

# 最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第481號

上 訴 人 凱 擘 股 份 有 限 公 司

代 表 人 鄭 俊 卿

訴 訟 代 理 人 范 瑞 華 律 師

謝 祥 揚 律 師

陳 守 煌 律 師

被 上 訴 人 公 平 交 易 委 員 會

代 表 人 黃 美 瑛

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

訴 訟 代 理 人 劉 慧 君 律 師

鄧 依 仁 律 師

陳 怡 君 律 師

上 列 當 事 人 間 公 平 交 易 法 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 107 年 6 月 28 日 臺 北 高 等 行 政 法 院 105 年 度 訴 字 第 1929 號 判 決 ， 提 起 上 訴 ， 本 院 判 決 如 下 ：

主 文

原 判 決 廢 棄 。

原 處 分 撤 銷 。

第 一 審 及 上 訴 審 訴 訟 費 用 均 由 被 上 訴 人 負 擔 。

理 由

一、上訴人之代表人許婉美於本件訴訟中變更為鄭俊卿，新任代表人已聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人為有線電視頻道代理業者，主要經營業務係代理有線電視產業上游頻道業者（即頻道供應商）與下游有線電視系統經營者簽訂授權契約，使各頻道內容得藉由系統經營者之網路設備播送至收視戶。上訴人於民國105年間代理頻道供應商東森電視事業股份有限公司（下稱東森公司）下之7個頻道（東森電影台、東森綜合台、東森新聞台、東森財經新聞台、東森幼幼台、東森洋片台、東森戲劇台）、緯來電視網股份有限公司（下稱緯來公司）下之6個頻道（緯來體育

01 台、緯來日本台、緯來電影台、緯來綜合台、緯來戲劇台、  
02 緯來育樂台）及人間電視股份有限公司（下稱人間公司）之  
03 人間衛視，共計14頻道。參加人於104年底開始與上訴人及  
04 其他頻道代理商議訂105年度頻道授權契約，上訴人主張維  
05 持104年度之交易條件，即以開播區域之內政部公告行政總  
06 戶數（下稱行政戶數）15%作為計價戶數之最低門檻（最低  
07 收視戶數基準，又稱最低保證戶數Minimum Guarantee，下  
08 稱MG），參加人則主張以實際收視戶數作為計價戶數。大富  
09 媒體股份有限公司（下稱大富媒體公司）前購買PX Capital  
10 Partners B.V.所持有之盛庭股份有限公司（下稱盛庭公司  
11 ）80%普通股股權，得以控制盛庭公司及其從屬公司（包含  
12 上訴人及大安文山等12家有線電視系統經營者）之業務經營  
13 及人事任免，依法向被上訴人提出事業結合申報，經被上訴  
14 人以99年10月29日公結字第099004號結合案件決定書附加13  
15 項負擔不禁止其結合。嗣大富媒體公司遭檢舉其控制之上訴  
16 人所要求之頻道授權費用，計價戶數基礎構成差別待遇行為  
17 ，違反被上訴人上開結合案件決定書所附負擔，經被上訴人  
18 調查認定上訴人就其代理頻道105年度之授權，分別對於參  
19 加人、大豐有線電視股份有限公司（下稱大豐公司）跨區、  
20 新高雄有線電視股份有限公司（下稱新高雄公司）及數位天  
21 空服務股份有限公司（下稱數位天空公司，以上4家合稱系  
22 爭4家系統經營者）與其競爭者給予不同之交易條件，即對  
23 系爭4家系統經營者以區域行政戶數之15%設定MG收取授權費  
24 用，而對其競爭者即區域中既有系統經營者，僅以實際收視  
25 戶數為基準計算授權費用，且計算上訴人與各系統經營者簽  
26 約戶數占實際訂戶數之比例後，上訴人在簽約戶數上，對於  
27 既有經營區之原系統經營者給予低於實際訂戶數之折扣優惠  
28 ，然對於系爭4家系統經營者，不僅未給予前開折扣優惠之  
29 待遇，反高於其實際訂戶數，此差別待遇並無正當理由，且  
30 有限制競爭之虞，爰作成105年11月2日公處字第105120號處  
31 分書（下稱原處分）：(一)上訴人就其代理頻道105年度之授

01 權，分別對於系爭4家系統經營者與其競爭者給予不同之交  
02 易條件，為無正當理由之差別待遇行為，且有限制競爭之虞  
03 ，違反公平交易法第20條第2款規定；(二)上訴人應自原處分  
04 送達之次日起1個月內改正前項違法行為；(三)處新臺幣（下  
05 同）4,100萬元罰鍰。上訴人不服，提起行政訴訟，訴請撤  
06 銷原處分，遭原審駁回，遂提起本件上訴。

07 三、上訴人起訴主張、被上訴人及參加人在第一審之答辯與陳述  
08 ，均引用原判決所載。

09 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)依公平交易  
10 法第5條、公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說  
11 明第3點第1項、第2項及第3項第4款規定及參照監察院104年  
12 6月9日第0000000000號調查報告，可知按商業模式、交易特  
13 性、經營性質等觀點，頻道供應商、頻道代理商及系統經營  
14 者確屬不同之交易階層，本案所涉者為頻道代理商對於不同  
15 系統經營者給予不同交易條件之無正當理由差別待遇行為，  
16 原處分將本案相關市場界定為全國頻道代理市場，尚無不合  
17 。另依上訴人於本案調查期間105年4月28日到會陳述及上訴  
18 人與既有系統經營者簽訂之授權契約，可知上訴人實際收取  
19 授權費用時，對於系爭4家系統經營者及其他104年起開播之  
20 系統經營者（下合稱104年開播系統經營者）收取授權費用  
21 之簽約戶數超過該行政戶數15%時，則改以實際訂戶數計價  
22 ；惟對於既有系統經營者，係以一框定數額之授權費用總額  
23 收費，與行政戶數多寡無關。又以「上訴人向各系統經營者  
24 實際收取之授權費用總額」作為分子，「每月每戶固定之授  
25 權單價58.2元」作為分母，換算上訴人向各系統經營者收取  
26 授權費用之計價戶數（即簽約戶數，比實際訂戶數更少），  
27 即可看出上訴人對於104年開播系統經營者與既有系統經營  
28 者之簽約戶數計價基礎，存有很大差異。再依原處分第17、  
29 18頁附表「簽約戶數占實際訂戶數之比例」欄位所示，上訴  
30 人向參加人收取授權費用時，其簽約計價戶數約為其104年  
31 12月底實際訂戶數之6倍（624.32%）、亦為105年6月底實際

訂戶數之2倍（209.30%）；然上訴人對與參加人位於同一經營區域之既有系統經營者永佳樂有線電視股份有限公司（下稱永佳樂）、大豐公司（板橋區為既有經營區）及台灣數位寬頻股份有限公司（下稱台灣數位寬頻）、全聯有線電視股份有限公司（下稱全聯）、天外天有線電視股份有限公司（下稱天外天），簽約戶數卻分別僅為永佳樂實際訂戶數之5成（53.17~54.34%）、大豐公司及台灣數位寬頻之4至5成（47.26~57.73%）、全聯之6成（67.2~67.56%）、天外天之5成（55.37~57.19%）；另大豐公司跨區、新高雄公司、數位天空公司等所屬之經營區域中，上訴人對104年開播系統經營者與既有系統經營者，亦有類似之簽約戶數差異情形。此顯示上訴人對104年開播系統經營者之簽約戶數，為各該業者104年12月底實際訂戶數之2至10倍、105年6月底實際訂戶數之1.12至2.09倍，然對既有系統經營者，卻是以「實際訂戶數再打數折（且折扣比率達67.56%）」作為簽約戶數，兩者交易條件顯非對等。綜上，上訴人就其代理頻道105年度之授權，對於104年開播之系統經營者，確有差別待遇。(二)依公平交易法第20條第2款規定，並非一律禁止差別待遇，而係禁止事業從事無正當理由且有限制競爭之虞之差別待遇行為，故判斷上訴人對不同交易相對人給予不同交易條件之差別待遇行為是否違反公平交易法時，應依公平交易法施行細則第26條第1項規定，綜合審酌市場供需情況、成本差異、交易數額、信用風險及其他合理事由等因素後認定之：(1)頻道代理商與系統經營者所交易者，為頻道代理商所代理頻道之播送權，且該播送權非如實體商品具有數量或產量之限制，即使有新進之系統經營者進入市○○○於○道代理商所能提供之代理頻道播送權亦無影響，故市場供需情況顯非上訴人差別待遇行為之正當理由。(2)依上訴人與東森公司、緯來公司及人間公司簽訂之頻道節目代理授權合約書，可知104年開播系統經營者進入市場後，雖使上訴人之授權對象或總授權戶數有所增長，然上訴人之代理頻道成本並未隨之提

高。且依上訴人與頻道供應商之合約約定，可知接收頻道服務之相關必要設備，費用全部由頻道供應商提供及支付，足見上訴人並未因104年開播系統經營者進入市場而增加額外成本。又依上訴人與頻道供應商簽訂之頻道代理合約所載，頻道供應商對上訴人僅有頻道普及率與定頻之要求，並無「上訴人應以行政戶數之15%作為向系統經營者收取授權費用之計價基礎」之記載或類似約定。且因上訴人與頻道供應商議定頻道代理權時，係約定按月支付固定金額之授權權利金予頻道供應商，至上訴人再將前述代理頻道授權予下游之系統經營者時，與頻道供應商無涉，足見新進系統經營者之履約能力高低或日後授權費用是否調降，尚與上訴人所應給付上游頻道供應商之權利金多寡無涉，況上訴人與104年開播系統經營者所締結之頻道授權契約中，已將頻道供應商對於普及率及定頻之要求納入並要求系統經營者配合，並無上訴人所稱因簽約對象增加而需對頻道供應商承擔額外履約風險之情形，故該締約成本增加實非差別待遇行為之正當理由。上訴人復稱實際戶數達MG門檻以上之系統經營者，因頻道供應商為增加廣告收益，有普及率與定頻率之需求，實際戶數超過MG門檻之業者，有較大議價空間而享有一定折扣，此為單純規模考量，對所有系統經營者皆係如此云云，惟上訴人無論對於104年開播系統經營者或既有系統經營者，均一概要求維持穩定之普及率及定頻，而系爭4家系統經營者亦均配合，故上訴人迄未因頻道分組政策而面臨頻道普及率、收視率下降，致使成本結構或與頻道供應商之交易條件等需因應調整之情形。且廣告所涉之「普及率」係以各該頻道可能收視戶數（分子）佔據全體收視戶數（分母）之比例（即收視率），廣告主是以「實際收視者」計算收視率之分子，不是以系爭4家系統經營業者與上訴人之「簽約戶數」為分子，無論有無15%MG（無論簽約戶數為何），分子（實際收視者）均不會改變，均與決定業主廣告投放之「普及率」無關，且既有系統經營者之收視戶，縱因104年開播系統經營者

進入市場，改與104年開播新進系統經營者締約，但該收視戶所收視之頻道節目仍由上訴人等頻道代理商所授權播送，故104年開播系統經營者參進市場，對上訴人所代理頻道之普及率亦不生影響，普及率與本案上訴人所稱之15%MG門檻間，顯無關聯。又國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）之定頻政策（各頻道節目有固定頻道號碼台），不論是新舊業者均須遵守，故上訴人所代理頻道均維持定頻，是無論有無15%MG，與定頻政策均無關聯，上訴人所述，尚不足採，成本差異顯非案關差別待遇行為之正當理由。(3)依原處分第17、18頁附表，可知上訴人並未依照「實際訂戶數愈多，所獲得之簽約戶數量折扣愈多」之公式進行，上訴人對於104年開播系統經營者之簽約戶數，為各該業者實際訂戶數之1.12至10倍，然對於既有系統經營者之簽約戶數，卻為其實際訂戶數之67.56%以下，並非肇因於系統經營者實際訂戶數之高低，交易數額顯非案關差別待遇行為之正當理由。上訴人雖稱交易數額非數量折扣之唯一考量因素，不應以此作為認定案關差別待遇行為是否具正當理由之唯一依據云云，惟被上訴人已依公平交易法施行細則第26條規定所列各項因素即市場供需情況、成本差異、信用風險及其他合理事由等進行綜合研判，並非僅依單一因素即為不利上訴人之認定，足見交易數額之差異確不足以構成案關差別待遇行為之正當理由。上訴人復稱因部分既有系統經營者係透過代理商與上訴人洽談頻道授權事宜，而該等代理商之總代理戶數較多，故有較強之議約能力云云，惟以另一既有系統經營者全聯為例，上訴人與全聯係單獨簽訂頻道授權契約、並未透過代理商議約，然全聯仍可以「實際訂戶數×67%」之簽約戶數計價基礎給付授權費用，可見既有系統經營者有無代理商，與簽約戶數計價基礎無關，相較之下，參加人卻必須依照實際訂戶數之6倍（104年）、2倍（105年）之簽約戶數付費，雙方交易條件顯不對等。上訴人主張，尚不足採。(4)上訴人雖稱104年開播系統經營者以低價招攬收視戶，未來支付能力存疑，而

有信用風險云云，惟查104年開播系統經營者自104年開播後，均依約支付上訴人頻道授權費用，並無延遲支付情形，大豐公司及數位天空公司均與上訴人間有多年交易關係，且無信用風險之歷史，其信用風險亦較參加人、新高雄公司為低，然上訴人對大豐公司或數位天空公司亦未提供與既有系統經營者相當之交易條件，或優於參加人、新高雄公司之交易條件，可見上訴人所稱參加人等104年起開播之系統經營者之支付能力不佳、信用風險云云，並非上訴人所為差別待遇行為之正當理由。(5)上訴人另主張以行政戶數之15%作為計價基礎之MG制度，為國內有線電視產業之商業慣例云云，惟查本案原處分所指摘者，係上訴人對系爭4家系統經營者之競爭者採取不同交易條件之行為，是否違反公平交易法第20條第2款規定，並未涉及對MG制度之評價，且該行政戶數15%之計價基礎絕非商業慣例，故上訴人對不同系統經營者給予不同交易條件之差別待遇行為確不具正當理由。上訴人復稱原處分漏未審酌既有系統經營者之優勢協商力量，顯有違誤云云，惟查：倘確如上訴人所言，因既有系統經營者具有較優勢之協商力量，然以參加人所位居之經營區域為例，以全聯之實際訂戶數最高，與上訴人等頻道代理商談判協商力量亦應最強，然實際上全聯所獲得之數量折扣卻僅係該4家既有系統經營者中最低者，顯見上訴人確實未因既有系統經營者之實際訂戶數較多、協商力量較大，即給予較高之折扣，故所謂既有系統經營者之優勢協商力量並不足以構成上訴人案關差別待遇行為之正當理由。(二)依個別頻道代理商向系統經營者收取之授權費用數額，占國內所有頻道代理商向系統經營者總收取之授權費用數額之比例計算，可知上訴人104年度於全國頻道代理市場之市場占有率約為24.83%，確實具有相當之市場力。又系爭4家系統經營者104年度起開播，為了能與既有系統經營者競爭，基於消費者固有收視習慣，確實有購買上訴人所代理頻道之必要，故上訴人主張系爭4家系統經營者沒有必要一定要向上訴人購買所代理頻道云云，

01 不足採信。上訴人無正當理由之差別待遇行為，導致不當墊  
02 高104年開播系統經營者之經營成本，嚴重減損其與既有系  
03 統經營者競爭之能力。上訴人雖主張104年開播系統經營者  
04 自開播後實際訂戶數即快速成長，與既有系統經營者反而有  
05 消退情形，原處分認定案關無正當理由之差別待遇行為有限  
06 制競爭之虞實與事實不符云云，惟104年開播系統經營者自  
07 實際開播後，於營運初期僅得以削價手段促銷，因此開播後  
08 實際訂戶數即快速成長，但亦付出利潤減少或虧損之代價，  
09 若差別待遇未獲改善，不可能有此財力長期以此方法從事競  
10 爭，不代表15%MG之無正當理由差別待遇無限制競爭之虞，  
11 上訴人主張尚不足採。(四)上訴人雖主張15%MG制度為商業慣  
12 例，故上訴人以該慣例為基礎，分別為不同交易條件，不能  
13 認為無正當理由云云，惟依上訴人於本案調查期間赴被上訴  
14 人處所陳述意見、與本案類似之無正當理由差別待遇行為而  
15 同遭被上訴人處分之全球數位媒體股份有限公司及佳訊視聽  
16 股份有限公司於另案調查時所稱，可知以行政戶數之15%作  
17 為授權費用計價基礎，並非國內有線電視市場之商業慣例。  
18 又依88年至105年間代理東森家族與緯來家族頻道之頻道代  
19 理商銷售辦法，可知除系爭105年度銷售辦法外，歷年來銷  
20 售辦法從未出現「行政戶數15%」之記載；東森公司於94年  
21 雖曾一度以行政戶數18%作為基本戶數，惟次一年度即刪除  
22 該規定，且該行政戶數之比例與本案所涉之行政戶數15%亦  
23 有差異；況上訴人自身所訂97年、101年至104年之銷售辦法  
24 中，亦均無行政戶數15%之相關記載。足證國內有線電視市  
25 場確實不存在「以行政戶數之15%作為簽約戶數」之商業慣  
26 例。大新店民主有線電視公司董事長陳柏宇書面陳述稱「15  
27 %MG為商業慣例」云云，尚與前揭歷年來頻道代理商銷售辦  
28 法所載不合，不足採信。另自88年迄本案所涉之105年，木  
29 喬傳播事業股份有限公司、香港商亞太星空傳媒有限公司台  
30 灣分公司、永同傳播股份有限公司、永鑫多媒體股份有限公  
31 司、允誠多媒體有限公司、年代網際事業股份有限公司、聯

01 意製作股份有限公司、中天電視股份有限公司、聯訊傳播股  
02 份有限公司等頻道代理商歷年來訂定之銷售辦法中，均係依  
03 實際訂戶數計算授權費用，與行政戶數完全無涉，更不曾以  
04 行政戶數之15%作為授權費用之計價基礎，足證有線電視頻  
05 道播送授權，並不存在最低簽約戶數為行政戶數15%之市場  
06 慣例。(五)上訴人雖主張被上訴人104年已認定對於以MG制度  
07 作為交易價格之條件，並沒有違反公平交易法，104年被上  
08 訴人做出上開結論到105年10月間，外在客觀情勢並無改變  
09 ，本件原處分卻為相反認定，自屬違法云云，惟查：原處分  
10 所認定違法者，並非交易條件本身，而係採取不同交易條件  
11 所造成之差別待遇情形，故判斷原處分是否合法，應依公平  
12 交易法第20條第2款規定之構成要件進行審酌；至於上訴人  
13 向系統經營者收取授權費用之計價基礎應否採取最低保證戶  
14 數之MG制度、MG制度是否合理妥適等節，因非原處分所評論  
15 者，且對於原處分之認定結果亦無直接關聯，實無深入探究  
16 之必要，足見原處分認上訴人無正當理由之差別待遇行為，  
17 並未涉及對MG制度之評論。惟上訴人先將「交易條件本身是  
18 否妥適」與「採取不同交易條件是否構成差別待遇行為」二  
19 事混為一談，再將MG制度是否合理與原處分之合法性畫上等  
20 號，最後再稱MG制度係國內有線電視市場之交易慣例，進而  
21 據以質疑原處分之合法性，其主張尚不足採。(六)被上訴人因  
22 103年前案事證不足，從而未認定頻道代理商對系統經營者  
23 之交易條件違反公平交易法第20條第2項規定，實係因103年  
24 前案調查期間（103年3月至12月）新進及跨區系統經營者仍  
25 處於議約協商階段、尚未開播，並無實際訂戶數等經營實績  
26 可稽，故於比較基礎顯有差異之情形下，依當時情事，尚難  
27 逕認上訴人提供不同交易條件之作法構成無正當理由之差別  
28 待遇行為。且103年前案與本案處分所涉之系統經營者頻道  
29 規劃內容、收費計價方式、信用風險等均有顯著差異，兩案  
30 之時空背景及市場狀況難以相提並論，則被上訴人本於本案  
31 調查所得之相關事證，而作出與103年前案不同之認定，自

屬有據。上訴人以此指稱原處分違反行政自我拘束原則、信賴保護原則、比例原則云云，尚屬誤解。(七)上訴人復主張其依客觀有線電視產業前例訂定15%MG，作為頻道授權計價標準，上訴人主觀上顯無透過差別待遇方式達成限制競爭之故意或過失，原處分違反行政罰法第7條規定云云，惟查：上訴人就其代理頻道105年度之授權，對於104年開播系統經營者與既有系統經營者，分別為差別待遇，係經由商業上之判斷所為，難認非屬故意，又所謂15%MG制度並非商業慣例，則上訴人稱其無故意過失，自無可採。(八)上訴人主張原處分主文第2項僅要求其改正案關違法行為，卻未明確指出究應以何種方式改正，違反明確性，又後續之執行行為干涉上訴人之改正方式，亦足證原處分所指不明確，且改正之期限過短，不具期待可能性云云，惟查原處分主文第1項已明確指出上訴人對具有競爭關係之104年開播系統經營者與既有系統經營者採取不同計費方式，屬無正當理由之差別待遇行為，並於主文第2項要求上訴人改正，而上訴人所能採取之改正措施並非單一，難謂原處分之主文不明確。又針對案關授權交易條件之差別待遇情形，105年間通傳會曾就系爭交易條件之爭議多次召開協調會議，是上訴人對於前述各種「簽約戶數計價基礎」方案必早已進行內部評估並研議對策，則原處分令上訴人於處分書送達之次日起1個月內進行改正，對上訴人自非困難。又被上訴人執行改正之行為，在於上訴人有無繼續差別待遇，與原處分之合法性無涉。上訴人復主張被上訴人未通知利害關係人即頻道供應商陳述意見，調查程序顯有違誤云云，惟查：上訴人與頻道供應者係約定按月支付固定金額之授權權利金，至上訴人再將前述代理頻道授權予下游之系統經營者時，究竟能向系統經營者收取多少授權費用，則與頻道供應商無涉，且頻道供應商並非處分相對人，原處分所根據之事實，客觀上已明白足以確認，縱未通知頻道業者陳述意見，其調查程序尚無違誤。(九)上訴人主張原處分未敘明裁量基礎，且有裁量濫用云云，惟依88年修正

之公平交易法，就違法行為得逕處罰鍰，以免事業對違法行為有一次脫免僥倖之機會。是被上訴人鑑於上訴人案關無正當理由之差別待遇行為對市場功能影響甚鉅，爰依公平交易法第40條第1項規定作成原處分，限期令上訴人改正並處罰鍰，自無裁量濫用。又審酌上訴人所涉差別待遇行為為105年度全年之授權費用，影響為整年度，若上訴人遂行系爭差別待遇，預估可獲得之不法利益近億元；且系爭差別待遇亦將影響有意參進市場競爭之其他系統經營者之意願，造成市場封鎖，對競爭之限制損害至鉅，有違通傳會之經營區開放政策，亦嚴重影響消費者權益；參諸上訴人104年度於全國頻道代理市場之市場占有率約為24.83%，具有相當之市場力；上訴人係初次違反公平交易法第20條第2款規定；以及違法後懊悔實據及配合調查態度等因素後，爰命上訴人應自處分書送達之次日起1個月內改正前開違法行為，並處4,100萬元罰鍰，尚屬合法且無違比例原則，上訴人所訴，核無足採等語，據以駁回上訴人第一審之訴。

五、本院經核原判決固非無見，惟查：

(一)按公平交易法第20條第2款規定，無正當理由對他事業給予差別待遇之行為，而有限制競爭之虞者，事業不得為之。該款所稱「差別待遇」，係指事業就同一商品或勞務，以不同之價格或價格以外之條件與同一競爭階層不同之事業交易。又所謂「限制競爭之虞」，即無待實際損害競爭情形發生，只要任其實施，將可能減損市場之競爭機能者，即已該當。復按同法施行細則第26條規定：「（第1項）本法第二十條第二款所稱正當理由，應審酌下列情形認定之：一、市場供需情況。二、成本差異。三、交易數額。四、信用風險。五、其他合理之事由。（第2項）差別待遇是否有限制競爭之虞，應綜合當事人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品或服務特性及實施情況對市場競爭之影響等加以判斷。」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。依上開規定可知，被上訴人認定事業違反公平交易法第20條第2款，依同法第40條第1項前段，即得命其限期改正及裁處罰鍰，如未依期限改正，依同條項後段，尚得繼續命其限期改正，並按次處罰鍰，且依同法第36條規定，行為人並有遭處2年以下有期徒刑、拘役或科或併科5千萬元以下罰金之刑事責任。

(二) 原判決維持原處分，係以上訴人於調查期間105年4月28日之陳述及上訴人與既有系統經營者簽訂之授權契約為據，認上訴人實際收取授權費用時，對於104年開播系統經營者收取授權費用之計價戶數，超過該行政戶數15%時，則改以實際訂戶數計價（即15%MG），惟對既有系統經營者，係以一框定數額之授權費用總額收費，與行政戶數多寡無關；又以「上訴人向各系統經營者實際收取之授權費用總額」作為分子，「每月每戶固定之授權單價58.2元」作為分母，換算上訴人向各系統經營者收取授權費用之計價戶數，可看出上訴人對於104年開播系統經營者與既有系統經營者之簽約戶數計價基礎，存有很大差異，依「簽約戶數占實際訂戶數之比例」，上訴人對104年開播系統經營者之簽約戶數，為各該業者104年12月底實際訂戶數之2至10倍、105年6月底實際訂戶數之1.12至2.09倍，然對既有系統經營者，卻是以「實際訂戶數再打數折（且折扣比率達67.56%）」作為簽約戶數，兩者交易條件顯非對等，確有差別待遇，並進而論斷該差別待遇無正當理由，且有限制競爭之虞，有違公平交易法第20條

第2款等語。惟查，原處分主文第1項業指明其所認定上訴人違反公平交易法第20條第2款規定之範圍，僅指上訴人「就其代理頻道105年度之授權，分別對於系爭4家系統經營者與其競爭者給予不同之交易條件」，並未擴及其他年度。而上訴人於被上訴人調查時即提出其105年度代理衛星電視基本頻道銷售辦法（原審卷第165、166頁），主張105年度所收取頻道代理之授權費用，無論104年開播系統經營者或既有系統經營者，依該辦法第3條第4項規定，計價戶數均一體適用開播區域行政戶數之15%作為最低保證戶數，實際訂戶數超過行政戶數15%時，則改以實際訂戶數計價，亦即其計價戶數設有15%MG之門檻，並無不同之交易條件，僅因既有系統經營者長年以來之實際訂戶數已超過MG門檻，故以實際訂戶數為計價戶數基礎，系爭4家系統經營者則因實際訂戶數未達15%MG門檻，須以行政戶數15%作為計價戶數基準，顯見系爭4家系統經營者及既有系統經營者於計價戶數上之差異，係源自上訴人所設15%MG門檻（至於計價戶數基礎公式，除該門檻以外，基於其他市場因素所給予之優惠折扣，則屬另一問題），實與原處分逕以「上訴人向各系統經營者實際收取之授權費用總額」作為分子，「每月每戶固定之授權單價58.2元」作為分母，所換算出之「虛擬」簽約戶數無涉。原處分依該「虛擬」簽約戶數所推演之「簽約戶數占實際收視訂戶數之比例」或「換算每月每戶應支付之授權費用」，實際上僅是系爭4家系統經營者適用15%MG門檻之結果，蓋其實際訂戶數越少而距15%MG門檻越遠時，因須以15%MG計價，自然導致其「虛擬」簽約戶數及依此換算之每戶授權費用居高不下，惟此並非上訴人刻意以所謂104年12月底實際訂戶數2至10倍之「虛擬」簽約戶數計價，而對系爭4家系統經營者施以差別待遇行為；當其實際訂戶數越多而距15%MG門檻越近或超越時，自然使其簽約戶數及每戶授權費用越接近或等於實際訂戶數及固定授權單價58.2元，亦非上訴人幡然改正差別待遇行為而使105年6月底「虛擬」簽約戶數大幅下降

至實際訂戶數之1.12至2.09倍。是原處分未審究上訴人所設15%MG門檻之交易條件是否構成差別待遇行為，逕以其「虛擬」簽約戶數推論上訴人有差別待遇情事，自與論理法則有違。而上訴人既非以「虛擬」簽約戶數作為交易條件，則原處分據以論其不具正當理由及有限制競爭之虞，進而認定上訴人違反公平交易法第20條第2款，顯係基於錯誤之事實基礎而為法律適用，亦屬違誤。原判決未見及此，尚論以：原處分並未涉及對MG制度之評論，原處分係以上訴人對於104年開播系統經營者與既有系統經營者，採取不同交易條件之差別待遇行為，有違公平交易法第20條第2款規定，至於交易條件本身是否合理妥適，尚非原處分所評價之範圍，原處分就此部分並未為任何認定，且因原處分據以認定違法者，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，故判斷原處分是否合法，應依公平交易法第20條第2款規定之構成要件，就「上訴人行為是否構成差別待遇」、「是否具正當理由」及「有無限制競爭之虞」逐一進行審酌，至於上訴人向系統經營者收取授權費用之計價基礎應否採取最低保證戶數之MG制度、MG制度是否合理妥適等節，因非原處分所評論者，且對原處分認定結果亦無直接關聯，並無深入探究之必要等語，而認原處分無須審究MG制度。實則，公平交易法第20條第2款係禁止事業有限制競爭之虞之無正當理由差別待遇行為，於本件即為上訴人所設交易條件15%MG門檻是否構成差別待遇行為之爭點，原判決上開所論，實係對該條款之誤解，容有「差別待遇行為」認定不當之違誤，上訴人據以指摘原判決有違反論理法則及適用法規不當之違法，尚非無據。

(三)再按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

01 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  
02 關之事物受到如何之規制。是被上訴人認定上訴人違反公平  
03 交易法第20條第2款之原處分，既對上訴人裁處罰鍰及限期  
04 改正，若未改正尚有遭刑罰、行政罰處罰之後果，其規制內  
05 容及法律效果自應明確，其明確程度必須使上訴人能夠立即  
06 知悉所受禁止之有限制競爭之虞之差別待遇行為為何，遭裁  
07 處之罰鍰金額為何，及被上訴人要求其限期改正差別待遇之  
08 範圍，如此方符合上開行政處分明確性原則。原判決雖以原  
09 處分命上訴人改正，上訴人所能採取之改正措施並非單一，  
10 例如：將104年起開播之系統經營者之收費方式比照既有系  
11 統經營者收費方式辦理，或將既有系統經營者之收費方式比  
12 照104年起開播之系統經營者收費方式辦理，甚或另規劃新  
13 收費方式，並一體適用於具有競爭關係之104年起開播之系  
14 統經營者與既有系統經營者等，難謂原處分之主文不明確；  
15 又針對案關授權交易條件之差別待遇情形，早在104年11月  
16 上訴人與參加人等洽談105年度頻道授權契約時，對於「簽  
17 約戶數計價基礎」之意見即已有所瞭解，105年間通傳會亦  
18 曾多次召開協調會議，是上訴人對於各種「簽約戶數計價基  
19 礎」方案必早已進行內部評估並研議對策，則原處分令其於  
20 處分書送達之次日起1個月內進行改正，自非困難重重等語  
21 。惟查，原處分並未審究上訴人所設15%MG門檻是否構成差  
22 別待遇行為，逕以其「虛擬」簽約戶數推論上訴人有差別待  
23 遇情事，並據以認其不具正當理由及有限制競爭之虞，均有  
24 違誤等情，業如前述，則原處分究係認為一體適用MG門檻本  
25 身即已違反公平交易法第20條第2款，或是上訴人將MG門檻  
26 設於15%之交易條件有違公平交易法第20條第2款，並非明確  
27 ，此亦導致原處分所命上訴人之改正義務，究為上訴人不得  
28 使用MG門檻作為交易條件，或是上訴人應將MG門檻自15%調  
29 升或調降至何範圍，始得認其無差別待遇，或可符合正當理  
30 由，或不致有限制競爭之虞，均無從自原處分主文或理由中  
31 明確知悉，與行政處分明確性原則顯有未合。由於原處分並

01 未明確指出15%MG門檻有無違法及如何違法，以致其課予上  
02 訴人改正義務之範圍，亦難認屬明確，此與上訴人所得採取  
03 之改正措施是否單一，或知悉參加人有關「簽約戶數計價基  
04 礎」之意見，實屬無涉。原判決未見及此，逕予維持原處分  
05 ，尚屬率斷，即有判決適用法規不當之違法。

06 (四)末按行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反  
07 行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法  
08 上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」公平交易  
09 法施行細則第36條更規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一  
10 切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預  
11 期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、  
12 違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利  
13 益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違  
14 法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後懊悔實據  
15 及配合調查等態度。」經查，原處分裁處上訴人4,100萬元  
16 罰鍰，僅於理由中概括載稱：依公平交易法第40條第1項及  
17 同法施行細則第36條規定，經審酌上訴人所涉差別待遇為10  
18 5年度全年之授權費用，影響為1整年，上訴人倘遂行系爭差  
19 別待遇行為，預估1整年之不法利益近億元；本案系爭差別  
20 待遇已不當墊高系爭4家系統經營者之經營成本，致限縮其  
21 提供較有利之價格、品質、服務等交易條件之空間，嚴重損  
22 及其與既有經營區之原系統經營者間之效能競爭；差別待遇  
23 行為倘不予遏止，亦將影響其他經營區域未來之競爭，易使  
24 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，  
25 對競爭之限制與斲傷至鉅，進而恐恢復至通傳會經營區開放  
26 政策前既有經營區僅有1、2家系統經營者獨占或寡占狀態，  
27 嚴重影響消費者權益；上訴人104年營業規模及市場占有率  
28 ；初次違反公平交易法第20條第2款規定；違法後懊悔實據  
29 及配合調查態度等因素，爰依公平交易法第40條第1項規定  
30 處分如主文等語，並未針對其為何裁處上訴人4,100萬元高  
31 額罰鍰之具體計算方式加以說明，尤其原處分既有上開未論

明15%MG制度是否即屬差別待遇行為之違誤，所指上訴人整  
年不法利益近億元之金額究應如何計算，自有可疑，此將影  
響最終罰鍰之裁處結果，原審自有依職權調查釐清之必要，  
並據以判斷原處分是否有認定事實錯誤、裁量濫用或違反比  
例原則之違法，惟原判決仍引原處分上開論述，遽認其無裁  
量濫用或違反比例原則，則有判決不適用法規及理由不備之  
違法。

(五)綜上所述，原處分既有上開違誤，原判決未加糾正而予維持  
，核屬違法，上訴人求予廢棄，為有理由，爰將原判決廢棄  
，並依行政訴訟法第259條第1款規定，由本院自為判決，將  
原處分予以撤銷。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項  
、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 10 月 17 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 吳 明 鴻

法官 蕭 惠 芳

法官 曹 瑞 卿

法官 林 欣 蓉

法官 高 愈 杰

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 108 年 10 月 18 日

書記官 莊 俊 亨