

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度再字第9號

再 審 原 告 公平交易委員會

代 表 人 李鎡

郭安琪

沈立委

再 審 被 告 佳訊視聽股份有限公司

代 表 人 練台生

訴訟代理人 黃旭田 律師

簡凱倫 律師

輔助參加人 全國數位有線電視股份有限公司

代 表 人 李光漢

輔助參加人 國家通訊傳播委員會

代 表 人 陳耀祥

輔助參加人 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會

代 表 人 張榮華

上列當事人間公平交易法事件，再審原告對於中華民國109年1月20日本院109年度判字第25號判決，提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

再審之訴駁回。

01 再審訴訟費用由再審原告負擔。

02 理 由

03 一、事實經過：

04 再審被告為頻道代理商，主要經營業務係代理電視頻道供應
05 事業（下稱頻道商）與有線電視系統經營者簽訂頻道播送授
06 權契約，使頻道節目內容得藉由系統經營者之有線電視網路
07 播送至家庭用訂戶，參加人全國數位有線電視股份有限公司
08 （下稱全國公司）及訴外人大豐有線電視股份有限公司（下
09 稱大豐公司）跨區、新高雄有線電視股份有限公司、北都數
10 位有線電視股份有限公司、數位天空服務股份有限公司（下
11 稱數位天空）則為民國104年開播營運之系統經營者（下合
12 稱系爭系統經營者）。再審被告於105年間獨家代理三立臺
13 灣台、都會台、新聞台、年代電視台、MUCH TV、JET綜合
14 台、東風衛視台、國興衛視台、好萊塢電影台、Discovery
15 旅遊生活台、高點電視台、迪士尼、NHK World Premium、
16 非凡商業台、新聞台、彩虹頻道、MTV、壹電視新聞台、資
17 訊綜合台、電影台、迪士尼Junior台等頻道授權業務，參加
18 人全國公司於104年底與再審被告議訂105年度頻道授權契約
19 時，再審被告主張維持104年度之最低保證戶數（Minimum G
20 uarantee，下稱MG）交易條件，而以經營區域之內政部公告
21 行政區域總戶數（下稱行政總戶數）之15%（下稱MG15）所
22 計算之戶數為簽約計價基礎，對於104年度以前即已開播之
23 系統經營者（下稱既有系統經營者）卻非以上述方式計價。
24 經再審原告調查，認定再審被告就其代理頻道之105年度授
25 權，分別對系爭系統經營者與渠等之競爭者給予不同之交易
26 條件，為無正當理由之差別待遇，且有限制競爭之虞，認定
27 違反公平交易法第20條第2款規定，而以105年10月31日公處
28 字第105119號處分書（下稱原處分），裁處再審被告新臺幣
29 （下同）4,500萬元之罰鍰，並命再審被告應自處分書送達
30 之次日起1個月內改正上揭違法行為。再審被告不服，向臺
31 北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明求為判

01 決：撤銷原處分。經原審准許全國公司、國家通訊傳播委員
02 會（下稱通傳會）、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公
03 會參加本件訴訟，並以105年度訴字第1919號判決（下稱前
04 程序原審判決）撤銷原處分後，再審原告不服，提起上訴，
05 經本院109年度判字第25號判決（下稱原確定判決）駁回上
06 訴確定。再審原告不服，以原確定判決有行政訴訟法第273
07 條第1項第1款所定事由，提起本件再審之訴。

08 二、再審原告起訴略以：

09 （一）原確定判決認定判斷系爭差別待遇行為是否有限制競爭之虞
10 時，應參考產業主管機關之產業政策，實屬誤解公平交易法
11 第6條及第20條第2款之規範意旨，適用法規顯有重大錯誤：

12 1.再審原告為公平交易法之主管機關，依法得獨立行使職權，
13 不受其他機關指揮或監督。公平交易法第6條第2項「商同辦
14 理」僅係內部作業程序規定，產業主管機關之意見或產業政
15 策固然具有相當參考性，然再審原告仍應本於主管機關權限
16 及職掌，就涉及違反公平交易法規定之案件進行調查，並依
17 調查所得事證資料為獨立判斷。倘主管機關就所掌事項可能
18 涉及他機關職掌者，已與他機關進行溝通並達成業務協調分
19 工之結論，依本院91年度判字第2300號判決、原審89年度訴
20 字第257號判決及90年度訴字第5508號判決見解，分工後之
21 管轄機關就該項業務即有自行調查證據、認定事實並作成處
22 分之充分權責。

23 2.依公平交易法、衛星廣播電視法（下稱衛廣法）及機關間之
24 協調結論，本案所涉頻道代理商之無正當理由差別待遇行
25 為，確屬再審原告之職掌，再審原告自得本於調查所得資料
26 自為認定：

27 (1)再審被告等頻道代理商所從事之業務內容，與衛廣法第2條
28 第4、5款不同，於經營頻道代理業務前，亦無需依衛廣法第
29 6條第1項或第3項規定，向通傳會提出申請並取得執照，顯
30 見並非衛廣法所稱「衛星頻道節目供應事業」或「經營衛星
31 頻道節目供應事業之境外衛星頻道供應事業分公司或代理

商」，故再審被告案關無正當理由差別待遇行為，自非衛廣法第25條第2項規定所能處理。本案所涉之頻道代理商無正當理由差別待遇行為既非屬衛廣法第25條第2項之規範範疇，亦非通傳會其他主管法規所能處理者，則再審原告自得參照108年1月24日「公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論」第2點第4款及第6款規定，依公平交易法相關規定進行調查並作成處分。

(2)再審被告具相當之市場力，其案關無正當理由之差別待遇行為確有限制競爭之虞，更顯將對新參進市場之業者形成參進障礙：再審被告104年度於全國頻道代理市場之市場占有率約為25.41%，高居市場第一，具有相當之市場力，且再審被告105年度代理之21個頻道中，有11個頻道均屬收視率排名前50名，其中有3個頻道屬收視戶最常收看之新聞類頻道，基於配合消費者收視習慣、爭取消費者青睞之考量，系爭系統經營者確有向再審被告購買所代理頻道之強烈需求，而實際上渠等於105年均全數購買再審被告所代理21個頻道中之18個，顯見於再審被告確實居於相對市場優勢地位。再審被告憑恃其市場力，對系爭系統經營者與既有系統經營者給予不同之交易條件，致使系爭系統經營者平均每戶每月須支付予再審被告之授權費用，與渠等之競爭者存有極大差距，已不當墊高系爭系統經營者之經營成本，限縮渠等提供較有利之價格、品質、服務等交易條件以爭取交易相對人之空間，且其他原本有意加入市場從事競爭之系統經營者，亦可能因為害怕面臨相同之差別待遇情形而卻步，形成市場封鎖效果，嚴重損及各區域系統經營者間之競爭。系爭系統經營者為了進入市場，多已投入鉅額之系統建置成本，實已無力再負擔第2期、第3期開播後因相同差別待遇行為而造成之高額頻道授權費用，而將長期處於虧損情形，無力從事競爭，將使既有系統經營者因缺乏新進業者與之競爭，而得以繼續獨大，更不思提出較有利之交易條件以提升消費者之收視品質，不但嚴重影響消費者選擇不同系統經營者之收視權益，

亦與通傳會之經營區開放政策背道而馳。故再審被告案關無正當理由之差別待遇行為確有限制競爭之虞，更顯然將對新參進市場之業者形成參進障礙。

3.原確定判決逕以原處分於判斷案關差別待遇行為是否有限制競爭之虞時，未參考產業主管機關之產業政策為由，認定原處分適用法規有所不當，不但無視再審原告為公平交易法之主管機關，依法獨立行使職權，不受其他機關之指揮或干涉，亦誤解公平交易法第6條第2項及第20條第2款規定之意涵，以及依衛廣法規定、再審原告與通傳會間之分工協調結論、通傳會之對外發言及函文等所明確揭示之「案關頻道代理商無正當理由之差別待遇行為確應由再審原告調查、裁處，通傳會亦尊重再審原告所為之職權判斷」。是原確定判決對於公平交易法第6條及第20條第2款規定之適用顯有重大違誤，依行政訴訟法第273條第1項第1款規定，再審原告自得提起再審之訴。

(二)原確定判決既已肯認案關行為構成差別待遇，惟未進一步說明原處分認定該差別待遇行為之「無正當理由」及「有限制競爭之虞」有何適用法規錯誤，更忽略該差別待遇行為對系爭系統經營者所形成之參進障礙，以及阻礙其他有意參進市場競爭者之參進意願所形成之市場封鎖效果，始為真正悖離通傳會之產業政策。是原確定判決消極不適用公平交易法第20條第2款規定，亦有適用法規顯有錯誤。

(三)原確定判決認定通傳會雖曾函復表示以MG15作為計價基礎確與現今產業條件出現落差，然再審原告卻未調查前開落差之具體情形及其合理可調整之範圍為何，始不致影響通傳會開放政策之推動等語，實屬誤解：

1.依通傳會103年10月24日「擴大經營區頻道授權案行政檢查會議」會議紀錄，針對威達雲端電訊股份有限公司申請與凱擘股份有限公司等8家頻道代理商103年節目使用費用爭議調處，通傳會已認定MG15與現今產業實態未符，並以臺中市之市場數據資料說明該計價條件與現今產業之具體落差情形，

01 以該例推估MG上限應為臺中市行政戶數之4.8~9.5%為合理範圍，始不致影響其開放政策之推動。是MG15之計價基礎於現今產業之落差甚為明確，並非無數據可資佐證，原確定判決未加以審酌，顯為基於錯誤事實基礎而為法律適用。

05 2.復查，再審原告為調查頻道代理商之相關授權行為是否涉及違反公平交易法，前曾函詢通傳會之意見，該會以103年12月2日通傳傳播字第10300767470號函認定MG15與現今產業實態未符，並具體指出該計價條件已造成未進入市場實質經營者（即系爭系統經營者）沉重之成本負擔，認屬不合理與不公平之計算方式。而本案再審被告對於系爭系統經營者均以MG15計收授權費用，以「新北市」經營區為例，再審被告對全國公司、大豐公司跨區、數位天空、新北市有線電視公司等4家業者合計已可收取行政戶數60%之授權費用，倘再加上新北市有線電視普及率60%即有120%，已超過行政總戶數；後來新北市有線電視公司考量頻道授權成本太高而放棄取得授權，即得證再審被告向該等業者收取授權費用之訂戶數比例實屬不合理且非市場應有之情形。原確定判決未加以審酌，遽認原處分未調查亦未考量通傳會之產業政策，即認定案關差別待遇行為有限制競爭之虞，顯為基於錯誤事實基礎而為法律適用。

21 3.又有線廣播電視服務具各家系統經營者提供基本頻道服務同質性高之特性，新參進市場之業者勢必須以較為低廉價格或較佳之服務品質爭取用戶，與該等新進參與者之經營成本（包含取得原物料之生產成本，在本案即為頻道授權成本）是否有節省，並無直接相關亦無因果關係。是系爭系統經營者授權成本趨近於既有系統經營者，並不必然導致系統經營者間削價競爭，亦不必然產生市場僅剩下少數具規模優勢地位者存活而使產業結構更為僵化之結果，原確定判決未敘明論證基礎及實證數據為何，而為率斷推論，自有疑義。

30 4.依105年6月各系統經營者應繳交予再審被告之每戶每月頻道授權費用，系爭系統經營者所須負擔之頻道授權成本遠高於

01 同區之既有系統經營者，亦超過其每月每戶平均約500元之
02 收視費用收入（依各縣市政府核定之有線電視收視費用收
03 費），無疑為不合理參進障礙。又該等業者並無任一事業於
04 開播後第2年MG已超過15，該MG15之計價基礎仍然有限制競
05 爭之虞，原確定判決未予審酌，為適用公平交易法第20條第
06 2款規定不當之違法。

07 （四）再審原告依公平交易法規定處理通傳會未納管之「頻道代理
08 商」所肇致之有線電視市場競爭問題，並無悖於通傳會之產
09 業政策：

10 1.原確定判決對頻道代理商與頻道商所簽訂「頻道代理授權合
11 約書」所載「普及率」要求之定義有所誤認，頻道代理商只
12 要與系統經營者協調將該頻道分組於「基本頻道普及組」，
13 使該系統經營者之所有用戶均可收看該頻道，即可達成「普
14 及率」100%之要求，不因系統經營者之實際訂戶數下降，而
15 造成「普及率」下降之結果。原處分已說明前情，惟原確定
16 判決不瞭解「普及率」之定義，係基於錯誤之事實基礎而為
17 法律適用。

18 2.通傳會開放政策之目的難以達成，係因頻道代理商抵制系爭
19 系統經營者之分組付費頻道規劃，且將有線電視業者區分系
20 爭系統經營者及既有系統經營者，而給予不同之授權交易條
21 件，然通傳會並無相關法令得以規管頻道代理商之前開行
22 為，爰主動將前述案件移送予再審原告調查。復因再審被告
23 之無正當理由差別待遇行為，已不當墊高系爭系統經營者之
24 經營成本，減損渠等之競爭能力，使渠等無法於自由公平之
25 市場機制下與既有系統經營者從事競爭，確屬對於競爭機制
26 之人為不當干預，並對市場交易秩序造成影響；且其結果不
27 但嚴重壓縮系爭系統經營者與既有系統經營者從事競爭之能
28 力，其他原本有意加入市場從事競爭之系統經營者亦可能因
29 擔心面臨相同之差別待遇情形而卻步，引發市場封鎖效果，
30 甚至恢復至通傳會經營區開放政策前每一既有經營區內僅有
31 1、2家系統經營者獨占或寡占之狀態，不但有違通傳會之經

營區開放政策，亦嚴重影響消費者權益，故基於公平交易法之立法宗旨，再審原告確有介入處理之必要，且所為之處分與通傳會之開放政策並無扞格、悖離。此亦與通傳會主動將本案移請再審原告處理，於再審原告作成原處分後，亦尊重再審原告依法發動調查、裁罰之相關發言相符。

(五)原確定判決認定原處分要求對既有及系爭系統經營者均一律以實際訂戶數或實際訂戶數加上折扣作為交易條件，悖離通傳會所訂之產業政策，係基於錯誤之事實基礎而為法律適用：

1.原處分所指摘並據以認定違法者，並非「交易條件之本身」，而係「採取不同交易條件所造成之差別待遇情形」。易言之，原處分並不是用MG15制度本身來判斷有違法行為，而係因再審被告對系爭系統經營者適用MG15計價，且實際訂戶數超過MG15時，另依實際訂戶數計價，然對於既有系統經營者卻延續過往之以「實際訂戶數之數折」或「框定之數額」計價，此一差異已造成適用MG15之系爭系統經營者競爭上之困難，此才是差別待遇之所在。且原處分並非謂交易條件不得採行MG制度或要求授權交易條件均應採行相同條件締約，反而係容許業者之差別待遇行為，只要業者採行之差別待遇行為具有正當理由，或縱使無正當理由，然未構成對相關市場有限制競爭之虞，亦不必然違反公平交易法第20條第2款之規定。原確定判決認定原處分要求一律以實際訂戶數或實際訂戶數加上折扣作為交易條件，係強制再審被告為相同之締約條件，而形成產業僵化及悖離通傳會之產業政策，顯屬對於公平交易法第20條第2款之規範精神及原處分意旨均有重大誤解。

2.再審被告挾垂直整合地位之市場力，以不同之「簽約戶數計價基礎」交易條件，進行無正當理由之差別待遇行為，致使系爭系統經營者平均每戶每月須支付予再審被告之授權費用與渠等之競爭者存有極大差距，嚴重損及效能競爭，並對其他潛在系統經營者可能因害怕面臨相同之差別待遇情形而卻

步，形成市場封鎖效果，嚴重影響消費者之收視權益，亦與通傳會之經營區開放政策背道而馳，原處分已充分調查、審酌。

(六)原確定判決未審酌原處分全文及公平交易法第20條第2款規定之規範意旨，即逕認原處分違反行政程序法第5條之處分明確性原則，亦有適用法規顯有錯誤之違誤：原處分除於主文第一項揭示案關無正當理由差別待遇行為之內涵外，復於事實及理由欄中詳細敘明本案之原因事實、公平交易法第20條第2款規定之構成要件，以及據以認定案關行為違反公平交易法第20條第2款規定之理由及其事證，足使再審被告充分瞭解究竟係何種行為被認定違反公平交易法第20條第2款規定，而得以遵照原處分之意旨採取相關之改正行為。針對再審被告應如何依照原處分之意旨，而改正案關無正當理由之差別待遇行為乙節，再審原告於作成原處分後，曾多次與再審被告進行電話聯繫、函文往返、請再審被告赴再審原告處所當面說明及召開會議交換意見等，力圖向再審被告明確揭示前述改正義務之內涵及可行之建議方向，以利再審被告瞭解、遵循。且於原審審理期間，再審原告亦再三強調：「……為改正案關違法行為，原告（指再審被告）所能採取之改正措施相當多元，例如：將系爭系統經營者之收費方式比照既有經營區之原系統經營者收費方式辦理，抑或將既有經營區之原系統經營者之收費方式比照系爭系統經營者收費方式辦理，甚或另規劃新收費方式，並一體適用於具有競爭關係之既有經營區之原系統經營者與系爭系統經營者等，只要該等方式不構成無正當理由之差別待遇，均為法之所許。至於原告最終究竟採取哪一種改正措施，則屬原告之營運自由，原告本得依自身之經營策略及成本考量等，而自行選擇最可行之改正措施。」（參再審原告於原審所提106年2月21日行政訴訟答辯狀頁18~19）足認原處分確屬明確，再審被告確得以清楚瞭解原處分之意旨，並進行相關之改正行為。再者，於再審被告聲請停止執行之另案程序中，本院106年

01 度裁字第104號裁定亦具體認定原處分主文第二項之限期改
02 正違法行為，與處分明確性原則並無違背。綜上，原確定判
03 決未綜合對照原處分中主文、事實、理由及法令依據等欄位
04 之記載，亦未審酌公平交易法第20條第2款之規範目的，僅
05 片面擷取原處分主文第二項之「改正行為」文字，即逕認原
06 處分所課改正義務之內容不符處分明確性原則，對於行政程
07 序法第5條明確性原則及公平交易法第20條第2款規定顯有重
08 大之誤解誤用，亦與本院105年度判字第424號判決、104年
09 度判字第551號判決及另案停止執行程序之見解相悖，屬適
10 用法規顯有錯誤，而有行政訴訟法第273條第1項第1款所定
11 再審事由。

12 (七)原確定判決未尊重再審原告基於法律授權而取得之罰鍰裁量
13 權限，顯與行政訴訟法第201條之規範意旨相悖，亦有適用
14 法規顯有錯誤：

15 1.原處分裁處罰鍰時，已就行政罰法第18條第1項及公平交易
16 法施行細則第36條所定之各項因素進行綜合審酌，並詳載於
17 處分書中，確無裁量逾越、裁量怠惰或不符授權目的。原處
18 分於主文第一項已明載，原處分所認定違反公平交易法第20
19 條第2款規定之行為，係再審被告就其代理頻道105年度之授
20 權，分別對於系爭系統經營者與既有系統經營者給予不同交
21 易條件，再審原告綜合審酌再審被告所涉差別待遇行為為10
22 5年度全年之授權費用，考量再審被告因前述差別待遇行為
23 所可能獲得之利益，計算得出預估一整年可獲得之不法利益
24 近億元，已不當墊高系爭系統經營者之經營成本，致限縮渠
25 等提供較有利之價格、品質、服務等交易條件之空間，嚴重
26 損及渠等與既有系統經營者間之效能競爭。倘不予遏止，亦
27 將影響其他經營區域未來之競爭，易使有意參進市場競爭之
28 其他系統經營者卻步而造成市場封鎖效果，對競爭之限制與
29 斷傷至鉅，甚或恐恢復至通傳會經營區開放政策前每一既有
30 經營區內僅有1、2家系統經營者獨占或寡占之狀態，不但有
31 違通傳會之經營區開放政策，亦嚴重影響消費者權益。再審

01 被告104年度於全國頻道代理市場之市場占有率約為25.4
02 1%，高居市場第一，具有相當之市場力，再審被告係初次
03 違反公平交易法第20條第2款規定，以及違法後懊悔實據及
04 配合調查態度等，爰命再審被告應自處分書送達之次日起1
05 個月內改正前開違法行為，並處4,500萬元罰鍰，確屬合法
06 妥適，亦無裁量基礎敘述不清。

07 2.原確定判決未尊重再審原告基於法律授權而取得之罰鍰裁量
08 權限，未審酌前述原處分對本案裁處罰鍰時之各項考量因
09 素，亦未指摘原處分罰鍰有何恣意或違法，逕認原處分未針
10 對罰鍰之具體計算方式加以說明，有所違誤，與行政訴訟法
11 第201條規定及本院104年度判字第202號判決、100年度判字
12 第615號判決顯有未符，有違反行政訴訟法第201條規定之適
13 用法規顯有錯誤情事等語，求為判決將原確定判決廢棄，並
14 駁回再審被告之訴。

15 三、再審被告則以：

16 (一)再審原告稱原確定判決忽略通傳會已認定MG15與現今產業實
17 態未符等相關資料，且再審被告對新北市4家業者合計可收
18 取60%之授權費用，倘再加上新北市有線電視普及率60%即有
19 120%，已超過行政總戶數，顯示MG15不合理云云。惟查：

20 1.再審被告對系爭系統經營者計算MG15，係以其「實際開播區
21 域」行政戶數為計算基礎，而非以「整個新北市」之行政戶
22 數為計算。正因既有系統經營者握有強大議價能力，頻道代
23 理商實際議價時所能爭取計算授權費之戶數，根本不足6
24 0%，再審原告以此論斷MG15不合理云云，顯有違誤。

25 2.原確定判決正係基於前程序原審判決確定之事實，亦即「截
26 至105年6月底止，系爭系統經營者之實際訂戶數均已逐步成
27 長，並因此降低系爭系統經營者之每戶授權費用成本，其
28 中，大豐公司跨區之實際訂戶數51,998戶，更已逐漸趨近於
29 MG15之簽約計價戶數58,050戶」，從而指出MG15「是否已超
30 過系爭系統經營者進入市場後第2年之合理成本負擔，而形
31 成參進障礙？」以及如需調整，則「其合理可調整範圍為

何」？均未見再審原告加以調查等語。就此再審原告仍僅重述於原審所提通傳會103年之會議記錄，然該會議紀錄僅係針對早期103年發生於臺中市之有線電視授權費爭議案件，且僅係單一委員之意見，與原確定判決上述指摘之依據有重大差異，再審原告對原確定判決及本件事實審法院認定事實之職權正當行使而為指摘，顯與再審要件不合。

(二)再審原告固指原確定判決認為原處分要求一律以實際訂戶數或實際訂戶數加上折扣作為交易條件，係強制再審被告為相同之締約條件，而形成產業僵化及悖離通傳會之產業政策，顯係對原處分意旨有重大誤解云云。惟查：

1.再審原告所陳述的原處分意旨，已有幾項基本事實錯誤及矛盾：(1)再審原告所謂再審被告對系爭系統經營者於「實際訂戶數超過MG15時，另依實際訂戶數計價」云云，顯屬錯誤，蓋105年時系爭系統經營者之實際訂戶數尚未超過MG15，從何認定再審被告係以「實際訂戶數計價」。(2)再審原告稱再審被告「對於既有系統經營者卻非以MG15之交易條件議約」云云，顯與事實不符。依前程序原審判決附表一至附表五，可知再審被告對既有系統經營者收取之授權金額，經換算後已佔各經營區行政戶數18%至39%不等，亦即MG15早已成為「保底」之議約條件。(3)再審原告一方面稱「非謂交易條件不得採行MG」，另一方面又以再審被告對新進系統經營者採行MG15，致墊高其成本而形成市場參進之障礙為由認定違反公平法，顯已互為矛盾，此正係原確定判決指摘原處分對於MG「其合理可調整範圍為何，始不致影響通傳會開放政策之推動？」有未予調查之瑕疵。

2.在面對既有系統經營者之實際訂戶數均已超過MG15之情況下，頻道代理商與既有系統經營者「議價協商之戶數」，係代理商勉力於MG基礎上往上提高戶數（使其盡可能趨近於實際訂戶數），而系統經營者則努力減少協商戶數（使其盡可能少於實際訂戶數）之折衝結果，係公平交易法施行細則第26條所定市場供需及競爭法則下之結果，而與無正當理由之

01 差別待遇無涉。正係面對既有系統經營者因長期耕耘而擁有
02 廣大訂戶數及議價能力之背景事實，原確定判決已詳細闡釋
03 公平交易法之立法本旨以及有線電視市場議價實務後，認定
04 再審被告採取之授權費計價機制具有公平交易法施行細則第
05 26條之正當事由，再審原告未具體指摘原確定判決之法律判
06 斷究有何顯然違反法律之情形，其再審之訴已不合法。

07 3.再審原告又改稱原處分並無要求應一律以實際訂戶數或實際
08 訂戶數加上折扣作為交易條件云云，惟原處分正係以其自行
09 設算之標準，認定再審被告對既有系統經營者之簽約戶數僅
10 佔其實際訂戶數45.16%至67.7%不等，而形同給予實際訂戶
11 數45.16%至67.7%不等之折扣，並以此認定再審被告構成不
12 正當差別待遇，而原確定判決及前程序原審判決所指摘者，
13 正係原處分此一比較基準違反公平交易法意旨，故再審原告
14 所謂原確定判決誤解原處分意旨云云，僅係臨訟之詞，而無
15 可採。

16 (三)原確定判決業已指出究竟如何之改正方案始為「不構成無正
17 當理由之差別待遇」，正係本案核心爭議且應為再審原告所
18 應具體指出者，否則即與明確性原則有違。再審原告僅係重
19 述原審所不採之陳詞，亦未具體指摘原確定判決之法律判斷
20 有何違反法律，顯與再審要件不合。又原確定判決已具體指
21 出再審原告裁處再審被告4,500萬元高額罰鍰之裁量瑕疵，
22 再審原告之訴顯無理由等語，資為抗辯，並請求判決駁回再
23 審原告之訴。

24 四、本院查：

25 (一)確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款所規定適用法規
26 顯有錯誤之事由，固得提起再審之訴。惟所謂「適用法規顯
27 有錯誤」，係指確定判決就事實審法院所確定之事實而為之
28 法律上判斷，有適用法規錯誤之情形。即確定判決所適用之
29 法規有顯然不合於法律規定，或與司法院現尚有效之大法官
30 解釋顯然違反者。至於法律上見解之歧異，再審原告對之縱
31 有爭執，要難謂為適用法規錯誤，而據為再審之理由。

01 (二)公平交易法第20條第2款規定：「有下列各款行為之一，而
02 有限制競爭之虞者，事業不得為之：……二、無正當理由，
03 對他事業給予差別待遇之行為。」同法施行細則第26條規
04 定：「（第1項）本法第20條第2款所稱正當理由，應審酌下
05 列情形認定之：一、市場供需情況。二、成本差異。三、交
06 易數額。四、信用風險。五、其他合理之事由。（第2項）
07 差別待遇是否有限制競爭之虞，應綜合當事人之意圖、目
08 的、市場地位、所屬市場結構、商品或服務特性及實施情況
09 對市場競爭之影響等加以判斷。」所謂「差別待遇」係指事
10 業就同一商品或服務，以不同之價格或價格以外之條件與同
11 一競爭階層不同之事業交易。又公平交易法第20條第2款規
12 定並非一律禁止差別待遇，而係禁止事業從事「無正當理
13 由」且「有限制競爭之虞」之差別待遇行為，至於有無「正
14 當理由」則應綜合審酌公平交易法施行細則第26條所定事由
15 及其他影響市場競爭等因素後判斷之。

16 (三)經查，原確定判決就MG制度本身並非差別待遇行為一節，業
17 已論明：「依原判決確定之事實，目前國內有線電視頻道節
18 目之交易過程，係由頻道代理商支付費用予頻道商以取得頻
19 道代理權後，即由頻道代理商直接與下游之系統經營者簽訂
20 授權合約，提供所代理頻道之公開播送權予系統經營者，並
21 收取授權費用。就授權費用之計算方式而言，如以實際訂戶
22 數作為計算基礎，即須仰賴系統經營者提供正確之訂戶資
23 訊，惟因實際訂戶數隨時均可能變動，且相關資訊均由系統
24 經營者所掌控，故頻道代理商不易進行監督查核，亦容易發
25 生授權費計算之爭議，而增加交易上之監督成本及糾紛處理
26 成本，此由有線廣播電視法於105年1月6日增訂第36條第2項
27 規定：『系統經營者與頻道供應事業協議授權條件時，如以
28 訂戶數為計算基礎者，應以中央主管機關公告之訂戶數為
29 準。』以解決授權費以訂戶數作為計算基礎之問題即明，是
30 被上訴人於104年底與系爭系統經營者磋商105年度頻道授權
31 契約時，採用MG制度作為交易條件，除可確保被上訴人之收

01 益，亦可降低市場交易之監督成本及糾紛處理成本，並無不
02 利於目前國內有線電視上、中、下游產業結構正常運營，足
03 見市場運作並不因MG制即謂對系爭系統經營者有差別待遇行
04 為」等語甚明。

05 (四)原確定判決於認定MG制度本身並非差別待遇行為後，進一步
06 依前程序原審判決就本件個案認定之事實，詳論本案於實際
07 運用MG15制作為計算授權費用之交易條件確有對系爭系統經
08 營者及其同一競爭階層之既有系統經營者為差別待遇之行
09 為，即：「依原判決附表所示，系爭系統經營者於104年之
10 實際訂戶數均未達MG15，然均以MG15作為簽約計價戶數，並
11 據以計算授權費用。反之，既有系統經營者則均以一框定數
12 額之授權費用總額收費，而非以簽約計價戶數作為基礎，顯
13 與系爭系統經營者之計價方式迥然不同，惟為比較既有及系
14 爭系統經營者之授權成本是否確有差異，自得以授權費用及
15 實際訂戶數換算為每戶授權費用作為參考，並據以判斷被上
16 訴人於105年仍以MG15作為計算授權費用之門檻，是否造成
17 差別待遇行為。原處分逕以系爭系統經營者之授權費用除以
18 每戶單價，而換算為簽約計價戶數，再據以計算簽約計價戶
19 數占實際訂戶數之比例，並與系爭系統經營者之簽約計價戶
20 數占實際訂戶數之比例相較，而推論被上訴人有差別待遇行
21 為，固非妥適。然因系爭系統經營者實際訂戶數未達MG15，
22 仍須依MG15乘以每戶單價計算授權費用，而既有系統經營者
23 實際訂戶數遠超過MG15，卻非依實際訂戶數乘以每戶單價計
24 算授權費用，必然導致系爭系統經營者就被上訴人所代理之
25 頻道授權每戶成本均大幅高於既有系統經營者，是被上訴人
26 於105年以MG15作為計算授權費用之交易條件確有對系爭系
27 統經營者及其同一競爭階層之既有系統經營者為差別待遇之
28 行為。」「被上訴人98年、100年、103年之節目銷售辦法雖
29 均規定簽約之基本戶數計算不得低於該公佈核准之經營者地
30 區行政區域戶數（以內政部資料為準）之15%為基準，是被
31 上訴人於通傳會開放政策實施前，與既有系統經營者議約時

確有以MG15作為計算授權費用之依據。然監察院104年6月調查報告已載明：『經查佳訊等8家頻道代理商103年度代理衛星電視基本頻道銷售辦理所載之MG，有業者未訂定MG、或以行政區域戶數之15%或22%至25%作為MG、或以行政區域戶數與該區有線電視系統滲透率之乘積之15%作為MG，亦有以行政區域戶數乘以該區有線電視系統滲透率及優惠折扣率作為MG，前等MG計算標準尚非一致，亦非均以行政區域戶數之15%為基準。』足見並非所有頻道代理商均採用MG制度，或以行政總戶數之全部作為MG計算基礎，縱以行政總戶數之全部作為MG計算基礎，計價戶數亦非均採用15%作為門檻，是被上訴人縱於104年系爭系統經營者進入市場前即以MG15作為交易條件，然此係於判斷差別待遇是否有限制競爭之虞，而就當事人之意圖或目的等因素加以判斷時所應考量之事項，尚非謂其於客觀上即無差別待遇之行為。」經核並無顯然不合公平交易法第20條第2款有關差別待遇之要件。

(五)原確定判決雖認本案有差別待遇行為，惟認該差別待遇並不構成有限制競爭之虞一情，繼為論明：「五、(三)……1.國內有線電視市場原係以特許方式分為51個經營區，嗣依101年通傳會開放政策，將原51個經營區改以22個直轄市、縣（市）為最小經營區，並受理新進系統經營者申請籌設經營有線電視業務或既有系統經營者申請跨區經營，是既有系統經營者確因過去法令所形成之獨占或寡占，致實際訂戶數均超過MG15等情，為原判決確定之事實，而通傳會開放政策於101年起開放競爭者進入有線電視市場，其目的即係欲解決因市場之獨占或寡占，而缺乏創新競爭誘因之僵化現象。至於系爭系統經營者則因通傳會開放政策改以至少1個縣（市）為最小經營區，導致其經營區域擴大，行政總戶數亦隨之增加，如以經營區域之行政總戶數乘以一定比例作為簽約計價戶數，於其初期營運階段，尚須相當時間招攬訂戶，必然導致簽約計價戶數多於實際訂戶數，此觀原判決附表即明。惟自原判決附表觀之，截至105年6月底止，系爭系統經

營者之實際訂戶數均已逐步成長，並因此降低系爭系統經營者之每戶授權費用成本，其中，大豐公司跨區之實際訂戶數51,998戶，更已逐漸趨近於MG15之簽約計價戶數58,050戶。倘謂被上訴人對於系爭系統經營者於105年之授權費用計價標準須調整至與既有系統經營者相同，將使系爭系統經營者甫進入市場，無須憑本身努力為效能競爭，即可取得每戶授權成本趨近於既有系統經營者之成果，其結果必然導致系統經營者間削價競爭，而以邊際成本提供服務，或於短期內以低於邊際成本之價格爭取用戶，此競爭之結果，可能導致市場僅剩下少數具規模優勢地位者存活，產業結構也可能因上訴人強制依相同條件締約，而更為僵化……。2.另依原處分卷附105年被上訴人與頻道商所簽訂之頻道代理授權合約書及與既有系統經營者所簽訂之基本頻道播送授權契約書所示，多數均有約定『授權頻道』廣告開口時段，亦即頻道代理商負有使系統經營者完整播送頻道商所提供頻道節目及廣告，而系統經營者除廣告開口時段外，則不得於標的頻道插播自製或自行招攬廣告之責任，此舉係為確保頻道商之廣告收益，蓋頻道商之收入來源除頻道授權費外，通常亦包括廣告收益。然而，廣告收益須考量頻道普及率，如交易條件悉以實際訂戶數作為計價基礎，則系統經營者即會降低將授權成本分攤至較多實際訂戶數之動力誘因，頻道商及頻道代理商將面臨頻道普及率下降，廣告收益亦隨之下降，而導致頻道單價、授權費用等上下游交易條件及成本將隨之變動調整，自會對產業發展產生影響，則被上訴人如對於既有及系爭系統經營者一律均以實際訂戶數或實際訂戶數加上折扣作為交易條件，是否反而將產生對市場競爭不利之效果，……。原處分未考量上開因素，即認定被上訴人之差別待遇行為有限制競爭之虞，顯有適用公平交易法第20條第2款不當之違法。」等情在案。而公平交易法第20條第2款所稱之「正當理由」依同法施行細則第26條規定，成本差異固為應考量之因素，惟並非唯一因素。是以原確定判決於綜合審酌

01 包括成本差異、通傳會改變經營區域之劃分方式、有線電視
02 特殊之市場結構及供需情形、交易數量變動所生影響等情
03 形，認定本件尚不構成有限制競爭之虞，核亦無顯然不合或
04 消極不適用公平交易法第20條第2款情形。至原確定判決論
05 述之普及率旨在說明作為頻道商收入來源之一的廣告收益，
06 有賴訂戶量之普及，換言之，此所謂之普及率，與頻道商之
07 頻道如何普及於收視訂戶一事無涉。再審原告主張原確定判
08 決對頻道代理商與頻道商簽訂之「頻道代理授權合約書」所
09 載「普及率」要求之定義有所誤認，頻道代理商只要與系統
10 經營者協調將該頻道分組於「基本頻道組」使該系統經營者
11 之所有用戶均可收看該頻道，即可達成100%之普及率之要
12 求，係基於錯誤事實基礎而顯然錯誤適用或消極不適用公平
13 交易法第20條第2款情事云云，並無可採。

14 (六)原確定判決並非以再審原告不得獨立行使職權，或以再審原
15 告無作成原處分之權限而維持撤銷原處分之前程序原審判
16 決。是以原確定判決引用公平交易法第6條第2項：「本法規
17 定事項，涉及其他部會之職掌者，由主管機關商同各該部會
18 辦理之。」之規定，用以論述當有線電視市場之上中下游業
19 者，即頻道商、頻道代理商及系統經營者發生市場競爭之相
20 關問題時，再審原告及通傳會分別為競爭法主管機關及事業
21 主管機關，為免產生監理衝突，應彼此協商取得監理共識，
22 如由再審原告依公平交易法處理者，亦應商同通傳會辦理，
23 並參考通傳會之產業政策，以判斷差別待遇行為是否確有限
24 制競爭之虞，以調和競爭政策與產業政策，使相關市場業者
25 有所依循之依據等語，核在表達通傳會之政策走向對有線電
26 視市場之影響，故原確定判決上開論述，實際上與再審原告
27 為公平交易法之主管機關且具有調查並認定公平交易法第20
28 條第2款規定之構成要件事實之權限無涉。再審原告以原確
29 定判決無視其為公平交易法之主管機關，依法獨立行使職
30 權，不受其他機關之指揮或干涉，以及依衛廣法規定、再審
31 原告與通傳會間之分工協調結論、通傳會之對外發言及函文

等所明確揭示之有關頻道代理商無正當理由之差別待遇行為確應由再審原告調查、裁處，通傳會尊重再審原告所為之職權判斷等語，主張原確定判決有顯然錯誤適用公平交易法第6條及第20條第2款規定之情事，尚非可採。至原確定判決引用之有線廣播電視法第1條規定旨在規定該法之立法目的，而同法第37條第4項則在規範系統經營者、其關係企業或其直接、間接控制之系統經營者，不得以不正當方法，促使衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業對其他系統經營者或其他供公眾收視聽之播送平臺事業，給予差別待遇。此外，衛廣法第1條亦在揭示該法之立法目的，同法第25條旨在規範衛星頻道節目供應事業及經營衛星頻道節目供應事業之境外衛星頻道供應事業分公司或代理商無正當理由，不得對有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）、直播衛星廣播電視服務事業或其他供公眾收視聽之播送平臺事業給予差別待遇，上開條文，均非原確定判決審查原處分所適用之公平交易法第20條第2款規定，是亦均難以之認定原確定判決之判斷，有顯然不合公平交易法第20條第2款規定之適用法規顯有錯誤情事。

（七）又違反公平交易法第20條規定之事業，依同法第40條第1項規定，主管機關得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處10萬元以上5千萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，主管機關得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處20萬元以上1億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。且依同法第36條規定，違反第20條而經主管機關依第40條第1項規定限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，而屆期未停止、改正其行為或未採取必要更正措施，或停止後再為相同違反行為者，處行為人2年以下有期徒刑、拘役或科或併科5千萬元以下罰金。而行政行為之內容應明確；行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、

理由及其法令依據，行政程序法第5條、第96條第1項第2款定有明文。所指行政處分之明確性，除其處分性質、處分機關及規制對象應明確之外，尤以規制內容及法律效果之明確程度，係以客觀解釋結果為據，必須使受規制之對象能夠立即知悉處分機關對其之要求為何，或與其有關之事物受到如何之規制。則原確定判決以原處分既以再審被告違反公平交易法第20條第2款規定，而對之裁處罰鍰及限期改正，惟其究係認為採用MG制度本身即已違反公平交易法第20條第2款，或再審被告以行政總戶數作為MG計算基礎，或將MG門檻設為15%之交易條件始有違公平交易法第20條第2款，並非明確，進而導致原處分所命再審被告之改正義務，究為不得使用MG作為交易條件，或應以行政總戶數與有線電視滲透率之乘積作為MG之基礎？抑或應將MG門檻自15%調整至何範圍，始得認其無差別待遇或可符合正當理由，或不致有限制競爭之虞，均無從自原處分主文或理由中明確知悉。由於原處分並未明確指出MG之門檻有無違法及如何違法，以致其課予再審被告改正義務之範圍，亦難認明確；此外，本院106年度裁字第104號裁定係聲請停止執行事件，而停止執行制度係暫時性權利保護，而非本案救濟程序，旨在藉由迅速之形式審查以決定是否給予人民暫時性之權利保護，並非實質審查原處分實體內容所作成之終局性決定，是法院僅係依即時可調查的事證為調查以認定事實，其所為認定自無拘束本案判決之效力等情，並據以認定原處分違反行政處分明確性原則，經核亦無適用法規顯有錯誤情事。

(八)行政訴訟法第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」原確定判決復論明：「原處分裁處被上訴人4,500萬元罰鍰，僅於理由中概括載稱：依公平交易法第40條第1項及同法施行細則第36條規定，審酌被上訴人所涉差別待遇為105年度全年之授權費用，影響為1整年，被上訴人倘遂行系爭差別待遇行為，預估1整年之不法利益近億元；

01 本案系爭差別待遇已不當墊高系爭系統經營者之經營成本，
02 致限縮其提供較有利之價格、品質、服務等交易條件之空
03 間，嚴重損及其與既有系統經營者間之效能競爭；差別待遇
04 行為倘不予遏止，亦將影響其他經營區域未來之競爭，易使
05 有意參進市場競爭之系統經營者卻步而造成市場封鎖效果，
06 對競爭之限制與斷傷至鉅，進而恐恢復至通傳會開放政策前
07 既有經營區僅有1、2家系統經營者獨占或寡占狀態，嚴重影
08 響消費者權益；被上訴人營業規模；初次違反公平交易法第
09 20條第2款規定；違法後悛悔實據及配合調查態度等因素，
10 爰依公平交易法第40條第1項規定處分如主文等語，並未就
11 原處分所指被上訴人整年不法利益近億元之金額究應如何計
12 算，或就其為何裁處被上訴人4,500萬元高額罰鍰之具體計
13 算方式加以說明」等語，認為原處分未審酌行政罰法第18條
14 及公平交易法第36條規定裁處罰鍰時應考量之事由，而有裁
15 量瑕疵之違法，進而維持前程序原審判決撤銷原處分之結
16 論，經核亦無適用法規顯有錯誤情形。再審原告主張原確定
17 判決顯然錯誤適用行政訴訟法第201條規定云云，並不可
18 採。

19 (九)綜上，再審原告以前詞所為指摘，無非係就前訴訟程序之事
20 實認定及證據取捨事項及以其主觀之法律意見再為爭議，依
21 上述規定及說明，與所謂適用法規顯有錯誤之再審事由有
22 間，顯無再審原告主張原確定判決有行政訴訟法第273條第1
23 項第1款所指之再審事由，再審原告之訴，應予駁回。

24 五、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第278條
25 第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

26 中 華 民 國 110 年 9 月 30 日

27 最高行政法院第一庭

28 審判長法官 侯 東 昇

29 法官 王 碧 芳

30 法官 鍾 啟 煌

31 法官 蔡 紹 良

01

法官 簡 慧 娟

02

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03

中 華 民 國 110 年 9 月 30 日

04

書記官 劉 柏 君