

## 二、特定領域專題報告

公平交易法第 19 條限制轉售價格規範評析  
—以「臺北高等行政法院 105 年訴字第  
1833 號判決」(濟生胡椒案)為例

報告人:卓宛嫻

指導教授:楊宏暉 教授

## 目錄

壹、 緒論.....	8
一、 研究動機.....	8
二、 研究目的.....	8
三、 研究範圍.....	8
貳、 研究方法與過程.....	9
一、 限制轉售價格定義.....	9
二、 限制轉售價格類型.....	9
三、 限制轉售價格的促進競爭效果.....	10
(一)解決水平的(經銷商間)外部性問題.....	10
1.  避免產生搭便車現象.....	10
2.  品質驗證理論.....	10
(二)解決垂直的(製造商及經銷商間)外部性問題.....	10
1.  維持品牌形象.....	10
2.  確保經銷商提供一定服務.....	11
四、 限制轉售價格的限制競爭效果.....	11
(一)上游製造商間透過限制轉售價格推動水平聯合行為.....	11
(二)製造商透過限制轉售價格維持其市場力.....	12
(三)下游經銷商間透過限制轉售價格推動水平聯合行為.....	12
(四)經銷商透過限制轉售價格維持其市場力.....	12
五、 限制轉售價格的法律規範.....	12
(一)  比較法.....	12
1.  美國.....	13
2.  歐盟.....	13
(二)  我國法.....	13
1.  立法沿革與現行條文.....	13
2.  2015 年修法理由及現行法律效果.....	14
3.  第 19 條 1 項舉證責任分配.....	14

(1) 應由事業舉證.....	14
(2) 應由公平交易委員會就限制競爭效果舉證.....	15
參、 研究結果與問題討論.....	15
一、 本文見解.....	15
(一) 19 條 1 項應以合理原則做為解釋論.....	15
(二) 應由公平交易委員會負系爭行為限制競爭之舉證責任.....	16
二、 問題討論—以「臺北高等行政法院 105 年訴字第 1833 號判決」(濟生胡椒)為例 .....	16
(一) 案例事實.....	16
(二) 原告主張.....	17
(三) 被告主張.....	17
(四) 法院見解.....	18
(五) 判決評析.....	20
1. 法院及公平會均未體察限制轉售價格之促進競爭效果.....	20
2. 法院及公平會仍將正當理由之舉證責任加諸於原告.....	20
三、 結論.....	22
肆、 參考資料.....	22

## 壹、緒論

### 一、研究動機

所謂限制轉售價格乃上游廠商(如:製造商)對下游之交易相對人(如:經銷商),就所供給之商品限制轉售價格之垂直限制競爭行為。惟多數限制競爭行為多伴隨限制競爭及促進競爭效果,而公平交易法(下稱公平法)所欲規範者乃涉及限制競爭部分。細究限制最低轉售價格行為,對於上游製造商來說,下游經銷商中競爭越激烈,銷售數量越多,上游製造商的獲利越多,而按一般經濟基本法則,若經銷商所設價格越低,銷售數量便會越多,為何競爭市場上卻又出現限制最低轉售價格的行為?

蓋因限制轉售價格除有限制競爭效果外,亦有促進競爭的效果。同時兼具促進競爭與限制競爭效果的限制轉售價格行為,主管機關應為如何之規範不無疑義。又我國限制轉售價格原規定在公平法第 18 條,於 2015 年修法後訂於同法第 19 條,有學者認為係為配合國際潮流之轉變,從限制轉售價格之「當然違法」,變成以「合理原則」來界定此行為的法律效果,應綜合考量限制轉售價格行為的促進競爭與限制競爭效果來定其違法性。然而,從 2015 年修法至今已逾 7 年,實務上公平交易委員會(下稱公平會)及行政法院仍用「當然違法原則」的思維來決定限制轉售價格的案件,忽視限制轉售價格的促進競爭效果,並且將該條但書「正當理由」的舉證責任轉嫁於實施限制轉售價格的事業,而該事業通常不具備競爭法專業知識而無法舉證「正當理由」,而被裁罰,實務運作對該事業是否過於嚴格?

### 二、研究目的

究我國限制轉售價格於法律上應如何界定及解釋,或又如何解決目前實務食古不化,漠視 2015 年修法之行為,本文擬介紹限制轉售價格之沿革,並探究實務對於此類案件之處理,並予學說見解嘗試提出本文看法,探究除了修法之外,是否得透過法律解釋緩和舉證責任分配的問題。

### 三、研究範圍

本文第一部份說明本篇問題意識;第二部分從限制轉售價格概述開始,說明限制轉售價格在競爭法上定位,並參照比較法及我國公平法規定;第三部分試提出本文見解處理舉證責任分配的問題,分析臺北高等行政法院 105 年訴字第 1833 號判決(濟生胡椒案)並提出本文結論。



## 貳、研究方法與過程

此部分以文獻分析及探討為基礎，概述限制轉售價格定義、類型、問題，並結合我國 2015 年公平交易法修法前後關於限制轉售價格相關之實務與學理見解，參酌部分比較法，如美國及歐盟相關規範，說明目前在國際法上已逐漸放寬管制，而我國卻仍採取相對嚴格的規範。

### 一、限制轉售價格定義

如前述，限制轉售價格乃上游廠商(如:製造商)對下游之交易相對人(如:經銷商)，就所供給之商品限制轉售價格之垂直限制競爭行為，屬垂直交易限制 (Vertical Restraints of Trade) 的類型之一。

學說上認為在產業實務上，單純用於垂直交易限制的限制轉售價格須滿足(1)製造商之產品乃異質品(同一類產品中質量價格差異很大)，以廣告及消費服務於品牌競爭中生存。(2)製造商因交易成本或規模不經濟而無法成立直營店等經銷體系，必須透過經銷商以限制轉售價格方式控制零售價格。(3)製造商於寡佔市場有相當程度市場力量，下游經銷商亦須具有相當程度控制價格之市場力，製造商始須對經銷商加以限制<sup>1</sup>。

### 二、限制轉售價格類型

限制轉售價格有「限制最高轉售價格」及「限制最低轉售價格」兩者，前者即製造商要求下游經銷商不得訂定過高零售價格，影響產品在市場上的競爭力。而限制最低轉售價格乃製造商要求經銷商以一定價格出售產品，以免產生搭便車行為，影響產品的非價格競爭力<sup>2</sup>。

雖有學者主張，若有違反公平交易法 19 條保護交易相對人價格形成自由的行為，如，禁止相對人折扣促銷以限制轉售價格，均應受規範<sup>3</sup>。惟由於「限制最高轉售價格」有助於壓低產品價格並增加產出及市場競爭，目前各國競爭法對於其違法性之認定，多採取比「限制最低轉售價格」更寬鬆的態度，如美國於 1997 年 State Oil Co. v. Khan 案中，以「合理原則」取代「當然違法原則」處理此類案件；歐盟的 2010 年垂直協議集體除外原則更將限制最高轉售價格排除

<sup>1</sup> 馬泰成，限制轉售價格與合理原則，公平交易季刊，第 25 卷第 4 期，頁 33-34，2017 年 10 月。

<sup>2</sup> 除上述兩種類型之外，限制型態亦有「限制固定轉售價格」、「限制區間轉售價格」、「限制承認的轉售價格」、「限制默示的轉售價格」等，因與本文較無關係，故不詳細介紹。參閱 顏廷棟，我國公平交易法垂直限制行為執法實務之檢討—兼論歐盟、德、法、美、日垂直限制規範，公平交易季刊，第 8 卷第 2 期，頁 39，2000 年 4 月。

<sup>3</sup> 廖義男，《行政法院裁判之評析——公平交易法實務與行政法院裁判之評析》，國科會專題研究計畫，頁 46，1997 年。

在核心限制之外，我國公平法於 2015 年修法更因此修正第 19 條規定，故學說對於限制轉售價格之討論多聚焦於限制最低轉售價格<sup>4</sup>，本文亦從之。

### 三、限制轉售價格的促進競爭效果

上游製造商之所以要限制最低轉售價格，係因該行為雖限制下游經銷商之價格形成自由，卻有其促進競爭之目的。一般認為，限制最低轉售價格可以解決非價格的外部性問題，以下區分成水平(下游經銷商間)外部性問題，及垂直(上游製造商及下游經銷商間)外部性問題<sup>5</sup>，分別說明限制轉售價格如何解決這些外部性問題：

#### (一)解決水平的(經銷商間)外部性問題

##### 1. 防免產生搭便車現象

製造商與經銷商間的垂直協議具有防免搭便車的效果，即透過限制轉售價格，促使經銷商提供售前服務，讓其他下游經銷商無法不提供服務，卻以削價競爭的方式，讓消費者在享受他經銷商提供的售前服務後，到不提供服務而價格較低的經銷商處購買商品，造成市場失靈的搭便車現象。而搭便車行為可能造成所有經銷商也都不提供服務，寧願降低商品價格以薄利多銷，影響消費者對該品牌的商品體驗，進而衝擊製造商對於該商品的銷售量及獲利。

##### 2. 品質驗證理論

搭便車的情況有另一種延伸，在競爭激烈的商品銷售中，消費者有更多選擇而無法一一比較商品品質，若有經銷商願意為消費者把關，挑選商品、認證品質，並提供商品庫存及展示品質優良的商品以塑造流行趨勢。不提供上述服務的經銷商就有可能藉此搭便車，以更低價格販賣其他經銷商驗證過品質的商品，同樣產生市場失靈的現象。

#### (二)解決垂直的(製造商及經銷商間)外部性問題

##### 1. 維持品牌形象

如在精品市場中，有些品牌需透過高價來維繫消費者對該品牌的忠誠度，如范伯倫效應，即相較於一般商品因價格上升而銷售量下降，范伯倫商品卻反

<sup>4</sup> 同註 2，頁 34-35。

<sup>5</sup> 此種分類方式參閱 楊智傑，歐盟競爭法轉售價格維持與電子商務發展下之反思，公平交易季刊，第 27 卷第 2 期，頁 47-48，2019 年 4 月。

其道而行，因商品價格的上漲而刺激商品的銷售量增加<sup>6</sup>，蓋因消費者係基於心理滿足而購買此類商品。為免經銷商不當降價，須以限制最低轉售價格的手段提高並維持品牌價值。

## 2. 確保經銷商提供一定服務

蓋因製造商無法直接接觸消費者，需仰賴經銷商向消費者提供服務，例如示範商品如何使用、及針對個別消費者推薦不同類型的商品、對商品進行非價格促銷等，透過服務建構消費者對於商品的口碑，使商品維持一定服務品質，而銷售服務亦有可能會影響消費者的商品體驗，進而連結到購買意願。但羊毛出在羊身上，此銷售服務需由經銷商自行負擔成本，故製造商透過最低轉售價格限制，確保經銷商在能獲得一定獲利的同時也能對消費者提供銷售服務，亦有稱此情況為「品質保證理論」。

製造商亦可能基於「展店理論」及「需求風險理論」限制轉售價格，前者即以轉售價格限制促使下游經銷商提高成本，多設置店面展示商品，以提高消費者需求；後者即經銷商未免庫存太多，產生滯銷風險，可能減少庫存，而製造商以限制轉售價格確保經銷商有一定獲利，雙方一起分攤風險。

## 四、限制轉售價格的限制競爭效果

在美國的 *Leegin* 案中，將限制轉售價格可能引發的限制競爭效果，整理為四種類型，惟有學者提出質疑，下分述論之：

### (一)上游製造商間透過限制轉售價格推動水平聯合行為

上游製造商若要實施聯合行為，可能透過和經銷商的限制轉售價格約定，使經銷商之零售價格一致且公開，以此監督並防止有製造商不遵守聯合行為約定而先行降價的偷跑行為，有利聯合行為的推動。

然而，有認為縱下游經銷商遵守限制轉售價格約定，仍無從推知上游製造商是否有破壞聯合行為躉售價格協議，而有對躉售價格降價的作弊行為<sup>7</sup>。亦有認為，限制轉售價格多存在於需要廣告促銷及服務的異質品市場(如:化妝品、手機)，聯合行為則多於同質品市場發生(如:砂石、工業用紙)。前者會產生搭便車問題，因此須以限制轉售價格予以解決；後者則生產成本與市場需求相近，沒有經銷商間互相搭便車的疑慮，故限制轉售價格與聯合行為不可能並存。但執法機關仍可以透過限制轉售價格的行為(經銷商一致的零售價格)，留意上游

<sup>6</sup> 黃銘傑，限制轉售價格之規範理念與革新之道——以經濟分析及我國法制變革為中心，公平交易季刊，第 27 卷第 3 期，頁 57，2019 年 7 月。

<sup>7</sup> 同註 7，頁 62。



製造商間是否有聯合行為，進行監控<sup>8</sup>。

## (二)製造商透過限制轉售價格維持其市場力

若製造商非基於上述確保經銷商提供服務的理由而限制轉售價格，而是透過限制轉售價格讓經銷商販售該品牌有較高獲利，進而不再販售其他製造商的商品；或是對於不遵守限制轉售價格約定，且繼續販售其他商品的經銷商，施以斷貨的處罰。上述行為可能導致經銷商拒絕販售他品牌，壓縮他品牌製造商在市場上的空間，進而退出市場，或新品牌因成本過高根本無法進入市場，進而產生限制競爭的效果。

有學者指出，上游獨占製造商若要利用限制轉售價格使其他廠商退出市場，必須搭配獨家交易，故「限制轉售價格濫用的反競爭效果其實在於獨家交易所形成封鎖效果的大小，而非限制轉售價格本身。」。且在美國司法實務的分析上，發動限制轉售價格的獨占製造商市佔率需達50%以上，始構成違法<sup>9</sup>。

## (三)下游經銷商間透過限制轉售價格推動水平聯合行為

下游經銷商未免價格競爭，欲進行聯合行為，要求上游製造商限制轉售價格，以該價格監控經銷商間是否不遵守聯合行為約定，而不當調降價格。此種行為應為限制轉售價格規範所欲取締之重心，係因下游經銷商為了維繫經銷商間零售價格聯合行為，而對製造商共同施壓，推動限制轉售價格，對競爭機制有重大危害，學說及實務一致認為應嚴格取締。

## (四)經銷商透過限制轉售價格維持其市場力

具有市場力的大型經銷商有可能要求製造商限制轉售價格，來維持既有獲利，讓其他較不具市場力的經銷商無法以削價或其他創新行銷方式威脅大型經銷商的市場地位。此行為可能排除市場力小，但具有創新行銷模式經銷商的市場地位，徒留不再創新的大型經銷商，應予以禁止。

# 五、限制轉售價格的法律規範

## (一)比較法

<sup>8</sup> 同註2，頁52。

<sup>9</sup> 同註2，頁55-56。



## 1. 美國

美國法自 1911 年 Doctormiles 案起即對限制轉售價格案件視為「當然違法」，於 2007 年 Leegin 案始改採「合理原則」，並正式廢棄當然違法的見解。「當然違法原則」係指，一但某些行為出現，不論該行為是否造成具體損害，即具違法性。Leegin 案認為，應以事實(如:相關事業具體資訊等)權衡所有的情況，進而分辨限制或促進競爭行為，在「合理原則」的適用下，僅有該行為限制競爭的部分於逾其促進競爭效果時，才構成違法。

## 2. 歐盟

歐盟早期法院亦認為限制轉售價格當然違法，一律違反 TFEU 第 101 條第 1 項規定，然而自 2007 年 Leegin 案後，歐盟亦開始檢討垂直限制處理原則，於 2010 年新修訂的「垂直協議處理原則」規定，製造商若能舉證之所以限制轉售價格係因防免搭便車，為促使經銷商提供售前服務的必要行為，有增進銷售效率的可能性，得適用 TFEU 第 101 條第 3 項規定豁免。

## (二)我國法

### 1. 立法沿革與現行條文

我國限制轉售價格相關規定於公平交易法(下同)經歷過 6 次修正，最近一次修正為 2015 年 2 月 4 日，此次修正將原本規範於第三章「不公平競爭」章第 18 條，新法改列為第二章「限制競爭」章第 19 條。

修法前之第 18 條規定(下稱舊法)為:「事業對於其交易相對人，就供給之商品轉售與第三人或第三人再轉售時，應容許其自由決定價格；有相反之約定者，其約定無效。」舊法的轉售價格限制僅及於「商品」，而不及於「服務」。而修正後第 19 條則規定，「事業不得限制其交易相對人，就供給之商品轉售與第三人或第三人再轉售時之價格。但有正當理由者，不在此限。(第一項)前項規定，於事業之服務準用之。(第二項)」不僅從舊法的效力規定方式變更為禁制規定方式，並增加第二項之服務準用規定。

而新法所謂「正當理由」所指為何，公平會參考美國、歐盟及日本之立法例，於 2015 年 7 月 2 日發布公平交易法施行細則(下稱施行細則)第 25 條規定，條文如下:

「本法第十九條第一項但書所稱正當理由，主管機關得就事業所提事證，應審酌下列因素認定之：

一、鼓勵下游事業提升售前服務之效率或品質。

- 二、防免搭便車之效果。
- 三、提升新事業或品牌參進之效果。
- 四、促進品牌間之競爭。
- 五、其他有關競爭考量之經濟上合理事由。」

是否有正當理由，涉及限制轉售價格的違法性判斷，公平會須基於促進自由及公平競爭的立法目的審酌以上因素。惟有認為亦應審酌限制轉售價格行為之必要性、最小侵害手段性、及其行為是否實質影響該商品市場競爭功能，並侵害該商品消費者權益，始能充分判斷該限制轉售價格行為是否具正當理由<sup>10</sup>。

## 2. 2015 年修法理由及現行法律效果

本次修正理由係基於為杜絕就公平法第 18 條究屬民事契約之「效力規定」，或「禁止規定」之爭議，明定禁止限制轉售價格之行為，但參酌國際競爭法潮流趨勢，如「最高轉售價格」等有正當理由者，即不在禁止轉售價格之列；更基於實務發展所需，將「服務」納入規範，另增訂第二項。

本次修法將限制轉售價格的「當然違法」法律效果，修正為「原則禁止，例外許可」<sup>11</sup>，給予執法機關更大裁量空間；並改採「合理原則」的規範方式，應就個案相關市場結構、行為人市占率、商品特性、競爭事業抗衡能力加以比較其限制競爭與促進競爭效果<sup>12</sup>。亦有認為，第 19 條仍先是用「當然違法」的否定立場，與「合理原則」的概念不符，現行法對限制轉售價格管制相對嚴格且不具彈性<sup>13</sup>。

## 3. 第 19 條 1 項舉證責任分配

關於公平法第 19 條 1 項但書之「正當理由」，應由公平會或亦或事業舉證，存在爭議，下詳述之：

### (1) 應由事業舉證

有認為正當理由之事證應由事業提出及負舉證責任，對自己有利的事實舉證，始能豁免 19 條禁止原則，例如事業須說明除限制轉售價格外，無其他有效方法能防免搭便車行為，或事業應證明其所限制的轉售價格比市場上其他商品

<sup>10</sup> 廖義男，夏蟲語冰錄(108)-限制轉售價格之規範，法令月刊，第 68 卷第 1 期，頁 170，2017 年 1 月。

<sup>11</sup> 此用語參考註 2，亦有認為我國現行規定似不須許可。

<sup>12</sup> 同註 7，頁 72-74。

<sup>13</sup> 魏杏芳，論網路經銷的價格限制，第 24 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，行政院公平交易委員會，頁 72，2019 年 12 月。

的價格低廉，促進商品市場的價格競爭且有利於消費者，理由才正當<sup>14</sup>。

而公平會一向以限制轉售價格之正當性為當事人之抗辯事由，故須由當事人負舉證責任，再經公平交易委員會審酌為由，命事業舉證，如公平交易委員會公處字第110004號處分書：「限制轉售價格究係限制市場競爭抑或是促進市場競爭，事業是否於必要之期間及範圍內以限制轉售價格之方法達到促進競爭之效果，屬當事人之抗辯事由，其就限制轉售價格行為之正當性負有舉證責任，主管機關再就其所提出之事證，經審酌具有促進競爭之效果者，始有依前揭第19條第1項但書之適用。」<sup>15</sup>。

## (2) 應由公平交易委員會就限制競爭效果舉證

亦有認為既已於2015年修法，將正當理由置於公平交易法19條1項中，即已改採「合理原則」之規範方式，當事人的舉證責任應僅限於其所認為的「促進競爭效果」，且屬事業自願協力協助，公平會仍須系爭轉售價格對市場之影響進行調查、認定，進行如公平法施行細則第26條第2項、第28條第2項「綜合當事人意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品或服務特性及履行情況對市場競爭之影響等」，判斷系爭行為產生之限制競爭效果是否大於事業舉證之促進競爭效果，認定其是否違法<sup>16</sup>。

## 參、研究結果與問題討論

### 一、 本文見解

#### (一) 19條1項應以合理原則做為解釋論

參照現行法19條1項文義，係採「原則禁止，例外合法」的立法方式，立法理由亦未說明是否採取「合理原則」，惟依2015年之修法理由，將限制最高轉售價格排除於公平法規範圍之外，係為因應國際競爭法潮流趨勢。而國際競爭法亦逐漸了解限制最低轉售價格有促進競爭的功能，並逐步放寬管制已如前述，我國公平法或是實務運作實無須再固守「當然違法」的見解，亦應體察國際趨勢而接受「合理原則」，除認定事業是否有限制轉售價格行為外，亦應綜合判斷該行為所造成的限制競爭效果及促進競爭效果，當限制競爭效果大於促進競爭效果，始能認定違法。否則亦將失去2015年修法時將限制轉售價格管制規定從不公平競爭章節移列限制競爭章節之意義，且若限制「促進競爭效果大

<sup>14</sup> 同註11，頁176-177。

<sup>15</sup> 公處字第107047號處分書、公處字第107030號處分書同此見解。

<sup>16</sup> 同註7，頁75-76。



於限制競爭效果」的限制轉售價格行為，將與公平交易法鼓勵市場公平競爭，促進經濟之安定與繁榮之立法目的有違。

準此，雖目前 19 條 1 項規定看起來相對嚴格，但依 2015 年修法理由，應引進合理原則做為解釋論，對限制轉售價格行為做某種程度的放寬管制，始能符合國際競爭法趨勢。

## (二)應由公平交易委員會負系爭行為限制競爭之舉證責任

既須引進合理原則放寬對轉售價格的管制，手段上應體現在本條的舉證責任分配上。在美國法所採的「合理原則」下，執法機關至少應先提出事業行為具有反競爭效果的表面證據，目前我國公平會僅對事業是否有限制轉售價格行為調查，而後反駁事業所提出之相當理由，並未對事業之行為對市場所造成之限制競爭效果及促進競爭效果一律調查。蓋公平會有許多執法經驗，更有許多專業人才，相較於被處罰的事業有更多資源調查該行為對於市場的影響，若要對競爭法知識不足的當事人舉證自己行為對於市場的影響力，當事人須先對全部市場進行研究，甚至須先界定市場範圍等等，為免強人所難。故該行為對市場所造成的效果，應由公平會先行界定並舉證事業的行為所造成的限制競爭效果大於促進競爭效果，事業應僅有提出第 19 條第 1 項但書「正當理由」的協力義務，始能衡平執法機關與事業實力不對等，並更有充分的處罰理由。

## 二、 問題討論—以「臺北高等行政法院 105 年訴字第 1833 號判決」(濟生胡椒案)為例

### (一)案例事實

公平交易委員會(被告)主動調查胡椒製品市場產銷市況及競爭行為是否涉有違反公平交易法，函請濟生股份有限公司(原告)及其他胡椒製品業者提供市況資料。經檢視原告 104 年銷售合約書第 6 點第 1 項規定：「乙方須以甲方(即原告)所制訂之行銷建議模式於該市場上銷售，不可擅自於市場上競價或哄抬價格而破壞甲方之市場行情，亦不可逾越他區以破壞他區之市場次序，違者甲方得以取消當季之返利或逕行解除並終止本合約.....」涉及限制下游經銷商轉售價格及經銷區域，有違反公平交易法第 19 條第 1 項及第 20 條第 5 款規定，乃依同法第 40 條第 1 項前段規定，以 105 年 10 月 17 日公處字第 105111 號處分書分別裁處原告新臺幣(下同)30 萬元(違反限制轉售價格部分)、20 萬元(違反限制經銷區域部分)，總計 50 萬元罰鍰。原告不服，遂提起本件行政訴訟。



## (二)原告主張

原告提出以下三點(以下標題為筆者所加)理由，說明為何有限制轉售價格之行為：

### 1.避免下游經銷商以價格惡意競爭

原告之所以與下游廠商約定以系爭條款，主要目的係為避免下游廠商惡意以競價或哄抬價格之方式導致商品價格混亂，而不利胡椒商品之公平、自由競爭。因下游各該經銷業者、盤商取得供給胡椒商品之成本不同，倘原告未為系爭約款之限制，苟取得商品成本較低之業者刻意採極低之利潤為惡性競爭，其他取得商品成本較高之業者因無成本優勢，將陷入無利可圖之窘境，自無誘因提升售前服務之效率或品質。是以，於理性之商業決策下，該廠商極可能直接放棄轉售系爭商品，而非如被告所稱「下游業者可透過服務、品質、技術或其他非價格之競爭因素吸引購買，整體社會福利反而將因此提高」。

### 2.鼓勵下游事業提升售前服務之效率或品質

另一方面，以惡性競價為競爭手段之廠商，既已因價格之因素取得絕對之競爭優勢，即無再去考量是否應提升服務、品質等其他非價格因素競爭力誘因之必要性，實不利於達成鼓勵消費市場競爭之目的。

### 3.避免下游經銷商哄抬物價，侵害消費者利益

且系爭約款之所以禁止下游經銷業者「哄抬價格」，乃因胡椒商品為國內辛香料製品業者銷售之主力產品，若各該下游各該經銷業者以惡性哄抬價格、囤貨等方式聯合漲價，將導致原告旗下「飛馬牌」胡椒產品價格維持高檔、僵固；輕者不利於「飛馬牌」胡椒產品與他牌近似產品之競爭，苟他牌亦趁機就旗下胡椒產品隨同漲價，實質上將減損消費者利益，此絕非消費者之福，而與公平交易法維持市場公平、自由交易之立法目的悖離。

基於上開有關競爭考量之經濟上合理事由，乃有「鼓勵下游事業提升售前服務之效率或品質」、「促進品牌間之競爭」、「避免系爭產品因削價競爭致生劣幣驅逐良幣之惡果」等公平交易法施行細則第 25 條所謂之正當理由，依公平交易法第 19 條第 1 項但書之規定，實無違法之虞。

## (三)被告主張

公平會一如既往認為應由原告單負舉證責任，並提出以下二點(以下標題為筆者所加)理由：

### 1.下游廠商應自負盈虧屬市場競爭，原告無限制轉售價格必要

原告與下游經銷業者之交易關係為買(賣)斷制，則下游經銷業者取得產品後

本應自行負擔產品銷售之盈虧風險，原告殊無限制轉售價格以保障下游經銷業者營業利潤之必要，縱取得成本較高者須以品質、服務或技術等吸引購買而導致銷售成本增加，其亦為市場競爭之一環，原告無理由介入。

## 2.原告行為限制下游經銷商訂價自由

況產品之市場價格本依供需法則而定，低價銷售亦屬市場競爭之一環。被告審酌原告產品常年來穩定之市占率，其產品雖亦自行零售予下游食品行或超市業者，惟營業用製品通路仍以經銷商為主，而原告下游經銷業者多負責銷售及配送攤商使用之產品，其須與原告簽約後方得向其進貨，倘下游事業未具產品經銷資格，除無法向原告購買產品外，亦不易自上游其他供應業者取得相類似產品，蓋辛香料製品依配方、比例差異，各業者產品口味並不相同，且消費者使用具習慣性，縱其得向其他供應商取得產品，惟產品品質（如口味、香度、包裝等）除與原告製造之產品有異，下游事業亦須面臨大量客戶轉移之風險。因此，原告限制下游經銷業者轉售產品價格，除使下游經銷業者銷售之產品維持在高價位，致減損消費者利益外，且因下游經銷業者之事業規模、營運模式及管銷成本等均不相同，限制轉售價格亦已抑制下游經銷業者之訂價自由，致削弱品牌內不同經銷通路間之價格競爭，而有價格僵固之虞，被告爰認定本件不具有本法第 19 條第 1 項但書所稱之正當理由。

### (四)法院見解

法院基本上贊同公平會見解，提出以下兩點理由(以下標題為筆者所加):

#### 1.應由原告舉證公平交易法第 19 條第 1 項但書正當理由

公平交易法第 19 條第 1 項規定，旨在防止上游事業對下游事業為轉售價格之限制行為；因倘事業對於其交易相對人就所供給之商品設定轉售價格，或對交易相對人就其銷售商品與第三人後，就該第三人銷售價格為間接限制，並以配合措施迫使交易相對人遵行，致經銷商無法依據其各自所面臨之競爭狀況及成本結構訂定售價，其結果將削弱同一品牌內不同經銷通路或零售業者間的價格競爭，是原則予以禁止；僅於限制轉售價格或有相較於自由訂價，更具促進競爭效果時，方例外得依該條項但書規定主張其正當性。

又依公平交易法施行細則第 25 條規定，原告主張其有同法第 19 條第 1 項但書所稱限制交易相對人轉售價格之正當理由乙節，應提出事證以供審酌，前已述及。是原告主張其與下游廠商約定上開條款，主要目的係為避免下游廠商惡意以競價或哄抬價格之方式導致商品價格混亂，而不利胡椒商品之公平、自由競爭，因下游各該經銷業者、盤商取得供給胡椒商品之成本不同，倘原告未為系爭約款之限制，苟取得商品成本較低之業者刻意採極低之利潤為惡性競爭，其他取得稱品成本較高之業者因無成本優勢，將陷入無利可圖之窘境，自無誘因



提升售前服務之效率或品質云云，自應提出具體事證以實其說。然觀之原告提出其下游經銷業者取得胡椒商品成本例示表、歷史交易記錄表、銷貨憑單，僅得證其下游經銷商取得其產品之成本不一。又原告提出 105 年 7-8 月市場調查表，其表列南北雜貨商、食品材料賣場、食品材料行之售價資料，除與本案無關之「萬用滷味香」，可由本院卷第 110 頁照片約略辨識其價格標籤外（惟仍無法確定賣者是否如原告表列之舊駿盤商），其他調查照片，只顯示貨品之陳列放置情形，無得佐證該表列價格之真實，況表列之業者均非原告於被告調查時提出之前五大簽約經銷商，是無得由原告提出之上述資料逕認其下游經銷業者之訂價自由未受干預之情，更不足證原告為系爭轉售價格之限制，有助鼓勵下游事業提升售前服務效率、品質之促進競爭情事，或原告所稱之避免經銷商哄抬價格等節。參之證人李欣然業陳明上開銷售合約書 6 點第 1 項規定乃原告想維持市場秩序等語，是原告上開主張，自難遽採。

## 2. 價格消長為市場競爭一環，原告無理由介入

按市場競爭涵蓋層面極廣，除產品價格外，尚有品質、服務、技術等，且消費者購買行為之考量因素多元，價格僅為其中之一環，縱下游事業因競價導致市場價格有所高低，下游業者仍可透過服務、品質、技術或其他非價格之競爭因素吸引購買，整體社會福利將因此提高。倘上游業者為使市場價格維持某一水準，進而限制下游事業轉售價格，其結果將間接影響其他重要市場競爭因素，同時亦降低業者進行服務、品質或其他非價格因素之競爭誘因。

查原告與下游經銷業者之交易模式均為買（賣）斷制，有原告說明書在卷可憑（見原處分甲卷第 94 頁），是其經銷商取得產品後本應自行負擔產品銷售之盈虧風險，原告殊無限制轉售價格以保障下游經銷商營業利潤之必要；縱取得成本較高者須以品質、服務或技術等吸引購買而導致銷售成本增加，亦屬其自行因應市場競爭之活動，原告無理由介入；況產品之市場價格本依供需法則而定，低價銷售亦屬市場競爭之一環。承前所述，原告於中式辛香料製品市場占有率達 3 成，如依原告所訂之銷售模式以觀，不論進貨成本高低，在各下游經銷商均依原告之建議售價表販售時，因價格趨於僵化，但需求不減，經銷商均得獲穩定之利潤，易使其等無誘因致力於價格以外之競爭因素，以免提升營運成本，減少利潤；反之，若無上開轉售價格之限制，原告經銷商因進貨來源相同，原告產品於各下游事業間具同質性，為創造產品、服務差異化，價格、品質、服務等即屬競爭之關鍵。是原告上開限制其經銷商轉售價格之行為，並未能提出公平交易法第 19 條第 1 項但書所規定之正當理由，亦堪認定。

## (五)判決評析

### 1. 法院及公平會均未體察限制轉售價格之促進競爭效果

限制轉售價格有防免搭便車、品質驗證、維持品牌形象、確保經銷商提供一定服務之促進競爭效果如前說明，但在本案中，公平會仍認價格競爭為市場競爭之一環，原告介入限制下游經銷商價格形成自由為由，處罰原告；而法院亦以「倘上游業者為使市場價格維持某一水準，進而限制下游事業轉售價格，其結果將間接影響其他重要市場競爭因素，同時亦降低業者進行服務、品質或其他非價格因素之競爭誘因。」忽略限制轉售價格具防免搭便車功用，未體認之所以要限制轉售價格係為保有下游經銷商獲利空間，並使經銷商對消費者提供服務，並提升品牌形象等非價格競爭力，間接提升銷量等促進競爭效果；若無轉售價格限制，下游市場很有可能進行削價競爭，縮減消費者原可獲得的服務，非如判決所稱「其經銷商取得產品後本應自行負擔產品銷售之盈虧風險，原告殊無限制轉售價格以保障下游經銷商營業利潤之必要」。

更有學者指摘，聚焦於價格違法性之判斷早已被批評為迷思，係因價格過高之商品自然會被市場淘汰，對消費者不利的限制轉售價格行為(如:商品價格過高)，依一般經濟理論，該商品會隨著價格僵化致銷量下降。限制競爭效果的判斷，應視限制轉售價格約定實施後，該品牌產品銷售數量之增減，而非價格是否僵化或提高<sup>17</sup>。

本件若有限制轉售價格致限制市場競爭可能，因非前述上游製造商推動水平聯合行為，亦非下游經銷商推動限制轉售價格，而可能為製造商透過限制轉售價格維持其市場力的情形，惟上游製造商若要以此行為維持市場力，依前述學者見解，需搭配獨家交易，且依美國實務，該製造商須至少達五成市佔率始違法限制競爭，但濟生胡椒公司僅有三成市佔率，該判決僅以限制轉售價格即構成限制價格競爭為理由，並未論述該限制轉售價格行為如何破壞市場公平競爭，與公平交易法係管制不公平市場競爭的目的不符。

### 2. 法院及公平會仍將正當理由之舉證責任加諸於原告

公平會認原告限制下游經銷商定價自由，原告無理由介入下游市場競爭，系爭行為符合 19 條 1 項之構成要件，有限制轉售價格行為與價格僵固之虞，旋即認定原告無第 19 條第 1 項但書所稱之正當理由。公平會實質上並未回應原告

<sup>17</sup> 同註 7，頁 70-71。



對於提升下游售前服務的抗辯，仍著重確認原告是否有限制轉售價格行為，即推定違法，並將正當理由的舉證責任轉嫁給原告。

法院亦認應由原告提出具體事證說明具有正當理由，並認為原告所提出之市場調查表及照片，無法證明下游經銷商定價自由未受干預，更無法證明有提升下游經銷商售前服務、促進競爭、避免哄抬物價之效果，而認定原告主張無理由。

本件中，原告所主張之系爭轉售價格限制，有助鼓勵下游事業提升售前服務效率、品質之促進競爭情事，或原告所稱之避免經銷商哄抬價格等，理由薄弱。因限制轉售價格約定有一部份原因係基於製造商無法直接接觸消費者，因此需要經銷商對消費者提供銷售服務等，而胡椒市場直觀上消費者對特定口味具有習慣性，經銷商對特定攤商銷售及配送，受眾應多為固定合作之零售攤商，究需要經銷商提供何種售前服務不無疑義。而原告亦未提出需要經銷商提供何種售前服務或非價格競爭力之理由或證明。

但原告之所以未提出具體事證的原因有可能是其不知具體事證為何，公平會未說明正當理由之具體事例，法院亦未盡闡明義務，導致原告敗訴。例如在臺北高等行政法院 106 年訴字第 336 號判決(櫻花公司案)中，受限制之商品為廚具熱水器，更需要受前售後服務(如:介紹、安裝、維修等)，更需要防止網路經銷商搭便車，惟該案被處分之櫻花公司亦不知如何主張，法院即以「櫻花公司未提出具體事證說明何以必須限制下游經銷商轉售價格始可瞭解原告商品在市場行銷價格？何以限制下游經銷商轉售價格即可使經銷商提升服務品質，並得防免為不提供服務之零售商所利用，增加自身銷量，而產生搭便車之情形？」逕認櫻花公司之主張無理由。

從實務上觀察，原告往往不知如何主張正當理由，公平會更未曾發布任何指導原則，例示說明搭便車可以成立的情況或所需要的證據供被處分人參考<sup>18</sup>，致法院多認為原告舉證不足，主張無理由。雖有認為我國條文構造與外國法不同，採預設限制轉售價格違法立場，再由事業舉證正當理由，故實務依法處理，產生以上實務見解，惟本文以為第 19 條第 1 項應適用合理原則，讓專業的公平會負擔舉證責任的理由已如前述，縱法院及公平會一時無法逕行轉換事業之舉證責任給公平會，公平會至少應該舉例說明何謂施行細則 25 條之正當理由，協助當事人充分舉證，否則對專業不足之被處分人不甚公平。

<sup>18</sup> 魏杏芳，論網路經銷的價格限制，公平交易季刊，第 26 卷第 2 期，頁 167，2018 年 4 月。

### 三、結論

限制轉售價格必有促進競爭之可能，否則上游廠商不會實施該行為，在 Leegin 案中，將限制轉售價格可能引發的限制競爭效果，整理的四種類型中，上游製造商間藉由限制轉售價格推動聯合行為，或製造商藉此維持市場力，須達一定條件才會構成限制競爭效果，且公平法 19 條既已參考國際潮流趨勢放寬管制，我國實務實在不必採取相對嚴格的態度，認有限制轉售價格行為即推定違法，並賦予專業智識不足的事業模糊的舉證責任，公平會更應盡早公布具體的「正當理由」適用事例，讓事業得以協力舉證。

且競爭法為高度與市場相關之法制，並應配合國際趨勢有所伸縮調整，公平會應體察限制轉售價格行為的促進競爭效果，盡行政程序法第 9 條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」之責任，而非一律認定限制轉售價格行為違法。否則公平會若無意改變其見解，將消耗過多錯誤執法成本，將會來到必須進行法律修正的地步<sup>19</sup>。而在目前公平會固守「當然違法原則」，將舉證責任轉嫁予當事人之情況下，我國法院應依「合理原則」調整第 19 條的舉證責任分配，促使主管機關盡其職能。

準此，與其進行法律修正，不如適時與國際趨勢接軌，放寬對限制轉售價格的管制，彈性解釋第 19 條規定，衡平舉證責任分配，且網路時代已然來臨，限制轉售價格之防免搭便車效果在實體商店與網路經銷上更形顯著，卻未見公平會在個案中探討網路因素，針對網路經銷限制執法上的空白，不利於數位經濟時代市場競爭環境的健全。蓋競爭法主管機關應隨著經濟情勢發展的變化、產業與結構的改變與時俱進，使事業競爭行為不受窠臼法律規範，促進市場上各種競爭行為蓬勃發展，在公平競爭之下，讓經濟市場呈欣欣向榮之姿。

### 肆、參考資料

#### 一、期刊論文

馬泰成，限制轉售價格與合理原則，公平交易季刊，第 25 卷第 4 期，頁 31-66，2017 年 10 月。

黃銘傑，限制轉售價格之規範理念與革新之道——以經濟分析及我國法制變革為中心，公平交易季刊，第 27 卷第 3 期，頁 41-84，2019 年 7 月。

黃銘傑，我國法院對垂直交易限制規範之認知及判決發展趨勢研析，公平交易

<sup>19</sup> 同註 7，頁 77。

- 季刊，第 29 卷第 2 期，頁 1-62，2021 年 4 月
- 楊智傑，歐盟競爭法轉售價格維持與電子商務發展下之反思，公平交易季刊，第 27 卷第 2 期，頁 43-98，2019 年 4 月。
- 廖義男，夏蟲語冰錄(108)-限制轉售價格之規範，法令月刊，第 68 卷第 1 期，頁 164-180，2017 年 1 月。
- 魏杏芳，論網路經銷的價格限制，公平交易季刊，第 26 卷第 2 期，頁 145-172，2018 年 4 月。
- 顏廷棟，我國公平交易法垂直限制行為執法實務之檢討—兼論歐盟、德、法、美、日垂直限制規範，公平交易季刊，第 8 卷第 2 期，頁 37-88，2000 年 4 月。

## 二、專書論文

- 魏杏芳，論網路經銷的價格限制，第 24 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，行政院公平交易委員會，頁 51-75，2019 年 12 月。

## 三、研究計畫

- 廖義男，《行政法院裁判之評析——公平交易法實務與行政法院裁判之評析》，國科會專題研究計畫，1997 年。

## 四、公平會處分書

- 公平交易委員會 公處字第 110004 號處分書。
- 公平交易委員會 公處字第 107047 號處分書。
- 公平交易委員會 公處字第 107030 號處分書。
- 公平交易委員會 公處字第 105111 號處分書。

## 五、法院裁判

- 臺北高等行政法院 105 年訴字第 1833 號判決。
- 臺北高等行政法院 106 年訴字第 336 號判決。