

公平交易委員會處分書

公處字第113030號

被處分人：Agoda Company Pte. Ltd.

地址：30 Cecil Street, 19-08 Prudential Tower,
Singapore 049712

代表人：○○○

地址：同上

代理人：○○○律師、○○○律師

地址：臺北市松山區敦化北路168號15樓

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

主 文

- 一、被處分人使用競爭對手之事業名稱作為關鍵字廣告，並在關鍵字廣告標題並列四方通行旅行社股份有限公司之事業名稱及被處分人之網域名稱，構成榨取他人努力成果之顯失公平行為，且足以影響交易秩序，違反公平交易法第25條規定。
- 二、被處分人自本處分書送達次日起，應立即停止前項違法行為。
- 三、處新臺幣100萬元罰鍰。

事 實

- 一、緣本會接獲檢舉意旨略以：檢舉人於111年10月間分別在Bing、Yahoo 搜尋引擎輸入「四方通行」、「四方通行旅行社」、「四方通行旅遊網」關鍵字，搜尋結果頁面卻出現被處分人之關鍵字廣告，且在標題內使用「四方通行」文字。檢舉人認為被處分人先前曾因使用檢舉人之事業名稱，經本會調查予以處分，嗣又為相同行為，爰向本會提出檢舉。檢舉人嗣後撤回檢舉。本會鑑於被處分人使用競

爭對手事業名稱作為關鍵字之行為，非僅影響競爭對手之權益，亦可能造成網路使用者之混淆誤認，進而影響公共利益，爰主動立案進行調查。

二、調查經過：

(一)被處分人陳述意見略以：

- 1、被處分人針對關鍵字廣告，與Google Ireland Ltd.(下稱Google)及Microsoft Online, Inc.(其為香港商雅虎資訊股份有限公司之關係企業，管理Bing及Yahoo關鍵字廣告平臺，下稱Microsoft)簽訂全球合約購買關鍵字廣告。
- 2、被處分人向Google、Bing及Yahoo等關鍵字廣告平臺購買關鍵字競投服務。當使用者搜尋字詞與Aogda購買關鍵字全部或部分重合時，關鍵字廣告平臺會將被處分人的廣告置於搜尋結果靠前的位置，網路使用者點擊廣告即連結至Agoda網站，被處分人並依據點擊次數支付廣告服務費。被處分人購買關鍵字廣告流程如下：被處分人在關鍵字廣告平臺註冊購買關鍵字廣告之帳戶，再透過關鍵字廣告平臺的「應用程式介面」(API)將被處分人的「自我學習機器」與搜尋引擎系統連結，由「自我學習機器」自動化管理帳戶及購買關鍵字廣告。被處分人從網路使用者造訪Agoda網站的路徑中，得知特定使用者在搜尋引擎所使用之搜尋字詞，再按日蒐集所有網路使用者之搜尋字詞，提供給「自我學習機器」決定出購買刊登哪些關鍵字。「自我學習機器」會先移除被處分人所設定之排除列表內的關鍵字(第1層把關)後，再自動將篩選後之關鍵字輸出至各搜尋引擎(亦即關鍵字廣告平臺)，各搜尋引擎則會刪除已設定在排除列表中的關鍵字及

各搜尋引擎政策上不得購買之關鍵字後(第2層把關)，才執行關鍵字廣告投放。由於「自我學習機器」推薦之關鍵字數量龐大，被處分人並未採行人工管理方式進行關鍵字購買，也無專職人員審視被處分人所購買關鍵字字詞。

- 3、關鍵字競投活動有一定機率會觸及「關鍵字插入」功能，「關鍵字插入」功能被觸及時，搜尋引擎會根據使用者搜尋字詞與被處分人購買的關鍵字自動生成搜尋引擎認為關聯性最強的詞組，並將之插入被處分人廣告標題。搜尋結果頁面所顯現的關鍵字廣告，並非總是等於被處分人所購買的關鍵字廣告本身。被處分人之「自我學習機器」也會產生如「晚鳥一樣享優惠」、「人氣住宿推薦」等特定廣告標題，並將其推送至Google、Bing及Yahoo等搜尋引擎，由搜尋引擎根據使用者搜尋的關鍵字隨機生成廣告文案。當「關鍵字插入」功能被觸及時，搜尋引擎會將被插入之關鍵字詞組與上述廣告標題隨機組合，合成最終廣告文案。
- 4、被處分人於前案(按：指本會110年11月4日公處字110075號處分書所為處分)調查程序進行中，即於110年3月16日將「四方通行」及「easytravel」納入Google之「廣泛比對」排除列表，及Bing、Yahoo之「詞組比對」、「完全比對」排除列表，因此關鍵字廣告平臺在決定被處分人購買或刊登何種關鍵字廣告時，會排除被納入排除列表之關鍵字詞，在此設定下，「四方通行」、「四方通行旅遊網」及「四方通行旅行社」等關鍵字均會因被處分人在Google所設定之「廣泛比對」排除列表，及在Bing、Yahoo之「詞

組比對」、「完全比對」排除列表被搜尋引擎系統排除，而使被處分人無法購買及刊登包含前述字串之關鍵字廣告。其中，在Google部分，因被處分人已將「四方通行」設定「廣泛比對」排除列表，故並無任何消費者在Google輸入「四方通行」等相關字串而觸發被處分人所購買之關鍵字廣告。至於Bing及Yahoo部分，自本會前案處分後(即110年11月4日)至111年12月16日期間，在Bing及Yahoo關鍵字廣告平臺因使用者輸入「四方通行」相關字串而觸發被處分人購買之關鍵字包含「台東康橋四方通行」、「四方通行企業會員」、「四方通行優惠代碼折扣序號輸入」及「四方通行寵物」等4則，點擊次數為○筆，廣告費用約美金○元。

- 5、被處分人沒有留存將「四方通行」納入Bing及Yahoo「詞組比對」與「完全比對」排除列表之時間紀錄，且Microsoft僅保留○○○內之排除列表變更歷史資料，被處分人無法知道將「四方通行」設定「詞組比對」、「完全比對」排除列表之時間先後順序，惟依被處分人系統後臺LOG紀錄報表顯示，被處分人至遲於110年3月18日將「四方通行」納入Bing及Yahoo「完全比對」排除列表。被處分人認為已在Bing及Yahoo設定排除列表之情形下，不應觸發「台東康橋四方通行」、「四方通行企業會員」、「四方通行優惠代碼折扣序號輸入」及「四方通行寵物」等關鍵字廣告，經與Microsoft人員確認，對方表示因中文關鍵字中間無空格，使得於Bing及Yahoo於識別中文關鍵字時，「詞組比對」關鍵字排除技術出現問題所致。被處分人認為其已窮盡一切方法阻擋觸發與「四

方通行」相關的關鍵字廣告，惟受限於搜尋引擎關鍵字識別技術問題，仍無法完全阻隔已被納入排除列表之關鍵字觸發廣告，為徹底杜免爭議，被處分人已於○年○月○日起停止所有台灣IP位址之「關鍵字插入」廣告。

- 6、對於本會提示檢舉人於111年11月9日以「四方通行旅行社」、「四方通行旅遊網」在Bing及Yahoo搜得之「四方通行 | 晚鳥一樣享特惠，2折起」關鍵字廣告予被處分人檢視答辯，被處分人檢視後表示未購買刊登本會提示之廣告，被處分人已於110年3月16日，將「四方通行」納入Bing及Yahoo「詞組比對」、「完全比對」排除列表中，技術上應無可能產生本會所提示「四方通行 | 晚鳥一樣享特惠，2折起」關鍵字廣告，縱使因Microsoft排除列表技術問題而導致出現如本會提示之廣告標題，經被處分人查證Bing及Yahoo所提供之關鍵字廣告資料，亦無發現曾購買(亦即因被點擊而付費)之相關紀錄。另，被處分人未曾接獲任何消費者反映被處分人之系爭關鍵字廣告載有「四方通行」之情形，亦未接獲其他同業競爭者反映類似本案情事。
- 7、被處分人表示其已分別在「自我學習機器」及搜尋引擎設定兩層把關機制排除「四方通行」等關鍵字，在本會前案調查程序進行期間，也主動將「四方通行」等關鍵字納入排除列表，被處分人未購買「四方通行」、「四方通行旅行社」、「四方通行旅遊網」等關鍵字。由於「四方通行」組成之關鍵字數量(即「四方通行」加上其他文字之排列組合)趨近無限，被處分人並無法預測所有文字組合並逐一列入排除列

如下表：

年度	廣告成本 (美元)	曝光次數	點擊次數	點擊率
111年 (1~12月)	○○	○○	○○	○○

- 4、被處分人之廣告標題為「{Keyword:Agoda網路訂房比價} | 晚鳥一樣享特惠，2折起」，其中{Keyword:Agoda網路訂房比價}部分採用「關鍵字插入」功能，因此在○年○月○日被處分人停用「關鍵字插入」功能前，輸入「四方通行」會顯示的廣告標題內容如下：

四方通行 | 晚鳥一樣享特惠，2折起

www.agoda.com/飯店/訂房折扣

國內外住宿特惠，訂房即時確認。登入再享會員專屬【隱藏版特惠】

- 5、有關被處分人指稱其已將「四方通行」等納入Bing及Yahoo之關鍵字排除列表，係因Bing及Yahoo搜尋引擎對中文關鍵字辨識出現問題，才導致Bing及Yahoo搜尋結果仍出現含有「四方通行」文字之關鍵字廣告部分，台灣微軟經洽詢Microsoft總部瞭解後表示：

- (1) 關鍵字廣告中的「排除關鍵字」(Negative Keyword) 是指廣告主在設置廣告時，指定不希望廣告出現的關鍵字或詞組，以避免廣告在不相關的搜尋查詢中出現，以提高廣告的精準度和效果。
- (2) Bing及Yahoo為排除列表提供了「詞組比對」及「完全比對」2種類型的「排除關鍵字」功能。「詞組比對」排除(Negative Phrase)是指將排除關鍵字設定為1個詞組，當網路使用者的搜尋中包含該詞組時，

廣告就不會顯示。「完全比對」排除(Negative Exact)則是指將排除關鍵字設定為1個完全匹配的關鍵字，只有當使用者搜尋字詞與廣告主設定的關鍵字完全相符時，廣告才不會顯示。

- (3)據Microsoft美國總部之資料顯示，被處分人於○○年○月○日及○月○日將「四方通行」、「四方通行」(「四方」與「通行」中間空1格)設定為「完全比對」排除關鍵字。嗣於○年○月○日將「四方通行」、「四方通行旅行社」、「四方通行旅遊網」設定為「詞組比對」排除關鍵字。復於○年○月○日再次將「四方通行」設定為「完全比對」排除關鍵字，並於○年○月○日將「四方通行旅遊網」設定為「完全比對」排除關鍵字。
- (4)本會提示之搜尋結果頁面係於111年11月9日進行，當時被處分人僅將「四方通行」和「四方通行」設定為「完全比對」排除關鍵字，而同時「四方通行」仍為被處分人投放廣告的廣泛比對關鍵字，由於「四方通行旅行社」、「四方通行旅遊網」並未被加入「詞組比對」或「完全比對」排除關鍵字，故當使用者搜尋「四方通行旅行社」或「四方通行旅遊網」，搜尋結果顯示被處分人購買刊登且標題含有「四方通行」之關鍵字廣告，為系統正常運作之結果。
- (5)至於被處分人指稱系爭關鍵字廣告出現之原因，係因中文關鍵字中間無空格，影響Bing及Yahoo對於中文關鍵字之辨識，才導致「詞組比對」排除關鍵字功能出現問題等語。由於使用者於111年11月9日於Bing及Yahoo搜尋時，「四方通行旅行社」或「四方

通行旅遊網」並未被加入「詞組比對」排除關鍵字，因此當時搜尋結果出現被處分人廣告，並非「詞組比對」排除技術出現問題。

(6)據Microsoft美國總部資料顯示，自○年○月○日後，即被處分人將「四方通行」、「四方通行旅行社」、「四方通行旅遊網」設定為「詞組比對」排除關鍵字後，被處分人之廣告即已於「四方通行」及有關字串的搜尋結果中完全排除。此外，被處分人已於○年○月○日將「四方通行」從「關鍵字插入」功能移除，因此廣告文案中也不會再出現「四方通行」之關鍵字。

理 由

- 一、公平交易法第25條規定：「除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。」該條規定所稱「交易秩序」泛指一切商品或服務交易之市場經濟秩序，可能涉及研發、生產、銷售與消費等產銷階段，其具體內涵則為水平競爭秩序、垂直交易關係中之市場秩序、以及符合公平競爭精神之交易秩序。所稱「顯失公平」，係指以顯然有失公平之方法從事競爭或營業交易者，而榨取他人努力成果亦屬顯失公平之行為類型。另本會為使公平交易法第25條規範內容適用具體化、明確化與類型化，訂有「公平交易委員會對於公平交易法第二十五條案件之處理原則」，該處理原則第7點第2項第2款第1目揭載「使用他事業名稱作為關鍵字廣告，或以使用他事業名稱為自身名稱、使用與他事業名稱、表徵或經營業務相關之文字為自身營運宣傳等方式攀附他人商譽，使人誤認兩者屬同一來源或有一定關係，藉以推展自身商品或服務」為榨取他人努力

成果之顯失公平行為類型。另公平交易法第42條前段規定：「主管機關對於違反第21條、第23條至第25條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣5萬元以上2,500萬元以下罰鍰」。

二、隨著網際網路之普及與電子商務之發展，網站已成為事業爭取交易機會之重要途徑，例如本案所涉及線上訂房平臺即係直接透過網站將服務提供給消費者，網站曝光率或到訪率，即代表該事業與潛在客戶接觸乃至達成交易的機會。當網路使用者欲搜尋特定事業或商品之資訊時，除非已熟知該事業之網域名稱或網址，否則必須藉助搜尋引擎輸入與所欲查詢資訊相關之關鍵字，方能於漫無邊際之網際空間中，過濾出所需資訊，從而搜尋引擎扮演帶領網路使用者通往事業網站間之渠道，也因此衍生商業化之付費搜尋服務，亦即關鍵字廣告。事業為增加其網站之到訪人數，而購買他事業名稱或營業表徵作為關鍵字廣告，以增加自身網站被到訪機會，固然可能稀釋他事業表徵所蘊含經濟利益，然而搜尋引擎功能，原本就是為了提供網路使用者與鍵入關鍵字「相關」（而非「相同」）之搜尋結果而設計，當網路使用者於搜尋引擎輸入特定表徵作為搜尋之關鍵字，其內心所欲搜尋目標未必僅限於該表徵所代表事業，尚可能包含與該表徵有類似特徵之所有資訊。越豐富多元且具相關性之搜尋結果，越有利於網路使用者取得更充分資訊，作為點選連結、瀏覽網站或作成交易決定之憑藉，而有助於降低消費者之搜尋成本。故於審酌事業使用他事業名稱、商標或其他營業表徵作為關鍵字廣告是否違反公平交易法第25條規定時，除考量行為對他人表徵所蘊含經濟利益之侵害，同時仍需考量是否提供網路使用者更

充分實用之資訊、降低搜尋成本等社會利益。依照本會過去對於類似案例之見解，廣告主單純購買他事業名稱或表徵作為關鍵字廣告，尚未構成攀附他人商譽或榨取他人努力成果。惟若廣告主所購買之關鍵字廣告，其呈現之整體內容，有使網路使用者誤以為兩者屬同一來源，同系列產品或關係企業，因該類型關鍵字廣告，不只侵害他事業表徵所蘊含之經濟利益，也無助消費者獲得更充分正確資訊及降低搜尋成本，倘足以影響市場秩序，則違反公平交易法第25條規定。

三、有關被處分人是否購買刊登系爭關鍵字廣告之問題：

- (一)據檢舉人表示於111年11月9日分別在Bing及Yahoo搜尋引擎輸入「四方通行旅遊網」、「四方通行旅行社」，搜尋結果出現Agoda之關鍵字廣告，標題為「四方通行 | 晚鳥一樣享特惠，2折起」，並與Agoda網域名稱並列呈現。惟據被處分人表示自110年11月4日至111年12月16日之期間，並未向Bing及Yahoo購買「四方通行」、「四方通行旅行社」、「四方通行旅遊網」等關鍵字之紀錄，並表示已於110年3月16日將關鍵字「四方通行」納入Bing及Yahoo的「詞組比對」、「完全比對」排除列表，技術上應無可能產生系爭關鍵字廣告，但被處分人自承自110年11月4日至111年12月16日期間，在Bing及Yahoo關鍵字廣告平臺因使用者輸入「四方通行」相關字串而觸發被處分人購買之關鍵字包含「台東康橋四方通行」、「四方通行企業會員」、「四方通行優惠代碼折扣序號輸入」及「四方通行寵物」等4則，然仍強調在被處分人已將「四方通行」納入在Bing及Yahoo關鍵字排除列表之情形下，本不應會觸發「台東康橋四方通行」、「四方通行企業會員」、「四

方通行優惠代碼折扣序號輸入」及「四方通行寵物」等關鍵字廣告，認為此錯誤結果係因Bing及Yahoo搜尋引擎於識別中文關鍵字時「詞組比對」關鍵字排除技術出現問題所致。

- (二)為查明實情，爰經函請台灣微軟提供被處分人向Bing及Yahoo購買刊登關鍵字廣告之情形提供事證資料，該公司經向Microsoft美國總部查詢後提供表示：被處分人確有在Bing以「四方通行」作為關鍵字投放廣告，啟用比對類型為「廣泛比對」及「完全比對」，截至○年○月○日台灣微軟接獲本會函詢時，此關鍵字廣告仍在使用中。被處分人也有採用「關鍵字插入」功能，被處分人之廣告標題為「{Keyword:Agoda網路訂房比價}|晚鳥一樣享特惠，2折起」，其中{Keyword:Agoda網路訂房比價}部分採用「關鍵字插入」功能，因此在○年○月○日被處分人停用「關鍵字插入」功能前，輸入「四方通行旅遊網」、「四方通行旅行社」即會顯示標題為「四方通行|晚鳥一樣享特惠，2折起」與Agoda網域名稱並列呈現之關鍵字廣告。在檢舉人111年11月9日在Bing及Yahoo進行搜尋查詢時，當時被處分人僅將「四方通行」和「四方通行」設定為「完全比對」排除關鍵字，而同時間「四方通行」仍為被處分人投放廣告的「廣泛比對」關鍵字，由於「四方通行旅行社」、「四方通行旅遊網」並未被加入「詞組比對」或「完全比對」排除關鍵字，故當使用者搜尋「四方通行旅行社」或「四方通行旅遊網」，搜尋結果顯示被處分人購買刊登且標題含有「四方通行」之關鍵字廣告，為系統正常運作之結果，並非因中文關鍵字中間無空格，影響Bing及Yahoo對於中文關鍵字之辨識，進而導致「詞組比

對」排除關鍵字功能出現問題。

(三)另從○年○月○日被處分人與Microsoft人員之電子郵件內容顯示Microsoft工程團隊於○年早先即已解決中文環境下排除關鍵字問題，設定中文的排除關鍵字不致有效果上差異等語，亦可間接證實系爭關鍵字廣告出現之原因，並非出於Bing及Yahoo對於中文排除關鍵字之辨識問題，而係因當時被處分人已將「四方通行」設定為「廣泛比對」關鍵字，又於廣告標題中使用「關鍵字插入」之程式碼以開啟「關鍵字插入」功能，復於設定「排除關鍵字」時，僅將「四方通行」和「四方通行」設定為「完全比對」排除關鍵字所導致。

(四)綜上，依據調查所得事證顯示，被處分人有購買刊登系爭關鍵字廣告之行為。

四、有關被處分人之行為是否構成榨取他人努力成果之顯失公平行為：

(一)按「四方通行」係四方通行旅行社股份有限公司之註冊商標，其主要業務為線上訂房平臺，「四方通行」網頁揭露申請帳號人數超過55萬人，網站合作對象刊登包括各地民宿、旅館、飯店等超過2,000多間房間，顯示「四方通行」整體已投入相當資源推展其商品，應合致已投入相當程度之努力，於市場上擁有一定之經濟利益之要件。

(二)被處分人為跨國線上訂房平臺，但與我國國內飯店業者簽約，提供國內消費者住宿訂房服務。被處分人與「四方通行」提供相同類型服務，故與「四方通行」間具有競爭關係，且線上訂房平臺均係以網路作為銷售管道，而搜尋引擎之關鍵字廣告則係線上訂房平臺重要之曝光及吸引網路流量及潛在交易機會之重要途徑。

- (三)被處分人投放含有「四方通行」字詞之廣告標題呈現「四方通行 | 晚鳥一樣享特惠, 2折起」及Agoda網域名稱, 其整體內容容易使網路使用者誤以為被處分人與競爭對手四方通行旅行社股份有限公司係屬同一來源或關係企業, 倘原本欲搜尋「四方通行」網站之消費者, 被被處分人所呈現之廣告標題混淆或被吸引而點擊系爭關鍵字廣告, 即會被攔截並導向被處分人之線上訂房平臺, 進而減少四方通行旅行社公司接觸線上潛在客戶之機會, 並減損「四方通行」名稱背後所蘊含之經濟利益。
- (四)綜上, 被處分人使用競爭對手事業名稱「四方通行」作為關鍵字, 並於廣告標題呈現競爭對手「四方通行」之名稱, 係利用他人努力推展自己商品或服務, 核屬榨取他人努力成果之顯失公平行為。

五、有關被處分人之行為是否足以影響交易或競爭秩序：

- (一)依「公平交易委員會對於公平交易法第二十五條案件之處理原則」第5點揭載, 判斷「足以影響交易秩序」時, 應考量是否影響將來潛在多數受害人效果之案件, 且不以其對交易秩序已實際產生影響者為限。本案所涉行為類型為榨取他人努力成果之手段, 已構成對市場效能競爭之壓抑或妨礙, 其不公平競爭性格明顯, 如不加以制裁, 將造成他事業之仿效或跟進, 恣意將他事業表徵應用於自身之關鍵字廣告內容, 使網路使用者誤以為兩者屬同一來源、同系列產品或關係企業, 不僅違背商業競爭倫理, 且威脅以價格、品質等效能競爭作為核心之市場競爭秩序。
- (二)本案類此行為, 同為針對「四方通行」之不當關鍵字廣告, 甫經本會110年公處字110075號處分書予以處分, 旋於次年再度發生本案爭議, 難認無管理上之疏失。據

台灣微軟提供之資料，被處分人以「四方通行」作為關鍵字，自111年1月至111年12月該則關鍵字廣告累計曝光次數達〇〇次，累計點擊次數達〇〇次，系爭關鍵字廣告之點擊率〇，廣告費用〇〇〇美元。復據被處分人提供資料顯示自110年11月4日至111年12月16日期間，被處分人所購買之「台東康橋四方通行」、「四方通行企業會員」、「四方通行優惠代碼折扣序號輸入」、「四方通行寵物」關鍵字被點擊數約〇〇次，有〇筆下單數，足見確有原本欲搜尋「四方通行」之消費者被引導前往Agoda網站瀏覽檢視，甚或轉向與被處分人進行線上訂房交易。被處分人身為國際知名之線上訂房網站，本身業匯集龐大之網路流量及曝光機會，尤其不應挾既有之優勢，使用他人事業名稱作為廣告來榨取他人努力成果。

(三)綜上，被處分人向Bing及Yahoo購買刊登系爭關鍵字廣告，並於廣告標題將「四方通行」與Agoda網域名稱並列呈現，顯已影響線上訂房平臺市場之交易及競爭秩序。

六、據上論結，被處分人向 Bing 及 Yahoo 購買刊登系爭關鍵字廣告，並於廣告標題將「四方通行」與 Agoda 網域名稱並列呈現，構成足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第25條規定。被處分人前曾向 Google 關鍵字廣告平臺購買刊登「四方通行」關鍵字廣告，經本會於110年11月4日以110075號處分書予以處分，並於同年11月5日送達被處分人。本案被處分人向 Bing 及 Yahoo 購買刊登系爭關鍵字廣告之行為，自110年11月6日起，至少持續至111年12月9日止，經審酌被處分人違法行為之動機、目的、預期不當利益、對交易秩序之危害程度、違法行為期

間、所得利益，及事業規模、經營狀況、配合調查等情狀後，爰依公平交易法第42條前段規定處分如主文。

中 華 民 國 113 年 4 月 29 日
被處分人如不服本處分，得於本處分書送達之次日起2個月內，向臺北高等行政法院地方行政訴訟庭提起行政訴訟。