，上述之豁免權亦非「行業豁免」，而係有限度之「行為豁免」，亦言之，依上開法案第 291 條之規定，酪農合作社之豁免反托拉斯法，係為生產乳製品之個人或實體協會，提供了與乳製品「生產、處理和營銷」等行為有關之法律責任之「有限行為豁免」。但當酪農合作社或聯盟在從事其他類型之不當競爭行為時，則並不享有豁免權。例如，不能從事掠奪性定價、採取價格歧視政策、不能限制其成員之生乳產量、脅迫競爭對手或客戶、與第三方聯合定價、或與其他公司聯合大幅減少競爭、或抵制市場上之任何競爭者¹⁰⁴。

在長期價格控制過程中，乳業正逐漸喪失全球市場，且因 FMMO 最低價格的保護政策及措施，令美國政府每年必須支出數十億元的費用，和預期建立乳品「銷售秩序」的立法目的背道而馳¹⁰⁵。近年來，由於生產區逐漸向西部低成本地區擴張，因增產等因素造成生乳價格下跌，農家平均仍虧損，但因生產效率提升，故酪農數與經產牛數雖均減少，但產乳量反而增加。同時，美國大部分地區皆不受 FMMO 法令之管制，或者因為參與受價格管制之優勢正在消失，許多酪農選擇在 FMMO 聯盟外運營，使得參加合作社之酪農越來越少，轉向獨立經營者則逐年提高，從而在生乳採購中獲得更好的競爭機會¹⁰⁶。而在 WTO 對於出口補貼之規範，以及農業協定中

¹⁰² Capper-Volstead Co-operative Marketing Associations Act, 7 U.S.C. §§ 291-292.

¹⁰³ Donald A. Frederick, "Antitrust Status of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper-Volstead Act," *59 USDA Cooperative Information Reports* (2002).

¹⁰⁴ Capper-Volstead Co-operative Marketing Associations Act, 7 U.S.C. §§ 291-292.

¹⁰⁵ 魯真譯，Ken Baily 著，「21 世紀的美國牛乳行銷政策」，*農政與農情*，第 96 期（2000），<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=2385>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

¹⁰⁶ Marin Bozic & Blimling and Associates, "Modernizing US Milk Pricing: An Exploration," *Working Paper* (2022).

規定政府之「境內支持」不會對生產和貿易造成扭曲效果等規範下¹⁰⁷，FMMO 之保護計畫逐漸削減，改為以照顧一般酪農基本生活，而直接以「分離所得」方式補貼。

(2) 乳品業相關機關執掌與分工

美國農業部(United States Department of Agriculture, 下稱 USDA)的前身是 1862 年建立的聯邦政府農業司。主要職責為農產品及各種作物、畜牧產品的計畫、生產、銷售、出口等；監督農產品貿易、保證生產者與消費者的公平價格和穩定市場；根據世界與國內農產品生產和消費狀況，提出限產或擴大生產的措施；負責發展農村住房建設、美化環境、保護森林、農業教育等。美國農業部的機構設定及其職能基本適應美國現代化農業發展要求。USDA 經常在不同程度上對經濟活動進行干預，既要保障生產者和消費者的利益，又要確保在法律、法規許可的範圍內實行公平競爭。

美國聯邦交易委員會(Federal Trade Commission, 下稱 FTC)是執行多種反托拉斯和保護消費者法律的聯邦機構。FTC 成立於 1914 年，目的是確保美國國內市場行為具有競爭性，且繁榮、高效地發展，不受不合理的約束。FTC 也通過消除不合理的和欺騙性的條例或規章來確保和促進市場運營的順暢。

長期以來，美國在聯邦政府層級對於乳製品之政策與管理可稱為「多元監管」。包括：USDA、FTC、FDA (Food and Drug Administration)、CPSC (Consumer Product Safety Commission)、海關、商務部等不同部門在內的機構分別承擔個別的職責，視案件類型與相關的法規適用而有不同的分工或合作。然而，從其他乳製品生產大國如紐西蘭等的經驗得知，由於生乳乳源的供需以及定價問題相當複雜，且酪農從獨立經營、到成立合作社、再演變至以公司企業型態等發展路徑，政府的價格管制、補貼、介入產銷數量與通路等政策，都是干擾市場與扭曲競爭的作法，過去或許取得階段性的成效，但在現今 21 世紀的全球競爭環境中，幾乎都以失敗作收。因此，美國也與其他主要的乳製品生產與輸出大國一樣，於 2000 年後不斷進行對乳品產業去管制化(deregulation)、取消補貼、撤除進出口貿易限制等，政府轉而以乳品品質檢驗為主。

¹⁰⁷ WTO Agreement on Agriculture, Annex 2 Domestic Support: The Basis for Exemption from the Reduction Commitments, section 6 “Decoupled income support” (分離所得支持).

3. 乳品產業涉及競爭法及其豁免規定之案件

在 *Sitts v. Dairy Farmers of America* 一案中，法院認為 Capper-Volstead 法案¹⁰⁸ 及其他相關規定適用反托拉斯豁免原則時，因反托拉斯法係「國家自由市場結構之核心保障」（central safeguard for the Nation's free market structures），故不應予以擴張解釋¹⁰⁹。另一方面，為確保反托拉斯法之保護機制得以廣泛應用，並且該法案所欲保護之「競爭行為」，不僅有利於貨品與服務之購買消費者，同時亦有利於生產及銷售者，包括本案系爭之酪農銷售其鮮乳及加工乳製品¹¹⁰。因此，法院在作成簡易判決階段時承認，本案係涉及反托拉斯法下的買方獨占壟斷（monopsonies）市場之問題，而又因當事人為「農業合作社」（agricultural cooperatives），同時必須考量 Capper-Volstead 法案之立法背景與其豁免規定的涵蓋範圍¹¹¹。

美國國會頒布之 Capper-Volstead 法案，主要係期待賦予生產食品的農民、加工業者、以及其他食品製造業者有更大的議價能力。然而，本案被告作為食品加工業者，卻以獨家壟斷之力量，傷害酪農，並利用上述法案之豁免規定作為免責抗辯，此行為顯然與該法案之文本及立法目的不符。關於依據 Sherman Act 第 1 條所提出對於被告涉及密謀勾結之主張¹¹²，Capper-Volstead 法案之條款範圍既不保護合作社與非合作社間的協議，也不應保護合作社之間的協議，其豁免反托拉斯之規定僅限於「加工、準備市場、處理和銷售合作社之產品」。其次，就上開 Sherman Act 第 2 條關於獨占壟斷（monopsony）之規定觀之¹¹³，「掠奪性」行為（predatory conduct）之

¹⁰⁸ Capper-Volstead Co-operative Marketing Associations Act, 7 U.S.C. §§ 291-292.

¹⁰⁹ The United States submitted a brief *amicus curiae* concerning the Capper-Volstead Act in *Fairdale Farms, Inc. v. Yankee Milk, Inc.*, 635 F.2d 1037 (2d Cir. 1980); *N.C. State Bd. of Dental Exam'rs v. FTC*, 574 U.S. 494, 502 (2015).

¹¹⁰ See, e.g., *Mandeville Island Farms v. Am. Crystal Sugar Co.*, 334 U.S. 219, 236 (1948) (Sherman Act “does not confine its protection to consumers, or to purchasers, or to competitors, or to sellers”).

¹¹¹ *Sitts v. Dairy Farmers of Am., Inc.*, 417 F. Supp. 3d 433, 462-463 (D. Vt. 2019).

¹¹² Section 1 of the Sherman Act, 15 U.S.C. § 1: “Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding \$100,000,000 if a corporation, or, if any other person, \$1,000,000, or by imprisonment not exceeding 10 years, or by both said punishments, in the discretion of the court.”

¹¹³ Section 2 of the Sherman Act, 15 U.S.C. § 2.

範圍，甚至包括其他「排他性行為」(exclusionary acts)，皆應考量被告上述行為所產生的總體產業經濟影響，其對競爭不利之結果，顯然已超越 Capper-Volstead 法案之豁免規定適用範圍。最後，該法案應被視為一種「積極抗辯」(affirmative defense)，被告對於被指控之買方獨占壟斷之行為，負有舉證責任。綜上所述，法院對於 Capper-Volstead 之豁免規定傾向「狹義解釋」，並與該法案增強農民生產者議價能力之立法宗旨一致，且應作為積極抗辯來主張，由被告負擔適用豁免規定之舉證責任¹¹⁴。然而，在美國推動 TPP (Trans-Pacific Partnership) 時，Capper-Volstead 法案受到其他成員國的質疑，尤其是澳洲與紐西蘭等農業輸出大國，對於美國政府保護境內乳品產業且豁免適用反托拉斯法的立場，提出妨礙自由貿易與競爭之質疑。

(三) 紐西蘭乳品產業發展概況

1. 供需概況

紐西蘭的國土面積僅有 27 萬平方公里，卻是世界最大的乳製品出口國，其出口總量占全球乳製品交易量的三分之一。以鮮乳而言，紐西蘭年產約 210 億公升，約占全球產量的 3%，屬於全球第八大鮮乳生產國，由於該國人口僅有約 500 萬人，國內消費量相對較少，以至於紐國鮮乳產量的 95% 皆作為出口，反而擁有較強的競爭力，而成為供應全球的乳製品主要出口國¹¹⁵。

乳製品是紐西蘭國內經濟最重要產業之一，整體乳製品產業約占紐西蘭全國 GDP 的三成，無疑是該國最大的出口產業，占紐國出口貨品總額的四分之一。除了從鮮乳製造 1,500 多種乳品配方、新乳品與高價值營養品外，許多在牧場研發的科技也獲全球乳業應用，進而提供消費者所需產品與價值，使得紐西蘭乳業絕大多數都能獨立自主經營，不需仰賴政府補貼。然而，由於缺少政府的價格支持，當全球乳製品（如生乳原料、配方奶、或各類起士等）供應過剩時，紐西蘭乳品價格依國際供需價格決定，亦常隨之大幅波動，對紐西蘭乳業造成不同程度的衝擊與影響。整體而言，紐西蘭政府很早就建立極為嚴格的乳製品質量管理制度，成立「紐西蘭食

¹¹⁴ Sitts v. Dairy Farmers of Am., Inc., Case No. 2:16-cv-00287-cr, “Statement of Interest on Behalf of the United States of America, Interest of the United States” (2020/7/27).

¹¹⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *World Food and Agriculture – Statistical Yearbook 2021*, 1st ed., Food and Agriculture Organization of the United Nations (2021), <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4477en/>, last visited on date: 2022/11/24.

品安全局」(New Zealand Food Safety Authority, 下稱 NZFSA)。NZFSA 除了管理紐西蘭 11,600 多個牧場外,還對全國所有乳品運輸和儲存商、乳品出口商、乳品實驗室、以及乳品風險管理評估機構等實行嚴格監督,實行「從農場到餐桌」的全程管理,造就其乳製品在全球市場領先的地位¹¹⁶。

2. 乳品發展歷程

紐西蘭的第一家乳製品合作社(dairy producer co-operative)可追溯至 1871 年,當時在但丁尼市的奧塔哥半島(Otago Peninsula at Dunedin)上的一間農場主人成立「奧塔哥起司合作社公司」(Otago Cooperative Cheese Co.),開啟 150 年來紐西蘭乳業的主要模式。由於當時的農場擁有人以合作經營的方式分配利潤,使得自 1871 年開始,大量的農場主參加合作社的經營,不但使得紐西蘭的「農業」與「合作社」經營模式密不可分;該地更成為日後紐國乳業走向國際市場的發源地。在早期的產銷模式中,紐西蘭乳業是典型的「小農經濟」,由於許多酪農擁有自己的農場,且散布在幅員廣闊的南北島各處,因此,為整合資源且尋求規模經濟,許多酪農便紛紛集資成立「合作社」加以經營,共同生產鮮乳、起司、奶粉等產品,再加以配銷至紐國全境或外銷出口。然而,對小農組成的合作社來說,以有限資源開拓海外市場相當困難,紐西蘭政府遂於 1923 年政府設立「乳品製造管控委員會」(Dairy Produce Control Board, 下稱 DPCB),主導所有的乳品出口。在 1920 至 1950 年代間,DPCB 對於乳製品採取嚴格的出口管制措施,大多數乳製品僅向英國市場出口,直到英國於 1970 年代加入歐盟後,紐西蘭才著重於開發其他的乳業出口市場。而即使紐國的出口管制階段維持相當長的時間,眾多酪農為提升利潤,仍著力於開發新型態的乳製品、進行技術改革(如開發生乳採集車、以及冷鏈供應等)、並積極進行合作社整併,以提高生產效率與規模經濟。在 1920 年代至 1950 年代的階段中,酪農的生乳收購保證價格與產銷型態,從一開始政府完全控制,逐漸演變為「合作社」集結的民間組織、公私協力的乳產運銷協會等決定,政府的支持力量也逐漸退出乳品產業的控制¹¹⁷。

¹¹⁶ IUF (International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations) Dairy Division, *New Zealand Dairy Industry*, IUF Dairy Industry Research (2020), <https://cms.iuf.org/sites/cms.iuf.org/files/New%20Zealand%20Dairy%20Industry.pdf>, last visited on date: 2022/11/24.

¹¹⁷ Cooperative Business New Zealand, "A Brief History Lesson," <https://nz.coop/history-of-co-operatives/>, last visited on date: 2022/11/24.

1961年，紐西蘭政府成立「紐西蘭乳品局」(New Zealand Dairy Board，下稱NZDB)進一步控制該國所有的乳品出口數量並集中行銷。同時，紐西蘭的乳品合作社可以自由在紐西蘭境內販售其乳品，但在出口方面，遵守該國法律，提供乳品給NZDB。自此紐西蘭的乳品產業開始走向生產行銷整合，並且藉由先進乳品科技，走向更有效率的運作。NZDB並非實質的政府機關，其理事會成員係由紐西蘭政府、乳酪局、以及乳業合作社推派代表共同組成，其主要功能為協調收購及出口乳製品事宜，以及將出口所得分配給酪農合作社。然而，為了成為一個出口行銷商，NZDB更成為該國乳品產業進行外國直接投資(foreign direct investment, FDI)的推手，具體重要措施包括：設立海外乳品加工廠、成立海外子公司、合資或併購海外乳品公司，使得NZDB搖身一變，成為一間跨國企業，建立了全球最大的乳品行銷網絡¹¹⁸。值得注意者，自1960年代起，紐西蘭乳品的出口市場及產品開始走向多樣化，紐西蘭政府的角色一直都在「外部監督」的立場，僅針對「爭取外國乳品市場進入」(market access)，以及「協調乳品生產與控制品質」等二方面進行管理，並非直接介入定價、生產、及銷售過程¹¹⁹。

1984年，紐西蘭政府實行經濟改革，取消乳品產業的各種補貼，資源配置一切決定於市場的自由競爭。主要的原因，係基於長期對乳業補貼政策的結果，常使紐西蘭酪農孤立於市場訊息之外，而喪失國際競爭，造成農場與酪農的創新能力不足，且因資源的不當配置，生產力不足的酪農亦投入生產，反而對環境造成負面衝擊。紐國政府實施乳業改革的內容眾多，大致包括：生乳供應及其價格完全取決於市場、取消生產配額、政府不干預採購和公共儲備、取消出口退稅、廢除對農民直接補貼與賦稅優惠等。與美國或其他農業大國乳業政策完全不同的地方，就是紐西蘭政府沒有提供市場價格支持、行政干預、或其他穩定牧場收入的措施，簡言之，政府僅提供服務，而不干預市場競爭，但積極鼓勵乳品產業的技術創新。因此，酪農以及

¹¹⁸ Michele Akoorie & Joanna Scott-Kennel, "The New Zealand Dairy Board: A Case of Group-Internalization or a Monopolistic Anomaly in a Deregulated Free Market Economy," *16 Asia Pacific Journal of Management*, 127-156 (1999).

¹¹⁹ New Zealand Dairy Board, https://natlib.govt.nz/records/2_237_9413, last visited on date: 2022/11/24. 另可參考，蕭清仁，「紐西蘭永續農業之產銷體系」，收錄於：黃欽榮、林俊義主編，建立永續發展的農業產銷體系研討會專刊，初版，農業試驗所、中華永續農業協會，73-90 (2003)。

乳業協會需依靠自主措施來因應市場價格與收入的波動¹²⁰。值得注意者，雖然紐國政府政策上並未以「價格支持」方式進行補貼，然而為使紐西蘭乳品為能更成功經營海外市場，紐國政府運用政策將原本早期數量林立的「合作社」經營模式加以調整，為達到經營海外市場與提升效率之目的，DPCB 進一步整併僅剩的 12 家乳品合作社，並建立起全球最大的乳品行銷網絡，當時 DPCB 的海外子公司高達 90 家。另一方面，在紐西蘭政府指導下建立紐西蘭乳業協會（Dairy NZ），成為乳製品行業最主要的民間組織。乳業協會完全獨立於政府之外，亦非政府控制事業（state-owned enterprise, SOE），乃係由牧場主出資、授權管理委員會管理，乳業協會對每一位農場主股東負責，進行經營改進、產品和設施開發、對政府和相關利益主體施加影響、防範乳品行業威脅等工作。然而，合作社式農產運銷協會的運作方式，使酪農為了爭取成為產業代表，而不斷引進政治介入徒增紛擾。

1990 年代起，紐西蘭乳製品產業的改革步伐並未停歇，漸漸將小農集資的「合作社」模式轉而為委託外部的專業經理人擔任產銷經營，而非由酪農間選出，使得乳業逐漸轉向公司型態的企業經營。紐西蘭政府遂於 1996 年決定將 DPCB 的資產，移轉給該國的各乳品合作社，同時，既然 DPCB 已宣告解散，紐西蘭的出口管制措施也隨之予以正式撤銷，完全由乳品產業自行決定出口數量與價格。至 2000 年時，New Zealand Dairy Group 及 Kiwi Co-operative Dairies 兩間公司壟斷了 95% 的紐西蘭乳業，而另外 Westland Co-operative Dairy 及 Tatua Co-operative Dairy 兩家小型乳品合作社僅占 5%。而乳品產業人士與紐國政府達成共識，著手將 NZDB、New Zealand Dairy Group 與 Kiwi Co-operative Dairies 進行整併為一間大型企業，以解決紐西蘭乳品公司間彼此競爭的問題，當時有高達 84% 的酪農投票同意 NZDB 與上述兩大公司合併。因此，就在政府、產業、以及股東的支持下，世界上最大的乳品原料公司——恆天然公司（Fonterra Co-operative Group Limited）¹²¹於 2001 年 10 月成立，開啟紐西蘭乳品產業的國際化及其全球營運策略¹²²。

¹²⁰ 陳政忻、劉依蓁，「小農整合邁向全球化的典範——紐西蘭恆天然合作社集團 Fonterra 案例分析」，台灣經濟研究月刊，第 36 卷第 3 期，40-41（2013）。

¹²¹ Fonterra Co-operative Group Ltd., <https://www.fonterra.com/nz/en.html>, last visited on date: 2022/11/24.

¹²² 孫智麗、陳政忻，「紐西蘭乳品產業國際化策略」，農業生技產業季刊，第 31 期，9-11（2012）。

恆天然雖名稱中仍保留「合作社」之名，但其組織型態已改變為「有限公司」，現在已成為世界第一大的乳品出口商及世界六大乳品公司，不但掌握全世界三分之一的乳品貿易，並且向全球 140 多個國家提供乳製品，是國際乳品貿易中最具有影響力的公司，同時也成為紐西蘭境內最大的公司，其產權屬於全國近 11,000 家牧場的所有酪農主，使得每位酪農都成為恆天然公司的股東，也更能取得正確及透明的市場資訊。紐西蘭長久由小農合作社林立的經營模式，自恆天然成立之後，就僅留下 Westland Co-operative Dairy 及 Tatua Co-operative Dairy 兩家小型乳品合作社，繼續維持獨立經營的傳統。紐國政府為促進恆天然的誕生，更在 2001 年頒布「乳品產業重整法」（Dairy Industry Restructuring Act, DIRA），允許該國境內出現壟斷性乳品公司，優先於紐西蘭競爭法之適用，顯示紐西蘭政府為扶植該國乳品產業的作法，與大多數國家對酪農直接補貼、或對生乳價格提供保證支持價格等措施，截然不同（詳見圖 3）。

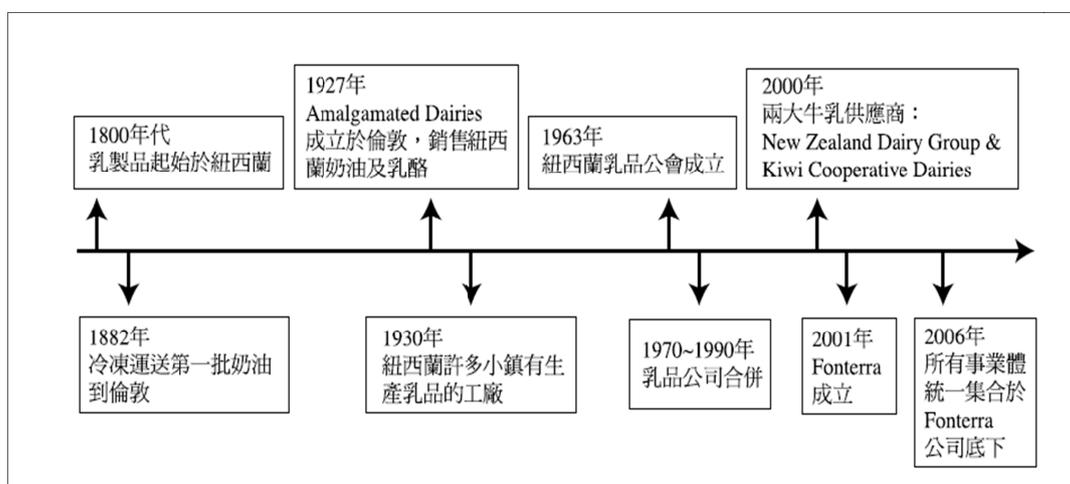


圖 3 紐西蘭乳品產業與 Fonterra 發展歷程

資料來源：孫智麗、陳政忻，前揭註 122。

3. 乳品市場結構

紐西蘭乳品加工企業有合作經營的傳統。即由牧場主與生產加工、銷售企業形成合作體，各合作方互持股份。從紐國乳品產業的發展歷程可知，酪農合作社不斷

進行合併，經營規模越來越大，終於在 2001 年成立恆天然集團，該公司被認為是紐西蘭乳品產業「國家隊」，從其來自於紐國政府在資金與法律上的大力支持，可謂一間由政府資助成立公司之典範。然而，過去 20 年的發展卻事與願違，恆天然表現並不如各方利害關係人預期樂觀。該公司 2001 年成立時，管理階層預期恆天然年收入能以 15% 幅度增長，且藉由高品質消費產品之市場定位，到 2010 年時，能達 300 億美元以上營收。然而，恆天然年收入增長幅度僅不到 2.5% 的低水準，還必須從失敗的海外投資中，提列超過百萬美元損失¹²³。

恆天然自 2001 年成立時市占率為紐西蘭乳業的 96%，到 2019 年下滑至 81%，6 家小型合作社或公司的市場新競爭者，共計 19% 市占率，讓紐國乳品業市場結構產生微妙變化。值得注意者，2019 年中國乳業龍頭伊利集團宣布，正式收購 Westland 公司 100% 股權（該公司市占率為 4%）；同年，伊利集團亦收購 Oceania 公司 100% 股權（該公司市占率為 2%），二間公司合計市占率為 6%。雖然恆天然目前市占率降至 81%，但仍是紐西蘭最大乳製品企業¹²⁴，掌控該國絕大部分酪農場與乳製品出口，整體乳品市場屬於獨占市場，恆天然具有壓倒性市場優勢地位¹²⁵。如上述分析，紐西蘭乳製品產業在 2001 年後的主要型態為「合作社企業」與「獨立合作社投資經營」兩種形式。從乳品產業市場結構變化可以看出，恆天然從成立初始擁有 96% 的生乳市占率，降低到 81%，一直維持紐西蘭最大的乳製品加工企業，也是世界最大的乳製品出口商¹²⁶。若加上 Westland 和 Tatua 兩家合作社，2001 年時恆天然、Westland 及 Tatua 三間公司主導了紐西蘭乳業 100% 的生乳市場，而到 2020 年時，乳製品產業的市場上則多了 4 家競爭者，合計共有 15% 的市占率¹²⁷。

¹²³ Phil Barry, Nigel Atherfold & Tom Stannard, "Fonterra – A Long-Run Financial Assessment," *TDB Advisory Working Paper* (2018), <https://www.tdb.co.nz/wp-content/uploads/2018/09/TDB-Advisory-Fonterra-Long-Run-Financial-Assessment-Sept-18.pdf>, last visited on date: 2022/11/24.

¹²⁴ Interest.co.nz, "Dairy Industry Payout History," <https://www.interest.co.nz/rural-data/dairy-industry-payout-history>, last visited on date: 2022/11/24.

¹²⁵ Philip Barry & Hannah Pattullo, *The Dairy Sector in New Zealand: Extending the Boundaries*, TDB Advisory (2020), <https://www.tdb.co.nz/wp-content/uploads/2020/12/TDB-Advisory-Dairy-Sector-Review-Productivity-Commission.pdf>, last visited on date: 2022/11/24.

¹²⁶ Lewis Evans, "Structural Reform: the Dairy Industry in New Zealand," APEC High Level Conference on Structural Reform, Government of Japan (Ministry of Foreign Affairs) (2004), <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/conference/present0409/session4-11.pdf>, last visited on date: 2022/11/24.

¹²⁷ 紐西蘭的乳製品產業季節為每年 6 月 1 日至隔年 5 月 31 日 (Dairy Season: June 1st - May 31st)。

4. 乳品產業相關競爭政策與法律規範

紐西蘭的競爭法規體系，主要係包括 1986 年商業法 (Commerce Act 1986)、1986 年公平交易法 (Fair Trading Act 1986)。除此之外，針對個別產業的競爭狀態，紐西蘭政府亦有制定相關的產業競爭規範，較重要者如：2001 年乳品產業重整法 (The Dairy Industry Restructuring Act 2001)、2001 年通訊法 (The Telecommunications Act 2001)、2010 年電力產業法 (The Electricity Industry Act 2010) 等，此等法規乃就產業之發展歷程與特性單獨訂立專法，優先適用於商業法及公平交易法。以下就乳品產業相關之競爭法規加以介紹。

(1) 1986 年商業法 (Commerce Act 1986)¹²⁸

紐西蘭境內主要的競爭法規係指 1986 年的商業法 (Commerce Act 1986)，該法禁止限制競爭的行為，包括：「實質減損競爭之限制交易行為」以及「禁止事業結合後產生減損市場競爭之效果」。商業法的主要立法目的係「鼓勵市場競爭以使得紐西蘭消費者獲得長期經濟福利」。

商業法提供了一般競爭法的架構，促進市場上的競爭行為與結構，故適用於所有行業。簡言之，商業法第 27 節禁止一切實質減損競爭之契約、協議、或合意，包括第 29 節中對於上述契約、協議、或合意中納入限制競爭的排他性條款；第 30 節規定禁止競爭者間共同決定商品或服務價格之聯合行為；第 36 節規定，禁止擁有市場控制力量者，以限制其他競爭者進入該市場、阻礙其他競爭者參與競爭、或以消除市場上競爭者為目的之濫用市場地位的行為；第 37 節與第 38 節則禁止供應商維持轉售價格等限制競爭態樣。

商業法上比較特別之處為第四章規定「受管制的商品與服務」，倘若市場缺乏競爭或一般競爭法規無效時，紐西蘭總理可依商業部長之建議，針對該市場之商品或服務予以「價格管制」。以目前而言，紐西蘭政府有鑑於乳製品業、通訊、電力三大產業部門的市場特殊性與複雜性，該產業競爭狀態無法直接以商業法中的一般競爭法條文進行規範，需有不同的規範，故針對上述產業進行特別立法規範監督

參考 CLAL.it, “New Zealand: Dairy Sector,” https://www.clal.it/en/?section=stat_newzealand, last visited on date: 2022/11/24.

¹²⁸ Commerce Act 1986 (Version as at 2022/6/30), <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0005/latest/DLM87623.html>, last visited on date: 2022/11/24.

與管理，其中乳製品業與通訊業即另立專法，而電力產業則以新增章節的部分納入商業法中。然而，特定產業法規之立法目的與商業法一致，都以鼓勵市場競爭為基本方向¹²⁹。

(2)1986 年公平交易法 (Fair Trading Act 1986)

紐西蘭 1986 年公平交易法 (Fair Trading Act 1986) 主要之立法目的與商業法相同，都是為了鼓勵競爭、維持公平交易、並確保消費者在購買商品或服務之前獲得正確資訊，而該法主要亦整合過去紐西蘭對於欺罔行為、顯失公平行為、保障產品安全及消費者權益、以及以不正當方式進行交易等之相關法律。任何企業若有誤導或欺騙消費者之行為皆違反公平法。同時，該法並要求企業必須提供產品或服務的正確資訊，且不得對消費者隱瞞重要訊息。簡言之，1986 年公平法係針對紐西蘭境內之一般商品與服務提供消費者保護的基本立法¹³⁰。值得注意者，1986 年公平法之主管機關與商業法相同，都是紐西蘭商業委員會 (New Zealand Commerce Commission)，而公平法亦包含消費資訊、產品安全、服務安全、行政救濟等規定，屬於消費者保護法之一部分。比較該法與我國之公平法，除體系上不盡相同外；法規內容中亦僅有少數關於多層次傳銷、欺罔顯失公平、不實廣告等規定較為相同¹³¹。當然，在一般性的消費者保護規範上，1986 年公平法亦可適用於乳製品產業。

(3)2001 年乳品產業重整法 (Dairy Industry Restructuring Act 2001)¹³²

紐西蘭為了改善長期小農合作社的經營模式，並加強拓展海外市場銷售，於 2001 年頒布乳品產業重整法 (Dairy Industry Restructuring Act 2001，下稱 DIRA)，為乳製品業提供市場結構重整的法制基礎，DIRA 係基於 1986 年商業法之授權而制定，最重要的立法目的乃將 New Zealand Dairy Group 與 Kiwi Co-operative Dairies Ltd. 等紐西蘭境內最大的二家乳品合作社與 NZDB 進行合併成前述之恆天然公司。恆天然不但合併二家最大的乳品合作社，同時也接受原本隸屬於 NZDB 之絕大部分資產及

¹²⁹ APEC Competition Policy and Law Database, "New Zealand's Competition Law: Questions and Answers," <https://www.apeccp.org.tw/htdocs/doc/NewZealand/QA/nzqa01.html>, last visited on date: 2022/11/24.

¹³⁰ Fair Trading Act 1986 (Version as at 2022/5/5), <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0121/latest/DLM96439.html>, last visited on date: 2022/11/24.

¹³¹ 吳丁宏，「簡介紐西蘭一九八六年公平交易法」，*公平交易季刊*，第 6 卷第 3 期，181-202 (1998)。

¹³² Dairy Industry Restructuring Act 2001 (Version as at 2021/10/28), <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0051/latest/DLM106751.html>, last visited on date: 2022/11/24.

股權，其中更包括以往 NZDB 的「出口壟斷」(export monopoly) 權以及將大多數的乳製品出口商併入其集團內。然而，為了使恆天然在紐西蘭乳製品產業中擁有實質市場地位及壟斷之合法權力，DIRA 提供某種防衛措施 (safeguards measure) 及賦予紐西蘭商業委員會額外的法律授權、監督與執法角色¹³³。

商業委員會將受理與恆天然產生爭議的對造 (現已存在或潛在的利害關係人) 所提出的申訴案，由於恆天然主要係以合作社方式為精神所成立之公司，因此，酪農與生乳供應商等皆為其股東，若產生乳品產業鏈供需價格或數量爭議時，非逕循一般公司治理或司法途徑解決。另外，DIRA 也提供商業委員會其他的法定職權，包括：與生乳供應及價格相關的議定程序、以及解決乳品產業供需的爭端問題。商業委員會得依職權進行針對乳製品業的監督 (如生乳收購價格或鮮乳市場價格)¹³⁴，或藉由利害關係人作為聲請方，對恆天然違反 DIRA 相關規定或條件提出之異議，進行是否有限制競爭商業行為之調查¹³⁵。然而，DIRA 雖承認恆天然之獨特市場地位以及出口貿易權，但於該法中也保障「新合作社」參與市場競爭的機會，以避免恆天然濫用市場地位而排除市場上的新競爭者¹³⁶。

由於紐西蘭政府於 2001 年制定 DIRA 專法，以該法規範境內乳製品產業，以及特別針對恆天然加以管理，其中 DIRA 賦予商業委員會最重要的一項監督工作即為定

¹³³ New Zealand Commerce Commission, "Dairy," <https://comcom.govt.nz/regulated-industries/dairy>, last visited on date: 2022/11/24.

¹³⁴ New Zealand Commerce Commission, "Our Approach to the Milk Price Manual and Milk Price Calculation Reviews," <https://comcom.govt.nz/regulated-industries/dairy/milk-price-manual-and-calculation/our-approach-to-the-milk-price-manual-and-milk-price-calculation-reviews>, last visited on date: 2022/11/24.

¹³⁵ Gabriel Castañeda, Damian Collins, Paul S. Crampton, Ronan P. Harty, Andrew M. Peterson, Andrew Matthews, Ezekiel Solomon & Eric J. Stock, "International Antitrust," *36(2) International Lawyer*, 287, 301-302 (2002).

¹³⁶ DIRA 2001, Art. 71. Statement of principles: "The intention of this subpart (*Regulation of dairy markets and obligations of new co-op*) is to promote the following principles: (a) independent processors must be able to obtain raw milk, and other dairy goods and services, necessary for them to compete in dairy markets; (b) new co-op must accept applications by new entrants and shareholding farmers to supply it with milk, as shareholding farmers; (c) new co-op must not discriminate between new entrants and shareholding farmers whose circumstances are the same; (d) shareholding farmers who withdraw from new co-op, and cease or reduce supply, must receive their capital in new co-op without unreasonable delay; (e) the amount per unit of milk production paid, at a time, to new co-op to become a shareholding farmer must be the same as the amount per unit of milk production received, at the same time, from new co-op by a shareholding farmer who withdraws from new co-op."

期發布公開報告，檢視恆天然針對乳品價格的計算與決策過程，以確保其在追求乳製品營運利潤與效率的過程中，能與購買酪農生乳的市場競爭維持一致性。商業委員會通常在乳製品生產季節（dairy season）中進行二個不同層次的監督機制。在最新頒布之版本中，DIRA 分為二階段定價機制：首先，第一階段將審查恆天然製作的「乳品價格手冊」（milk price manual），手冊中包含該公司據以計算「基礎乳價」（base milk price）的特定公式或方法，此價格又稱為「農場交貨價格」（farm gate price）¹³⁷，係所有乳製產品最基本乳源定價。此階段的審查過程乃基於 DIRA 之規定，檢視恆天然「乳品價格手冊」所研擬的營運計畫，必須依照乳品價格監督機制中對於提升效率與符合競爭性的要求。其次，第二階段為每年定期審查恆天然在每個乳品生產季節所計算制定的「基礎乳價」是否合理，檢視之內容包括該價格是否與恆天然有效提升其生產營運效率與產銷競爭而衍生的成本與營收相當。值得注意者，在 DIRA 賦予商業委員會的價格監督機制中，政府僅針對「基礎乳價」（農場交貨價格）進行審查，至於乳製品零售價格、以及上下游產業鏈中的價格均在所不問¹³⁸。

(4)商業委員會之職掌與「基礎乳價」之定價問題

紐西蘭商業委員會（New Zealand Commerce Commission，下稱 NZCC）是紐西蘭政府機構中負責執行與促進該國市場競爭之主管機關，乃依 1986 年紐西蘭商業法成立，該法之目的係促進紐西蘭之市場競爭、禁止限制競爭行為、以及併購企業股份或資產時，導致市場競爭大幅減少的行為、並禁止貿易商之誤導及詐欺。NZCC 除為競爭法主管機關外，同時亦有保護消費者、提供清晰準確透明訊息、減少市場不實訊息與廣告等之職責。紐西蘭乳製品產業已公司化經營，且由於紐國政府係採取低度監管之模式，因此，僅在影響市場競爭、消費者權益受損、或有食品安全疑慮時，政府才會介入管理。

由於紐西蘭的「基礎乳價」之定價問題是一個相當複雜的程序，即使 NZCC 依農場供應、加工廠供應、批發以及零售等 4 個層次進行乳品價格之審查，但 NZCC 卻無法在商業法及 DIRA 之規定下進行價格的干預。2011 年時，引起紐西蘭境內相當大的爭議，消費者並非要求乳品價格降價，而是要求「基礎乳價」之定價過程應

¹³⁷ 農場交貨價格 (farm gate price): the amount farmers should receive for each kilogram of milk solids.

¹³⁸ New Zealand Commerce Commission, "Milk Price Manual," <https://comcom.govt.nz/regulated-industries/dairy/milk-price-manual-and-calculation/milk-price-manual>, last visited on date: 2022/11/24.

該更透明化，因此，在修正案中，NZCC 依法將於每個「乳季」（dairy season）結束後¹³⁹，審查恆天然對牛奶基礎價格的設定¹⁴⁰，審查項目包括兩個重點：(1)於每個乳季開始後，審查恆天然計算該季節基礎生乳價格之方法；(2)於每個乳季結束後，檢視恆天然對基礎生乳價格之計算結果是否合理。在 NZCC 審查後即公布完整年度報告，作為基礎生乳價格透明化之重要機制¹⁴¹。

5. 乳品產業涉及競爭法之案件

在全球乳品市場中前兩大國（美國與紐西蘭）間曾為乳品貿易產生糾紛。主要係美國乳製品業者指控紐西蘭政府給予恆天然特別權利，DIRA 豁免該公司不受國家競爭法規範，導致其近乎壟斷市場，對其國內乳品業者及國外競爭者產生不公平之競爭，嚴重扭曲國際乳品貿易市場。紐西蘭則反駁表示，恆天然成立時收購 96%之紐西蘭總生乳產量，目前已降低至 84%。此外，恆天然成立時，NZCC 強制要求其有義務收購任何有意願販賣銷售之紐西蘭酪農的牛乳，並且必須提供部分收購的牛乳給其他競爭之牛乳加工業者。目前恆天然約提供 5%牛乳給其他競爭之牛乳加工業者。惟美國乳製品業者認為，此類措施仍嫌不足。恆天然則反控美國乳製品產業接受政府價格支持計畫補貼，並且享有排除於反托拉斯法之權利¹⁴²。但是否能逕行認定恆天然為一間「政府控制企業」（state-owned enterprises, SOE），則容有疑問¹⁴³。本案雖非紐西蘭或美國國內之執法案件，但係於跨太平洋夥伴協定（TPP）談判時，兩國針對乳品產業進出口貿易影響競爭市場的爭議，值得臺灣作為參考。

¹³⁹ 同上註，該手冊中提及，紐西蘭乳季從每年 6 月 1 日起至隔年 5 月 31 日止。

¹⁴⁰ New Zealand Commerce Commission, *Our approach to reviewing Fonterra's Milk Price Manual and base milk price calculation*, Project no. 16.03/44926, New Zealand Commerce Commission (2021).

¹⁴¹ Vhari McWha, Sue Begg & Elisabeth Welson, *Review of Fonterra's 2021/22 base milk price calculation: Dairy Industry Restructuring Act 2001: Final Report*, Project no. 16.03/45481, New Zealand Commerce Commission (2022).

¹⁴² 參閱林麗芳，「美國 TPP 談判乳製品市場開放議題研析」，*農政與農情*，第 239 期（2012），<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=2445708>，最後瀏覽日期：2024/6/11。

¹⁴³ 「政府控制事業」，依據 CPTPP（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）第 17 章之定義，係將 SOE 定義為主要從事於商業活動之企業，而且締約方政府：(1)直接擁有 50% 以上股份資本（share capital）；(2)透過所有權權益（ownership interests），控制 50% 以上投票權；或(3)有權任命過半數董事會（或同等管理機構）成員。

(四) 比較競爭法分析

綜上可知，雖然政策細節上有所不同，惟美日兩國均有對於乳品產業中之酪農進行一定程度之補貼，而對於該市場中一般而言相對具有較高市場力量之乳品業者，抑或由酪農所組成之合作社組織其行為是否適用各該國家之競爭法規，均採取有限度之「行為豁免」，即競爭法主管機關仍保有介入、調查之空間。至於適用「行為豁免」之要件應如何解釋，美國 FTC 之專業意見與法院對豁免規定所採取狹義解釋之見解均有值得參考之處。日本學說上雖對豁免要件適用之限制有所討論，然實務上僅在早年曾發生過乳品市場中之事業因違反獨禁法而遭公取委裁處之情事，惟嗣後迄今卻鮮見公取委再有對指定生乳生產團體或乳品業者之行為進行處分，而僅在其諮詢案例集中就乳品業者有公布過少數案例。是以，現行日本乳品產業中是否具體仍有排除豁免要件適用之限制競爭情事存在，實不易推測。雖然公取委對農協或農協聯合會其違反獨禁法之行為仍有相關警告或裁處¹⁴⁴，但均非屬針對其於鮮乳市場之行為。

相對於美日兩國之作法，紐西蘭政府雖然取消對酪農之補貼，惟係採取將乳品業者加以整併，允許成立一由國家進行扶植、享有市場獨占地位之乳品公司，且在法規適用關係上，其產業法規更是優先於競爭法適用，顯示出與美日截然不同之施政方針。值得注意的是，產業法規之立法目的仍以鼓勵市場競爭為基本方向，更會逐年定期審查基礎乳價是否合理，以確保基礎生乳價格之透明化，而與日本乳品業者收購生乳之價格原則上係透過市場機制由指定生乳生產團體與各乳品業者間經協商後決定之作法有所差異（詳見表 2）。

表 2 我國與各國之乳品產業涉及競爭政策與競爭法比較表

比較乳品產業政策之發展與特點	
美 國	乳業政策充滿保護主義色彩，主要生產為供內銷使用，出口占比不大；在貿易自由化後，目前逐漸改以「分離所得」直接補貼酪農戶，已符合 WTO 之農業補貼規範。
紐西蘭	自然環境得天獨厚且地廣人稀，鮮乳產量 95% 皆作為出口；酪農從早期組成合作社，由政府主導公私協力合併成為紐國最大乳製品公司：恆天然公司。乳業長期以來係以恆天然為最大市占率之獨占市場。

¹⁴⁴ 日本公取委網站，「農業協同組合(組合の連合会を含む。)關係の法的措置及び警告事件」，<https://www.jftc.go.jp/dk/noukyou/itiran.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

日本	乳製品產業為寡占市場結構，長期採取由「指定生乳生產團體」對生乳進行「單一集貨多元販售」。
臺灣	先天環境不量且農地面積狹小，生乳產量幾乎全部作為內需使用，不足需求的部分，則依賴外國液態乳或鮮乳進口。乳製品公司在產業結構之中游生產部分形成寡占市場。
乳品產業政策之挑戰與隱憂	
美國	消費者習慣調整（植物乳替代動物乳）、由於寡占結構高度集中市場（尤其嬰兒配方乳粉）且幾乎沒有外國進口，易造成供應不穩定，包括：過剩、短缺、甚至斷貨。
紐西蘭	恆天然 2021 年時，市占率為 81%，屬於獨占市場，恆天然具有壓倒性的市場優勢地位，近年來紐國競爭法主管機關亦開始審查恆天然的生乳價格決定機制是否合理。
日本	「國產」與「進口」乳製品間具高度價差且在品質方面不易區隔化，倘隨意進口乳製品將對日本國內整體乳製品有造成不利影響之虞，故須就進口乳製品之種類、數量、進口季節進行選擇及調整，以求儘可能降低對日本國內供需之影響。
臺灣	由於氣候與地理環境的影響，乳產量無法顯著提高，但國人對於鮮乳之需求日益增加，勢必要以進口「液態乳」補足，目前仍有關稅配額之保障，2025 年後紐西蘭液態乳將因臺紐經濟合作協定而享有零關稅。
乳品法規與競爭法之關係	
美國	柯伯爾伏爾斯特法案（Capper-Volstead Act）採取行為豁免，非行業豁免；亦即與乳製品「生產、處理和營銷」等行為有關之「有限行為豁免」。
紐西蘭	2001 年乳品產業重整法，係上以乳製品業另立專法方式優先於競爭法適用；然商業委員會得依職權，針對生乳收購價格決定之程序、鮮乳市場價格、產銷供應之情況等，進行監督。每年在乳季後，紐國商業委員會皆發表「生乳價格審查報告」供大眾閱覽。
日本	畜安法、農協法、獨禁法；同時，農協方針、生乳正當交易指引、乳製品製造業正當交易指引等，以「負面表列方式」作為乳業與競爭法的聯繫。
臺灣	在「廠農和諧」之目的下，畜牧法中的生乳價格評議委員會，及其依法所為產銷調節措施之各項因應行為，得優先於公平法適用，屬於行為豁免，而非整個產業豁免。
競爭法主管機關於農產及消保主管機關分工	
美國	農業部在過去歷史中，利用聯邦鮮乳運銷法案（FMMO）、乳製品利潤保護計畫（MPP-Dairy）等措施補貼酪農。
紐西蘭	生乳供應及其價格完全取決於市場、取消生產配額、政府不干預採購和公共儲備、取消出口退稅、廢除對農民直接補貼與賦稅優惠等。
日本	農業競爭力強化計畫、畜安法下「指定生乳生產團體」須為農協或農協聯合會，而上兩會內又須有身為酪農之成員、透過「指定生乳生產團體制度」進行乳業補貼政策。各機關之間相互協調，並非涇渭分明。
臺灣	農業部作為乳品產業之主管機關，對於酪農之補貼、生乳價格調整及乳業發展等負責，而在乳業垂直或水平結構中有影響市場競爭之行為時，則由公平會進行調查與判斷。

資料來源：本研究自行整理。

觀察美日紐三國就乳品產業中事業之行為是否適用競爭法此一議題所採取之政策及相關立法後，本文認為紐西蘭採取「國家隊」之作法，雖有利於平穩生乳價格與鮮乳產品價格，惟似難相容於我國現行之產業結構，而實有窒礙難行之處。相對而言，考慮到我國「第 46 條適用基準」高度抽象且具不明確性，而行政協調雖相對較為明確但欠缺普遍性又多屬因案設事之情形，則美日採取有限度「行為豁免」之立法模式，在容認乳品產業屬政策性保護產業之前提下，明確規範特定之限制競爭行為仍須回歸競爭法處置，似較值得吾人參考。

另一方面，從日本實際採行之具體政策上觀察到，其在立法模式採取有限度行為豁免之同時，似更加著力在競爭法主管機關與產業主管機關如何協調合作，以掌握相關市場上是否有發生不得豁免競爭法適用之情事並進而預防此一面向上。例如，日本農林水產省為防免事業有違反獨占法之情事，除早從 2007 年起便與公取委合作，由後者訂定農協方針再由農林水產省協助推動向農協宣傳周知以外，亦針對鮮乳市場透過全國性之問卷調查以掌握業界實際狀態，再與公取委合作訂定生乳正當交易指引、乳製品製造業正當交易指引。同時，為協助落實前揭方針及指引，復由農林水產省與公取委共同主辦相關說明會以加強宣傳。本文認為，相較於舉辦不定期之宣導座談會，或許由公平會協調農業部訂定類似之方針或指引後再強化相關宣導，將更加獲有實效。

五、結論與建議

由於酪農與乳牛養殖受到科技進步、天然環境、社會變遷、消費者習慣、全球抗暖化等複雜因素之影響，無論在酪農戶數、牛隻頭數、總產量上皆逐漸降低。生乳產量又因各種天然與人為因素而不易穩定供應，因此，各國政府透過不同方式進行補貼及市場干預。其次，由於酪農與土地之連結緊密，且各國酪農皆以生乳為主要收入來源，就產銷供需等並不擅長。在眾多個別酪農極為分散情況下，多數國家的中游乳品製造業係屬寡占市場，酪農單獨之議價能力顯與乳品廠商有落差。因此，在乳業發展歷程上，無論是民間自發、或由政府主導下，為強化酪農與中游乳品產業的議價能力，酪農不約而同地成立「合作社」，作為調節生乳生產及價格之組織。以各國經驗觀之，美國、紐西蘭、日本之乳業上游酪農，皆選擇以「合作社」制度作為生產運銷之團體，且允許以自願性參加或退出。其中最著名者，係紐

西蘭恆天然，係由「合作社」進一步與公部門整併，而最終組成公司企業型態。此一發展模式，值得我國參考。

（一）我國鮮乳市場之觀察

由於臺灣氣候潮濕、農地狹小、市場規模不大，對酪農來說並非先天優良的牧場環境。2002 年臺灣加入 WTO 後，酪農戶朝向規模化經營的方向發展。鮮乳垂直結構的中游乳品業者多年來形成寡占市場，而另一方面，小農獨立品牌近年來也在國人對新鮮乳品的要求下興起。鮮乳不但是所有乳製品中，生產與銷售比重最大的產品，而且銷售數量仍持續維持增加的趨勢，顯示國人接受國產鮮乳的程度有相當穩定的基礎。國產鮮乳雖然生產成本高，在市場可接受的情形下，產量全數供應內銷使用，仍未能滿足國內市場需要，每年仍需自國外進口液態乳。

ANZTEC 中，我國將於 2025 年取消液態乳進口之關稅配額，亦即紐西蘭液態乳之進口將成為零關稅，未來將對鮮乳或乳製品市場將造成很大影響。在進口液態乳成本較低的情況下，未來預計在調味乳或加工乳品之負面影響會較為顯著，而鮮乳市場則仍待觀察。故未來 2025 年關稅配額取消後，國內乳品業者應以建立鮮乳品牌，以及增強消費者偏好預作因應。

至於作為我國乳品業者用以調漲鮮乳售價之依據即基礎乳價，係由「生乳價格評議委員會」共同議定調整。自畜牧法第 35 條第 1 項之立法目的觀之，此係為反應酪農生產成本，實有提高酪農穩定供應生乳意願及生產效能、進而保障酪農權益之作用，且有降低乳品加工業者因酪農退出市場原料短缺之風險，以達謀求「廠農和諧」目的之功效；另外，依公平法第 46 條規定之意旨而言，畜牧法就成立「生乳價格評議委員會」共同議定調整基礎乳價之規定並無牴觸公平法之處，而得解為優先適用。復以「公平交易委員會與行政院農業委員會研商壟斷及操縱農產品價格等案件業務協調會議結論」提及，若屬相關業者或產業團體配合農委會（現農業部）依法所為產銷調節措施之各項因應行為者，可排除公平法之適用，反之，則由公平會查處。由上可知，畜牧法前揭規定與公平法間的適用關係，以及「生乳價格評議委員會」對生乳價格加以議定，應堪認係有限度豁免公平法適用。

(二) 比較法分析後之啟示與建議

本研究參考世界上幾個重要的乳品產業國家之發展概況，研究對象包涵日本、美國、紐西蘭，雖然上述三國皆為全球乳製品市場中的輸出者，與臺灣乳製品多數用於內銷之情況不太相同，然而，各國乳品產業之政策與法律、以及競爭法主管機關之查處、執法、或法院判決見解等，仍有許多面向值得我國借鏡。基於上述研究發現，本研究之建議如下：

1. 產業保護政策之各面向

由於生乳與其他農產品、畜產品之間具有不易貯藏與加工產品種類眾多等相異處，故生乳所製成之加工乳製品，除奶油或脫脂奶粉以外，多數均須加以冷藏或冷凍。相較於其他食品，因生乳具有保存期限較短之特徵，故有就生乳供需加以調整之必要。另一方面由於酪農與乳牛養殖受到科技進步、天然環境、社會變遷、消費者習慣、全球抗暖化等複雜因素之影響，無論在酪農戶數、牛隻頭數、總產量上皆逐漸降低。各國國家在政策上皆以相關政策手段加以保護乳製品產業，無論是收購價格補貼、提供技術設備、或甚至直接所得給付，使得鮮乳成為保護色彩濃厚之產品。

在 1995 年 WTO 成立後，雖然乳製品業並未如製造業般的大幅進行關稅減讓，但乳製品隨著自由貿易而進入各國的國內市場，對於過去具有排他性的保護機制亦逐步削減，本研究可觀察出紐西蘭已逐漸採取完全自由競爭之方向；而美國與日本則維持一定的國內保護機制，臺灣亦以實施「關稅配額」的方式，對液態乳之進口數量進行管控。

由於酪農與土地之連結緊密，且各國的酪農皆以生產生乳為主要收入來源，就產銷供需等並不擅長。在眾多個別酪農極為分散情況下，多數國家的中游乳品製造業係屬寡占市場，酪農單獨之議價能力顯與乳品廠商有落差。因此，在乳業發展歷程上，無論是民間自發、或由政府主導下，酪農不約而同地成立「合作社」，作為調節生乳生產及價格之組織，並藉以提升其對於中游乳製品業者，以及下游通路業者，有效形成賣方集體議價權力。以各國經驗觀之，美日紐等國之乳業上游酪農，皆選擇以「合作社」制度作為生產運銷之團體，且允許以自願性參加或退出。其中

最著名者，係紐西蘭恆天然公司，係由「合作社」進一步與公部門整併，而最終組成公司企業型態，此一發展模式，或可作為我國之參考。

2. 產業相關法規與競爭法間之關係

本文所比較之國家當中，各國傾向就乳製品產業採取有限度地豁免競爭法，此不僅給予乳製品業相對的自由空間，亦保留競爭法主管機關仍可就限制競爭或不公平競爭行為發生時，據以調查或介入之法律依據。例如美國 Capper-Volstead 法案限定「生產、處理和營銷」之行為豁免或日本獨禁法同樣設有豁免規定，惟上述國家亦了解「競爭法」作為自由市場基本法制之重要性，故幾乎沒有立法例係直接以「產業豁免」之概括授權，各國的主管機關與法院，亦傾向將豁免競爭法之爭議朝「限縮解釋」之方向認定。相較於我國實務上常採用之由公平會與其他產業主管機關進行業務協調之作法雖具較高彈性，然明定何種行為得豁免競爭法適用此一立法模式對於乳品產業中各相關事業而言，應較具有較高之明確性與正當性基礎，仍有值得參考之處。

至於紐西蘭另立「乳品產業重整法」，且該法優先於競爭法適用，而由商業委員會保有監督權責之作法，現階段無論在立法實務上或行政組織調整等面向上，似較難逕予仿效，惟該委員會每年均完整公布生乳基礎價格決定與檢視過程，成本價格予以公開透明此點，實值得我國生乳評議委員會議定基礎乳價相關程序規定未來修正時加以借鑑。

最後，為能徹底了解價格波動之原因，或其是否涉有限制競爭與不公平競爭之態樣，實須持續進行乳製品市場的價格調查與分析，了解上下游之競爭狀態，尤其對於因特殊事件而引起之物價波動、最上游的生乳乳源價格調漲、國際貿易進出口影響（大量進口發生，或全球供應短缺）、以及長期趨勢（如少子化）、通路的市場影響力等進行追蹤，惟考量到公平會執法資源與維護產業競爭秩序間之平衡，本文建議可參考日本在農協方針、生乳正當交易指引、乳製品製造業正當交易指引中以「負面表列」規範之作法，在與相關事業與主管機關充分溝通、掌握業界實態後，除可就現行與畜牧法主管機關間之行政協調結論再為增補或另為行政協調以外，亦可訂立類似「正當交易指引」之行業競爭規範，列舉出可能違法之行為態樣，以俾相關事業實行商業活動時有所依歸，亦能避免另立專法在實際執行上之困難；另外，

更可參考日本公取委與農林水產省間之協調合作機制與具體政策作法，進而嘗試建立公平會與其他主管機關間具常規性之橫向協調機制，進而落實公平法第 6 條第 2 項「商同辦理」之精神，皆為未來可行之思考方向。

參考文獻

中文部分

- 公平交易委員會，認識公平交易法，19版，公平交易委員會（2021）。
- 立法院公報處，立法院公報，第88卷第6期第3006號二冊（1999）。
- 立法院公報處，立法院公報，第93卷第18期第3352號上冊（2004）。
- 吳丁宏，「簡介紹西蘭一九八六年公平交易法」，公平交易季刊，第6卷第3期（1998）。
- 李若威，「市售鮮乳乳源分佈大公開！統一企業搶下3成契約酪農戶數」，food NEXT 食力，第26期（2022）。
- 周文玲，「推動廠農契約產銷 健全國產乳品產業鏈」，農政與農情，第282期（2015），<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=2503944>。
- 林麗芳，「美國 TPP 談判乳製品市場開放議題研析」，農政與農情，第239期（2012），<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=2445708>。
- 孫智麗、陳政忻，「紐西蘭乳品產業國際化策略」，農業生技產業季刊，第31期（2012）。
- 財團法人食品工業發展研究所，2022 食品產業年鑑，初版，財團法人食品工業發展研究所（2022）。
- 高源豐，「美國牛乳產業發展政策與啟示」，農政與農情，第134期（2003），<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=4863>。
- 陳政忻、劉依蓁，「小農整合邁向全球化的典範——紐西蘭恆天然合作社集團 Fonterra 案例分析」，台灣經濟研究月刊，第36卷第3期（2013）。
- 黃銘傑，「中小企業公平交易法制之理念與實際」，月旦財經法雜誌，第17期（2009）。
- 廖義男，公平交易法，初版，元照出版公司（2021）。
- 劉姿汝，「論日本不實廣告之規範與運用——兼論對我國法之啟示」，公平交易季刊，第27卷第4期（2019）。
- 劉華美，「電業自由化與競爭法——歐盟、德國及臺灣之發展」，政大法學評論，第72期（2002）。

- 魯真譯，Ken Baily 著，「21 世紀的美國牛乳行銷政策」，農政與農情，第 96 期（2000），<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=2385>。
- 蕭清仁，「紐西蘭永續農業之產銷體系」，收錄於：黃欽榮、林俊義主編，建立永續發展的農業產銷體系研討會專刊，初版，農業試驗所、中華永續農業協會（2003）。
- 顏雅倫，「臺灣金融產業的競爭政策——以競爭法的觀點出發」，公平交易季刊，第 22 卷第 1 期（2014）。
- 魏千峰，「第三章 公平交易法之適用範圍及除外規定」，收錄於：賴源河編，公平交易法新論，2 版，元照出版公司（2002）。
- 羅璿，「全聯、路易莎為小農鮮乳設專區 6 成消費者願意加價買！」，food NEXT 食力，第 26 期（2022）。

外文部分

- Akooie, Michele & Scott-Kennel, Joanna, “The New Zealand Dairy Board: A Case of Group-Internalization or a Monopolistic Anomaly in a Deregulated Free Market Economy,” *16 Asia Pacific Journal of Management* (1999).
- Barry, Phil, Atherfold, Nigel & Stannard, Tom, “Fonterra – A Long-Run Financial Assessment,” *TDB Advisory Working Paper* (2018), <https://www.tdb.co.nz/wp-content/uploads/2018/09/TDB-Advisory-Fonterra-Long-Run-Financial-Assessment-Sept-18.pdf>.
- Barry, Philip & Pattullo, Hannah, *The Dairy Sector in New Zealand: Extending the Boundaries*, TDB Advisory (2020), <https://www.tdb.co.nz/wp-content/uploads/2020/12/TDB-Advisory-Dairy-Sector-Review-Productivity-Commission.pdf>.
- Bozic, Marin & Blimling and Associates, “Modernizing US Milk Pricing: An Exploration,” *Working Paper* (2022).
- Castañeda, Gabriel, Collins, Damian, Crampton, Paul S., Harty, Ronan P., Peterson, Andrew M., Matthews, Andrew, Solomon, Ezekiel & Stock, Eric J., “International Antitrust,” *36(2) International Lawyer* (2002).

Evans, Lewis, “Structural Reform: the Dairy Industry in New Zealand,” APEC High Level Conference on Structural Reform, Government of Japan (Ministry of Foreign Affairs) (2004), <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/conference/present0409/session4-11.pdf>.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *World Food and Agriculture – Statistical Yearbook 2021*, 1st ed., Food and Agriculture Organization of the United Nations (2021), <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4477en/>.

Frederick, Donald A., “Antitrust Status of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper-Volstead Act,” *59 USDA Cooperative Information Reports* (2002).

IUF (International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers’ Associations) Dairy Division, *New Zealand Dairy Industry*, IUF Dairy Industry Research (2020), <https://cms.iuf.org/sites/cms.iuf.org/files/New%20Zealand%20Dairy%20Industry.pdf>.

McWha, Vhari, Begg, Sue & Welson, Elisabeth, *Review of Fonterra’s 2021/22 base milk price calculation: Dairy Industry Restructuring Act 2001: Final Report*, Project no. 16.03/45481, New Zealand Commerce Commission (2022).

New Zealand Commerce Commission, *Our approach to reviewing Fonterra’s Milk Price Manual and base milk price calculation*, Project no. 16.03/44926, New Zealand Commerce Commission (2021).

小針美和，「指定生乳生産者団体制度のあり方をめぐる論点整理」，*農林金融*，第 69 巻第 12 号（2016）。

天野英二郎，「加工原料乳生産者補給金制度、50 年ぶりの改革——畜産経営安定法等の一部改正」，*立法と調査*，第 392 期（2017）。

白石忠志、多田敏明編著，*論点体系独占禁止法*，2 版，第一法規（2021）。

泉水文雄，*独占禁止法*，初版，有斐閣（2022）。

清水池義治，「不足払い制度と用途別乳価の現代的意義」，*中酪情報*，第 523 期（2009）。

鈴木宣弘，「加工原料乳不足払い制度の機能と乳価引き下げの影響」，*農業総合研究*，第 43 巻第 2 号（1989）。

**Research on Competition Law and Its Exemption:
Focusing on Taiwan's Fresh Milk Dairy Market**

Lin, Chi-Yang*

Lin, Ying-Tzu

Lin, Ching-Lang

Wang, Chih-Yung

Hsiang, Ming-En

Wang, Chen-Yu

Abstract

This article focuses on the dairy industry's fresh milk products, and examines the development history, market structure, production and marketing conditions, as well as possible competition law issues. The price that Taiwanese dairy companies use to increase the price of fresh milk is referred to as the "basic milk price," which is jointly agreed upon by the Raw Milk Price Review Committee in accordance with Article 35 (1) of the Animal Husbandry Law. By comparing the development of various important dairy industry countries in the world, such as Japan, the United States, and New Zealand, this research finds that, due to the special structure of the dairy industry market, with the exception of New Zealand that has gradually moved in the direction of completely free competition, the United States and Japan have maintained their protectionism and subsidy measures. Furthermore, because the bargaining power of dairy farmers is significantly different from that of dairy manufacturers, it is found that dairy farmers in various countries have chosen to use the "cooperative model" for their production and marketing. The exemption rules within the Competition Law not only provide the dairy industry with a relatively free space, but they also retain the legal basis for investigation or intervention by the

Date submitted: March 16, 2023

Date accepted: June 24, 2024

* Lin, Chi-Yang, Assistant Professor, Department of Law, National Taipei University; Lin, Ying-Tzu, Assistant Professor, Department of Business Administration, Fu Jen Catholic University; Lin, Ching-Lang, Assistant Professor, Department of Law, National Taipei University; Wang, Chih-Yung, Associate Professor, Department of Business Administration, Ming Chuan University; Hsiang, Ming-En, Professor, College of Law, National Chengchi University; Wang, Chen-Yu, Professor, Department of Law, National Taipei University.

competition authorities. Finally, this article recommends referring to the method disclosed above and thinking about the feasibility of introducing exemption clauses to clarify the applicable relationship between Taiwan's competition law and other industrial policies. It also suggests that the Fair Trade Commission can learn from Japan's practical approach to fully communicate with relevant enterprises and competent authorities in order to understand the actual competitive situation facing the industry. Then the FTC can establish the list indicating which behaviors may violate the law, and distribute it among the relevant stakeholders. In addition, the FTC can also establish a regular horizontal coordination mechanism with other competent authorities, in order to discuss various competition policies and issues.

Keywords: Dairy Industry, Fresh Milk, Raw Milk Price, Competition Law, Exemption Clause.