

# 行政院公平交易委員會處分書

公處字第 100204 號

被處分人：味全食品工業股份有限公司  
統一編號：11347802  
址 設：臺北市中山區松江路 125 號  
代 表 人：○○○ 君  
地 址：同上

被處分人：統一企業股份有限公司  
統一編號：73251209  
址 設：臺南市永康區鹽行里中正路 301 號  
代 表 人：○○○ 君  
地 址：同上

被處分人：光泉牧場股份有限公司  
統一編號：04313172  
址 設：臺北市內湖區瑞光路 502 號 4 樓  
代 表 人：○○○ 君  
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、被處分人等於 100 年 10 月聯合調漲鮮乳價格，足以影響國內乳品供需之市場功能，違反公平交易法第 14 條第 1 項本文聯合行為之禁制規定。
- 二、被處分人等自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。

- 三、處味全食品工業股份有限公司新臺幣 1,200 萬元罰鍰。
- 處統一企業股份有限公司新臺幣 1,000 萬元罰鍰。
- 處光泉牧場股份有限公司新臺幣 800 萬元罰鍰。

### 事 實

- 一、案緣 100 年 8 月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，因生乳收購價格與鮮乳產品之銷售價格有密切相關，本會為監控及預防上游乳品業者藉機聯合調整鮮乳價格，爰依公平交易法第 26 條規定依職權主動立案進行調查。
- 二、查財團法人中央畜產會於 9 月 5 日正式發布調漲生乳收購價格，自 10 月 1 日起每公斤調漲 1.9 元，調漲後之生乳收購價格為冬期（12 月至 3 月）每公斤 21.79 元、暖期（4、5 月及 10、11 月）27.28 元、夏期（6 月至 9 月）29.28 元。嗣後國內部分乳品業者聲稱為反映成本，即行對於不同通路調整具有乳品成分之產品建議售價表，並於 10 月份配合通路檔期進行調整。
- 三、案經函請被處分人等答辯說明及補附資料，彙整如次：
  - （一）被處分人味全食品工業股份有限公司（下稱味全公司）：
    - 1. 本次鮮乳調價之成本因素計有：生乳收購價格、生產原料、包材、工資等成本，味全公司只有單純化零售價，基本上一公升鮮奶調價係以 6 元為計算訂定參考建議售價，依公升數不同加計。有關味全公司鮮乳調整之時間、幅度、品項係按公司之決策進行，於 9 月 5 日簽陳總經理，並於該月 6 日召開會議，決定於 10 月 1 日調漲。
    - 2. 味全公司調價訊息於 100 年 9 月 7 日起陸續通知各通路業者。嗣後並提供建議售價表，供通路業者參考，及展開議價作業。

3. 味全公司要求通路業者保密，其他同業不可能拿到味全公司之建議售價表而跟隨。各項調幅均由味全公司自行決定，未參考市場競爭情形，亦未聽聞同業調價之況。

(二) 被處分人統一企業股份有限公司（下稱統一公司）：

1. 統一公司生乳收購成本與末端鮮乳售價比例向以 1：3 作為訂價方式，即此次調漲生乳每公斤 2 元，則每公升調價依前揭原則須調漲 6 元，方能衡平統一公司各單位所負擔之毛利率。其次，消費者可接受度是統一公司所關切，而非同業調價狀況。本次生乳收購價格漲幅約在 8% ，而統一公司之末端鮮乳調漲約在 5% 至 7% 。
2. 統一公司乳品部門下有 KA（key account）部門，在接獲乳品部門調價通知後，由 KA 部門聯繫各通路業者，於 8 月底至 9 月第一週通知下游業者決定，調價通知僅說明 10 月調價，各通路正式調漲時點不同。
3. 建議售價屬參考性質，而促銷價及進價則是以建議售價作為參考及毛利試算，各通路促銷檔期商議後排定。本次調價後至 10 月 14 日止，並無發現銷售量有下降之情形，目前仍有缺乳情形。

(三) 被處分人光泉牧場股份有限公司（下稱光泉公司）：

1. 價格調整之原因除有生乳收購價格調漲 2 元外，尚有下游通路之毛利率、年度與條件獎勵金、廣告行銷等因素，由會計部門決定各品項之調整，跟業務部門討論，討論後交由業務人員去作決策，未有仔細之會議紀錄，亦未有細部精算之資料。本次光泉品牌原價之母數較低，調整後幅度自然會較高。
2. 光泉公司之內部決策調價時間係 10 月 5 日，惟配合各通路之檔期有所不同。各家業者之生乳成本大致相當，且光泉公司之鮮乳屬三大乳品中價格較低之品牌。

3. 此次為反應成本，齊頭式之調整(如 0 或 5 元)或調整成整數可能幅度太高導致消費者反應過於激烈。至於尾數是畸零價，非定是計算所得，有時是考慮成本比較、毛利與消費者感受。

#### 四、其他事證：

##### (一) 函請通路業者至本會說明略以：

1. 100 年 9 月初至 9 月中旬即陸續接獲上游乳品業者以電話或電子郵件方式通知即將調漲鮮乳價格。因鮮乳整體市場供給量有限，通路業者通常談判上僅能接受上游所開出之進價及建議銷售價格，維持住毛利後，再多爭取促銷檔期。
2. 此次鮮乳調漲後，雖部分消費者有改變消費習慣，主力消費者對於鮮乳調價後仍會持續購買，移轉購買優酪乳或其他飲品可能性不高。

##### (二) 主計處 100 年 9 月份「CPI 變動對支出之影響－釋例說明」中，以平均每月消費支出約 6 萬元規模之家庭為例，經推算 100 年 9 月平均每戶每月鮮乳支出金額為 324 元，鮮乳產品對於家用支出非屬些微，故鮮乳對於民生消費仍相當之重要性。

##### (三) 蒐集近期媒體報導之相關資訊，對於乳品業者調漲價格前之市場資訊過濾。其中部分報導於 9 月底即引述「鮮乳下月起每公升漲價超過 6 元」甚與本次調價結果相合致。

#### 理 由

- 一、按公平交易法第 14 條第 1 項本文規定：「事業不得為聯合行為」。復按公平交易法第 7 條第 1 項至第 3 項規定：「本法所稱聯合行為，謂事業以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約

束事業活動之行為而言。」「前項所稱聯合行為，以事業在同一產銷階段之水平聯合，足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者為限。」「第一項所稱其他方式合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。」故就有競爭關係之各事業，倘有合意共同決定商品或服務價格、或限制數量、交易對象、交易地區等相互約束事業活動之行為，並足以影響市場供需功能者，即屬違反公平交易法聯合行為之禁制規定。易言之，公平交易法對於聯合行為之規範，除以契約及協議達成合意者外，尚包括因意思聯絡而事實上可導致一致性行為之「其他方式之合意」。參酌各國競爭法主管機關就「一致性行為」(concerted action)之執法經驗，考量相關「附加因素」(plus factors)而排除調價係屬業者出於經濟理性之獨立行動，亦即除非業者有採取聯合行為，否則無法合理解釋一致性之市場現象，則可論證屬聯合行為態樣之一。故有關一致性行為之違法證明，倘未具被處分人間意思聯絡之積極事實，而據間接證據可解釋被處分人間若無事前之意思聯絡，即無法合理解釋其市場行為，則可推論其間存有意思聯絡。

二、衡諸公平交易法對於聯合行為的認定，並非以業者間契約、協議等直接證據為唯一準據，倘採證間接證據，其所成立之證據，在直接關係上，雖僅足以證明他項事實（即間接事實），然此他項事實本於推理作用，為合乎經驗法則及論理法則之推論判斷，以之作為認定違法事實之基礎，非法所不許。按最高行政法院 92 年判字第 1798 號、98 年判字第 91 號、第 92 號判決理由明載：「執法機關對於聯合行為取得合意之直接證據(例如書面會議紀錄)有困難時，應採『合理推定』之方式…要推翻此項『推定』，需行為人『合理說明』或證明，其價格之調整乃市場上客觀之供

需變化因素所致」，是以本案倘經由相關事證可資合理懷疑被處分人等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，則被處分人等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。又一致性行為非以同時日調整、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。

三、查經濟部工業產品分類編碼 SIC0850010 計算鮮乳市場之統計資料、暨鮮乳產製流程，鮮乳顯有別於其他乳製加工品。其次，就國內乳品產製業者、通路業者、以及消費者之認知及消費行為均認鮮乳有別於其他調味乳產品。尤其鮮乳替代彈性甚低，縱鮮乳調價亦不足以影響銷量，替代性相當有限，爰本案之特定市場界定為「國內鮮乳市場」。被處分人味全公司、統一公司與光泉公司之市場占有率依據約為 37%、30%、18% 上下，誠屬寡占市場結構。被處分人等對於通路占其營業比例各有不同：總括業者之通路主要有企業用戶（B2B）與消費者用戶（B2C）2 大類。另國內冷熱飲連鎖店、咖啡連鎖店、早餐店快速成長，含乳現調產品有漸增趨勢，致使上游產製業者通路行銷多元，在供給量相對穩定無法擴展之情況下，已不受限於超市、量販店及超商通路，缺奶狀況可長達數月，且國內整體需求並未有明顯降低之勢。

四、復查諸調價過程，乳品上游業者為與下游業者重新議價，通常先發出調價通知，後續提出「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。進一步言之，被處分人等若開出一致性高點之建議零售價，將直接帶動下游進價之提高而使自身銷貨收益提高，亦即被處分人間若能「穩定」而「趨高」調整

參考建議售價，形成彼此之間無競價關係，一則可限縮下游通路搜尋游離之可能性，二則確保自身收益之提高，及利潤極大化。被處分人等調整建議售價之競爭意涵計有：

- (一) 參考建議售價是估算下游通路進價之計算指標，亦為非促銷檔期之市場價格。
- (二) 維持參考建議售價，即被處分人等若開出相同或極近似之建議售價，則下游搜尋各家競爭性價格作為議價空間及能力減少，且可趨向收益極大。
- (三) 破壞參考建議售價之均衡將不利與下游談判及可能帶動下游進價減少而致預期總收益降低。
- (四) 通路商之進價遭鎖住後，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。
- (五) 承上，參考建議售價開出之效果，即為消費者於非促銷期之消費價格，雖被處分人等可推出促銷期，惟各類促銷價格均為短期，價格之長期效果即為上揚及穩住價格區間。

五、被處分人等調整參考建議售價之行為具有一致性之外觀：

- (一) 一致性超額調整參考建議售價：生乳為鮮乳之主要原料，產製比例約為 1：1，此次中央畜產會自 10 月 1 日起調高生乳收購價格每公斤 1.9 元，夏季調幅為 9.55%、暖季調幅為 7.49%，冬季調幅為 6.94%，平均調幅為 7.99%。初估被處分人各項產品前後參考建議售價之調幅，多達平均幅度以上，且主力商品（1 公升及 2 公升裝鮮乳）之調漲價格具有高度之一致性。以 1 公升裝鮮乳為例，味全公司林鳳營(936ml)由 77 元調整至 83 元、統一公司瑞穗(930ml)由 76 元調整至 82 元、光泉公司乳香世家(936ml)由 76 元調整至 82 元，完全一致為 6 元。另外，就 2 公升(1857ml)裝鮮乳而言，味全公司漲達 12 元、光泉公司

與統一公司達 11 元，亦甚為一致。足見不僅被處分人等所開出主力商品之參考建議售價價格相當一致，且調漲額度遠超出生乳收購價增加之成本。

- (二) 品牌競爭性產品維持一致性價格區間：本次被處分人等調整各鮮乳品項之建議零售價格，仍彼此間維持住過往之價格階梯，1 公升裝由 77 元上至 83 元區間、2 公升裝由 149 元上至 160 元區間、3 公升裝 210 元上至 230 至 240 元上下，尤其市場上原屬較平價之光泉品牌，亦有往此價格趨近之勢。觀諸前揭上下游之議價模式，建議售價開出後即穩住上揚之區間，且其吻合程度極高，誠無偏離價格或出現競爭性價格，亦未有任一被處分人逸脫價格設定區間作出競價。
- (三) 一致性超幅調漲設定率：經依被處分人等主力品牌各產品之原參考建議售價，以 6%-12% 調漲設定率計算所有價格後，再反推對照其調漲後之參考建議售價，可證味全公司林鳳營品牌決策落點 8%，統一公司瑞穗品牌決策落點 8%，光泉公司乳香世家品牌落點 9-10%、光泉品牌落點 10-11%，顯見被處分人等調整參考建議售價未訂定有競爭性之價格，且決策調漲設定率具相當之一致性。
- (四) 議價及調漲時點之一致性：按 9 月中旬前被處分人等陸續通知各通路並交付調整前後之參考建議售價表，爰客觀上具有相當時間進行調價作業之「市場偵測」。雖味全公司於 9 月 5 日、統一公司於 9 月 5 日及 21 日、光泉公司於 9 月 16 日發出調價通知時點畧有不同，然下游業者提證接獲確認被處分人等調價時點之電郵分別為味全公司 9 月 27 日、統一公司 9 月 27 日、光泉公司 9 月 26 日，確認調價時點甚為一致。綜合研判可證 10 月調價屬有共識，實際調價日僅數日之遞延或因配合促銷檔期要非所

問。

六、被處分人等一致性調漲鮮乳參考建議售價之行為，應可合理懷疑存有聯合行為之意思聯絡，且被處分人無法舉證說明，其價格調整係出於市場客觀合理之因素，若無進行調價意思聯絡之事實，誠無法合理解釋前揭一致性之調價行為：

(一) 系爭市場結構有利於聯合勾結之誘因：國內鮮乳市場為寡占市場為被處分人所不爭，寡占市場中涉及聯合行為穩定性的二大關鍵因素在於發現悖離及可信的制裁。按被處分人等調價之決定均面對不確定之因素及猜測競爭對手之反應，爰調價本質上即有流失市場、競爭對手不跟價及競價風險。惟寡占市場廠商家數少，提高容易偵測悖離及制裁之程度，從而穩定卡特爾的運作，故寡占市場事業間限制競爭之默契多無需利用設計懲罰之機制或書面協議即可達成。又鮮乳市場所涉印證其一致性行為係出於行為人合意之「附加因素」諸如：產業結構（如寡占市場結構、同質性產品）、具有從事聯合行為的理性動機（如產品需求彈性小、市場參進不易）、若單獨為系爭行為，將有悖其經濟理性，若聯合為之，即符合經濟理性（如無市場供需變化卻調漲其價格）、系爭市場行為，若非基於合意，則殊難達成（如不基於自身之成本優勢訂定價格）等佐證，則符聯合行為之論證。

(二) 被處分人等考量調價之因素互異，及未提出一致性調漲行為之合理說明及佐證：調查過程中曾請被處分人提出試算、或說明「個別」調幅計算之準據、或調價作業之損益評估，被處分人均無法提出決策會議參考資料或調價分析之有利佐證，俾能證明其調價設定，進而陳稱調漲之理由各有不同，如味全公司敘明有生產原料、包材、工資與動

力等成本，光泉公司則稱運銷費用、紙漿、塑膠原料等，統一公司則稱以公式 1：3 進行試算（生乳調 2 元鮮乳則須調漲 6 元，實為穩住內部各單位之毛利率）、尚不包括其他塑化、管銷等成本云云，載明於被處分人等筆錄可稽。既以被處分人營運成本殊異，考量調價之因素各有不同、加諸被處分人經營通路比重不同，對於渠等相關營業成本等之攤銷理應呈現不同之影響，進而因應生乳成本所致之價格調漲緩衝能力及競爭誘因應屬不同，然則竟呈現前揭一致性調價行為，以 1 公升裝（936ml）為例，被處分人等均一致調漲為 6 元，僅有 2 元具合理之解釋，4 元之部分（6 元扣除 2 元）各被處分人所陳述之調漲理由既不同，不可能在各自計算不同調整因素後，漲幅全然相同。又被處分人俱稱全係依各自成本考量而決定，對於同業之調價全無所悉等云云，是無法提出合理說明一致性調價之證明，爰此一致性調價難以排除非出於被處分人等意思聯絡之事實。

- (三) 建議售價表之價格吻合度極高，若非合意無以致之：被處分人等之建議售價表均於 10 月份調價前，於 9 月時即交付通路業者，不僅被處分人等競爭性品牌之價格調整具一致性，嗣後亦未有任何更動，被處分人等經由自身之計算卻得出相同之結果，顯有疑義，而各該價格多有畸零尾數，精算至此毫無所差，調價前後之產品價差相似，若非合意，殊難達成。以調漲額度而言，亦有多樣競爭性之選擇，惟未見有任一被處分人等競價而爭取市場，尤其時序進入冬季，可預期之市場需求漸次降低，被處分人等卻無一業者願「微調」或僅「反映」收購價格而搶奪市場，實違商業競爭之常理。蓋以成本互異而提出吻合度高之參考建議售價，銷售上亦未出現偏離價格，被處分人等無法合

理舉證，窮究其因非有合意則不足以致之。

(四) 超額之調漲決策印證具有聯合合意：查諸 96 年生乳收購價格由 21.5 元調漲至 25 元達 4.5 元之況，調幅達 16.28%，當次被處分人等調幅均維持在幅度以內。每公升鮮乳絕對價格調整 7 至 8 元上下(為生乳之 1.7 倍左右)，惟本次生乳收購價格僅約達 2 元，則全數調整每公升達 6 元以上，達 3 倍之鉅。市場競爭原存有敵對及秘密性，業者對於任何調漲均謹慎而為，被處分人等此次對應收購成本呈 3 倍之漲勢，對照過去調價經驗，倘非合意而為之單獨行為，實悖於經濟理性，爰見被處分人等已有聯合超額調漲而避免競價之聯合行為。

(五) 鮮乳產品之相關公開資訊對聯合行為之穩固作用：復查被處分人等極力辯稱當時內部會議即已決定調價時間，從未考量同業是否調價、也從未得知同業若干調價時點幅度等訊息等語，有悖於任何事業於市場上從事競爭該具有之敏感性。查諸各媒體報導自 8 月 15 日至 10 月 9 日所披露之資訊，姑不論該等市場訊息由業者所釋出、抑或是媒體主動報導，該等訊息對於被處分人等之調價難謂全無穩定聯合之作用，其中 9 月 6 日先行披露「鮮奶將於下月漲價」、續而 9 月 23 日「鮮乳漲 12%」、甚而 9 月 26 日「鮮乳下月起每公升漲價超過 6 元」對照其後調價結果足資對應，尤其被處分人等無法自證其價格調漲之準據。此等訊息對於競爭對手調價市場偵測及不跟價之風險亦隨之降低，有助於聯合行為之穩固。

七、被處分人等於鮮乳市場有高達八成之市場占有率，此次共同調高售價，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。

八、綜上論結，本案被處分人味全公司、光泉公司及統一公司

等3家乳品產製業者，於10月1日起調漲生乳收購價格，縱有成本推升而有漲價之因素，惟其藉機聯合調漲價格，足以影響國內鮮乳市場供需之市場功能，核屬違反公平交易法第14條第1項聯合行為之禁制規定。復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 100 年 10 月 25 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。