

# 行政院公平交易委員會處分書

公處字第 098095 號

被處分人：○○○ 君 即佳祥餐盒食品廠

統一編號：18315262

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

## 主 文

- 一、被處分人為防止會員價格競爭，藉核發會員證書之機會，強制要求會員簽立支票或切結書，為以脅迫或其他不正當方法，使他事業不為價格之競爭，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞，違反公平交易法第 19 條第 4 款規定。
- 二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。
- 三、處新臺幣 60 萬元罰鍰。

## 事 實

- 一、本會接獲檢舉略謂：台中縣餐盒食品商業同業公會（下稱台中縣餐盒公會）會員陳情表示，台中縣餐盒公會理事長（即佳祥餐盒食品廠負責人，下稱被處分人）要求所屬會員開立 40 萬元支票或簽署參標與否依公會決議之切結書，否則不核發會員證書（或稱會員證，以下均稱會員證書）。系爭切結書內容載：「本○○○為了提供優質且營養衛生的主副食品給訂購營養午餐的學生食用，並配合台中縣餐盒食品商業同業公會的決議價格，每餐新台幣 43 元以下 3 標內決不參與投標，每餐若低於 43 元以下經和同業磋商後，以公會的決議為行動，決不私自投標破壞同業的和諧，恐空口無憑，特立此切結書，期間 1 年。98 年 1 月 1 日起至 98 年 12 月 31 日止。此致 台中縣餐盒食品商業同業公會立書人○○○」。
- 二、經函請台中縣政府及台中縣餐盒公會會員提出說明，彙整其說明並摘述如下：
  - （一）台中縣中小學有 111 所學校採外訂團膳方式（餐盒即營

養午餐) 供應午餐，膳食大多由台中縣餐盒公會 20 家會員廠商提供 (含被處分人)，但有少數外縣市廠商參與。97 學年度台中縣學校團膳價格介於 40 元至 43 元間 (屯區學校團膳價格大多為 40 元)，有學校反應將調降 98 學年度團膳招標價格，因此價格將低於 43 元。

- (二) 台中縣學校團膳招標大多為 1 學年 1 標，自 5 月中旬起至 8 月底止辦理招標，過半數學校的團膳招標須知規定參標廠商必須提供所屬縣市餐盒食品公會的會員證書，作為參標資格之審理文件，但倘若廠商提供失效的餐盒公會會員證書參標，有 13 所學校表示該廠商仍可繼續參標。然而，台中縣餐盒公會會員為取得參標資格，每年仍向該公會申請核發會員證書。被處分人自 97 年起擔任台中縣餐盒公會的理事長，每年核發會員證書 2 次，每張效期僅 6 個月 (即 1 月 1 日至 6 月 30 日、7 月 1 日至 12 月 31 日各 1 張)，故會員為避免不符合參標資格，均向被處分人申請核發該年度上、下半年會員證書各乙張。
- (三) 台中縣餐盒公會有 10 家會員表示，被處分人要求會員遵守該公會對於團膳招標價格低於 43 元 3 標內之標案會員不參標，且須簽立 40 萬元支票或者切結書 (內容主要係保證遵從團膳招標價格低於 43 元 3 標內會員不參標並依公會決議行動) 作擔保之決議，否則被處分人拒發該公會 98 年上半年的會員證書，會員同時亦擔心若不遵從，被處分人亦拒發下半年的會員證書；其中有會員因拒絕簽立 40 萬元支票或切結書遭被處分人拒發會員證書，且有會員為取得會員證書而簽立切結書。惟有 9 家會員表示，被處分人未要求渠等簽立支票或者切結書，且渠等繳交會費 3 萬元後即取得該公會 98 年上半年的會員證書。
- (四) 被處分人以電話通知台中縣餐盒公會會員聚餐開會，並不製發開會通知單或會議紀錄。台中縣餐盒公會會員均否認該公會開會作成團膳招標價格低於 43 元 3 標內會員不參標之決議 (即維持團膳價格 43 元)，亦否認開會

決議會員須簽立 40 萬元支票或切結書始能取得會員證書。

三、經函請被處分人提出說明及到會說明，摘述如下：

- (一) 台中縣餐盒公會業於 97 年 1 月 2 日召開第 4 屆會員大會暨改選下屆理監事會議，經會員選出由被處分人擔任該公會理事長，並於同年 2 月 22 日召開理監事交接會議。然因很多公會資料前理事長都遺失，兩位理事長至今尚未正式交接，亦還未向台中縣政府陳報理事長與理監事名單。
- (二) 約近半數學校不要求參標廠商出具餐盒公會會員證書，因此廠商可以選擇加入其他公會。台中縣餐盒公會會員只要繳交當年度會費，即可取得該公會會員證書。迄 98 年 5 月 18 日尚有 3 家會員尚未交會費，故未取得上半年會員證書，被處分人將於 6 月中旬核發下半年會員證書。
- (三) 被處分人表示並無要求台中縣餐盒公會會員簽立切結書，因切結書內容沒有意義，會惡性競爭的會員就是會惡性競爭，即使會員要簽，渠也不會收。雖有會員為表示其誠意，主動簽立切結書（時間不記得），但渠拒絕收該切結書，渠從無要求會員簽切結書，也拒絕收，因此絕無任何會員所簽立之切結書。甚且，向會員收切結書沒有任何意義，切結書又不能保證會員不亂標，其內容又對渠絕對不利，且切結書效力不及現金或支票，該公會都沒要求會員交付保證金，更不可能要求會員簽切結書。再者，系爭切結書所述內容並無道理，台中縣餐盒公會根本不可能制訂統一價格，該公會更不可能要求會員遵循，團膳價格是學校訂定，廠商只能依各校條件評估是否參標。因此，渠任理事長期間絕對不可能訂定統一價格，也不會限制會員參標，亦不會要求會員簽切結書，也沒有要求會員保證不參與團膳招標價格低於 43 元之標案。

理 由

一、按事業以脅迫、利誘或其他不正當方法，使他事業不為價

格之競爭、參與結合或聯合之行為，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，為公平交易法第 19 條第 4 款規定明文禁止。前揭所謂「脅迫」係指為使對方心生畏懼之目的，而以將來加害之事實，通知對方之行為而言，非僅係單純之提議或通知行為，故在認定上，應自行為人的動機、目的及手段等綜合研判；另「其他不正當方法」是指與脅迫具有等值之商業倫理非難性之行為。

## 二、行為主體

- (一) ○○○君所經營之佳祥餐盒食品廠，係以提供餐盒商品及服務從事交易之食品工廠，依法取得工廠登記證，爰屬公平交易法第 2 條第 2 款規定所稱之事業，且同時為台中縣餐盒公會會員之一。查台中縣餐盒公會已於 97 年 1 月 2 日召開會員大會暨改選下屆理監事會議，選出被處分人出任該公會理事長，並於同年 2 月 22 日召開理監事交接會議。被處分人既經台中縣餐盒公會會員大會所選任，並負責處理該公會會務，如收取會費、核發會員證書等，即使被處分人稱尚未與前任理事長正式交接，亦尚未向台中縣政府陳報該理事長與理監事名單，被處分人仍無礙為台中縣餐盒公會理事長。
- (二) 被處分人及台中縣餐盒公會會員均否認該公會曾開會作成團膳招標價格低於 43 元 3 標內會員不參標，且會員須簽立 40 萬元支票或切結書之決議，惟被處分人核發會員證書時，卻向所屬會員佯稱該公會作成上開決議，顯已逾越台中縣餐盒公會授予理事長之權限，而應認係被處分人個人行為。本案因尚無具體事證顯示台中縣餐盒公會作成團膳價格維持 43 元、簽立 40 萬元支票或切結書之正式決議，且亦無事證顯示該公會會員與被處分人達成上開共識，故本案行為人為被處分人。

## 三、限制競爭與妨礙公平競爭之主觀意圖

- (一) 查團膳價格（即營養午餐價格）雖係學校訂定於招標須知，透過公開招標程序並採取最有利標之決標方式

選擇複數供應廠商，惟學校若欲順利招標，則招標須知所訂定之供應價格必須高於 2 家以上廠商之「保留價格」(即廠商願意參與學校午餐招標的最低供應價格)，否則將形成流標。

- (二) 97 學年度台中縣海線及山線學校之午餐團膳價格大多為 43 元，屯區學校大多為 40 元，高中部分為 45 元，但部分學校將調降 98 年度團膳招標價格，因此今(98)年屯區學校以外之學校團膳招標價格將有可能低於 43 元。被處分人為維持團膳價格 43 元，假借台中縣餐盒公會名義告知會員，該公會已決議團膳招標價格低於 43 元 3 標內之標案，會員不得投標，且須簽立 40 萬元支票或切結書作擔保；因此會員對於今年學校團膳招標價格低於 43 元之標案，將一同拒絕參標，如欲投標，將與會員一同商討後一起行動，故學校團膳招標價格若低於 43 元，將因參標廠商不足而形成流標。
- (三) 另被處分人雖稱繳交會費即可取得會員證書，惟按商業團體法第 64 條規定，商業團體對所屬會員，不依章程規定標準繳納會費者，依情節輕重，對該會員進行勸告、警告與停權(不得參加各種會議、當選為理事、監事及享受團體一切權益)。故被處分人尚不能以會員未交會費為由，拒絕核發會員證書，致影響會員參標權益。
- (四) 是以，被處分人以會員證書、40 萬元支票及切結書等方式控制會員之目的，即在藉由該公會所有會員共同拒絕投標(參標)之行為，企圖造成調降團膳招標價格之學校流標，使學校不得不調整團膳招標價格，達成間接影響團膳價格之水平聯合行為，爰其意在限制價格競爭。

#### 四、行為手段及對市場競爭之影響

- (一) 台中縣中小學午餐供應方式採外訂團膳之學校有 111 所，其他尚有自辦午餐及公辦公營供膳之學校，惟由於其供膳方式不同，爰產品市場界定為以國中及國小

學校為供應對象之餐盒產品或服務。至於供應之廠商雖有少數外縣市廠商參與，但受限於距離（工廠至學校之車距）及各廠供膳總量上限，外縣市廠商每日提供台中縣學校之供餐數尚屬有限，因此台中縣學校之膳食大多由該縣餐盒公會 20 家會員廠商提供。

(二) 台中縣學校團膳招標大多為 1 學年 1 標，自 5 月中旬起至 8 月底止辦理招標，有過半數學校要求參標廠商必須檢附餐盒公會會員證書，作為投標之資格審理文件。雖然有 13 所學校表示，若廠商提出失效之會員證書仍可繼續參標，惟由台中縣餐盒公會會員因被處分人拒發會員證書，而曾向台中縣政府請求協助或請學校取消該投標要件等情可證，會員證書實為會員參加學校團膳招標之重要資格要件。因此，會員為避免不能通過學校團膳招標之資格審，均向被處分人申請核發當年度上、下半年會員證書各乙張（即 1 月 1 日至 6 月 30 日、7 月 1 日至 12 月 31 日各 1 張），作為參標時檢附之資格審理文件。

(三) 經查為使團膳價格能維持 43 元，被處分人核發該公會 98 年上半年會員證書時，向台中縣餐盒公會會員佯稱，該公會已開會並作成團膳價格維持 43 元及簽立 40 萬元支票或切結書擔保之決議，如不遵從該決議，被處分人拒發會員證書；換言之，被處分人強制要求會員共同將「保留價格」訂為 43 元，因此對於學校團膳招標價格低於 43 元 3 標內之標案，會員不能投標，若投標須與會員協商後，一起行動，並且會員必須簽立 40 萬元支票或切結書擔保遵從。由於學校團膳招標期間大多介於每年 5 月中旬至 8 月底，為能有效監控台中縣餐盒公會會員有無遵從將「保留價格」訂為 43 元，被處分人即以核發會員證書與否、強制會員簽立 40 萬元支票或者切結書等方式作為箝制會員對於「保留價格」、投標與否之工具。詳言之，被處分人要求會員共同遵從將「保留價格」訂定為 43 元，並且尚須開立 40 萬元支票或切結書作為擔保，會員同意後，始核發該

公會 98 年上半年會員證書；倘若會員不遵從（如不簽立支票或切結書擔保，亦或會員於 5 月、6 月間參與團膳招標價格低於 43 元之標案），即不核發該公會上、下半年會員證書作為懲罰，或兌現支票或將切結書交由其他會員閱覽。會員因擔心被處分人拒發會員證書將影響渠等參標權益，或支票兌現，或受其他會員非議，故不得不遵從渠之指示。

（四）雖然台中縣餐盒公會有 9 家會員表示，繳交會費後，被處分人即核發會員證書，惟查有 10 家會員證稱被處分人告知渠等須遵守上開公會決議，且確有會員因當場拒簽支票或切結書而未取得會員證書，亦有會員係於簽立切結書後始取得會員證書。是會員證書、40 萬元支票及切結書等方式核為被處分人控制該公會會員參標活動的手段。是以，被處分人兼為台中縣餐盒公會之理事長，即應核發該公會會員證書予會員，惟卻逾越公會授予以理事長之權限，擅自以該公會會員有無遵從渠單方之指示、決定作為核發該公會會員證書與否之要件，並要求會員開立 40 萬元支票或出具切結書擔保遵守渠之指示、決定，足使會員憚於不能取得會員證書、遭其他會員非議或被沒收支票，未敢不遵循。

（五）本案特定市場內供給方主要係台中縣餐盒公會會員，需求方則係台中縣中小學，雖然學校單方決定午餐之價格與條件（幾菜幾湯、有無附水果、得標廠商數），惟台中縣餐盒公會及其會員仍可間接影響團膳價格之形成。承上述，本案被處分人為防止會員價格競爭，以會員證書、40 萬元支票或切結書之方式，強制該公會會員在每餐 43 元以下 3 標內決不參與投標（即維持「保留價格」為 43 元），迫使會員採取一致性行動，因此未達該價格之學校在辦理 98 學年度午餐招標時，將因參與投標廠商家數不足而造成流標，而影響學校午餐之供應。學校為避免流標或再次流標造成無法供膳之後果，可能必須調整學校午餐之供應價格以為因應，從而影響學校午餐之最終價格。

(六) 是以，本案被處分人為使該公會所屬會員不為價格之競爭，逕以會員有無遵從渠之指示作為核發會員證書與否之依據，並強制會員簽立 40 萬元支票或切結書作擔保，上開方式業使會員心生畏懼，並違反商業倫理及效能競爭，影響該公會會員獨立自主選擇投標與否之意思決定，使會員在自由意思被排除或限制之情形下，達成同一保留價格（即對於學校團膳招標價格低於 43 元之標案，共同不投標），將致學校流標而更改招標價格，影響學校團膳供應價格。

五、綜上論結，被處分人為防止會員價格競爭，藉核發會員證書之機會，強制會員開立 40 萬元支票或切結書之不正當方法，達成會員對於「保留價格」的共識，該限制會員價格競爭之行為屬以脅迫或其他不正當方法，使他事業不為價格之競爭，將對台中縣中小學餐盒市場造成限制競爭或妨礙公平競爭，核已違反公平交易法第 19 條第 4 款規定。經審酌被處分人違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；違法行為危害交易秩序之持續期間；因違法行為所得利益；事業之規模、經營狀況、營業額及其市場地位；違法類型曾否經中央主管機關導正或警示；以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰；違法後懊悔實據及配合調查等態度；與其他因素，爰依同法第 41 條前段規定處分如主文。

中 華 民 國      98      年      7      月      6      日  
被處分人如有不服本處分，得於本處分書達到之次日起 30 日內，向本會提出訴願書（須檢附本處分書影本），訴願於行政院。