

我國乳品產業競爭議題與競爭法規範之研究 —以鮮乳市場為探討核心

汪志勇 林慶郎 林季陽*

目次

- 一、前言
 - (一) 研究背景
 - (二) 研究方法
- 二、我國乳品產業發展概況
 - (一) 我國乳品產業發展沿革
 - (二) 我國乳品產業產銷概況
- 三、我國乳品產業可能涉及之競爭法議題
 - (一) 可能之競爭法議題
 - (二) 生乳收購參考價格之議定模式與相關競爭法議題
 - (三) 公平法與畜牧法第35條第1項間之適用關係
- 四、日本乳品產業發展概況與競爭法議題
 - (一) 供需概況與市場結構
 - (二) 產業流通體系
 - (三) 相關主管機關概述
 - (四) 乳品產業相關行政規則
 - (五) 乳品產業涉及競爭法之案件
 - (六) 小結
- 五、公平法關於乳品產業之執法情況
 - (一) 調漲生乳收購價格相關處分之評析
 - (二) 法院見解與評析
- 六、結論與建議

* 汪志勇，銘傳大學企業管理系副教授。
林慶郎，臺北大學法律學院助理教授。
林季陽，臺北大學法律學院助理教授。

一、前言

(一) 研究背景

隨著國人對乳品需求提高，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（簡稱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。

(二) 研究方法

為有效分析我國乳品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乳品產業之產銷模式、主管機關、產業政策相關規範與競爭法主管機關執法記錄等資料進行蒐集整理，同時亦將觀察全球的乳品供應市場上較重要國家或區域如美國、歐盟、紐西蘭、日本其相關法規、產業現況及政策與競爭法主管機關之執法與因應措施，惟因篇幅所限故本文將僅就其中日本之部分作為比較法之分析對象，併此說明。

二、我國乳品產業發展概況

(一) 我國乳品產業發展沿革

臺灣在日治時期便已養牛榨乳，但是在養頭數極少，我國的酪農產業是從民國44年成立「台灣省乳牛事業改進會」之後逐漸開始發展。民國（下同）62年設立13處平地酪農專業區，行政院也在70年頒佈「養牛政策與措施方案」，訂定以「乳牛為主、肉牛為輔」的養牛政策，政府在各地開始設置酪農專業區，並協助設立「青年酪農村」。根據行政院農業委員會農業統計資料顯示，77年酪農戶數計有1,455戶，達到現有統計資料的高峰，但自隔年起，酪農戶數開始以每年減少約80戶的幅度逐年遞減，到84年已低於一千戶，場數降至968戶，至91年，台灣的酪農戶再降到751戶。雖然酪農戶數逐年減少，反觀乳牛頭數則日益增加，87年曾多達66,514頭，年產乳量來到338,369公噸，當年度平均每戶飼養數為77頭。

91年臺灣成為WTO第144個會員，為因應外國乳品進口後對國內酪農業的衝擊，政府輔導、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，提升臺灣乳品品質。自表1可知，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。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與92年減幅較大，共減少近一萬頭外，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，至100年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（詳見表1）。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。而自三聚氫氮事件發生之後，台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（參見本研究訪談紀錄五至七）。

表1 民國76~110年台灣地區酪農戶數、乳牛頭數及產乳量情形表

年別	戶數	乳牛頭數(頭)	產乳量(公噸)	平均每戶飼養頭數(頭)
76	1,383	33,986	144,390	25
77	1,455	40,140	173,407	28
78	1,324	44,926	182,421	34
79	1,237	46,342	203,830	37
80	1,143	49,433	225,656	43
81	1,076	53,295	246,281	50
82	1,082	57,652	278,476	53
83	1,006	58,812	289,574	58
84	968	66,377	317,806	69
85	940	62,846	315,876	67
86	902	65,284	330,469	72
87	868	66,514	338,369	77
88	839	66,175	338,005	79
89	819	66,140	358,049	81
90	767	65,125	345,970	85
91	751	64,517	357,804	86
92	715	59,467	354,421	83
93	674	54,615	322,660	81
94	638	53,151	303,496	83
95	636	52,269	323,165	82
96	620	53,171	322,220	86
97	592	52,566	315,559	89
98	572	53,170	321,781	93
99	571	55,296	336,036	97
100	556	57,196	350,894	103
101	560	59,145	348,489	106
102	554	60,500	358,146	109
103	550	60,103	363,145	109
104	546	61,859	375,499	113
105	545	59,601	378,488	109

年別	戶數	乳牛頭數（頭）	產乳量（公噸）	平均每戶飼養頭數（頭）
106	553	60,523	386,362	109
107	553	61,967	419,342	112
108	559	61,813	431,879	111
109	560	62,916	437,155	112
110	566	64,974	449,214	115

資料來源：農業統計年報¹

102年7月臺灣與紐西蘭簽署「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，簡稱ANZTEC）。為保障國內酪農產業，政府在乳品部分設定「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（2025年）起，改以取消關稅配額開放紐西蘭液態乳進口。不少國內乳品專家和業者預期，包含紐西蘭或美國等價格具競爭力的外國鮮乳，恐將對國內酪農產業造成重大衝擊，此為乳品業未來在競爭市場上的重大變化。

（二）我國乳品產業產銷概況

1. 乳製品產量與產值情形

依據經濟部統計處工業產銷存動態調查產品統計資料顯示，110年台灣乳製品生產量以鮮乳為主，佔所有乳製品之58%，將近42萬公噸。其次分別為調味乳（14萬公噸，20%）、發酵乳（10萬公噸，14%）、冰淇淋（3萬公噸，5%）以及其他乳製品（2萬公噸，3%），而奶粉生產量約1千噸，佔比不足1%。相關資料如圖1所示。

¹ 農業統計年報，<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

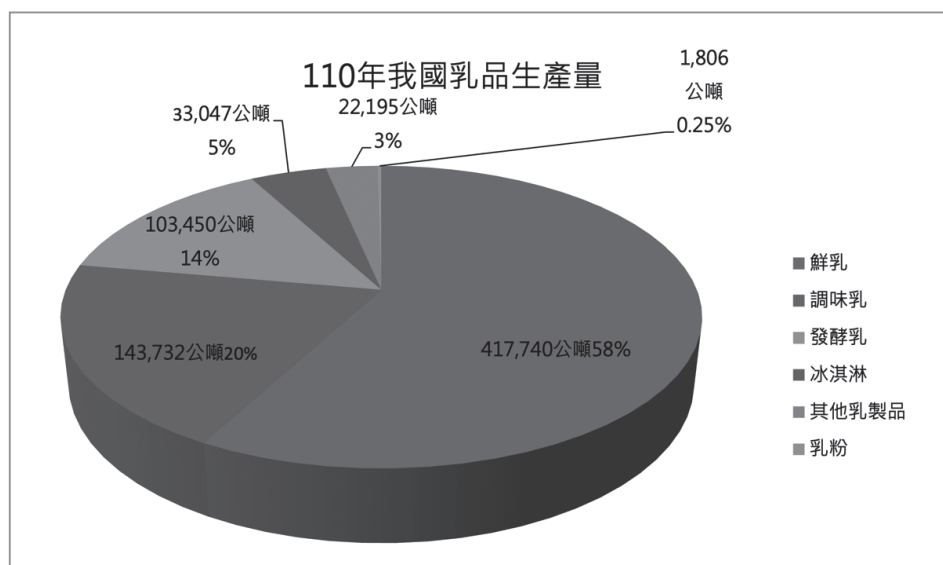


圖1 民國110年乳製品生產量 (資料來源：工業產銷存動態調查)²

就110年生產值而言，仍以鮮乳最高，佔所有乳製品之60%，約230億元。依序分別為調味乳（約60億元，16%）、發酵乳（近49億元，13%）、冰淇淋（近24億元，6%）以及其他乳製品（約19億元，3%），奶粉生產值約3億，佔比約1%，相關資料如圖2所示。

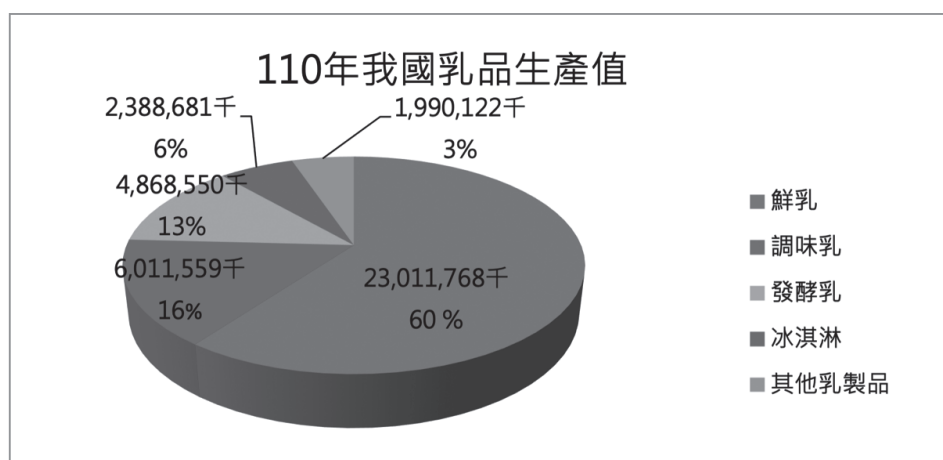


圖2 民國110年乳製品生產值 (資料來源：工業產銷存動態調查)

以銷售量情況來看，110年我國奶製品銷售量類別排序與生產量相同，以鮮乳為主，佔所有乳製品之56%，約40萬公噸。其次分別為調味乳（14萬公噸，20%）、

² 經濟部統計處工業產銷存動態調查，<https://dmz26.moea.gov.tw/GA/query/Query.aspx>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

發酵乳（11萬公噸，15%）、冰淇淋（3萬公噸，5%）以及其他乳製品（1萬公噸，2%），而奶粉銷售量約2千噸，佔比不足1%。相關資料如圖3所示。

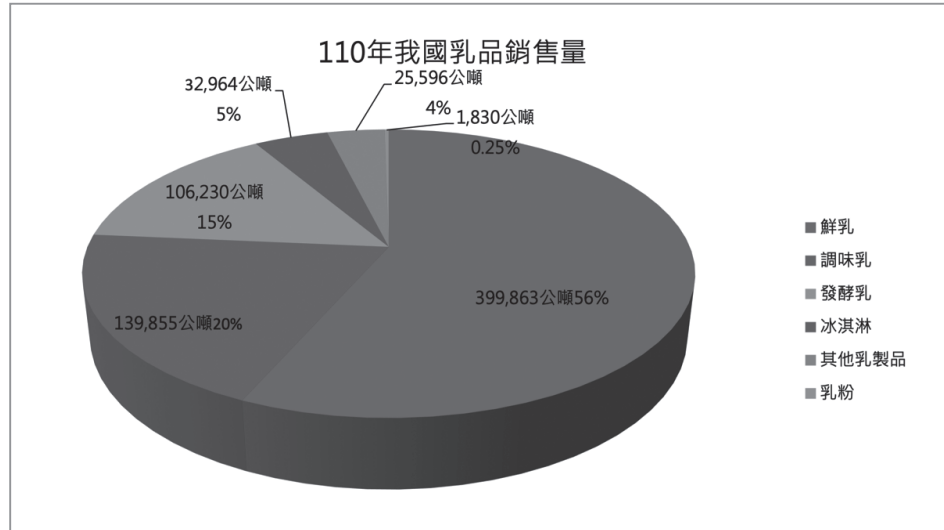


圖3 民國110年乳製品銷售量（資料來源：工業產銷存動態調查）

進一步以110年銷售值來看，仍以鮮乳為主，佔所有乳製品之59%，約230億元。其次分別為調味乳（60億元，16%）、發酵乳（49億元，13%）、冰淇淋（24億元，6%）以及其他乳製品（20億元，3%），奶粉銷售值約3.5億，佔比約1%，相關資料如圖4所示。

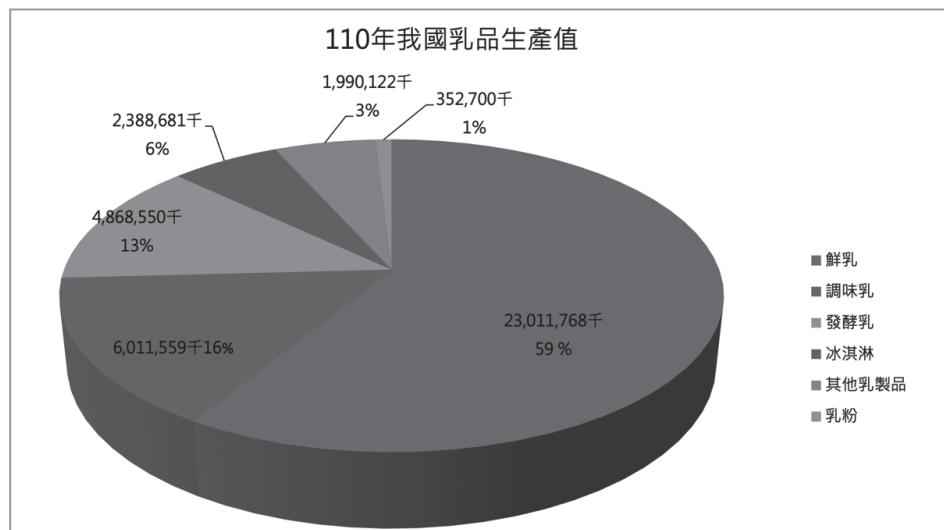


圖4 民國110年乳製品銷售值（資料來源：工業產銷存動態調查）

由上述產銷資料，可以清楚看出我國最主要的乳製品為鮮乳，比重超過50%。因而有關鮮乳之產銷過程，所可能產生的市場競爭上的議題，值得特別注意。其他比重較高的乳製品則分別為調味乳、發酵乳、冰淇淋、其他乳製品以及奶粉。

2. 乳製品銷售供應鏈

乳品加工廠使用國產生乳為原料所產製的乳品透過物流配送主要分為兩類模式，一為零售 (B2C) 通路，包括便利商店、量販店、超市、平價中心及學校福利社等，消費者可自行於商品貨架選購；另一則為業務 (B2B) 通路，包括手搖飲料店、便利商店、咖啡館、餐飲業者及烘焙業者等，以因應含乳飲料調製、餐食菜餚烹調使用及烘焙產品製作所需，另也可以以電子商務形式，可透過公司官網、網路購物平台等進行訂購，並經宅配到府或定點取貨。

亦即，從上游產業「乳源供應」開始，涵蓋飼草飼料、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（含殺菌滅菌後之鮮乳、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（見圖5所示）。

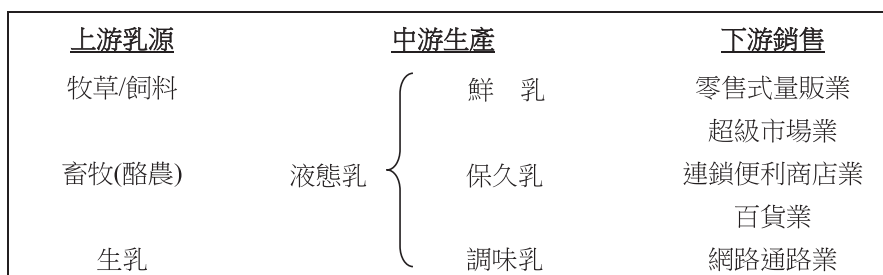


圖5 鮮乳上下游垂直競爭市場結構（本研究自行製作）

依據行政院農業委員會（下稱農委會）截至110年6月的統計資料，領有「鮮乳標章」的乳品廠廠商家數共有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%，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%，前四大乳品廠所契作的泌乳牛頭數約78%，由此可知市場結構屬於寡頭壟斷、高度集中的產業，餘者乳品廠皆低於5%，規模甚小（詳見表2）。

表2 鮮乳標章乳品工廠乳區及泌乳牛頭數占比

事業	主要乳區	泌乳牛頭數占比
統一企業股份有限公司	彰化縣、嘉義縣、臺南市、屏東縣	29.6%
光泉牧場股份有限公司	桃園市、彰化縣、雲林縣、臺南市	19.5%
味全食品工業股份有限公司	雲林縣、臺南市、屏東縣	18.4%
義美食品股份有限公司	新竹縣、彰化縣、雲林縣、屏東縣	10.6%
中華民國農會台農鮮乳廠	彰化縣、雲林縣、高雄市	4.9%
佳格食品股份有限公司	南投縣、臺中市、彰化縣	3.7%
開元食品工業股份有限公司	彰化縣、嘉義縣、臺南市	3.2%
三福產業股份有限公司	雲林縣、嘉義縣、臺南市	3.1%
養樂多股份有限公司	臺中市、彰化縣	1.8%
四方乳品工業股份有限公司	苗栗縣、臺中市、彰化縣	1.1%
高大牧場鮮乳工廠	屏東縣	0.8%
吉蒸牧場有限公司	花蓮縣	0.8%
台灣比菲多食品股份有限公司	雲林縣、臺南市	0.7%
超能生化科技股份有限公司台東分公司初鹿牧場	臺東縣	0.7%
東海大學實習農牧場牛乳加工廠	彰化縣、苗栗縣	0.4%
英茗德食品工業股份有限公司	苗栗縣	0.2%
國信食品股份有限公司	高雄市	0.2%
速易達國際開發有限公司	高雄市	0.1%
台東初鹿乳品有限公司	屏東縣	0.1%

資料來源：food Next食力³

3. 鮮乳市場供需情形

我國乳品業鮮乳主要供應國內需求：隨民眾飲食習慣西化，乳品消費需求增加，致我國乳品業產量穩定成長，惟受限於氣候環境及飼養牛隻成本高昂，國產乳品尚不足供應國人所需，仍需以進口品滿足需求缺口。根據109年糧食供需年報顯示，我國鮮乳的進口量自100年約2,000公噸至109年增長至近約66,000公噸（詳見表3）。

³ 李若威，台灣鮮乳都從哪裡來，food NEXT食力，第26期，24（2022）。

表3 民國100~109年鮮乳與奶粉國內生產及進口量（單位：千噸）

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)
91	3,632	1,707	1,696	230	18.3
92	5,430	2,741	2,652	37	20.1
93	6,852	3,547	3,261	44	21.6
94	5,349	3,008	2,319	22	21.6
95	6,809	2,973	3,821	16	20.8
96	4,436	359	4,050	27	22.8
97	4,217	0	4,173	44	25.1
98	8,301	1,707	6,579	15	24.7
99	11,588	6,280	5,243	65	29.9
100	13,887	7,034	5,757	1,097	31.1
101	13,171	5,832	5,387	1,952	33.1
102	16,567	9,505	5,491	1,570	33.4
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

資料來源：財政部關務署⁴

下圖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101年之31萬公噸，上升至110年之40萬公噸，而銷售數值從101年之168億元，上升至110年之222億元。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。

⁴ 海關進出口統計，<https://portal.sw.nat.gov.tw/APGA/GA30>，最後瀏覽日期：2022/11/24。



圖6 民國101~110年鮮乳銷售量與銷售值（資料來源：工業產銷存動態調查）

4. 主管機關之分工及角色定位

歷經數次食安風暴後，台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，衛福部也推行「乳品生產履歷制度」，確保對乳品使用的安全與信心。

(1) 乳品主管機關：農業委員會

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（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。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，每月由農委會畜產試驗所、中央畜產會抽驗市售鮮乳，提供乳品工廠改善的參考。

農委會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⁵」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⁶。

(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

⁵ 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」。

⁶ 財團法人中央畜產會網站，<https://www.naif.org.tw/naifOrigin.aspx?frontTitleMenuID=7>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

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) 消費者保護機關：行政院消費者保護處

依消費者保護法第6條規定：「本法所稱之主管機關：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。

(4) 物價波動之管理：行政院物價穩定小組

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，農委會負有「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，則應由該小組因應。

三、我國乳品產業可能涉及之競爭法議題

由於乳品產業所牽涉之產品眾多，故本文以下將集中在乳品產業之鮮乳產品，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）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從上游酪農戶至中游乳品加工業者此一市場仍處於寡占結

⁷ 參考國家發展委員會，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。

構^{8,9}，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款所規定之杯葛、第2款所規定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：濫用優勢市場地位等）等各種類型。

具體來說，在上游之酪農戶至中游之乳品業者之間，由於後者相較於前者具較高之市場力量，故具體可能呈現為「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

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12年前國內鮮乳市場應屬寡占市場無疑。

惟爾近之鮮乳市場結構是否仍屬寡占市場，根據中華民國乳業協會在2022年受訪時表示「目前國內第一大乳廠為統一，市占率35%，其次是味全30%、光泉28%、義美11%，其餘則是酪農自有品牌等小型牧場」，可知目前國內鮮乳仍屬寡占市場，上述判決中之味全、統一和光泉此三家公司之市占率在經過10年後仍超過八成以上。參見聯合新聞網網站，<https://udn.com/news/story/7266/6294541>，最後瀏覽日期：2022/11/24。惟依前揭新聞內容中將統一、味全、光泉及義美四間公司之市占率累計即超過100%，故該數據之可信度實有疑問。雖本研究曾致電中華民國乳業協會欲進行釐清，惟未獲正面回應。

⁹ 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。

賣出生乳（獨家交易之獨賣¹⁰）且已達限制競爭之相當程度（公平法第20條第5款）」等情形。

2. 從中游到下游

另一方面，中游之乳品業者與下游之通路廠商間亦可能產生前揭限制競爭問題。蓋鮮乳產品其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¹¹，各自擁有一定程度之市占率。故中游之乳品業者與下游之通路業者間之限制競爭行為，由於兩者之市場力量孰高實不易判斷，故若係乳品業者之市場力量較高，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¹²）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」、「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有一定市場力量且對各乳品業者均具有相當程度之議價能力，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。

上述各種可能之限制競爭行為態樣當中，我國公平會過去執法實務上，便曾基於生乳收購價格與鮮乳產品之銷售價格密切相關，而肯認具有一定市場力量之各乳品業者以基礎乳價調整為由，採取具有一致性之超幅調漲，若無法舉證說明係出於市場客

¹⁰ 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）。

¹¹ 簡相堂等，2022食品產業年鑑，食品工業發展研究所，328-329（2022）。

¹² 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須之商品，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10，193。

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¹³。此外，公平會亦曾認具有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¹⁴。由於前揭各處分之內容均與生乳收購參考價格之調整有高度相關，故以下將就其議定模式與涉及之競爭法議題加以說明。

（二）生乳收購參考價格之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¹⁵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¹⁶。過去在96、98及100年透過此評議平台共進行3次價格調整，每公斤分別調漲新台幣3元、1.65元及1.9元¹⁷，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111年6月起基礎乳價每公斤新台幣調漲2元¹⁸。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

¹³ 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，惟嗣後台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 年訴字第 573 號判決、最高行政法院103年度判字第294號判決。

¹⁴ 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。

¹⁵ 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」。

¹⁶ 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。參見行政院農業委員會全球資訊網，https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=4171，最後瀏覽日期：2022/11/24。

¹⁷ 行政院農業委員會全球資訊網，https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=4795&RWD_mode=Y&print=Y，最後瀏覽日期：2022/11/24。

¹⁸ 行政院網站，<https://www.ey.gov.tw/Page/88F151FFCE5C741E/3902e833-ca0a-43d0->

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仍堪認具有一定之實質拘束力，況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。又，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？實均屬核心之競爭法議題。惟是否應逕依公平法加以認定，則尚牽涉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，即公平法與畜牧法前揭規定間之適用關係為何之問題，以下就此論之。

（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

蓋公平法在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。」¹⁹，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。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²⁰。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²¹（下稱「第46條適用基準」）」第2條及第3條可知，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4種類型²²。

[bbc7-c4c758402243](#)，最後瀏覽日期：2022/11/24。

¹⁹ 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…」，參見立法院公報第88卷6期3006號二冊856頁。

²⁰ 魏千峰，賴源河編，公平交易法新論，2版，元照出版，112-113（2002）。

²¹ 公平會公法字第10515605372號令。

²² 廖義男，公平交易法，元照出版，1版，89-96（2021）。

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04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²³，惟無論條文本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，首先依據「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）²⁴」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²⁵」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。雖然該次會議中就產銷調節措施彙整表²⁶內之因應行為內容態樣中，未見生乳收購參考價格之訂定，惟並非逕認其即應由公平會查處，而仍應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。

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²⁷所訂之，故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，則尚可從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，其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

²³ 立法院公報第93卷18期3352號上冊122頁。

²⁴ 公平會104年7月30日公服字第1041260707號函。

²⁵ （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，可排除公平交易法之適用者，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。

²⁶ 公平會網站，<https://www.ftc.gov.tw/upload/6dc433c1-e89b-4a89-8dab-f608f0423a32.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

²⁷ 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」。

應酪農生產成本²⁸，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²⁹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³⁰，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。

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、日本乳品產業發展概況與競爭法議題

(一) 供需概況與市場結構

根據日本農林水產省在令和4年（西元2022年）7月所公布之數據可知，近年來生乳生產量雖呈現逐漸減少之趨勢，惟在西元（下同）2019年轉為產量增加。在2021年日本全國生乳總生產量為764.7萬公噸，其中北海道地區產量達431.1萬公噸，約占約56.3%，北海道以外之其他地區（都府縣）生乳生產量則為333.5萬公噸，更是睽違8年呈現增加趨勢。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52.2%；脫脂奶粉及奶油次之，占24.3%。至於需求面，在牛乳類在2020年之人均年度消費量為25.3公升，乳製品當中起司則為2.7公升³¹。牛奶在2021年之總出口金額為17.65億日圓，最主要之出口國分別為香港（69.83%）、新加坡（14.00%）及台灣（11.56%）；嬰兒配方乳在2021年之總出口金額為132.7億日圓，最主要之出口國分別為越南（69.75%）、香港（9.21%）及台灣（9.08%）³²。

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

²⁸ 行政院農委會全球資訊網，https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8704，最後瀏覽日期：2022/11/24。

²⁹ 行政院農委會全球資訊網，https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=4795，最後瀏覽日期：2022/11/24。

³⁰ 行政院農委會全球資訊網，https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2503944&RWD_mode=N，最後瀏覽日期：2022/11/24。

³¹ 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/index-16.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

³² 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/kokusai/attach/pdf/index-102.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。出口各國之百分比係本研究根據網站資料自行計算。

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³³進行價格競爭，導致市場交易價格普遍低於生產成本，故採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）³⁴，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³⁵。

至於整體市場結構，依據日本業界動向調查網站³⁶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%）³⁷。依前揭數據可知，亦是屬於寡占市場之結構。

另外就嬰兒配方乳市場，日本國內較知名之品牌，除包括前揭森永乳業公司、雪印牛奶公司、明治公司與養樂多公司以外，尚有和光堂等，惟囿於市占率之相關數據資料難以取得，故實難以確定目前該市場之結構是否亦屬寡占結構，併此說明。

（二）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

³³ 以令和2年度（2020年）為例，進口乳製品達到499萬公噸，其主要進口國分別係紐西蘭（112萬公噸）、澳洲（100萬公噸）、美國（50萬公噸）及歐盟（178萬公噸）。參見日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/index-312.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

³⁴ 原文為「加工原料乳生者補給金制度」。詳參日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/kakou.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

³⁵ 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/index-310.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

³⁶ 業界動向調查網站為一民間調查機構（網址為：<https://gyokai-search.com>），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。

³⁷ 日本業界動向調查網站，<https://gyokai-search.com/3-nyuu.html>，最後瀏覽日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。

「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³⁸。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³⁹、由指定生乳生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⁴⁰。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（原文為：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係為自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」⁴¹（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⁴²（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」⁴³，其中便包括對鮮乳、乳製品之生產流通等進行改革。為應擴張補助對象，以俾增加酪農出貨端之選擇，進而促進集乳上之競爭，遂將補助金制度之法源依據回歸新增於畜安法後，在平成29年（2017年）廢止暫時措施法⁴⁴。亦即，「指定生乳生產團體制度」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

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⁴⁵，除沖繩縣酪農

³⁸ 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）。

³⁹ 小針美和，前掲註38，8。

⁴⁰ 日本農林水産省網站，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/pdf/shitei_dantai.pdf，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁴¹ 加工原料乳生產者補給金等暫定措置法，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訂之。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。

⁴² 畜産經營の安定に関する法律，昭和36年法律第183号。

⁴³ 原文為「農業競争力強化プログラム」，詳參日本農林水産省網站，https://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/attach/pdf/index-1.pdf，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁴⁴ 農林水産省告示第2081号。

⁴⁵ 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—畜産經營安定法等の一部改正—」，立法と調査，第392期，51（2017）。

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」）以外，多屬日本全國性區域之農協聯合會⁴⁶。

在暫時措施法施行期間，「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⁴⁷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。

在修法後，依據畜安法第2條第4項第1款第1目及第2目可知，該法中所謂「指定業者」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業協同組合或農協聯合會）進行前揭業務時，包括對以日本全國性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，「受託生乳販售」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。而前揭指定業者若為生乳生產團體者，即為「指定生乳生產團體」。

綜上可知現行法下，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，在今年3月底其成員共1806人當中，屬於酪農畜產類

⁴⁶ 農協聯合會係由農協作為成員所組成之聯合會。此處所謂「日本全國性區域」係指北海道、東北、關東、北陸、東海、近畿、中國、四國、九州等大範圍之行政區域，而不限於單一都道府縣。該10間全國性區域之農協聯合會，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、北陸酪農業協同組合連合会、東海酪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、沖縄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，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/kakou.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁴⁷ 原文為「農畜產業振興機構」，其係日本政府基於獨立行政法人農畜產業振興機構法（平成十四年法律第百二十六号）所設置，以有效執行國家農業畜產相關政策（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。詳參農畜產業振興機構網站，<https://www.alic.go.jp/content/001169933.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

別者為330人，其他尚包括穀物、農產、甜菜相關等不同類別⁴⁸。

以下之圖7、圖8，則分別就日本生乳通路概況在畜安法修法前後之變化⁴⁹進行說明。在1980年代之受託生乳比例為94-95%，到2010年代後半時微幅增加至97%⁵⁰。從前揭數據上可觀察到縱於畜安法修法後，生乳通路機制實際上並無明顯變化。惟近年來，亦有酪農為求在產品品質上之差異化，不透過指定生乳生產團體而逕向乳品業者直接交易者存在⁵¹。

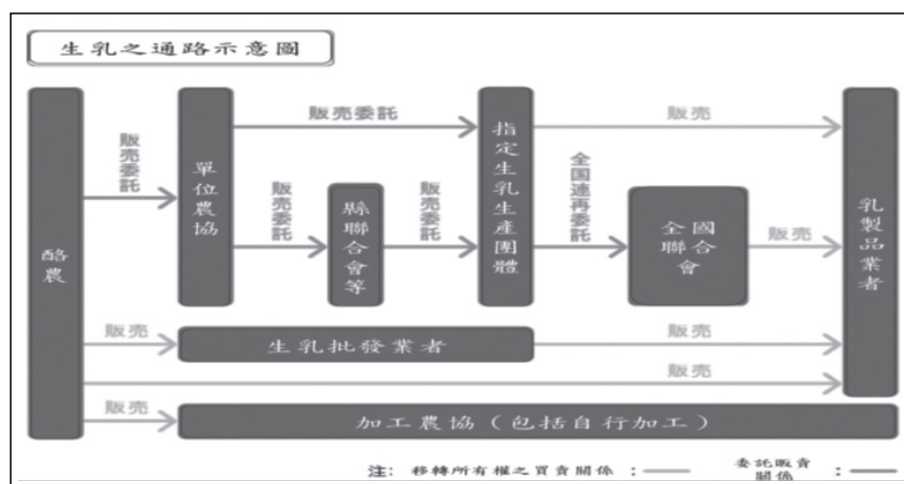


圖7 日本暫時措施法時期之生乳通路示意圖

(資料來源：一般社団法人Jミルク，本研究翻譯)

⁴⁸ ホクレン農業協同組合連合会網站，<https://www.hokuren.or.jp/about/chart/>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁴⁹ 日本農林水産省網站，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/attach/pdf/hourei_etc-26.pdf，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁵⁰ 矢坂雅充，「生乳市場の変容と指定団体の組織・機能をめぐる課題」，農業研究，第34号，167（2021）。

⁵¹ 八木宏典，図解知識ゼロからの畜産入門，1版，家の光協会，140-141（2015）。

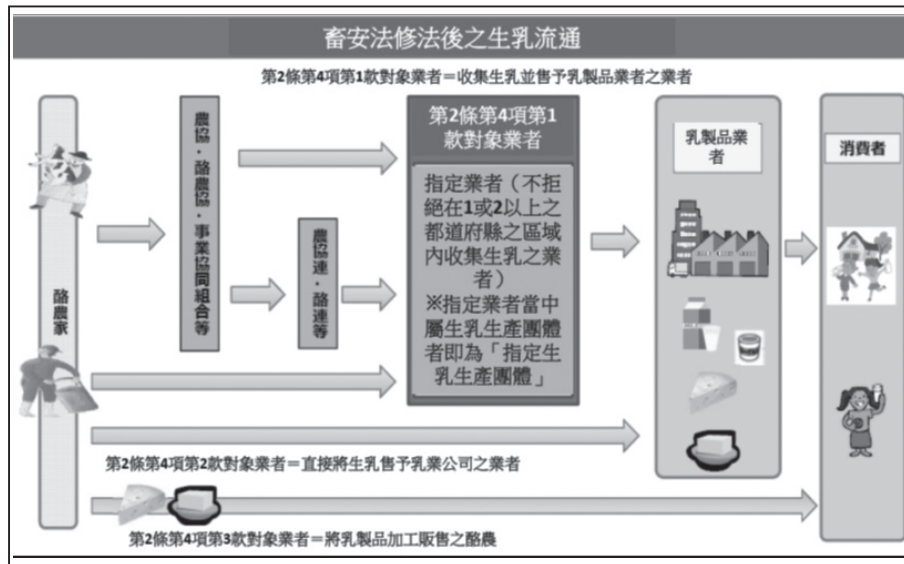


圖8：日本畜安法修法後之生乳通路

（資料來源：日本農林水產省，本研究翻譯）

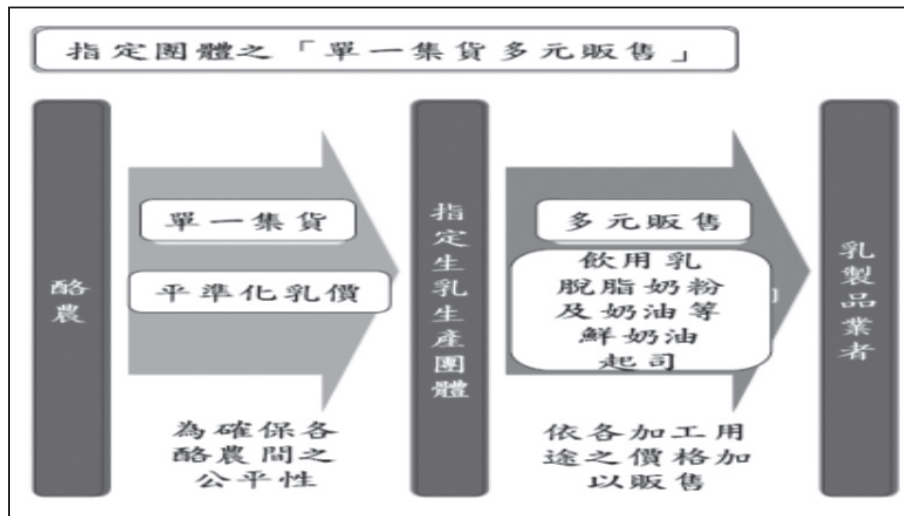


圖9：單一集貨多元販售之示意圖

（資料來源：一般社団法人Jミルク，本研究翻譯）

圖9則係就「單一集貨多元販售」之運作模式⁵²進行說明。如前所述，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

⁵² 一般社団法人Jミルク網頁，<https://www.j-milk.jp/news/h4ogb40000006jx5-att/h4ogb40000006jyw.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

緩和地理條件對酪農之影響，並確保各酪農間之公平性⁵³，各指定生乳生產團體支付給酪農之金額為平準化乳價⁵⁴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⁵⁵。以關東地區為例，在2022年7月關東地區（包括東京都與鄰近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^{56,57}。一般而言，乳價基本上係每年決定⁵⁸，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

⁵³ 北海道農業協同組合中央會網站，<https://www.ja-hokkaido.jp/manager/wp-content/uploads/2016/10/5033fb86f7e324ad3cdc0a59d45e8c50.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁵⁴ 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，<https://lin.alic.go.jp/alic/month/domefore/2014/mar/spe-02.htm>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁵⁵ 日本乳業協會網站，<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。

⁵⁶ 北海道地區之指定生乳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。日本經濟新聞網站，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC044DE0U2A800C2000000/>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁵⁷ 若以2022年8月1日台灣銀行之日圓即期匯率（1台幣可換0.2282日圓）計算，大約相當於新台幣29.66元。相較於農委會在今年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。農委會前揭農業公報，參見前揭註28。

⁵⁸ 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。

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⁵⁹。

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，故相對來說較不致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）。

（三）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、通路與消費之中長期政策⁶⁰。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⁶¹與農業協同組合法⁶²（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交易委員會（詳後述）所主管之獨占禁止法⁶³（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」⁶⁴（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」⁶⁵（下稱「乳製品製造業正當交易指引」）亦值得吾人參考（詳後述）。

⁵⁹ 日本經濟新聞網站，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO62764030Q2A720C2QM8000/>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁶⁰ 日本農林水產省，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/kikaku/lin/l_tiku_ippan/index.html，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁶¹ 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。

⁶² 農業協同組合法，昭和22年法律第132号。

⁶³ 相當於我國公平法中限制競爭相關規定。

⁶⁴ 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，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/seinyutorihiki-5.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁶⁵ 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，<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/kikaku/attach/pdf/tekiseitorihiki-26.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

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⁶⁶。依據消費者廳及消費者委員會設置法⁶⁷第3條第1項可知，消費者廳係依循消費者基本法⁶⁸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⁶⁹、食品表示基準⁷⁰、景品表示法⁷¹。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，須經公取委與消費者廳長官認定之飲用乳表示之公正競爭規約（原文為：「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⁷²。

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」），其係為獨立行政機關⁷³。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⁷⁴，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⁷⁵

⁶⁶ 日本消費者廳網站，https://www.caa.go.jp/about_us/about/main_function/，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁶⁷ 消費者庁及び消費者委員会設置法，平成21年法律第48号。

⁶⁸ 消費者基本法，昭和43年法律第78号。

⁶⁹ 食品表示法，平成25年法律第70号。

⁷⁰ 食品表示基準，平成27年内閣府令第10号。

⁷¹ 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）。

⁷² 全国飲用牛乳公正取引協議会網站，<http://www.jmftc.org/about/kiyaku.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁷³ 日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/soshiki/profile/index.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁷⁴ 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占禁止法。詳參公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/dk/soudanjirei/h25/h24nendomokuji/h24nendo03.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁷⁵ 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6次之修訂，以俾追加記載未載於農協方針之間

（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⁷⁶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⁷⁷；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）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⁷⁸。

又，濫用優勢地位、獨家交易或限制轉售價格等均可能構成本條但書所規定之情

題行為。日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/dec/chouseika/181227sannkou2.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁷⁶ 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、對組成成員進行利益分配時，其分配限度係規定於法令或章程。」

⁷⁷ 白石忠志、多田敏明，論点体系独占禁止法，第一法規，2版，413（2021）。

⁷⁸ 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，<https://www.jftc.go.jp/dk/soudanjirei/h24/h23nendomokuji/h23nendo13.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

形⁷⁹。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⁸⁰。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⁸¹。

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⁸²」當中即指出，為徹底終結禁絕農協違反獨占禁止法之行為，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當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。嗣後農林水產省同年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⁸³。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⁸⁴及說明會⁸⁵，以防止發生不正當之交易，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

⁷⁹ 白石忠志、多田敏明，前揭註77，416-417（2021）。

⁸⁰ 日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/dk/noukyou/chouseika/181227noukyoug1.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸¹ 泉水文雄，獨占禁止法，有斐閣，1版，618-619（2022）。

⁸² 日本內閣府網站，<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/keikaku/210618/keikaku.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸³ 日本內閣府網站，<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/opinion/220527.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸⁴ 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，<https://www.jftc.go.jp/dk/noukyou/chouseika/kensyu.pdf>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸⁵ 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，https://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_dokusen/，最後瀏覽日期：2022/11/24。

及乳品業者等事業為對象之問卷調查，以俾掌握其對相關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⁸⁶。

（四）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⁸⁷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、限制轉售價格、限制交易相對人事業活動與濫用優勢地位。

2. 生乳正當交易指引

生乳正當交易指引第1章係說明制訂指引之背景、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

⁸⁶ 日本內閣府網站，https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/program/220607/01_program.pdf，最後瀏覽日期：2022/11/24。

⁸⁷ 獨禁法第19條規定為：「事業不得採取不正當交易方法」。

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制訂目的，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⁸⁸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。

(五) 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⁸⁹

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

⁸⁸ 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）。

⁸⁹ 昭和31年7月28日昭和29年（判）第4号審判審決。

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⁹⁰

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7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。

（六）小結

綜上可知，日本早年於鮮乳市場亦曾發生過違反獨禁法而遭公取委裁處之情事，然嗣後迄今卻鮮見公取委有就該市場中之事業（如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少數案例。惟此非謂前揭事業之行為便無任何違反獨禁法之情事，如公取委針對農協或農協聯合會仍有相關警告或裁處⁹¹，但均非屬針對其於鮮乳市場之行為。另一方面，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週知以外，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。本研究認為即便我國鮮乳市場中相關事業之行為遭公平會處分之案例

⁹⁰ 昭和56年7月7日昭和56年（勸）第12号勸告審決，審決集，28卷，56。

⁹¹ 日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/dk/noukyou/itiran.html>，最後瀏覽日期：2022/11/24。

非多，惟因鮮乳屬大宗民生物資而其價格有所波動或調漲時常為社會輿論所關注之焦點，故基於防範未然之觀點，日本農林水產省與公取委之合作方式（訂定相關方針指引、問卷調查、協同舉辦說明會等）仍多有值得我國參考之處。

五、公平法關於乳品產業之執法情況

（一）調漲生乳收購價格相關處分之評析

前揭公平會公處字第096140號至第096142號處分書、公平會公處字第100204號處分書之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，一者屬同日調漲鮮乳價格惟各乳品業者調漲幅度不一，另一者則是調漲時間不一但調漲之單位金額相同。前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，故不被認為屬聯合行為。在後者之情形，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，尚牽涉到聯合行為另一要件「合意」之認定。

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，雖係將行政法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之問題，由於尚牽涉到刑事犯罪構成要件該當與刑事責任，故似容事業若能以在寡占市場結構下具有一定程度經濟上合理性或符合之商業習慣等方式合理解釋其漲價行為時，便足以推翻該推定。自事業角度觀之，若公平會就此舉證責任之要求可更為具體明確（例如有在固定期間依成本調整價格之商業習慣或個別廠商其價格決定之公式記錄等），或許除有利於公平會日後執法外，將更有利於事業經營，進而達成公平法第1條促進競爭之立法目的。

（二）法院見解與評析

國內三大乳品業者聯合漲價案，係緣於100年8月間，因報載中央畜產會之乳價評議委員會通過調漲每公斤新臺幣1.9元生乳收購價格，而在乳品價格上，因生乳收購價格與鮮乳產品之銷售價格有密切關聯性，公平會乃本於監控及預防上游乳品業者藉機聯合調整鮮乳價格之職權，依公平法第26條規定職權主動立案進行調查。

當時味全、統一及光泉3家乳品公司之市占率，分別為味全公司37%、統一公司30%、光泉公司18%，3家市占率超過80%，屬寡占結構，有利於聯合行為之誘因；且於100年10月間就每公升鮮乳約調漲6元，經公平會以公平交易委員會公處字第100204

號處分書裁罰，經業者提出行政訴訟後，臺北高等行政法院認為⁹²，被告公平會從產品市場及地理市場兩方面判斷，界定本件市場為「國內鮮乳市場」，與公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則所揭示產品市場係指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍，地理市場係指事業提供之商品或服務，交易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍，尚屬相符。

其次，就本件3家業者之行為來看，就調漲之時間及幅度，分別為味全公司於100年10月1日起每公升調漲6元，光泉公司則在100年10月5日內部決策調價，但各通路配合檔期活動而有不同之調漲日期，調漲幅度亦差不多，乳香世家由76元至82元，2公升裝則漲11元；統一公司則於8月底通知將於10月調漲，瑞穗鮮乳一公升裝由76元漲至82元，調漲幅度亦為每公升6元，比較3家之調漲時間及幅度，都集中於10月初，調幅均相同，為每公升6元，此經公平會、臺北高等行政法院及最高行政法院，就該等事實之認定，均為相同。

其次，就價格決定機制來說，味全公司抗辯其鮮乳調整之時間、幅度、品項係按公司自行決策進行，並未參考市場競爭情形，亦未聽聞同業調價之狀況，且有要求通路業者保密，其他同業不可能拿到味全公司之建議售價表，而有跟隨行為；統一公司則辯稱其生乳收購成本與末端鮮乳售價比例，向來均以1：3之比例為訂價方式，若對照此次調漲生乳每公斤2元，則每公升鮮乳售價，將依前揭原則調漲6元，始能衡平該公司之毛利率。其次，統一公司就價格之考量，主要考量消費者可接受度，而非同業調價狀況。且本次生乳收購價格漲幅約在8%，但統一公司之末端鮮乳調漲約在5%至7%，與生乳成本價格漲幅相符；而光泉公司則辯稱其價格調整之原因，除考量生乳收購價格調漲2元之成本增加外，尚應考量下游通路之毛利率、年度與條件獎勵金、廣告行銷等因素，再由會計部門決定各品項之調整，由會計跟業務部門討論後，交由業務人員作決策，而未有仔細之會議紀錄及細部精算之資料，且本次光泉公司之品牌原價之母數較低，調整後幅度自然會較高云云。

針對業者上述辯詞，公平會之立場認為，就舉證責任而言，本案若由相關事證可資合理懷疑3家業者，有調漲鮮乳售價之外觀上一致性之平行行為，係出於聯合行為之意思聯絡，則3家業者間是否藉由成本等因素上漲而為調價，應舉證為合理說明始得免責。又本件3家業者之調漲時間，雖然不在同一天，但一致性行為之認為，並不以同時日調整、等幅價格等為限，倘相關事證足資證明其一致性行為之合意，縱有時間差或微幅價格之不同，亦無礙違法性之認定。

而乳品之特性，公平會認為乳品產業之替代性不高，且產業之調價過程，通常

⁹² 臺北高等行政法院101年度訴字第573號、第575號、第829號判決。

是由乳品上游業者為與下游業者重新議價，先發出調價通知，後續再提出「調價前後之建議售價表」，以及各項產品前後進貨價格對照，並對於通路列出試算之毛利率，而通路商之進價，一旦經上游乳品產業鎖住價格後，為維持固定毛利，已無誘因降低參考建議零售價格而銷售，故非促銷期以低於參考建議售價之價格銷售之期待可能性低，因此，參考建議售價開出之效果，就會成為消費者於非促銷期間之消費價格，縱然3家業者與其通路，仍然可能推出促銷檔期，但畢竟各類促銷價格均為短期，價格之長期效果仍然是持續上揚及穩住價格區間。

而3家業者之主力產品，為1公升及2公升裝鮮乳，調漲幅度如前所述，幾乎都落在每公升6元及2公升裝11元或12元，決策調漲設定率具相當之一致性，調漲後之建議價格，1公升裝落在83元，2公升裝在160元區間，3公升裝在230元至240元之間，不論調漲幅度及價格，均具有高度之一致性，且遠遠超過生乳調漲之每公升2元甚多。而建議售價既然3家間差不多，未訂定有競爭性之價格，再加上上下游議價模式，使得售價的上揚區間，亦產生鎖住之效果。

而就調漲之時間點，雖然3家業者內部決定之時間有所不同，但下游業者接受到調價通知，分別為味全公司9月27日、統一公司9月27日、光泉公司9月26日，調價時點甚為接近，而就價格決定之機制與因素，味全公司主張有生產原料、包材、工資與動力等成本，光泉公司則以運銷費用、紙漿、塑膠原料，統一公司則稱以公式1:3進行試算，始能穩定其毛利率等等。換言之，3家業者之營運成本不同，考量調價之因素亦互異，彼此間之經營通路比重也不同，相關營業成本攤銷也不同，因應生乳進貨成本所產現之價格調漲緩衝能力及競爭誘因亦不同，上揭種種因素，卻能在價格上呈現一致性之調價行為，甚至調漲時間已逐漸步入冬天，鮮乳需求降低，理應會出現降價以刺激消費之競爭情況，但卻3家出現一致性行為，顯見其聯合行為之主觀合意甚明。

又就歷史上之調漲紀錄來看，前次乳品業者於96年間面臨生乳調漲之因應，該次生乳成本收購價格增加4.5元，鮮乳價格調整7至8元，約生乳成本之1.7倍，本次生乳成本收購價格增加2元，但鮮乳價格卻調整6元，達3倍之多，有違於經濟理性，足證其等確實有聯合行為。

針對上述公平會之立場，業者提出救濟，首先對於聯合行為之舉證責任，臺北高等行政法院與最高行政法院，均贊同公平會之見解，認為聯合行為之證明，並不以直接證據為限，間接證據亦得為之。而針對公平交易法就聯合行為之「足以影響市場功能」之認定，認定為「國內鮮乳市場」，則如前述，且3家鮮乳業者在國內鮮乳市場結構，亦屬寡占無訛。

另就調漲之時間、幅度及調漲後之價格，臺北高等行政法院及最高行政法院亦認定公平會之認定，認為具有一致性之外觀。至於一致性外觀，是否構成聯合行為，臺

北高等行政法院認為，業者於100年10月調漲鮮乳參考建議售價行為既有一致性行為之外觀，且根據業者接受公平會調查之過程，業者既自承價格為自行決定而非參考同業價格，則公平會據此排除業者之一致性行為係因寡占市場結構使然之有意識平行行為，核屬有據，味全公司主張其率先調漲，其他業者始為跟進，其為價格跟隨行為之被害人云云，非屬可採。

最高行政法院則認為，聯合行為中違法之一致性行為，係因事業間在主觀上有採行特定共識行為之合意，並基此合意而採行相同之共識行為，以致外觀上存在一致之市場行為。衡諸經驗法則，寡占市場上之跟隨行為係在領導者作出決策後，追隨者方跟進。本案中並無在100年10月初味全公司調漲後，再由統一公司及光泉公司見其調漲後數日內即跟隨調漲之可能。從而，最高行政法院維持高等行政法院關於排除業者一致性行為係因寡占市場結構使然之有意識平行行為（追隨行為）之認定。

綜上所述，在3家乳品業者聯合漲價案中，高等行政法院及最高行政法院，均認為3家業者於國內乳品市場中，雖然居於寡占市場之地位，但客觀上一致之調漲價格之行為，並不符合有意識之平行行為，其見解值得參考。

而本件公平會之見解，最為成功之處，在於成功地論述了聯合行為之合意與有意識平行行為間之差別，特別是最高行政法院之判決中，法院亦肯認公平會之論理，亦即由各家乳品業者所呈報之價值決定因素不一，「可知鮮乳價格之調整極為複雜，考量因素多端，且其成本除生乳收購費用外，尚有生產原料、包材、工資、運輸、營運等各項成本費用，又應維持通路的毛利率並兼顧消費者感受，則在如此複雜之因素交錯影響下，竟於100年10月初調價結果呈現一致上漲之情形，且調漲之價格完全相同或極為相近，此已非上訴人等泛稱係因渠等成本結構與成本上揚因素相似性高所能解釋。」，此為貫穿臺北高等行政法院及最高行政法院之判決最重要之理由之一，也是日後公平會在面臨類似案例時，應採取之積極舉證、說理之態度，以說服法院其執法之正當性。

六、結論與建議

本文主要係將乳品產業之範圍聚焦於鮮乳，就其發展沿革、市場結構、產銷狀況與相關政策事件可能產生競爭法之議題，及對於我國未來競爭政策與執法之方向提出建議。本研究自世界上重要乳品產業國家當中選取日本為主要比較研究之對象，雖其在全球乳製品市場中屬於輸出者，與台灣乳製品多數用於內銷之情況不太相同，惟其乳品產業之相關政策與法律、競爭法主管機關之查處與執法、乳品產業與競爭法主管機關間之合作模式等，皆有可作為我國借鏡之處。

我國乳品產業可能涉及之競爭法議題，從上游酪農戶至中游乳品加工業者之市場為寡占結構，故可能涉及公平法第10條至第11條之事業結合與結合申報、同法第14條

之聯合行為、同法第19條之限制轉售價格、同法第20條各款之垂直限制交易及其他阻礙或限制競爭行為或同法第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；中游之乳品業者與下游之通路廠商間亦可能產生前揭限制競爭問題，惟因兩者之市場力量孰高不易判斷，故具體呈現之態樣亦有不同。

上述各種可能之限制競爭行為態樣當中，過去曾經公平會裁處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，採取具有一致性之超幅調漲，若無法舉證說明係出於市場客觀合理之因素時即構成聯合行為，而有公平法第14條第1項之適用。其中我國「生乳價格評議委員會」所共同議定調整生乳之基礎乳價，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，此觀諸畜牧法第35條第1項立法意旨自明，故自公平法第46條規定角度觀之，畜牧法前揭應無牴觸公平法之處，而得解為優先適用。復以「公平會與農委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，畜牧法與公平法間的適用關係，以及「生乳價格評議委員會」之生乳價格決定，係有限度豁免公平法。惟此與乳品加工業者以生乳收購價格調漲為由同時或同幅度調漲鮮乳最終價格是否有違反我國公平法限制競爭相關規定，係屬二事。

另一方面，日本鮮乳市場中議價能力較低之酪農多加入各地農協，再透過以農協為成員之指定生乳生產團體與乳品加工業者進行交易之方式，防免後者有濫用市場優勢地位之情形；日本獨禁法第22條雖就農協特定行為設有豁免規定，惟為更加明確化該條在鮮乳市場中之適用範圍，農林水產省與公取委之間，更是透過雙方合作訂定獨禁農協方針、生乳之正當交易推動指引、乳製品製造業正當交易指引並以「負面表列」可能違反獨禁法之行為態樣此一方式來取代另立專法，且透過共同舉行說明會等方式有效協調前揭兩機關之政策方向與執法效率，實值得我國參考。

至於前揭公平會曾裁處之聯合行為，行政法院亦肯認其見解，惟在104年公平法修法明文承認得以相關因素及間接證據合理推定聯合行為之合意後，雖係將行政法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之問題，由於尚牽涉到刑事犯罪構成要件該當與刑事責任，故似容事業若能以在寡占市場結構下具有一定程度經濟上合理性或符合之商業習慣等方式合理解釋其漲價行為時，便足以推翻該推定。自事業角度觀之，若公平會就此舉證責任之要求可更為具體明確（例如有在固定期間依成本調整價格之商業習慣或個別廠商其價格決定之公式紀錄等），或許除有利於公平會日後執法外，將更有利於事業經營，進而達成公平法第1條促進競爭之立法目的。

參考文獻

一、中文資料

1. 公平交易委員會，認識公平交易法，19版，公平交易委員會（2021）。
2. 李若威，「台灣鮮乳都從哪裡來」，food NEXT食力，第26期（2022）。
3. 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）。
4. 廖義男，公平交易法，元照出版，1版（2021）。
5. 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）。
6. 簡相堂等，2022食品產業年鑑，食品工業發展研究所（2022）。
7. 魏千峰，賴源河編，公平交易法新論，2版，元照出版（2022）。
8. 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）。
9. 公平會網站，<https://www.ftc.gov.tw/upload/6dc433c1-e89b-4a89-8dab-f608f0423a32.pdf>。
10. 農業統計年報網站，<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>。
11. 經濟部統計處工業產銷存動態調查網站，<https://dmz26.moea.gov.tw/GA/query/Query.aspx>。
12. 海關進出口統計網站，<https://portal.sw.nat.gov.tw/APGA/GA30>。
13. 財團法人中央畜產會網站，<https://www.naif.org.tw/naifOrigin.aspx?frontTitleMenuID=7>。
14. 國家發展委員會網站，<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=070034045F698677&s=4D734CD6F9F5D488>。
15. 行政院農業委員會網站，https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&subtheme=agri&id=4171。
16. 行政院農業委員會網站，https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&subtheme=agri&id=4795&RWD_mode=Y&print=Y。
17. 行政院農業委員會網站，https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&subtheme=agri&id=8704。
18. 行政院農業委員會網站，https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2503944&RWD_mode=N。
19. 行政院網站，<https://www.ey.gov.tw/Page/88F151FFCE5C741E/3902e833-ca0a-43d0-bbc7-c4c758402243>。

二、日文資料

1. 八木宏典，図解知識ゼロからの畜産入門，1版，家の光協会（2015）。
2. 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）。
3. 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）。
4. 加工原料乳生産者補給金等暫定措置法，昭和40年法律第112号。
5. 白石忠志、多田敏明，論点体系独占禁止法，第一法規，2版（2021）。
6. 矢坂雅充，「生乳市場の変容と指定団体の組織・機能をめぐる課題」，農業研究，第34号（2021）。
7. 泉水文雄，独占禁止法，有斐閣，1版（2022）。
8. 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）。
9. 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）。
10. 乳及び乳製品の成分規格等に関する省令（昭和26年厚生省令第52号）。
11. 食品、添加物等の規格基準（昭和34年厚生省告示第370号）。
12. 食品表示法，平成25年法律第70号。
13. 食品表示基準，平成27年内閣府令第10号。
14. 消費者庁及び消費者委員会設置法，平成21年法律第48号。
15. 消費者基本法，昭和43年法律第78号。
16. 畜産経営の安定に関する法律，昭和36年法律第183号。
17. 農林水産省告示第2081号。
18. 農業協同組合法，昭和22年法律第132号。
19. 東京高等裁判所昭和43年（行ケ）第150号判決。
20. 昭和31年7月28日昭和29年（判）第4号審判審決。
21. 昭和41年（判）第1号審判審決（對明治商事）。
22. 昭和41年（判）第2号審判審決（對森永商事）。
23. 昭和41年（判）第3号審判審決。
24. 昭和56年7月7日昭和56年（勸）第12号勸告審決，審決集，28巻。
25. 最判昭50・7・10民集29・6・888、審決集，22巻。
26. ホクレン農業協同組合連合会網站，<https://www.hokuren.or.jp/about/chart/>。
27. 一般社団法人Jミルク網頁，<https://www.j-milk.jp/news/h4ogb40000006jx5-att/h4ogb40000006jyw.pdf>。

28. 日本內閣府網站，<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/keikaku/210618/keikaku.pdf>。
29. 日本內閣府網站，<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/opinion/220527.pdf>。
30. 日本內閣府網站，https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/program/220607/01_program.pdf。
31. 日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/soshiki/profile/index.html>。
32. 日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/dk/soudanjirei/h25/h24nendomokuji/h24nendo03.html>。
33. 日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/dec/chouseika/181227sannkou2.pdf>。
34. 日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/dk/soudanjirei/h24/h23nendomokuji/h23nendo13.html>。
35. 日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/dk/noukyou/chouseika/181227noukyougl.pdf>。
36. 日本公取委網站，<https://www.jftc.go.jp/dk/noukyou/chouseika/kensyu.pdf>。
37. 日本消費者廳網站，https://www.caa.go.jp/about_us/about/main_function/。
38. 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/index-16.pdf>。
39. 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/kokusai/attach/pdf/index-102.pdf>。
40. 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/index-312.pdf>。
41. 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/kakou.html>。
42. 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/index-310.pdf>。
43. 日本農林水產省網站，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/pdf/shitei_dantai.pdf。
44. 日本農林水產省網站，https://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/attach/pdf/index-1.pdf。
45. 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/kakou.html>。
46. 日本農林水產省網站，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/attach/pdf/hourei_etc-26.pdf。
47. 日本農林水產省網站，https://www.maff.go.jp/j/chikusan/kikaku/lin/l_tiku_ippan/index.html。

48. 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/gyunyu/lin/attach/pdf/seinyutorihiki-5.pdf>。
49. 日本農林水產省網站，<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/kikaku/attach/pdf/tekiseitorihiki-26.pdf>。
50. 日本農林水產省網站，https://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_dokusen/。
51. 日本農畜產業振興機構網站，<https://www.alic.go.jp/content/001169933.pdf>。
52. 日本農畜產業振興機構網站，<https://lin.alic.go.jp/alic/month/domefore/2014/mar/spe-02.htm>。
53. 日本業界動向調查網站，<https://gyokai-search.com/3-nyuu.html>。
54. 日本乳業協會網站，<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>。
55. 日本經濟新聞網站，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC044DE0U2A800C2000000/>。
56. 日本經濟新聞網站，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO62764030Q2A720C2QM8000/>。
57. 北海道農業協同組合中央會網站，<https://www.ja-hokkaido.jp/manager/wp-content/uploads/2016/10/5033fb86f7e324ad3cdc0a59d45e8c50.pdf>。
58. 全國飲用牛乳公正取引協議會網站，<http://www.jmftc.org/about/kiyaku.pdf>。

與談

與談人：顏廷棟（銘傳大學財金法律學系教授）

講到日本對於鮮乳的規範，從明治維新以來，為了要改善國人體格，他們在西化的同時引進了喝鮮乳的推廣，學校的營養午餐裡一定會有一瓶鮮乳，所以這個產業在日本相當重要，為了確保鮮乳的公平競爭，日本全國牛乳公平交易協會有做一個認證標章，依照不當贈品及不當表示法第31條，要經過日本公平會還有消費者保護團體的認證，認證包括他的標示要相當明確，例如：比例、冷藏溫度、殺菌方式，要取得標章才能證明產品符合一定品質，這是在不當競爭方面，那本篇主要集中在限制競爭，以下先就限制競爭發表個人看法。

首先這篇報告提到在我國有除外適用公平交易法第14條的規定，最主要是因為生乳價格評議委員會，依據畜牧法第35條授權設置，這個農產品為了防止壟斷還有操縱價格，農產品市場交易法，還有公平交易法都有相關處理機制，公平會跟農委會也有一些協調、處理原則，這個在我們公平交易法第14條會發生這樣的一個除外適用，也就是說根據公平交易法第1條的立法目的，他一方面是為了確保競爭，但是如果相較之下有比市場競爭更重要的一些機制，例如：確保消費者福祉，促進整體經濟利益，這時候就會有除外適用，這個評議委員會主要是為了穩定產銷，促進產能和諧，保護消費者促進整體經濟利益，所以這是符合公平交易法除外適用。但是公平會也遇到很多業者、公會認為說他們應該可以除外適用，最明顯的就是一些專門人員，像是會計師、記帳士，甚至於前陣子被處罰的保險同業公會，他們主張他們有自己的授權依據，但那並不為公平會所採。事實上依照美國反托拉斯法，有一個州行為豁免原則，依照每一個州的立法要來豁免反托拉斯法適用，就有州會計師委員會覺得說會計師不得兼任證券營業經紀人是限制競爭，後來認為說如果你有獲得州立法授權，而且沒有涉及競爭議題，且有積極必要監督，如：外部監督成員，那這個州會計師委員會所做的準則是可以排除反托拉斯法的適用。那我們來看，在這些案例裡面他可能有些授權案例並沒有很明顯，像保險業保險商品銷售前程序作業準則第8條，規定要符合依照保險費率去計算，但是他並沒有明確主管機關的授權，甚至在專門職業人員裡面，也沒有講得很清楚，只是說公會訂了一些費率標準要送去審查，但是我們看不到所謂「積極必要監督」的這一面，或許在公平交易法也沒有讓他排除適用，這些都是根據除外適用的議題。

接下來講到日本案例部分，涉案廠商兩家乳品廠商加起來有80%的市占率，市場地位很高，他們同步調漲，也同步決定生乳收購價格，這個案子主要是透過金融機構對上游酪農要求不能供應其生乳給其他的乳品競爭同業，不然就拒絕交易、不提供貸

款，這個構成獨占禁止法第3條前段私的獨占行為，反映到我國公平交易法第7條第2項「二以上事業，實際上不為價格之競爭，而其全體之對外關係，具有前項規定之情形者，視為獨占。」將寡占視為獨占，所以在我們這邊的3家乳品業者案例也不排除這3家業者如果同步調整價格，可能構成獨占，所以這部分在報告裡面就提到結合管制，卻沒有提到獨占這部分，是有點可惜。如果結合前一事業市占率超過四分之一，或結合後市占率超過三分之一，這幾家廠商結合符合結合申報的門檻，而我們比較關心說如果他們對上游供貨廠有濫用獨占地位，例如說構成第9條第3款不正當要求交易相對人給予特別優惠，那這個就是濫用獨占地位行為。

再來講到聯合行為部分，報告內容提到3家業者如何舉證推翻一致性行為推定，按照我們證據法則，如果在先行政部分，要求的證據能力比較低，所以他符合證據優勢的法則，有高度蓋然性大概就可以；那在後司法部分，他有刑事犯罪可能，那就要達到比較嚴格無合理性懷疑的程度，這部分本文結論講到說或許可以提出寡占市場的性質，但是寡占市場有家數少的特性，就更容易發生聯合行為。所以你舉出市場結構不見得有利用反證去推翻這個推定。在同一年案例，除了這3家乳品業者，還有4家超商聯合調漲咖啡價格，但是這個案子在北高行被撤銷，因為業者全部說業界習慣要調漲價格，以5塊錢為計價單位，所以說這5塊錢是商業習慣，不一定是因業者合意而起。

另外補充一個案例「北海道農協事件」，北海道本身酪農很發達，該協會有157個會員，8成都是酪農，他提供會員共同銷售、採購、融資貸款，這些酪農對於農會產生依賴關係，所以他就規定會員只能把生乳交給農會銷售，如果跳過農會銷售，那麼就會加收手續費及賦課金，那日本公平會就認為這是構成相對優勢地位的濫用，因為本來獨占禁止法第22條有除外適用的規定，但是如果有不公平交易方法就不能主張除外適用，那今天這個濫用交易優勢地位的行為，就是不公平的交易方法，所以就被日本公平會處罰。如果這個案子發生在台灣，相對優勢地位比較沒有明確規定，所以他有沒有構成公平法第20條第1款的杯葛，以損害特定事業為目的，但是如果沒有以損害特定事業為目的，那很可能就是第2款的差別待遇。

生乳價格評議會最後的評論與展望，現在的生乳價格評議固然是會保障酪農權益，但是無可諱言，他控制了市場價格，很多上下游、水平業者聚集在一起，訂出一個參考價格，那這就是以人為方式代替市場的價格產生，尤其是在2025年紐西蘭全面零關稅，面對一個來勢洶洶的產業，進口乳品以量或經濟規模壓低價格，我們所制定的參考價格又會為了保障酪農把它訂得很高，那勢必我們無法跟這些外來乳製品競爭，所以我們要思考的一些問題，例如：會不會助長聯合行為，這些業者在意的點，他的限制度，他的調漲、成本調漲大概多少，像那3家業者聯合行為被處罰，他們就有說到他們去參加那個會議，讓他們知道可以調漲多少，所以生乳價格評議機制，

未來應該要思考，是不是也可以效法日本指定生產特定團體的制度，輔導酪農共同採購、產銷、運輸，來降低成本，這樣回歸生乳價格的市場機制，才能夠因應未來進口乳品的挑戰、健全市場機制；同時面對濫用市場地位的問題，有公平交易法第9條禁止濫用市場地位、第10條結合管制等規定；此外，還有農產品市場交易法第6條禁止壟斷、操縱價格行為。