

公平交易委員會處分書

公處字第 101066 號

被處分人：新世紀資通股份有限公司

統一編號：70774626

址 設：臺北市內湖區瑞光路 218 號 1 樓至 11 樓

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、被處分人經營 E.164 用戶號碼網路電話服務業務，於遠傳家用電話節費盒中設定用戶撥打其他固定通信業務經營者之固定通信服務須先撥打二次「*」鍵，為以不正當方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為，違反公平交易法第 19 條第 3 款規定。
- 二、被處分人自本處分書送達之次日起 6 個月內停止或改正前項違法行為。

事 實

- 一、緣中華電信股份有限公司（下稱中華電信）檢舉略以：
 - （一）中華電信市內電話之原接線方式依序為家用電話、電話分歧器至交換機。遠傳電信股份有限公司（下稱遠傳電信）與被處分人經營 E.164 用戶號碼網路電話（或稱 070 網路電話）服務，由遠傳電信包裝為遠傳家用電話節費盒（下稱系爭「節費盒」），此產品應為單純使用網際網路為語音通訊之網路電話，透過上網設備如數據機，即可提供網路電話服務，並不須附著於中華電信市話線路。惟被處分人於安裝產品時，擅自變動中華電信原有之市內電話接線方式，於系爭「節費盒」上設定市內電話線接入口，將系爭「節費盒」安裝於中華電信之市話與電話分歧器間，故意採取附著於中華電信市話服務之接線方式，利用檢舉人之市話產品及線路，拓展其 070 網路電話服務，亦混淆故障責任及緊急危難責任之承擔，造成中華電信負擔不必要之

風險，依本會對於公平交易法第 24 條案件之處理原則之規定，係「利用他人努力，推展自己商品或服務」，顯已構成足以影響交易秩序之「顯失公平」行為。被處分人又透過系爭節費盒設定，將中華電信之市話用戶原先之行動、長途、002 國際呼叫等高價值話務，經由被處分人之 070 網路撥打通信，但將免付費、無利潤或低利潤之話務保留予中華電信市話線路撥出，賺取原應由中華電信享有之利潤，而不負擔此類話務之通信成本，此種不公平之話務分類設定，係以損害競爭對手為目的之行為，違反公平交易法第 24 條規定。

- (二)又系爭「節費盒」之撥號方式，將被處分人 070 網路電話服務，設定成中華電信原有市話服務之一般撥打方式，而中華電信客戶欲使用中華電信之市內電話服務時，則必須先撥打二次「*」字鍵，造成客戶於撥打電話時，自動優先選用被處分人之 070 網路電話服務，排擠中華電信之市話服務，藉以進行話務攔截與分類，拓展其客戶數及提昇話務量。且當中華電信之市話用戶撥打 005、006、009 或 019 等國際電話時，將聽到被處分人預設之電話語音：「很抱歉，目前不支援指定電信業者國際電話，欲撥打國際電話服務，請撥 002」，語音撥放 2 次後，電話隨即中斷，而撥打 002 即令被處分人可得安排自己所提供之國際電話服務，此種行為除違反平等接取之規定外，亦剝奪消費者平等選用其他國際電話服務提供者之機會，明顯減損市場之自由競爭，業已違反公平交易法第 19 條第 3 款規定。

二、調查經過

- (一)函請檢舉人中華電信到會說明及提供相關事證，略以：

- 1、被處分人於推出 070 網路電話服務前，雖依電信法相關規定送經國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）核准，惟非以攔截中華電信市話網路之安裝方式送通傳會審核。關於系爭「節費盒」產品本身，依規定亦應先送審合格後始能推出，惟被處分人遲至 98 年 11 月 9 日才取得系爭節費盒終端設備檢驗標章，而於 97 年 11 月未審即先推出服務。此部分已向通傳會提出檢舉。

- 2、系爭「節費盒」於97年11月推出之後，中華電信收到客戶申訴，有些市話功能（市話特別業務及傳真）無法使用，且電話常發生障礙。
- 3、從98年6月之後客訴案件漸增，經由故障申訴得知，用戶皆安裝系爭「節費盒」，98年底曾透過台灣電信產業發展協會與遠傳電信進行溝通但未有結果；本案於向本會提出檢舉時亦向通傳會檢舉，但通傳會並未進行調查或作出任何裁定。
- 4、中華電信97年1月至99年2月固網服務（包括市話、長途及國際電話）營收有逐月下降趨勢，惟系爭「節費盒」不公平競爭行為對該公司固網營收造成之影響，尚無法從逐月營收報告反映。依通傳會「E.164用戶號碼網路電話服務經營者電信號碼申配作業須知」第4條規定推估，被處分人070網路電話服務用戶數低於10.8萬戶，其中中華電信市話用戶申裝系爭「節費盒」數量，估計占中華電信市話總用戶數1,242萬戶不到千分之九，所占比例未達一定程度，尚難以此看出端倪。從該公司申告障礙並查明係因裝有系爭「節費盒」之市話用戶中，抽樣3戶計算其一定期間內通話分鐘數與通信費變化之資料，顯示申裝系爭「節費盒」之該公司市話用戶之長途、行動及國際通話分鐘數均有驟然下降、甚至趨近於零之情形，明顯剝奪該公司與其市話用戶交易之機會，係不公平競爭行為。
- 5、被處分人透過系爭「節費盒」盒內功能設定，為避免由其經營070網路電話服務之負擔，對於免付費或低價值之話務，仍保留以原市話撥號方式撥出，造成申裝系爭「節費盒」之中華電信市話用戶撥打故障申告時，一律由中華電信負責第一線的檢查及處理，但往往發現故障原因係由於系爭「節費盒」安裝設定不當或故障所致，不當增加中華電信之處理成本，造成競爭上之不當負擔。
- 6、系爭「節費盒」設定由其070網路電話取代中華電信市話原有撥號方式，剝奪中華電信與用戶間交易之機會，

同時攔截話務，並做不當分類，將高利潤話務由其 070 網路電話路由撥出，而將免付費及無利潤之話務，保留予原有市話路由撥出，顯以不正當方法誘使消費者與其交易，並且嚴重損害該公司利益。

- 7、070 網路電話服務相較於傳統市內電話，已具有價格優勢，不需採附搭方式即可進行有效競爭。惟被處分人先以「節費」為名，吸引消費者訂購使用，再以消費者自主意願為理由，將不公平競爭之接線方式正當化，該接線方式是被處分人在消費者購買前便已自行決定，與消費者購買傳真機或其他終端設備所為之自主接線方式不同。另被處分人設定優劣路由功能，刻意排除中華電信之市話用戶與中華電信交易之機會，明顯違反公平交易法第 19 條第 3 款之規定；另依第二類電信事業管理規則第 2 條第 1 項第 6 款之規定，070 網路電話不需附搭市話，該公司提供 3 種可行之接線方式以避免爭議。

(二)函請被處分人提供陳述書及到會陳述意見及提供相關事證，略以：

- 1、被處分人係於 96 年 3 月 19 日取得電信事業主管機關系統技術或網路審驗合格之證明文件及經營許可執照後，開始經營本案 070 網路電話業務。
- 2、被處分人變動中華電信原有之市話接線方式，亦即於系爭「節費盒」上設定市內電話線接入口，被處分人在市話話機與電話分歧器之間插接系爭「節費盒」之原因，係為當用戶端網路斷線或停電，網路電話無法使用時，考量用戶使用之方便性，不必拔插線路仍可透過中華電信之路由進行通話，但系爭「節費盒」會以語音撥放告知用戶網路電話目前的使用狀態。至於用戶要使用何電信公司之路由進行撥號是用戶自行的選擇，被處分人尊重消費者之選擇，依消費者之意願決定是否保留傳統市話。
- 3、為避免影響用戶生命安全，被處分人業已向通傳會申報 110、119 服務架構，當網路不通或停電時，將改由一般市內電話線撥出。

- 4、系爭「節費盒」透過阻截中華電信市話網路之安裝方式，於被處分人向通傳會申請 E.164 用戶號碼網路電話設備通信網路技術審驗時所檢附之經營計劃書第 12 頁，「速博之 E.164 用戶號碼網路電話提供之緊急電話 110/119 服務簡述」乙節，以「當斷電時，網路電話即無法發、受話（含撥打 110/119）。本公司可提供用戶 IAD（Integrated Access Device）網路電話設備並接取該用戶原市內電話線路，解決用戶斷電時撥打 110/119 之需求。」等文字敘明。
- 5、系爭「節費盒」原設定是在用戶不改變撥號習慣、使用同一終端設備之情形下，除非用戶另選擇走中華電信的市內電話路由，否則將自動選擇以被處分人的網路電話路由撥出以達到節費效果，並不減損用戶使用中華電信市話應有的權益。
- 6、系爭「節費盒」基於通傳會法令解釋，終端設備之使用和選擇權歸屬於客戶，故終端用戶選擇有利於己的終端產品和接線方式，為客戶理性之選擇。被處分人已於廣告文宣、安裝說明、節費盒申請書說明接線方式，另亦已於到府安裝時向客戶說明並詢問欲裝配之接線方式，且取得客戶安裝後簽字回條。
- 7、有關中華電信指稱其市話特別業務因系爭「節費盒」而故障等情：(1)指定轉接：該功能在用戶來話時，由中華電信機房端進行轉接作業，除非中華電信機房發生障礙，否則並不影響。(2)話中插接：經實際測試可正常運作。(3)傳真、刷卡機：該公司 070 網路電話服務本無支援。(4)MOD：中華電信 MOD 係裝設在數據機後端，系爭「節費盒」並不會影響 MOD 之運作。(5)過濾來話功能：係於機房端進行設定，除非中華電信的機房設定出問題，否則不受影響。(6)電路障礙之維修責任：目前我國基礎網路建設中 99% 以上之電路皆為中華電信獨占，由中華電信向用戶收取電路月租費及市內電話配線月租費，如用戶電路有障礙時，由中華電信派工進行維修應屬合理，而非由被處分人派員維修。

- 8、被處分人提供之 117、166、167、168 等特殊碼服務費率為 1.6 元/5 分鐘，123 為該公司障礙查修專線；104、105 等號，費率為 3 元/1 通，由於該等話務系爭「節費盒」已設定優先透過被處分人 070 網路電話路由提供服務，被處分人並無將無利潤或低利潤之話務透過系爭「節費盒」之設定由中華電信承擔之情事。另有關 095X、094X 等呼叫器號碼話務，因各業者尚未洽談互連事宜，為避免影響用戶權益，故被處分人將該等話務及上述 080 話務改走市內電話路由。
- 9、有關 070 撥打 080 話務乙節，中華電信應依照電信事業互連管理辦法之第二章第四節規定開通 070 撥往 080 之話務，惟中華電信以接續費用尚有爭議為由拒絕。
- 10、被處分人在系爭「節費盒」廣告單中稱「不需改變撥號習慣」係基於用戶使用方便而設計。被處分人於系爭「節費盒」安裝說明中已揭示使用中華電信市話網路須先按二次「*」鍵再進行撥號，用戶於申辦該 070 網路電話服務時，均已知悉此撥號方式。用戶選用被處分人 070 網路電話服務，主要是因網路電話費率較低，因此不會傾向使用高費率的市話網路。另中華電信關係企業是方電訊，亦經營 070 網路電話服務業務，被處分人網路電話撥打方式，亦是訴求「不更改用戶撥號習慣」。
- 11、用戶申裝被處分人 070 網路電話服務，係瞭解撥出之電話將由被處分人提供之 070 網路電話進行話務節費，故用戶將行動、長途、002 國際呼叫等話務交由被處分人 070 網路電話服務並無不妥。且 002 為國際網路識別碼，並非專屬任一業者，申裝系爭「節費盒」係用戶之自發選擇，被處分人並未阻斷用戶使用中華電信之市話服務，或強迫用戶使用系爭「節費盒」。被處分人於系爭「節費盒」之使用說明上，已明確告知用戶可隨時切換市話線路，另依電信法規定，被處分人 070 網路電話服務並無平等接續之義務，可不代為轉接，如用戶須使用該類業者服務，可按二次「*」鍵切換至市話網路撥打 005、006、009 等國際電話進行通話。

- 1 2、 「遠傳家用電話節費盒申請書」注意事項第 2 點亦已清楚告知用戶，需搭配「遠傳 070」服務始可享超低通話費，「遠傳 070」服務為被處分人所提供之網路電話業務，用戶撥打時將以遠傳 070 號碼撥出，系爭「節費盒」廣告文宣亦已作相同揭露。
- 1 3、 以目前之技術，讓兩種路由同時存在於系爭「節費盒」且以相同的撥號方式撥出，顯有困難。只能預設一種路由，另一路由處於備援（例如雙模手機），或以加特碼（如按二次「*」鍵）方式撥出。被處分人不可能違反一般經營邏輯，設定系爭「節費盒」以競爭業者之路由為第一路由。且客戶於申請安裝系爭「節費盒」時，即已由申請書及相關廣告文宣說明清楚認知，話務將優先以被處分人 070 網路電話撥出，在消費者自發性申請及有利消費者節費之雙重原則下，客戶選擇第一路由從被處分人路由撥出，實屬市場自由競爭之結果。目前市場上大同 070 網路電話機，亦強調「網路電話盒設定為優先使用網路電話撥打，以達到節省話費的好處，當停電或網路斷線時，仍可自動切換為傳統市話撥打」；另同樣經營 E.164 用戶號碼網路電話服務業務之是方電訊，其「是方通 070 網路電話盒安裝手冊」亦載明，僅提供用戶以網路電話對外撥接電話，並無切換網路電話及傳統電話線路之功能供用戶選擇，且其接線步驟亦為同時連接網路線、市話線路及話機，其安裝方式與系爭「節費盒」無異；且是方電訊網頁亦強調「使用 070 網路電話後…即使網路斷線也會自動切換到傳統電話的線路…」，與被處分人之做法並無不同。但被處分人系爭「節費盒」至少還保留以按二次「*」鍵之方式供用戶選擇切換網路電話與傳統市話。
- 1 4、 被處分人 070 網路電話乃為經過電信主管機關通傳會核准經營之電信服務，撥號設計係因循大多數客戶所慣用的方式，基於方便終端用戶操作和降低使用者轉換成本的理念，甚至成為客戶選擇申辦之原因。被處分人已於現有銷售過程中，就產品所有資訊完全揭露並善盡告知

之義務，後續亦將在一切可能之宣傳和溝通管道詳加註明接線方式。終端用戶選擇有利於己的終端商品、接線方式、撥號方式和預設外撥路由等，皆為客戶理性之選擇，並無涉及不公平競爭。若終端用戶於申裝後認為撥號方式或服務內容有任何不妥，亦可隨時辦理退租，被處分人仍以按二次「*」鍵方式預留客戶欲從中華電信市話路由撥打任何型式之話務，此舉對被處分人毫無商業利益，但為免除客戶裝設的麻煩故仍保留，亦符合電信服務之平等接取精神。

- 1 5、 另有關中華電信向通傳會申訴本案，被處分人曾於 99 年 6 月 30 日赴通傳會說明，並主張：(1)施工時，均詢問用戶是否需要將市話線接入節費盒，且也有用戶不要裝的案例，因此並未強迫用戶。竣工後，施工單也須由用戶簽字。(2)被處分人提供用戶之節費盒使用說明(即安裝說明)上，亦已明確告知用戶可以隨時切換市話及 070 網路電話，並未阻擋用戶使用原有之中華電信市內電話服務；同時用戶亦可利用原來之市話網路撥打 005、006、009 等國際電話。惟用戶若未切換至市話網路，而使用被處分人之 070 網路撥打國際電話時，因目前法規並未要求 070 網路電話業者提供平等接取服務，因此不開放用戶撥號選接服務。通傳會要求被處分人提供用戶申請時之服務契約等申裝資料，及用戶同意將市話線路接至節費盒簽字之施工單。通傳會認為若裝設系爭「節費盒」係用戶自發行為，則通傳會不介入。
- 1 6、 被處分人業以下列方式揭露客戶服務資訊：於服務申請書上載明 24 小時客服電話和各區營運中心位置；於網站載明 24 小時客服電話、傳真和客服 E-MAIL；於產品手冊詳載 24 小時客服電話；於系爭「節費盒」設備上貼有 24 小時客服電話。本案所生之客服爭議，應為少數客戶習慣向中華電信請求協助。惟基於電信服務商之服務精神，不論客戶原市內電話和網路服務提供業者為何，被處分人願盡應盡之服務。
- 1 7、 因 070 網路電話服務品質涉及寬頻網路、實體電路和終

端設備等因素，被處分人建議中華電信設立單一窗口彙整 070 網路電話相關問題，被處分人亦備以固定人員接收問題，並儘速排除障礙；不可歸責於雙方之障礙，由雙方協調排除。

(三)函請電信產業主管機關通傳會表示意見略以：

- 1、依電信法第 42 條第 1 項規定，連接第一類電信事業所設電信機線設備之電信終端設備，應符合技術規範，並經審驗合格，始得輸入或販賣。同法第 43 條第 1 項及第 2 項規定略以，連接第一類電信事業之電信設備，應交由電信工程業者施工及維護。但建築物責任分界點以內之所有電信設備得由電器承裝業者施工及維護；該等設備經主管機關公告為簡易者，不在此限。
- 2、被處分人申請 E.164 用戶號碼網路電話服務乙案，經該會於 96 年 3 月 19 日依固定通信業務管理規則第 32 條之 1 第 2 項規定核發通信網路技術審驗合格證明在案。系爭設備係屬該會 99 年 2 月 10 日通傳技字第 09943002590 號公告之「連接第一類電信事業之建築物責任分界點以內之簡易電信設備」，符合電信法第 43 條第 2 項規定，可由使用者自行或委託他人安裝，得不由電信工程業者或電器承裝業者施工及維護。本案所述設備業經型式認證審驗合格。惟系爭設備如有未經審驗合格即販賣情節，該會將進行查處。

(四)由於本案涉及市話服務與 070 網路電話服務複雜之競爭議題，為聽取各界意見，乃於 100 年 1 月 25 日召開「研商 E.164 網路電話服務與市內電話網路服務相關爭議」座談會，邀請電信產業主管機關、學者專家、產業團體、及業者代表，就市話與網路電話服務之競爭議題進行討論，會議紀錄摘要如次：

- 1、中華電信與被處分人於會中重申被處分人 070 網路電話服務及系爭「節費盒」之安裝方式，以及造成中華電信固定網路服務遭受截斷之相關情形與影響，且重申相互檢舉他造違反公平交易法之事實與理由。
- 2、通傳會：依電信法第 42 條規定，電信終端設備必須符

合通傳會的技術規範，並須經通傳會審驗合格後始可公開販售，通傳會主要係審驗器材的基礎功能及安全性，惟不包括器材之設定與軟體功能。本案系爭「節費盒」係屬裝設於用戶端的電信終端設備，故裝設之選擇權歸屬於用戶。另依平等接取服務管理辦法第 16 條第 4 項規定，網路接取之選擇權亦歸屬於用戶，故依據現行法規關於接取服務與選擇權歸屬於用戶的精神，不論系爭設備由何業者裝設，均必須充分向用戶說明，裝設之後在器材使用上及收費標準上可能會有的改變。關於在系爭「節費盒」中設定撥二次「*」鍵，類似利用機械性來設定軟體功能，此與通傳會的認證並無相關。另有關 110、119 不能撥打乙節，判斷應係系爭「節費盒」發生故障或其他線路的故障，此情形應屬個案，至於是否有違反公平交易法相關規定，則尊重主管機關的判斷。另中華電信訂定之服務資費，係經通傳會第 257 次委員會議所核定，通傳會將適時依照市場趨勢做檢討，如資費涉及不公平競爭，亦尊重公平會的判定。另建議被處分人可在系爭「節費盒」上另接一隻話機，由被處分人專屬提供，如此與中華電信可有明顯的切割，此為技術面考量的一個做法。

- 3、電信技術中心：被處分人系爭「節費盒」為該公司所經營第二類電信事業「E.164 用戶號碼網路電話服務」，係連接第一類電信事業電信傳輸線路及終端設備間，以提供網路電話及上網服務之設備，依據其用途與功能，系爭「節費盒」應屬於「公眾交換電話網路終端設備技術規範」規範範圍。若系爭「節費盒」為 A 類通訊終端設備（具備電話機功能）而外接傳統市話，依電信法第 42 條第 1 項及「電信終端設備審驗辦法」第 4 條第 2 項規定，不得妨礙傳統市話（即第一類電信事業之機線設備）線路或功能；若為 G 類通訊終端設備（具備交換機功能），在使用上得外接中華電信的市話網路，在第一類電信線路正常情況下，若使用者無法使用電話（傳統市話或網路電話），其故障歸屬被處分人後端系統問

題，建議應以被處分人優先負擔後續維修排除障礙，包括中華電信的線路部分。另建議業者在販售此類節費盒產品時，應對消費者充分說明所必須承擔的風險，例如在申裝手冊或使用手冊上，加註消費者加裝節費盒設備之後，當節費盒故障時，可能有無法撥打市話亦無法上網等風險。

4、學者專家：

- (1) 從技術面來看系爭「節費盒」裝設的架構，的確會造成目前的檢修成本或故障問題不易釐清的問題。由於用戶並不一定具專業背景，被處分人若告知用戶發生障礙時，應與其聯絡，可避免維修爭議。系爭「節費盒」係屬用戶端設備，如何裝設應屬用戶自主的選擇，發生問題應由用戶自行承擔，不應由中華電信承擔。當設備故障時，中華電信於維修時拆除系爭「節費盒」並接回原來的線路，應是合法的作法。雖然節費的功能值得肯定，電話的撥號方式也並非中華電信所獨享，惟必須對用戶充分告知故障的排除及撥打的路由。
- (2) 數位匯流趨勢下，電信產業與網路產業間的市場界定已日趨模糊，目前國外競爭法主管機關主要有三點執法原則，第一是網路外部效用；第二是使用者轉換成本（switch cost）；第三是關鍵設施（essential facilities）。電話網路市場要維持充分競爭，競爭法主管機關必須確保市場參進沒有人為干預，因為具有獨占力的傳統業者，可能利用槓桿原理，把獨占力延伸到次級市場或臨接市場，若網路電話業者利用技術或信用條款，限制消費者只能與特定業者交易，會造成使用者的轉換成本提高，等同於剝奪競爭對手的交易相對人。次按 070 撥打 080 話務係為電話網路市場的關鍵設施，中華電信負有開放給競爭者使用的義務。但倘中華電信拒絕 070 撥打 080 話務，而被處分人仍有其他合理的接續方式卻不採用，則中華電信的非難性相對降低。另業者不得藉由不合理的限制消費

者的使用方式，去鞏固或維護其市場利益。至於中華電信市內電話撥打 070 網路電話服務資費由通傳會來主管較妥當。

- (3) 當初開放網路電話係認網路電話為節費的電話，且係提供消費者更多樣、更便宜的選擇。至於網路電話的裝接方式屬用戶的自主權。從平等接取的政策規劃看，關於網路電話的撥號設定，無論是以直接撥號方式由服務提供者被處分人路由撥出，或撥二次「*」鍵由其他業者提供，只要有說明即符合規定。如要避免本案安裝方式造成障礙之爭議，被處分人應告知用戶先與其聯絡，先排除系爭「節費盒」的障礙，如確定非系爭「節費盒」造成，再回歸中華電信來處理。另關於市話撥打 070 網路電話的訂價問題，電信技術中心從國外案例研究發現，從市話撥打到網路電話與市話打到市話，費率並沒有差別。另有關 070 撥打 080 的話務，因 080 是受話方付費電話，故應按照受話網路的訂價付費。

(五) 電信技術中心另提供國外網路電話服務相關案例略以：

- 1、美國網路電話公司 Vonage：當用戶申請 Vonage 網路電話，Vonage 會提供 Vonage phone adapter 設備(類似於本案的節費盒)，並在裝置網路電話時，於安裝手冊以明確的說明文字，告知用戶兩件事情，第一是告知用戶裝置電信備是有潛在風險的，應由具備專業的電氣或電話技師資格人員進行施工。第二，因該公司網路電話服務設備的連接方式並不同時與分歧器上的 Cable/ADSL 網路埠及市話網路埠介接，故告知用戶當依照設定將傳統電話機連接到 Vonage 網路電話服務之後，該用戶的傳統電話機將完全無法撥打市話服務，如須使用傳統電話機撥打市話服務，則必須將設定回復成原先狀態。Vonage phone adapter 並不同時與分歧器上的 Cable/ADSL 網路埠及市話網路埠介接。
- 2、英國 FreeSpeech 網路電話公司：當用戶申請 FreeSpeech 網路電話時，FreeSpeech 並不提供用戶任何硬體終端

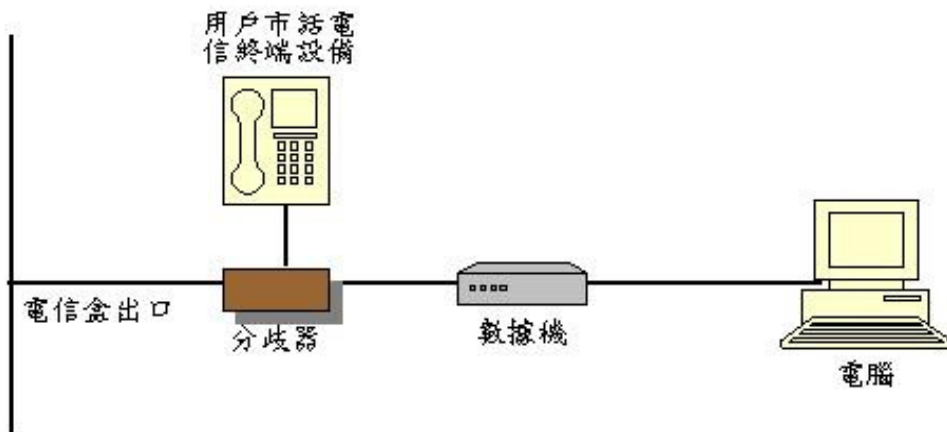
設備。用戶可在一般資通訊用品零售商視需要購置合格的設備，其中 Analogue Telephone Adaptors（下稱 ATA 節費盒）功能與本案系爭「節費盒」類似，提供連接傳統電話機埠（FXS）及 ADSL 網路埠（LAN）的接口，用戶將傳統電話機接入 ATA 節費盒的傳統電話機埠（FXS），並將 ADSL 網路線接入 ATA 節費盒，即可撥打網路節費電話。但當用戶欲撥打市話時，必須使用連接到市話網路埠的傳統電話機撥打，或自行購置具備市話通透（PSTN pass through）功能的 ATA 節費盒，並將 ATA 節費盒與分歧器的市話網路埠連接。

- 3、就美國網路電話公司 Vonage 及英國網路電話公司 FreeSpeech 所提供之網路電話服務，均以本身的 IP 交換網路提供用戶撥打或接收來自網路電話或與市內電話網路，以提供完整的電話服務。如果用戶申裝網路電話服務之後，仍然要保留傳統電話的服務，Vonage 與 FreeSpeech 並無任何不當干擾的行為，同時於申裝時均清楚明確的告知用戶網路電話與傳統電話的服務差異，讓用戶依需要自行選擇配備及服務。

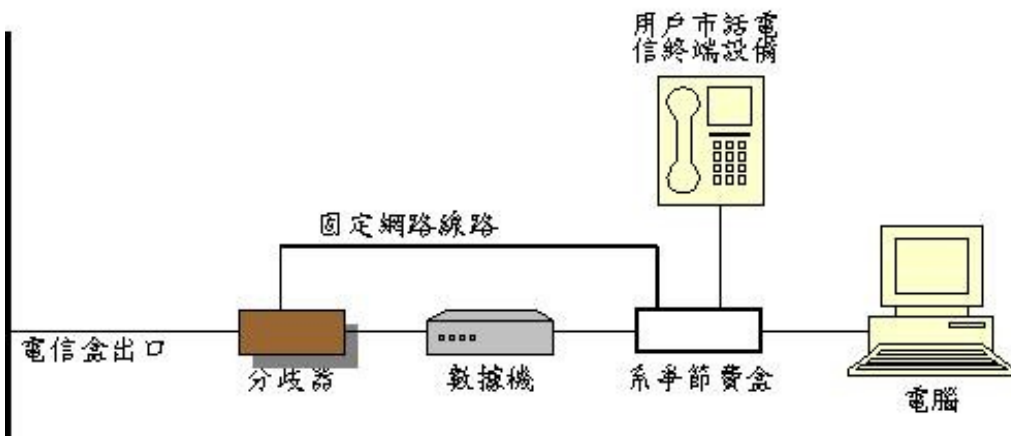
三、調查結果

- (一)線路安裝方式之變更：被處分人於書面陳述及到會說明時，均坦承系爭「節費盒」接線方式係將系爭「節費盒」插接於用戶市話終端設備與電話分歧器之間，即用戶之市話網路線從分歧器接出後，並不直接連接用戶市話終端設備，而逕連接系爭「節費盒」，再連接用戶市話終端設備，故系爭「節費盒」透過功能設定後，即可改變用戶固定通信網路之連線路由。安裝系爭「節費盒」前、後之屋內配線如下圖示：

安裝系爭「節費盒」前屋內配線圖



安裝系爭「節費盒」後屋內配線圖



- (二)當系爭「節費盒」安裝於用戶之市話終端設備與電話分歧器間之後，由於被處分人於「節費盒」已預先進行功能設定，故當用戶依原撥號方式撥打市內電話、行動電話、長途電話時，將自動透過被處分人之 070 網路電話路由進行發話。倘用戶欲選用原中華電信路由提供服務，則須加按二次「*」鍵，再進行撥號。而撥打國際電話時，須先撥 002 (所謂 002 中性接取碼，即不指定國際電話業者，係由市內網路或行動電話網路業者代為選擇國際電話路由。通常市內網路或行動電話業者會將該路由指定給本身或關係企業，例如遠傳電信公司將國際電話路由指定給被處分人，台灣大哥大公司將國際路由指定給台灣固網公司)，再依序撥受話方國碼、區域碼及受話方之電話號碼，故用戶撥打 002 國際電話後，係經由被處分人國際電話路

由進行發話。倘用戶欲透過其他固網業者提供國際電話服務，則須先按二次「*」鍵再撥打 005、006、007、009、015、016、017、019 等預選之國際電話接取碼，再進行撥號。

(三)被處分人 070 網路電話服務及系爭「節費盒」經主管機關核可及審驗情形：有關被處分人 070 網路電話服務之系統技術或網路乙節，經查該公司係檢具「E.164 用戶號碼網路電話服務事業計畫書」（下稱前揭計畫書）向通傳會申請系統技術或網路審驗，經通傳會於 96 年 3 月 19 日核發審驗合格證明，並經電信終端設備審驗合格後，開始經營 070 網路電話服務。復查有關係爭「節費盒」透過阻截中華電信市話網路之安裝方式，該公司雖於前揭計畫書第 12 頁敘明，當斷電時，該公司提供用戶接取該用戶原市內電話線路，解決用戶斷電時撥打 110/119 之需求，惟前揭計畫書中，並未以文字或接線圖示說明，系爭「節費盒」係以阻截中華電信市話網路之方式接線，及以該方式接線後，話務優先由被處分人路由提供電信服務。又查被處分人係經通傳會核發綜合網路業務特許執照及經營 E.164 網路電話服務業務許可後，而得經營 E.164 網路電話服務業務。未查，因系爭「節費盒」係屬通傳會公告之「連接第一類電信事業之建築物責任分界點以內之簡易電信設備」，故通傳會係就系爭「節費盒」進行設備型式認證審驗，僅對未經審驗合格即販賣之情事進行查處，至於對於系爭「節費盒」設備及接線方式，因設備係安裝於用戶家中，故選擇權歸屬於用戶，用戶可自行選擇設備及接線方式，通傳會相關法規並未規定不得以何種方式接線。

(四)有關被處分人 070 網路電話相關爭點之資訊揭露情形：

- 1、廣告文宣：被處分人於相關廣告文宣中，主要係載列遠傳家用電話節費盒與傳統市話（主要係指中華電信）於市話、長途、行動及國際電話費率之差異性，強調遠傳家用電話節費盒通話費率分別為可省 40%、85%、50%及 90%等，另輔以文字強調「讓你台灣頭打到台灣尾都算市內價，從此全台灣再也沒有長途電話費」、「打

行動還能節省一半」、「不需更換家中話機」、「不需換家中電話號碼」、「不需改變撥號習慣」、「接在家裡電話後面，直接撥出，馬上享超低通話費率」等文字以強調系爭產品與服務之優惠費率及方便性，而在文案末端則以極小字體載有「申請遠傳家用電話節費盒需搭配『遠傳 070』服務始可享受超低通話費，申請本方案時將提供『遠傳 070』服務，用戶撥打時將以『遠傳 070』號碼撥出。該『遠傳 070』服務為新世紀資通(股)公司所提供之網路硬體電話業務「E.164 號碼 070 門號用戶優惠活動」。故相關廣告文宣並無以顯著字體載明，用戶安裝系爭「節費盒」後，用戶發話路由業已「自動」改由被處分人 070 網路電話或其國際網路路由進行發話，亦未載明用戶欲選用原中華電信路由提供服務，則須再加按二次「*」鍵，再進行撥號。

- 2、服務申請書：被處分人於其遠傳家用電話節費盒申請書，係載有「遠傳家用電話節費盒需搭配『遠傳 070』服務始可享受超低通話費，『遠傳 070』服務為新世紀資通(股)公司所提供之網路硬體電話業務『E.164 號碼 070 門號用戶優惠活動』，用戶撥打時將以遠傳 070 號碼撥出」。亦無以顯著字體載明，用戶安裝系爭「節費盒」後，用戶發話路由業已「自動」改由被處分人 070 網路電話或國際網路路由進行發話，亦未載明用戶欲選用原中華電信路由提供服務，則須加按二次「*」鍵，再進行撥號。
- 3、產品安裝說明：在系爭「節費盒」安裝說明中透過設備背部圖示顯示該設備背面有市話線插孔及市話線插孔，另於產品安裝說明載明「網路電話斷線時，將自動切換至 PSTN 撥打國內市話服務，撥打國際電話(002)及行動電話，並會出現提示音告訴您撥打的電話由市話撥出，或請按兩次『*』鍵，切換至原來的電話系統撥出」，復於安裝說明書中就撥出方式中列表載有「非網路電話」乙欄，說明其撥打方式為「不限撥打電話對象，撥打方式為先按二次「*」鍵，聽到切換音後，

即可撥打(與家中市話習慣相同)。撥打 005、006、007、009、015、016、017、019 等國際碼，該通話將由原來的電話系統撥出，並依各電話業者的費率計算，此筆通話費用不會出現在帳單中，此部分並無節費」。是在安裝說明書中亦並未以顯著字體清楚載明系爭「節費盒」之接線方式係介接於分歧器與用戶市內電話終端設備中間，並透過系爭「節費盒」改變用戶固定網路之連線路由，即用戶安裝系爭「節費盒」後，發話路由業已「自動」改由被處分人 070 網路電話或國際網路路由進行發話，相關固定網路服務亦將改由被處分人 070 網路電話及國際網路來提供服務。

- 4、有關被處分人 070 網路電話障礙維護之資訊揭露部分：該公司係規定於服務申請書第 42 條：「甲方(新世紀資通)應維持電信機線設備正常運作，如有故障應儘速修復。乙方(用戶)自備設備者，應自行檢修。如因乙方自備設備或其他第一類或第二類電信服務業者電信機線障礙而影響甲方電信網路之傳輸品質或其他電路之使用時，甲方得於通知乙方後暫停其使用，待機線修復後再恢復其使用。」另於服務申請書中亦訂有遠傳家用節費盒設備用戶條款，第 5 條規定「標的設備自送達用戶之次日起保固二十四個月，保固期間內標的設備之相關設定、維修、保固等事宜，均由本公司全權負責…」是依上開節費盒或網路連線之故障維護權責，被處分人係規定倘屬該公司系爭「節費盒」故障，固當由該公司全權負責，惟若係屬其他電信業者之機線設備障礙者，則應由用戶自行負責，尚未有明確規定應先由該公司確認釐清網路連線障礙之責任歸屬。

理 由

- 一、市場界定及市場占有率：按固定通信業務管理規則第 4 條規定，固定通信業務主要包括市內網路業務、長途網路業務、國際網路業務及電路出租等其他業務。經查本案被處分人為經通傳會核准之綜合網路業務經營者，而該公司所經營之 070 網路電話係屬經通傳會核准之第二類電信特殊

業務，其提供之服務，係透過網際網路之傳送與接收來提供固定通信語音服務，審酌其業務內容實與第一類固定通信事業經營者所提供之市內電話、長途電話、國際電話等固定通信語音服務於功能、品質尚無顯著差異性，故被處分人所經營之「E.164 用戶號碼網路電話服務」業務，與第一類電信事業所經營之市內、長途及國際網路業務，均在滿足用戶之市內、長途及國際固定通信語音服務需求，具有需求替代可能性，是應足認屬同一特定市場範圍——「固定通信服務市場」。在市場占有率部分，按通傳會網站公布之 2010 年 12 月固網業者之市占率資料顯示，中華電信於固定通信業務之市占率，倘以用戶數計算為 96.94%，其他業者合計 3.06%。另依據通傳會於另案提供本會之 99 年度固網業者營運資料，倘以營業收入計算各業者市場占有率，其中中華電信市場占有率為 84.40%，被處分人市場占有率為 6.22%。而同年被處分人 070 網路電話服務營收占該年度固網服務營收總額之比例僅約為 0.24%。

二、本案被處分人所經營之 070 網路電話服務，於遠傳家用電話「節費盒」中設定用戶撥打其他固定通信業務經營者之固定通信服務須先撥打二次「*」鍵，違反公平交易法第 19 條第 3 款規定，茲論析如次：

(一)按公平交易法第 19 條第 3 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，事業不得為之：……三、以脅迫、利誘或其他不正當方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為。」事業在商場上利用各種行銷手段從事競爭，固係市場機能發揮之結果。惟倘事業非憑藉著其商品之品質優良、價格低廉或服務良好以爭取顧客，而係利用違反正常商業習慣之不正當方法，促使競爭者之交易相對人與其從事交易者，即屬不公平之競爭。故公平交易法第 19 條第 3 款乃禁止「以脅迫、利誘或其他不正當方法，使競爭者之交易相對人與自己交易」，而有限制競爭或不公平競爭之行為。就公平交易法第 19 條第 3 款規定以觀，其主要之違法行

為類型包含脅迫、利誘及其他不正當之方法。所謂「不正當的方法」，應自行為人的動機、目的及手段等綜合研判。而「脅迫」係指透過脅迫手段爭取競爭者交易相對人之行為。在商業道德倫理之非難性上應最為顯著，至於構成要件上，刑法上強制罪之觀念應值得參考；亦即其成立並不以被害人心生畏懼為必要，只要在客觀上足以認為加害人有脅迫之舉動，即構成違法。所謂「利誘」，則指允諾或實際提供一定之利益，而足以影響他事業之意思決定者。又該條款規範之不公平競爭行為，於競爭法上之非難性，端在其使用之競爭手段違反商業倫理及效能競爭，因而對競爭秩序產生不良影響，且由於事業為前開條款之不法行為即具有非難性，並非擁有相當市場力量始得為之，是以本條款之不公平競爭行為，自不以具有市場力量者為限，合先陳明。

- (二) 本案經查被處分人於經營「E.164 用戶號碼網路電話服務」業務時，將其系爭「節費盒」插接於用戶市話終端設備與電話分歧器之間，即用戶之市話網路線從分歧器接出後，並不直接連接用戶市話終端設備，而逕連接系爭「節費盒」，再連接用戶市話終端設備；另被處分人亦得透過此線路安裝方式後，於系爭「節費盒」中透過功能設定，以改變用戶之固定網路之連線路由，當用戶依原撥號方式撥打市內電話、行動電話、長途電話時，將自動透過被處分人之 070 網路電話路由進行發話。倘用戶欲選用原中華電信路由提供服務，則須加按二次「*」鍵，再進行撥號。而撥打國際電話時，須先撥 002 經由被處分人國際電話路由進行發話，倘用戶欲透過其他固網業者提供國際電話服務，則須先按二次「*」鍵再撥打 005、006、007、009、015、016、017、019 等預選之國際電話接取碼，再進行撥號。
- (三) 首論被處分人於經營「E.164 用戶號碼網路電話服務」時，將系爭「節費盒」插接於用戶市話終端設備與電話分歧器間之線路安裝方式是否違反公平交易法相關規定。按中華電信固指稱被處分人係故意採取附著於中華

電信市話服務之接線方式，利用中華電信之市話產品及線路，拓展其 070 網路電話服務，惟查系爭「節費盒」既屬「連接第一類電信事業之建築物責任分界點以內之簡易電信設備」，則該電信設備的線路安裝方式選擇權即應歸屬於用戶本身之選擇，爰被處分人透過系爭「節費盒」改變原有屋內線路安裝方式，讓該公司 070 網路電話及其他固網業者之通信路由同時並存於系爭「節費盒」之不同插孔，倘消費者願優先透過被處分人 070 網路電話為第一路由進行發話，亦屬市場自由競爭及技術進步之結果，證諸國內外網路電話業者即已有透過類似被處分人系爭「節費盒」設備進行通信路由分類之案例可稽。故其他固定通信事業倘因被處分人透過系爭「節費盒」改變原有屋內線路安裝方式，肇致其營業利益有受損之虞者，自應以更有利之價格、品質、服務或其他交易條件爭取交易相對人回復原有之線路安裝方式，尚不得逕以被處分人改變原有用戶屋內線路安裝方式及插接系爭「節費盒」，即得逕認上開行為有所不當。至於系爭線路安裝方式必然導致之網路障礙維護責任歸屬問題，允宜由當事雙方協商可行方案，倘有疑義亦應循民事途徑解決，或洽通訊傳播主管機關循電信事業營運管理層面通案辦理，當事雙方網路障礙責任歸屬糾紛，尚非本會職權範疇。

- (四)次以，被處分人之系爭「節費盒」既插接於用戶市話終端設備與電話分歧器之間，即用戶之市話網路線從分歧器接出後，並不直接連接用戶市話終端設備，而逕連接系爭「節費盒」，再連接用戶市話終端設備；且被處分人亦得透過系爭「節費盒」內之功能設定，進行用戶通信路由之分類，按該設備既屬被處分人之所有權，其他固網業者亦無合理且技術可行之方式變更被處分人於該設備的原始設定，故就系爭設備之功能特性而言，倘網路電話業者濫用該項設備，利用技術功能限制用戶只能與其交易，或增加用戶接觸其競爭者之困難性，當會造成交易相對人的轉換成本提高，妨礙競爭者

爭取交易機會，核其競爭手段自難謂符合商業倫理及效能競爭，且對競爭秩序亦將產生不良影響，倘屬獨占事業，自該認有違反公平交易法第 10 條第 1 款之虞，倘非屬獨占事業，亦當有違反公平交易法第 19 條第 3 款之虞。

(五)本案經查，被處分人於系爭「節費盒」中透過功能設定，將該公司 070 網路電話服務，設定成中華電信原有市話服務之一般撥打方式，肇致其用戶依原撥號方式撥打市內電話、行動電話、長途電話時，將自動透過被處分人之 070 網路電話路由進行發話。倘用戶欲選用其他固網業者路由提供服務時，則須加按二次「*」鍵，再撥區碼及市話號碼，例如市內電話撥號方式為：**-02-2345-xxxx，至於長途電話撥號方式為：**-04-2345-xxxx；撥打行動電話時，亦須先撥二次「*」鍵，再撥打行動電話號碼，即**-0928-123-xxx。而撥打國際電話時，倘經由 002 新世紀資通國際電話路由進行發話時，無須加按二次「*」鍵，惟倘欲透過其他固網業者提供國際電話服務，亦須先按二次「*」鍵再撥打 005、006、007、009、015、016、017、019 等預選之國際電話接取碼。例如用戶欲選擇 005 接取碼撥打國際電話時，於撥打 005 國際電話號碼後，將聽到系爭「節費盒」預設語音「很抱歉，目前不支援指定電信業者國際電話，欲撥打國際電話服務，請撥 002」，故用戶獲悉上開語音內容後，得改撥 002 新世紀資通之國際電話路由重新進行國際電話號碼之撥號，或得依系爭「節費盒」安裝說明所述之方式，加撥二次「*」鍵，再重新進行國際電話號碼之撥號。故用戶倘透過一般國際電話撥號方式撥打 005-1(美國國碼)-718-380-xxxx後，將由系爭「節費盒」之預設語音，得知無法發話，須改撥 002-1-718-380-xxxx或依系爭「節費盒」安裝說明所述改撥**-005-1-718-380-xxxx。

(六)按公平交易法第 4 條業有明文規定：「本法所稱競爭，謂二以上事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、

服務或其他條件爭取交易機會之行為。」又電信事業所提供之電信服務，係由用戶透過終端設備進行一定的編碼撥號後，始能經由電信事業提供通信服務，故基於用戶對於電信服務的使用習慣，如編碼易記及撥號方便性等因素，電信編碼長度對提供相同電信服務之電信經營業者而言，實具有重大競爭意義，爰國家通訊傳播委員會亦訂有電信網路編碼計畫及其說明書，以維護各類電信服務事業經營者間之公平競爭及網路運用效率，並因應電信技術發展及電信業務自由化後多家電信業者構建多樣化之網路服務。準此，電信事業倘透過一定設備進行技術功能設定，改變用戶使用競爭業者電信服務之編碼長度，將增加其用戶接觸其他電信業者提供服務之困難性，造成交易相對人轉換成本提高，業足使競爭者處於不公平之競爭地位。本案經查被處分人於系爭「節費盒」進行功能設定，使用戶欲選擇其他固網業者之路由進行市內電話、行動電話、長途電話或國際電話發話時，皆須先撥打二次「*」鍵再進行撥號發話，或於進行撥打其他固網業者提供之國際電話號碼，又經語音告知須重新改撥 002，再重新進行國際電話號碼之撥號。故被處分人於系爭「節費盒」所進行之功能設定，已增加其用戶使用其他電信業者電信服務之編碼長度，提高用戶選用其他固網業者之電信服務之障礙，增加用戶轉換交易對象時的轉換成本（switch cost），造成用戶被特定事業「鎖定」（lock-in），妨礙競爭者爭取交易機會，進而形成市場封鎖之反競爭效果。上開行為非屬事業以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件爭取交易機會，顯悖於公平交易法第 4 條所揭櫫之效能競爭精神，核屬構成公平交易法第 19 條第 3 款「以不正當方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為」。

- (七) 本案雖參中華電信於固定通信服務市場之市場占有率，倘以用戶數計算，即具有高達 96% 以上之市場優勢地位，而被處分人所經營之 070 網路電話服務業務，於整體固定通信服務市場之占有率尚不及 0.24%，二公司之

市場地位固至為懸殊。惟查電信業者佈建次世代網路 (Next generation networking, NGN) 已成必然趨勢，即除提供國際交換、長話交換、市內交換服務外，亦可提供網路電話服務，且目前網路電話已逐漸成為傳統電信網路之重大競爭對手，二種網路架構之競爭亦將日益激烈，是為維護未來固定通信服務市場之公平競爭秩序，對於競爭手段違反商業倫理及效能競爭，因而對競爭秩序產生不良影響之限制競爭或妨礙公平競爭行為，仍當依公平交易法相關規定予以規範，雖被處分人屬新進業者，其市場占有率尚低，惟考量為對其他同業競爭者之反競爭行為產生警惕效果，以收防微杜漸之功，故仍當依法處分。至於市場占有率尚低或屬新參進業者等理由，係屬罰鍰裁量之參考因素，尚不能因此而免責。

- (八)次按被處分人固辯稱，該公司於系爭「節費盒」安裝說明書中已揭示使用中華電信市話網路須先按二次「*」鍵再進行撥號，用戶選用該公司 070 網路電話服務係用戶之自主選擇云云，惟查被處分人相關廣告文宣主要係強調其網路電話與其他固網業者通話費率差異性，並無以顯著字體載明，用戶安裝系爭「節費盒」後，用戶發話路由業已「自動」改由被處分人 070 網路電話或其國際網路路由進行發話，亦未載明用戶欲選用原中華電信路由提供服務，則須加按二次「*」鍵，再進行撥號，服務申請書相關內容亦復如是。被處分人僅在產品安裝說明載明「網路電話斷線時，將自動切換至 PSTN 撥打國內市話服務，撥打國際電話 (002) 及行動電話，並會出現提示音告訴您撥打的電話由市話撥出，或請按兩次『*』鍵，切換至原來的電話系統撥出」等字，是就該公司行銷廣告及說明文件資料整體觀察，該公司實未有足資說明用以強調用戶選擇該公司 070 網路電話後，倘仍欲透過中華電信市話網路通話之撥號方式將產生重大改變。再者，本案所非難者，既係被處分人濫用系爭「節費盒」設備之功能設定，限制用戶只能與其交易，

或增加用戶接觸其競爭者之困難性，造成交易相對人的轉換成本提高，已不當剝奪競爭對手之交易相對人，故本會所非難者在於其行為本身已具有商業倫理之非難性，是豈能以該行為業經交易相對人同意或其選擇之結果而得以免責，其所辯尚非可採。

三、未按中華電信雖主張被處分人系爭事實亦涉有違反公平交易法第 24 條規定，惟按公平交易法第 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。」係針對公平交易法其他條文之補充規定，僅能適用於公平交易法其他條文未涵蓋之範圍，若公平交易法其他條文規定對於某違法行為已涵蓋殆盡，則無庸斟酌本條規定之適用餘地。反之，倘該個別條文規定評價該違法行為後，仍有剩餘之不法內涵者，即以本條規定加以補充規範之餘地。本案經查被處分人所經營「E.164 用戶號碼網路電話服務」業務，於遠傳家用電話「節費盒」中設定用戶撥打其他固定通信業務經營者之固定通信服務須先撥打二次「*」鍵之行為，本會業依照公平交易法第 19 條第 3 款規定加以檢視並予以論處，而系爭行為已由前開規定涵蓋殆盡，故自無公平交易法第 24 條規定之適用餘地。

四、綜上論述，被處分人經營 070 網路電話服務，於遠傳家用電話節費盒中進行功能設定，使用戶撥打其他固定通信業務經營者之固定通信服務時須先撥打二次「*」鍵，增加其交易相對人接觸之其他固定通信業務經營者困難性，提高交易相對人的轉換成本，妨礙競爭者爭取交易機會，以達其拓展或鞏固交易相對人之目的，上開行為顯悖於公平交易法第 4 條所揭櫫之效能競爭行為，核屬構成公平交易法第 19 條第 3 款「以不正當方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為」，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞。案經審酌違法行為之動機、目的、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
懺悔實據及配合調查等態度等情狀，復考量被處分人於整
體固定通信服務市場之占有率尚低，與中華電信市場地位
相差懸殊，又係屬新參進業者，爰依同法第 41 條第 1 項
前段規定處分如主文。

中 華 民 國 101 年 6 月 8 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。