委員會議決議書

案由：有關臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司被檢舉向高雄港區業者收取錨泊管理費，涉及違反公平交易法規定案。

決議要旨：

有關臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司被檢舉向高雄港區業者收取錨泊管理費，涉及違反公平交易法規定案，經多數委員決議，本案依調查所得事證，尚難認有違反公平交易法相關規定情事。

理由：

一、按臺灣港務股份有限公司係依「國營港務股份有限公司設置條例」，由交通部設立並由政府獨資經營之事業機構，其主要營業項目為停泊、曳船、裝卸及倉儲業務，統轄基隆、臺中、高雄及花蓮 4 個港務分公司，經營臺灣國際商港港埠相關業務，為特許經營之國營事業，故臺灣港務股份有限公司之組織型態為公司，屬公平交易法第 2 條第 1 項第 1 款之事業。

二、本會前曾於 82 年 6 月依照修正前公平交易法第 5 條規定公告基隆、臺中、高雄港務局為相關港埠服務之獨占事業，嗣並以 103 年 4 月 16 日公處字第 103043 號處分書，認定行為時之臺中港務局（處分時已改制為臺灣港務股份有限公司）提供碼頭後線土地及倉棧設施租賃服務之私經濟行為違反公平交易法相關規定。關於本案錨泊管理費之收取，依交通部意見，係以公民營事業機構依業務需求而使用錨地者為主要對象，且係本於私法自治及契約自由原則，採契約方式辦理。準此，本案高雄港務分公司收取錨泊管理費並非受交通部或該部航港局依行政程序法第 2 條第 3 項規定委託行使公權力之行為，而難認屬行政機關之高權行為。

三、本案錨泊管理費之收取固有「公民營事業機構投資興建或租賃經營

商港設施作業辦法」第 9 條第 1 項規定之依據，惟該規定並未就錨泊管理費用之收費方式訂定標準，亦未訂有相關監管機制，故現行規範並未設有確保競爭機制之管制手段，尚無從認定有無牴觸公平交易法之立法意旨，爰尚難依公平交易法第 46 條但書規定排除同法之適用。綜上，本案高雄港務分公司以公司之組織形式與使用錨地之航商簽訂契約，以提供港區錨地予其船舶下錨停泊，並收取錨泊費用之行為，屬於提供服務從事交易之私經濟行為，仍有公平交易法相關規定之適用。

四、臺灣港務股份有限公司（含各分公司）所擁有之相關港埠關鍵性設施，短期內無他事業得以經濟合理且技術可行之方式予以複製或取代，故其所提供之國際港埠服務，實具有壓倒性地位及可排除競爭之能力。是其於本案之「我國國際港埠服務市場」核屬公平交易法第 7 條所稱之獨占事業。

五、本件錨泊管理費方案係高雄港務分公司基於商港法第 2 條第 2 項第 1 款所定經營管理權責，依公民營事業機構投資興建或租賃經營商港設施作業辦法第 9 條第 1 項規定所為，且實施內容及方式符合促進錨區使用效率之管理目的，船商可依船期需要自由選擇是否錨泊，且其收費方案訂有免費計收、優惠計費等配套條款，就實施結果而言，已降低平均錨泊時數及船隻周轉率，其有助於港區錨地管理及水域航行安全並經目的事業主管機關予以肯認。爰依現有事證，尚難認本件錨泊管理費方案之內容屬對商品價格或服務報酬為不當之決定、維持或變更，而未違反公平交易法第 9 條第 2 款規定。

六、關於檢舉人指稱高雄港務分公司「利用商港法所賦予之船席指泊與入出港預報的船席安排權，對於不簽訂錨泊管理費契約者，在入出港時給予不利對待」及「對不同業者有不同收費內容」乙節，檢舉人並未進一步說明或提供佐證資料，依本會調查所得事證，尚難認

本案涉有公平交易法第 9 條第 3 款及第 4 款所稱濫用市場地位之行為。

七、綜上，本案依調查所得事證，尚難認有違反公平交易法相關規定情事。

案　　由	有關臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司被檢舉向高雄港區業者收取錨泊管理費，涉及違反公平交易法規定案。
意　見　書	不同意見書　委員　魏杏芳 有關臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司被檢舉向高雄港區業者收取錨泊管理費，疑涉獨占事業濫用市場地位，違反公平交易法相關規定乙案，經公平交易委員會（以下稱「公平會」）第 1501 次委員會討論並經多數委員決議，認高雄港務分公司收取錨泊管理費的機制，未違反公平交易法（以下稱「公平法」）第 9 條第 2, 3, 4 款有關獨占濫用禁止之規定，本人表示提不同意見書。本人不同意見的本旨，並非認為港務公司違反公平法，而是對本案全案的本質是否適合以公平法加以評價，高度懷疑；此外，對公平會解釋本案並不適用公平法第 46 條但書排除同法適用的理由，本人亦難認同，故具體提出不同的觀點，盼公平會重視第 46 條的解釋與適用問題，並予以通盤檢討。 **一、入出港許可管制與錨地指泊為國家公權力的行使，非私經濟或私法契約行為，無公平法之適用** 　　國家為達成行政上任務，除有法律特別規定之外，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施的手段[1]。依商港法之規定，為國際商港之經營及管理組織，應由主管機關交通部設立國營事業機構為之，但管理事項涉及公權力部分，由航港局辦理[2]。因此法律雖明

[1] 司法院大法官釋字第 540 號解釋文參照；且此項選擇的自由包括組織形式的自由，以及行為行式設計之自由。

[2] 依商港法第 2 條第 2 項第一款規定，國際商港的管理事項涉及公權力部分，由交通及建設部航港局（航港局）辦理。

	文要求應成立國營的事業機構[3]，進行國際商港營運的規劃管理，但仍有部分管理事項屬行使公權力的範疇，而非全部劃歸港務公司的私經濟行為。然而究竟哪些事項屬公權力的行使，在法規並不清楚明確的情形下，不宜僅藉行為措施的名稱或外觀來決定，應由事務的本質加以判斷，本案系爭收取錨泊管理費問題，即為適例。外觀看起來只是港務公司的收費爭議，然而細究錨泊管理費發生的原因事實，則與船舶的入出港查核管制與錨地指泊作業流程有關，依現行法規觀之，包括錨泊管理費在內的整體措施其目的、作用與運作方式，本質上是國家機關依法行使海洋管制公權力的表現，無公平法之適用，此與國家立於私人地位或以港務公司身分，以財貨勞務爭取與人民進行交易，增益國家財政的目的不同，茲進一步說明如下。 **（一）高雄港錨泊區水域為專屬於國家的天然海洋而非設施** 在討論錨泊管理費收費問題之前，有必要對收費「標的物」即錨泊區水域的性質有所瞭解。高雄港務分公司官方網站的資料顯示[4]，案關錨泊區計有四區，絕大部分劃在屬高雄港商港區域內的水域[5]，而該水域是自港區陸域外緣之點向外延伸，最寬為 5 海浬。此顯示高雄港的錨泊區位於我國領海水域內，並為領海的一部分[6]。另由商港法第 3 條有關「船席」以及「錨地」的定義，都是指一定的「水域」，與同條就「商港設施」的定義，完全不同[7]。得作為錨地的海域必須具

[3]依國營港務股份有限公司設置條例第 1 條第 2 項，「港務公司由政府獨資經營。」

[4] https://kh.twport.com.tw/chinese/cp.aspx?n=FD151A92A48154BC，最後瀏覽日期：27/08/2020

[5] 商港法第 3 條第 4 款規定：「商港區域：指劃定商港界限以內之水域與為商港建設、開發及營運所必需之陸上地區。」故錨泊區所在的外港水域為商港區域的一部分。

[6] 中華民國領海及臨接區法第三條：「中華民國領海為自基線起至其外側十二浬間之海域。」

[7] 商港法第三條　本法用詞，定義如下：「…五、商港設施：指在商港區域內，為便利船舶出入、停泊、貨物裝卸、倉儲、駁運作業、服務旅客、港埠觀光、從事自由貿易港區業務之水面、陸上、海底及其他之一切有關設施。…八、船席：指碼頭、浮筒或其他繫船設施，供船舶停靠之水域。…九、錨地：指供船舶拋錨之水域。…」

	備一定的天然條件（例如高雄外港水域有良好的砂質海床），區域面積有限，且錨泊區水域為國家所有的天然海洋，非人為建造加工，性屬唯一且無從複製增加，得重複使用卻不會被消耗[8]。在國土規劃上，國家海域必須依區域計劃法、非都市土地使用管制規則等相關規定，將「海域用地」的特定水域，按中央機關（內政部）與目的事業主管機關（交通部）特許的區位使用細目，編定為「錨地範圍」，始能撥由港務單位作為錨泊水域之用，因此錨泊水域具天然資源稀少性，與在港區陸地或水上以人工施作的建設或設施，完全不能類比。 **（二）錨泊管理與錨地指配屬進出港整體管制事務的一部分，具公權力行使性質** 當船舶擬通過領海進入國際商港，基於國家安全與航行安全的考量，依商港法第四章「安全與污染防治」規定以及進出港實務，船舶所有人或代理人必須履行特別義務，違者將有罰責。商港法第 19 條第 1 項規定，「船舶進入國際商港，應於到達港區二十四小時前，出港應於十二小時前，由船舶所有人或其代理人據實填具船舶<u>入港或出港預報表</u>，<u>送航港局查核</u>後，交由商港經營事業機構安排船席。…」經查現行商港法第 19 條的立法理由，「有關船舶入出國際商港預報表之查核，除<u>屬航政監理與港口安全管制事項外，並作為船席安排之用</u>」[9]，可見船舶進港預報的查核與船席水域的分配，實質上是進港許可的過程，二者密不

[8] 國家對於有限的錨泊水域的利用，其情形與國家對頻譜的利用類似，而頻譜同樣具有稀少自然資源、能重複利用卻不會被消耗的特性。依預算法第 94 條：「配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其收入歸屬於國庫。」又依規費法第 7 條，為辦理第 6 款「配額、頻率或其他限量、定額之特許」各項事宜，機關應徵收行政規費。故電信營運商參與國家通訊傳播委員會就頻譜特定頻段的釋照競價，依競價結果所繳交的得標金額，雖然總額非常高，但性質上仍屬於政府收取的行政規費。

[9] 立法院第 7 屆第 8 會期第 1 次會議議案關係文書，院總第 454 號 政府提案第 12670 號，案由：行政院函請審議「商港法修正草案」案，修正後第十九條修正說明。
https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/07/08/01/LCEWA01_070801_00028.pdf，最後瀏覽日期：30/08/2020

	可分；又依商港法第 23 條：「船舶入港，應依商港經營事業機構…指定之船席或錨地停泊。…」，且同法第 67 條規定：「有下列情形之一者，由航港局…處船舶所有人或船長新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：…二、違反第十九條第一項或第二項規定。…四、違反第二十三條規定。…」 由上述條文可知，船舶錨泊的前提是經航港局查核並許可進港，否則沒有指定船席或錨地的必要。再由船舶進出港流程觀察，擬進港的船舶如有錨泊需求，無論是哪一種型態的錨泊（進港下錨、出港下錨、移泊下錨、到港下錨），船舶所有人或代理人都必須依商港經營事業機構（於本案即高雄港務分公司）的指示停泊在錨地水域，雙方並無自由形成內容或商討的餘地，絲毫沒有所謂契約自由的成分，船舶所有人或代理人只能服從港務公司的指揮辦理，且一旦不依港務公司指定之船席或錨地停泊（第 23 條），航港局得對船舶所有人或船長處以罰鍰（第 67 條）。倘港務公司指定船席或錨地的行為不具有行使公權力性質，何以國家機關航港局得據以對不服指定的航商施以處罰？顯然在制度設計上，就船舶進出港查核、錨泊管理與錨地指配整體事務，航港局與商港經營事業機構係立於管制者的地位，行使國家對海域管制的公權力，船舶所有人或代理人有遵守的義務；其中，由第 23 條與第 67 條合併觀察，商港經營事業機構指泊的權力，原是航港局公權力的一部分[10]，只是依商港法的特別規定，「交由」商港經營事業機構代行；換言之，港務公

[10] 舊商港法第二十四條參照，另參修正後即現行商港法第十九條修正說明，同上註。現行商港法在修正說明裡雖提出「政企分離之航港組織體制改制原則」，但同時敘明「相關行政處罰」仍屬於管理事項涉及公權力，應由航港局辦理。由現行商港法第 23 條與第 67 條合併觀察的結果，錨地指配雖依法交由商港經營事業機構為之，然此項職權的行使是航港局施以行政罰與否的前提；換言之，指泊是航港局行使裁罰權決定的一部分，故不宜在此僅以「政企分離」為由，特別將商港經營事業機構指泊的行為，視為一般的商港經營管理事項，並自航港局為港區安全目的的管制權力抽離，否則將導致法規體系割裂適用的突兀現象。

	司指定錨地的權力係依據商港法的規定，並非來自航港局的授權或委託。 **二、錨泊管理費應為「使用規費」而非基於私法契約的給付** **（一）規費的概念** 我國在民國九十一年即公布施行規費法，依該法各級政府及所屬機關、學校（以下簡稱各機關學校）雖得徵收行政規費及使用規費，然而規費法本身卻未對規費加以定義。透過法規立法意旨、司法實務與學說的解釋與分析，各機關學校收取的規費應包括以下幾項特徵（要件）： 1. 特定對象[11] 基於使用者及受益者付費原則，規費應向使用國家特定給付或設施場所之人收取。國家因該項給付或提供服務導致特別支出，且特定人使用的結果獲得利益，卻排擠或減損他人之使用，此項以使用國家對待給付的「特定對象」要件，是規費與租稅的重要區別所在[12]。 2. 公權力行使 規費的發生，是公權力機關為特定給付時，伴隨公權力之行使，而受領該特定給付之人，以金錢作為報償。此點於規費法第 8 條（使用規費）雖未明文，卻屬法理上之當然[13]。因此收取規費與基於私法關係而給付報酬對價，二者本質上完全不同。 3. 明確之法律依據 規費是國家對人民課以繳納特定金錢義務的非稅

[11] 規費法第 7 條、第 8 條參照。

[12] 規費具有特別報償性質，即人民使用了國家特定的對待給付，享受對待給付之人始有繳納金錢的義務，此點與稅捐不同；既然是特定人使用了國家給付，其成本不應由全體國民以稅收負擔，故應由使用人支付規費來支應，即使用者付費原則，故規費不是以增加財政收入為考量。參司法院大法官釋字第 515 號及釋字第 588 號彭鳳至大法官一部不同意見書

[13] 最高行政法院 97 年度判字第 504 號行政判決

	公課，仍有法律保留原則的適用，應以法律定之，或由以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內為必要之規範[14]。規費法制定之後，該法可成為規費徵收之一般性規範依據，依特別法律規定徵收之情形反而不明顯。 **（二）錨泊管理費為「使用規費」，非政府提供服務之報酬** 承前文一、之說明，錨泊管理與錨地指配整體事務具公權力行使性質，且港務公司收取錨泊管理費的對象，只限於已預報進港取得許可，並向港務當局提出錨地申請書並獲指配錨地的船舶所有人；換言之，錨泊管理費只向特定人收取，非不特定對象或一般人，具有使用者付費性質。當船舶停泊於錨地，他船即無法使用而有排他效果，船舶所有人因錨泊而獲益（等待進港或便利加水加油裝卸貨物等其他工作），而外港水域錨泊區既屬國土地利用上的「錨地範圍」，概念上核屬「公有場所」，當它交付給特定對象占有使用時，國家機關得收取因利用該水域的報償，合於規費法第 8 條所定「使用規費」之要件。 交通部就公平會所詢事項所作的回復，明確表示錨泊管理費「係以提供錨地以滿足船舶錨泊安全需求，並監控附近水域海氣象與航行秩序等維持船舶航安之實際作為，與一般單純提供勞務服務來取得報酬之性質有所不同」。由交通部的文字表達可發現該部看待系爭錨泊管理費的立場，完全是出於國家行政任務的實現，追求海域航行安全公共利益的為目的；再由「臺灣港務股份有限公司國際商港錨泊使用管理規定」第一點「目的」所述，「為避免船舶長時間佔用港外錨

[14] 司法院大法官釋字第 593 號解釋；司法院大法官釋字第 426 號解戴東雄大法官部分不同意見書；蕭文生，「自法律觀點論規費概念、規費分類及費用填補原則」，國立中正大學法學集刊，第 21 期，頁 104-106 (2006)。

	地以致錨位不足，導致進出港船舶無法於錨區等候，暨提升本公司轄管錨地使用效率及船舶航行安全」[15]，再再顯示錨泊區的管理不能用單純的私經濟行為來理解，不能以所謂締結契約、私法自治空泛之語，即認收取錨泊管理費為私法上契約，卻置政策理念與行為本質於不顧。 **（三）高雄港務分公司收取錨泊管理費的法制仍未完善** 然雖綜合前文所述，本人認為高雄港務分公司錨地指泊的權力，具行使公權力性質，收取錨泊管理費亦得以規費法第 8 條第 1 款為依據，視為使用規費的徵收。但港務公司為依公司法設置之私法人乃不爭的事實，要完全符合規費法所定「各級政府及所屬機關」之要件，成為規費徵收相關事務之主體，仍需仰賴法規的解釋始能間接達成，包括高雄港務分公司為國家獨資的國營事業，對於商港區域的整體規劃及發展計畫，仍必須與航港局徵詢商港所在地方政府意見擬訂，並報請主管機關或層轉行政院核定[16]，即港務公司的經營決策與規劃，仍受交通部或行政院控制，與一般私人企業自主經營完全不同等等。然而如此間接地透過解釋方法，是否能使港務公司得合法成為規費法上所稱的「規費主管機關」或「徵收機關」，仍有疑義；更何況要將錨泊管理費視為使用規費，程序上還需依規費法踐行一定的程序，包括訂定或調整收費基準、洽商該級政府規費主管機關同意，以及送該級民意機關備查[17]等，凡此種種在本案系爭高雄港務分公司錨泊管理費機制中均付之闕如，便宜行事的結果極易引起爭議，為法制上的重大瑕疵，航政機關應儘速依規費法完備其程序為妥。

[15] 臺灣港務股份有限公司所轄各港務分公司訂定之錨泊使用管理規定，也都有完全相同的文字。
[16] 商港法第 3 條第 1 項參照。
[17] 規費法第 10 條參照。

	（四）高雄港務分公司以「公民營事業機構投資興建或租賃經營商港設施作業辦法」為其收取錨泊管理費的法源，係錯誤解釋與適用法規，應不可採 查商港法第三章「經營管理」第 10 條，規範對象原則上是商港經營事業機構（於本案即高雄港務分公司），除受政府委託興建經營重要商港公共基礎設施（第 10 條第 1 項）之外，就所列舉之公共基礎設施以外之其他設施，得由商港經營事業機構興建自營，或得由公民營事業機構以約定方式投資興建或租賃經營。故交通部依第 10 條第 2 項之授權，訂定「公民營事業機構投資興建或租賃經營商港設施作業辦法」（以下稱「商港設施作業辦法」）。 進一步言之，交通部依法律授權訂定之前述商港設施作業辦法，目的係規範原商港經營事業機構得藉評選審查方式，選出日後將參與商港投資興建或租賃經營的公民營事業機構，並以締結契約的方式規定雙方的權利義務。獲得參與資格的該等公民營事業機構，將提供部分商港興建或經營的功能，只是在依約參與興建投資或租賃經營時，倘有使用商港經營事業機構的土地設施情況，依商港設施作業辦法第 9 條之規定，該等公民營事業機構應向原商港經營事業機構繳交管理費及租金；若因投資經營事項有使用水域者，原商港經營事業機構亦得就水域計收管理費。但解釋上所謂得由公民營事業機構使用的水域，不應包括「錨地範圍」，因為該水域是已經特許編定的區位使用細目，具特定用途，無法移作他用，不是公民營事業機構得出資興建或租賃經營的標的。 由上述法規脈絡關係可知，適用商港設施作業辦法第 9 條收費規定的主體，是兩個同為參與商港建設與經營的事業，甚至整部商港設施作業辦法的目的，就是在規範這兩個事業主體之間的內部關係，且由母

	法商港法的角度，二者共同實現商港興建與經營功能，皆為對外提供整體商港服務的服務提供者，都位於服務市場的供給面。然而此與航商或船舶所用人有錨泊需求，向港務公司繳納錨泊管理費，並依指示而得使用特定水域的情形不同，此為使用商港服務的第三人，並與商港經營事業機構形成外部關係，此與商港設施作業辦法第 9 條所定商港服務提供者之間內部的收費問題，完全無涉。更何況錨泊區的外港水域，與人為投資興建或租賃經營的「設施」性質上不同已如前節所述，交通部將海洋水域與人工設施同視，陳稱以商港設施作業辦法為收取錨泊管理費的法源，於整部法規的解釋與適用，實有嚴重的錯誤。也因為這樣的錯誤認知，導致交通部在回復公平會詢問時，就港務公司與使用錨地的船舶運輸業者間關係，一方面自承收管理費係出於航安需求，非勞務報酬（詳參前文），卻同時又稱收費是基於私法自治的契約關係，並引商港設施作業辦法為證。感覺交通部試圖為收取錨泊管理費尋找法源，但所述前後矛盾且錯誤，應不可採。 **三、本案適用公平法的檢討** **（一）對個案事實的觀察不完整，理解不正確，研析流於形式** 前文已詳述商港經營事業機構（港務公司）依商港法第 10 條、同條第 2 項授權訂定的「商港設施作業辦法」，得與參與商港投資興建或租賃經營的公民營事業機構締約，形成港務公司與該公民營事業機構的內部關係，但對外同屬於商港服務的提供者。原本屬港務公司獨攬的港區設施興建經營權利，「外包」給外部的公民營機構，但由港區服務使用者的需求面而言，港務公司與公民營事業機構的地位是沒有差別的。但

	在港務公司與該等公民營事業機構之間的內部關係，會因為實體設施的投資興建或租賃營運而生契約上的相互給付義務，就此等事項所生爭議，就是在本案中公平會援引過去處分臺中港務局案（處分時已改制為臺中港務分公司）（公處字第 102154 號、公處字第 103043 號處分書）的背景事實與法理。在臺中港務局案中的爭訟標的，就是民營公司自建倉棧或向港務局單純承租倉棧，以經營散雜貨裝卸承攬業務，必須依約向港務局繳納「建物租金」計費方式，因標準不一致生差別待遇的疑慮。這樣的當事人間法律關係，顯然是內部關係，不涉及使用港埠服務的外部第三人，因此與本案系爭錨泊管理費的法律關係結構，大不相同。公平會不細思其間的區別，習慣套用過往案例，追求一個相同的答案，誤認為這就是所謂安定性的的表現，結果使本案的研析流於形式致欠缺參考價值。 觀本案決議的內容，未深究入出港錨泊實務與相關法規內容，不由事務的本質出發，綜合判斷錨泊管理費的性質，只是直接將「錨泊管理費」與所舉當年處分案中的「建物租金」類比，殊不知錨地水域是天然資源，不是建物設施；錨地為海域特定區位使用細目，不能任意供出租營運，因此不會有租金契約問題；錨地指配實務上雖由公司制的港務公司行使，但指泊為航港局行使港口安全管理公權力的一部分，有落實港口航安及錨地管理效率的考量，故施以具規費性質的錨泊管理費機制。由本案外在環境到措施細節各方面觀察，不難發現現行錨泊管理費的設計，不涉及任何市場競爭因素，也沒有任何競爭思維，完全是出於行政機關（即使披著公司的外衣）如何「管好」入出港船舶的公權力行使，實在不應納入公平法適用的範疇。雖然本人亦認同系爭錨泊管理費在法制上有重大瑕疵，亟需改善，但不應因此就跳躍地得出本案應

	適用公平法的結論，適用的結果只流於宣示的形式，於市場機制無所增益。 **（二）本案適用公平法第 46 條的相關問題** 現行公平法第四十六條(104 年修正)規定:「事業關於競爭之行為，優先適用本法之規定。但其他法律另有規定且不牴觸本法立法意旨者，不在此限。」立法理由則為:「為確立本法為經濟之基本法，就事業競爭之行為，優先適用本法之規定，其他法律另有規定者，僅於不牴觸本法立法意旨時，始得優先適用，爰酌作文字修正。」 首先由我國憲法、增修條文以降，是以社會法治國作為國家功能的預設[18]，而非自由主義國家；各部會所轄產業法規（公用事業、農業、教育、交通、醫藥、電信有線電視等）大量的管制規定，乃至當今國家施政上各類「國家隊」的組成絲毫不考慮未來對市場競爭可能的影響，綜合種種現象，要說我國的經濟基本國策，是以市場經濟自由競爭為主軸，並且具有優先性，恐怕言過其實或過度樂觀。在一個期待國家政府功能強大的社會，如何強化並提升各項公法原則拘束國家行政行為，使之受較高密度的規範，避免任意避難至私法[19]，恐怕遠比宣稱公平法的適用無遠弗屆，最後卻迂迴轉彎回到原點，來得重要許多。本案就是典型的案例。 適用第 46 條的前提為「<u>事業關於競爭之行為</u>」，然而所謂「關於競爭之行為」，參考公平法第 4 條規定;「本法所稱競爭，指二以上事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易機會之行為。」因此解釋上必須是事業所採之行為與爭取

[18] 楊坤樵，從憲法變遷論憲法與法律的緊張關係－以經濟憲法為例，國立政治大學碩士論論，民國 93 年，頁 86。

[19] 吳秦雯,「行政契約的定義與適用－由吳庚教授之學說出發」,中研院法學期刊,2019 特刊 2, 頁 227 (2019)。

	交易機會有關，始足當之。然而在本案，港務公司依商港法原本就是唯一的商港經營者（當然它可以「外包」給其他公民營事業），與國內任何其他事業沒有水平競爭關係，且港務公司即使調整收費，也不是為了爭取交易機會，而是以保障航行安全與有效管理錨地為目的，彰顯的是航政管理機關的政策，而非爭取商機。又從另一端也就是使用錨地的船舶所有人或代理人的立場而言，海上運送的目的在履行自身的運送契約，航商之間並不彼此競爭，因為使用錨地與爭取交易機會沒有關聯。交通部也明確表示，錨地之功能僅為提供船舶入出港前，因作業需要短暫停泊等待之用，收費與否不影響入出港先後次序，也不以收費作為優先入港條件。最後再觀察港務公司與船舶所有人或代理人，雙方實無競爭法意義的垂直關係，港務公司既無誘因也無能力，以收取錨泊費為手段造成封鎖效果，導致損害航商之間的競爭。無論從哪一個方面觀察，本案系爭錨泊管理費爭議都與事業競爭行為無涉，何以能從第 46 條前段規定，導出優先適用公平法的結論？ 縱然囿於公平法優先的慣性思維，本案必須認定臺灣港務公司在「我國國際港埠服務市場」為獨占事業，且將指定錨地與錨泊視為一般的港埠服務。不過事業具有獨占地位本身並不違反法律，必須有濫用獨占的事實與效果才構成違法的限制競爭。本案決議的理由至此話鋒一轉，不談港務公司的收費行為是哪種獨占濫用的態樣並加以研析，反而直接以高雄港務分公司實施錨泊管理費方案的績效（例如錨泊時數降低、船隻周轉率高），力陳該制度有助於航政管理目的的實現，並沒有對商品價格或服務報酬為不當決定的情形，故無違反公平法第 9 條第 2 款的疑慮。然而第 9 條第 2 款可能涉及排他性濫用與榨取式濫用，但當事

	人之間欠缺競爭關係已如前述，加上本案係港務公司單方決定錨泊管理費方案的內容，增加錨地使用人負擔，因此就算把收取錨泊管理費視為事業的競爭行為，納入港埠服務的一部分，但以獨占濫用的類型而言，本案最可能與獨占事業的榨取式濫用相關。但觀決議所述的理由，卻與榨取式濫用的概念無甚關聯，對熟悉競爭法分析的讀者而言，本案決定令人難以信服。公平會既將個案納入公平法管轄，卻又以非競爭法的理由將之合法化，但是國家公權力行為原本就不屬於競爭法範疇，無論如何處理，結論當然是不違反公平法！如此循環適用法律，結果無論於程序於實體，了無實益，只有徒勞。公平會只因為「商港設施作業辦法」第 9 條第 1 項並未就錨泊管理費之收費方式訂定標準，亦未訂有相關監管機制，「尚無從認定有無牴觸公平交易法之立法意旨，進而適用公平交易法第 46 條但書」，故無法排除公平法之適用（「公平交易法第四十六條適用基準」第五點參照）。然而交通部或港務局之所以沒有訂定價格監管機制，其主觀上的意思，不就是著眼於有效管制而非市場競爭嗎？公平會宣示了對本案的形式上「主權」，反映出一貫的公平法優越立場，但對競爭政策的落實，沒有絲毫幫助。事實上公平會無權亦無從依自己所定的「公平交易法第四十六條適用基準」，去審查其他法律或法規命令之解釋與執行是否牴觸公平法立法意旨；倘若公平會果真對事業以其他機關所定產業法規為依據的行為，宣告違反公平法並加以處罰，恐怕引發機關間權限爭議，殊難想像。在本案中，公平會再次迴避公平法與其他平行法律如何選擇的操作，具體凸顯了公平法第 46 條以及「公平交易法第四十六條適用基準」的妥當性問題，惟議題茲事體大，非個案不同意見書所能完整表達說明者，只盼本件不同意見書的提出，能喚起公平會與

	學界對此議題的重視與持續研究。