

○○股份有限公司申請重新審查本會（八十八）公處字第一五五號處分，暨因為足以引人錯誤之表示或表徵行為，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 90.05.11.（九十）公處字第064號處分書

發文日期：民國90年5月11日

被處分人：○○股份有限公司

代表人：○○○

右被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如左：

主 文

- 一、被處分人於部分賣場海報上「○○中心」等字樣，有引人誤認為合作社組織之表示及表徵，違反公平交易法第二十一條第三項準用第一項規定。
- 二、被處分人自本處分書送達之次日起，於一個月內將前項海報上「○○中心」等字樣予以刪除，並不得有其他引人誤認為合作社組織之表示及表徵。

事 實

- 一、本案緣於八十七年間○○公司、○○委員會、宜蘭縣政府及行政院人事行政局等單位來函就被處分人○○股份有限公司（以下簡稱被處分人）之招牌、購物袋標示以及廣告宣傳單之標示涉有違反公平交易法情事提出檢舉，綜合略以：○○社（即一般所稱之○○社）業於民國八十七年七月三十日同意終止辦理公教員工日常生活必需品供應業務，並以八十七年九月三十日為終止日，惟至八十七年十一月被處分人仍懸掛「○○社」招牌營業，且購物塑膠袋印有「○○社」廣告，涉有違反公平交易法之規定。案經本會調查，就被處分人承受○○社後，關於變更營業招牌及購物袋之行為予以論析：

（一）變更前：被處分人自受讓○○社營業據點，於八十七年十月一日起即開始營業，惟迄至八十八年四月間仍有四十多個營業據點（被處分人共受讓○○社全省六十六個營業據點）之招牌使用「○○中心」或「○○中心」名稱，本會第四二〇次委員會議決被處分人構成違反公平交易法第二十一條第三項準用第一項規定。

（二）變更後：

1. 本會於八十八年七月三日抽樣於被處分人於臺灣北、中、南、東各區共十個營業據點，以問卷訪查（有效訪查問卷共一〇五份）之結果，大多數的消費者（八六·七%）之認知，被處分人之賣場仍為軍公教消費福利社或合作社所附設之社員消費福利社；而係因招牌標示導致認為被處分人之賣場為軍公教消費福利社或合作社者，占上述八六·七%中的一二·一%，占全部有效問卷之一〇·五%；消費者會認為賣場仍為合作社主要原因係原有的認知習慣與驗證行為（與○○社時期相類似），合計占上述八六·七%之五八·二%、占全部有效問卷五〇·四%，廣告標示反而不是主要因素。
2. 經比較○○社與被處分人二者間之廣告招牌，前者為全藍底色，其上有合作社之標誌及書寫「○○社」等明顯標示；後者為藍底、中

間紅色粗直線，其上有被處分人識別標誌及書寫「○○中心xx店」等標示，二者間尚有不同。

3. 另就驗證行為而言，於不妨害市場競爭秩序或無不當之差別待遇情形下，交易對象之特定與否，原係事業得本於其經營策略為規劃運用，且依現有市場交易情形，日用品零售業者基於其經營策略的考量，以會員制方式篩選消費者，亦非少見（如○○、○○、○○等），故單以採取驗證行為之經營方式，尚難認有違法之處。
4. 以被處分人招牌及購物袋名稱變更後之經營行為（包括招牌、購物袋及廣告標示、驗證方式），就部分單一個別行為而言，似尚無法遽以認定有違法之處；惟查經營主體之認知，屬一般交易上之重大交易事項，若事業藉由不當模仿他人商品或服務之外觀或表徵等矇混方式，致使交易相對人因誤信其營業主體，與其交易或使競爭者喪失交易機會，而有違反市場效能競爭之原則者，其行為即有欺罔或顯失公平，而違反公平交易法第二十四條之規定。而被處分人所受讓之各營業據點，其原有經營主體為各機關附設之合作社共同組成之○○社基於照顧公教人員之日常用品消費所需，而分設之供應站，與一般營利事業所經營之超級商場或量販賣場顯然有別，一般人慣常以「○○社」簡稱之，而其「○○中心」之營業名稱，一般大眾多以「○○中心」簡稱之，其營業以公教人員為主之特定對象，並輔以驗證程序，上開營業整體外觀為消費者所熟知。且既係概括受讓○○社之經營據點及其軟、硬體設施（包括營業人員），而該等營業據點及經營型態（一般之日用品供應、交易對象限於公教人員、合作社社員及其驗證）本已為消費者所熟知，故若無明顯區別之表示或表徵時，消費者甚難能確知其營業據點已非屬軍公教消費福利社或合作社所附設之○○社。綜上，由於原有經營主體及其長期之特殊經營型態，縱然招牌變更後，二者之廣告招牌有所差異，然就民眾既有之認知，被處分人積極以系爭「○○中心」之招牌、廣告及購物袋標示、特定之交易對象以及驗證方式等之整體經營行為，實有致消費者對其經營主體發生誤認之情事，進而影響其交易決策之作成，被處分人縱非以積極之虛偽不實廣告或其他使公眾得知之表示傳達不實之交易資訊，惟其以營業名稱、驗證等相類於○○社以往之營業整體行為，積極利用民眾長期之認知，致其誤信而與之交易，則已構成足以影響交易秩序之欺罔行為而違反公平交易法第二十四條之規定。為祛除其引人誤認之情形，爰決議依公平交易法第四十一條之規定，命被處分人採取必要之更正措施，自處分書送達之次日起一個月內，應於所經營之全省各賣場入口之明顯處，張貼至少長七十公分寬六十公分之布告，使消費者進入購物時，以一般之注意力即得以閱覽；上開布告內容須以長、寬至少四公分之正楷文字書寫，張貼期間至少達半年以上，其內容應包括：「本公司遵從行政院公平交易委員會之指示，公布以下訊息：1. ○○○社（即○○社）已於八十七年九月三十日終止辦理公教人員日常生活必需品供應業務。2. 本公司為一般事業組織，並非依合作社法所成立之消費合作社，且與○○社並無任何關連。3. 為避免消費者有

所誤認，特此公告周知。」

前述之處分內容，被處分人已繳交六十萬元之罰鍰；惟針對張貼布告乙事，被處分人則提起訴願程序，前經本會訴願審議委員會予以駁回，現則進行行政爭訟中；另被處分人亦於提起行政救濟程序終結前聲請准予停止執行張貼布告乙事，本會於第四六五次委員會議同意在案，併予說明。

二、被處分人委託律師提出重新審查聲請書略以：聲請就八十八年公處字第一五五號處分，重新審查事，該案經本會以違反公平交易法第二十一條第三項及第二十四條規定，處以新臺幣六十萬元罰鍰，及自本處分書送達之次日起一個月內，應於所經營之全省各賣場入口之明顯處，張貼至少長七十公分寬六十公分之布告，使消費者進入購物時，以一般之注意力即得以閱覽；上開布告內容須以長、寬至少四公分之正楷文字書寫，張貼期間至少達半年以上，其內容應包括：「一、○○社已於八十七年九月三十日終止辦理公教人員日常生活必需品供應業務。二、本公司為一般事業組織，並非依合作社法所成立之消費合作社，且與○○社並無任何關連。為避免消費者有所誤認，特此公告周知。」前揭罰鍰已繳納完畢，然第二項張貼布告處分有重新審查變更處分之必要。蓋因：

- (一) 本會以其「於經營賣場以營業名稱、服務標章、驗證等相類於○○社以往之整體經營行為，而使人誤認其係軍公教消費福利社或合作社組織，為足以影響交易秩序之欺罔及顯失公平行為，違反公平交易法第二十四條之規定。」似違反行政程序法第七條規定之比例原則。被處分人僅繼承○○社之營業據點及人員，其餘在商品價格等方面均接受同業嚴酷競爭，本會卻對其做成可能造成無法回復傷害、利益失衡及貶抑其競爭力之處分；各營業據點已更換名稱及改變經營組織型態，並積極規劃企業識別系統及八十八年四月全面更換看板招牌，完成服務標章之註冊登記；自承受○○社之營業據點後，八十八年間印製二千萬份廣告宣傳品，及印製公益廣告於購物袋上；本會僅因被處分人繼承○○社之營業據點，即認須與原○○社撇清關係，而要求張貼前述布告，是否亦應要求被處分人搬遷所有營業處所始符合公平交易法之本旨。
- (二) 渠經營零售業通路業務逾二年，時勢遷移，消費者已熟悉被處分人全新之經營型態（開立發票，將驗證臺更換為服務臺等），則是否尚有做出會造成對其嚴重損害，卻無助於目的達成之公告行為之必要性；依該處分做出張貼布告之行為，非僅無法達到原處分為達公平交易之目的，尚會讓一般觀眾誤以為被處分人違法亂紀遭受政府處分，而對被處分人之商譽及公平競爭力造成難以回復之損害，並減弱被處分人之競爭力，使檢舉者獲得不法利益；該處分似就法律條文所做決定，非從經濟競爭面去探討造成何種反競爭效果，若一再處分被處分人，侵害其權益，是否等於為檢舉者排除競爭；被處分人經營已二年餘，經全面更新招牌，及努力改變形象及行銷方式下，相信消費者應不至再誤認經營主體，前揭公告處分已無實益。綜上，原處分之情事已不復存在，復參酌行政程序法第一百七條

及第一百二十二條得由原處分機關依職權撤銷或廢止之旨趣，請就本案「張貼布告」之更正處分能予重新審查，並自行廢除或變更處分方式。

三、被處分人八十九年十一月二十八日補充理由書略稱：

被處分人委由○○股份有限公司對其所做之顧客購買行為調查研究報告，係於八十九年十一月十三日至十八日，針對全區七十二處賣場，以問卷方式，對前來消費七百二十名顧客，隨機抽樣調查，已有88%消費者知道被處分人已非合作社組織，綜合各項數據，各賣場之經營方式與○○社以往之整體經營行為已大相逕庭，消費者已充分之認知，並無使人誤認其係軍公教消費福利社或合作社組織之足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平情事，是本案「張貼布告」之更正處分已無實益，尚祈能予重新審理。

四、被處分人八十九年十二月十一日陳報函略稱：問卷結果尚有百分之十四不知道○○中心已不是合作社或公教福利供應機構有所不符，除以張貼布告方式告知外，如何讓消費者瞭解乙節，應從被處分人已更換名稱、改變組織型態，積極規劃識別系統及更換看板招牌後，仍要求被處分人張貼布告，是否造成另一種不公平競爭，及違反比例原則。

五、本會於八十九年十二月間派員至被處分人全省各營業所抽查臺北縣新店等十一家營業所，經本會處分後製作識別系統及更換看板招牌等情形，各營業據點皆無要求驗證，營業處所招牌上皆已更換為「○○中心」，及該公司之註冊識別標誌，並輔以底色為藍紅色相間之長條紋，大多數廣告招牌將註有較小字之「○○社」已以漆刪塗，惟少部分（○○店、○○店）則未刪除；營業處所海報、傳單及塑膠袋亦改使用「○○中心」字樣，未再使用「○○社」或「○○中心」等字樣；又○○店地下一樓賣場之海報雖已將「○○中心」刪除，然其一樓入口處所張貼之海報卻漏未刪除；各營業據點所提供之購買證皆為被處分人自行設計印刷，惟○○店經本會人員向其索取一張購買證，該分店提供一張早期「○○社」之購買證。

六、經請被處分人八十九年十二月二十二日到會陳述意見，略以：

(一) 關於本會訪查被處分人○○店賣場仍有少數海報標示「○○中心」字樣乙事，被處分人曾三申五令要求各賣場須行注意避免使用○○中心字樣，本會所訪查結果，應屬少數特例，純屬賣場人員的疏失，被處分人一知有此事，隨即對相關人員懲處，以示被處分人決心；另關於廣告招牌仍有部分註記標示「○○社」乙事，因本會八十八年公處字第一五五號處分書並未針對廣告招牌「○○社」之標示做成具體處分，且依前述處分書內容中，本會所做調查報告亦顯示僅約5%的民眾會受招牌影響，故被處分人未加以更動，但迄今被處分人亦基於賣場施工難易而將「○○社」字樣刪除，且新開幕的賣場，亦完全無「○○社」字樣。

(二) 關於被處分人○○店營業賣場所發之會員證仍使用「○○社社員供銷品購買證」乙事，被處分人堅稱純屬單一個案，經被處分人查證結果，乃因該營業所經理督導不周，被處分人隨即加以懲處，經理人員記大過，營業人員記小過二次，記過人員將受減績效獎金處分

- 。
- (三) 被處分人對於發放購買證乙事，除於八十七年十月五日已通令全面廢除舊有的「○○社」之購買證，代以被處分人的購買證，惟因須貼照片，普遍反映不佳，故被處分人復於八十九年十月十二日再次更新購買證，已不用貼照片；惟至被處分人消費時，並不一定須辦理購買證，被處分人採用購買證的原因，乃係為將來可能走入電腦化作業預為鋪路。
- (四) 被處分人已努力與原○○社有所區隔，除被處分人前陳報予本會的陳述書外，被處分人每個月之廣告促銷DM多達一七〇萬份，因過去○○社或消費合作社絕無做廣告促銷，依一般消費者的認知，只有量販店或一般事業的賣場才會做DM；另廣告招牌部分亦已完全使用該公司之企業標誌，且被處分人之營業標章亦已於八十九年十月十六日獲得註冊；被處分人亦主動開立統一發票，相信消費者應知道開立統一發票應非屬合作社；被處分人亦積極參與公益活動，除區域性之外，全省性活動則與○○基金會合作，被處分人免費提供購物塑膠袋版面，讓該基金會做公益宣導，其費用完全由被處分人負擔；被處分人營業賣場的企業形象亦大幅改善，如賣場人員一律穿著制服背心、新開店之收銀臺人員一律站立工作以示尊重顧客，在每一營業所都有教學錄影機及教學錄影帶，讓員工能充分知悉服務態度。被處分人所做各項區別措施，據市場調查報告，已有成效，已無行更正布告之必要性。
- (五) 被處分人認為時空變遷，且已積極努力按本會八十八年公處字第一五五號處分書內容進行更正措施，若本會仍認為被處分人可再加努力而施以替代處分，請考量現今景氣不佳而從輕考慮。

理 由

- 一、按公平交易法第二十一條第一項規定：「事業不得在商品或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於商品之價格、數量、品質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。」同法第三項規定：「前二項規定於事業之服務準用之。」又公平交易法第二十八條規定：「公平交易委員會依法獨立行使職權，處理有關公平交易案件所為之處分，得以委員會名義行之。」同法第四十一條規定：「公平交易委員會對於違反本法規定之事業，『得』限期命其停止.....，並『得』處新臺幣.....逾期仍不停止.....，『得』繼續限期.....。」故本會對於是否有違反公平交易法事件之事業，得依公平交易法規定為裁量之非授予利益之處分，首予敘明；另依行政程序法第一百二十二條規定：「非授予利益之合法行政處分，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。.....」依上述之規定，本會八十八年公處字第一五五號處分書既屬合法、非授予利益、具負擔之裁量處分，本會對該處分書內容本即擁有裁量權，若經重新裁量結果，認為以不作成處分為當，或宜減輕原處分之負擔程度，自非不得將該合法的負擔處分廢止之，併予敘明。
- 二、查本會八十八年公處字第一五五號處分書主文第四項：「一、○○社

已於八十七年九月三十日終止辦理公教人員日常生活必需品供應業務。二、本公司為一般事業組織，並非依合作社法所成立之消費合作社，且與○○社並無任何關聯。為避免消費者有所誤認，特此公告周知。」張貼布告處分，因該項處分業經被處分人聲請及經本會准予停止執行在案，尚待行政院進行審理，惟上開各營業據點既已更換名稱及改變經營組織型態，歷經二年之久，是否已無必要再命其為「張貼布告」之更正處分，本會自得依職權重新調查被處分人改正情形，並作重新審理後決定，究係維持原處分，或依公平交易法第四十一條後段再為處分，或參酌行政程序法第一百二十二條廢止原處分，併先闡明。

三、本案從被處分人提供招牌照片、服務標章註冊證、廣告單及購物塑膠袋等及本會人員實地訪查結果觀之，皆以「○○中心」作為該企業識別之來源。案經本會派員訪查結果，被處分人一家賣場海報標有「○○中心」名稱乙節；經查本會八十八年公處字第一五五號處分書內容，由於本會當時所做之調查報告顯示，因招牌標示而導致消費者認為被處分人為軍公教消費福利社（含國軍福利總處之福利站）或合作社者共合計占調查樣本之一〇·五%，廣告標示並非主要因素，故若單以廣告招牌而言，是否可逕論以違法，尚待考量，故被處分人關於「○○社」之陳述內容似尚可採；惟被處分人○○店一樓入口處所張貼之海報卻漏未刪除「○○中心」及○○店提供予本會訪查人員一張早期「○○社」之購買證，經被處分人之說明事屬單一個案，且經內部嚴厲行政懲處在案；假若被處分人確有意圖以虛偽不實引人錯誤之方式，誤導消費者認為被處分人為合作社組織，本會實地訪查結果，似應不止上述二個案情形，惟虛偽不實或引人錯誤之構成，並不以有「意圖」為前提，若有「過失」而導致引人錯誤時，仍得視其情節而論究。

四、按行政程序法第七條第一款：「採取方法應有助於目的之達成」、第二款復規定：「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者」，另公平交易法之立法宗旨為「維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮」，被處分人認為其公司自經營零售通路已二年餘，時勢遷移，消費者已熟悉被處分人全新之經營型態，若再要求被處分人張貼更正布告，恐會讓人民誤以為被處分人違法亂紀而影響商譽，進而喪失競爭力。按本會命被處分人張貼更正布告之處分，乃因被處分人之整體營業行為有引人誤認為消費合作社，而此行為將阻礙其他競爭同業之交易機會，故以布告方式祛除其疑慮，本會於八十八年為如此之決議，係有預防不正競爭之考量，尚難稱有不當之處；惟若時空改變，事實之背景有所變遷，只要本會能達成執行公平交易法之行政目的及公平交易法之立法宗旨，則現今尚無仍命被處分人張貼布告之必要。

五、現今零售通路激烈競爭，商品價格、商品品質、商品種類的齊全、購買的方便性、客服態度等方為消費者進行購買與否的考量因素，合作社組織較吸引人之處，以價格因素莫屬；以現今被處分人之經營行為而論，其是否會引人錯認為合作社組織已待商榷，因○○社已中止辦

理公教人員之福利品供應業務達二年餘，其原有之相關消費者（全體公教人員）應無不知悉，倘若仍有非公教人員之消費者誤認被處分人為合作社，莫不以價格因素為導向，然若被處分人所販售之商品價格與其他通路業者相較之下，並無相對便宜時，其顧客自然將流失，將回歸市場競爭體制，故對市場競爭而言，尚不會產生不良影響。由被處分人之說明，尚難完全否定其已有建立自身企業形象之努力，惟被處分人經二年行政救濟程序中，不難看出確有若干努力成果，以另一角度而言，本會命其張貼布告之成效亦有顯現，然而 依問卷結果，仍有百分之十四不知道被處分人已不是合作社或公教福利供應機構，其比例難謂低微； 營業處所賣場海報上有「○○中心」等字樣，雖屬區區少數特例，然難謂無過失之處。

故本案被處分人○○店地下一樓賣場之海報雖將「○○中心」刪除，然其一樓入口處所張貼之海報卻漏未刪除，該等行為仍有引人誤認為合作社組織之表示及表徵，違反公平交易法第二十一條第三項準用第一項規定。

- 六、綜上論結，本會原處分主文第二項之基礎事實已變更，尚無必要命被處分人張貼布告，惟被處分人仍有待努力空間及改善其過失之處，有關於海報漏未將「○○中心」刪除部分，應命被處分人於一個月內將前述廣告海報上「○○中心」等字樣予以刪除，並不得有引人誤認為合作社組織之表示及表徵。並審酌被處分人系爭行為之動機、目的、預期利益、其行為對交易秩序之危害程度、行為期間、所得利益、其營業規模、狀況、市場地位及其行為後之態度等情事，依同法第四十一條前段規定處分如主文。

主任委員 黃宗樂

中華民國九十年五月十一日

本件被處分人如有不服本處分，得於本處分書達到之次日起三十日內，向本會提出訴願書（須檢附本處分書影本），訴願於行政院。