

行政院公平交易委員會處分書

公處字第 100032 號

被處分人：中華航空股份有限公司

址 設：桃園縣大園鄉埔心村 16 鄰航站南路 1 號

代 表 人：○○○ 君

地 址：同上

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

主 文

- 一、被處分人於航空票務代理旅行社現退辦法中，針對兩岸直航及轉機航線，利用航空票務代理旅行社後退金機制，訂定顯低於全球其他航線之後退金額，為不正當限制交易相對人之事業活動，而有限制競爭之虞之行為，違反公平交易法第 19 條第 6 款規定。
- 二、被處分人對外宣稱自 99 年 4 月起進行降價，卻藉由調變經濟艙各艙等比例，以達未實質降價之效果，為足以影響兩岸航空旅客運輸服務市場交易秩序之欺罔及顯失公平行為，違反公平交易法第 24 條規定。
- 三、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。
- 四、處新臺幣 2,000 萬元罰鍰。

事 實

- 一、緣 99 年 4 月 7 日媒體報導，兩岸直航航線票價太高，且自直航後班次增加、航程縮減，票價卻未予調降。為瞭解各航空公司於兩岸航空旅客運輸服務市場之定價行為有無涉及違反公平交易法相關規定，本會爰依職權主動進行調查。
- 二、有關兩岸直航航線發展經過與現況
 - (一) 週末包機：兩岸於 97 年 7 月 4 日首度啟航週末包機。
 - (二) 平日包機：我方海峽交流基金會(簡稱海基會)與陸方海峽兩岸關係協會(簡稱海協會)於 97 年 11 月 4 日簽署「海峽兩岸空運協議」，於 97 年 12 月 15 日啟航將週末客運包機擴增為平日包機。

- (三) 定期航班：兩會於 98 年 4 月 26 日簽署「海峽兩岸空運補充協議」，雙方自 98 年 8 月 31 日起將平日包機提升為定期航班，雙方每週飛航班次增為 270 班，大陸航點增為 27 個，我方有 2 個航點(桃園與高雄航點)。
- (四) 兩岸定期航線航班配置及票價之管理：依據兩岸雙方協商並完成簽署之「海峽兩岸空運補充協議」及「臺灣地區與大陸地區空運直航許可管理辦法」。在航班配置方面，係將我方可使用總班次，考量整體航空事業發展等相關因素分配予國籍航空業者，再由航空業者於「海峽兩岸空運補充協議」相關限制下(如：部分航點有班次限制、一航線不逾 2 家業者經營)，依據市場調查結果、機隊調度、航機利用率等因素，規劃飛航航線及配置之班次後，向交通部民用航空局(下稱民航局)提出營運申請，其航班調整亦同。在票價方面，依據「海峽兩岸空運補充協議」，兩岸航空公司應向兩岸航空主管部門提交定期航班的運價，「臺灣地區與大陸地區空運直航許可管理辦法」則明定兩岸航線票價比照國際航線由航空公司陳報民航局轉報交通部備查。是有關兩岸航點及飛航總班次係由兩岸共同協議，我國民航主管機關取得航權及航班後再分配予各國籍航空業者，由各航空業者於「海峽兩岸空運補充協議」相關限制下，向民航局提出營運申請，同一航線並以不逾 2 家航空業者經營為原則，票價管理則比照國際航線由航空業者陳報民航局轉報交通部備查。
- (五) 兩岸直航票價降價情形：依中華航空股份有限公司(下稱被處分人、華航或中華航空)、長榮航空股份有限公司(下稱長榮航或長榮航空)、復興航空股份有限公司(下稱復興或復興航空)提供之 99 年度新聞資料及票價表顯示，被處分人、長榮及復興航空自 99 年 4 月間相關媒體報導兩岸直航航線票價太高，直航後班次增加、航程縮減、票價卻未予調降等輿情大幅報導後，經交通部及民航局關切並表達期待航空公司能符合消費者之期待配合調降售價，故處分人、長榮及復興航空自 99 年 4 月起陸

續多次配合調降兩岸直航票價。

三、為調查本案需要，經向相關航政主管機關、消費者保護團體、航空及旅行同業公會、陸籍航空公司、相關旅行社業者查證與兩岸直航票價有關之相關事實，調查情形如次：

(一) 經函請民航局提供相關意見及資料略以：目前核准經營臺北(含桃園與松山)至上海、北京、廣州及深圳航線之國籍航空業者名單、備查之票價、航班、座位數及歷次向民航局申報票價等資料如下表。另有關航空運輸業者對於兩岸直航航線有無事先以契約、協議或其他方式之合意共同決定價格調整幅度、調整時間或其他相互約束事業活動等情事，以及有否因具有獨占力，而有對商品價格或服務報酬為不當之決定、維持或變更或濫用市場地位之行為等情事，該局表示未悉有上述情事之相關證據。

航線別	航空公司	每週飛 航班次 數	99年3月運量				經濟艙來回年票票面價			
			飛航架 次數	提供座 位數	載客數	載客率	申報票 價	航空公司 申報日期	交通部備 查日期	備註
桃園-上海	中華	9	78	30,854	27,242	88.3%	23000	98.8.12	98.8.27	未曾調整
桃園-上海	長榮	9	80	29,440	27,691	94.1%	23000	98.8.3	98.8.28	未曾調整
松山-上海	復興	5	46	8,924	7,623	85.4%	23160	98.8.5	98.8.27	未曾調整
桃園-北京	中華	5	45	17,585	12,603	71.7%	33000	98.8.12	98.8.27	未曾調整
桃園-北京	長榮	5	44	14,744	12,407	84.1%	33000	98.8.3	98.8.28	未曾調整
桃園-廣州	中華	5	44	17,440	15,010	86.1%	20000	98.8.12	98.8.27	未曾調整
桃園-廣州	長榮	3	26	6,552	5,498	83.9%	20000	98.8.3	98.8.28	未曾調整
桃園-深圳	中華	4	36	14,180	12,187	85.9%	20000	98.8.12	98.8.27	未曾調整
桃園-深圳	立榮	3	26	8,480	6,228	73.4%	20000	98.8.11	98.8.28	未曾調整

(二) 台北市航空運輸商業同業公會提供相關意見及資料略以：

- 1、兩岸航權談判事宜，係交由兩岸民航主管機關協商，事後再由海基會及海協會出面簽定協議。又兩岸航空事務談判並無定期性之協商機制，而是當兩岸民航主管機關認為有必要時，便邀請對岸進行協商。
- 2、兩岸航空公司之票價訂定並非單由成本因素決定，從最先之港澳中轉開始，再到週末包機，再到平時包機，再

到兩岸定期航班，其票價都是一環扣一環，會參考過去的市場票價、業者形象及競爭態勢與中轉航班之狀況來決定目前之票價，所以目前兩岸直航票價是依據過去經驗而來。另市場上也一定會有領導者，以兩岸直航而言，由於處分人飛機載客人數較多，其他國籍航空公司亦會以處分人之票價為參考價格，除非載客率太低或市場另有替代航線，否則以目前兩岸直航載客率高達 80% 以上，不容易出現殺價競爭之情況。

- 3、兩岸旅客，陸方一年大約 100 萬人，而我方一年約 450 萬人，我方之旅客較喜歡搭乘國籍航空公司，故國籍航空公司供需自然較吃緊，載客率也較高，實際票價自然比陸籍航空公司高。至於港澳中轉為何較直航便宜乙事，因直航時間較短，中轉時間較長，所以如直航與中轉價格一樣，旅客自會選擇直航；因此，港澳中轉票價必須要與直航票價維持一定價差，才能吸引旅客搭乘，而港澳中轉之票價領導者，大概是國泰(港龍航空已被國泰航空購併)及澳門航空公司，渠等會視兩岸直航票價來決定其中轉票價，故直航與港澳中轉的票價並非單由飛航成本決定，重點還是在於市場供需問題。
 - 4、另經查該公會理監事聯席會議紀錄、會員代表大會會議紀錄及該公會與民航主管機關、行政院大陸委員會、財團法人海峽交流基金會、國籍航空公司間有關協商海峽兩岸定期航班之往來函文，經查尚無航空運輸業者於兩岸相關航線經由共同合意，就票價或其他交易條件等為相互約束事業活動，透過公會之會員大會、理監事會議之決議或其他方法為相互約束事業活動之行為。
- (三) 經函請財團法人消費者文教基金會提供相關意見及資料，依該會 98 年 12 月 15 日發佈之「兩岸直航滿週年 7 成消費者要求調降票價！」資料顯示(該資料來源為該會調查易遊網及雄獅旅行社網站 97 年 11 月、98 年 4 月及 98 年 9 月票價資料)，97 年 11 月調查週末包機價格約在新臺幣(以下同)12,358 元至 14,231 元間，透過香港轉機的價格約在 11,128 元至 12,037 元間。而兩岸直航後，

消基會在 98 年 4 月初進行票價調查，發現平日包機價格在 12,305 元至 14,605 元間，透過香港轉機的價格約在 8,720 元至 11,395 元間。然而兩岸在 98 年 8 月 31 日直航後，「台北-上海」30 天旅遊票及專案票-來回經濟艙價格，直航價格在 11,074 元至 15,354 元間，透過香港轉機的價格約在 8,720 元至 11,983 元間。消基會表示，班次增加 7.5 倍、航程縮短 24%，長榮航與處分人直航票價比週末包機還貴 4.9%至 14%，且在國內買機票比大陸貴 68%，直航票價形同虛「核」。末該會於該調查報告中要求兩岸直航票價應立即調降。

(四) 經函請中華民國旅行商業同業公會全國聯合會(下稱中華民國旅行公會)提供相關意見及資料略以：

- 1、以航空業產業特性而言，只有 2、3 家航空公司，並不需聯合行為，各航空公司彼此間有默契，只要某公司訂出或調整票價，其他公司亦會跟隨。另因兩岸直航需求太高，造成一位難求，以致票價過高，而降價幅度也不大，故各航空公司票價自然相近。因兩岸包機機票使用限制較多，不能更改機票使用日期，故包機直航票價比港澳中轉低約 1,000 元左右。
- 2、兩岸開放定期航班後，航空公司直航票價訂定即是跟隨港澳中轉之票價訂定；但因兩岸直航需求太大，導致旅客大部份搭直航班機往返兩岸，因此港澳中轉之需求大幅降低，造成港澳中轉票價跟著大幅下跌。但直航票價因需求太大之關係，所以在開放定期航班後，直航票價並沒有降價，也造成直航票價比港澳中轉票價貴的現象，以臺北至上海為例，直航票價約為 15,000 元至 16,000 元間不等。

(五) 經函請中國南方、中國東方、中國國際、上海、海南、深圳航空 6 家陸籍航空公司提供台北至上海、北京廣州、深圳等 4 直航航線於開放包機與定期航班前後之各天期票價資料，依回復資料顯示，臺北至深圳航線經濟艙來回 30 天旅遊票票價在 6,000 元至 6,500 元間。而臺北至上海航線經濟艙來回 14 天旅遊票票價在 8,300 元至

10,500 元間；經濟艙來回 30 天旅遊票票價在 9,500 元至 11,500 元間。相較處分人、長榮及復興航空臺北至上海航線經濟艙來回 14 天旅遊票票價在 11,000 元至 15,500 元間；經濟艙來回 30 天旅遊票票價在 12,000 元至 17,600 元間。

(六) 臺北市旅行商業同業公會(下稱臺北市旅行公會)就兩岸直航航線相關事宜提供意見略以：

- 1、航空票務代理旅行社(下稱 T/C)對於機票銷售可分兩種對象，一種是對消費者，另一種是對其他旅行社，而航空公司所關切的是 T/C 對其他旅行社之銷售價格，市場上約有 2,800 家旅行社，當旅行社購買機票時，會先跟 T/C 談妥票價，當票價談妥後，旅行社會在自動訂位系統自行鍵入客戶資料，並把票款交付予 T/C，由 T/C 向「銀行清帳計畫 BILLING and SETTLEMENT PLAN」(簡稱為 BSP，屬各航空公司與下游旅行社間之票款交割系統，以下稱 BSP)取得票號，而後完成整個開票作業。由於大部分旅行社皆未參加 BSP，大約只有 180 家有參加 BSP，所以大部分旅行社實際上是向 T/C 購買機票並付款予 T/C，再由 T/C 付款予 BSP，而 BSP 僅管控各旅行社之開票額度問題，與 T/C 之機票訂價或淨票價無關。
- 2、航空公司會透過 T/C 後退金之掌控，造成國際航空票價(尤其是大陸航線)的僵固性，不利於市場競爭，各航空公司皆有其負責與 T/C 聯繫之相關業務部門，若 T/C 有低於航空公司所訂之淨售價，則其相關負責該 T/C 之承辦人，即會以電話關切，如 T/C 銷售價格未改善，嚴重時航空公司會取消其 T/C 資格。由於 T/C 被航空公司取消其 T/C 資格對其營業影響巨大，故 T/C 會依循航空公司之要求辦理。
- 3、以臺北至上海航線為例(所有國際航線都一樣)，各航空公司給予 T/C 之淨票價原則上是一致的，但因各 T/C 之獎勵金是隨開票數量多寡決定，開票愈多，單張機票之獎勵金愈多，因此，部分 T/C 為衝刺開票數量，會給予下游旅行社淨票價以外之折扣，即所稱之後退金。航空

公司為避免 T/C 過度競爭造成市場零售價格過低，於是訂定後退金表，要求 T/C 給予下游旅行社之後退金不得超過渠等後退金表所訂之後退金。若因 T/C 低價競爭，給予旅行社之後退金超過航空公司後退金表之規定，該 T/C 將會有被航空公司罰款之虞。

- 4、從各航空公司後退金表可看出訂得最低的是大陸航線，顯見各航空公司要求 T/C 在大陸航線只能按照接近淨票價來銷售。
 - 5、臺北至上海航線票價至 99 年 4、5 月之後，航空公司給予 T/C 之淨售價確實有按所公告之降幅做同比例調降，但下游旅行社實際拿到之票價，卻沒有獲得相同比例之降價實惠，主要原因係在於航空公司透過經濟艙不同艙等座位數比例之安排，造成旅行社無法購得便宜艙等機票，最便宜之艙等座位數實在太少，所以旅行社只能被迫購得較貴之艙等。例如：以臺北至上海航線為例，航空公司經濟艙最貴的為 Y 艙，其次票價依序有 K、T、M、Q、L、B、X、V、U、R、直到最便宜之 H 艙等，在降價前 H 艙可能獲得 20% 之機位數，最貴的 Y 艙獲得 5% 座位數，但降價後，便宜艙等之座位數都減少了，只剩下較貴之艙等，所以大部分之旅行社及消費者對於便宜之機票可能都買不到，只能買到較貴之艙等。舉例而言，降價前的 H 艙售價可能 15,000 元，Y 艙是 20,000 元，降價 20% 後，H 艙售價可能 12,000 元，Y 艙是 16,000 元，如旅行社及消費者買不到 H 艙，也只能買 Y 艙，所以實際付出之價格並無獲得降價實益。航空公司雖然對外宣稱降價，但渠等透過艙等之安排，實際之平均票價不如所對外宣稱之降價幅度。
 - 6、未開放定期航班前，約有 7 成飛航至香港的旅客會轉往大陸各地區，開放定期航班後，透過港澳中轉至大陸的旅客比例降低約剩 5 成。
- (七) 經函請被處分人、長榮及復興等航空公司之 4 家主要票務代理銷售旅行社(T/C)到本會說明渠等與航空公司間就淨銷售價格、後退金表及航空艙位調整情形之運作實

務提供案關資料及意見略以：

1、A 旅行社：

- (1)各航空公司於 99 年 4 月均有進行降價，以臺北至上海航線為例，被處分人 M 艙等降價前為 15,650 元，降價後為 12,550 元，達 20%；長榮航空 T 艙等降價前為 15,650 元，降價後為 13,950 元，達 11%；復興航空 B 艙等降價前為 17,400 元，降價後為 13,900 元，達 20%。
- (2)被處分人及長榮航空均有提供後退金表予該旅行社，復興航空則無後退金表，而係在淨票價表上直接顯示各航線之後退金均為 400 元。後退金表內所示之金額，係指航空公司提供予該旅行社銷售予下游旅行社之價差，亦即最高折扣金額，該旅行社之實際售價則不會提供予航空公司。T/C 與航空公司之清帳價格即是淨票價再減去後退金，以臺北至上海航線為例，若淨票價為 13,950 元，後退金 150 元，該旅行社實際銷售價格若為 13,900 元，則該旅行社會用 13,800 元跟航空公司清帳，銷售利潤即為 100 元，除此之外，航空公司不會再針對每開出之任何一張票，再給予代理佣金。另航空公司來電係為瞭解各 T/C 市場銷售情形，並無特別關切該旅行社實際銷售價格，該旅行社亦曾有實際銷售價格低於後退金表之情形，惟比例很少，不到 1%，該公司低於後退金表最主要原因係因市場銷售情形不佳，爰做調整。
- (3)該旅行社並無違反後退金表被航空公司罰款或取消 T/C 情事，依瞭解航空公司亦無訂定懲罰條款。至於航空公司 99 年 4 月降價前後艙等比例變化情形，該旅行社無從知悉，航空訂票系統亦看不出來。但在實際銷售上，會有組合價比例較高之情況，亦即去程可訂到便宜之艙等，回程可能訂不到，有時候是剛好相反。因此，會有部分民眾在感受上會覺得降價並沒那麼多。

2、B 旅行社：

- (1)B、M、V 艙之座位數是由航空公司提供，B、M、V 皆屬

經濟艙，早期並無這些艙等，大概只有 Y 艙，因航空公司間之競爭，有些航空公司將多餘未銷售之機票以低於 Y 艙之價格進行促銷，爰有 Y 艙以外之經濟艙等，不同艙等均有不同淨售價，Y 艙價格最高，至於其他經濟艙等，依航空公司不同而有不同之代號，但淨售價一定比 Y 艙低，欲訂 Y 艙以外之經濟艙須提早訂位，如訂不到位必須排後補，後補若排不到則改訂較高艙等，例如 Y 艙。惟該旅行社無法知悉航空公司艙等比例情形。

- (2) 被處分人及長榮航空均以電子郵件方式提供後退金表予該旅行社，在兩岸直航航線被處分人及長榮航空後退金均為 150 元，復興航空則無後退金表，而係在票價表上直接顯示各航線之後退金均為 400 元。後退金表內所示之金額，係指航空公司提供予 T/C 銷售予下游旅行社之最高折扣金額。T/C 實際售價不會提供予航空公司，該旅行社與航空公司的清帳價格即是淨票價再減去後退金，以臺北至上海航線為例，若其淨票價為 14,000 元，後退金 150 元，該旅行社實際售價若為 13,900 元，則該旅行社會用 13,850 元跟航空公司清帳，銷售利潤即為 50 元。
- (3) 該旅行社並無實際售價過低而遭罰款情事，所以亦無航空公司來電關切或要求該旅行社之實際售價不得低於淨票價減去後退金(即 K/B 表)。惟以業界實務而言，部份 T/C 為衝刺業績，在某些時候，確實會有低價銷售之情況，此時，航空公司會因為其他 T/C 之反映，來電關切該 T/C 為何如此低價銷售，不過，這也只是電話關切而已，並無實際約束力。
- (4) 99 年 4 月間，被處分人確實有降價達 20%，給 T/C 的淨票價亦確實有降幅達 20%，但長榮航在當時係先調降該公司之網路直售價，給 T/C 之淨票價並沒有同步反映，後來有再補充針對 T/C 進行調降。

3、C 旅行社：

- (1) 被處分人及長榮航空均會提供後退金表予該旅行社，兩

岸直航航線被處分人及長榮航空後退金均為 150 元，後退金表內所示之金額，係指航空公司提供予該旅行社銷售予下游旅行社之最高佣金，亦是該旅行社銷售予下游旅行社不致虧損之最高折扣金額，該旅行社實際售價不會提供予航空公司，與航空公司之清帳價格即是淨票價再減去後退金。

- (2) 航空公司會透過電話關切各 T/C 對於機票實際銷售情形，例如對於票價過低部份，不過該旅行社訂價皆有一定之市場參考因素，故航空公司之關切很少。另以業界實務而言，部分 T/C 為衝刺業績，在某些時候，確實會有低價銷售之情況，航空公司會因其他 T/C 之反映，來電關切該 T/C 為何如此低價銷售，不過，這也只是電話關切而已。另該旅行社亦曾有實際銷售價格低於後退金表所定銷售價格之情形，比例約 1 至 3 成，該公司低於後退金表最主要原因係為反映市場銷售情形不佳所作做調整。
- (3) 該旅行社無法知悉航空公司艙等比例情形，另以臺北至上海航線為例，因市場供需因素，故組合價之比例於航空公司降價後有相對提高。

4、D 旅行社：

- (1) 被處分人及長榮航空均會提供後退金表予該旅行社，均係以電子郵件發予該旅行社，兩岸直航航線被處分人及長榮航空之後退金均為 150 元，至於復興航空則未提供後退金表，而係在淨票價表上直接顯示各航線之後退金均為 400 元。後退金表內所示之金額，係指航空公司提供 T/C 銷售予下游旅行社之最高佣金，也是該旅行社銷售給下游旅行社之最高折扣金額。實務上，該公司之實際售價不會提供予航空公司，與航空公司之清帳價格即是淨票價再減去後退金，以臺北至上海航線為例，若其淨票價為 14,000 元，後退金 150 元，實際售價若為 13,900 元，則喜泰旅行社會用 13,850 元跟航空公司清帳，銷售利潤即為 50 元。
- (2) 航空公司與 T/C 間透過 BSP 來進行票務清帳之後，由於

T/C 在 BSP 有進行擔保設定，做為開票額度之管控，所以若有旅行社倒帳情事，其風險係在 T/C 身上，航空公司基本上沒有風險。航空公司的風險係在於售票情形無法彌補其成本，尤其是在不景氣時，至於旅行社倒帳之部份，經由 BSP 來清帳，航空公司已無類此風險。

(3) 航空公司並無法知悉該旅行社實際售價，該旅行社實際之售價幾乎不曾有低於後退金表之情形，故航空公司不會關切該旅行社之實際售價是否低於後退金表情事。

(八) 經函請被處分人、長榮及復興航空公司之所有 T/C (共 25 家) 提供渠等 99 年 1 月至 10 月銷售之臺北至上海航線經濟艙各艙等的開票張數與開票金額，就其中 16 家填復之可統計資料進行彙整，資料顯示，在 99 年 4 月降價後，渠等於被處分人及長榮航空經濟艙 Y 艙的開票張數(反映出航空公司所提供的座位數)確有顯著提高情事，至於較為低價的經濟艙促銷艙等，被處分人則有顯著減少情事。至於復興航空的經濟艙各艙等的開票張數比例於降價前後則無顯著增減變化。

(九) 依 IATA 國際航空運輸協會 99 年公告之票價表，港澳大陸航線之臺北至香港來回經濟艙票價為 19,586 元，哩程數為 821 哩、臺北至澳門來回經濟艙票價為 19,586 元，哩程數為 856 哩；東北亞航線之臺北至東京來回經濟艙票價為 34,225 元，哩程數為 2,180 哩、臺北至首爾來回經濟艙票價為 20,542 元，哩程數為 1,482 哩；東南亞航線之臺北至馬尼拉來回經濟艙票價為 17,641 元，哩程數為 1,176 哩，前揭航線之票價似仍參酌航空哩程數及國民所得為票價計價基礎再酌予調整。另查民航局航空運輸統計資料顯示，臺北至上海航線之哩程數為 971 哩，該航線哩程數約與臺北至香港及澳門航線相當，惟該航線因屬新開闢之航線，故依 IATA 國際航空運輸協會 99 年公告之票價表，尚無臺北至上海航線之參考票價。

四、經依民航局統計資料及各航空公司所提供相關市場資料，

有關兩岸直航相關市場供給量、需求量、載客率、市場占有率、事業盈虧、平均票價、營業收入及各艙等座位數之整體及個別航線相關調查情形分項臚列如次：

(一) 整體市場供給：

- 1、兩岸直航航線市場供給量：按提供座位數計算，98 年度之兩岸直航(含定期航班與不定期包機)航空旅客運輸服務市場提供座位數達 399 萬 8,885 位次，截至 99 年度提供座位數達 726 萬 4,136 位次，相較 98 年度之市場總供給量增加 326 萬 5,251 位次，市場供給成長 81.65%。
- 2、港澳航線之市場供給量：按提供座位數計算，98 年度臺北至港澳(含定期航班與不定期包機)航空旅客運輸服務市場提供座位數有 1,278 萬 1,817 位次，99 年度提供座位數有 1,218 萬 7,238 位次，相較 98 年度之市場總供給量減少 59 萬 4,579 位次，市場供給呈現衰退情況，衰退幅度約為 4.65 %。
- 3、直航航線加上港澳中轉的兩岸航空運輸市場總供給：按台北市旅行商業同業公會所稱，推估港澳航線約有 5 成之旅客係透過港澳中轉航線所提供之飛航服務至大陸地區，是依此計算，98 年度兩岸航空旅客運輸服務市場總供給量為 1,038 萬 9,793 位次，99 年度兩岸航空旅客運輸服務市場總供給量為 1,335 萬 7,755 位次，成長幅度為 28.57%。

(二) 整體市場需求：

- 1、兩岸直航市場需求量：按載客人數計算，98 年度兩岸直航(含定期航班與不定期包機)航空旅客運輸服務市場載客人數達 310 萬 692 人次，99 年度載客人數達 581 萬 9,744 人次，相較 98 年度之市場總需求量增加 271 萬 9,052 人次，市場需求大幅成長 87.69%。
- 2、港澳航線市場需求量：按載客人數計算，98 年度臺北至港澳之旅客有 941 萬 1,046 人次，99 年度載客人數達 950 萬 4,135 人次，相較 98 年度之市場總需求量增加 9 萬 3,089 人次，市場需求微幅增加 0.99%。
- 3、直航航線加上港澳中轉的兩岸航空旅客運輸服務市場總

需求：98 年度兩岸航空旅客運輸服務市場總需求量為 780 萬 6,215 人次，99 年度兩岸航空旅客運輸服務市場總需求量為 1,057 萬 1,812 人次，成長幅度為 35.43%。

(三) 整體市場載客率：

1、兩岸直航市場載客率：98 年整體兩岸直航市場載客率為 77.5%；99 年度載客率為 80.1%，是於市場供給量大增之情況下，載客率仍見成長。

2、港澳航線市場載客率：98 年港澳航線市場載客率為 73.6%；99 年度載客率為 78.0%，載客率亦有提升情事。

(四) 個別航線之載客率及載客人數占該航線之比例：被處分人、長榮及復興航空公司 98 及 99 年度在上海、北京、廣州、深圳、港澳等個別航線之載客人數、載客率及個別航線之載客人數占該航線之比例相關資料說明如下表：

臺北-上海航線

航空公司	98 年度		99 年度		成長	
	載客人數	載客率	載客人數	載客率	載客人數	載客率
中華航空(含華信)	297,306	80.3%	448,051	87.2%	150,745	6.9%
長榮航空(含立榮)	301,512	87.1%	435,557	85.9%	134,045	-1.2%
復興航空	76,225	80.2%	120,745	84.2%	44,520	4.0%
其他(陸籍航空)	463,431	79.6%	669,352	76.7%	205,921	-2.9%
總計	1,138,474	81.7%	1,673,705	82.2%	535,231	0.5%

臺北-北京航線

航空公司	98 年度		99 年度		成長	
	載客人數	載客率	載客人數	載客率	載客人數	載客率
中華航空(含華信)	144,768	77.0%	180,792	80.8%	36,024	3.8%
長榮航空(含立榮)	133,940	84.4%	157,485	85.0%	23,545	0.6%
復興航空	0	0%	0	0%	0	0%
其他(陸籍航空)	171,117	68.5%	236,927	82.4%	65,810	13.9%
總計	449,825	75.9%	575,204	82.6%	125,379	6.7%

臺北-廣州航線

航空公司	98 年度		99 年度		成長	
	載客人數	載客率	載客人數	載客率	載客人數	載客率
中華航空(含華信)	98,358	82.4%	189,316	89.9%	90,958	7.5%

長榮航空(含立榮)	43,998	80.8%	83,277	85.1%	39,279	4.3%
復興航空	0	0%	0	0%	0	0%
其他(陸籍航空)	95,320	78.9%	165,231	84.2%	69,911	5.3%
總計	237,676	80.7%	437,824	86.8%	200,148	6.1%

臺北-深圳航線

航空公司	98年度		99年度		成長	
	載客人數	載客率	載客人數	載客率	載客人數	載客率
中華航空(含華信)	133,807	84.0%	182,036	85.2%	48,229	1.2%
長榮航空(含立榮)	84,305	81.3%	106,339	74.5%	22,034	-6.8%
復興航空	0	0%	10	2.7%	10	2.7%
其他(陸籍航空)	75,654	84.9%	134,005	83.9%	58,351	-1.0%
總計	293,766	83.4%	422,390	81.8%	128,624	-1.6%

臺北-港澳航線

航空公司	98年度		99年度		成長	
	載客人數	載客率	載客人數	載客率	載客人數	載客率
中華航空(含華信)	2,555,626	72.9%	2,814,078	78.3%	258,452	5.4%
長榮航空(含立榮)	1,754,544	72.2%	1,650,408	74.7%	-104,136	2.5%
復興航空	503,086	70.3%	548,219	76.6%	45,133	6.3%
其他(港籍航空)	4,597,790	75.0%	4,491,430	79.3%	-106,360	4.3%
總計	9,411,046	73.6%	9,504,135	78.0%	93,089	4.4%

98年度國籍航空公司個別航線之載客人數占該航線之比例資料

航空公司	上海	北京	廣州	深圳	港澳	直航市場	直航市場加港澳中轉
	市占率	市占率	市占率	市占率	市占率	市占率	市占率
中華航空	26.1%	32.6%	41.4%	45.5%	27.2%	28.6%	27.7%
長榮航空	26.5%	33.1%	18.5%	28.7%	18.6%	25.0%	21.2%
復興航空	6.7%	0.0%	0.0%	0.0%	5.3%	6.7%	5.9%
其他	40.7%	34.3%	40.1%	25.8%	48.9%	39.7%	45.2%
總計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

99年度國籍航空公司個別航線之載客人數占該航線之比例資料

航空公司	上海	北京	廣州	深圳	港澳	直航市場	直航市場加港澳中轉
	市占率	市占率	市占率	市占率	市占率	市占率	市占率
中華航空	26.8%	31.4%	43.2%	43.1%	29.6%	28.9%	29.2%

長榮航空	26.0%	27.4%	19.0%	25.2%	17.4%	23.3%	20.6%
復興航空	7.2%	0.0%	0.0%	0.0%	5.8%	6.9%	6.4%
其他	40.0%	41.2%	37.7%	31.7%	47.3%	41.0%	43.8%
總計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(五) 臺北至上海航線之市場供需及價格狀況：按臺北至上海航線所提供供給量達兩岸直航市場三成以上，為兩岸直航市場中最重要的航線，為評估各航空公司於兩岸直航航線定價行為有無不當，爰函請被處分人提供 98 年至 99 年逐月之臺北至上海航線載客人數暨營收資料，有關被處分人開放定期航班前(98 年 5 月至 8 月)、開放定期航班後(98 年 9 月至 12 月)、降價前(99 年 1 月至 4 月)、降價後(99 年 5 月至 8 月)等四期，於臺北至上海航線平均票價變化情形如下表：

航空公司	航線別	平均銷售價格														
		98 年						99 年								
		7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
華航	臺北至上海	0.96	0.89	0.99	0.97	0.89	0.94	0.99	1.27	1.04	1.00	1.00	1.03	1.00	1.00	0.97
	臺北至香港	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.01	1.01	1.01

備註：本表係以 99 年 4 月相關數值為基礎，即 99 年 4 月相關數值為 1，其他各月皆按 99 年 4 月相關數值依比例換算成權重。

被處分人於上開 4 期就臺北至上海航線的平均票價變化，98 年 7 月至 8 月來回之平均售價約 12,300 元，98 年 9 月至 12 月約為 12,500 元，99 年 1 月至 4 月約為 14,300 元，99 年 5 月至 8 月約為 13,300 元。

(六) 臺北至上海與臺北至港澳等二航線的票價差距狀況：鑒於臺北至上海航線與臺北至港澳航線的哩程數相當，惟二航線票價似有顯著差異，爰函請被處分人提供 98 年 7 月至 99 年 9 月臺北至上海及港澳航線之平均票價資料，經查被處分人臺北至香港航線 99 年 1 月至 8 月來回之平均售價介於約 10,600 元至 10,700 元，臺北至上海航線 99 年 1 月至 8 月來回之平均售價則介於約 13,100 元至 16,800 元，顯較臺北至香港航線票價為高。

(七) 經濟艙各艙等之開票狀況：為調查被處分人於臺北至上海

航線經濟艙中各艙等座位數及開票金額變化情形，爰函請被處分人提供 99 年 1 月至 10 月臺北至上海航線 99 年 4 月降價前後提供給 T/C 的各艙等開票張數及開票金額，相關情形彙整說明如次：

期間	99 年 1-4 月 (Y 艙等)	99 年 5-8 月 (Y 艙等)	變動 幅度	99 年 1-4 月 (B、M、V、Y、 R 及其他)	99 年 5-8 月 (B、M、V、Y、 R 及其他)	變動 幅度
每月開票數	0.30 至 1.00	1.35 至 1.97		0.58 至 1.73	0.30 至 0.51	
平均每月開 票數	1.00	3.38	237.51 %	2.41	0.79	-67.15%
每月開票 金額	0.36 至 1.00	1.39 至 1.97		1.12 至 1.72	0.26 至 0.45	
平均每月開 票金額	1.00	3.02	202.33 %	2.09	0.62	-70.29%

備註：本表係以 99 年 4 月 Y 艙相關數值為基礎，即 99 年 4 月 Y 艙相關數值為 1，其他各月皆按 99 年 4 月 Y 艙相關數值依比例換算成權重。

航空 公司	航線	開票張數暨平 均開票金額	99 年									
			1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月
華航	臺北至 上海	Y 艙占經濟艙開 票張數比例	20.63%	43.11%	16.51%	39.28%	79.26%	82.69%	81.84%	80.78%	68.99%	50.03%
		經濟艙平均開票 金額(即對 T/C 之平均售價)	1.07	1.19	1.09	1.00	1.01	1.02	1.06	1.05	0.94	0.85

備註：本表係以 99 年 4 月相關數值為基礎，即 99 年 4 月相關數值為 1，其他各月皆按 99 年 4 月相關數值依比例換算成權重。

- 1、經濟艙各艙等開票張數：被處分人自 99 年 4 月起陸續調降臺北至上海航線經濟艙個人機票，惟查經濟艙中售價較高的 Y 艙等及其他實際售價較低的艙等(B、M、V、R 及其他)，自 99 年 4 月調降票價開始後，99 年 5 月至 8 月(不含 6 月開放之虹橋航線)之 Y 艙平均月開票數較 99 年 1 月至 4 月增加 237.51%；而其他實際售價較低的艙等，99 年 5 月至 8 月(不含 6 月開放之虹橋航線)之其他實際售價較低的艙等平均月開票數較 1 月至 4 月減少 67.15%。
- 2、經濟艙各艙等開票金額：99 年 5 月至 8 月(不含 6 月開放之虹橋航線)之 Y 艙平均月開票金額較 1 月至 4 月增

加 202.33%；而其他實際售價較低的艙等，99 年 5 月至 8 月(不含 6 月開放之虹橋航線)之其他實際售價較低的艙等平均月開票金額較 1 月至 4 月減少 70.29%。

五、另依被處分人、長榮及復興航空 T/C 所提供的 T/C 現退辦法(即後退金表)顯示，被處分人訂定 T/C 現退辦法(即後退金表)予 T/C，明定各航線之最高折扣金額(即後退金)，其中大陸直航及轉機航線經濟艙來回機票之後退金為 150 元、東南亞航線為 600 元、東北亞及歐美澳等航線為 700 元，是大陸直航及轉機航線之後退金與其他東南亞、東北亞及歐美澳航線差異甚大。至於長榮航空則訂有「WHOLESALE T/C 現退辦法」(即後退金表)予 T/C，明定各航線之最高折扣金額(即後退金)，其中大陸直航及轉機航線經濟艙來回之機票後退金為 150 元、東南亞航線經濟艙來回為 600 元(商務艙為 700 元)、東北亞、環太平洋及歐美澳等航線經濟艙來回為 700 元(其中東北亞商務艙為 700 元、歐美澳商務艙為 1,700 元)，是大陸直航及轉機航線之後退金與其他東南亞、東北亞、環太平洋及歐美澳航線差異甚大，又長榮航空與票務代理銷售旅行社間簽有「長榮航空台灣區票務代理瞭解備忘錄」，明定甲方(T/C)須照乙方(航空公司)所制定之各航線淡旺季票價本進行銷售，且甲方須遵守乙方個人機票相關產品銷售規則，如有違反，乙方得視情節輕重，終止或暫停其票務代理資格。而復興航空則係給予配合 T/C 的票價表上，明訂票價可減 400 元，即明訂各航線之最高折扣金額(即後退金)均為 400 元。

六、經函請被處分人提出書面答辯意見並到會陳述，說明略以：

(一)被處分人於兩岸直航運價訂定策略：被處分人於兩岸直航票價與其他航線票價訂定之原則相同，除考量市場供需、同業競爭、飛航機型與班次、季節變化、生活水準與購買力外，並另以飛航時間為參考依據，如華北地區航線之公告票價即係參考日本東京航線；華南航線各票種公告價係以與香港線公告票價相仿；華東航線以高於香港線公告票價約 15%之票價送民航局申報備查，即華東地區航線較華南地區略高之原則來訂定。另華南航線與香港同屬珠三角

區域，在航班數及票價有香港航線之分擔與替代；而華東航線雖有港澳中轉產品競爭，但因為供不應求，票價自然高於華南航線，並無華東與華南航線定價差異過大之爭議。被處分人訂定客運票價均依航空客貨運價管理辦法規定，呈報民航局核備。被處分人客觀上與有競爭關係之他事業間並無任何聯合行為，又主觀上亦未曾有聯合行為之合意，是以參酌公平交易法第7條，被處分人並未有構成聯合行為之可能，故被處分人並未違反公平交易法第14條第1項聯合行為之禁止。

- (二)被處分人於99年4月起對於兩岸直航票價進行降價的考量因素與經過：99年4月16日被處分人對於臺北至上海航線降價20%，係因同年4月6日立委林益世、林郁方、朱鳳芝舉辦『兩岸直航票價公聽會』，其後交通部及民航局分別關切並表達期待被處分人能符合消費者之期待配合調降售價，民航局4月7日來電關切，被處分人考量民眾對兩岸直航售價之期待，由董事長召集臨時會議討論後即付諸實施，於99年4月7日由董事長、總經理、行銷副總經理及客運處處長開會決定對臺北至上海航線進行降價，會後即交由臺灣地區處提報具體票價，該會議並無會議紀錄。而降價幅度之訂定係考量被處分人近期營業改善，同時為使消費者感受被處分人對上海航線降價之善意回應，爰依被處分人經濟艙網站直客售價調降20%，適用經濟艙個人機票所有票種，且占全體銷售量約90%，另提供予旅行社之淨票價亦按同比例調降，至於決定降價之時並無知悉長榮、復興航空公司是否調降及渠等之調降幅度。至於被處分人票價之「調漲/調降決定」之標準作業流程，係由被處分人各地區處或分公司依當地市場狀況(含淡旺季、市場供需、航班裝載等因素)提報，經總公司客運處核准後實施。
- (三)是否先經調漲後再進行降價：被處分人99年3月4日調漲上海航線售價約4%，係因春季開始赴大陸旅遊進入旺季及世博將開幕等因素使需求大增；而99年4月7日公告將於99年4月16日調降票價20%，理由如前所述，被處

分人的票價隨時因應市場供需因素而調整，所以市場票價時有變動，不能因3月至4月間曾調漲票價，而否定被處分人此波之降價。

- (四)直航票價為何未隨市場供給增加而進行價格調整：臺北至上海航線共有7家航空公司經營，非屬獨占事業，不適用公平交易法第10條規定；自開放定期航班後，被處分人訂價皆依市場機制不定期調整，除考量供給機位數增加，同時亦需考量「需求」面之因素，並無違反公平交易法情事。
- (五)是否未考量成本因素而獲取超額利潤：被處分人各航線之成本結構，係由直接成本(旅服、組員、油料、場站費用、地勤代理費用、修護成本等)及間接成本(管銷、利息、租金、折舊、保險費等)所組成，被處分人營業單位內部作業上會雖會將各航線營收做分析，惟成本分攤之計算較難精確計算，被處分人僅有為特殊目的才會將兩岸直航個別航線的成本，依成本分攤原則，進行成本分析，而被處分人99年4月16日降價時，並非考量該航線之實際成本及獲利數據資料，亦未考量每趟飛航成本，燃油成本亦與被處分人之票價訂定並非決定性因素，而是反應在燃油附加費上。以臺北至上海航線，被處分人來回獲利率28%、臺北至北京來回獲利率為6%、臺北至廣州來回獲利率為5%、臺北至深圳來回獲利率為6%；前揭獲利計算之評估依據，係以每趟次成本與每趟次收入相較後之差異。另98年度、99年1月至4月及同年5月至8月，油料成本占總成本比例分別約為32%、35%及35%，獲利率約27%、28%及21%。
- (六)直航票價為何較港澳中轉票價高：國際航空機票屬於高度運用經濟供需理論定價之商品，航空票價尚須考量供需狀況、旅行時間價值、起降時間帶優劣性及抵達機場之可及性考量等多種因素，與營運成本及飛行時間等因素較無直接關聯。外界指稱票價過高乙事，其唯一考量因素僅著眼於飛行時間，而非供需等因素，實與市場機制相違背。直航航班之定價必然較經第三地中轉之票價為高，這是國際

航空運輸之重要特性，以反映時間節省之價值，旅客在低價中轉票與較高價直航票間作抉擇時，時間價值較高之旅行者，仍會選擇較貴之直航票價。綜此，直航航線票價原即應較中轉為高，實屬正常。另目前直航航線票價較中轉高主要是目前市場供給面不足，目前臺北至上海航線直航航線可滿足6成之旅客，而大約有4成之旅客必須仰賴港澳中轉航線所提供之飛航服務，市場仍供不應求，且因上海航線多屬商務客，對時間價值較高，直航相對中轉屬較優越之產品線，所以在目前情況之下，直航票價會比中轉票價略高。

(七) 臺北至上海與港澳航線飛航哩程數相當，為何臺北至上海航線票價較至港澳航線為高：臺北至上海航線係以個人票（多數散客）為主，而臺北至香港航線則以團體票為主，被處分人在臺北至香港航線因市場不景氣而產生虧損，各航空公司為降低虧損，故降低價格爭取旅客，98年間國泰航空公司基於市場策略之考量，進行降價搶客，而被處分人在面對市場不景氣，亦僅能透過靈活市場操作（例如在早班班機拉高價格，晚班班機則降低價格）來維持市占率，因各航空公司皆低價競爭，故拉低平均價格。惟被處分人對於上海航線的公告票面價仍係參照香港航線之公告票面價及哩程數而訂定，同時上海線市場票價之訂定仍需參考供需狀況、旅行時間價值、起降時間帶優劣性等多種因素，飛航哩程數屬參考因素之一，非唯一之考量。又港澳航線票價亦必須考量港澳中轉票價比直航票價為低之因素。

(八) 給予 T/C 淨票價表及後退金表：被處分人的 T/C 計有 13 家旅行社，目前被處分人與 T/C 間之合作關係傾向代銷模式，被處分人給予旅行社一個淨票價作為結算依據，而給予各 T/C 之銷售淨價均為相同，由各旅行社自訂售價，並依結算時之總開票量，依旅行社狀況之不同給予不同之佣金，另該公司並未與 T/C 簽訂合約，而 T/C 係依後退激勵佣金分等級門檻來做為佣金計算，並不是每開一張票即會給付多少佣金，另外被處分人並未透過電話關切 T/C 之實

際銷售價格，僅於數次調降上海航線售價後，為瞭解是否確能落實回饋消費者之美意，而對票務代理之機票售價進行資料蒐集。又被處分人為鼓勵銷售所訂定之 T/C 現退辦法，係依照各航線之不同產品特性及市場競爭態勢，提供票務代理業者不同額度之銷售獎勵，各航線之後退金額會依銷售狀況而有所不同。

- (九)降價後經濟艙各艙等提供座位數為何高價艙等的比例提高：被處分人表示，上海航線自 99 年 4 月 16 日起歷經四度降價後與 99 年 4 月 15 日降價前公佈之售價確已調降 32~42%，為國籍航空中最優惠之價格。降價後經濟艙年票價格較降價前最廉宜之 14 天票猶低 2,100 元，且 6 月時有上海虹橋航線的開航，又配合政策降價，讓機票限制最少的年票(Y 艙)需求大幅提昇，加上時逢暑假旺季，故總開票量亦為全年最高峰，多重效應相乘，讓年票(Y 艙)的數量成長比例大增。旅客可以最優惠的價格享有條件最寬鬆之機票，購買年票之張數增加，為旅客購買行為自然呈現之結果。

理 由

- 一、按公平交易法第 19 條第 6 款規定：「有左列各款行為之一，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，事業不得為之：……六、以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為。」又同法施行細則第 27 條規定：「本法第 19 條第 6 款所稱限制，指搭售、獨家交易、地域、顧客或使用之限制及其他限制事業活動之情形。前項限制是否不正當，應綜合當事人之意圖、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等加以判斷。」是倘事業基於其市場優勢地位，不正當限制交易相對人之事業活動而與其交易，致有減損市場競爭之虞者，即該當違反前揭條款之規定。又按公平交易法第 24 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。」所稱交易秩序係指符合善良風俗之社會倫理及效能競爭之商業競爭倫理之交易行為，其具體內涵則為符合社會倫理及自由、公平競爭精神賴以

維繫之交易秩序。判斷「足以影響交易秩序」時，應考量是否足以影響整體交易秩序或有影響將來潛在多數受害人效果之案件，且本條之適用並不以其對交易秩序已實際產生影響者為限。所謂「欺罔」係指事業以欺騙或隱瞞重要事實等引人錯誤之方法，致使交易相對人與其交易，或使競爭者喪失交易機會；所謂「顯失公平」，係指以顯失公平之方法從事競爭或商業交易，常見之具體內涵主要可分為三種類型：「不符合商業競爭倫理之不公平競爭行為」、「以不符合社會倫理手段從事交易之行為」、「濫用市場相對優勢地位，從事不公平交易行為」等。倘具相對市場力或市場資訊優勢地位之事業，利用交易相對人之資訊不對等或其他交易上相對弱勢地位，隱匿重要交易資訊而從事交易，將構成濫用市場相對優勢地位，以顯失公平之方法從事競爭或商業交易之行為，如足以影響交易秩序者，則違反前揭法條規定。

- 二、本案經查兩岸航點及飛航總班次係由兩岸共同協議，我國民航主管機關於取得航權及航班後再分配予各國籍航空業者，由各航空運輸業者於「海峽兩岸空運補充協議」相關限制下，向民航局提出營運申請，同一航線並以不逾 2 家航空業者經營為原則，是有關市場供給面係由兩岸民航主管機關所協商及分配，相關航空運輸業者尚難逕依市場競爭機制自行決定。至於兩岸航空客運票價之管理，依我國民用航空法規定，兩岸航空運價之管理係比照國際航線，由航空運輸業者陳報民航局轉報交通部備查。根據本會調查，國內航空運輸業者對於兩岸直航各航線之票面價，均係經航空運輸業者陳報民航局轉報交通部備查在案，惟各航空運輸業者之實際票價，係由航空運輸業者考量市場供需因素、營運策略、票種、季節性變動及其他與競爭有關因素下，於備查的票面價格下自行調整票價，故各航空運輸業者仍得自行決定其實際票價。爰各航空運輸業者於兩岸航空運輸服務市場各航線的定價行為，仍應適用公平交易法相關規定，尚難逕以兩岸航線係經兩岸相關單位協商或經民航主管機關核備票面價格為由，而得豁免公平交易

法相關規定。又按公平交易法對於事業違法行為均有其法律構成要件，而各航空運輸業者於兩岸航空運輸服務市場各航線之定價行為，在兩岸航空運輸市場仍有市場供給面的高度限制，且國際航空產業係屬高度管制的市場結構，復具有高度涉外談判因素，基於公共利益而認有檢討之必要時，仍應回歸民航法令有關資費或其他管制事項為必要之處理，尚難逕以公平交易法繩之，合先敘明。

三、市場範圍界定：

- (一)依公平交易法第 5 條規定，所謂「特定市場」，係指「事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍」，而前述市場的「區域或範圍」則應包含所有能夠滿足特定需求，且在價格、品質及其他功能可以合理替代的商品或服務所構成的組合。參酌各國對於航空旅客運輸服務市場的界定，原則上宜以「城市對」(city-pair)作為最適當之市場範圍，並考量下列因素 1. 起訖地點相鄰近地區之不同航線間之替代能力。2. 航空與高速鐵路、鐵路、公路及水面運具間之替代能力。3. 其他與相關航空市場界定有關之因素。評估前開不同航線及不同運具間之替代能力，則應考量以下因素：1. 旅程距離及旅行所需時間。2. 旅客屬性及其旅行時間成本。3. 服務提供者有無能力在不影響其獲利能力下，集體或個別將價格作微幅但顯著而非暫時性之調整。
- (二)不同運具間之替代能力：本案所涉係屬兩岸航空旅客運輸服務，考量目前兩岸尚無陸路客運運輸路線提供兩岸間的旅客運輸服務，故尚無陸路客運運輸服務可資替代。至於海路客運運輸服務，因考量航空與海路客運運輸服務於運量及旅運時間仍有顯著差異，是航空與海路客運運輸服務尚乏合理替代可能性。爰本案尚不宜將航空運具與其他陸路及海路等不同運具所提供之客運運輸服務，劃歸同一產品市場範圍。
- (三)不同航線間之替代能力：有關兩岸航空旅客運輸服務市場，宜先以「城市對」的直航航線作為最適當之市場範圍，惟基於旅程距離及旅行所需時間等考量，特定城市對之直

航航線與其鄰近直航航線間仍具有需求替代可能性，故仍須再將其鄰近的直航航線共同納入同一市場範圍內。另鑒於目前兩岸直航航線所能提供之總運能，99 年度兩岸直航各航線所提供座位數合計達 726 萬座次，而同年兩岸航空運輸市場總需求量推估約為 1,057 萬人次；是兩岸直航總運能僅達市場總需求七成左右，仍須仰賴市場供給量極為龐大的港澳航線提供中轉服務，且經台北市旅行商業同業公會推估港澳航線約有 5 成之旅客係透過港澳中轉至大陸地區，又港澳中轉航線目前票價亦較直航航線票價低。是依目前市場交易實務，兩岸直航航線與港澳中轉航線間應具有需求替代可能性，宜納入同一市場範圍。

- (四)爰本案所界定的特定市場範圍，主要包含「臺北至上海鄰近航點之航空旅客運輸服務市場」、「臺北至北京鄰近航點之航空旅客運輸服務市場」、「臺北至廣州鄰近航點之航空旅客運輸服務市場」等 3 個主要兩岸航空旅客運輸服務市場。「臺北至上海鄰近城市航空旅客運輸服務市場」應包括臺北至上海、杭州、寧波及南京等直航航線再加計港澳中轉航線；「臺北至北京鄰近航點之航空旅客運輸服務市場」應包括臺北至北京及天津等直航航線再加計港澳中轉航線；「臺北至廣州鄰近航點之航空旅客運輸服務市場」應包括臺北至廣州及深圳等直航航線再加計港澳中轉航線。

四、市場占有率：依特定航空運輸事業之「載客人數」占相關市場中各航空運輸事業載客人數總和之比例，計算市場占有率。

- (一)整體兩岸航空旅客運輸服務市場：依民航局統計資料，經彙整 98 年度及 99 年度各航空公司於兩岸各航點直航航線載客人數再加計港澳五成載客人數推估，98 年度兩岸直航各航線載客人數總計約為 310 萬人次，而臺北至港澳之載客人數約為 941 萬人次，以五成推估經港澳中轉大陸地區的旅客人數約為 470 萬人次，合計整體兩岸航空旅客運輸服務市場規模推估約為 780 萬人次。同年度被處分人、長榮及復興航空於整體兩岸航空旅客運輸服務市場(含港澳

中轉)載客人數分別約為 216 萬人、165 萬人及 45 萬人，是市場占有率分別為 27.7%、21.2%及 5.9%。99 年度兩岸直航各航線載客人數總計約為 582 萬人次，臺北至港澳之載客人數約為 950 萬人次，以五成推估經港澳中轉大陸地區的旅客人數約為 475 萬人次，合計整體兩岸航空旅客運輸服務市場規模推估約為 1,057 萬人次。同年度被處分人、長榮及復興航空於整體兩岸航空旅客運輸服務市場(含港澳中轉)載客人數分別約為 308 萬人、217 萬人及 67 萬人，是市場占有率分別為 29.2%、20.6%及 6.4%。

(二)臺北至上海鄰近航點之航空旅客運輸服務市場：依民航局統計資料，經彙整 98 年度及 99 年度各航空公司於臺北至上海、杭州、寧波及南京等直航航線載客人數，再加計港澳中轉至上海鄰近航點之旅客(以五成港澳航線載客人數乘上臺北至上海鄰近直航航點載客總數占整體兩岸直航載客總數之比例推估)，98 年被處分人、長榮及復興航空於「臺北至上海鄰近城市航空旅客運輸服務市場」之市場占有率分別為 27.2%、22.8%及 6.5%。99 年度渠等於前開市場之市場占有率則分別為 28.1%、24.2%及 6.6%，詳如下表：

98 年度

航空公司	上海	杭州	南京	寧波	上海暨相 鄰航點小 計	港澳市場	港澳中轉 上海暨相 鄰航點預 估載客數	上海暨相鄰航點加計港澳中轉之市場 總計			
	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	直航載客 數	推估中轉 之載客數	推估之市 場總需求	市占率
華航	297,306	76,711	39,438	24,345	437,800	2,555,626	660,091	437,800	660,091	1,097,891	27.2%
長榮航	301,512	149,664	0	16,523	467,699	1,754,544	453,180	467,699	453,180	920,879	22.8%
復興	76,225	55,994	0	0	132,219	503,086	129,942	132,219	129,942	262,161	6.5%
其他	463,431	43,096	39,999	17,507	564,033	4,597,790	1,187,560	564,033	1,187,560	1,751,593	43.4%
總計	1,138,474	325,465	79,437	58,375	1,601,751	9,411,046	2,430,772	1,601,751	2,430,772	4,032,523	100.0%

99 年度

航空公司	上海	杭州	南京	寧波	上海暨相鄰航點小計	港澳市場	港澳中轉上海暨相鄰航點預估載客數	上海暨相鄰航點加計港澳中轉之市場總計			
	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	直航載客數	推估中轉之載客數	推估之市場總需求	市占率
華航	448,051	81,456	78,755	90,497	698,759	2,814,078	628,901	698,759	628,901	1,327,660	28.1%
長榮航	435,557	225,225	62,786	51,249	774,817	1,650,408	368,839	774,817	368,839	1,143,656	24.2%
復興	120,745	66,407	0	0	187,152	548,219	122,518	187,152	122,518	309,670	6.6%
其他	669,352	110,440	105,882	54,835	940,509	4,491,430	1,003,762	940,509	1,003,762	1,944,271	41.1%
總計	1,673,705	483,528	247,423	196,581	2,601,237	9,504,135	2,124,020	2,601,237	2,124,020	4,725,257	100.0%

(三) 臺北至北京鄰近航點之航空旅客運輸服務市場：依民航局統計資料，經彙整 98 年度及 99 年度各航空公司於臺北至北京及天津直航航線載客人數，再加計港澳中轉至北京鄰近航點之旅客(以五成港澳航線載客人數乘上臺北至北京鄰近直航航點載客總數占整體兩岸直航載客總數之比例推估)，98 年被處分人、長榮及復興航空於「臺北至北京鄰近城市航空客運運輸服務市場」之市場占有率分別為 28.2%、24.5%及 3.9%。99 年度渠等於前開市場之市場占有率則分別為 27.1%、23.1%及 4.9%，詳如下表：

98 年度

航空公司	北京	天津	北京暨相鄰航點小計	港澳市場	港澳中轉北京暨相鄰航點預估載客數	北京暨相鄰航點加計港澳中轉之市場總計			
	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	直航載客數	推估中轉之載客數	推估之市場總需求	市占率
華航	111,417	0	111,417	2,555,626	154,177	111,417	154,177	265,594	28.2%
長榮航	113,005	11,883	124,888	1,754,544	105,849	124,888	105,849	230,737	24.5%
復興	0	6,262	6,262	503,086	30,350	6,262	30,350	36,612	3.9%
其他	117,213	14,339	131,552	4,597,790	277,377	131,552	277,377	408,929	43.4%
總計	341,635	32,484	374,119	9,411,046	567,752	374,119	567,752	941,871	100.0%

99 年度

航空公司	北京	天津	北京暨相 鄰航點小 計	港澳市場	港澳中轉北 京暨相鄰航 點預估載客 數	北京暨相鄰航點加計港澳中轉之市場總計			
	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	直航載客 數	推估中轉之 載客數	推估之市場 總需求	市占率
華航	180,792	0	180,792	2,555,626	276,091	180,792	276,091	456,883	27.1%
長榮航	157,485	43,046	200,531	1,754,544	189,548	200,531	189,548	390,079	23.1%
復興	0	29,122	29,122	503,086	54,350	29,122	54,350	83,472	4.9%
其他	236,927	22,581	259,508	4,597,790	496,712	259,508	496,712	756,220	44.8%
總計	575,204	94,749	669,953	9,411,046	1,016,702	669,953	1,016,702	1,686,655	100.0%

(四) 臺北至廣州鄰近航點之航空旅客運輸服務市場：依民航局統計資料，經彙整 98 年度及 99 年度各航空公司於臺北至廣州及深圳直航航線載客人數，再加計港澳中轉至廣州鄰近航點之旅客(以五成港澳航線載客人數乘上臺北至廣州鄰近直航航點之載客總數占整體兩岸直航載客總數之比例推估)，98 年被處分人、長榮及復興航空於「臺北至廣州鄰近城市航空旅客運輸服務市場」之市場占有率分別為 33.7%、20.8%及 3.2%。99 年度渠等於前開市場之市場占有率則分別為 33.5%、20.0%及 3.2%，詳如下表：

98 年度

航空公司	廣州	深圳	廣州暨相 鄰航點小 計	港澳市場	港澳中轉 廣州暨相 鄰航點預 估載客數	廣州暨相鄰航點加計港澳中轉之市場總計			
	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	直航載客 數	推估中轉 之載客數	推估之市場 總需求	市占率
華航	98,358	133,807	232,165	2,555,626	219,010	232,165	219,010	451,175	33.7%
長榮航	43,998	84,305	128,303	1,754,544	150,360	128,303	150,360	278,663	20.8%
復興	0	0	0	503,086	43,113	0	43,113	43,113	3.2%
其他	95,320	75,654	170,974	4,597,790	394,018	170,974	394,018	564,992	42.2%
總計	237,676	293,766	531,442	9,411,046	806,501	531,442	806,501	1,337,943	100.0%

99 年度

航空公司	廣州	深圳	廣州暨相鄰航點小計	港澳市場	港澳中轉廣州暨相鄰航點預估載客數	廣州暨相鄰航點加計港澳中轉之市場總計			
	載客數	載客數	載客數	載客數	載客數	直航載客數	推估中轉之載客數	推估之市場總需求	市占率
華航	189,316	182,036	371,352	2,555,626	354,499	371,352	354,499	725,851	33.5%
長榮航	83,277	106,339	189,616	1,754,544	243,378	189,616	243,378	432,994	20.0%
復興	0	10	10	503,086	69,785	10	69,785	69,795	3.2%
其他	165,231	134,005	299,236	4,597,790	637,774	299,236	637,774	937,010	43.3%
總計	437,824	422,390	860,214	9,411,046	1,305,437	860,214	1,305,437	2,165,651	100.0%

五、按國際航空產業特性具有資源稀少性之特性，如場站設施、航線、起降額度等均有一定容量限制，同時復具有規模經濟、範疇經濟及高固定成本等特性，亦需受起降兩地主管機關之管轄，是有關航點及航班均由通航雙方政府透過航權談判而取得，市場供給仍難因市場需求大增而有短期增加之可能性，是市場供需機能的發揮仍有其侷限性。而在兩岸直航航線上，兩岸談判的特殊性，益增市場供給增加的困難及不確定性，透過市場供需機能以調節市場價格之侷限性更高。而航空運輸服務市場，係以城市對為最適當市場範圍，在城市對航線上，市場亦多屬寡占市場結構，市場競爭家數有限，在有限度的市場供需機能下，參與競爭的航空運輸事業，相對於下游交易相對人(旅行社)及最終消費者，實具有票價決定、艙等安排、行銷機制及行銷通路安排的市場優勢地位。渠等於市場供需機能已具高度侷限性的兩岸直航航線上，倘挾其市場優勢地位，透過不正當限制交易相對人之活動而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，或為其他足以影響交易秩序之欺罔及顯失公平之行為者，誠然該當具有公平交易法的非難性，自有違反公平交易法第 19 條第 6 款及第 24 條規定。

六、本案經查被處分人於 T/C 現退辦法中，針對兩岸直航及轉機航線，利用航空票務代理旅行社後退金機制，訂定顯低於全球其他航線之後退金額，違反公平交易法第 19 條第 6

款規定，理由如次：

- (一) 國際航空機票銷售實務與流程：依目前我國的國際航空機票銷售實務，被處分人、長榮及復興航空所銷售的國際航空機票，除少數經由直銷及專案團體票外，大多數係經由旅行社進行銷售。以 99 年 4 月臺北至上海航線為例，被處分人於 T/C 的開票張數約為 24,800 張，而被處分人於同時期的載客人數為 28,265 人次，是被處分人透過 T/C 銷售機票的比例即高達 87.75%，同時期長榮及復興航空透過 T/C 銷售機票的比例亦達 52.54% (尚不包含大陸票務代理旅行社的機票銷售) 及 77.98%。而目前在國內約有 2,800 家旅行社，惟擔任上開航空公司 T/C 者僅有 25 家大型旅行社。實務上大多數旅行社欲購買機票時，會先洽 T/C 議定票價，雙方達成合意後由購買機票之旅行社透過航空自動訂位系統完成機票訂位，並把票款交付予 T/C，由 T/C 透過 BSP (銀行清帳計畫 BILLING and SETTLEMENT PLAN，簡稱為 BSP，屬各航空公司與下游旅行社間之票款交割系統)，與航空公司進行票款交割，故大部分旅行社實務上是向 T/C 購買機票並付款予 T/C，再由 T/C 透過 BSP 與航空公司進行票款交割；亦即航空公司係透過大型旅行社擔任 T/C，再由 T/C 與其他絕大多數的旅行社進行機票買賣交易。
- (二) T/C 現退辦法所訂 T/C 後退金額為其他限制事業活動之行為：
- 1、按公平交易法施行細則第 27 條前段規定：「本法第 19 條第 6 款所稱限制，指搭售、獨家交易、地域、顧客或使用之限制及其他限制事業活動之情形。」本案經查，被處分人、長榮及復興航空於機票銷售實務上，均會就各航線給予 T/C 「淨票價」，航空公司對於不同 T/C 給予的「淨票價」均為相同，惟基於各旅行社間的競爭，各航空公司對於各航線均訂有 T/C 現退辦法。該現退辦法除作為航空公司與 T/C 間的機票清帳基礎外，亦為航空公司對於各航線給予 T/C 的最高折扣金額。例如被處分人倘於臺北至上海航線訂定淨票價為 14,000 元，T/C 現退辦法中規定後退金

為 150 元，則該 T/C 即以 13,850 元(淨票價減去後退金)與被處分人進行機票清帳；若 T/C 與旅行社的實際銷售價格為 13,900 元，則該 T/C 每張票的銷售利潤即為 50 元。同理 T/C 與旅行社的實際銷售價格若為 13,800 元，則該 T/C 每張票即為虧損 50 元而無意願進行銷售。是以，各航空公司在各航線 T/C 現退辦法中所訂定的 T/C 後退金額之高低，即屬各旅行社間在機票銷售上的最大價格競爭空間，足以影響 T/C 之事業活動。

- 2、審諸目前國內旅行業者高達 2,000 家以上，競爭激烈，而擔任被處分人 T/C 者僅有 13 家，該等 T/C 擔任被處分人 T/C，除享有票務銷售之利潤外，本身亦從事旅行社業務而與其他旅行社同屬競爭關係，故該等 T/C 倘持續擔任被處分人 T/C，當較其他非 T/C 之旅行社享有取得較低航空票價成本之競爭優勢，且旅行社業者是否足以擔任被處分人 T/C，亦為被處分人所決定，是渠等 T/C 相對於被處分人，即具相對依賴性關係。經本會調查，被處分人除訂有 T/C 現退辦法外，經參臺北市旅行商業同業公會及部分 T/C 之證詞，被處分人對於 T/C 的市場銷售情形會予以電話關切瞭解，尤其是 T/C 對旅行社的銷售價格低於被處分人所訂之後退金額時為然，證諸台北市旅行公會證詞：「各航空公司皆有其負責與 T/C 聯繫之相關業務部門，若 T/C 有低於航空公司所訂之淨售價，則其相關負責該 T/C 之承辦人，即會先予以電話關切，如 T/C 銷售價格未改善，就予以罰款，更嚴重時航空公司會取消其 T/C 資格。由於 T/C 被航空公司取消其 T/C 資格對其營業影響巨大，故 T/C 會依循航空公司之要求辦理。」又部分 T/C 證詞：「航空公司係來電瞭解各 T/C 市場銷售情形，…」、「以業界實務而言，部分 T/C 為了衝刺業績，所以在某些時候，確實會有低價銷售之情況，此時，航空公司會因為其他 T/C 之反映，來電關切該 T/C 為何如此低價銷售，…」、「航空公司也會透過電話關切各 T/C 對於機票的實際銷售情形，例如對於票價過低的部分，…」，顯見被處分人對於 T/C 的市場銷售情形會予以電話關切瞭解。經審諸航空運輸相關產業的

商品或服務之特性及市場結構，以及 T/C 對被處分人的相對依賴關係，被處分人對 T/C 的市場銷售情形予以電話關切瞭解，足以對其 T/C 產生心理恫嚇效果而具有實質限制性。再參酌部分 T/C 證詞：「該旅行社亦曾有實際銷售價格低於後退金表之情形，惟比例很少，不到 1%」、「本公司實際之售價幾乎不曾有低於後退金表」，顯見被處分人所訂定之 T/C 現退辦法及電話關切瞭解 T/C 的市場銷售情形，對於 T/C 在機票銷售業務上業具有實質限制效果。是被處分人所訂定之 T/C 現退辦法，核屬公平交易法施行細則第 27 條所規定之「其他限制事業活動之情形」。

(三)被處分人針對兩岸直航及轉機航線，利用航空票務代理旅行社後退金機制，訂定顯低於全球其他航線之後退金額，屬不正當限制：

1、意圖及目的：按公平交易法施行細則第 27 條後段規定：「前項限制是否不正當，應綜合當事人之意圖、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等加以判斷。」查被處分人在 T/C 現退辦法中，唯獨針對兩岸直航及轉機航線，利用航空票務代理旅行社後退金機制，訂定經濟艙來回機票後退金僅為 150 元，全球其他航線香港航線 350 元、東南亞航線為 600 元、東北亞及歐美澳等航線為 700 元，是被處分人在 T/C 現退辦法中，針對兩岸直航及轉機航線所定之 T/C 後退金，顯低於全球其他航線。以其後退金僅達 150 元，則已肇致其 T/C 在兩岸直航及轉機航線的機票銷售最大價格競爭空間僅為 150 元，約僅為機票售價 1% 左右，系爭行為業已大幅限縮旅行社間對兩岸航空旅客運輸服務市場上從事機票銷售價格競爭的空間，直接不利於市場供需機能的發揮。又系爭行為長期而言，縮減下游事業價格競爭空間亦有利於上游航空運輸事業形成非經合意的價格僵固性，尤其是在下游通路成員數量越多，越容易造成彼此價格監督的效果。以目前國內旅行社高達 2,000 家以上的情況下，一旦特定航空運輸業者降低價格，其他航空運輸業者便容易發覺市場價格的異狀而採取低價競爭的策略，造此彼此在寡占市場結

構下的過度競爭 (excessive competition) 或割喉式競爭 (cut-throat competition) 的結果，故縮減下游事業從事價格競爭空間，實有助上游航空運輸事業從事價格監督，而達到彼此非經合意的價格僵固性之效果，長期不利於上游航空運輸事業的價格競爭。另，系爭行為雖屬個別上游航空運輸事業對下游事業之垂直交易限制，惟以其後退金僅有 150 元，亦可間接維繫 T/C 非經合意的價格僵固性，長期亦不利於 T/C 的價格競爭。是系爭行為對於航空運輸服務業之上、中、下游均產生不利價格競爭之效果，於兩岸直航市場的供需機能有其高度侷限性下，更不利於市場的供需機能的發揮。系爭行為之意圖與目的，旨在為穩定長期的市場價格，避免因寡占市場的過度競爭 (excessive competition) 或割喉式競爭 (cut-throat competition)，造成渠等於寡占市場結構下得以維持彼此之共同最大經濟利益並避免相互價格毀滅；故被處分人系爭行為之意圖與目的，對兩岸航空運輸服務上、中、下游產業均有導致限制競爭之結果。

- 2、市場地位及所屬市場結構：按兩岸直航航線基於兩岸談判的特殊性，相較其他國際航線，益增市場供給增加的困難及不確定性；是透過市場供需機能以調節市場價格之侷限性更高，且在城市對航線上，市場亦多屬寡占市場結構，市場競爭家數有限。復以兩岸直航航線依現有民航法令規定亦以同一航線不超過二家為原則，是同一航線上市場參與競爭之家數本屬有限。又被處分人 99 年度於兩岸航空運輸市場(含港澳中轉)的載客人數高達 308 萬人，市場占有率達 29.2%，為國籍航空公司提供座位數與載客人數最大的航空運輸業者，是系爭行為實施後，足以對於航空運輸服務業之上、中、下游均產生不利價格競爭之效果，於兩岸直航市場的供需機能有其高度侷限性下，更不利於市場的供需機能的發揮。
- 3、商品特性及履行情況：再就國際航空機票銷售實務與流程，如前所述，T/C 對於航空運輸業者具有相對依賴性關係，是被處分人所訂定之 T/C 現退辦法，實對 T/C 產生實

質限制效果。參酌部分 T/C 之證詞「該旅行社亦曾有實際銷售價格低於後退金表之情形，惟比例很少，不到 1%」、「本公司實際之售價幾乎不曾有低於後退金表」，顯見被處分人所訂定之 T/C 現退辦法，在交易履行上實可達相當之效果。又其實施之結果，參酌兩岸於開放直航後，兩岸直航票價在 99 年 4 月經民航主管機關要求降價前尚無顯著波動等情，縱在 99 年 4 月經民航主管機關要求降價後，被處分人對 T/C 的經濟艙平均價格亦未有顯著下跌等情事，益證被處分人系爭行為，業已造成兩岸直航票價的僵固性。

4、經參酌被處分人於全球其他國際航線所訂之後退金均遠高於兩岸直航及轉機航線，若從載客率觀察，98 年度於兩岸直航各航線的整體載客率為 77.5%，港澳航線的載客率為 73.6%，東北亞航線最大市場臺北至東京航線載客率為 76.6%，東南亞航線最大市場臺北至曼谷航線載客率為 62.4%，歐美航線最大市場臺北至洛杉磯航線載客率為 79.6%，渠等航線的載客率實不亞於兩岸航線的平均載客率，是被處分人實無由僅針對兩岸直航及轉機航線訂定顯低於全球其他航線之 T/C 後退金額。另參其他亦提供兩岸航空運輸服務之航空公司—復興航空股份有限公司，該公司針對兩岸直航及轉機航線亦未訂定顯低於全球其他航線之 T/C 後退金額；再者，被處分人於港澳航線的 T/C 後退金額猶能保有 350 元，何以針對航程更為複雜的港澳中轉航線的 T/C 後退金額卻僅訂定 150 元？是經參酌被處分人系爭行為之意圖、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等加以判斷，被處分人針對兩岸直航及轉機航線訂定顯低於全球其他航線之 T/C 後退金額，洵屬不正當之限制。

(四)末參被處分人 98 年度於「整體兩岸航空旅客運輸服務市場」市場占有率為 27.7%，99 年度為 29.2%，其市場占有率均已超過 20%，在個別城市對航線上亦復如此，是系爭行為應足認定合致公平交易法第 19 條第 6 款有限制競爭之虞之構成要件。

(五)綜上論陳，被處分人於 T/C 現退辦法中，針對兩岸直航及轉機航線，利用航空票務代理旅行社後退金機制，訂定顯低於全球其他航線之後退金額，顯係於市場供需機能已具高度侷限性的兩岸直航航線上，挾其市場優勢地位，透過不正當限制 T/C 之事業活動，而有限制競爭之虞，違反公平交易法第 19 條第 6 款規定。

七、本案經查被處分人對外宣稱自 99 年 4 月 16 日起進行降價，卻藉由調變經濟艙各艙等比例，以達未實質降價之效果，為足以影響兩岸航空旅客運輸服務市場交易秩序之欺罔及顯失公平行為，違反公平交易法第 24 條規定，理由如次：

(一)本案經查被處分人、長榮及復興航空自 99 年 4 月間相關媒體報導兩岸直航航線票價太高，直航後班次增加、航程縮減、票價卻未予調降等輿情大幅報導後，經交通部及民航局多次關切並表達期待航空公司能符合消費者之期待配合調降售價後，被處分人、長榮及復興航空始自 99 年 4 月 16 起即陸續多次配合調降兩岸直航票價。被處分人首先於 99 年 4 月 7 日率先宣布自 4 月 16 日起調降臺北至上海、北京、廣州及深圳經濟艙個人機票進行降價，調降幅度約 20%(含網路直售價及 T/C 淨票價)，復興航空則於 99 年 4 月 8 日知悉被處分人降價新聞後，亦宣布自 4 月 16 日起臺北至上海航線經濟艙降價 20%(含網路直售價及 T/C 淨票價)，長榮航空則於 99 年 4 月 9 日提供自 4 月 16 日起調降大陸各航線 11~14%之年度票價表予各旅行社，針對經濟艙 14 天及 1 個月票種進行降價(14 天票種降價含網路直售價及 T/C 淨票價，1 個月票種則僅針對網路直售價進行降價)。嗣後渠等復分別於上海虹橋機場首航及定期航班開放一周年，於 99 年 6、7 月間及 9 月間針對部分票種再度進行降價，該等降價情形並經本會查悉均為屬實無誤，顯係因相關民航主管機關透過多次協調，肇致渠等願配合政府政策方向而進行降價，又相關民航主管機關之政策作為確已嘉惠部分有兩岸直航需求之消費大眾。

(二)惟查，航空公司對於同一航線的票價，依各航空公司所定使用期限及艙等之不同，均各有不同的訂價。以臺北至上

海航線為例，被處分人主要係分為頭等艙、商務艙及經濟艙，又頭等艙復分為 F 艙及 A 艙，商務艙亦分為 J 艙、C 艙及 D 艙；另在供給量最大的經濟艙，依其售價之高低亦分為 Y 艙(1 年期)、B 艙(3 個月期)、M 艙(1 個月期)、V 艙(14 天期)及 R 艙(14 天期)等不同艙等。至於長榮航主要係分為商務艙及經濟艙，其中商務艙又分 J 艙、C 艙及 Z 艙，另在供給量最大的經濟艙，依其售價之高低亦分為 Y 艙(1 年期)、K 艙(3 個月期)、T 艙(1 個月期)、B 艙(14 天期)、L 艙(14 天期)及 X 艙(14 天期)等不同艙等。而上開不同艙等之可訂位數量，均由各航空公司決定釋出予航空訂位系統，供其下游旅行社於消費者購買機票時進行訂位；若低價艙等機位已售罄，則消費者與旅行社須被迫購買其他艙等之機票並進行訂位。是航空運輸事業之定價行為，除涉及營運航線上各艙等之票價外，航空運輸事業所釋出之各艙等機位數量及比例，亦影響到渠等之實際平均售價；是於檢視各航空運輸事業之定價行為時，航空運輸事業所釋出之各艙等機位數量及比例亦應與各艙等之票價等同重要，故航空運輸事業之艙等比例為何，自屬消費者判斷是否購買航空機票之重要交易資訊。

- (三)本案經查，被處分人固然自 99 年 4 月 16 起，即陸續多次配合社會輿論及民航主管機關的政策，各依公司之營運策略調降部分航線及部分票種的票價。經查渠等 99 年 1 月至 10 月各航空運輸事業與 T/C 間就臺北至上海航線經濟艙各艙等的開票數量及金額，顯示被處分人於 99 年 1 月未降價前，經濟艙售價最高之 Y 艙占經濟艙所有艙等僅約為 20.63%，亦即該公司所釋出的其他低價艙等的比例高達約 80%左右；在 99 年 3 月間，被處分人 Y 艙占經濟艙所有艙等的比例更低至 16.51%。惟在該公司 99 年 4 月針對該航線進行降價後，99 年 5 月 Y 艙占經濟艙所有艙等的比例則大幅提高至 79.26%，亦即該公司所釋出的其他低價艙等僅約 20 %左右。99 年 6 月、7 月、8 月間 Y 艙占經濟艙所有艙等的比例則更進一步提高至 80%以上，9 月及 10 月 Y 艙占經濟艙所有艙等的比例雖略有降低，惟仍高於為降價前

的比例。被處分人上述調變經濟艙各艙等比例之結果，反映在被處分人對 T/C 的實際平均售價上；被處分人降價後對 T/C 的實際平均售價實與 99 年 3 月及 4 月降價前相當或僅有略減，是被處分人顯有藉調變經濟艙各艙等比例，以達未實質降價效果。被處分人 99 年 1 月至 10 月 Y 艙占經濟艙所有艙等的比例及其對 T/C 平均售價詳如下表：

航空公司	航線	開票張數暨對 T/C 平均售價	99 年									
			1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月
華航	臺北至 上海	Y 艙占經濟艙開 票張數比例	20.63%	43.11%	16.51%	39.28%	79.26%	82.69%	81.84%	80.78%	68.99%	50.03%
		經濟艙對 T/C 平 均售價	1.07	1.19	1.09	1.00	1.01	1.02	1.06	1.05	0.94	0.85

備註：經濟艙平均售價係以 99 年 4 月平均售價為基礎，即 99 年 4 月相關數值為 1，其他各月皆按 99 年 4 月相關數值依比例換算成權重。

- (四) 審諸被處分人自 99 年 4 月起對外宣稱對兩岸直航航線進行降價，惟其降價後對 T/C 的實際平均售價實與 99 年 3 月及 4 月降價前相當或僅有略減。直至 99 年 9 月後，因 Y 艙所占比重略降後及第三度調降票價後，平均售價方有顯著降低，惟其對 T/C 實際平均售價與 99 年 4 月開始降價前平均售價相較，降低幅度亦僅為 10% 至 20% 之間，仍遠低於被處分人所宣稱的第一次降價 20%、第二次 10%、第三次 10%。是被處分人藉調變經濟艙各艙等比例，以達未實質降價效果之行為，致消費者認為航空公司已降價並規劃交通行程，卻因被處分人調變艙等比例，致消費者難以購得降價後之低價艙等機票，反因行程已排定且在市場供給具有高度侷限性下，不得不訂高價艙等之機票，並因而引發民怨。是被處分人顯有隱匿該公司調變經濟艙各艙等比例等重要交易資訊情事，足以導致消費者因重要交易資訊之不對稱而陷於錯誤的交易決定，而有損及市場供需機能之虞，構成公平交易法第 24 條所稱之「欺罔」行為。
- (五) 另審諸航空公司、旅行社與消費者間交易關係之特殊性，航空公司與旅行社間係屬票務代理關係，而消費者雖可依自身需求選擇向航空公司或旅行社購買合適艙等之機票而成立買賣契約；惟各航線之票價、各艙等座位比例均由航空公司所決定，旅行社或消費者僅得透過航空訂位系統進

行訂位。若航空公司所釋出之低價艙等機位已售罄，則消費者與旅行社須被迫購買其他高價艙等之機票並進行訂位，是航空公司相對於消費者，顯居於市場交易資訊之優勢地位。惟查被處分人於 99 年 4 月起，雖基於社會輿論及民航主管機關的協調而對外宣稱進行降價，惟卻藉由調變經濟艙各艙等比例，以達未實質降價效果，致消費者認為航空公司已降價並規劃交通行程，卻因被處分人調變艙等比例，致消費者難以購得降價後之低價艙等機票，反因行程因素且在市場供給具有高度侷限性下，不得不訂高價艙等之機票，並因而引發民怨。造成消費者因重要交易資訊之不對稱而陷於錯誤的交易決定，該行為核屬被處分人藉由其市場資訊優勢地位，利用消費者之資訊不對等，從事不公平交易之行為，構成公平交易法第 24 條所稱之「顯失公平」行為。

(六)兩岸直航市場的供需機能發揮本有其高度侷限性，而被處分人系爭行為肇致有限的兩岸航空旅客運輸服務市場之市場供需機能更加受到扭曲。審諸被處分人 98 年度於「整體兩岸航空旅客運輸服務市場」市場占有率為 27.7%，99 年度為 29.2%，載客人數高達 308 萬人，影響消費者人數眾多，亦非單一個別非經常性之交易糾紛，是被處分人系爭行為該當認屬足以影響兩岸航空旅客運輸服務市場之交易秩序。

(七)綜上論陳，被處分人對外宣稱自 99 年 4 月起進行降價，卻藉由調變經濟艙各艙等比例，以達未實質降價之效果，為足以影響兩岸航空旅客運輸服務市場交易秩序之欺罔及顯失公平行為，違反公平交易法第 24 條規定。

八、另有關國內航空運輸業者於兩岸直航後班次增加、航程縮減，票價卻未予調降，直航票價較轉機票價貴，較港澳航線票價高涉有不當乙節，就市場供需而言，兩岸航空客運運輸市場在開放直航之後，市場供給固然大幅增加，然市場需求在兩岸關係和緩後亦呈現同步大幅成長情況，且市場需求增加幅度亦較供給增加幅度更大，爰被處分人、長榮及復興航空直航後班次增加票價卻未予調降等情，難謂

有不符市場供需法則之情形，故尚難認有違反公平交易法相關規定之虞。至於臺北至上海航線的票價顯較臺北至港澳航線的票價為高，且經港澳的轉機航線亦較直航票價為低乙節，按目前兩岸直航航線所能提供之總運能，直航總運能僅達市場總需求七成左右，若從需求面觀察，則直航航線載客人數亦僅達兩岸航空旅客運輸服務市場總需求的五成左右，是兩岸航空旅客運輸服務仍須仰賴市場供給量極為龐大的港澳航線提供中轉服務，且經台北市旅行商業同業公會推估港澳航線約有 5 成之旅客係透過港澳中轉至大陸各地區，是兩岸直航航線與港澳中轉航線之間，當具有合理替代可能性，尚難逕以不同市場範圍認定。又航空運輸產業，油料成本僅係其定價考量因素之一，依本會調查顯示航空事業之油料成本僅約航空飛航總成本二成至三成間，而市場供需因素及旅客時間價值等考量，亦屬航空公司定價的重要考量因素。以民航局 98 年及 99 年統計資料顯示，臺北至港澳航線之供給量是兩岸直航各航線加總的 3.20 倍及 1.68 倍，港澳航線的市場供給量遠較兩岸直航航線充裕，是在兩岸直航航線的市場供給仍受限於兩岸協商的高度限制，且兩岸直航的市場供給量仍不符市場需求等現實因素下，兩岸航空運輸業者惟有透過降低臺北至港澳航線票價，以達降低轉機航線票價之效果，庶能使港澳中轉航線發揮替代直航航線之效果，以弭平兩岸航空旅客運輸服務市場的供需缺口。爰臺北至上海航線的票價顯較臺北至港澳航線的票價為高等情，衡酌目前市場實務及供需因素，應認定同屬一特定市場範圍內的定價行為，允宜由航空運輸業者就該二航線間的市場供需因素而為適當的價格定位，以衡平市場供需因素，尚難認有違反公平交易法規定。惟如前所述，兩岸航空運輸服務市場係屬我國重要航空市場，其票價之訂定涉及公共利益至鉅，在該市場目前仍有供給面的高度限制因素下，倘認有檢討以符公共利益之必要者，仍得回歸民航法令相關管制措施為必要之處理。

九、被處分人於 100 年 3 月 8 日透過電話及電子郵件通知，請

本會於召開委員會議議決本案時，同意該公司派員列席以口頭補充說明乙節，按行政程序法第 39 條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。…」同法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」又同法第 103 條規定：「有下列各款情形之一者行政機關得不給予陳述意見之機會：…五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。…」有關本案處分所涉事實，為被處分人 T/C 現退辦法與被處分人調變經濟艙各艙等比例，按被處分人 T/C 現退辦法業有明確事證資料在案可稽；又被處分人經濟艙各艙等比例及平均售價，皆係依被處分人提供本會的經濟艙 Y 艙及其他艙等的開票數量及開票金額等數據資料彙整而成，是有關本處分理由所論據之事實尚屬單純，客觀上明白足以確認，尚無疑義。依據事實適用公平交易法之相關規定，係屬本會職權範疇，且業已函請被處分人就相關被處分事實理由提供答辯意見在案，而被處分人所提供之答辯意見業經提陳本會委員會議予以參酌考量；又本案調查過程，除已函請被處分人於 99 年 9 月 27 日到會說明，該次到場陳述意見並由本會委員主持。同時，另亦於 99 年 7 月 9 日、9 月 9 日、10 月 8 日、10 月 27 日、100 年 1 月 4 日、1 月 24 日計 6 次函請被處分人就案關事實提出書面陳述意見，尚非未給予被處分人充分答辯之機會。是依前開行政程序法相關規定，本會於召開委員會議議決本案時，當無請被處分人派員列席陳述意見之必要。另按本會委員會議議事規則第 9 條規定：「下列人員得列席委員會議：…委員會議認有必要時，得依職權或當事人之申請，通知當事人或與審議事件有關之事業到場說明。…」有關被處分人申請派員列席以口頭補充說明乙事，本會 100 年 3 月 9 日第 1009 次委員會議議決本案時，業依前開行政程序法及本會議事規則規定，經委員會議充分討論，認本案尚無必要通知被處分人

到場說明，併予敘明。

- 十、綜上論結，本案被處分人於 T/C 現退辦法中，針對兩岸直航及轉機航線，利用航空票務代理旅行社後退金機制，訂定顯低於全球其他航線之後退金額，為不正當限制交易相對人之事業活動，而有限制競爭之虞之行為，違反公平交易法第 19 條第 6 款規定；另，被處分人對外宣稱自 99 年 4 月起進行降價，卻藉由調變經濟艙各艙等比例，以達未實質降價之效果，為足以影響兩岸航空旅客運輸服務市場交易秩序之欺罔及顯失公平行為，核屬違反公平交易法第 24 條規定。依據公平交易法施行細則第 36 條規定。經審酌被處分人違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；違法行為危害交易秩序之持續期間；因違法行為所得利益；事業之規模、經營狀況及其市場地位；違法類型曾否經中央主管機關導正或警示；以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰；違法後懊悔實據及配合調查等態度；並考量整體市場規模，爰依同法第 41 條前段規定，分別就違反公平交易法第 19 條第 6 款規定部分，處新臺幣 1,200 萬元罰鍰；另就違反公平交易法第 24 條規定部分，處新臺幣 800 萬元罰鍰，總計處新臺幣 2,000 萬元罰鍰如主文。

中 華 民 國 100 年 3 月 22 日

被處分人如有不服本處分，得於本處分書達到之次日起 30 日內，向本會提出訴願書（須檢附本處分書影本），訴願於行政院。