

○○股份有限公司等因聯合行為，違反公平交易法處分案

發文機關：行政院公平交易委員會

發文字號：行政院公平交易委員會 89.03.21. (八九)公處字第033號處分書

發文日期：民國89年3月21日

被處分人：○○股份有限公司

代表人：○○○

被處分人：○○股份有限公司

代表人：○○○

右被處分人等因聯合行為，違反公平交易法事件，本會處分如左：

主 文

- 一、被處分人等合意從事無條件背書轉讓票證之聯合行為，違反公平交易法第十四條之規定。
- 二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項合意從事無條件背書轉讓票證之聯合行為。
- 三、處被處分人○○股份有限公司新臺幣二百萬元罰鍰，○○股份有限公司新臺幣一百五十萬元罰鍰。

事 實

- 一、緣某報八十八年七月三十日刊載「六家航空公司恢復聯運制度，拉抬北高航線票價，八月起實施，旅客只要持機票即可任意選擇搭乘不同航空公司班次，無須增加其他手續費。」本會考量前揭行為業涉及違反公平交易法聯合行為禁制規定，爰依法主動調查。
- 二、經本會調查所得事實如次：

- (一) 八月五日電詢○○公司○○分公司、○○分公司、○○分公司及○○公司○○分公司、○○分公司獲知被處分人等於台北、高雄航線及台北、台南航線八月份實施「票證背書轉讓」，旅客只要持○○或○○之機票，至該開票公司機場櫃台背書，即可搭乘另一航空班機。
- (二) 八十八年八月五日親赴○○機場○○櫃台、○○櫃台、旅行社以消費者身分詢問「票證背書轉讓」(又稱簽轉)相關情形，瞭解結果如次：
 1. ○○公司(以下簡稱○○)櫃台：該公司係口頭通知機場地勤人員，八月份北、高航線開始實施「票證背書轉讓」，但未有書面通知資料，故機場櫃台未公告該項措施，且亦未與旅客就該項措施訂有契約，但旅客自八月份起只要持有○○機票，欲搭乘○○班次，該公司地勤人員一定會背書。
 2. ○○公司(以下簡稱○○)櫃台：該公司係口頭通知機場地勤人員，八月份北、高航線開始實施「票證背書轉讓」，但未有書面通知資料，故機場櫃台未公告該項措施，且亦未與旅客就該項措施訂有契約，但旅客自八月份起只要持有○○聯運機票(約核定票價之九折)，經該公司地勤人員背書，即可搭乘○○班次。旅客若持該公司低折扣機票，仍限搭該公司航班。
 3. 旅行社：○○及○○電話通知該旅行社，○○、○○於北、高航線

八月份開始實施「票證背書轉讓」，但未有該項措施之相關書面資料，因近日旅客向該旅行社反映持有該二家公司機票，卻不得轉搭另一家航空公司班次，故該旅行社建議旅客要謹慎。

- (三) 八十八年八月六日派員向台北某旅行社購買兩張○○北高航線機票，聯運機票價格為一、三七五元，「限搭○○」機票為一、二七五元，經持聯運機票向○○櫃台要求背書，服務人員未經詢問轉搭原因即背書，○○櫃台人員亦接受旅客持○○機票即發給登機證。嗣向高雄某旅行社購票時，該旅行社告知○○有聯運制度，其聯運機票價格較其他航空公司高，回程時持○○機票，經該公司背書，亦得轉搭○○航班。
- (四) 另派員於八十八年八月十五日及八十八年十月七日向台北某旅行社購買北高航線機票，因銷售人員告知購買○○機票經背書得轉搭○○航班，故向其購買○○機票，並經○○櫃台背書後，轉搭○○航班。
- (五) 八十八年八月十八日派員分赴旅行社現場瞭解，並製作陳述紀錄，調查結果如次：
1. 被處分人等自八十八年七月中旬北高航線開始實施「票證背書轉讓」北南、北嘉航線由實施「票證免背書轉讓」改成「票證背書轉讓」，旅客只要持有被處分人等之機票至開票公司背書，即可轉搭另一航班，開票公司背書時不會問任何原因也不會限制航班，只要機票上未限制搭乘航空公司，開票公司即背書。
 2. 該公司前幾天購買○○北高機票經背書後轉搭○○航班，當天○○公司並非天候因素或機器故障不能飛行。○○聯營機票較「限搭○○」機票貴五十元。
 3. ○○公司業務員於八十八年七月二十日以電話通知該公司經理，○○聯營機票可搭○○航班。
- (六) 為瞭解被處分人等實施「票證背書轉讓」之洽商過程、理由等，爰請到會陳述，陳述意旨略以：
1. ○○：前幾年○○於北高航線低價競爭，該公司與其他航空公司為維護旅客飛航安全，實施「票證免背書轉讓」，以高品質服務與○○競爭，雖然實施前揭制度後，該公司票價下跌，其他航空公司票價上揚，但可避免其他航空公司與○○一樣，低價競爭而不顧旅客飛航安全。惟公平會於八十七年七月三十日通知各航空公司前揭行為為聯合行為，故該公司與○○公司除北南、北嘉航線於八十八年七月三十一日前仍實施「票證免背書轉讓」外，已停止實施。該公司載有「轉讓無效」之機票，本來是僅能搭乘該公司航班，惟若旅客有急事或航空公司有無法飛行情形時，亦會背書予旅客轉搭其他航空公司。該「票證背書轉讓」制度實施多年，該公司與○○、○○、○○、○○皆有簽訂契約及拆帳協定，○○公司之財務狀況不清楚，故未與簽約。
 2. ○○：該公司出售折扣票，會於票上名列該公司代號「○○○」及「不得簽轉」，旅客僅得搭乘該公司航班，惟遇有天候不佳、機器故障等因素，該公司為服務旅客，會替旅客背書予其轉搭其他航空公

司。該公司與○○、○○、○○、○○皆有簽訂轉讓及拆帳協定。○○公司票價非常低，若替旅客背書需貼補差額，故○○公司不願簽訂轉讓契約，該公司考量其財務狀況特殊性，亦未與其簽約。該公司實施背書轉讓制度已行之多年，故未於八十八年七月間再通知旅行社。該公司僅口頭通知員工於何種條件下替旅客背書，未有任何書面資料。

(七) 為瞭解國內各航空公司各航線「票證背書轉讓」情形，函請交通部、各航空公司提出說明，復函略謂：

1. 八十七年國內客運量為一、六六七萬人；○○五〇八萬人，市場占有率達百分之三〇·五；○○四一五萬人，占百分之二四·九；○○四〇一萬人，占百分之二四·一。八十七年國內航線載客量以北高航線六六七萬人居冠，市場占有率達百分之四十；其次北南航線二一一萬人，占百分之十二·七。八十七年國內航空載客量居首位之○○，以北高航線二一七萬人最高，占其客運量百分之四二·七，其次北南航線九十三萬人，占百分之十八·三；○○以北高航線一二一萬人最多，占其客運量百分之二九·二，北中航線四三萬人，占百分之十·四；○○以北高航線一三四萬人最高，占其客運量百分之三三·四，其次北南航線九〇萬人，占百分之二二·四。
2. ○○公司於北嘉航線八十八年七月份銷售一萬一千八百二十五張，經背書轉讓之票證為一千二百七十七張，背書轉讓比例為百分之一〇·八；八月份銷售一萬一千九百九十六張，經背書轉讓之票證為一千六百三十一張，背書轉讓之比例為百分之一三·六；北南航線七月份銷售四萬三千一百四十張，經背書轉讓之票證為六千六百四十四張，背書轉讓比例為百分之一五·四；八月份銷售四萬六千八百八十張，經背書轉讓之票證為五千零三十七張，背書轉讓之比例為百分之一〇·七四。○○公司於北高航線七月份銷售十一萬三千五百九十三張，經背書轉讓之票證為一萬零二百七十六張，背書轉讓比例為百分之九·〇五；八月份銷售十萬七千八百五十四張，經背書轉讓之票證為一萬四千零六十幾張，背書轉讓比例為百分之十三·〇四；北嘉航線七月份銷售一萬三千九百七十三張，經背書轉讓之票證為二千九百五十三張，背書轉讓比例為百分之二一·一三；八月份銷售一萬二千三百八十六張，經背書轉讓之票證為九百七十九張，背書轉讓之比例為百分之一二·六五；北南航線七月份銷售七萬四千二百四十三張，經背書轉讓之票證為二萬一千四百零五張，背書轉讓比例為百分之二八·八三；八月份銷售六萬七千七百二十六張，經背書轉讓之票證為一萬五千六百一十張，背書轉讓之比例為百分之二三·〇五。○○、○○實施「票證免背書轉讓」制度。其餘航線背書轉讓比例皆低於百分之一。
3. 八十八年七、八月以北高及北南航線銷售機票合計數，就○○、○○、○○航空各別總銷售數比例計算，約占二分之一；台北台東、台北花蓮航線達○○總銷售額百分之十；台北花蓮、台北馬公航線約達○○總銷售額百分之十；北嘉、台北台東、台北馬公航線約達○○總銷售額百分之十。

4. 八十八年七、八月北高、北中、北嘉、北南每日飛航班次約達五十次，北高航線飛航家數最多為六家。

(八) 本會復於八十八年十二月二十七日函請○○、○○到會陳述，陳述意旨略以：

1. ○○：

- (1) 該公司與○○於北南、北嘉航線實施聯營計畫至八十八年七月三十一日止已有二、三年，該公司雖於八十八年八月一日起停止實施聯營計畫，惟旅客長期搭乘習慣，仍以為該公司與○○有實施聯營，會要求簽轉搭乘○○，該公司考量八月份剛實施新政策，為服務乘客，會應旅客要求加以背書。且該公司與○○曾有長期合作關係，若遇天候不佳、飛機延誤等情形，則習慣上可能優先安排旅客轉搭○○，故該公司八月份簽轉搭乘○○比例較高。該公司自九月份迄今於航空櫃台有宣導該公司與○○已停止聯運，故九月份迄今簽轉情形應會減少。
- (2) 該公司曾有代理商詢問是否與○○有實施聯運，該公司皆一再重申絕無此事。該公司推測旅行社若告知旅客○○、○○航空有實施聯運，可能係旅行社購買太多機票，為促銷機票而宣稱機票得以背書轉讓，此為旅行社單方面行為，非該公司授意。該公司推測旅行社可能知道該公司會應「旅客要求」而背書轉讓，故告知旅客得要求背書，該公司為避免與旅客發生衝突，僅能配合旅客加以背書轉讓。
- (3) IATA僅規定航空公司於何種條件下須加以背書，提供旅客更好之服務，並未限制背書之條件，航空公司為提供旅客更好之服務，其實是可以方便旅客，讓旅客轉搭其他航空公司。該公司與○○、○○、○○皆訂有簽轉協定，為服務旅客，該公司會接受其他航空公司背書轉讓之票證。
- (4) 該公司於機場櫃台有公告持有他航空公司票證需經開票公司背書後，始得搭乘該公司航班。該公司票價較其他公司貴，旅客要轉搭其他航空公司，一定有其原因，且其向櫃台要求背書，這就是要求，該公司若無時間就不向旅客詢問簽轉原因，這其實也是對旅客的服務。

2. ○○：

- (1) 該公司與○○有長期合作關係，企業體質類似，○○較其他航空樂意接受該公司簽轉旅客，其他航空接受該公司簽轉旅客時，態度趨於保守，故該公司簽轉○○航空比例較高。該公司售出之○○票，旅客不需背書得搭乘任一航空，另有一種「限搭○○」機票，因其機票價位太低，該公司若加以背書轉讓，須貼補差額，該公司除非有特殊情形，不加以背書。
- (2) 該公司有出售一種票面上載有「不得簽轉」之機票，其機票價格較高，折扣較少，旅客若有要求簽轉，該公司會應旅客要求加以背書，與其轉搭○○。該公司自八十八年九月到本會說明後，即跟內部工作人員宣導，除非是有特殊原因，否則儘量不予背書。但旅行社購買一堆機票後，為便於銷售，通常會宣稱

其有附加價值(如可轉搭○○)，該公司若不背書，旅客會有抱怨，因該種機票折扣較少，該公司會儘量給予民眾方便，替旅客背書。

- (3) 該公司七月間因飛機延誤，減班情形較頻繁，為方便旅客，若折扣數不高，通常會簽轉搭乘○○，該公司機票銷售人員可能因此而對公司政策有所誤解，且於銷售機票時告知旅行社或旅客，購買○○經背書得轉搭○○。該公司於九月時業對公司內部業務人員澄清公司政策，銷售人員應不會再有誤解。該公司賣出機票後，當然是希望旅客搭乘其航班，此為公司一貫政策。

理 由

- 一、本會於八十七年七月二十二日第三五〇次委員會議決議，航空事業於實施「票證免背書轉讓」時，均須事先簽署拆帳協定，開票公司依協定之拆帳比例支付予實際飛航公司，開票公司為確保獲利或避免虧損，其機票之市場售價將不低於約定之拆帳比例，故「票證免背書轉讓」之拆帳協定必然造成機票價格僵固，而達到相互約束其「價格下限」之效果，進而減損市場之競爭機能，足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，為本法所稱之聯合行為，除依公平交易法第十四條但書規定，向本會申請聯合行為許可者外，不得為之。惟為維護消費者對所持機票得以「免背書轉讓」之預期，特訂定緩衝期間，對於八十七年八月一日前消費者已購買之該類機票，可依與航空公司之約定事項使用至八十八年七月三十一日止。航空公司若於八十八年八月一日起，實施旅客只要持機票即可任意選擇搭乘不同航空公司班次，將違反公平交易法第十四條聯合行為禁制規定。上開意旨業經本會於八十七年七月二十日函告被處分人及其他國內線航空公司在案。
- 二、按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。」同法第十四條規定：「事業不得為聯合行為。」同法施行細則第五條第一項復規定：「本法第七條之聯合行為，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。」另依同法第四條規定：「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。」是各航空公司應自行決定以較有利之價格、服務等爭取交易機會，若其共同合意以相互約束事業之服務方式，減損市場競爭機能或有形成機票價格僵固之虞，則該項合意固或可使參與事業提供較優勢之服務，惟若足以影響市場供需功能，仍屬聯合行為態樣。況該項合意若使未參與聯合行為之航空事業，僅得以自身之服務爭取交易機會，較參與聯合行為之事業處於競爭之劣勢，將迫使未參與聯合行為之事業參與聯合行為或退出該市場，產生限制競爭之不利益，該聯合行為除依公平交易法第十四條但書規定，經本會許可者，否則不得為之。
- 三、飛航同一航線之各航班起降，時間雖未一致，惟同一航線之各航次彼

此替代性高，故飛航同一航線之航空事業，彼此間處於同一水平競爭狀態。被處分人等均飛航北高、北南、北嘉等其他航線，核符公平交易法第七條「...與有競爭關係之他事業...」所稱聯合行為主體。

- 四、○○公司於八十八年八月份北嘉航線及北南航線背書轉讓比例仍達百分之十；○○公司於北高航線背書轉讓比例為百分之十三·〇四，北嘉航線背書轉讓之比例為百分之一二·六五，北南航線背書轉讓之比例為百分之二三·〇五。被處分人等其他航線背書轉讓比例皆低於百分之一，其他航空公司背書轉讓比例亦低於百分之一，較符合業者所稱背書轉讓制度係開票公司臨時未能履行其運輸義務之應變措施，惟依被處分人等前揭航線高比例簽轉情形，應係無條件背書轉讓，復依本會派員實際搭乘經驗，被處分人等確有無條件背書轉讓情事。
- 五、被處分人等於北高、北南、北嘉實施無條件背書轉讓，即限制彼此應就旅客所持之己方公司機票可無條件搭乘對方之航班，則該等事業共同決定相互約束機票背書轉讓之方式，即屬相互約束事業活動之行為。該項合意，等同於一張票證可搭乘○○或○○公司班次，達到被處分人聯運之效果，復經由聯運契約訂定之拆帳協議，易形成價格下限，導致價格僵固，造成無效率之業者留存於市場，營運績效佳之業者將獲取更高之利潤，減損市場競爭機能。被處分人實施無條件背書轉讓之三條航線，為國內飛航家數多、航班密集及競爭激烈之熱門航線，渠等於航班較少之離島航線並未實施無條件背書轉讓，是前揭行為所附隨提供消費者之便利性，當非業者經營首要考量。又前揭航線其他航空公司並未實施無條件背書轉讓，○○公司市場占有率達百分之三〇·五；○○公司市場占有率為百分之二四·一，旅客考量被處分人等聯營票證可搭乘航班之選擇性較多，較易購買該種票證，從而實施聯運之被處分人等其競爭力較未實施之航空公司高，其他航空公司之競爭空間遭致限縮擠壓，將迫於加入聯運行為，或因處於競爭之劣勢而遭市場淘汰，造成市場結構益形集中。
- 六、另被處分人等稱可能係旅行社為促銷機票，以航空公司名義向旅客表示被處分人等聯營乙事，查○○公司自八月份起為配合實施「票證背書轉讓」，有「限搭○○」及聯營二種機票，且旅行社若為促銷機票，應宣稱各航空、各航線皆可背書，要無僅宣傳被處分人等三條航線有實施背書轉讓之理；復依○○公司說明，旅客要求轉搭其他航空班次，該公司即同意背書，係公司對旅客之服務，惟查該等公司其他航線背書轉讓比例甚低，是其主張既屬臆測之詞，且與理未合，自無足採。
- 七、綜上論結，被處分人等自八十八年八月一日起，於北高、北南、北嘉航線實施無條件背書轉讓，而其背書轉讓比例高達百分之十以上，顯足以影響國內航空服務供需之市場功能，核已違反聯合行為禁制規定，本會經參酌同法施行細則第三十三條各款應審酌事項情狀，爰依公平交易法第四十一條前段規定處分如主文。

中華民國八十九年三月二十一日

本件被處分人如有不服本處分，得於收受本處分書之次日起三十日內，檢附本處分書影本及理由，向本會提起訴願。

主任委員 趙揚清