

公平交易委員會處分書

公處字第 115035 號

被處分人：台北市清潔服務商業同業公會

統一編號：99959088

地址：臺北市中山區復興北路 514 巷 3 號 5 樓

代表人：李○○

地址：同上

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

主 文

- 一、被處分人藉由理監事會議決議訂定水塔清洗、清潔維護工作服務人員人事成本及行政費用報價分析、病媒消毒、外牆清潔、石材養護、廢棄物清除、地毯清洗相關服務之收費標準，核屬公平交易法第 14 條第 4 項同業公會藉理監事會議決議所為約束事業活動之行為，且足以影響相關市場之供需功能，違反公平交易法第 15 條第 1 項聯合行為禁止規定。
- 二、處新臺幣 10 萬元罰鍰。

事 實

- 一、案情概述：本會獲悉被處分人訂定「防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表」、「廢棄物清運-參考價格」（該參考價格下方另載有「地毯清洗-參考價格」）、「外牆一般清潔計價參考表」、「病媒防治用品-業者參考價格」、「室內空氣品質治理(甲醛、異味處理)收費標準參考」、「石材相關服務項目參考」，並刊載於其網站，涉及聯合行為。
- 二、調查經過：
 - (一)經檢視被處分人網站首頁公告除前揭 7 項參考價格表或收費標準外，另查有清潔維護工作服務人員人事成本及

行政費用報價分析及署名為「台北市水池水塔清洗廠商協會」(下稱台北市水塔協會)的水塔清洗價格。

(二) 函請臺北市政府社會局提供被處分人章程、會員大會及管理監事會議紀錄等相關資料。

(三) 函請被處分人到會陳述，並提供資料，略以：

1、被處分人113年會員共○家，營業項目涵蓋室內外環境清潔、外牆清洗、石材養護、病媒防治、廢棄物清除、清潔材料及器材買賣、水塔清洗、地板地毯清潔等。部分會員亦經營大樓綜合管理服務，故保全業、公寓大廈管理業、物業管理業的業者均係其競爭對手。會員類別分成甲級、乙級及贊助會員，資本額○○元以上者為甲級，○○元以下者為乙級，公司登記地址非臺北市者為贊助會員。依經濟部「商工行政資料開放平台」資料顯示，我國登記從事環保服務之公司或行號已逾萬家。外縣市業者亦會到臺北市提供清潔服務，加上臺北市商業同業公會眾多，且清潔服務業者常兼營諸多營業項目，未必加入被處分人。另部分會員服務範圍及於全國，但考量在外地經營之人事與管理成本等，實際服務區域仍以基隆市、臺北市、新北市及桃園市為主。

2、公務機關、交通運輸設施、商業大樓、社區住宅等均有定期清潔需求，且隨清潔服務分工漸趨細緻及機具設備進步，服務內容及收費方式已難僅以人工薪資估算。為避免部分業者利用資訊落差不當哄抬價格致衍生紛爭，並回應業主及會員對清潔服務報價之詢問，以作為編列預算及報價參考，另因接獲會員反映其他會員有低價搶標情形，而以該價格承攬清潔服務會不符合成本，希望被處分人能提供參考依據，被處分人遂參考實際向業者詢問清潔服務之報價，彙整編製各項清潔服務參考價格，並刊載於其網站及於其所屬

「會員資訊發佈平台-台北清潔公會」LINE 群組，提供載有參考價格表之該公會網址，供會員查詢以提升收費資訊透明度，惟從未要求會員遵守或以該參考價格作為營業報價依據，並不具約束力，會員仍應依個別營運狀況與客戶需求彈性調整。未依據該參考價格表收費者，被處分人不會對其處罰或其他不利益對待。對於會員反映其他會員低價競爭情形，亦僅會委婉告知報價及承攬金額係由各會員自行決定，並不會介入處理，亦無權力介入處理。另被處分人113年會員僅有○家，對整體市場交易價格並無實質影響力。

3、被處分人編製「防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表」等9項參考價格及收費標準之形成及決議經過，依時間順序分述如下：

(1) 水塔清洗價格：105年5月25日第18屆第21次常務理、監事會議討論由專業清洗水塔業，提供基本價參考，並決議由○○○常務理事提供清洗水塔參考價目表登載公會網站。○君爰提供署名為「台北市水池水塔清洗廠商協會」的水塔清洗價格，惟被處分人並未探究該價格表放置「台北市水池水塔清洗廠商協會」之原因，僅基於尊重，認為○君既已提供清洗水塔參考價格，且台北市水塔協會具有清洗水池水塔的專業，瞭解該業務市場行情，訂定之價格應屬合理，故刊登在被處分人網站供會員參考。該價格表僅於105年製作一版，嗣後未曾修訂。

(2) 清潔維護工作服務人員人事成本及行政費用報價分析：105年6月8日第18屆第22次常務理、監事會議討論由理事長（即○○○○○）準備人事價目表（即清潔維護工作服務人員人事成本及行政費用報價分析）參考討論，並獲決議通過。該報價分析

嗣因基本薪資調漲修訂1次為111年版本，修訂時僅有在110年12月15日第19屆第42次常務理、監事會議，會務報告時報告已更新該報價分析，未進行討論。另因政府機關或企業有採購清潔服務需求，被處分人依據111年基本工資、勞動法規等規定，以及基隆市、臺北市、新北市清潔服務人員平均月薪規劃駐點主任、駐點領班、清潔員、夜班清潔員、技術員月薪，以及「設備、工具、清潔耗材」、「行政管理費」、「承攬服務費」等項目則分別以服務費用總金額○%、○%、○%估算，以利瞭解報價編訂基準。

- (3) 防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表：依105年7月13日第18屆第23次常務理、監事會議紀錄所載，當時已完成水塔清洗、清潔服務人事成本、病媒等項目之價格參考表，惟因歷年常務理、監事會議紀錄未完整保存，且會務人員多次更迭，致部分會議紀錄資料已佚失，故「防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表」經常務理、監事會議決議通過之具體會議時間已無從查考，不過可以確定是在105年召開的常務理、監事會議決議通過。且該參考表僅於105年製作一版，其後未曾修訂。
- (4) 外牆一般清潔計價參考表：105年7月13日第18屆第23次常務理、監事會議決議由各理監事提供「建築物外牆類價格表」（即「外牆一般清潔計價參考表」，以下稱之）參考價資料，彙整後刊登被處分人網站。復經105年8月10日第18屆第24次常務理、監事會議決議由○○○理事負責編製「外牆一般清潔計價參考表」，惟105年版本現已遺失，無法提供。107年5月9日第19屆第1次常務理、監事會議決議新設外牆等7個專業委員會，故

「外牆一般清潔計價參考表」後續則由外牆專業委員會負責修訂。被處分人於107年因基本薪資調漲修訂該計價參考表，並於107年7月25日第19屆第3次常務理、監事會議之會務報告中，說明並提供107年版「外牆一般清潔計價參考表」。其後於110年修訂該計價參考表時，亦於110年3月31日第19屆第13次理、監事聯席會議之會務報告中，報告已更新「外牆一般清潔計價參考表」。歷次修訂時僅有在常務理、監事會議及理、監事聯席會議之會務報告時說明更新情形，未再進行討論。另「外牆一般清潔計價參考表」所載「合理利潤○%至○%」，係因部分消費者認為清洗外牆的利潤很高，而該項業務尚包含管理成本、通報地方主管機關之相關作業規定，以及因天候因素影響工期所增加等營運成本，被處分人主要是告訴消費者，業者僅賺取○%至○%的毛利。

- (5) 石材相關服務項目參考：依105年12月28日第18屆第6次理、監事聯席會議紀錄所載，當時已完成石材相關服務項目參考，惟因歷年常務理、監事聯席會議紀錄未完整保存，故石材相關服務項目參考經被處分人常務理、監事會議決議通過之具體會議時間亦已無從查考，不過同樣可以確定是在105年召開的常務理、監事會議決議通過。該參考價格表僅於105年製作一版，嗣後未曾修訂。至於110年3月31日第19屆第13次理、監事聯席會議紀錄報告內容載有例如「石材委員會：○○○理事1. 石材及地毯清潔等課程規畫開課及提供參考價格表公告官網」係因倘該委員會無新的報告內容則會沿用之前的報告內容所致，非為該次會議有討論該參考價格表。

- (6) 廢棄物清運-參考價格、地毯清洗-參考價格、病媒防治用品-業者參考價格、室內空氣品質治理(甲醛、異味處理)收費標準參考：107年5月9日第19屆第1次常務理、監事會議決議新設石材、外牆、病媒、水池水塔、材料器材、室內空氣治理、廢棄物清除等7個專業委員會及各專業委員會主任委員人選。同次會議亦決議由○○○理事(即室內空氣治理專業委員會主任委員)負責提供「室內空氣品質治理(甲醛、異味處理)收費標準參考」、○○○理事(即石材專業委員會主任委員)負責提供「地毯清洗-參考價格」、○○○理事負責提供「病媒防治用品-業者參考價格」、○○○理事(即廢棄物清運專業委員會主任委員)負責提供「廢棄物清運-參考價格」，並請其等在107年6月13日常務理、監事會議前提供。至於室內空氣治理專業委員會主任委員○君表示，「室內空氣品質治理(甲醛、異味處理)收費標準參考」並非由其訂定一事，被處分人提出「室內空氣品質管理收費標準-○○○理事」Word檔案作者資訊以佐證該收費標準參考確實係○君依被處分人授權提供。
- (7) 各專業委員會針對其專業，蒐集市場行情、參考過往交易資料及同業報價，同時考量材料成本、人工工時等，彙整後由各專業委員會主委在常務理、監事會議或理、監事聯席會議報告訂定或修訂參考價格表，並經各理監事同意。「廢棄物清運-參考價格」嗣因政府規費調漲由廢棄物清運專業委員會修訂1次，為110年版本，修訂時僅有在110年3月31日第19屆第13次理、監事聯席會議，會務報告已更新該參考價格，未進行討論。廢棄物清除需要執照，統包清潔服務之業者可將廢棄物清除業務轉

包廢棄物清除業者。「室內空氣品質治理(甲醛、異味處理)收費標準參考」、「地毯清洗-參考價格」、「病媒防治用品-業者參考價格」皆僅於107年製作一版，嗣後未曾修訂。至於「病媒防治用品-業者參考價格」其中「業者參考價格」是銷售病媒防治用品廠商銷售商品予病媒防治服務業者（不限於被處分人會員）之價格，非為銷售予消費者之價格。

- 4、依網路公開統計資料，估算人事成本(含雇主必須負擔的勞工保險、全民健康保險及勞工退休金提撥等附加成本)從105到114年的漲幅約15%至25%。若勞健保費率、退休金提撥、企業獎金與加班費比重上升，漲幅可能會更高。然而，被處分人之各類計價參考價格表並未逐項逐年做出相應更動。另被處分人接獲本會113年6月20日調查函後，已於113年7月3日第20屆第10次理、監事聯席會會議決議移除其網站所有參考價格表。
- 5、被處分人會員營業項目差異極大，包含建築物清潔服務業（行業代碼「J101010」）至其他環境衛生及污染防治業（行業代碼「J101990」）等，共計13大類主要業務。前揭參考價格及收費標準表，難以涵蓋所有會員之業務種類。且搜尋相關服務媒合平臺，「找師傅」與「PRO360」網站所提供的價格區間亦相差甚遠，如「石材美容」價格區間分別為每坪1,000元至3,000元及每坪3,000元至7,000元。復檢索北部清潔公司提供前揭清洗水塔等7項服務的價格資訊，半數業者並未標示價格，而以「詳細報價需洽詢」或「依需求評估報價」方式辦理。另依可查得的非被處分人會員清潔業務收費資料，前揭參考價格及收費標準表與市場行情仍有差距，且未涵蓋客戶所有需求，

如無清洗冷氣的參考價格表。

- 6、被處分人認為其所訂定之參考價格及收費標準表過於制式，而會員承攬清潔業務時，須依清潔項目、環境髒污程度、清潔工法、作業空間、客戶預算、採購數量及勞力成本等因素綜合評估報價，且各會員經營成本結構不同，訂價標準亦有差異，致實際報價與被處分人前揭參考價格及收費標準表存在落差，參考價值有限。另會員與客戶簽約後，仍需依契約所載金額履約，收費無法任意調整。又因公部門採購案件多受預算限制，倘會員依據被處分人參考價格及收費標準表報價，可能因公部門預算較低而無法取得標案，故會員大多不會依其參考價格及收費標準表訂價。

(四) 經調查多家被處分人之會員事業，瞭解情形摘要綜整如下：

- 1、被處分人於105年理監事會議決議編製「防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表」，並自105年開始編製石材相關服務項目參考價格表，其資料來源係由理監事或會員同業提供其公司之收費標準，再交由特定會員事業代表人彙整後，提報105年理、監事會議決議通過。其後，107年5月9日第19屆第1次常務理、監事會議決議由石材養護專業委員會主任委員於107年6月13日前提供「地毯清洗-參考價格」。
- 2、被處分人於105年理、監事聯席會會議決議由特定會員事業代表人負責編製「外牆一般清潔計價參考表」。其後，107年常務理、監事會議決議增設外牆等7個專業委員會，並同時決議各專業委員會主任委員人選。其中外牆專業委員會主任委員所編製之107年「外牆一般清潔計價參考表」，係透過諮詢同業收費方式及向需求方瞭解大樓清洗外牆預算，據以編製而成。110年間，因政府調漲基本工資，被處分人遂

修訂該參考表之價格範圍，並於110年3月31日第19屆第13次理、監事聯席會議中報告更新內容，經與會理監事同意後，由被處分人冠以其標誌並刊登在其網站。

- 3、被處分人於107年5月9日第19屆第1次常務理、監事會會議決議，由廢棄物清運專業委員會主任委員於107年6月13日前提提供「廢棄物清運-參考價格」。該參考價格係由該專業委員會主任委員依其公司營運經驗所提出之收費標準，供被處分人編製而成。110年因臺北市焚化爐一般廢棄物及一般事業廢棄物處理規費由每公噸2,082元調漲為2,705元，被處分人遂進行第2次價格修訂。修訂過程中，廢棄物清運專業委員會主任委員依其公司營運經驗評估物價漲幅，建議將「廢棄物清運-參考價格」調漲至每公噸○元，並再次提供其收費方式供被處分人編製。被處分人嗣於110年3月31日第19屆第13次理、監事聯席會議中報告該修訂內容，與會理監事均未提出異議。
- 4、受調查會員事業表示，清潔服務及廢棄物清除服務區域多位於臺北市、新北市、基隆市、桃園市等北部地區。室內外環境之消毒除蟲與防治病媒服務收費係依消毒防治坪數、病媒害蟲種類、施工難易度、客戶期望的除蟲效果與預算，以及交通成本等因素訂價，實際報價仍需依現場害蟲種類及嚴重程度評估。廢棄物清除業務收費標準依廢棄物清除量、廢棄物性質、客戶新舊，以及垃圾桶距離等因素決定。部分清潔服務業者因無廢棄物清除許可證，承攬清潔服務標案後會委託他事業代為清除。石材養護及地毯清潔係依據坪數及清潔難易度決定收費標準。駐點清潔服務則以投標清潔案件為主，客戶會提出需求規格，再依據客戶預算及投標規格決定駐點清潔服務價格。外牆相關業

務，則依據人力、材料、機具、距離、現場環境、施工難易度、客戶對品質的要求等因素決定外牆清洗等業務收費標準。

- 5、有會員事業表示，其自理、監事會議得知被處分人訂有多項清潔服務參考價格或收費標準，原則上會據以作為決定或調整服務價格之參考依據；外牆清洗服務收費標準與被處分人110年「外牆一般清潔計價參考表」差異不大，不同客戶的外牆清洗實際價格略有不同。受調查會員事業均表示，未曾因未依被處分人所訂參考價格或收費標準收費，而遭受被處分人處罰的情形。另有受調查之會員事業表示，其亦自理、監事會議知悉被處分人訂有「防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表」。該參考表未經實地勘查，即逕依場所坪數作為計價基準，未考量不同病媒種類、施工工序及使用藥劑差異，所致之成本不同，爰認為該參考表不具參考價值。
- 6、受調查之會員事業提供實際承攬清潔服務及廢棄物清除業務之合約書、報價單、估價單及施工單影本供參。

理 由

- 一、按公平交易法第15條第1項本文規定：「事業不得為聯合行為。」同法第14條第1項規定：「本法所稱聯合行為，指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。」同條第4項規定：「第2條第2項之同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為本法之聯合行為。」是以，倘同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監

事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，即有違反公平交易法第15條第1項聯合行為禁止規定之虞。同法第40條第1項前段規定：「主管機關對於違反第9條、第15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰」。

二、市場界定：

(一) 產品市場：

1、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。查被處分人訂有清潔維護工作服務人員人事成本及行政費用報價分析、外牆一般清潔計價參考表、石材相關服務項目參考、防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表、廢棄物清運-參考價格、病媒防治用品-業者參考價格、水塔清洗價格、地毯清洗-參考價格、室內空氣品質治理(甲醛、異味處理)收費標準參考等9項參考價格或收費標準，依被處分人提供之會員名冊，113年會員共○家。經查其會員經營的業務項目包括室內外環境清潔、外牆清洗、石材養護、病媒防治、廢棄物清除、清潔材料及器材買賣、清洗水塔、地板地毯清潔、大樓綜合管理服務等9項，其中○家從事室內外環境清潔，○家經營或兼營外牆清洗、病媒防治、廢棄物清除、清潔材料及器材買賣、清洗水塔等業務，其餘○家經營與本案清潔相關服務無涉之業務。整體而言，被處分人會員以提供各類清潔相關服務為主要營業內容。另會員業務重疊情形，會員中有○家(約○%)同時經營室內外環境清潔、外牆清洗、石材養護、病媒防治、廢棄物清除、清潔材料及器材買賣、清洗水塔、地板地毯清潔等多項業務；在

○家經營室內外環境清潔之業者中，有○家（約○%）亦兼營上述其他清潔相關服務1項至7項不等，顯示業者間普遍存在高度業務重疊。此外，會員中僅單一經營特定業務者比例偏低，例如僅經營廢棄物清除、室內外環境清潔、清潔材料及器材買賣者分別占○%、○%、○%，而單獨經營外牆清洗或病媒防治業務者各僅為○%，故多數業者係以多元清潔服務為經營模式，而非單一專業服務。就供給面而言，環境清潔、外牆清洗、石材養護、水塔清洗及地毯清洗等5項業務，通常使用相近之人力及清潔技術，或者透過培訓，學習該等技術，即可將既有人力及清潔設備延伸運用至其他清潔項目，進而提供相關服務。是以，各該服務之間具有供給替代性。另就需求面而言，消費者（如大樓管理委員會、企業）多傾向委由同一業者整合提供多項清潔維護服務，以降低交易成本並提升管理效率，亦顯示各類清潔服務間具有一定程度之需求替代性或關聯性，故不個別細分為單一清潔項目市場。

- 2、病媒防治、廢棄物清除雖為特許行業，惟病媒防治業務性質上仍屬清潔服務之一環，於稅務行業分類亦歸屬為清潔服務業。另被處分人會員中，從事清潔業務者同時經營病媒防治或廢棄物清除業務者分別占○%及○%，且辦公大樓清潔服務一般係由清潔服務業者統包承攬，縱使未具備廢棄物清除執照，亦可將相關業務轉包予領有清除執照業者辦理。再者，被處分人亦有○家會員事業經主管機關許可經營廢棄物清除業務，顯示清潔服務與廢棄物清除業務間具有密切之交易與經營連結。故本案產品市場界定為清潔服務及廢棄物清除服務市場。

(二) 地理市場：地理市場係指事業提供之某特定商品或服

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。按清潔服務須仰賴人員實地到場執行，業者跨區提供服務不僅將增加人員移動時間、交通費用及排班管理等成本，亦可能降低服務效率與價格競爭力。另由需求面觀之，消費者於選擇清潔服務業者時，通常會優先搜尋鄰近區域之服務提供者，以獲得較快速之到場服務及較具成本效益之報價。因此，供需雙方選擇跨區交易之意願及誘因均相對有限。據被處分人所屬會員之事業所在地登記資料，其會員設籍於臺北市及新北市者占○%，顯示會員事業活動主要集中於該二地區，縱有跨區提供服務情形，其於其他地區營業額占比亦相對較低。復據受調查會員事業到會陳述表示，其提供石材養護、地毯清潔、病媒防治及清潔服務的區域為臺北市及新北市合計占○%、桃園市及基隆市合計僅占○%，足見清潔服務之供給及需求仍主要集中於臺北市及新北市。綜合考量被處分人所屬會員之設籍分布、主要實際服務範圍、跨區服務所增加之時間及交通成本，以及交易相對人於臺北市及新北市區域內具有較高之替代選擇性及轉換便利性等因素，爰將本案地理市場界定為臺北市及新北市。

- 三、市場占有率：依財政部營利事業家數及銷售額統計資料，112年至114年臺北市及新北市清潔服務業總營業額分別為333.61億元、353.48億元、386.54億元，廢棄物清除總營業額分別為206.57億元、230.50億元、243.72億元，合計分別為540.18億元、583.98億元、630.26億元。被處分人會員於清潔服務業營業額分別為○○元、○○元、○○元，廢棄物清除總營業額分別為○○元、○○元、○○元，合計分別為○○元、○○元、○○元，據以估算被處分人市場占有率分別約○%、○%、○%。另據被處分人到會陳述表示，其會員雖可於全國範圍提供服務，

但考量跨區經營所涉及之人事及管理成本等，實際服務範圍仍以臺北市、新北市、基隆市及桃園市為主要區域，惟未提供於該4市服務區域各自的占比，倘將該4市劃入本案地理市場，112年至114年臺北市、新北市、桃園市及基隆市清潔服務業總營業額分別為420.6億元、446.96億元、490.51億元，廢棄物清除總營業額分別為353.66億元、383.91億元、422.83億元，合計分別為774.25億元、830.88億元、913.35億元。被處分人會員於清潔服務業營業額分別為○○元、○○元、○○元，廢棄物清除總營業額分別為○○元、○○元、○○元，合計分別為○○元、○○元、○○元，據以估算被處分人市場占有率分別約○%、○%、○%。

四、聯合行為方式及內容：

- (一) 據被處分人表示，為避免清潔服務報價資訊不對稱衍生爭議，並提供業主及會員編列預算與報價參考，另因會員反映低價搶標恐不符成本，希望被處分人能提供參考依據，爰參考業者實際報價，彙整編製各項清潔服務參考價格。查被處分人於105年5月至8月間，分別在第18屆第21次至第24次常務理、監事會議決議編製清洗水塔參考價目表、清潔維護工作服務人員人事成本及行政費用報價分析、外牆一般清潔計價參考表，同年度之常務理、監事會議亦另行決議編製防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表、石材相關服務項目參考。其後，於107年5月9日第19屆第1次常務理、監事會議再決議編製廢棄物清運-參考價格、地毯清洗-參考價格、病媒防治用品-業者參考價格、室內空氣品質治理(甲醛、異味處理)收費標準參考。該等參考價格或收費標準中，僅外牆一般清潔計價參考表曾於107年及110年進行修訂、廢棄物清運-參考價格於110年修訂、清潔維護工作服務人員人事成本及行政費用報價分析於110年針對

111年參考價格進行更新，各次修訂均係於常務理、監事會議會或理、監事聯席會議報告周知。故前揭參考價格或收費標準之制定與修訂均係透過理、監事會議之決議程序完成，可認係被處分人藉由理監事會議決議所為，已合致公平交易法第14條第4項所稱同業公會藉理監事會議決議所為約束事業活動之行為。

(二) 另水塔清洗價格形式上雖署名「台北市水池水塔清洗廠商協會」，惟查係經被處分人105年5月25日第18屆第21次常務理、監事會議決議訂定，並由被處分人常務理事提供，作為其會員從事水塔清洗業務之基本價格參考，被處分人既同意予以採認，並刊登在其網站，尚無礙認定被處分人欲透過水塔清洗價格引導與約束會員從事水塔清洗之報價，仍屬藉理監事會議之決議約束會員事業活動之行為。

(三) 查被處分人自105年陸續編製前揭參考價格表，並刊登在其網站，直到113年7月3日第20屆第10次理、監事聯席會議始提案決議移除該等參考價格表，因行為持續至113年7月3日才終了，是以，本案尚未逾公平交易法第41條規定之裁處權期限。

五、本案聯合行為足以影響市場供需功能：

(一) 按聯合行為之禁止，旨在對於具競爭關係之同一產銷階段事業，藉由合意相互約束事業活動，足以影響市場供需功能運作之行為而為規範，所謂足以影響市場供需功能，則不以市場功能實際受影響為必要，僅須事業合意所為之限制競爭行為，達到有影響市場供需功能之危險性即已該當，且與合意內容有無法律上拘束力，合意後有無實際執行或事業是否因聯合行為獲得實際利益無涉。

(二) 次按個人或事業在決策過程中，判斷往往極易受到初始資訊的影響，其中尤以價格資訊最為顯著。市場參與者

常會以第一時間所獲知價格資訊為基準，在往後之交易過程，再逐步進行修正，最終形成交易決定，此稱為「定錨效應」。同業公會或其他依法設立之事業組織，如編製並對外發布建議價格表，實質上即可能形塑市場中的「價格基準點」。因市場供給者可能預期其他競爭對手亦將參考此「價格基準點」作為訂價依據，進而降低彼此之價格競爭誘因。另各業者亦可能直接或間接以該「價格基準點」，作為自身調整價格之標準，使價格決策趨於一致化；而需求者在此情形下，可接觸之價格範圍將被壓縮，低於該基準點之競爭性價格不易出現，或即使存在亦較難被市場廣泛認知與採納，需求者將被剝奪在不同供給者中，選擇更優惠價格之機會及可能性。

- (三) 被處分人雖主張訂定案關參考價格，並刊登在其網站，係為提升清潔服務收費資訊透明度，並提供會員及消費大眾作為參考，且未強制會員遵循該等參考價格。惟如前述，被處分人訂定案關參考價格之目的，除資訊揭露外，尚包含因應會員間低價搶標情形，此一目的本質上即涉及對市場價格行為之引導，顯非單純之資訊提供，且將案關參考價格公開於其網站，使市場參與者得以輕易取得並作為決策依據。另據被處分人之會員事業提供的收費明細相關單據，受調查會員事業之收費標準不乏有與被處分人所訂參考價格相當或相同的情形；另有受調查會員事業表示，會參考被處分人訂定的多項清潔服務參考價格或收費標準，決定或調整服務價格，顯示被處分人訂定之價格於市場上已成為業者訂價參考之基準點，使市場價格合於或向該參考價格趨近，縱被處分人稱未強制會員依該等參考價格收費，惟該等價格於市場上已具定錨效應，影響相關業者訂價決策，有悖市場競爭機制。而當市場價格差異因而縮小，倘消費者欲比

價，可能因價差有限而削弱其享有業者競爭價格爭取交易機會之利益。

(四) 至於有受調查會員事業表示，被處分人防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表未依病媒害蟲種類及案件場域情況訂定收費標準，難以實際運用一節，查環境用藥管理法第5條第1項第7款規定，病媒防治業務包含鼠等害蟲防治及環境殺菌消毒。又依環境部環境消毒作業要領，環境消毒係以噴灑藥劑方式進行；市場實務上，消毒除蟲服務亦多以施作坪數作為計價基準，而鼠類等害蟲防治則因施作方法、藥劑及現場條件不同，價格差異較大。查該受調查會員事業估價單亦將鼠等害蟲防治與殺菌消毒分列項目，可見二者計價基礎有別。被處分人防治病媒、消毒除蟲類服務項目參考表係針對環境殺菌消毒服務，訂定「基本服務價○元/次」，並按坪數區分收費級距，與業界以坪數計價之方式一致。且該受調查會員事業到會陳述時亦表示，消毒面積仍為收費考量因素之一。雖消毒案件之現場情況可能影響實際報價，仍應由各會員依自身成本、施作方式及市場競爭情形獨立決定價格；然被處分人逕以坪數建立統一報價基準，已足使會員價格決策趨於一致，對市場價格形成指標及拘束效果，進而削弱會員間之價格競爭，對市場價格決定仍具有影響。

(五) 聯合行為內容涉及約定價格、區分市場、減少產能、限制交易對象或聯合漲價等「核心卡特爾」(hard-core cartel)，因該等行為本質上對市場競爭具高度危害性，則不論市場占有率如何，即可視為足以影響市場功能(最高行政法院108年度判字第598號參照)。被處分人於臺北市及新北市之市場占有率約○%，縱將地理市場擴大至桃園市及基隆市，其於該4市之市場占有率亦有○%，被處分人訂定參考價格表並刊登於其網站提供予

會員之行為因屬價格聯合行為，仍影響相關業者對清潔服務及廢棄物清除價格之決策，當足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能。

六、綜上論結，被處分人藉由理監事會議決議訂定水塔清洗、清潔維護工作服務人員人事成本及行政費用報價分析、病媒消毒、外牆清潔、石材養護、廢棄物清除、地毯清洗相關服務之收費標準，核屬公平交易法第14條第4項同業公會藉理監事會議決議所為約束事業活動之行為，且足以影響相關市場之供需功能，違反公平交易法第15條第1項本文聯合行為禁止規定。依公平交易法施行細則第36條規定，經審酌被處分人違法行為之動機、目的及預期之不當利益；其從事之違法行為屬於價格聯合，對交易秩序之危害程度高；違法行為期間自105年5月起至113年7月；初次違法；違法後配合調查態度等因素，爰依公平交易法第40條第1項前段規定處分如主文。

中 華 民 國 115 年 6 月 10 日

被處分人如不服本處分，得於本處分書送達之次日起2個月內，
向臺北高等行政法院地方行政訴訟庭提起行政訴訟。