

行政院公平交易委員會

對於電信事業之規範說明



行政院公平交易委員會

ISBN 978-986-03-0030-7



9 789860 300307

GPN: 1010003637

定價：新台幣44元



行政院公平交易委員會
中華民國100年11月出版

行政院公平交易委員會
對於電信事業之規範說明



行政院公平交易委員會
中華民國100年11月出版

行政院公平交易委員會對於電信事業之規範說明

89.5.3.第 443 次委員會議通過
90.11.29.第 525 次委員會議修正
91.4.18.第 545 次委員會議修正
93.4.8.第 648 次委員會議修正
93.4.9.公壹字第 0930002754 號令發布
94.1.13.第 688 次委員會議修正名稱
94.2.24.公法字第 0940001278 號令發布
94.8.26.公法字第 0940006961 號令發布修正第 8 點
97.12.31.第 895 次委員會議修正
98.1.12.公壹字第 0980000221 號令發布
100.4.26.公壹字第 10012604171 號令發布

一、（背景說明）

電信事業傳統上被認為具有自然獨占與網路外部性之性質，且涉及無線電頻率、路權、號碼等稀少資源之分配使用，以及普及服務與國家安全等因素之考量，各國政府皆以法令保障其獨占經營權，並對電信事業之加入、退出及訂價行為等施以嚴密之管制。然而，由於無線及數位通信科技發展，電信事業為自然獨占之論調逐漸受到挑戰，另透過多家電信事業間的網路互連，可創造正面的生產及消費外部性；此外，因應數位匯流趨勢的發展，消費者對電信服務的需求，亦由傳統的語音服務，轉變為數據、視訊、多媒體等整合性通信服務。為配合經濟環境的變遷，滿足因通信科技發展帶來的新型態電信服務需求，我國政府亦致力於市場開放與解除管制的工作，陸續開放行動通信、衛星通信及固定通信業務，將競爭機制逐步導入各項電信業務。

在電信市場開放後，政府對電信事業的管制目標必須隨之調整。在市場開放前，管制目標係防範獨占業者攫取超額利潤，並督促其提升經營效率，因此管制的重點在於對電信事業訂價等經濟活動的控制；在市場開放，透過自由競爭機制的運作，市場力量即可驅策電信

事業提升經營效率、加速通信科技之研發，提供消費者價格低廉及多樣化電信服務，此時管制者所應扮演的角色則是制定遊戲規則，營造公平的競爭環境，並積極促進市場競爭。

隨著市場開放及競爭機制的導入，電信事業競爭行為的規範將益形重要。公平交易法是規範所有事業競爭行為之競爭法，其規範內容概分兩部分：對獨占、結合、聯合等「限制競爭行為」的規範，及對事業間「不公平競爭行為」的規範，亦即藉由防止反競爭行為及維護競爭秩序，確保市場機能之自由及有效運作。鑒於目前複雜之市場動態，為使電信業者均能明確瞭解公平交易法相關規範，行政院公平交易委員會（以下簡稱本會）爰於現行法令規範架構下，彙整分析電信事業可能涉及公平交易法之行為態樣，並參採先進國家對電信事業競爭規範之經驗，研訂本規範說明。

本規範說明的目標為從公平交易法的角度，闡述並解釋本會對電信事業各類型競爭行為的觀點與評價，期使電信業者均能充分瞭解公平交易法的規範，降低違法行為發生的風險，以促進電信市場之公平競爭。

二、（名詞定義）

本規範說明中所稱「電信事業」，係指依照電信法規定經營電信服務供公眾使用之事業，包括所有直接提供電信服務給最終使用者消費，或提供具有轉售性質的電信服務給其他電信事業，間接提供最終使用者消費的事業。

三、（公平交易法與電信法之關係）

現行電信法對電信事業之特定競爭行為亦訂有規範，相較於公平交易法，電信法扮演「產業管制」（sector-specific regulation）角色，著重於「事前規範」（ex-ante regulation），亦即透過資費管制、網路互連、平等接取、會計分離等機制的設計，降低反競爭行為發生的可能性。公平交易法則扮演「一般競爭法」（general competition law）

角色，著重於「事後規範」(ex-post regulation)，透過調查權的行使，以及對違反公平交易法事業的處罰，產生嚇阻效果，防止反競爭行為的發生。

基於「不對稱管制」之理念及防止既有電信事業濫用市場力量，電信法第二十六條之一針對「第一類電信事業市場主導者」的特定反競爭行為亦訂有禁止規定¹。對於「第一類電信事業市場主導者」之市場力濫用行為原則上優先依據電信法第二十六條之一規定處理，惟倘該「第一類電信事業市場主導者」亦符合公平交易法第五條及第五條之一規定之獨占事業之認定標準，且亦合致公平交易法第十條濫用獨占地位行為之構成要件，本會亦得依法調查處理。

執行公平交易法之目的在於促進市場競爭，惟對於涉及電信法之事前規範義務，例如資費管制、網路互連、平等接取、會計分離、號碼可攜等，雖亦涉及競爭議題，但因電信法已有特別規定，原則上優先適用電信法處理。至於單純之消費爭議案件，例如電信資費或帳單、服務品質、服務契約條件等爭議事件，則宜依據電信法及消費者保護法之相關規定處理。

此外，本會在重要案件處理過程中，亦將充分徵詢電信事業主管機關之意見，避免雙方見解的歧異，降低法律競合造成之疑慮。

四、（市場界定及市場占有率之計算）

在評估電信事業行為對特定市場競爭產生之影響，必須先對「相關市場」²加以界定，計算事業之「市場占有率」，分析並判斷對市場

¹ 電信法第二十六條之一規定：「第一類電信事業市場主導者，不得有下列行為：一、以專有技術直接或間接阻礙其他第一類電信事業提出網路互連之請求。二、拒絕對其他第一類電信事業揭露其網路互連費用之計算方式及有關資料。三、對所提供電信服務之價格或方式，為不當決定、維持或變更。四、無正當理由，拒絕其他第一類電信事業租用網路元件之請求。五、無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶承租電路之請求。六、無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶協商或測試之請求。七、無正當理由，拒絕其他電信事業要求共置協商之請求。八、無正當理由，對其他電信事業或用戶給予差別待遇。九、其他濫用市場地位或經主管機關認定之不公平競爭行為。前項所稱市場主導者，由主管機關認定之。」

² 此處所謂的「市場」係指「反托拉斯市場」，與電信法規中所稱之「業務市場」（例如「第一類電信資費管理辦法」第十條第一項第三款「其所經營業務項目之用戶數或營業額達各項業務市場之百分

競爭之實質影響。

(一) 市場界定：

- 1、產品市場與地理市場：相關市場的二個構面分別為「產品市場」及「地理市場」。「產品市場」係指所有能夠滿足特定需求，且在功能及價格條件具緊密替代性之產品或服務及其供給者的組合。「地理市場」係指各個廠商提供商品或服務從事競爭的區域範圍，顧客在此區域範圍內可以無障礙地選擇及轉換交易對象。
- 2、需求替代性與供給替代性：界定市場時必須考慮對特定電信產品或服務的需求及供給的替代性。所謂「需求替代性」係指當特定產品或服務的供給者將其產品價格或服務報酬提高時，其顧客能夠轉換交易對象，或以其他產品或服務取代前述產品或服務之能力。所謂「供給替代性」係指當特定產品或服務的供給者將其產品價格或服務報酬提高時，其他競爭者或潛在競爭者能夠立即供應具替代性之產品或服務之能力。技術上，常採用所謂「假設性獨占者檢測」(hypothetical monopolist test) 方式，先從假設市場上僅有一個獨占業者開始，檢驗該假設性獨占者是否有能力在不減損利潤下，進行「微幅但顯著的非暫時性價格調漲」(Small but Significant Non-transitory Increase in Price; SSNIP)³，倘若價格調漲將使該假設性獨占者利潤減少，則表示原先認定之市場範圍過於狹隘，而須將其他具替代性的產品納入，或將市場的地理範圍放大，然後再重複進行 SSNIP 的檢驗，直到市場參與者有能力將價格調漲卻不減損利潤為止，即完成市場界定。
- 3、批發市場及零售市場：電信服務具有明顯垂直生產結構之特性，因此在界定市場時必須考量電信產業的垂直面向。電信服務「批發市場」係指供應其他電信事業因提供電信服務而所必需之中間投入要素的市場，例如發話、受話及轉接等互

之二十五以上者」) 不必然相同。

³ 所謂「微幅但顯著」通常係指以漲幅在 5%至 10%間的價格調整，「非暫時性」則是指其價格調整之後維持至少一年以上。

連服務、設備共置、細分化網路元件接取、電路出租或其他提供作為轉售用途的電信服務。而「零售市場」則指直接提供電信服務給最終使用者消費的市場。

- 4、科技發展對市場界定之影響：隨著通信科技快速變化，數位匯流將使各種電信服務的互相替代能力提高，例如傳統語音服務與網路電話（Voice Over Internet Protocol; VOIP）、傳統行動數據與無線上網（Wireless Fidelity; Wi-Fi），及電信事業跨足有線電視或其他相關影音服務之趨勢，造成相關市場的界線日益模糊，因此，市場界定必須同時考量電信科技的發展，且應該是動態且個案認定的過程。

例一、ADSL 與 Cable Modem 服務是否屬於同一個產品市場？

目前家庭用戶主要的網際網路接取方式，除傳統的撥接方式上網外，即為透過電信業者或有線電視業者提供的有線寬頻（包括 ADSL、Cable Modem 及專線上網等）及無線寬頻服務。從 ADSL 及 Cable Modem 所提供的功能來看，其特色均為高速接取、具有 Always-on 的特性，其價格條件及計價方式亦相類似，因此 ADSL 與 Cable Modem 服務可以被認為在同一個產品市場。相對的，傳統的撥接服務因為其接取的速率遠低於 ADSL 及 Cable Modem 服務，且不具有 Always-on 特性，因此不能納入前述的產品市場。

例二、電信業者在提供受話服務時，是否屬於同一個市場？

在發話方付費制下，當用戶發話給其他「網外」用戶時，發話方電信業者為了接通電話，必須向受話方用戶所屬的電信業者購買「受話服務」（termination service），則各個電信業者在提供「受話服務」時，是否屬於同一個市場？英國 Oftel 及競爭委員會在檢討該國電信業者受話費用的案件中認為：（1）受話網路具有瓶頸特性，當發話方用戶撥打給受話方用戶時，必須接受後者所選擇的網路，無法選擇其他替代路由；（2）受話外部性（call termination externality），受話網路係由受話方用戶所選擇，但受話費用卻由發話方用戶負擔；

(3) 發話方用戶不是受話網路的直接交易對象，受話網路即使訂定高額的受話費用，也不擔心因此流失客戶；(4) 受話方用戶通常比較不在乎所屬網路業者訂定的受話費用。在此情形下，倘若缺乏合適的費率管制、互連雙方未建立起互惠協議、發話方網路又無法形成足夠抗衡力量，導致提供「受話服務」的業者將受話費用做「微幅但顯著的非暫時性價格調漲」時，儘管各個電信業者在零售服務屬於相同的市場，但是在提供「受話服務」時，則有可能於具體個案中將個別業者認定成一個單獨的市場。

(二) 市場占有率的計算：按公平交易法施行細則第四條規定：「計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業及該特定市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值(量)之資料。計算市場占有率所需之資料，得以中央主管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」電信事業的市場占有率可採下列三種方式計算：

- 1、特定電信事業之用戶數占相關市場中各電信事業用戶數總和比例。即依據本會調查所得之電信事業用戶數資料，或目的事業主管機關定期發布之相關統計數據，計算個別電信事業之市場占有率。
- 2、特定電信事業在相關市場中營業量或營業金額比例。倘因部分電信業務無固定的用戶數資料(如長途、國際及公共電話業務)，則可考慮以特定電信事業之營業量(例如長途與國際電話之通話分鐘數、數據通信之訊務量或封包數、公用電話之話機數)或其營業金額，占相關市場中各電信事業營業量或營業金額總和比例方式計算。
- 3、特定電信事業之產能。除以電信事業之用戶數、營業量及營業額計算市場占有率外，特定電信事業提供產品或服務的能量(如擁有的電路數、獲核配的頻寬、電信號碼或 IP 位址等)亦為計算市場占有率時應審酌因素。

五、（獨占電信事業之規範）

公平交易法第五條規定：「本法所稱獨占，謂事業在特定市場處於無競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者。二以上事業，實際上不為價格之競爭，而其全體之對外關係，具有前項規定之情形者，視為獨占。」第五條之一規定：「事業無下列各款情形者，不列入前條獨占事業認定範圍：1、一事業在特定市場之占有率達二分之一；2、二事業全體在特定市場之占有率達三分之二；3、三事業全體在特定市場之占有率達四分之三。有前項各款情形之一，其個別事業在該特定市場占有率未達十分之一或上一會計年度事業總銷售金額未達新臺幣十億元者，該事業不列入獨占事業之認定範圍。事業之設立或所提供之商品或服務進入特定市場受法令、技術之限制或有其他足以影響市場供需可排除競爭能力之情事，中央主管機關仍得認定其為獨占事業⁴。」第十條規定：「獨占之事業，不得有下列行為：1、以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭；2、對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更；3、無正當理由，使交易相對人給予特別優惠；4、其他濫用市場地位之行為。」

獨占電信事業可能涉及公平交易法之行為態樣：

(一) 掠奪性訂價：係指事業犧牲短期利潤，訂定遠低於成本之價格，迫使其競爭者退出市場，或阻礙潛在競爭者參進市場，藉以獲取長期超額利潤之行為。在判斷電信事業之訂價行為是否構成掠奪性訂價時，本會將審酌以下四個因素：

- 1、行為主體於相關市場增支成本」(Long Run Incremental Cost; LRIC)⁵。
- 2、是否足以阻礙或排除其他具有相同效率的競爭者。

⁴ 經濟學上的獨占者係指市場唯一的供給者或需求者，公平交易法所稱的獨占，則尚包括彼此不為價格競爭的寡占事業，故其範圍較經濟學所稱之獨占為廣。

⁵ 「增支成本」係指電信事業為增加某項特定的產品、服務或產量（視個案中對於「相關增支」之定義），而直接或間接的可歸屬成本。「長期」則是指電信事業可以因應需求量變化而任意調整資本投入及網路容量所需期間。在「相關增支」被定義為某項新增服務的情況下，「長期增支成本」相當於不提供該項新增服務可避免之成本（avoidable cost）。

- 3、是否存有顯著的市場進入障礙，容許行為主體在排除競爭者之後能夠回收原先所發生的虧損，並將價格提高至獨占水準。

(二) 垂直價格擠壓：係指同時經營上、下游市場之垂直整合電信事業，為阻礙或排除下游市場內之競爭者，削弱競爭者在下游市場之競爭能力，而有下列情形之一者：

- 1、提高上游市場產品或服務之價格，增加下游市場競爭者購買中間投入要素所需成本。
- 2、降低下游市場產品或服務價格。
- 3、其他類似降價之方式。

本會為審理案件需要，電信事業於檢舉獨占電信事業涉及垂直價格擠壓行為時，應提供檢舉事業依據批發產品提供零售服務所需之合理平均成本資訊及事證。另本會判斷是否構成垂直價格擠壓，將審酌以下因素：

- 1、行為主體是否為垂直整合，且在上游市場係處於獨占狀態⁶。
- 2、其於上游市場所提供產品或服務，是否為其他下游市場內競爭者之關鍵投入要素（essential input）。
- 3、價格是否足以迫使具有相同效率之下游競爭者退出市場。於實務判斷上，若市場主導者具有下游競爭者所難以突破之市場競爭優勢或關鍵性設施時，得以下游競爭者之合理成本作為認定基準。
- 4、設算檢驗係採取上游獨占事業之效率經營或下游競爭者之合理成本作為認定基準，視所獲事證資料、事業經營狀況及市場競爭情形等因素進行個案考量。

⁶ 倘若行為主體僅經營上游市場，而未經營下游市場，儘管其為獨占者，有誘因及能力進行超額訂價，但此為單純的獨占訂價問題，而非垂直價格擠壓。

例三、如何判斷反競爭的垂直價格擠壓—設算檢驗（imputation test）

假設甲公司是垂直整合的電信事業，同時提供批發服務（例如細分化用戶迴路出租或網際網路互連頻寬等）及零售服務（例如語音服務或寬頻上網服務等），甲公司在批發市場是唯一的提供者，而下游零售市場則有多家業者競爭，甲公司將批發服務以每單位 w 元的價錢提供給本身及其他下游競爭者，甲公司的零售價格及零售階段的成本分別為 p 及 c ，則其批發價格之訂定是否足以排除其他具有相同效率的下游競爭者？倘若甲公司所訂定的批發價格高於其零售價格扣掉零售階段的成本，亦即 $w > p - c$ ，這樣的批發價格將使得與甲公司具有相同效率的其他下游競爭者，因無利可圖而退出市場，故可能會構成垂直價格擠壓行為。反之，倘甲公司訂定的批發價格未超過其零售價格扣掉零售階段的成本，亦即 $w \leq p - c$ ，則不構成垂直價格擠壓的行為。此種以垂直整合市場主導者的效率，作為認定標準的檢驗方式，稱為「均等效率經營者檢驗」（Equally Efficient Operator test；EEO test）。惟若市場主導者具有下游競爭者所難以突破之市場競爭優勢或關鍵性設施，基於促進下游市場的有效競爭，於個案中得考慮採取「合理效率經營者檢驗」（Reasonably Efficient Operator test；REO test），以下游競爭者之合理成本為認定基準。

(三) 交叉補貼：係指同時經營多項業務之電信事業，將經營其中特定業務所發生之成本，歸屬或轉嫁於其它業務，藉由其它業務盈餘，補貼該特定業務經營之情形。電信事業如有以下情形，即可能隱藏有交叉補貼：

- 1、所經營的各項業務間出現長期盈虧不平衡之情形。
- 2、各項業務部門間以不合理之條件進行內部交易（例如提供給特定業務部門之服務、設備或人員，其報酬遠低於市場價格，或提供給特定業務部門之資金，其報酬遠低於市場利率）。

(四) 差別訂價：係指電信事業提供相同成本的產品或服務時，針對不同的交易對象或者用戶群，分別訂定不同的價格；或者將成本顯著差異的產品或服務，以相同的價格，提供給不同的交易對象或用戶群。獨占事業的差別訂價將會造成限制競爭（例如在有競爭者出現之市場訂定低價，在沒有競爭者的市場則訂定高價）、不公平競爭（例如針對本身或關係企業所需的中間投入訂定低價，對於其他競爭者則訂定高價）或榨取超額利潤等反競爭效果。然而，倘差別訂價係基於下列原因，則可認為有正當理由：

- 1、基於普及服務義務之要求而採行的平均訂價。
- 2、為提升網路利用效率所採行的離尖峰訂價。
- 3、提供用戶選擇組合式費率、套裝費率或數量折扣費率。
- 4、為回收固定成本或共同成本而採取 Ramsey 訂價⁷。
- 5、反映互連成本差異而針對網內及網外所採行的差別訂價。

例四、住宅用戶和非住宅用戶月租費的差別訂價

市內網路業者針對住宅用戶及非住宅用戶訂定差別的月租費，通常住宅用戶所需負擔的市內網路月租費較非住宅用戶低，是否構成不當的差別訂價行為？基於普及服務及市內電話具有生命線（life line）特性之考量，電信管制者可能會要求電信事業針對非商業用途、需求彈性較大之住宅用戶，訂定較低之費率，對於商業用途、需求彈性較小之非住宅用戶則收取較高之費率。此差別訂價係基於電信政策之考量，且為符合 Ramsey 訂價原則的收費方式，應可認為屬於具有合理事由的差別訂價。

(五) 樞紐設施的濫用：樞紐設施係指符合以下條件的電信實體設施、服務、能力、功能或資訊：

- 1、由獨占事業所擁有或控制。
- 2、競爭者無法於短期內以經濟合理且技術可行之方式複製或

⁷ Ramsey 訂價是指在廠商總收益等於總成本（即無超額利潤）的條件下，對需求彈性較低的消費者訂定較高的價格，對於需求彈性較高的消費者收取較低的價格，在不影響廠商正常營運下，獲取最大的社會剩餘（social surplus）。

取代該設施。

- 3、競爭者倘無法使用該設施，即無法與該設施之擁有者或控制者競爭。
- 4、擁有或控制該設施的事業有能力將該設施提供給其競爭者⁸。由於競爭者倘無法以公平合理的交易條件，使用或接取樞紐設施，即無法與樞紐設施的擁有者或控制者競爭，因此樞紐設施之擁有者或控制者倘無正當理由拒絕提供樞紐設施、訂定顯不合理的價格或交易條件，或以差別的價格或交易條件提供樞紐設施給其他競爭者，可能涉及違反公平交易法第十條規定。

例五、樞紐設施是否僅限於實體電信設施？

樞紐設施原則之概念係起源於美國反托拉斯法的判例法，發展至今樞紐設施原則演變為具有多重概念的抽象定義，所指的「設施」也不再侷限於有形的鐵路橋、電力傳輸線或電信網路等傳統設施的概念，而逐漸包含無形的服務。以電信市場來說，樞紐設施可能是一個實體的設施（例如：電信網路、管線、渠道、人孔、電桿或鐵塔）、空間（例如：機房共置、大樓電信室），也可能是一項服務（例如：帳務處理服務）、功能（例如：緊急電話服務）、能力（例如：特定國際路由的海纜頻寬接取）或資訊（例如：SS7 信號系統或資料庫之接取）。通常，樞紐設施認定是採取事後的方式，本會不會預先認定哪些電信設施、服務、功能、能力或資訊是樞紐設施，而是在具體個案發生後，由當事人依照前述的原則，舉證證明系爭電信設施、服務、功能、能力或資訊構成或不構成樞紐設施。

(六) 不當偏好或差別待遇：電信事業將具有中間投入性質之電信服務（例如互連服務或出租電路），提供給其本身、關係企業及與其具有競爭關係之其他電信事業時，倘無正當理由，對於其本身、

⁸ 此處樞紐設施原則（essential facilities doctrine）係參考美國法院於 MCI Communications v. AT&T 案之見解。另世界貿易組織（WTO）基本電信服務管制架構參考文件（Reference Paper）將樞紐設施定義為：僅由一家或少數幾家業者供應，且缺乏技術上或經濟上替代可行性的基本電信傳輸網路或服務。

關係企業給予較優惠的價格或較有利的交易條件，或對於其他之競爭者給予差別待遇，涉及違反公平交易法規定。

- (七) 長期契約或限制轉換交易對象：電信事業與其用戶所締結之服務契約，本屬民事契約範疇，惟倘該服務契約有妨礙市場競爭效果，則仍可能涉及公平交易法相關規定。獨占電信事業倘為阻礙其他電信事業參與競爭，而與其用戶締結不當長期服務契約、限制其用戶轉換交易對象，或對提前中止契約之用戶施以不合理之懲罰，由於該等契約條款，除具有鎖定客戶之效果，且間接限制其他電信事業之交易機會，涉及違反公平交易法規定。

例六、行動電話業者對於手機補貼用戶之綁約行為

行動電話業者為了增加消費者的接受度、擴充本身之用戶規模，以及避免用戶轉換行動電話業者，常會採取所謂「手機搭配門號」促銷方式，由行動電話業者補貼用戶以較優惠之價格購置手機，但用戶必須同時搭配使用該行動電話業者所提供之門號，並且同意在一定期間內持續使用該行動電話業者所提供的服務（即俗稱「綁約」），而行動電話業者則藉由消費者按月支付之通話費及月租費收入，回收手機補貼的成本，此種綁約方式是否構成不當長期契約或限制轉換交易對象？首先，目前行動電話市場屬於競爭性的市場結構，並沒有任何一家業者符合公平交易法獨占事業的要件，所以手機搭配門號的促銷方式，應該認為是屬於正常的競爭手段。其次，儘管綁約的結果會形成某些用戶在轉換交易對象時的障礙，但如果消費者對於相關的交易條件（例如須同時搭配門號、合約期間及相關資費組合等條件）均能清楚知悉，則消費者應可理性的判斷是否接受搭配門號及須長期租用之契約條件。因此，本會現階段並不認為行動電話業者對於手機補貼用戶之綁約行為，構成不當長期契約或限制轉換交易對象，但針對行動電話市場交易資訊透明化定有行業警示，促請行動電話業者必須揭露必要的交易資訊，以供消費者作理性的判斷。

六、（電信事業結合之規範）

公平交易法第六條規定：「本法所稱結合，謂事業有下列情形之一者而言：1、與他事業合併者。2、持有或取得他事業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份或資本總額三分之一以上者。3、受讓或承租他事業全部或主要部分之營業或財產者。4、與他事業經常共同經營或受他事業委託經營者。5、直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免者⁹。」。

事業結合通常可提高生產效率，降低經營成本，節省重複投資之費用。然而，事業結合亦可能造成經濟力量過度集中及易受人為操控，導致原本應投入新建設備之資本，運用於併購其他原有事業之用途，因而妨礙資本自由流通或配置扭曲，而產生負面效果。此外，中小型事業之結合，通常可產生具有競爭力之競爭者，而有促進競爭之效果，然大型事業間實施結合，則可能因水平結合使市場結構過於集中，減損競爭機能，或可能因垂直結合而產生市場閉鎖，限制其他事業參與競爭，亦可能因多角化之結合，而過度延伸既有之市場力。

公平交易法第十一條規定：「事業結合時，有左列情形之一者，應先向中央主管機關提出申報：1、事業因結合而使其市場占有率達三分之一者。2、參與結合之一事業，其市場占有率達四分之一者。3、參與結合之事業，其上一會計年度之銷售金額，超過中央主管機關所公告之金額者¹⁰。」電信業者提出事業結合之申報後，本會將就該結合所可能產生之整體經濟利益及限制競爭之不利益進行評估。倘事業之結合，對整體經濟利益大於限制競爭之不利益者，本會依法不得禁止其結合。

⁹ 「電信法」第十五條規定第一類電信事業間合併、相互投資、讓與全部或主要部分之營業或財產，應經交通部核准。惟前揭交通部所為之核准並無排除公平交易法之適用，是以，第一類電信事業之合併、相互投資、讓與全部或主要部分之營業或財產，倘合致公平交易法結合規定，並符合結合申報之要件者，仍須依法申報，本會不禁止其結合後，始得為之。

¹⁰ 現行公告銷售金額為：參與結合之事業為非金融機構事業，其上一會計年度之銷售金額超過新台幣一百億元，且與其結合之事業，其上一會計年度之銷售金額超過新台幣十億元者。

例七、對於電信事業結合申報案件之審查重點

在審理電信事業結合申報案件時，本會首先將依照前述之市場界定程序，分別定義出相關的產品市場、地理市場及市場參與者，並計算各市場參與者之市場占有率。其次，分析市場集中度、參進障礙、垂直整合程度及有無具可抗衡的買方力量等影響市場競爭程度的因素。最後，審酌項目為事業結合對「整體經濟利益」及「限制競爭不利益」的影響。所謂「整體經濟利益」方面之審酌因素包括：

- (1) 結合對提升生產效率、配置效率及動態效率的影響。
- (2) 是否有助於促進所屬市場之競爭。
- (3) 是否有助於提供涵蓋範圍更廣、更多樣化及高品質之服務。
- (4) 是否有助於提昇國際競爭力。

至於「限制競爭之不利益」方面之審酌因素包括：

- (1) 對所屬市場之結構及集中度之影響。
- (2) 是否顯著減損所屬市場的競爭程度。
- (3) 是否造成相關市場之參進障礙。
- (4) 是否顯著降低消費者的選擇機會。
- (5) 是否會導致聯合行為之可能性增加。
- (6) 是否會導致濫用市場力行為之可能性增加。

七、（電信事業聯合行為之規範）

公平交易法第七條規定：「本法所稱聯合行為，謂事業以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為而言。前項所稱聯合行為，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。……」。

由於聯合行為雖然可能影響事業活動的自主性，並造成濫用市場力之問題，而對競爭產生實質減損，但是特定的聯合行為也可能產生提升效率、減少風險、增進研發、降低成本的正面效果，因此公平交易法對聯合行為係採「原則禁止、例外許可」之規範方式，公平交易

法第十四條規定事業不得為聯合行為，但對於特定聯合行為（例如統一商品規格或型式、共同研發、共同開發新商品或新市場等）有益於整體經濟與公共利益，得向本會申請許可。

電信事業可能涉及聯合行為之態樣：

- (一) 共同訂價：價格為最主要的競爭工具，電信事業倘與其他具有水平競爭關係之其他電信事業共同決定商品價格或服務報酬，或以契約、協議或其他方式之合意，限制彼此的價格調整或優惠折扣額度，將直接限制價格競爭的運作，涉及違反公平交易法第十四條對聯合行為的禁止規定。

例八、可能被視為共同訂價的協議型態

電信事業間除了共同決定商品或服務的價格，會被視為共同訂價協議之外，以下的協議也會被視為構成共同訂價行為：

- (1) 協議共同調漲或調降價格。
- (2) 協議依照標準的公式計算價格。
- (3) 協議優惠折扣方式、額度或次數。
- (4) 協議依照公告的價格收費。
- (5) 協議追隨特定事業的價格訂價。
- (6) 協議相互通知彼此價格調整之時間及調整範圍之訊息。
- (7) 透過同業公會或協會組織之決議限制個別業者價格決定或調整的行為。

- (二) 產出限制及劃分市場：事業間聯合行為的型態不限於共同決定或維持價格，倘多數電信事業間為減低彼此之競爭壓力，約定限制彼此之產量、產能或設備，或共同劃分經營區域及交易對象，產生明顯之反競爭效果，亦涉及違反公平交易法第十四條對聯合行為的禁止規定。

- (三) 共同抵制：多數電信事業間，為排除或阻礙第三者參與競爭，所採取之共同降價、共同拒絕供應、拒絕提供網路互連或漫遊服務，或共同要求頻道供應者不得與其他水平競爭者交易，藉以達

成封鎖競爭者，由於多數電信業者藉由市場力之統合遂行限制競爭行為，對市場競爭產生明顯不利影響，涉及違反公平交易法第十四條規定。另倘多數電信事業約定共用設施或稀少資源時，倘有不當利用整體市場地位，迫使設施或稀少資源提供者接受不合理之交易條件，抑或約定共同排拒新進業者使用或接取設施及稀少資源者，亦涉及違反公平交易法第十四條規定。

- (四) 協議交換資訊：具有競爭關係之電信事業協議相互揭露有關訂價、折扣、成本、研發、客戶資料等競爭敏感之資訊 (competition sensitive information)，由於前揭資訊相互揭露可能提供有競爭關係事業間意思連絡之管道，而促成聯合行為的形成，涉及違反公平交易法第十四條規定。

例九、網路互連或漫遊協議是否會被視為聯合行為？

為確保任何電信用戶間的互連性 (any-to-any connectivity) 及電信市場的有效競爭，電信法規定第一類電信事業間有網路互連之義務，電信事業為完成網路互連，必須與其他電信事業就互連成本之分攤、接續費用之訂定、用戶通信費之收取及相關帳務之處理等事項進行協議，此外，行動電話業者為克服網路涵蓋範圍之限制，常透過與其他行動電話業者簽訂漫遊協議 (roaming)，合作提供行動服務，前述之網路互連協議或漫遊協議是否會被視為聯合行為？電信事業間的網路互連協議或漫遊協議，通常具有促進競爭效果，且提供用戶更便利的電信服務，一般來說，網路互連協議或漫遊協議不會被認為構成公平交易法的聯合行為，惟倘若參與協議的雙方故意透過訂定高額的互連費率、接續費率或漫遊拆帳費率，藉以限制彼此在用戶通信費上的價格競爭，或者是透過漫遊協議，劃分彼此的地域範圍或客戶，則可能被視為違法的聯合行為。

八、(電信事業限制競爭或妨礙公平競爭之虞行為之規範)

電信事業限制競爭或妨礙公平競爭之虞行為之態樣：

- (一) 垂直交易限制：電信事業提供具轉售性質之電信服務給下游轉售業者時（例如：批發轉售、頻寬轉售、公用電話轉售服務、預付卡或電話卡轉售服務），若無正當理由限制下游轉售業者之訂價、交易對象或地區，或以獨家交易協議限制下游轉售業者與其他電信事業交易，或電信事業在跨足有線電視或其他相關影音服務市場時，以不正當方法要求相關市場上游業者不得與其他水平競爭者交易之行為，涉及違反公平交易法第十九條第六款或第二十四條規定。
- (二) 杯葛行為：電信事業倘為損害特定事業，促使上、下游或相關市場之其他事業斷絕對其供給、購買，可能涉及杯葛行為。本會將視杯葛協議之具體內容、杯葛發起者及參與者之市場地位、杯葛實行對被杯葛者之供給或需求造成之妨礙、及是否有合理事由等因素綜合判斷是否構成違反公平交易法第十九條第一款規定。
- (三) 差別待遇：所謂差別待遇，係指事業就相同之商品或勞務，以不同之價格或其他交易條件，與處於同一競爭階段之不同事業進行交易。前開行為使同一競爭階段各事業間之競爭地位不平等，進而影響市場競爭之公平性。電信事業倘無正當理由，對於同一競爭階段之事業，以不同之價格、品質、折扣或其他交易條件提供服務，涉及公平交易法第十九條第二款規定。
- (四) 反競爭之折扣優惠：事業以折扣優惠招徠交易機會，本為自由市場慣見之競爭方式，而無須特別加以限制，惟部分折扣之實施，如選擇性折扣、忠誠折扣、緩發折扣等，卻可能對市場競爭產生負面影響，而形成反競爭之效果，涉及公平交易法第十九條第三款「以利誘方式，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為」規定：
- 1、選擇性折扣：指僅針對特定競爭者之既有交易相對人為施行對象，以顯不合理之低價或大幅折扣，利誘其轉換交易對象，藉以打擊特定競爭者之折扣活動。
 - 2、忠誠折扣：指給予用戶之折扣優惠，係附隨於禁止用戶轉換

交易對象之約定，或針對可能轉換交易對象之用戶給予大幅折扣優惠，藉以防止其轉換交易對象之情形。由於該類折扣之實施，將造成用戶為特定事業「鎖定」，妨礙競爭者爭取交易機會。

- 3、緩發折扣：指給予在一定期間內，固定且持續交易之用戶大幅折扣優惠，且該折扣之實現，繫於約定之交易期限屆滿，或僅與該特定事業從事交易等條件，倘用戶於期限屆滿前中止交易，或與其他競爭者交易，則喪失請求給付折扣之權利。

例十、判斷忠誠折扣計畫之合理性的考量因素

電信事業為吸引消費者長期使用其所提供之服務，常會採取數量折扣或定期租用契約的方式爭取交易機會，通常電信事業給予同意使用達一定程度的話務量或通話金額，或同意持續使用服務達一定期間之用戶優惠折扣，倘用戶未達到事前承諾之話務量或通話金額，或者欲提前解除契約，則須支付一定金額「退出償付」(exit payment)給該電信事業作為補償，由於退出償付機制會增加用戶的轉換成本，並且妨礙競爭者爭取交易機會，因此可能構成反競爭折扣優惠。在判斷前述忠誠折扣計畫之合理性時，本會將評估：

- (1) 用戶在簽約前是否有足夠的選擇空間。
- (2) 契約期間的長短。
- (3) 電信事業為提供服務而發生的成本。
- (4) 在契約期間內前述成本可以被回收的範圍。
- (5) 退出償付的額度是否超過用戶退出前已獲得折扣優惠的額度。
- (6) 是否會造成市場封鎖的結果。
- (7) 除前述考量外，仍須視具體個案事實，綜合行為人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品特性及履行情況對市場競爭之影響，依據「合理原則」判斷之。

- (五) 贈品、贈獎活動：事業以贈品或贈獎方式提供一定之利益，吸引交易相對人與其交易之行為，本為競爭市場之正常商業活動，而毋需多加限制。惟事業倘以鉅額贈品或贈獎利益，影響交易相對人對商品或服務之正常選擇，則此爭取交易機會之方式，將妨礙

市場效能競爭之發揮。為防範事業以贈品贈獎方式遂行不公平競爭，本會已研訂「行政院公平交易委員會對於贈品贈獎促銷額度案件之處理原則」，對於違反規定之贈品贈獎案件，本會將以違反公平交易法第十九條第三款規定論處。

(六) 搭售行為：所謂搭售，係指事業要求其交易相對人，就兩項以上獨立可分之商品或服務一併交易之行為，或以贈品、不當折扣或免費勞務形式所為之實質合併銷售行為，前開強制搭售行為，除剝奪交易相對人之選擇空間，亦妨礙相關市場的公平競爭。電信事業倘強制交易相對人就其所供給之多項電信服務一併交易，或以套裝服務、贈品折扣之方式，不合理剝奪交易相對人單獨選擇交易標的之機會，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，涉及違反公平交易法第十九條第六款規定。

九、（電信事業虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵之規範）

電信事業倘在其商品或其廣告，或其他使公眾得知之方法，就其商品或服務之價格、數量、品質、內容等為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵，涉及違反公平交易法第二十一條規定。

電信事業於資費變更刊登廣告時，應充分揭露相關訊息，並依目的事業主管機關規定於電子網站及各營業場所揭露資費調整訊息，尤其不得隱匿資費調漲資訊。倘電信事業因資費調整，而以廣告或其他使公眾得知之方法進行促銷時，若僅彰顯其調降項目，卻未同時揭露其他調漲項目，而有虛偽不實或引人錯誤之情事，涉及違反公平交易法第二十一條規定。

例十一、比較廣告是否違反公平交易法規定？

廣告是商業交易中重要的資訊媒介，事業常利用廣告將產品或服務的訊息傳達給消費者，爭取交易機會，消費者則經常憑藉著廣告的內容選擇所需求的商品或服務，事業透過廣告行銷本身的商品或服務，是自由市場的常態，也顯示市場的競爭程度增加，但不真實或不

完整的廣告內容，也可能會導致消費者做出錯誤的判斷，並且對其他競爭者形成不公平競爭，其中一種可能涉及公平交易法的廣告型態，即為將本身的商品或服務和其競爭者加以比較的呈現方式。電信事業倘採取比較手法進行廣告時，其內容必須符合完整、客觀、真實且無誤導消費者之原則，且避免有以下的情形：

- (1) 以新舊服務及不同等級之服務相互比較。
- (2) 就不同消費者之見解作比較，而該消費者並不具代表性。
- (3) 非以一般可接受之科學且公正所作測試之比較。
- (4) 強調測試之一部分結果或不重要之差異，而此部分正足以誤導消費者。
- (5) 就某一部之優越主張全盤之優越。
- (6) 非在相同基礎或條件下所為之測試比較。
- (7) 所引為比較之資料來源，不具客觀性。

十、（其他影響交易秩序行為之規範）

鑒於電信資費之高低，影響消費者對交易對象之選擇，為維護市場競爭秩序，確保消費者利益，電信事業實際與用戶從事交易過程中，如未充分揭露交易資訊，而有影響交易秩序之欺罔或顯失公平之情事者，涉及違反公平交易法第二十四條規定。

十一、本規範說明僅係針對電信事業之特性，就可能涉及公平交易法之行為態樣例示說明；至於個案之處理，仍須就具體事實加以認定。

行政院公平交易委員會對於電信事業之規範說明

編著者：行政院公平交易委員會

發行人：吳秀明

出版機關：行政院公平交易委員會

地址：台北市濟南路一段 2 之 2 號 12 樓

電話：(02)2351-7588

網址：<http://www.ftc.gov.tw>

出版年月：100 年 11 月

版／刷次：初版一刷

定價：新台幣 44 元

展售處：國家書店松江門市

地址：104 台北市松江路 209 號 1 樓

電話：(02) 2518-0207

五南文化廣場台中總店

地址：400 台中市中山路 6 號

電話：(04) 2226-0330

GPN：1010003637

ISBN：978-986-03-0030-7

「姓名標示－非商業性－禁止改作」授權條款 2.5 台灣版
本著作採「創用 CC」之授權模式，僅限於非營利、禁止改作且標示著作人姓名之條件下，得利用本著作。

