

○○公會等因從事聯合行為，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034號處分書

發文日期：民國89年3月21日

被處分人：○○公會

代表人：○○○

被處分人：○○公會

代表人：○○○

右被處分人因從事聯合行為，違反公平交易法事件，本會處分如左：

主 文

- 一、被處分人等合意對於報紙電影廣告價格、電影廣告版面為不當之限制及以停刊為反制手段，足以影響電影廣告供需之市場功能，違反公平交易法第十四條之規定。
- 二、被處分人等自本處分書送達之次日起，應立即停止前項行為。
- 三、被處分人各處新臺幣一百五十萬元罰鍰。

事 實

- 一、緣民眾於八十八年八月十二日來函，檢舉○○委員會涉嫌限制媒體廣告價格違反公平交易法之規定，檢舉內容略為：
 - （一）○○委員會集中掌理各媒體廣告價格之限制和訂定，對於不遵守其限制之業者給予不公平待遇，如○○報最近因刊載「○○」和「○○」兩部電影之影評，委員會竟於七月中旬下令禁止全體會員刊登該報，又各報對於電影廣告上片時間表等廣告，數年來均不敢調整價格，否則遭禁止刊登任何電影廣告。
 - （二）另各報為方便各影片公司每日改稿，共同出資租屋並聘請員工總理事務，其名稱為「○○聯絡小組」，○○委員會假藉發稿不公等理由，命該連絡小組於八十八年九月一日集中辦公，統一發刊所有電影廣告，各報編排遭受控制且小片商亦難經營。
 - （三）提供八十八年七月二十八日○○報影評、○○公會○○字第○○號函、報導及○○委員會○○字第○○號函各一份。

二、調查經過與結果：

- （一）○○委員會之組成與目的：

○○委員會（以下簡稱○○委員會）主要係由○○公會（以下簡稱○○公會，理事長為○○○）、○○公會（以下簡稱○○公會，理事長為○○○）所組成，而美商○○即○○電影組不出席會議，但若有問題會至會裏調節，會務由上述二公會輪流兼辦並未推舉固定負責人，其非公會內部組織，故並無章程與理、監事等之設置，亦無固定之編制人員，目前會務由○○公會兼辦，該委員會之主任委員為○○○先生，其組成之目的以實施廣告節約、防止廣告不合理之漲價。○○執行小組（以下簡稱○○執行小組）為○○委員會之前身。

- （二）本會為調查本案，爰請相關報社提供相關資料，彙整其要點如左：

1. 是否曾遭○○委員會禁刊部分：

- (1) 有二報社表示均曾遭抵制。
- (2) 有一報社稱其於八十八年六月二十七日在該報○○版刊載電影「○○」之影評後，片商因不滿其內容，協議以停刊廣告做為反制，同年七月四日該報刊登「○○」之影評，自七月十三日起即陸續被通知停刊○○版，迄七月十七日遭全面停刊，又該報於八十二年間調整彩色商業廣告價格，即遭○○執行小組函各片商不得同意。該報並提供「○○」、「○○」影評及遭停刊之證據各一份。

2. 有關近三年之收費標準部分：

- (1) ○○報稱其於八十四年七月十六日調價，嗣後電影廣告就未在該報見刊，現每日刊登之電影上片時間，乃是為服務讀者，並未收取任何費用。
- (2) ○○報刊登電影廣告為每段每公分二十八元，三年來並未調漲。
- (3) ○○報電影廣告收費標準為每段每公分八元五角，由該○○委員會訂定，十年來一直維持同樣價格，不准調高。
- (4) ○○報未遭停刊之前，電影廣告以每段每公分二十元計價，該收費標準由○○委員會制定，三年來並未調整。
- (5) ○○報刊登電影廣告近三年來收費標準為每段每公分十九元，其廣告價格係民國八十二年與○○小組於第五十五次、第五十六次委員會議達成決議。

3. 有關「○○聯絡小組」之部分：

- (1) 報社稱未參予。
- (2) 有二報社稱該小組之設立目的，為替各報社聯絡廣告事宜及收款，由十家刊登電影廣告之日、晚報組成，其員工薪資由聯絡小組支出。
- (3) 有一報社稱其因停刊廣告已退出該小組。

4. ○○委員會是否有命「○○連絡小組」集中辦公部分：

- (1) 有一報社稱○○委員會曾來函強迫該小組需於九月一日到片商公會大樓集中上班，如此可由該○○委員會操控各報版面與訂價，並可賺取高額會費，此種情形對各報社之自主權及公平交易行為已造成影響，該委員會操縱媒體，獲益少數人，各片商均持反對；另有一報社亦稱有集中辦公之情事。
- (2) 其他報社未表示意見。

(三) 經函請被處分人○○委員會提出書面說明，並請○○委員會、○○公會、○○、○○電影組、○○公會等相關單位到會說明，其說明摘要如次：

1. 就「○○聯絡小組」之組成：

- (1) ○○委員會稱並不清楚該小組組成及地址，但其性質類似報紙承包商，向片商收取廣告。
- (2) ○○公會稱該小組是由報社廣告承包商所組成，其組成目的是向片商收取廣告稿、排置版面後再交給報社，基於防止欺騙消費者，現在都要經○○委員會核定版面，認為無詐騙之情事，

才交由承包商取回刊登，至於該小組是否尚存在並不清楚。

- (3) ○○電影組稱不知道該小組，只知道以前有一個小組在做版面、價格整合，係由報社承包商組成，主要為了發稿方便，目前其業務都移轉給○○委員會，所以已停止運作，由○○委員會來控制價格及版面，至於該聯絡小組如何將業務移轉給○○委員會之過程、細節，並不甚了解。
 - (4) ○○公會稱「○○聯絡小組」是由各報社所組成，因片商與承包商常私下交易導致廣告不實，如有亂登廣告，而實際上並未上映該片等情事，導致消費者、戲院紛紛投訴，故○○委員會決定將該權利收回，由○○委員會依據報社所約定之版面刊登，並過濾片商送過來的廣告是否有無不實，最後交由承包商處理，目前該小組已集中在○○委員會上班、集中管理，主要是維護消費者、片商權益。
2. 就○○委員會發函各報業者，並請「○○聯絡小組」於八十八年九月一日集中辦公之原因：
- (1) 對於○○委員會於八十八年七月二十七日請「○○聯絡小組」於該年九月一日集中辦公函件，除○○表示未見過外，其餘○○委員會、○○電影組、○○公會、○○公會均承認該函確為○○委員會所發。
 - (2) ○○委員會稱「集中辦公」是指集中將廣告放在○○委員會，由各報社派人收取，場地則由○○公會所提供。
 - (3) ○○公會稱集中辦公係將○○聯絡小組取消，由○○公會提供免費場所並自行派人處理。
 - (4) ○○電影組稱集中辦公係將該聯絡小組業務移至○○委員會內辦公。
 - (5) ○○公會稱目前該小組在○○委員會上班、集中管理。
3. 就○○委員會對於電影廣告之價格是否有為限制部分：
- (1) ○○委員會稱廣告刊登是片商和報社商議，該會並不干涉，如果報社有漲價，報社會行文通知該會，以前是通知各公會，再由各公會通知會員，價格係由各報社自行訂定，但可能近年來景氣不好，所以報社很久沒有漲價之公文，報社訂價是由其自行決定，與該會無關，業者是否要登廣告，有其自主權。有的報紙訂閱的人不多，因此片商刊登廣告之意願不高，如果片商與報社有糾紛時，公會都願意調解，業者或報社對於廣告價格乙事可能有所誤解。
 - (2) ○○公會稱報社並不直接和○○委員會或○○公會、○○公會接觸，但是否為承包商自己和報社因價格問題引起糾紛，則不得而知，如果報社的價格太高，片商就會轉向其他報社刊登，則最後價高之報社將因無法湊足版面而不得不放棄電影廣告，這是市場競爭的問題，而不是壟斷的問題。
 - (3) ○○電影組稱黑白廣告價格及版面是○○委員會和承包商協商，再通知○○電影組，至於彩色廣告係由片商找承包商洽談，不經○○委員會核定，至於○○字第○○號、○○字第○○號

、○○字第○○號、○○字第○○號、○○字第○○號等函件也不記得有看過，但○○委員會對於○○電影組所發之函件大部分多是有關報紙廣告價格、版面的議定等內容，以便片商遵守其決議。

(4) ○○公會稱黑白電影廣告價格是由報社自己訂定價格，其中經過承包商加成賺利潤，委員會並無對價格及版面加以限制及干涉。至於彩色版則不加以限制，是由片商自由協議，委員會並無權干涉。

4. 就○○委員會是否曾要求以特優價格刊登電影廣告未果，便下令各片商拒刊彩色電影廣告：除○○稱不知外，其餘○○委員會、○○公會、○○公會、○○電影組均否認且均稱並無此事。

5. 就○○委員會是否曾因報社刊登負面影評而協議下令會員停刊廣告：

(1) ○○委員會稱該會並無該等情事，發行商對影評如有不滿，亦與該委員會無關，何況對某發行商之影片有所批評，事實上對其他片商是較有利，不可能聯合拒刊。

(2) ○○公會亦表示否認，認為反而有可能是因片商不願刊登廣告，報社則以刊登不實之影評作為反制。

(3) ○○電影組理事長○○○君稱未曾聽過因為刊登影評而遭○○委員會決議停刊廣告之情事，不過在影片上映前如有報社刊登負面之影評，對於獨立片商的票房會有影響，因此片商會把該廣告抽掉，但其是片商個人之行為，○○委員會不會去做停刊之動作，另在渠任職期間，並未看過該函件（○○字第○○號函）。

(4) ○○公會理事長○○○君稱對於○○執行小組所發的函並不清楚，渠是在委員會成立時才擔任主任委員，該○○第○○號函為防止承包商亂登廣告所為限制版面的決議，至於○○字第○○號函，雖有做出對○○報停刊之決議，但實際情形是並未停刊，且○○報也有漲價，可以查該年度○○報電影廣告，並無停刊之事。

(四) 為進一步瞭解本案，本會於八十八年十二月間，函請其他關係人承包商一人及報社業務代表二人到會表示意見，其陳述摘要如次：

1. ○○聯絡小組大約由十家報社在民國六十幾年組成（早期稱○○廣告社，大約於七十八年間改為○○聯絡小組）目前成員有○○報、○○報、○○報、○○報、○○報、○○報、○○報、○○報、○○報、○○報、有的成員是由報社直營的，有的成員是委託廣告公司承包。其中○○報僅刊登彩色電影廣告，○○聯絡小組係服務性質組織，向各片商收取廣告稿，並替報社向片商收取廣告費，本來地址在○○街○○號○○樓，其場地及人員費用由各報社分攤。○○委員會於八十八年發函予各該連絡小組，以維護版面完整，提供消費者正確資訊等理由請該小組於八十八年九月一日至該委員會所提供之辦公室上班，由○○公會原有之行政人員來執行業務，並以辦公費之名目向該小組之成員收取費用。

2. 廣告業務之承包商可分為兩種類型，一種為報社委託廣告公司拿稿，亦即由廣告公司和○○會接觸，例如○○報委託○○公司、○○報委託○○公司等，另一種是報社自己派員取稿，如○○報、○○報、○○報、○○報等等，而報社只向承包商及業務代表支付費用及收取廣告，所以基本上報社並無和○○委員會有直接往來。
3. ○○委員會的確對於報社所訂定之電影廣告價格有所限制，原本是由片商將廣告稿拿至聯絡小組刊登，但因○○委員會反映，許多片商所刊登之電影廣告時刻表不實，其實這些不實的時刻表乃是其成員所為，加上報社刊登之時間緊湊，無法查證，致○○委員會以此原因命聯絡小組搬至其辦公大樓上班，但其情形仍未改善且○○委員會之委員兼有廣告公司及報社業務，由其統一管理實有圖利之嫌，顯有不公。其實，這些片商刊登不實時刻表是因為現在電影景氣不好，許多小片商為了賣給第四台版權（影片有上映賣得價錢比較高），於是租小戲院，上映一、二天就下片，或者造假時刻表，以賣得較高價格，這些皆為片商間之問題，○○委員會不應以此等因素，藉此命聯絡小組集中辦公。
4. 早期要刊登電影廣告，必須要向○○小組申請，經其許可並核定廣告價格，才能刊登，不能直接向片商收稿，例如○○報十三年來每公分每段均是八元五角，從未漲價，其他報社有的十四元，有的二十幾元，○○委員會是看報社的發行人來決定價格，現仍是由該會控制價格，報社仍無法漲價，否則將遭停刊；○○報曾於八十五年八月一日要求漲價，○○委員會則於八十五年七月十六日第六十六次委員決議：「……建議自八月一日起，停止刊登所有一切商版及黑白上片版，請會員參照辦理。」
5. ○○委員會對於報社所訂定之電影廣告價格有所限制及干涉，提供八十二年八月二十日○○字第○○號第五十六次委員會議紀錄，可看出對於○○報每段每公分價格均需由該○○小組決議，最近調漲價格一次在五年前，至目前委員會均以經濟不景氣為由不予以調價。
6. ○○委員會曾因○○報、○○報自八十四年八月一日調整廣告價格，便下令各片商停止提供二報任何上片之訊息，至今仍未恢復，其他報社恐因遭停刊，均不敢提漲價一事。
7. ○○委員會曾因報社刊登影評不滿，下令其會員停刊，作為反制，如○○字第○○號函中決議對於○○報停刊；又○○報於今年七、八月份即因刊登兩部電影之不利影評，而被○○委員會停刊廣告；另○○報於七、八年前也曾因影評對片商不利，而被○○小組停刊廣告，○○報及○○報現在刊登的黑白電影廣告版都是免費，而其他報社所給予的廣告價格事實上也很低廉。
8. ○○委員會既限制價格，又限制版面，實在不合理，例如一部電影，規定上映戲院若在特定家數以下，只能刊登九公分，以上則另可刊登幾公分（譬如十家以下只可刊十二公分，十家以上只可刊十八公分），造成不論上映的戲院有幾家，都必需擠在特定之空間，造成排版的困難，讀者看起來也很吃力，提供八十六年十二月十七日

○○委員會○○字第○○號函以為證。

理 由

(一) 按公平交易法第七條之規定：「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。」另同法施行細則第五條第一項明訂「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。」第二項「本法第七條之其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。」按上開立法旨意，緣以事業彼此以契約、協議或其他方式合意之行為，對事業經營活動為足以影響市場功能之拘束，將致損害市場之競爭機能，爰以公平交易法第十四條之規定予以原則禁止。是事業倘與有競爭關係之他事業以事實上可導致共同行為之意思聯絡或進而以協議，決定商品或服務之價格，不問其有無法律上之拘束力或合意後有無「執行行為」，如實際上可導致共同行為，影響市場供需功能者，即違反公平交易法第十四條之規定。

(二) 聯合行為之主體：

1. ○○委員會主要係由○○公會及○○公會所組成，而○○電影組則不出席會議，遇有問題才會至委員會調節，該委員會並非一法人組織，係由上二公會理事長輪流兼任，此二公會之成員均為台北縣、市所有經營電影院業者及影片片商，彼此間係處於同一水平狀態，其所提供之電影廣告資訊於台北縣、市，形一特定市場，該等公會之決議，其成員若皆遵守該決議，對於該特定市場之交易相對人莫不造成一大損害，又「公會」合致公平交易法第二條所稱之「事業」，應受公平交易法之規範。
2. 依據被處分人○○公會坦承○○委員會之前身為○○執行小組，而另一被處分人影片公會之理事長○君稱其僅於○○委員會期間擔任主任委員，所以並不知○○委員會之前身為何；惟從利害關係人所提供之「○○執行小組簡則」第三點組織：「本小組由○○公會、○○公會、○○電影組等三團體各推派代表一一九人為委員組成之，全權處理節約廣告事宜。」可得知○○會之前身確為○○執行小組。
3. ○○電影組為一非法人組織，是由美商○○公司所組成，雖委員會之組成含有該電影組，但據被處分人○○公會理事長○君表示，○○電影組不出席該委員會之決議，僅遇有問題才至委員會調節，又○○理事長○君稱○○委員會為○○公司和報社間之媒介，讓報社刊登電影廣告和片商業務上溝通比較單純，由上述可知，○○電影組未合意限制電影廣告等事宜。
4. 綜上論述，可得知○○公會及○○公會為聯合行為之主體。

(三) 本案聯合行為之手段及內容：

1. 限制電影廣告價格：依據八十二年八月十八日○○執行小組第五十六次委員會議記錄，其決議內容為：「(一) 有關○○報函請調解

電影上映及預告黑白版價格.....，則本小組同意其將每段每公分二十三元五角調為二十八元，並自九月二十日起實（應係漏植施字），如發現其未依約定刊登，則恢復原價為每段每公分二十三元五角.....（三）○○報函調整商業版價位一節，經作成決議調整後之價格如下：四半黑白一八、一〇〇元（原價七、八〇〇元）。三全黑白一一八、四〇〇元（原價一七、五〇〇元）。.....二十全彩色一二〇四、七〇〇元（原價一九五、〇〇〇元）。」，由該決議中可顯示○○執行小組藉者開會之方式對於刊登電影廣告之價格予以決定，如未遵守該決議，則恢復原來較低之價格；且不僅對於黑白版價格有所限制，亦限制彩色版價格調整，雖被處分人稱其當時未為該公會之代表人，但仍不得以此為推卸之詞，又依據○○委員會八十五年七月十六日第六十六次委員會議紀錄，紀錄內容為：「.....六、討論事項：○○報決定自八十五年八月一日起調整電腦商版百分之五十、黑白上片版漲價百分之七十五，請討論。決議：.....建議自八月一日起，停止刊登所有一切商版及黑白上片版，請會員參照辦理。」由該決議可得知○○委員會對於○○報漲價一事予以停刊以為反制。查電影廣告價格應為報社與片商之間互相協商而達成合意，而○○公會及○○公會藉○○委員會之決議而形成之意思聯絡，導致各報社之電影廣告價格需經○○委員會之決議，且須以該價格與其成員交易，此種透過○○委員會之運作而形成之意思聯絡，實有聯合行為之實。

2. 版面編排限制：於八十六年十二月十五日○○委員會召開第七十三次委員會議紀錄，決議內容為：「討論事項：.....西片部份：一家映演戲院刊登三公分。.....五家映演戲院至七家映演戲院刊登十公分。.....十五家映演戲院至十八家映演戲院十八公分.....」被處分人雖辯稱乃是為了防止承包商亂刊登廣告所為限制版面之決議，但其聯合行為實已足以影響電影廣告正常供需之市場機能；○○委員會於八十八年七月二十七日所發○○字第○○號函，內容為：「主旨：本會頃訂於八十八年九月一日集中辦公，統一發刊所有電影廣告，.....說明：.....二、刻本會為統一電影宣傳廣告，並強化服務品質，經全體委員會商通過，決自八十八年九月一日起，所有發稿業務皆由本會承辦。.....。」且依據○○公會於八十八年八月七日對其成員所發之函中亦可顯示確有此等情事，被處分人說法為片商常因爭刊廣告而引起爭執，且錄影帶片商藉電影廣告版面刊登錄影帶廣告，為維持片商之商譽而將承包商之權限收回，加以決定分配版面。惟報社與委員會之會員為電影廣告市場供需者，承包商為報社之代理人，○○委員會未和報社調解或者經雙方同意，竟擅自以○○委員會會議決議強迫承包商及報社業務代表集中辦公，藉以達到控制版面分配之目的，該決議對於電影廣告市場之供需莫不造成重大之影響。
3. 以停刊為反制之手段：○○小組（○○之前身）於八十二年三月十一日召開第五十三次會議，討論有關○○報因刊登○○、○○二家戲院之不實報導，該小組命其提出合理之解釋，否則予以停刊；又

八十八年六月二十七日○○報刊登「○○」之影評、七月四日刊登「○○」之影評，於七月十三日後即遭通知停刊；另八十四年七月二十七日○○會所發○○字第○○號函中內容為：「……二、自八十四年八月一日起，三團體將停止提供該二報有關任何上片訊息（含戲院、片名及放映場次、時間）。三、○○公會同時配合自八十四年八月一日起停止刊登該兩報之每日六全黑白上片版。」且從八十四年八月二日之○○報第二十三版下欄「本報廣告部啟事」中：「本報為服務讀者，每日在本欄刊出由○○委員會提供之臺北市及市郊電影上片資訊，現該委員會因故無法提供此項資訊，本報一本服務讀者之宗旨，自即日起仍免費服務，刊登各影院電話……。」亦可證明有該等情事發生，於八十四年十月十八日○○委員會才下令回復，被處分人雖辯稱並無以停刊作為反制等情事，但由上述之會議記錄可證明被處分人所述為虛偽之詞，並不足以採信，○○委員會透過會議達到合意停刊之行為，且該決議亦發函各公會之成員並受其拘束，核已違反公平交易法第十四條「聯合行為」之禁止規定。

綜上所論，○○委員會多次以決議之方式合意限制報社電影廣告價格與版面分配，且以停刊為反制手段，足以影響電影廣告供需之市場功能，實已違反公平交易法第十四條事業不得為聯合行為之規定，另衡酌被處分人等之成員為台北縣、市之片商及電影院業者，具有一定之市場地位，且該合意行為由八十二年持續至今，對於交易秩序危害及社會經濟之影響甚鉅，爰依同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。