

行政院公平交易委員會處分書

公處字第 094018 號

被處分人：汎宇電商股份有限公司

統一編號：23997652

地址：臺北市南港路 3 段 50 巷 7 號 4 樓

代表人：君

地址：同上

代理人：律師

○○○ 律師

地址：臺北市敦化北路 205 號 4 樓 401 室

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

主 文

- 一、被處分人印製並散布之「汎宇與現有業者之各項能力比較」廣告傳單，以不同基準進行比較，且未完整揭露比較資訊，為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第 24 條規定。
- 二、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。
- 三、處新臺幣 20 萬元罰鍰。

事 實

- 一、案據關貿網路股份有限公司（下稱：關貿網路公司）檢舉略以：該公司與被處分人均係通關網路業者，彼此間有競爭關係，被處分人於 91 年 4 月取得通關網路業務經營許可執照後，竟以下列不公平手段從事競爭，涉及違反公平交易法第 19 條第 3 款、第 22 條及第 24 條規定：

- (一) 給予報關軟體業者退佣回饋方式，利誘報關軟體業者鼓勵與其合作之報關行業者轉向被處分人簽約：被處分人於 91 年 10 月對全國「軟體公司」發出「紅利退佣回饋」之利誘資訊，給予同意不向客戶收取安裝費

之軟體公司，按照客戶實際之傳輸費用，給予 3%至 9%計算之退佣回饋，引誘軟體業者鼓動關貿網路公司之客戶，改將訊息傳輸給被處分人，並實際造成關貿網路公司本年度之訊息傳輸量明顯較去年同期衰退。

- (二) 藉由「網網相連」之連線測試，招攬交易機會：被處分人於 91 年 4 月取得執照後，關貿網路公司基於「通關網路經營及許可管理辦法」第 12 條之 1：「經營通關網路之事業，對連線業者及其他通關網路事業為通關作業需要所提連線之要求，不得拒絕。」規定及主管機關財政部之要求，於 91 年 7 月 1 日起配合被處分人進行連線測試，截至目前為止，雙方仍保持連線測試狀態中，且並未簽署網路互連合約，被處分人卻藉由網網相連測試之機會，開始同時對外營運，並主張網網相連之傳輸費率應定為零元，拒絕支付任何傳輸費，更恃雙方間有網網相連之法定責任，及未負擔傳輸成本之優勢，大肆進行低價競爭。
- (三) 任用關貿網路公司離職員工，榨取該公司多年努力成果行為：被處分人大量雇用關貿網路公司離職員工，取得該公司在通關網路產業之 know-how 及產銷機密，透過榨取該公司先前已投入大量人力物力之開發建置成本方式，快速進入此高度專業性市場。
- (四) 透過散佈不實比較廣告傳單，損害他人營業信譽：被處分人於 92 年透過業務人員向關貿網路公司之客戶，散發印有被處分人 logo、「汎宇電商 universal EC Inc」之「汎宇與現有業者之各項能力比較」廣告傳單，對於關貿網路公司所提供通關網路服務之通信協定、連線速率、客戶服務、資料查詢、系統備援、系統負荷力、整合性、公共資料庫查詢、訊息加密、其他功能等，為不實陳述與比較，嚴重貶抑並損害關貿網路公司之營業信譽。

二、經函請被處分人提出說明，答辯意旨略以：

- (一) 關於被檢舉提供報關軟體業者退佣回饋，涉及利誘行為乙節：

- 1、該公司雖於 91 年 4 月取得執照，惟於同年 7 月起始正式投入營運，營運初期為求快速建立客戶群作為宣傳，故回應少數客戶要求提供 88 折優惠費率，嗣後因配合某特定客戶之要求而與其議定 8 折之優惠費率，該公司乃採取個案回應主動提出折扣之客戶要求，並非全面降價。
 - 2、嗣因關貿網路公司於 92 年 1 月 2 日率先主動將傳輸費率全面降至 6 折，該公司乃跟進降至 5 折，然因有客戶反應調整後之費率與關貿網路公司之費率並無顯著價差，該公司為求拓展市場占有率，經評估後於同年 5 月推出紅利回饋方案，依照用戶使用天數決定回饋比例。
 - 3、至於給付佣金予報關軟體業者之原因，純為提升軟體業者合作意願。因客戶使用之報關軟體（由軟體業者提供）需連結該公司之通訊軟體後客戶方可與該公司連線傳輸，該公司為取得報關軟體業者協力推廣通關網路服務，爰於 91 年 11 月底陸續與部分軟體業者洽談合作，由報關軟體業者協助安裝並維護該公司通訊軟體，該公司則按個別客戶每月實際傳輸費計算一定比例做為報酬。
- (二) 關於被檢舉藉由「網網相連」之連線測試，招攬交易機會乙節：
- 1、該公司目前與他通關網路業者雖有「網網相連」，惟「網網相連」係透過 TCP/IP 網路專線傳輸，此「網網相連」專線費用該公司自行吸收，關貿網路公司亦使用原連結海關之線路，並不會明顯增加通關網路業者彼此間之營運成本，故顯無關貿網路公司所稱傳輸成本或訊息處理費產生，如謂有該等費用產生，雙方所需負擔之成本費用亦屬相當。
 - 2、按目前雙方仍處於「網網相連」測試階段，主因係關貿網路公司遲遲不依主管機關所訂時程與該公司就基本報單回應作業外之其他連線功能

進行測試所致，雙方就「網網相連」費用爭議既然仍未解決，該公司亦無法計算支付費用。

- 3、倘依關貿網路公司所提「網網相連」收費標準(15元/KB)，甚至較關貿網路公司向其客戶所收取之零售費率(9元/KB)為高，該公司倘向連線客戶收取高於15元/KB之零售費率，則將無法與關貿網路公司競爭，若收取低於15元/KB之零售費率，則將因虧損而退出市場，顯見關貿網路公司所提「網網相連」收費標準不合理。

(三) 關於被檢舉任用關貿網路公司離職員工，榨取他人努力成果乙節：

- 1、該公司並未大量聘雇關貿網路公司離職員工，目前服務於通關網路事業部員工多係自行招募訓練。該公司確曾任用3位關貿網路公司之離職員工，惟渠等於該公司所負責之業務與於關貿網路公司所負責工作或客戶均無關連，該公司並無因此獲得關貿網路公司重要客戶資料或通關網路經營技術等營業秘密。
- 2、通關網路服務係屬封閉、成型且固定之市場，所包含之流程、傳輸費率、所需技術等在業界均屬可輕易熟知之資訊，而以該公司未參與通關網路營運前即已是國內推動網路服務之業界先驅，對該公司而言，以電子化方式將原始報單分析、轉化為不同形式之表單訊息即非難事，而該公司前身汎嘉特資訊股份有限公司及汎倫資訊股份有限公司亦曾多次受託開發或參與規劃貨物通關自動化作業，根本無須以檢舉所稱方式獲取關貿網路公司經營通關網路業務之know-how。

(四) 關於被檢舉散布不實比較廣告傳單，損害競爭對手之營業信譽乙節：

- 1、系爭比較廣告傳單，經該公司翻查內部資料、電腦檔案等，仍無所悉，故無法確知是否曾製作該紙文件，惟可確定從未將該紙文件用於廣告用

- 途，亦未曾於客戶處散布使用。
- 2、該公司於 92 年初進入市場時所採行之廣告宣傳方式分為兩種：由該公司所大量製作之廣告傳單，由該公司內部傳送或傳送給客戶，此一部份廣告傳單之內容均經過該公司之審核，並且有留存檔案；或由該公司業務人員基於拓展業務需要，而依照客戶之屬性，自行印製之廣告傳單，由於此一部份之廣告傳單係業務人員自行印製，該公司無從審核其廣告內容。
 - 3、檢舉人提供傳單上所載之姓名確係曾任職該公司之業務人員，惟渠已於 92 年 5 月離職，任職該公司之期間約 1 年，主要負責客戶為海運之報關行。
 - 4、由於該公司目前無法查知前述廣告傳單印製或散發之時間及對象，倘該傳單係於 92 年初印製散發，而發送之對象亦為報關行，則廣告傳單所列載有關該公司及 T 業者比較之內容，均與事實相符。有關該傳單「連線方式連線速率」部分指客戶若使用關貿網路公司之服務，須另外支付電話費及專線連接費，係指當客戶已經安裝網際網路連線服務外，若採用「T 業者」之服務，另外還須支付 9.6K 數據機之電話費或 14.4K 專線連接費，並無不實描述。至於關貿網路公司於被處分人進入市場初期對報關行提供通關網路服務所支援的作業系統確為 DOS，故有關「支援系統環境」部分與事實相符。至於「系統備援」部分則按照關貿網路公司自己印製之宣傳資料，亦表示需 30 分鐘，而該宣傳資料並未強調係異地備援，故前述傳單直接採用關貿網路公司之宣傳資料，並無不當之處。至於「訊息加密」部分，因為關貿網路公司在當時提供給報關行服務並未支援 WINDOWS 系統，係屬於封閉式 DOS 環境，故其沒有訊息加密之描述亦無不實。

理 由

- 一、按公平交易法第 24 條規定：「除本法另有規定者外，事業亦不得為足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為。」另公平交易法第 41 條規定：「公平交易委員會對於違反本法之事業，得限期命其停止、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…。」針對事業以比較廣告招攬交易機會之行為，公平交易法並未禁止之，惟比較廣告之內容，無論對自身或被比較對象商品或服務之描述，必須符合正確、完整、客觀及無誤導性之原則。而即便其廣告內容無論對自身及被比較對象之商品或服務皆無虛偽不實或引人錯誤之表示，惟倘有片面截取不具代表性之部分交易相對人之見解，為對自己有利之比較、以新舊產品或不同等級之產品相互比較、未以同一基準或條件為比較，而此等基準或條件係交易相對人所不知者、非以一般可接受之科學方法或公正方法所作之測試比較、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交易相對人、就某一部分優越主張全盤優越、所引為比較之資料來源不具客觀性、未經證實部分以懷疑、臆測、主觀陳述為比較者，則仍有公平交易法第 24 條之適用，合先敘明。
- 二、查被處分人於 92 年初加入通關網路市場，由其業務人員向關貿網路公司之交易相對人，散發印有被處分人商標圖案、「汎宇電商 universal EC Inc」文字圖案之「汎宇與現有業者之各項能力比較」傳單 9 紙。雖被處分人表示該公司翻查內部資料、電腦檔案等，仍無所悉，故無法確知是否曾製作該紙文件，但從未將該紙文件用於廣告用途或於客戶處散布，惟查系爭傳單其中第 3 紙下方即載有「汎宇電商股份有限公司甲○○ ○○○○」等文字及被處分人之總機電話號碼、傳真號碼及甲君於被處分人之電子郵件帳號等聯絡方式，被處分人亦承認甲君係該公司之業務人員，對外代表被處分人招攬業務，則甲君於工作期間就該

業務範疇內所為行為，即足代表被處分人所為，尚難據此免責。是以，被處分人有印製、散布系爭傳單之事實，洵堪認定，至於被處分人辯稱系爭傳單係由業務人員自行印製，該公司無從審核其廣告內容云云，應屬卸責之詞，核無足採。

三、次查系爭傳單第 1 紙之內容係就被處分人及被比較對象「T 業者」有關通信協定、連線方式/連線速率、支援系統環境、客戶服務、資料查詢、系統備援、系統負荷能力、整合性、公共資料庫查詢、訊息加密、其他功能等事項加以比較。按於市場內僅有 2 家業者經營通關網路業務，此係絕大多數通關網路服務使用者均共知之事實，況關貿網路公司之英文縮寫為「Trade VAN」，是以被比較對象「T 業者」可得特定係指關貿網路公司。

四、又查系爭傳單中其中就「連線方式/連線速率」項目「汎宇電商」部分之描述為「透過網際網路方式連接，視客戶現有 ISP 服務：Modem 電話撥接 56K，ADSL：512K or 1.5M，T1 專線：1.5M 不需專線郵箱便可達到專線以上的速度」等語，「T 業者」部分之描述為「電話撥接：9.6K(需額外支付電話費)專線連接：14.4K(需申請專線郵箱及專線連線費)」等文字，惟按事實上即使用戶使用被處分人之服務透過網際網路方式連線，仍須負擔電話費(電話撥接)或專線月租費(ADSL 或 T1 專線)，系爭傳單故意於「汎宇電商」部分之描述隱匿前開事實，反而於「T 業者」部分強調「需額外支付電話費...需申請專線郵箱及專線連接費」，係屬片面揭露不具代表性及完整性之資訊進行比較。另於「系統備援」項目「汎宇電商」部分之描述為「有，切換客戶端 Host IP 即可使用備援環境」，至於「T 業者」部分之描述為「有，需等待三十分鐘後啟動」，惟該部分係將被處分人「同地備援」服務與關貿網路公司「異地備援」服務所需之時間加以比較，關貿網路公司亦提供用戶使用「同地備援」服務，系爭傳單意圖以不同基礎與被比較對象進行比較，且未揭示測量之實際基礎，以不同基準進行比較，

並以一部優越主張全盤優越之情形，將造成競爭者喪失參與公平競爭之交易機會、構成「足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為」。

五、綜上，本案被處分人印製及散布「汎宇與現有業者之各項能力比較」比較廣告傳單，片面揭露不具代表性及完整性之資訊進行比較、以不同基準進行比較，並以一部優越主張全盤優越，意圖使競爭者喪失參與公平競爭之交易機會，為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法 24 條規定。

六、至於關貿網路公司檢舉被處分人其他違反公平交易法之事由，經本會調查，尚無具體事證足認構成公平交易法之違反，理由如次：

(一) 關於提供報關軟體業者退佣回饋及藉由「網網相連」之連線測試，招攬交易機會乙節：

1、按公平交易法第 19 條各款規定之違反，係以其行為「有限制競爭或妨礙公平競爭之虞」為要件，其固不以行為之實施確實對市場競爭產生實質限制為必要，只需行為實施後有限制競爭或妨礙公平競爭之「抽象危險性」即足該當；惟公平交易法第 1 條亦明文規定其立法目的為「維護交易秩序與消費者利益、確保公平競爭」，同法第 4 條亦規定「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。」是以，事業以較有利之價格爭取交易機會之行為，應受公平交易法保護及鼓勵，而僅「不以品質、價格或服務爭取顧客，而利用顧客之僥倖、暴利心理，以利益影響顧客對商品或服務之正常選擇，誘使顧客與自己交易之行為」，始有公平交易法第 19 條第 3 款規定之適用。

2、按被處分人係通關網路市場之新進業者，依照於通關網路服務營業額計算之市場占有率僅 9%，而其所處通關網路市場係高度集中化之市場結構，所面對

之競爭者不僅為市場內之既有業者，無論由靜態之市場占有率，抑或動態之通關網路市場未來發展情形，咸難認為被處分人具有「相對優勢之市場地位」。

- 3、次按被處分人給予報關軟體業者之回饋，因客戶使用之報關軟體（由軟體業者提供）需連結被處分人之通訊軟體後方可連線傳輸，固被處分人選擇與軟體業者合作，由軟體業者至已表達連線願意之報關行客戶處所，協助安裝並維護通訊軟體，被處分人則按各該客戶每月實際傳輸費計算一定比例做為報酬，由上開情形觀之，被處分人給予報關軟體業者之回饋，純為提升軟體業者合作意願，取得其協力推廣被處分人之服務，藉以化解市場參進障礙，而報關軟體業者既非關貿網路公司之交易相對人，自難謂被處分人提供回饋予軟體業者之行為，構成「使競爭者之交易相對人與自己交易之行為。」
- 4、又被處分人係於91年7月正式營運，其基本之收費水準(牌價)係與關貿網路公司相同，惟於參進市場初期針對部分用戶提供8折至88折之折扣，俟因關貿網路公司於92年1月2日率先主動將傳輸費率全面降至6折，被處分人為求生存並開拓市場，乃跟進降至5折，並提供用戶當每月使用達一定天數時，即可享有紅利回饋之優惠。被處分人之訂價雖較關貿網路公司為低，惟仍尚非屬明顯偏離市場行情之價格，況按前述雙方價格調整過程，與一般競爭之市場價格變化情形並無二致，尚難認屬「以利誘方式，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為」。
- 5、另按通關網路業務主管機關財政部之書面意見指稱，被處分人業經該部核發經營許可，依法自得招攬客戶，且「通關網路經營許可及管理辦法」有關網網相連之規定，係為達到單一窗口作全程服務之

功能，並非禁止通關網路業者獨立招攬客戶提供服務，是以，無論被處分人與關貿網路公司網網相連是否處於測試狀態，被處分人依法原本即可對外招攬客戶，應無疑義。而被處分人未支付關貿網路公司網網相連費用，原因係因雙方無法就費率達成協議已如前述，惟此並未免除雙方支付對方網網相連費用之法律義務，關貿網路公司仍可透過民事途徑尋求救濟，抑或俟未來議定網網相連費率後追溯計收，職是，關貿網路公司指稱被處分人藉由「網網相連」之連線測試機會，及未負擔傳輸成本之優勢，大肆以低價招攬交易相對人之理由亦難成立。

- 6、另按公平交易法第 24 條係該法各條款規定之補充規範，是其在適用上，應先檢視公平交易法其他條文之規範是否以窮盡系爭行為之不法內涵，倘系爭行為之不法內涵均已由其他條文所涵蓋殆盡，則無本條文之適用。本案被處分人被檢舉給予報關軟體業者退佣回饋及藉由「網網相連」之連線測試機會，以低價招攬交易相對人之行為，業依照公平交易法第 19 條第 3 款規定加以檢視認無違法之虞，而系爭行為已由前開規定涵蓋殆盡，自無公平交易法第 24 條適用餘地。

(二) 關於任用關貿網路公司離職員工，榨取他人努力成果乙節：

- 1、按公平交易法第 19 條第 5 款規定，以脅迫、利誘或其他不正當方法，獲取他事業之產銷機密、交易相對人資料或其他有關技術秘密之行為，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，事業不得為之。所謂不正當方式，係指行為本質具有商業倫理之非難性，且程度與脅迫或利誘相當者，始足該當。本條款所欲保護之營業秘密，係指具有秘密性之知識、技術或情報，且其本身具有經濟上之價值，使握有該營業秘密之廠商能夠取得競爭上之優勢者。

2、關貿網路公司指稱被處分人任用其離職員工，榨取努力成果，涉及不當獲取他人營業秘密行為，惟按工作自由係受憲法保障之基本人權，人民原本有自由選擇職業、工作或雇主之權利，本案關貿網路公司未具體指摘被處分人如何採取「脅迫、利誘或不正當之方式」之具體事實，僅泛以被處分人任用關貿網路公司之離職員工事實，即謂之「不正當方式」，於理實屬牽強。況前開關貿網路公司3名離職員工於離職前係分別擔任業務部管理師、營運及服務部事務員及系統開發及支援部資深工程師等職務，尚非決策層級之經理人員，倘關貿網路公司妥善採取保密措施，則以該等職級之人員，尚難以接觸攸關競爭能力之核心營業秘密，況渠等員工於被處分人所負責之業務及客戶均與任職於關貿網路公司時不同，是以，尚難認被處分人透過任用關貿網路公司離職員工，即可獲取關貿網路公司之產銷機密、交易相對人資料或其他有關技術秘密，故被處分人尚無違反公平交易法第19條第5款規定。

七、綜上論述，被處分人印製並散布「汎宇與現有業者之各項能力比較」廣告傳單，為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第24規定。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、持續期間、所得利益，及事業規模、經營狀況、市場地位、以往違法情形、違法後懊悔實據及配合調查等情狀後，爰依同法第41條前段規定處分如主文。

中 華 民 國 94 年 3 月 2 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。