

裁判字號：最高行政法院 92 年度判字第 1906 號 行政

裁判日期：民國 92 年 12 月 31 日

案由摘要：公平交易法

最 高 行 政 法 院 判 決

九十二年度判字第一九〇六號

上 訴 人 ○○歡樂有線播送系統股份有限公司

代 表 人 甲○○

被 上 訴 人 行政院公平交易委員會

代 表 人 乙○○

右當事人間因公平交易法事件，上訴人對於中華民國九十一年四月三十日臺北高等行政法院八十九年度訴字第一五一六號判決，提起上訴，本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件上訴人主張：（一）上訴人早於民國（以下同）八十六年十一月起即將收視費調整為每戶每月新臺幣（以下同）六百元，有收視費存根聯可稽。嗣後，行政院新聞局（下稱新聞局）於八十七年十二月公告「八十八年度有線電視節目播送系統收費標準」，故同區龍馳有線播送系統股份有限公司（下稱龍馳公司）等依據該公告之收費標準調整收費價格，必然於八十八年一月起開始調整，是原判決以調漲價格、時間相近認有客觀一致性，顯然置新聞局收費標準公布時間及費率於不論。實則，上訴人較同區競爭對手早一年餘即已調整費率，依一般客觀社會通念，其調漲時間相隔甚遠，何來「一致性調漲」可言。原判決認定事實未依證據，顯違反證據法則。另上訴人為反映成本，於八十八年間乃繼續維持每戶每月六百元之費率，而此一費率亦符合新聞局所公告之八十八年度費率上限。實則，在限制競爭市場，主管機關既已有價格管制，業者依據該價格上限收費，以反映成本，致使費率趨於一致或近似，誠屬常情。然原判決並未說明其不採上訴人此一主張之理由，亦未說明新聞局所訂之費率標準有何不當，何以上訴人等依據該費率收費會損及「市場機能」、「消費者權益」及「整體經濟利益」。原判決顯有判決不備理由之違法。次按，原處分係於八十八年六月二十五日作成，距其指稱上訴人調整收視費率與其他業者進行聯合行為約僅六個月，尚不足以論斷上訴人與同區業者處於無競爭狀態；況被上訴人於作成原處分前，僅就八十八年一月份上訴人及同區域其他業者之收視戶數進行調查，詎被上訴人竟僅依據八十八年

一月此一個月中收視戶數之變化，即據以推斷無競爭狀態。上訴人於原審數次就被上訴人如此率斷之推論加以指摘，但原判決仍未說明上訴人之主張何以不足採，顯有判決不備理由之違法。又上訴人為避免虧損更形擴大，停止辦理贈獎或促銷活動，自無違法之故意可言。原判決徒以上訴人與龍馳等公司於八十八年間未辦理促銷或贈品活動，即謂上訴人等八十七年間之競爭型態自八十八年一月起已不復見，而置上訴人之嚴重虧損於不論，顯有違事理，此不啻要求上訴人繼續虧損，且不得按新聞局八十八年公告費率收費，否則即會違反公平交易法之聯合行為相關規定，其見解之謬誤，極為灼然。再者，上訴人與龍馳等公司間因八十六、八十七年之削價流血競爭，造成巨額虧損，方有「不要再流血殺價競爭」之呼籲，其真意在維護正常之競爭環境，避免惡性競爭而產生不公平；是否足以構成聯合行為之合意，實有可議。原審於審理撤銷訴訟時，既得本於職權調查證據，對此影響判決之證據，未曾加以調查，且未於判決理由中加以說明，逕認上訴人與龍馳等公司有聯合行為之主觀合意，其判決顯有不備理由之違法。（二）按行為時（下同）公平交易法施行細則第五條明訂：所謂之「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。是以，縱上訴人及龍馳公司等就調漲費率於外觀上偶合地產生一致性，被上訴人尚須舉證證明上訴人行為合意之目的乃係為與龍馳公司等獲取不當利益，並進而影響交易秩序，始符合公平交易法禁止聯合行為之立法意旨。惟事實上並無任何事證證明此一偶合行為足以影響服務供需之市場功能，揆諸前揭條文之規定，自不構成聯合行為。原判決並未於判決理由中說明上訴人之行為如何影響服務供需市場之功能，除有判決不備理由之違法外，並已構成判決適用法規不當之違法。次按，各有線電視系統事業於法定費率範圍內調整收費基準至法定上限，實為必然結果，不能倒果為因，認定上訴人有與其他業者為聯合漲價之行為；否則，新聞局所訂之費率反將成為有線電視系統業者違犯聯合行為之導因；原判決置新聞局公告費率不足反映業者成本之事實於不論，竟謂「．．．倘無合理之理由可說明該一致性行為非屬合意，即有違反公平交易法聯合行為相關規範．．．」不僅有悖於論理法則，更嚴重違反證據法則。再者，倘依原判決所言，業者如係個別考量各該公司情形而依新聞局公告費率調整收視費者，業者間本無任何合意，然為避免價格調整後因「聯合行為」受罰，反需事前協商費率，以向被上訴人申請許可，或枉顧成本，刻意採取顯不相同之費率或辦理促銷，此豈非荒謬。由此足見，原判決之論斷顯有悖於經驗法則及論理法則。末查，被上訴人以上訴人等違反行為時（下同）公平交易法第十四條前段規定，命被上訴人自原處分書送達次日起，應立即停止聯合行為，並課處上訴人五百萬元之罰鍰，然被上訴

人核處之罰鍰過高，復未說明其核定罰鍰金額之裁量理由，顯違反比例原則、禁止恣意原則及強制說明理由原則。而原判決認定該處分並無違誤，顯有判決不適用法規之違法，為此求為廢棄原判決並撤銷訴願決定及原處分。

二、被上訴人則以：（一）參酌各國競爭法主管機關「一致性行為」理論之執法經驗，事業間倘在主觀上有意識採行特定共識行為，並可期待他事業亦採行相同之共識行為，且在客觀上已導致外觀之一致性者，屬聯合行為態樣之一，而予以禁止。本件上訴人與其競爭者，如曾有意思聯絡，且該等外觀之一致性，曾有相互公開與競爭有關之敏感性市場訊息或經營策略等意思聯絡經過；或經經濟分析及評估後，倘無合理之理由可說明該一致性行為非屬合意，即有違反公平交易法「聯合行為」相關規範之虞。上訴人與其競爭者在八十八年一月針對個別收視戶具有調漲收視費之外觀一致性，且其一致性非僅存在於調漲價格時間之一致性，復存在於各項收費價格之一致性，亦存在於促銷方案等競爭度的減損，是以，上訴人與其競爭者有為聯合行為，事證洵屬明確。再者，上訴人與其競爭者相互呼籲不為價格競爭，且該呼籲亦為各被處分人調漲收視費用之依據，是依經驗法則及學理判斷，上訴人行為顯藉由市場訊息交換而為互不為價格競爭之意思聯絡，並客觀上已導致有線電視節目收視費一致性調漲行為，核屬違反公平交易法聯合行為禁制規定。至於新聞局公告之八十八年度有線電視費率，係採價格上限監督，且明定不訂價格下限，上訴人與其競爭事業均得在上限價格之下自由決定收費標準，並無定價因而受到拘束情事，且新聞局亦曾公告八十七年度有線電視費率標準，不但未造成上訴人與其競爭事業價格一致性上漲情事，渠等收費價格基準亦未依新聞局所訂價格上限定價。是上訴人指稱原審判決以調漲時間相近認有客觀之一致性，顯然置新聞局收費標準公布時間於不論，且調漲時間相隔甚遠乙節，顯不足採。（二）新聞局公告之費率上限既係委託學者專家分析提出報告，並經衡酌八十七年度訂價方式、系統業者及消費者反映所為之決議，且事業訂價行為亦非以成本為唯一考量，是新聞局公告之費率上限縱不足平衡有線電視業者成本支出，亦不得逕自推論業者必依新聞局公告之費率上限定價。另就實證觀察，業者訂價與新聞局公告之費率上限，亦無絕對因果關聯性。按新聞局僅公告月繳之收視費率上限，並無公告季繳、半年繳、年繳及大樓收視戶之費率上限，惟上訴人與其競爭事業在季繳、半年繳、年繳及大樓收視戶之收費方式，亦呈現一致性調漲現象，該現象實非新聞局公告費率上限所能釋之。準此，足認上訴人與其競爭事業一致調漲有線電視收視費至六百元，係源於聯合行為所致；至於虧損及新聞局公告費率，僅係渠等調漲收費之背景因素，並無實證顯示與該等調漲價格之「一致性」具有因果關係，上訴人本項理由，要難採信。（三）按公平交易法所稱

之聯合行為，只須其實施在客觀上足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者，即足當之，至實施期間的長短則非所問。至於上訴人是否僅依聯合行為之合意實施一個月尚非所問，上訴人訴稱被上訴人僅依據八十八年一月一個月收視戶之變化即據以處分，顯係上訴人誤解法令，要無可採。次按，有線電視系統業者以較低價格爭取顧客之行為是否違反公平交易法第十九條第三款規定，需依個案綜合考量，而被上訴人過去亦僅針對大安文山及熊貓等二播送系統「一元看一年」之低價爭取競爭者交易相對人之行為予以處分，本件與前開違法低價競爭行為態樣，差之豈只千里，是上訴人主張停止贈品促銷活動係屬避免違法云云，顯不足取。另原處分固論及上訴人與競爭事業部分股東有重疊情事，彼此熟識，亦有相互呼籲不要殺價競爭等情，惟是項事實僅屬情況證據之一，在於推論上訴人與其競爭者確有從事聯合行為可能性，而非逕論原處分係依前述情況證據推論上訴人與其競爭事業係透過該等股東與經理人從事聯合行為，是上訴人本項理由亦無可採。（四）按公平交易法對於聯合行為所非難者，在於水平事業間透過合意共同限制商品或服務之價量，造成偏離競爭市場下的均衡價格與數量，導致社會資源的無效配置，並損及消費者福祉；本件參與聯合之事業，為該有線電視經營區域內僅有的三家有線電視系統業者，市場占有率達百分之百，復其聯合行為實施後，收視費價格明顯調漲，實足論斷明顯影響供需之市場功能，上訴理由殊不足採。（五）被上訴人針對原處分罰鍰金額部分，業於八十八年六月十六日第三九七次委員會議進行討論，經被上訴人依公平交易法施行細則第三十三條規定審酌裁罰，其程序亦符合行政程序法第四十三條規定，上訴人稱被上訴人針對罰鍰金額未進行討論，實屬違誤。按公平交易法第七條、同法施行細則第五條規定，公平交易法聯合行為相關規範，並無以業者聯合行為是否有獲取暴利為構成要件者，是上訴人以並未獲取暴利為理由，顯係認事用法之違誤。次按，有線電視系統是否應維持區域獨占與被上訴人原處分無關，公平交易法所保護的法益在於確保競爭機能，被上訴人所關切者，在於同經營區內競爭事業，是否有透過聯合行為方式消弭競爭，進而損及整體經濟利益及消費者福祉，故相同經營區域內競爭事業，倘因效能競爭而導致一區一家的市場獨占情事，亦無違反公平交易法之虞，上訴人以有線電視系統經營困難等諸多理由，掩飾其違反聯合行為之非難性，核不足採。再者，依公平交易法第四十六條規定，目的事業管制措施縱有涉及事業間競爭行為，亦須在不牴觸公平交易法適用範圍內，方有不適用公平交易法之可能。按新聞局公告費率之目的，旨在避免獨寡占事業運用其剩餘獨占力恣意定價，並約束有線電視系統業者之不當價格決定行為，進而確保消費者權益，尚不得進而推論新聞局限制有線廣播電視系統業者從事價格競爭。有線電視系統業者

聯合定價行為仍應受公平交易法規範，是上訴人與其競爭者透過聯合行為調漲收視費用，縱然調漲後價格符合新聞局公告之法定費率標準，亦僅符合有限廣播電視法之規範目的，惟該等聯合行為所肇致的市場競爭機能、消費者權益及整體經濟利益受損，顯有悖於公平交易法規範意旨，該當構成違反公平交易聯合行為禁制規定等語，資為抗辯。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）本件上訴人與富視電纜電視系統股份有限公司（下稱富視公司）、龍馳公司為臺北市○○、南港、內湖區有線播送系統之僅有之三家業者，為兩造所不爭執，故其彼此間雖處於同一水平競爭關係之狀態，但因業者有限屬寡占市場，故客觀上有易於聯合之條件存在。查：上訴人於八十七年間有線電視節目收視為每戶月繳六百元、半年繳三千元、全年繳六千元、大樓集體收視戶因個案性質不同，每月每戶一百元至二百五十元不等，自八十七年下半年起，為因應市場競爭，針對內湖地區收視戶採取半年再送半年免費收視，即三千元收視一年之優惠促銷收費，至其競爭事業富視公司之收費與上訴人相同；龍馳公司八十七年有線電視收視費每戶三百元、半年繳一千八百元、年繳三千六百元，大樓集體收視戶平均為每月一百五十元，自八十七年下半年起，為爭取收視戶，辦理年繳一千八百元優惠價格促銷，上訴人、富視公司為因應龍馳公司價格競爭，亦於八十七年間不定期辦理各式贈品促銷活動，如針對內湖地區收視戶採繳半年送半年之優惠價格、半年繳三千元送電風扇、半年繳一七、五〇〇元送冷氣機等促銷活動各節，為上訴人所不否認，自可認為實在。又自八十八年一月起，上訴人與龍馳、富視公司在國內整體經濟未具大幅漲價之合理環境下，不願流失收視戶之風險，或以較有利之價格從事競爭以爭取收視戶，反將收視費一致性調漲為每戶月繳六百元、季繳一千八百元、半年繳三千三百元、全年繳六千五百元，大樓集體收視戶則調漲為每月每戶四百元至五百元不等，復有有關各公司自行填載之問卷（收費）調查記錄表，附於原處分卷可查。上訴人與龍馳、富視公司迄被上訴人調查前，均未辦理任何促銷或贈品活動，顯見渠等八十七年間之競爭型態，自八十八年一月起已不復見。再參以龍馳公司所派代理人梁經緯在被上訴人說明時，陳稱：「本公司係自八十七年二月開始復播，由於剛開始復播，所以於八十七年是採用低價策略，希望能爭取收視戶。同區競爭者富視公司為反擊本公司策略，也推出較本公司更優惠的價格招徠收視戶。．．．本公司和其他同業者雖無固定經常聚會，但因為本公司股東中有部分（龔徐、許清池、李海柱）與○○歡樂及新台北等播送公司股東重複，另外因為本公司與富視公司或其他同業經常為同業內人士，彼此也熟識，此外本公司前任董事長兼總經理陳金山多次代表本公司至新聞局參加會議，會議間亦會寒暄，因此，可

能會互相透露收費調整的訊息，並相互建議不要再流血殺價競爭。．．．」，富視公司所派代理人于正君亦稱．．．「本公司在去年與龍馳有線播送系統過度競爭，造成公司去年大幅虧損。．．．本公司的經理人或者是本公司股東，或是公司一些高層人員，會在各種不同的場合，如新聞局的各種會議中見面寒暄時，均會彼此建議不要再殺價競爭了，否則彼此均無益處，但雙方並沒有透過任何的會議協商調漲到六百元，基本上本公司在瞭解到龍馳亦有相同想法後，本公司爰依新聞局公告之收費標準上限訂定。．．．」，上訴人公司所派代理人蔡靖本亦稱：「本公司在去年與龍馳有線播送系統過度競爭，造成公司去年大幅虧損情事。．．．本公司的股東，會在各種不同的場合，如新聞局的各種會議中見面寒暄時，均會彼此建議不要再殺價競爭了，否則彼此均無益處，但雙方並沒有透過任何的會議協商調漲到六百元，基本上本公司在瞭解到龍馳亦有相同想法後，經本公司內部會議為反映成本，爰依新聞局公告之收費標準上限訂定八十八年本公司收費標準。．．．」此有談話筆錄附卷可稽。按前揭證人梁經緯、蔡靖本、于正君乃上訴人與富視、龍馳公司出具委任狀，派往被上訴人處說明之人，其陳述自能代表委任之公司，且渠等在各公司之地位以觀，自可認為對於被上訴人係職掌公平交易，所調查之事項應與公平交易有關等情，具有相當之了解，而仍均陳稱透過新聞局各種會議相互透露調漲收費及互不為價格競爭之訊息等語，其陳述性具有一致性，自可信為真實。再者，前揭證人陳述中所提及之陳金山、龔徐、許清池、李海柱等人，其中陳金山非但為富視公司之總經理，且為上訴人之董事，又龔徐、許清池、李海柱非但為富視公司之股東，且為上訴人公司之大股東兼董事或監察人，此有公司董事、監察人名單影本附原處分卷可稽，故渠等縱非公司最有影響力之人，亦絕對足以擔當居間協調之角色，促成同業達成不再互為殺價競爭之共識，是被上訴人之採證與證據法則並無違背。（二）依被上訴人調查而為上訴人所不爭執之收視戶調查結果，上訴人於八十七年至八十八年一月間，收視戶在六萬至六萬九千戶間，而上訴人提出據以主張之大樓集體收視戶之有關書證僅有十份，其中原證九、十、十八每年收費五千五百元，原證十五每半年收費二千七百元，原證十七每半年二千八百元，與上訴人及自行填載之問卷調查記錄表記載，八十八年一月起之大樓收視戶部份收費為每月四百五十元至五百元相當。上訴人既自行填載上開問卷自承有上述之收費情形，且均呈現一致性，則被上訴人關於上訴人及相關業者間收費具一致性之事實，已盡舉證之責，上訴人雖提出上述書證否認之，基於前開說明，扣除與問卷調查表相符之部分，其餘書證縱屬實在，亦與上訴人之收視戶不成比例，實不足以推翻絕大多數收費為一致之事實，上訴人與其他有關公司間之收費有一致之情事，已可認定。（三）按公平交

易法第七條規定，聯合行為人須與他事業有限制競爭之合意，始足當之，惟合意之方式，依同法施行細則第五條第二項之規定，包括契約、協議及不問有無法律拘束力，而事實上可導致共同行為之其他方式均屬之，且只須客觀上可能會發生限制競爭之結果，不以實際上確有限制競爭之效果為必要。如前所述，上訴人與其他同業競爭者間具有聯合調漲之合意，且有同時調整價格之情事，所調整之價格又趨於一致，縱僅實施短暫時間，事後因故未依調漲後價格收費，亦不礙於聯合行為之成立。是故，上訴人與富視、龍馳公司具有聯合行為之合意，縱使尚未全面性依調漲費用收取，仍該當公平交易法第十四條規定之禁止規定。（四）上訴人及相關業者並未依公平交易法第十四條第六款規定，向公平交易委員會提出許可申請，縱有因反映成本而聯合調漲收視費用之需要，亦不能排除違法之事實。是上訴人上開聯合調漲行為未依法取得公平交易委員會許可，縱然調漲後價格符合新聞局公告之法定費率標準，亦僅符合有線廣播電視法之規範，該等事業聯合調漲收視費之行為所肇致之市場競爭機能、消費者權益及整體經濟利益受損，顯有悖於公平交易法規範意旨，該當構成違反公平交易聯合行為禁制規定。又被上訴人認定上訴人之違法行為，予以處分，係基於上訴人與其競爭事業違反公平交易法聯合行為禁制規定，肇致市場原有市場價格競爭機能受損，該聯合行為顯有損市場公平競爭機能，且損及消費者依較有利之價格選擇交易對象之消費者權益，是該聯合行為亦顯不利於消費者福祉及整體經濟利益。（五）綜上所述，被上訴人以上訴人及龍馳、富視等公司互不為價格競爭之意思聯絡，客觀上已有收視費一致性調漲行為，違反公平交易法第十四條前段規定，被上訴人命上訴人等應立即停止聯合行為，並處上訴人五百萬元之罰鍰，係在公平交易法規定之裁量範圍，且參酌相關業者之收視戶數，本件上訴人之收視戶為六萬餘戶，遠較龍馳公司及富視公司之四萬餘及三萬餘戶為多，被上訴人對龍馳公司、富視公司處以二百五十萬元罰鍰，對上訴人處以較高之罰鍰，亦無違比例原則，因而駁回上訴人之訴，經核並無不合。上訴人雖以前開各詞提起上訴，惟上訴人指原判決理由不備或認定事實未憑證據部分，實則原判決業已於理由內載明其認定之理由及其所憑之證據；另上訴人指原判決適用法令錯誤部分，僅足認係就原判決表達不同之法律見解，均無從認原判決有上訴人所指之違背法令。至其餘上訴意旨，無非係就原審取捨證據認定事實之職權行使，指摘原判決違誤，求為廢棄，非有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 二 年 十 二 月 三 十 一 日

最高行政法院 第三庭

審判長法官	葉振權
法官	林家惠
法官	吳錦龍
法官	劉鑫楨
法官	吳明鴻

右正本證明與原本無異

法院書記官 阮桂芬

中華民國九十三年一月二日

資料來源：公平交易法及政府採購法裁判要旨選輯第一版 126-134 頁