

《公平交易季刊》

第七卷第二期(88/4)，pp.147-168

◎行政院公平交易委員會

公平交易委員會有線電視案件 處理原則¹

陳俊廷*

壹、前言

一、有線電視產業之發展

國內有線電視產業之發展始於六十年代，當時為解決部分偏遠區域無線電視收訊不佳之問題，業者乃以同軸電纜線傳輸三家無線電視台及部分娛樂性質頻道節目，提供所謂「第四台」服務，至民國 82 年有線電視法公布實施時，「第四台」業者已於國內發展十餘年，並形成現今有線播送系統市場之雛形，然因多數的有線播送系統業者，早於法律規範前即開始從事有線播送業務，主管機關行政院新聞局另訂定「有線電視節目播送系統暫行管理辦法」，對繼續營運之有線播送系統加以登記管理。現今有線電視相關產業之主要業者，包括上游之頻道節目供應業者，以及下游之有線電視（播送）系統業者，目前頻道節目供應業者雖已蓬勃發展，惟尚欠缺完整之法令規範。在系統業者方面，則有百餘家有線播送系統取得主管機關核發之「有線電視系統籌設許可證」，逐漸轉型為有線電視系統。

* 本文作者現為行政院公平交易委員會第一處科員。

1 感謝匿名審查委員、辛志中科長對本篇報導之指正及建議，及鄭家麟視察、葉寧秘書、廖賢洲專員、傅俊賢前科員研擬原則之資料，以為本文之主要素材，惟如有疏漏之處，仍應由本人負責。

2 有線電視法已於 88 年 1 月 15 日經立法院修正為「有線廣播電視法」，並於同年 2 月 3 日由總統公布。

二、有線電視市場之結構與特性

有線電視產業之市場特性可由其垂直分工關係，從以下三方面加以剖析和觀察：

(一)頻道節目市場：

1. 由頻道業者自製或代理國外相關節目，提供各有線電視（播送）系統播放。頻道節目之內容受「著作權」保護，權利獨享，非經授權，任何有線電視（播送）系統皆不得播出。
2. 頻道節目具有可重複授權之特性，系統間取得授權時，並不具「排他性」。頻道業者自製或代理國外節目之費用，為主要之固定成本，而其邊際成本極低，多授權一個系統，對其總成本之影響微小。
3. 頻道業者的主要收入，源自授權費用與廣告收入，其中授權費用取決於頻道價格與授權之系統數量，而廣告收入則取決於頻道之收視率及普及率，此二者皆與授權之系統數目呈高度正相關，準此，頻道業者皆希望將所有的系統涵蓋於授權範圍之內。
4. 頻道業者之競爭重心，在如何將頻道授權予系統，依現行頻道數目遠超過系統所能播出容量之情形下（有線播送系統目前網路多為四五〇或五五〇兆赫，最多只能容納七十四個頻道，惟市場上頻道業者所提供頻道總數超過一百個），雖各別頻道具獨享著作權，然性質相似之節目在品質及價格等方面具有替代可能性。是以，為爭取提高頻道節目授權之普及率，頻道業者與系統業者年度授權換約時，市場上常有「頻道搭售」、「頻道聯賣」及「頻道節目套裝出售」等相關爭議產生。

(二)系統市場：

1. 現行有線電視播送系統並無經營區域之限制，因此得於其向行政院新聞局登記之地區內，自行考量成本、顧客數量等因素決定網路鋪設之範圍。惟依有線電視法，行政院新聞局已將有線電視系統之經營劃分為五十一區，依法不得跨區經營，故有線電視播送系統如已申請有線電視籌設許可證，期待將來轉型成有線電視系統繼續經營，則其勢必將逐漸以所屬有線電視系統之分區為其經營區域，逐步調整經營之地理範圍。而系統業者主要營業在於鋪設網路，提供收視

戶收視相關頻道節目，並收取收視費用。惟配合電信市場之自由化及相關科技水準之提昇，爾後將運用其網路之普及優勢，可提供更多元之服務。

2. 系統業者間於收視費用及頻道節目上相互競爭：

(1) 因有線電視（播送）系統網路鋪設具邊際成本遞減之規模經濟特性，收視戶數之多寡，除可直接降低固定成本之分攤，提升經營效率外，另可挾其收視戶數之規模，與頻道業者有效議價，降低固定成本之支出。為招攬收視戶，收視費用為其主要競爭之工具，於「一區多家」（播送）系統之特定市場範圍內，亦曾出現「一元看一年」、「持其他播送系統繳費單可抵繳及大幅優惠」等激烈促銷之情形。

(2) 除價格競爭外，同一經營區域內系統業者所提供之頻道節目品質與內容，亦為業者相互競爭吸引收視戶之工具。此引發「系統業者爭取頻道節目之區域代理權」、「強勢頻道對同一區域內系統業者採行差別待遇」等相關爭議。

(三) 收視戶之權益問題：

1. 位於有線電視（播送）系統各別經營區域內之收視戶，為有線電視節目之最終消費者，其權益為各行政機關及新聞媒體關切之焦點，相關主管機關並曾公告系統「收費最高標準」及推動「定型化契約」等措施，以保障收視戶權益。於當前市場環境下，收視戶依（播送）系統所提供之頻道數及內容，選擇收視，並按期繳交收視費。

2. 依據公平交易委員會（以下簡稱公平會）86年度自行研究「公平交易法對有線電視市場之規範研究」報告：「根據紅木市場研究顧問公司抽樣調查有線電視收視戶，發現個人在選擇有線電視系統時之考慮因素，以有線電視可『提供某些特定頻道』之比率為最高，約占37.6%，其次依序為『頻道較多』占27.4%，『收訊或收視情形較良好』占18.4%，『較便宜』占13.6%」。故對特定頻道節目之喜好及頻道數目之多寡，為收視戶選擇有線電視（播送）系統之重要因素。

3. 因收視戶之頻道偏好不盡相同，故每個頻道皆有其收視客戶群，於定址解碼器之裝設情形尚未普遍前，尚難區分「基本頻道」與「付費頻道」；另於頻道數遠過系統所能播出數之情形下，除非系統購足所有頻道且併頻播出（於正常情

形下，基於成本考量，系統不可能購齊所有之頻道，且併頻播出又常為頻道業者及消費者詬病），每個收視戶「不可能皆看得到其所想要看的節目」，系統業者充其量僅能提供「收視率較高」、「普及率較高」等頻道，滿足大多數之收視戶之需求。

4. 收視戶接收區域內，如僅有一家（播送）系統，則業者會怠於提升服務品質及頻道之多樣化，此對收視戶之權益影響甚大。

三、有線電視產業經常面臨之問題

由於有線電視產業正處於轉型階段，產業結構未臻健全，市場機制無法完全發揮；在缺乏完備之法令規範及管制機制下，有線電視上下游業者復未能以公平互惠精神從事交易，導致糾紛層出不窮。

有線電視產業常見之糾紛，或起因於頻道業者對頻道節目價格未充分揭露，致有搭售或差別待遇之情事；或因多家頻道業者共同銷售頻道節目，強迫系統業者購買；或因多家系統業者欲增強談判力量而共同購買頻道節目，甚或一同抵制賣方等情事。公平會先於 87 年 1 月 26 日制定「審理事業涉及銷售有線電視頻道節目交易資訊透明化案件原則」（以下簡稱『交易資訊透明化原則』），確立頻道業者充分揭露頻道節目價格之行為規範。復於同年 2 月 9 日成立「有線電視專案小組」，由施俊吉委員擔任小組召集人，鄭優委員及何之邁委員擔任副召集人，並以公平會相關業務人員為成員。其任務為：(一)研擬公平會處理有線電視產業相關重大爭議問題之對策及執法方向；(二)研擬公平交易法對有線電視產業案件之處理原則；(三)針對有線電視產業涉及公平交易法之重大爭議案件，研究、協調與擬訂處理方式及法律適用問題。經數次專案會議研議，再訂定「有線電視頻道節目供應業者聯賣頻道節目行為案件審理原則」（以下簡稱『聯賣原則』）、「處理事業涉及共同購買有線電視頻道節目案件原則」（以下簡稱『統購原則』），以分別處理前述行為於公平交易法上之適用問題。此外，國內有線電視產業之頻道與系統的垂直整合情形十分普遍，而事業為整合上下游資源，調整經營結構或組織型態而進行垂直結合，基於「營業自由」原則，原無須加以限制，惟若其結合行為合致公平交易法第十一條第一項規定，將對市場結構造成影響，故應依法應向公平會申請許可。蓋在有線電視產業，因多數地區有線電視之普及率已達到七成以上，收看有線電視節目不僅已成

為民衆主要休閒活動之一，同時亦是資訊來源之重要管道。而現行有線電視五十一個經營區中，多數經營區係屬於一區一家或一區二家之情況，因此，收視戶對有線電視系統並無充分之選擇機會，一旦系統業者經營行為不當，不僅影響收視戶權益，更會因為「別無選擇」而迫使收視戶不得不承受此一損害。公平會考量有線電視產業此種特性，爰復訂定「有線電視頻道節目供應業者（包括製作業者及代理銷售業者）與有線電視（播送）系統業者垂直結合申請案審理原則」（以下簡稱『垂直結合原則』），以求審慎處理，達成公平交易法「維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮」之立法目的。以下即分別就公平會四項有線電視案件處理原則為介紹。

貳、交易資訊透明化原則

一、規範目的

有線電視頻道節目銷售業者與有線電視（播送）系統業者間，或因對系統業者之收視戶數認知不同，或因頻道業者以搭售之方式強迫推銷系統業者並不青睞之頻道節目，致續約期間因交易條件不諧，衍生重大爭議，甚或損及公共利益。關於收視戶數有線電視法及相關法規已有所規範，然對於頻道業者隱匿頻道節目個別價格之情事，則無充分規定。

頻道節目銷售業者彼此間如以契約、協議或其他方式之合意，共同進行銷售，隱瞞個別頻道價格之資訊，因各頻道節目銷售業者，係處於同一產銷階段之競爭者，核屬公平交易法第七條所稱之「聯合行為」，公平會本即得依個案具體事證認定違反公平交易法第十四條之禁制規定為裁處。惟若頻道節目銷售業者以套裝方式銷售頻道節目，使交易相對人喪失合理購買單一頻道節目之機會，而有妨礙公平競爭之虞，公平會雖得以有違反公平交易法第十九條第六款規定相繩，然須以「合理原則」檢證，亦即依法須綜合審度施行細則第二十四條第二項各種因素始能為前述之認定。公平會過去對相關頻道節目業者進行查察，業者率多辯稱其所銷售之各頻道節目，均有其個別價格，且提供單一購買機會，僅係套裝方式銷售時有所優惠。然實際從事締約銷售時，即藉口個別交易情形有異，並無公開透明之交易價格，以隱藏其不當搭售或差別待遇之違法行為。由於頻道節目具有著作權之特質，除著作

權人或其合法代理銷售業者之外，別無其它取得系爭頻道節目之管道，故一旦無公開透明之交易條件，或公開之價格形同具文，將使立於買方之系統業者無法評估，以合理分配其購片預算及自主選購頻道，形成不公平競爭。交易資訊透明化原則即在要求價格資訊之透明化，以期降低頻道節目不當搭售或差別待遇之風險。

二、規範內容

交易資訊透明化原則規範之主體為頻道節目銷售業者，係指就廣告專用頻道以外之有線電視頻道節目之播出授權，直接與有線電視系統或有線電視節目播送系統業者從事交易之事業。該原則認定頻道節目銷售業者有下列情形之一者，構成公平交易法第二十四條足以影響交易秩序之顯失公平行為：

- (一)未對交易相對人充分揭露其個別頻道節目之授權價格或其優惠計算方式者。
- (二)對同時銷售二個以上節目之組合另有優惠，未對交易相對人充分揭露其優惠計算方式者。
- (三)實際從事交易時，拒絕以對外揭露之授權價格或優惠計算式從事交易，而無正當理由者。

換言之，交易資訊透明化原則要求每一頻道節目均應有其個別之價格，允許系統業者得有單一購買之機會，但亦不禁止頻道節目銷售業者對於購買複數頻道之系統業者，於價格上有所優惠。頻道業者對於個別頻道節目與組合頻道節目之價格，不但均應對交易相對人充分揭露，而且無正當理由不得拒絕以所揭露之價格或優惠方式從事交易，否則即屬違反公平交易法之規定。另外，交易資訊透明化原則要求頻道節目銷售業者於頻道節目之授權價格或優惠計算方式有調整時，仍須於調整時對交易相對人充分揭露，以免規避前述公開揭露之精神。

參、聯賣頻道節目案件審理原則

前述交易資訊透明化原則雖要求頻道節目銷售業者公開揭露頻道節目之價格，賦予系統業者購買單一頻道之機會，但頻道節目銷售業者仍得藉由頻節目組合優惠之安排，達成實質搭售之目的。單一頻道節目供應業者強制交易相對人須就多數頻道節目一併議價、整批交易之「搭售」行為，及多家頻道節目供應業者「共同銷售」頻道節目，對前二類型，業界習稱為「聯賣行為」，可能分別涉及公平交易法

第十九條第六款及第十四條之規定。公平會之聯賣原則即在規範上開行爲，以補充交易資訊透明化原則對頻道節目供應業者規範之不足。茲分別從頻道節目供應業者「共同銷售」頻道節目及「搭售」頻道節目之行爲予以闡釋：

一、頻道節目供應業者「共同銷售」頻道節目之行爲與公平交易法第七條「聯合行爲」之關係

(一) 規範目的

頻道節目供應業者係以製作或代理銷售頻道節目爲主要業務。各項頻道節目之內容雖未盡一致，且受著作權法保護均具有獨特性，然以其俱係提供收視戶資訊、娛樂功能觀之，頻道節目間仍具有替代之可能性。是各頻道節目供應業者間，顯係處於相同產銷階段之水平競爭者關係。倘頻道節目供應業者彼此以契約、協議或其他方式之合意，共同進行頻道節目銷售業務，意圖藉由共同之市場力量，提升對系統業者之議價能力，該行爲除影響頻道節目供應業者間之競爭外，更可能透過對系統業者之垂直交易限制，排擠其他頻道節目供應業者之交易機會，造成頻道節目銷售通路之封鎖，而產生反競爭效果。

(二) 認定標準

前述頻道節目供應業者間所爲之共同行爲，是否構成公平交易法第七條所稱「聯合行爲」，係依據具體個案就系爭共同銷售行爲之合意內容及履行情形加以認定。當頻道節目供應業者與其他業者進行共同銷售頻道節目行爲時，倘有強制交易相對人一併購買各該頻道節目供應業者所供給之頻道節目之情形；或雖未強制要求交易相對人一併購買，然共同行爲之實施，實質上仍有導致交易相對人同時購買各該頻道節目之可能時（例如同時購買各該頻道節目供應業者之節目，則享有顯不合理之套裝價格優惠）；或有其他爲達成水平聯合目的，而共同系統業者採取垂直交易限制之情形，則前開頻道節目供應業者間之共同銷售行爲，對於交易相對人交易過程及決策訂定有實質影響，該當公平交易法第七條之「聯合行爲」。

(三) 執法實務上

倘頻道節目供應業者之共同銷售行爲，在外觀上有下列情形之一者，即認有「聯合行爲」之高度風險：

1. 共同對交易相對人報價；
2. 共同與交易相對人進行洽商；
3. 協議共同收取交易價金後再拆帳或均分。公平會(87)公處字第一七三號處分書，即係和威傳播股份有限公司、木喬傳播事業股份有限公司有協議共同收取交易價金後再拆帳等行爲，經調查發現蘊藏聯合行爲而予以處分之適例。

二、頻道節目供應業者「搭售」頻道節目與公平交易法第十九條第六款「以不正當限制交易相對人事業活動爲條件，而與其交易之行爲」之關係

(一) 規範目的

有線電視頻道節目於製作、銷售、收視應均爲獨立可分，並無同時生產、銷售或消費之必要理由。如前所述，頻道節目商品本身受著作權法保護而具有獨特性，系統業者非經由頻道節目供應業者正式授權，否則無法合法播出；消費者經由長期閱聽易對頻道節目產生收視習慣，各項頻道節目均擁有相當固定之收視族群；而系統業者之經營方式係以線纜傳送頻道節目供公眾收視收聽，故頻道節目爲其重要之經營要素，系統業者對於頻道節目之正常供給有相當之依存度。頻道節目供應業者倘挾前開優勢市場地位，要求系統業者就多數頻道節目一併議價、整批交易時，則將產生以下之反競爭效果：

1. 透過多數頻道節目整批交易 (bundling)，頻道節目供應業者之市場力得以不當延伸或擴張；
2. 使系統業者喪失合理選擇單一頻道節目之機會，不當剝奪買方剩餘；
3. 有線播送系統所能容納頻道節目之數量有限，前揭整批交易限制，將排擠其他頻道節目供應業者與系統業者之交易機會，造成頻道節目銷售通路之封鎖。

頻道節目供應業者除挾優勢之地位，以強制之方式搭售外，基於頻道節目之成本，通常於製作頻道節目或簽訂代理契約時即已確定，而頻道節目幾可無限制重複授權系統業者播出，對頻道節目供應業者而言，多授權一個系統播出節目對總成本影響極其細微之成本特性，頻道節目供應業者亦可藉肆意調整頻道節目之單價及套裝優惠，左右系統業者對頻道節目之正常選擇，遂行實質搭售之目的。故強制搭售或實質搭售，公平會以聯賣原則予以規範。

(二) 認定標準

1. 頻道節目供應業者倘強制系統業者就多數頻道節目一併議價、整批交易等方式「搭售」頻道節目，即合致公平交易法第十九條第六款之違反。
2. 頻道節目供應業者倘已提供個別頻道節目之報價，且不排除與系統業者就所銷售之個別頻道節目進行交易之可能，但對於同時購買多數頻道節目之系統業者，則另提供較低廉之「套裝價格」，是否構成強制搭售頻道節目行為，乃視其優惠情形而定。倘頻道節目供應業者訂定頻道節目之「個別單價」與「套裝價格」，在客觀上足以遏制系統業者選擇購買單一頻道節目之意願，迫使系統業者購買套裝頻道節目，仍可能構成強制搭售頻道節目行為，而違反公平交易法第十九條第六款規定。

至於如何判斷頻道供應業者之「個別單價」與「套裝價格」，具有強制搭售頻道節目之實質效果，聯賣原則採下述兩階段方式檢驗：

1. 第一階段：

- (1) 首先以快速審視 (quick look) 方式，先剔除完全無可能形成強制搭售頻道節目之「套裝價格」情形：一般而言，若頻道節目供應業者對於同時購買 N 個頻道節目之系統業者給予套裝優惠，而其優惠價格不低於該套裝中任何 N-1 個頻道節目組合個別單價之總和，由於選擇購買其中 N-1 個頻道節目成本，不超過同時購買 N 個頻道節目之成本，該套裝優惠尚不致使原本僅欲選擇購買其中 N-1 個頻道節目之系統業者，同時購買 N 個頻道節目，因此該套裝優惠折扣應無形成強制搭售頻道節目之虞。申言之，該快速審視方式，係立基於購買多數商品所給付對價，不應低於購買較少商品所給付對價之思考，否則該價格即有搭售之嫌。
- (2) 本快速審視之檢驗，僅在篩選有搭售嫌疑之套裝優惠進入第二階段以合理原則進行檢驗，不表示未通過者必然違法。而原則訂定初始之設計，曾考量過它種快速審視機制，試述如下。公平會有線電視專案小組於研訂原則時，對於聯賣行為涉及搭售情事，並無太多個案可資參考，如何設計出通案之審理標準，誠為一難事。最初之草案係從公平會「處理贈品贈獎促銷案件原則」得到啓發。依前開原則第二點規定商品附送贈品，其贈品價值上限為商品價值之二分之一。如贈品之價值恰為商品價值之二分之一，可將商品視為僅以

原價二分之一購買，蓋購買者雖為全額之給付，但其餘二分之一賣方已以等值之贈品回饋予買方。故當贈品之價值已超過商品價值二分之一時，形同主要商品之價值反而低於附屬贈品此種本末倒置、反客為主之情事，而為系爭原則所不許。從此概念出發，可設想為以與商品相同之價金購買商品及贈品二商品，以二商品平均價金作為審酌之依據。推而廣之，二以上商品之販賣仍得以總商品數平均總價金，作為認定可能搭售之基準。該認定基準於有線電視小組會議時經修改成現行之快速審視方式並作為委員會議討論之核心。然委員會議討論時曾基於不同之思考，認為不妨以平均價格法作為快速審視機制之參考，其內容不謀而合，闡釋更加細緻。提出平均價格法所持之理由為：設十四種節目單一價格加總為 177 元，當其中一節目之訂價為二元時，依現行快速審視原則套裝價格只能減價為 175 元，否則即有搭售違法之嫌，此不但不合商業習慣，亦可能迫使頻道節目銷售業者主動刪除該節目，以便在該法則下求取更大折扣。如採平均價格法審視，平均值為 12.6 元，以此為初步判斷之底線，套裝價格如低於 164.4 元（即 177 元減 12.6 元）則進入第二階段之審視。該法則可改善現行法則頻道節目銷售業者僅能減二元之不合理現象，而且當頻道節目銷售業者以更多之低價頻道作搭配時，由於平均數之分母變大，將使平均值變小，所可提供之折扣數相對變小，具有衡平、牽制之作用。此外，該法則並不完全排除小眾頻道或普及率較低頻道之生存空間，降低部分質優而小眾之頻道節目之市場滲透率，從而避免對多元化國家傳播政策產生實質不利之影響。而在該法則之下，若頻道節目銷售業者欲提高高單價節目之售價，以爭取較大之折扣，亦將面臨價高需求隨之減少之市場法則所抑遏。平均價格法雖有上述之優點，但考量如提昇小眾頻道之市場滲透率，通常會以伴隨強勢頻道搭售方式為之，反恰為聯賣原則所欲規範者，故小眾頻道自應於套裝價格外，訂定合理之銷售單價。且快速審視機制並非認定無法通過者必然違法，仍將進入第二階段以合理原則加以綜合審視，只要折扣非顯不合理，尚在容許範圍之內，當不致對價格過度干預，爰採現行之作法。事實上，無論係現行審視法或平均價格法，皆言之成理，而理想之審視原則當在求毋枉毋縱，在未發現完美之法則前，僅能本諸

利益衡量，尋求「次佳原則」。公平會雖謹慎制定本原則，仍不排除在未來執法經驗中，發展出更佳之快速審視機制。

2. 第二階段：

對於無法通過第一階段檢驗之「套裝價格」情形，則再綜合審酌下列事項：

- (1) 系爭套裝頻道節目「個別單價」及「套裝價格」之安排與對應關係；
- (2) 頻道節目供應業者銷售套裝頻道節目之合理成本節省事由；
- (3) 系爭套裝頻道節目之數量及內容；
- (4) 對具有競爭關係之其他頻道節目影響；
- (5) 對交易相對人選擇空間之影響；

以及其他合理事由等因素，並依據「合理原則」綜合判斷該「套裝價格」是否具有強制搭售頻道節目之實質效果，而構成公平交易法第十九條第六款之違反。換言之，頻道節目供應業者在與系統業者進行頻道節目交易時，仍得就實際交易數額、支付方式、信用風險、成本差異、附屬交易條件（如完整或定頻播出頻道節目之約定）及其他合理事由等因素，給予系統業者適度折扣優惠，僅是其折扣優惠不得有違反公平交易法之差別待遇或不正當限制交易相對人事業活動之情形。

肆、共同購買頻道節目案件審理原則

一、統購行為之由來

系統業者實施統購頻道節目之成因，有「自發性」及「誘發性」二種不同型態。「自發性」之統購之目的，在藉整體共同之市場地位，增強與頻道節目供應業者談判議價之力量，避免強勢頻道差別取價。若於多數收視戶收視權益不受影響之情形下，另可收齊一產品內容及規格之效果，且收視戶或可收系統減省成本後，降低收視費用之間接效益。惟若系統採行聯合抵制某特定頻道，除對其收視戶具直接影響外，亦減損市場之競爭功能。應頻道節目供應業者要求之「誘發性」統購，主要係因頻道業者之收入與授權系統業者之數目具高度關連性，且因前述頻道節目之成本特性，授權之邊際成本極低，要求系統間一齊與其議價，除可減省議價成本外，另達成其多授權予額外系統之目的。此外，系統業者經營區域內，相關收視戶

數可從戶籍資料及平均裝機率加以推估。為避免系統業者隱藏收視戶數，造成與頻道節目供應業者所推估之實際戶數差異過大，要求系統業者一齊議價，以統包方式一併售出，再由系統業者間議定細目，亦可收頻道授權費用不被過分低估之優點（註：假設於花蓮北區有三家系統業者，由戶籍資料及裝機率等，推估該區收視戶數應有四萬五千戶，惟前開系統業者為減低成本，刻意降低收視戶數之申報總合僅三萬戶，頻道節目供應業者為維護權益，要求三家系統業者一齊來議價，並以四萬五千戶為基礎，售出頻道，而個別系統業者再依其實際收視戶之情形，分配應繳之頻道費用）。統購行為依前述自發性與誘發性之成因，及參與統購行為之系統業者是否位於同一區域，而有不同之類型，統購原則即是區分是否位於同一區域之系統業者從事之統購行為，及頻道節目銷售業者之誘導行為，分別予以規範。

二、規範內容

- (一)統購原則所稱「共同購買有線電視頻道節目」，係指有線電視（播送）系統業者間之合意或應有線電視頻道業者之要求，產生一致交易頻道節目之行為。
- (二)同一經營區域內之有線電視（播送）系統業者，合意共同購買頻道節目之行為，足以影響市場競爭功能或不利於整體經濟與公共利益者，違反公平交易法第十四條規定。按事業如不具「競爭關係」，或不屬「同一產銷階段之水平聯合」，或其「聯合行為不足以影響生產、商品或服務供需之市場功能」，並不論以違反聯合行為之禁制規定。而依有線電視播送系統之區域劃分，不同區域之系統並不具爭取收視戶之相互競爭關係，且因頻道授權不具排他性，不同區域之系統之統購行為，應非公平交易法聯合行為規範之客體。另外，因頻道節目之資源並不因授權而稀少，換言之，頻道節目依公平會交易資訊透明化原則，不得就其公開揭露之價格拒絕交易，無從壟斷，故同一經營區域之系統業者統購行為，倘非不利於整體經濟利益與公共利益者，經公平會之許可，仍得為之。公平會審酌前開許可，將考量該統購行為之目的是否在於聯合抵制某些收視率或普及率較高特定頻道；互限制所提供頻道節目之服務內容；對於上游頻道節目市場及下游收視戶市場等市場競爭功能之影響（例如依據歷年授權換約之交易資料及系統業者之素行，判斷對於上游頻道市場之影響；依據實施統購後，所提供之頻道節目內容之數量及其受歡迎之程度，並考量系統業者是否另調整收視費用等因素，判斷對於

下游收視戶之影響；再綜合研判）。

(三)不同經營區域之有線電視（播送）系統業者，與其關係企業及直接、間接控制之（播送）系統業者，有下列情形之一，而共同購買頻道節目者，違反公平交易法第二十四條規定：

1. 訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一。
2. 超過同一行政區域（播送）系統經營者總家數二分之一。但同一區域只有一家（播送）系統經營者不在此限。
3. 超過全國（播送）系統經營者總家數三分之一。

前述三點，係參照行政院有線電視法修正草案第二十條之意旨，不僅系統業者與其關係企業及直接，間接控制之系統業者有前開情形違反法令強制禁止之規定，不同區域從事之系統業者倘已達前述三點之一而從事統購行為，公平會亦將認定該行為違反公平交易法第二十四條之規定。

(四)事業及其關係企業銷售有線電視頻道節目總數，超過（播送）系統業者可利用頻道數之三分之一，其要求同一區域內之（播送）系統業者共同購買其頻道節目者，違反公平交易法第十九條第四款規定。蓋此時頻道節目銷售業者之市場力量強大，而依行政院有線電視法修正草案第四十一條第二項規定，由系統經營者或其關係企業所自行提供之頻道節目，不得超過可利用頻道數三分之一，參照其精神，對銷售之頻道節目數已超過系統業者可利用頻道數三分之一之頻道節目銷售業者，挾其市場力量之不當行為，自應有所規範。頻道節目銷售業者要求不同區域間之（播送）系統業者，共同購買其頻道節目，雖然不該當公平交易法第十九條第四款之規定，但其濫用市場力量之非難性仍在，故論以違反公平交易法第二十四條規定。

(五)事業涉及共同購買有線電視頻道節目或事業不當要求交易相對人共同購買其頻道節目，若合致公平交易法相關條款之禁制規定者，仍依違反各該條款論處。蓋前述之規範，僅及於統購行為及要求統購行為本身與公平交易法之法律關係，而統購行為如涉及杯葛特定事業、以不正當之方法，限制交易相對人之事業活動等違反公平交易法其他規定情事，當然得依該他規定論處，此為自明之理。

伍、頻道與系統垂直結合申請案件審理原則

一、申請結合許可之要件

有線電視頻道節目供應業者與有線電視（播送）系統業者是否構成公平交易法所稱之結合，依公平交易法第六條第一項判斷；至於該結合案是否應向公平會申請許可，則依公平交易法第十一條第一項判斷。換言之，未構成結合或未達到應申請許可要件之有線電視垂直結合案件，無須向公平會提出結合申請，其已提出申請者，公平會亦不予審理。此外，配合有線電視法「股權分散」之相關規定，依有線電視法第二十條第三項規定：「有線電視之股權應予分散。同一股東擁有之股權不得超過百分之十；股東與其相關企業或其配偶、直系血親、直系姻親、二親等以內血親持有者合計持有之股份，不得超過百分之二十。」公平會基於尊重有線電視法所揭示「股權分散」之產業政策，有線電視垂直結合申請案之申請內容，若不符合有線電視法第二十條第三項規定之「股權分散」原則，縱依公平交易法規定應提出結合申請，且已提出申請，公平會亦將不予許可。

二、垂直結合許可考量之因素

依公平交易法第十二條規定，如事業結合對整體經濟之利益大於限制競爭之不利利益，公平會得予許可。而有線電視垂直結合案件所產生之利益及不利利益，公平會曾作以下之思考：

(一)垂直結合之利益

1. 降低交易成本

有線電視業者垂直結合最明顯的效果是「交易之內部化」(internalization)，在垂直結合之前，頻道節目供應業者與系統業者間彼此缺乏協調，利益關係對立，在雙方洽談頻道節目授權時，往往因互信基礎薄弱而導致交易不成，如去年年底有線電視「斷訊」風波，系統業者指責頻道節目供應業者拒絕提供頻道報價，頻道節目供應業者則指責系統業者短報收視戶數，為確定交易條件雙方並數度談判，甚至引起政府公權力介入協調，損失極高之交易成本。在有線電視業者垂直結合之後，上下游互信不足所產生之摩擦將不復存在，更可減省銷售、交易談判等成本。

2. 減低機會主義風險

在垂直結合之前，有線電視頻道節目供應業者與系統業者，為謀自身利益之極大化，不免各懷異心，甚至企圖剝削對方而賺取自身利益，因此，可能產生「射倖行爲」(opportunistic behavior，或稱「投機主義」 opportunism)。舉例而言，頻道節目供應業者製作品質優良之頻道節目，自期盼系統業者於方便收視之頻道位置播出，甚至希望系統業者積極促銷該頻道，以提升頻道之收視率；對系統業者而言，雖希望播出優質頻道，惟亦擔憂頻道節目廣受歡迎後，可能導致授權費用上漲而使系統業者成本增加，故系統業者安排頻道節目未必完全符合市場供需狀況及頻道節目供應業者之利益。而在垂直結合之後，有線電視頻道節目供應業者與系統業者間，利益目標一致，較不易發生此種情形。

3. 減少經營環境改變引發之風險

有線電視產業工程技術日新月異，未來定址解碼器普及後實施分付費制度、直播衛星(DBS)技術之發展、乃至有線電視與電信事業互跨經營等，均將對有線電視產業造成巨大之衝擊；在法令環境方面，有線電視法修正草案已交付立法院審理中。因此，有線電視業者未來將面臨較不確定之經營環境，而參與垂直結合之頻道節目供應業者及系統業者因同時整合上下游資源，具有較佳之應變能力，足以因應經營環境變動之問題。

4. 播出承諾(signaling commitment)

參與垂直結合之頻道節目業者與系統業者間交易關係穩定，彼此「播出承諾」亦較堅定。是故，頻道節目供應業者不必憂慮系統業者無故「斷訊」或更動頻道位置，則願意製播優質頻道節目，以提升節目品質；系統業者無須擔心節目來源，則可以專心投資擴充網路建設及強化服務。

5. 雙重邊際化(double marginalization)

就資源配置及社會福利觀點，若商品或服務之價格，等於生產該商品或服務之邊際成本，則表示資源配置最有效率，社會福利亦最大。在有線電視產業，頻道節目均受著作權保護，彼此非屬同質產品，故頻道節目供應市場不是完全競爭市場，頻道節目供應業者對系統業者之訂價亦非製作或取得該頻道節

目代理權之邊際成本，因此將產生資源浪費。反之，在垂直結合之有線電視業者間，因交易內部化之緣故，頻道節目供應業者及系統業者為謀共同利益之極大化，最適條件是頻道節目供應業者將授權費用訂為製作或取得該頻道代理之邊際成本，因此資源運用將更有效率。

6. 提供多元化服務

據某頻道節目供應業者表示，該公司以大量資金投入有線電視系統，可幫助系統業者提升網路建設品質，進而提供近隨選視訊（near VOD）、網際網路通路等雙向傳輸網路服務。

(二) 垂直結合對限制競爭之不利益

1. 掌握對抗競爭對手之潛在力量

參與垂直結合之系統業者購買頻道節目時，將優先購買具有結合關係之頻道節目，則未參與垂直結合之頻道節目供應業者不易與其競爭；頻道節目供應商亦可能對垂直結合之系統業者給予特別價格優惠，或拒絕授權給無結合關係之系統業者。

2. 間接造成市場封鎖

設有參與垂直結合之頻道節目供業者 A 與系統業者 B，A 可能基於打擊另一頻道節目供應業者 C 之目的，要求與系統業者 B 不得購買 C 之頻道節目，迫使競爭對手 C 之市場占有率降低；同樣地，B 亦可能要求與 A 不得將頻道節目授權予另一系統業者 D，迫使 D 之收視戶流失。以上二種情形均將造成市場封鎖性（foreclosure），更可能因此使競爭對手減少而造成市場集中度之增加。

3. 增加水平結合之力量

目前有線電視經營區域劃分為五十一區，其中仍有部分經營區內有二家以上之系統業者，於前揭經營區內競爭亦較為激烈，有系統業者指出，垂直結合之系統業者為購併競爭對手，乃要求與其垂直結合之頻道節目供應業者不得授權予競爭對手，該競爭對手因無法取得重要頻道節目之授權，不得不退出市場，將系統經營權轉讓給該垂直結合之系統業者；同時，在取得該經營區域獨占力量後，垂直結合事業復以拒絕購買為由，逼迫其他頻道節目供應業者將節

目代理權讓出，而擴充頻道節目市場之市場力。如此反覆運用，最終可達到同時掌控上下游市場之地位。

針對有線電視產業垂直結合案件，外國競爭法主管機關目前亦無一致看法，以美國聯邦貿易委員會處理 Warner/Tuner/TCI 案及歐聯執委會處理 Kirch/Bertelsmann/DT 案等兩件有線電視垂直結合案為例，第一案經美國 FTC 以協議為基礎頒發同意性命令（agreement containing consent order），第二案則經歐聯執委會以「該項結合案將造成或強化支配性市場地位、致使共同市場或其主要部分的競爭機能受到重大限制」為由，不予核備。

有線電視產業之垂直結合，可能導致限制競爭之不利益如上所述包括：可能導致頻道節目供應業者拒絕授權；或系統業者拒絕播出之差別待遇行為；或藉此逼迫競爭者退出市場、參與結合或聯合行為，而產生上下游市場俱遭封鎖之效果；此種不利益雖非垂直結合所直接導致，惟若垂直結合事業濫用其統合上下游市場之強大力量，確將造成交易秩序及消費者權益之嚴重傷害，故該類垂直結合雖能產生：降低交易成本、確保頻道節目之穩定播出及提供多元化網路服務等等利益，惟相關利益是否僅存在於結合事業內部，而對整體經濟利益並不具重大實益，則待進一步驗證。換言之，參與結合之事業如何將其內部利益外部化外，並應提出現行及未來自我防範限制競爭效果產生之積極作法，亦即事業能否將垂直結合之利益廣由全體社會大眾分享，並消弭限制競爭之不利益，是公平會審理垂直結合之重點。

此外，公平會在訂定垂直結合原則之過程中，曾考慮在規範中納入「附加附款」之方式。結合許可是否得附加付款，一直迭有爭議，茲將其考量說明如次：

(一)贊成結合得附加附款者之主張

1. 若事業結合案對整體經濟之利益及限制競爭之不利益均極高，而此二者究竟孰輕孰重甚難判斷，則公平會除依法逕為核駁之決定外，若能透過許可附加附款之方式，減低限制競爭之不利益，毋寧較駁回事業結合申請案更有實益。若由「依法行政原則」檢驗，裁量處分可附加附款，羈束處分則否。而公平交易法第十二條規定：如其結合對整體經濟之利益大於限制競爭之不利益，公平會「得」予以許可。則結合許可為裁量處分，自得附加附款。惟附加附款將提高行政機關管制成本，若管制成本甚高，則許可之實益又不存在。因此，事業結

合申請案是否附加附款予以許可，仍應視個案對整體經濟之利益、限制競爭之不利益及管制成本等因素，綜合判定。

2. 至於附款形式，依公平交易法第十五條對聯合行為許可之規定，包括條件、限制、負擔及期限；而法務部版行政程序法草案第七十七條第二項規定行政處分附款之形式，則包括條件、負擔、期限、保留廢止權及負擔之保留等五種。由於結合許可性質上係屬於形成處分，不容許不確定，蓋參與結合之事業除進行合併、持股、共同經營等內部行為外，隨後亦將產生其他外部交易關係。若結合許可失其效力，則其內部關係應「回復原狀」，惟「回復原狀」將對參與結合之事業造成難以想像之損害；且「回復原狀」後，結合事業所為外部交易行為之效力亦將受到影響，且損及交易安全。故若附款將導致不確定，則不得附加於結合許可中。前述五種附款，負擔義務是否遵守，相對人可自行決定，且違反義務將導致原許可廢止之效果，亦為相對人所可預見，因此並無信賴利益保護之問題；而結合許可附加限制，僅係限縮許可之效力，並未增加其他負擔或義務，故對結合事業之不利益，原則上不會大於不許可，故附負擔及附限制，當為結合許可可採用之附款。

3. 若有線電視產業垂直結合申請案對整體經濟之利益及對限制競爭之不利益均甚高，以致二者孰輕孰重甚難判斷時，公平會得考量管制成本之高低，參酌參與結合事業提出對提升整體經濟利益及減低限制競爭不利益之具體作法，以附加限制或負擔方式予以許可，保留結合之利而免除結合之弊，至於可能附加限制或負擔之內容，可分別以下列方式為之：

(1) 參與結合之頻道節目供應事業：

負擔：禁止增加自製或代理頻道、定期向公平會申報授權費用及成本結構、對非結合系統之授權費用不得高於結合系統、禁止委託其他事業代理銷售頻道節目等。

(2) 參與結合之系統業者：

負擔：不得統購或委託同一事業洽談頻道授權事宜、應獨立安排頻道內容與位置等。

限制：不得共同銷售或播送廣告。

(3)上下游關係：

負擔：不得再與其他頻道業者或系統業者結合。

限制：參與結合之頻道業者不得介入結合系統之頻道節目安排。

其實益在於若事業違反負擔義務，公平會得廢止結合許可；若事業逾越限制範圍，公平會得依公平交易法第十三條第一項規定予以處分。採取此種方式，使管制手段較具有彈性，而且如果限制競爭之不利益倘可以用極簡易之方法排除，則採取附款之方式將可同時保障社會大眾及申請人權益。

(二)反對結合許可得附加附款者之主張

1. 公平交易法第十五條規定，公平會對「聯合行為」申請案之許可，得附加條件、限制及負擔。惟同法第十二條有關結合申請案之許可，並無相同之規定。依「明示其一，排除其他」之體系解釋原則，公平會僅得於聯合行為許可附加附款，而結合許可則否。另依立法解釋，早期由經濟部草擬之公平交易法草案中，對結合許可原亦有附加附款之規定，惟立法院通過之公平交易法則無此規定，益顯示立法者對此規定係「有意之刪除」。
2. 對於事業申請許可之結合案件，依公平交易法第十二條規定，如其結合，對整體經濟之利益，大於限制競爭之不利益，公平會得予許可；反之，如其結合對整體經濟之利益不大於或小於限制競爭之不利益，則公平會應不予許可。對於整體經濟利益及限制競爭不利益之衡酌，公平會應於許可或不許可之處分時即予評斷。從而，若公平會於個案中既經認定其整體經濟之利益已大於限制競爭之不利益並予許可後，該結合事業之市場占有率或影響力增加，乃屬必然，且事業結合之生效，本具有「即時」與「繼續」等性質，故事業於結合生效後，其業務經營及對外之法律關係亦必有所變更，而基於保護善意第三人、社會交易安全以及法律秩序之安定，若公平會於許可時附加條件、限制、或負擔，則結合後之事業有所違反，其法律效果，似難再以其整體經濟利益不大於或小於限制競爭之不利益為由，而撤銷原許可決定或另以相當於第十三條所列處分為之，以免引發是否有違憲法比例原則或行政法上撤銷授益處分應予行政補償之疑義。
3. 管制手段之必要性：公平會若採附加限制或負擔方式許可，倘事業違反該限制

或負擔所課之作爲、不作爲或忍受義務，公平會除廢止原許可決定外，並無其他對應之管制手段。而廢止原許可決定可能違反比例原則已於前述。

4. 行政成本之提高：爲盡量防止限制競爭之不利益，公平會勢必增加對結合許可附加之限制或負擔，惟仍難免掛一漏萬之可能，且附款增多後，不僅造成結合事業營運成本之提升，管制成本亦隨之增加，而此種成本提升之不利益，或許更高於限制競爭之不利益。
5. 越俎代庖之疑慮：有線電視法對有線電視經營區域、經營方式、節目內容、廣告管理以至於費用等均有完整之規定，而許可附加限制或負擔之方式，將增加公平會對有線電視業者之管制，可能有越俎代庖之疑慮。
6. 不當限制營業自由：對結合許可附加限制或負擔，若無適法之依據，可能對業者經營行爲增加不必要的束縛，甚而造成營業自由之不當限制。
7. 與有線電視法股權分散原則有所扞格：若參與結合之有線電視業者已違反有線電視法第二十條第三項「股權分散」原則，公平會亦認爲其限制競爭之不利益極大，卻以附加限制或負擔之方式許可其結合，可能與有線電視法所揭示之股權分散原則有所扞格。
8. 結合管制手段失其意義：若事業結合所產生之限制競爭不利益可以透過附加附款方式予以遏止，則無論限制競爭之不利益有多高，公平會皆得透過許可附加附款方式予以許可，而事業結合應事先申請許可之管制手段即失其意義。

結合附加附款雖有管制手段彈性等優點，但同時亦有增加管制成本、不符立法規範意旨等上述之缺點，委員會議內部考量二種方式之優劣後，仍認爲結合附加附款衆說紛云，在學理上容有斟酌之餘地，而不明文納入本垂直結合原則中，留待個案加以審理。本垂直結合原則只規範公平會判斷限制競爭不利益明顯大於整體經濟利益之基準。

三、限制競爭不利益明顯大於整體經濟利益之情形

公平會之有線電視垂直結合原則，分別從具有市場影響力頻道節目供應業者及具有市場影響力系統業者之參與，判斷限制競爭不利益明顯大於整體經濟利益，茲分述如下：

(一) 具有市場影響力頻道節目供應業者參與之垂直結合案件

國內有線電視頻道節目供應業者眾多，經營規模各不相同，故頻道節目供應業者參與垂直結合案件對整體經濟及限制競爭之不利益不可一概而論。公平會垂直結合原則對頻道節目供應業者之市場影響力，係由其供應頻道節目之數目，及頻道之市場重要性分別或綜合判斷。

1. 頻道節目超過可利用頻道之三分之一：

據市場研究顧問公司調查資料，收視戶選擇有線電視系統之因素中，「頻道較多」為極重要之因素，足見有線電視系統提供頻道數目多寡對消費者選擇具有舉足輕重之地位；而有線電視系統線路頻寬有限，在數位化壓縮技術普及之前，其所能提供之頻道係數目有限之資源，是以頻道節目供應業者供應頻道之數目，對系統業者亦有一定之影響，此種市場狀態均已前述。依行政院所提有線電視法修正草案第四十一條第二項：「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之三分之一。」此修法方向可作為頻道節目供應業者市場力之指標。蓋市場上頻道節目供應業者其所代理之頻道節目普遍超過系統業者可利用頻道數之三分之一，則系統業者一旦與三個頻道節目供應業者達成購買協議，即已占滿其所有可利用頻道，爰此，達到此一標準之頻道節目供應業者，實已具有市場影響力，故垂直結合原則認其與系統業者之垂直結合，對限制競爭之不利益已明顯大於整體經濟之利益。

2. 頻道節目在市場上具有不可或缺之地位：

若某一頻道節目在市場上已具有不可或缺之地位，該頻道製作業者或其代理業者，因已擁有一定之市場影響力，故其垂直結合案件，公平會將特別重視其具有市場影響力所產生之限制競爭之不利益影響。

(二) 具有市場影響力系統業者參與之垂直結合案件

一般而言，單一系統業者之市場占有率，應以其收視戶數占所屬經營區收視戶總數之比例來計算。系統業者在單一經營區之市場占有率達到四分之一以上，其結合案件即應向公平會申請許可。惟系統業者若僅在單一經營區達到四分之一以上之市場占有率，未必對整體系統市場具有重大影響力，故在評估系統業者之市場影響力時，係同時考量與該系統具有控制或從屬關係系統業者之市場占有率。

參與垂直結合之系統業者，若具有下列情形之一者，則其結合限制競爭之不

利益亦已明顯大於整體經濟之利益：

1. 與該垂直結合事業具有控制或從屬關係之系統業者，其訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一：蓋系統業者之訂戶數達到此一標準，一旦決定停播某頻道，不僅將對全國三分之一以上之收視戶權益產生影響，對頻道節目供應業者更會造成極大之傷害。
2. 與該垂直結合事業具有控制或從屬關係之系統業者，超過全國系統業者總家數三分之一：目前籌設中之有線電視系統總數約僅一百一十家，若事業控制或從屬之系統業者數目超過總家數三分之一，顯已掌握極大之市場力。
3. 超過同一經營區域系統業者總家數二分之一，但同一經營區域只有一家系統業者時，不在此限：有線電視垂直結合，可能提高非垂直結合關係頻道節目「斷訊」之風險，為維護收視戶權益，對同一經營區域有線電視系統與上游頻道節目供應業者結合時，應有較高之限制。但若因經營區域地形或其他事實上因素，僅有一家系統業者願提供服務時，則不在此限。

四、相關主管機關意見

公平會垂直結合原則雖依前述標準判斷整體經濟利益與限制競爭之不利益，惟有線電視產業結合行為有高度限制競爭之不利益時，若基於產業政策、行政管理、傳播文化政策或科技發展等事實上原因所必需，經由相關主管機關敘明其理由，且表示其必要性者，公平會基於行政一體原則，仍將衡量主管機關對該結合案正面支持之強度，作適當之決定。

陸、結語

公平會關於有線電視產業之「交易資訊透明化原則」、「聯賣原則」、「統購原則」及「垂直結合原則」，係公平會針對實務上所面臨之問題，予以類型化，作為執法之參考。同時公平會亦曾分北、中、南區向有線電視產業從業人員及地方主管機關宣導，期使該等原則之訂定及執行，能健全有線電視產業秩序，進而達成保障消費者權益之目的。由於有線電視法已於日前修正為「有線廣播電視法」，並增改若干條文，公平會刻就四項原則涉及有線廣播電視法部分予以檢討修改。今後亦將視相關法令修正情形、市場結構、競爭狀況，其他經濟社會因素之變化及執法情形，隨時予以適度之修正。