

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：公平交易委員會

貳、案由：公平交易委員會（下稱公平會）對高通公司106年10月20日公處字第106094號處分書，與107年8月9日在智慧財產法院與高通公司達成訴訟上和解，兩者內容未相一致。監察院為最高監察機關，並非取代公平會職權決定何種商業模式是否違反公平交易法，或介入私權紛爭，評斷何人應對何人進行授權，毋寧係糾察百官，進行事後監督，調查公平會之決定是否恣意擅斷，涉有違失，且此監督不因達成訴訟上和解有確定力而受有限制。針對高通公司未將標準必要專利授權同業競爭者之現狀，原處分認為違法應予改正，並要求高通公司有開啟授權協商之義務，而和解筆錄則無此要求，僅於高通公司允諾同業競爭者要求時簽訂互不控訴契約為已足，完全無助於消弭原處分認定高通公司現有授權策略違反公平交易法之疑慮，肇致和解與處分兩歧，公平會卻認為兩者「相當」，或謂和解內容「優於」原處分等情，混淆兩者係基於違法及合法之不同前提所為，明顯疏誤。而該和解允諾，亦降低同業競爭者與高通公司簽訂完整授權契約之可能性，公平會介入契約內容甚深，並背離原處分之不同意見書中質疑高通公司之授權模式尚非競爭法管制範疇，所架構競爭法應儘量避免介入契約法領域

之基本思維。本案自原處分高達234億罰鍰，降至和解後高通公司放棄27億3千萬罰鍰返還請求權，形同高額罰鍰僅餘約十分之一，遂引起輿論關注，雖達成和解後高通公司允諾5年期產業投資方案，預計投資金額約為7億美元（約新臺幣210億元），罰鍰是處罰過去違法行為，與投資係挹注資源促進未來產業提升，兩者並無正當合理關聯，實已違反「不當聯結禁止原則」，而和解過程秘密進行，規避公眾監督，亦與公益原則有違。訴訟中和解屬於行政行為一種，理應遵守行政程序法第7條之比例原則，然本案之和解，就手機製造商為SEP授權給予無歧視待遇，以及不再與廠商簽署獨家交易部分，與原處分相當外，針對同業競爭者僅作出互不控訴之允諾，相較於原處分要求高通公司開啟授權協商義務，和解中所為讓步，對於可能排擠同業競爭者之爭議，與維護高通公司商業模式之獲益，顯未進行充足公、私益衡量，顯失均衡。又公平會過往並無與被處分人達成訴訟上和解之案例，本案實屬首例，卻倉促進行和解，而未能展現適法專業以為標竿，無從確立處分案件之訴訟和解法制。監察院為行使憲法之彈劾、糾舉、糾正及審計之權力，憲法第95、96條賦予監察院調查之固有職權。基於權力分立與制衡原則，監察院調查權雖非毫無限制，惟就已有終局決定之公平會會議內容，參酌司法院釋字第729號解釋意旨，

監察院為行使彈劾、糾舉、糾正之憲法職權，就目的與範圍均屬明確之獨立機關會議決議內容，應得調閱。公平會雖以保障委員獨立行使職權及「公平交易委員會組織法」第12條規定應予保密等由拒絕提供107年5月9日該會第1383次委員會議之錄音檔，然此非屬涉國家機密，不符監察法第27條涉有妨害國家利益始例外不予提供之規定，上情均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係公平交易委員會（下稱公平會）於民國（下同）106年10月11日第1353次委員會議決議，認定美商Qualcomm Incorporated（下稱高通公司）於CDMA、WCDMA和LTE等標準之基頻處理器市場具獨占地位，然拒絕對晶片競爭同業授權專利技術並要求訂定限制條款、採取不簽署授權契約則不提供晶片之手段及與特定事業簽署含有排他性之獨家交易折讓條款等，核其整體經營模式所涉行為，損害基頻處理器市場之競爭，屬以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭之行為，違反公平交易法第9條第1款規定，並處新臺幣（下同）234億元罰鍰。惟公平會卻於107年8月9日在智慧財產法院與高通公司以事後承諾在臺灣進行為期5年之產業投資方案為由，達成訴訟上和解，高通公司並放棄27億3千萬元罰鍰之返還請求權。高通公司違法既經公平會決議處罰，卻仍達成訴訟上和解，究公平會立場轉變的原因為何？此一和解行為是否有其正當性及必要性？是否適法合宜？有無違反其專業機關、獨立機關之立場？有深入調查必要。本案經向調閱公平會處分過程卷證資料，並諮詢相關專家，及詢問公平會、科技部、經濟部

代表，已調查完畢，認有下列違失應予糾正：

一、公平會對高通公司106年10月20日公處字第106094號處分書，與107年8月9日在智慧財產法院與高通公司達成訴訟上和解，兩者內容未相一致。監察院為最高監察機關，並非取代公平會職權決定何種商業模式是否違反公平交易法，或介入私權紛爭，評斷何人應對何人進行授權，毋寧係糾察百官，進行事後監督，調查公平會之決定是否恣意擅斷，涉有違失，且此監督不因達成訴訟上和解有確定力而受有限制。針對高通公司未將標準必要專利授權同業競爭者之現狀，原處分認為違法應予改正，並要求高通公司有開啟授權協商之義務，而和解筆錄則無此要求，僅於高通公司允諾同業競爭者要求時簽訂互不控訴契約為已足，完全無助於消弭原處分認定高通公司現有授權策略違反公平交易法之疑慮，肇致和解與處分兩歧，公平會卻認為兩者「相當」，或謂和解內容「優於」原處分等情，混淆兩者係基於違法及合法之不同前提所為，明顯疏誤。而該和解允諾，亦降低同業競爭者與高通公司簽訂完整授權契約之可能性，公平會介入契約內容甚深，並背離原處分之不同意見書中質疑高通公司之授權模式尚非競爭法管制範疇，所架構競爭法應儘量避免介入契約法領域之基本思維，核有重大違失。

(一)高通公司為通訊標準技術及晶片上基頻處理器之領先業者：

通訊標準依技術進步，而產生1G(以語音類比調頻通訊為主，無法支援數據通訊服務)、2G(語音訊號數位化)、3G(除語音通訊外，尚包括數據上網和多媒體服務)及4G(高速數據傳輸)之標準。高通公司自2G起即為各世代主要「標準必要專利」(Standard Essential Patents，下稱SEP)之權利人，

於歐洲電信標準協會( European Telecommunications Standards Institute, 下稱 ETSI ) 揭露之 3G(WCDMA/UMTS)及4G(LTE)之專利數占比,為前開標準持有比例最高者。一支完整手機之零組件多達數百件,包括基頻處理器、射頻晶片、記憶體、應用處理器、顯示器、電池……等,其中基頻處理器是決定智慧型手機產品使用何種行動通訊標準技術的關鍵零件。全球基頻處理器供應商除高通公司外,至少尚包括聯發科、陸商展訊、陸商海思、Intel及三星。其中三星主要供應自家產品需要,原則上不外售。據Strategy Analytics統計資料顯示,高通公司104至106年間在CDMA、LTE等基頻處理器之全球市占率均超過50%,位居全球第1名<sup>1</sup>。

(二)本案核心關鍵問題之一,即在於高通公司是否應對於競爭同業進行授權。在處理本議題之前,需先說明專利權授權,與契約法原則中「契約自由」及競爭法原則中「自由與公平競爭」之關連。原則上本諸契約自由原則,專利權人得自由決定授權對象,但其不得濫用權利,否則於涉及限制競爭時,將違反公平交易法。此外,取得專利權物品與獲得專利權授權係屬二事,兩者間關係須依專利耗盡原則進行檢視:

1、本諸契約自由原則,專利權人是否授權、如何授權,本應由其自由決定,政府不應任意干涉,以維護市場自由競爭,貫徹私法自治之精神,因此契約自由為我國憲法保障之基本權(司法院釋字第576號解釋參照<sup>2</sup>)。然而,將專利權授權與否,

---

<sup>1</sup> 公平會公處字第106094號處分書。

<sup>2</sup> 「契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制,並為私法自治之基礎,除依契約之具體內容受憲法各相關基本權利規定保障外,亦屬憲法第22條所保障其他自由權利之一種。惟國家基於維護公益之必要,尚非不得以法律對之為合理之限制。」

用於產業競爭時，涉及限制或不公平競爭方式，亦即當產業評估專利權授權與否，是以損害其他產業利益為其目的，藉此保障產業自身之競爭優勢，經個案衡量認定非屬正當行使專利權時，考量競爭秩序維持有助於經濟之安定與繁榮，並維護消費者利益，政府應依公平交易法有進行管制必要（公平交易法第1條<sup>3</sup>、第45條<sup>4</sup>、最高法院98年度判字第1479號判決<sup>5</sup>參照）。如經公平會認定專利權人違反公平交易法，依據專利法第87條第2項第3款<sup>6</sup>規定，利用人得向智慧財產局申請強制授權。

- 2、由於專利權具有強烈排他性，在鼓勵發明同時，也能保護產業競爭利益。而現今產品研發過程多樣且複雜化，為了避免產業浪費不必要成本，而產生許多產業標準制定組織（Standard Setting Organization，以下簡稱SSO），以因應市場需求及技術發展而共同制訂標準。這種競爭者間的相互合作，若是促進競爭的利益大於限制競爭的不利益，各國管制上一般不會認為違反競爭法規。當特定專利標準成為法律上或市場上通用之事實上技術標準，未能符合標準之產品即無法為消費者接受或在市場上生存時，SEP專利權人即會擁有相當強大的市場力量，而有可能利用其專利

---

<sup>3</sup> 「為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法。」

<sup>4</sup> 「依照著作權法、商標法、專利法或其他智慧財產權法規行使權利之正當行為，不適用本法之規定。」

<sup>5</sup> 「公平法第45條：『依照著作權法、商標法或專利法行使權利之正當行為，不適用本法之規定。』此項排除公平交易法適用規定之要件有二，一是依照著作權法、商標法或專利法『行使權利行為』，二是該項行使權利行為係屬『正當』。換言之，並非行使著作權法、商標法或專利法權利之行為，即得排除公平交易法之適用。如果權利人在行使上開權利時，濫用其權利或違反誠信原則，對競爭秩序造成影響，而非屬正當者，仍不能免除公平法之適用。」

<sup>6</sup> 「有下列情事之一，而有強制授權之必要者，專利專責機關得依申請強制授權：……三、專利權人有限制競爭或不公平競爭之情事，經法院判決或行政院公平交易委員會處分。」

收取高額權利金或為各類限制競爭行為，出現所謂專利箝制<sup>7</sup>（patent hold-up）現象，進而引發違反競爭法疑慮。SSO多會制定其專利政策，包括專利揭露以及要求被納入標準的標準必要專利權人承諾未來將對專利使用者以公平、合理與無歧視（fair, reasonable and non-discriminatory）的條件授權，此即FRAND授權承諾<sup>8</sup>。

- 3、對於SEP專利權人之專利授權對象，應以SEP專利權人加入SSO時契約之FRAND承諾之內涵決之，學理上，將之定性為「第三人利益契約」<sup>9</sup>，亦即潛在利用人將因專利權人與SSO簽訂之契約，取得給付請求權，若專利權人違約不對利用人授權，原則僅屬於契約法上債務不履行問題，惟若專利權人擁有SEP專利而不願意授權，已涉及權利不正當行使，違反競爭法（公平交易法）<sup>10</sup>。在本案中高通公司SEP授權模式，並非完全不

---

<sup>7</sup> 「利用人為了實施業界標準所為的前期投資通常不低，專利權人可能藉此對於標準規格利用人要求高額的授權金，而若利用人不擬配合時，即逕向法院主張排除侵害請求權。此類權利行使行為所導致專利權人予取予求的現象，一般稱為專利箝制（patent holdup）問題。」轉引自陳皓芸，標準必要專利權之行使、權利濫用與獨占地位濫用，公平交易季刊第25卷第1期，106年1月，頁85。

<sup>8</sup> 本段轉引自許賜福，從高通案看「標準必要專利」的反托拉斯法議題。網址：<https://info.taiwantrade.com/biznews/%E5%BE%9E%99%AB%98%98%80%9A%E6%A1%88%E7%9C%8B-%E6%A8%99%E6%BA%96%E5%BF%85%E8%A6%81%E5%B0%88%E5%88%A9-%E7%9A%84%E5%8F%8D%E6%89%98%E6%8B%89%E6%96%AF%E6%B3%95%E8%AD%B0%E9%A1%8C-1363365.html>。

<sup>9</sup> 「就我國法而言，本文認為FRAND承諾應認定為專利授權契約之利益第三人預約，存在於標準制定組織與標準專利權人之間，預約標的為專利權人必須與有意願接受FRAND授權之標準實施者締結授權契約，而標準實施者就此預約義務之履行，對於專利權人擁有直接請求權。」轉引自王立達，標準必要專利權行使之國際規範發展與比較分析--FRAND承諾法律性質、禁制令、權利金與競爭法規制，月旦法學教室，第275期，107年4月，頁93。

<sup>10</sup> 「為了確保標準制定此聯合行為始終發揮促進競爭之正面效用，不致淪為競爭者集體限制競爭之違法機制，競爭法對於標準專利權人違反FRAND承諾之行為，以濫用獨占地位加以規制，即有其必要性與正當性。尤其FRAND承諾乃係標準專利權人為取得標準制定所帶來之獨占地位，而自願遵守之交換條件；競爭法對於背離此一前提條件之專利權人，以其未能遵守該獨占地位所應遵守之行為規範而加以非難，乃係維持專利權人作成FRAND承諾時所設立的交換關係，並未額外加以限制。綜此以觀，將違背FRAND承諾認定為獨占濫用行為，在競爭法上已經具有充分之正當性基礎。」轉引自王立達，標準必要專利權行使之國際規範發展與比較分析--FRAND承諾法律性質、禁制令、權利金與競爭法規制，月旦法學教室，第275期，107年4月，頁104。「標準制定組織的專利政策規範，具有『自治管制』的特色，如果標準參

授權，卻是選擇授權對象而不對同業競爭者進行授權，就此種授權行為，究應留待市場自由競爭，透過是否違約之民事求償機制解決，抑或已涉及違反公平交易法，多有爭議（詳見後述）。

4、再者，專利權之授權與附著專利的物品所有權之取得是兩種概念：

- (1) 買方取得附著專利權之物品，只是取得該物品所有權，並未取得專利權。但為避免專利權人於授權他人製造附著專利權之物品獲得利益後，又再次向利用該物品之第三人要求須支付權利金，有雙重獲利疑慮，且限制物品流通，影響公益，因此對於該物品上的專利權，專利權人不得再次主張權利。根據智慧財產法院98年度民專上更(二)字第2號民事判決：「專利法第56條（現行第58條）第1項固賦與專利權人專有排除他人未經其同意而製造、販賣專利物品之權。但專利權人依專利法所賦與之權利，自己製造、販賣或同意他人製造、販賣其專利物品後，已從中獲取利益，如允許其就已販賣之專利物品再主張專利權，將影響專利物品之流通與利用，而與公益有違，故而發展出『權利耗盡原則』（principle of exhaustion），依此原則，專利權人自己製造、販賣或同意他人製造、販賣之專利物品後，專利權人就該專利物品之權利已經耗盡，不得再享有其他權能。依據專利法第108條（現行第120條）準用第57條（現

---

與者未遵守標準制定組織所宣示之義務時，雖然違反其與標準制定組織之間的契約，但是否構成競爭法的違反，不無疑問。有鑑於這類規範之目的，不只是為了排除受禁止的競爭限制，還具有產業經濟的意義，故其違背應可構成競爭法的違反，蓋這類自治管制的形成，可以構築起一種正當之交易秩序，而受競爭法之保護（如公平法第9條或第25條）。」轉引自楊宏暉，基於競爭考量之強制授權—兼談競爭法與專利法之競合，公平交易季刊第25卷第1期，106年1月，頁17。



行第59條)第1項第6款規定，專利權人所製造或經其同意製造之專利物品販賣後，其專利權即耗盡，對於上開專利物品之後續使用或再販賣，均非屬專利權效力所及，即係本諸權利耗盡原則所為之立法。且專利權利耗盡原則之適用，並不以專利權人之專利產品為最終產品流入市場為要件。因此，就專利權人自行製造販售已體現其專利內容之專利物品，為修改後再販賣，即不生侵害專利權之問題。」根據上開判決，約可簡化如下圖所示：

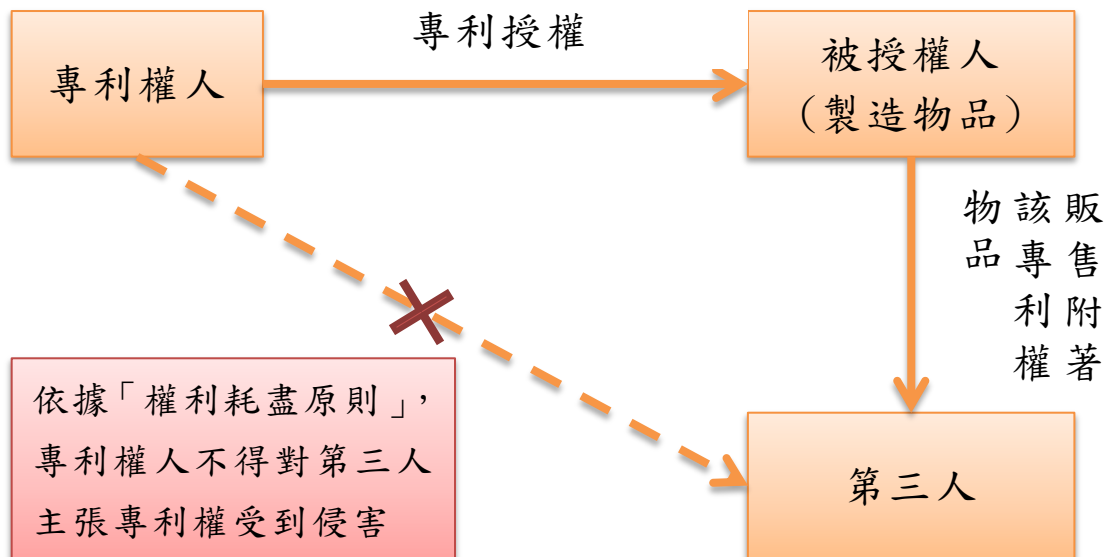


圖1 專利授權與權利耗盡原則

資料來源：本案自繪

(2) 然而，根據契約自由原則，如果專利權人與被授權人間有意以契約排除「權利耗盡原則」是否可行？我國並無具體規定。但因此類契約當事人常涉及多國企業，如本案高通公司所簽訂相關契約，所以外國法院見解相形重要。97年

廣達案判決<sup>11</sup>出爐後，聯邦最高法院認為當事人雖得以專利授權契約排除「權利耗盡原則」，但若未明白約定，縱使在晶片販售之主契約中約定不得組裝轉售，亦僅屬違約，其專利權仍因專利授權契約為完整授權而耗盡<sup>12</sup>。在公平會處分書中，高通公司主張其與同業競爭者間曾簽訂授權契約為未耗盡之授權契約，仍可以要求使用含有高通SEP專利晶片的手機業者仍須取得高通專利之授權。但在本案處分書中，公平會顯然並不支持這種看法，該會認為97年廣達案之判決意旨在說明任何授權契約均屬權利耗盡之契約，並非就拒絕授權同業應認合法所為之判決。

- 5、縱使不論依據私法自治、契約自由原則，得否容許當事人在授權契約排除專利權耗盡，若是當事人濫用市場地位，以契約限制他人競爭時，仍然會違反公平交易法<sup>13</sup>，如下圖所示：

---

<sup>11</sup> Quanta Computer, Inc. v. LG Electronics, Inc. (128 S. Ct. 2109, 2008)

<sup>12</sup> 林靜雯，由美國判決發展看以契約排除權利耗盡原則適用的容許性，國立交通大學碩士論文，頁21-22。

<sup>13</sup> 謝銘洋，智慧財產權法，初版，元照，103年，頁268。

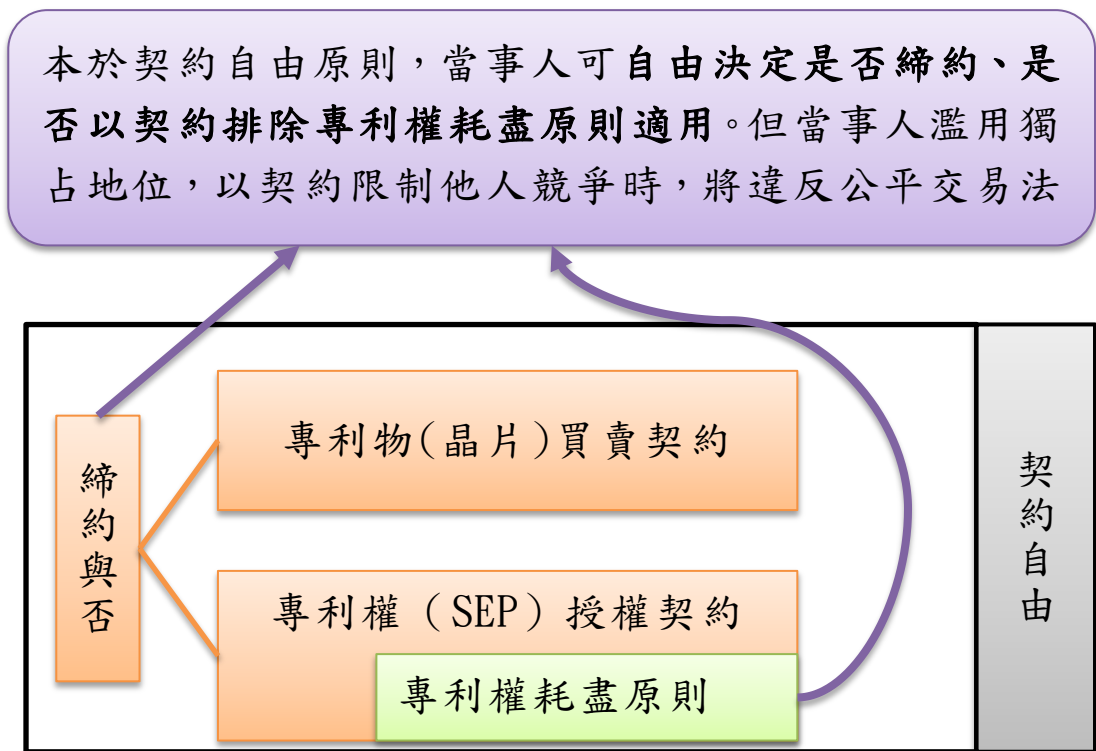


圖 2 契約自由與專利權契約

資料來源：本案自繪

(三)根據公平會公處字第106094號處分書，以及本案所邀請專家學者諮詢意見，結合公平交易法規範目的，而高通公司為避免耗盡原則適用，透過與中、下游業者談判專利授權金，獲取其商業利益：

全球手機供應鏈，由上、中、下游分別為關鍵晶片及零組件、設計製造與組裝(下稱代工)及品牌。在臺灣，如聯發科為關鍵晶片製造商，代工商則有鴻海、緯創、和碩、仁寶、英華達、佳世達、華冠等業者，主要手機品牌商包括華碩、HTC及宏碁<sup>14</sup>。而高通公司為關鍵晶片中基頻處理器的SEP專

<sup>14</sup> 公平會公處字第106094號處分書。

利權人，在製造晶片上，與其他關鍵晶片製造商，屬於同業競爭者，如果設計晶片使用到高通公司擁有SEP專利，須取得其授權。而中、下游之代工商或品牌商，如須使用高通公司SEP，則須取得高通公司SEP專利授權，否則可能面臨訴訟風險，高通公司為避免耗盡原則適用，透過與中、下游業者談判專利授權金，獲取其商業利益。如下圖所示：

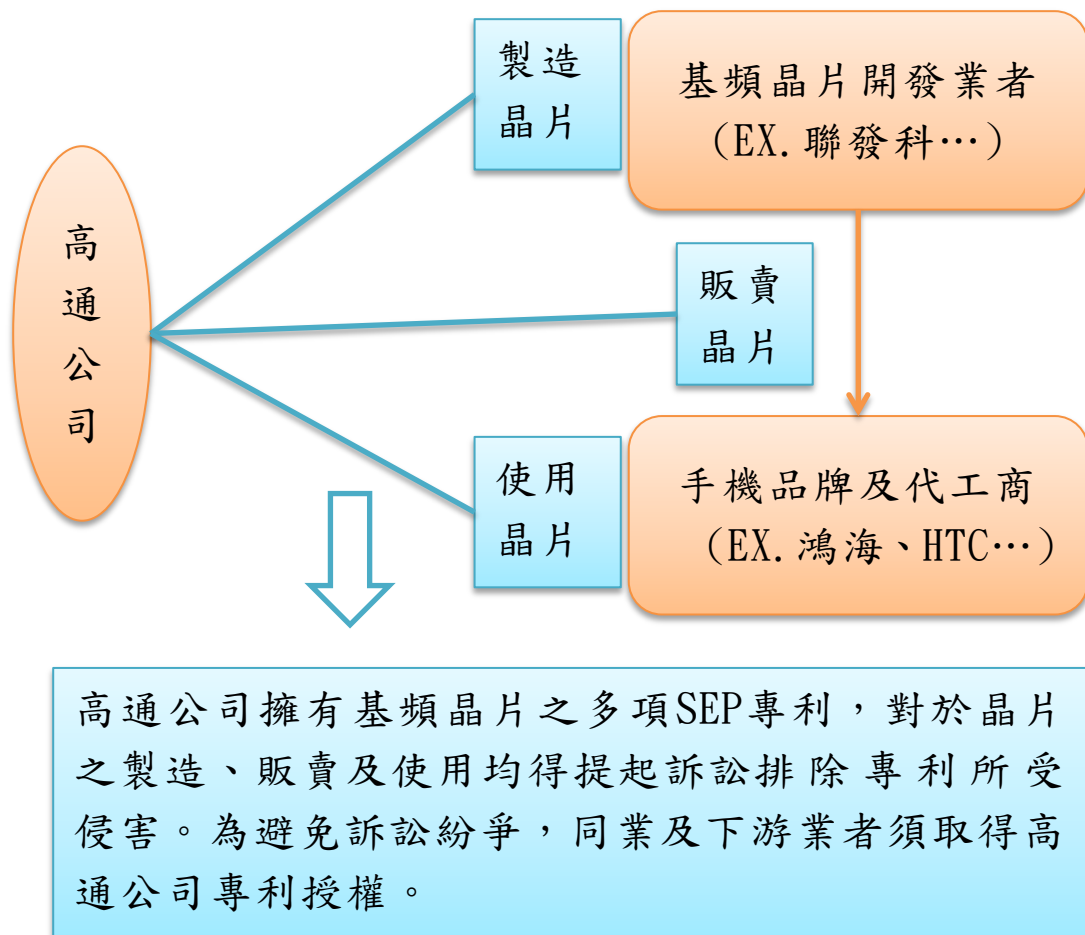


圖 3 高通公司與其他業者關係

資料來源：本案自繪

(四)公平會對高通公司106年10月20日公處字第106094號處分書，係將高通公司拒絕授權給同業競爭者，結合不簽署授權契約則不供應基頻處理器及對特定業者以獨家交易為條件提供授權金優惠等作

為，「整體」行為違反公平交易法第9條第1款：

1、本案係因處分當時公平會委員會議（由7位委員組成<sup>15</sup>）多數委員認為高通公司於CDMA（2G）、WCDMA（3G）及LTE（4G）等行動通訊標準基頻晶片市場濫用獨占地位，構成違反公平交易法第9條第1款規定，處分當時公平會委員會議以多數決作成決議，並於106年10月20日以公處字第106094號處分命高通公司停止及改正涉案違法行為並裁處新臺幣234億元罰鍰。

2、原處分之法令依據：

（1）公平交易法對於獨占事業之認定、濫用獨占地位之行為均有明文規定。按公平交易法第7條第1項規定：「本法所稱獨占，指事業在相關市場處於無競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者。」同法第8條第1項規定：「事業無下列各款情形者，不列入前條獨占事業認定範圍：一、一事業於相關市場之占有率達二分之一。二、二事業全體於相關市場之占有率達三分之二。三、三事業全體於相關市場之占有率達四分之三。」同條第2項規定：「有前項各款情形之一，其個別事業於相關市場占有率未達十分之一或上一會計年度事業總銷售金額未達主管機關所公告之金額者，該事業不列入獨占事業之認定範圍。」。

（2）相關市場之界定，係依公平交易法第5條規定：「本法所稱相關市場，指業者就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」及公平交易法施行細則第3條規定：「本法第7條所稱獨

---

<sup>15</sup> 黃主任委員美瑛、彭副主任委員紹瑾、顏委員廷棟、張委員宏浩、魏委員杏芳、郭委員淑貞、洪委員財隆。

占，應審酌下列事項認定之：一、事業在相關市場之占有率。二、考量時間、空間等因素下，商品或服務在相關市場變化中之替代可能性。三、事業影響相關市場價格之能力。四、他事業加入相關市場有無不易克服之困難。五、商品或服務之輸入、輸出情形。」綜合審酌本案所涉及之商品與其他商品在功能、特性、用途、價格或競爭區域上是否具有合理可替代性之各項事實、證據後予以判斷。

- (3) 依據公平交易法第9條規定：「獨占之事業，不得有下列行為：一、以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭。二、對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更。三、無正當理由，使交易相對人給予特別優惠。四、其他濫用市場地位之行為。」公平交易法對於獨占事業之規範，原則上並不禁止獨占事業之存在，而係禁止獨占事業有濫用市場地位，妨礙公平競爭之行為。

### 3、原處分主文：

- (1) 被處分人於CDMA、WCDMA和LTE等標準之基頻處理器市場具獨占地位，然拒絕對晶片競爭同業授權專利技術並要求訂定限制條款、採取不簽署授權契約則不提供晶片之手段及與特定事業簽署含有排他性之獨家交易折讓條款等，核其整體經營模式所涉行為，損害基頻處理器市場之競爭，屬以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭之行為，違反公平交易法第9條第1款規定。
- (2) 被處分人自本處分書送達之次日起60日內，應停止涉案違法行為，包括：(一) 停止適用與晶

片競爭同業已簽署須提供含晶片價格、銷售對象、銷售數量及產品型號等敏感經銷資訊之契約條款；(二)停止適用與手機製造商已簽署之元件供應契約有關未經授權則不供應晶片之契約條款及(三)停止適用與案關事業已簽署排他性之獨家交易折讓之契約條款。

- (3) 被處分人自本處分書送達之次日起30日內，應以書面通知晶片競爭同業及手機製造商，得於收受該通知之次日起60日內向被處分人提出增修或新訂專利技術授權等相關契約之要約，被處分人於收受要約後，應即本於善意及誠信對等原則進行協商；協商範圍應涵蓋但不限於協商對象根據本處分書而認有不公平之契約條款，且協商內容不得限制協商對象透過法院或獨立第三方之仲裁途徑解決爭議。
- (4) 被處分人自本處分書送達之次日起每6個月，應向本會陳報與前項協商對象之協商情形，並於完成增修或新訂之契約簽署後30日內向本會陳報。
- (5) 處新臺幣234億元罰鍰。

#### 4、原處分之理由摘要：

原處分係因高通公司擁有相當多數之CDMA、WCDMA和LTE等行動通訊「標準必要專利」(Standard Essential Patent, 簡稱SEP)，同時亦為基頻處理器市場之獨占事業，惟高通公司卻以其垂直整合支配市場之地位，①拒絕授權競爭同業並要求訂定限制條款、②不簽署授權契約則不供應基頻處理器及③對特定業者以獨家交易為條件提供授權金優惠等作為之交互作用，環環相扣，排除高通公司競爭同業與其競爭，進而

穩固其商業交易模式，高通公司前揭整體經營模式所涉之行為，損害基頻處理器市場之競爭，以確保、維持或加強高通公司在基頻處理器市場支配地位，屬違反公平交易法第9條第1款「獨占之事業不得以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭」之規定。

(五)公平會嗣於107年8月9日在智慧財產法院與高通公司達成訴訟上和解，並以和解內容代替原處分全部，高通公司在和解內容中對於同業競爭之臺灣晶片供應商、中、下游臺灣手機授權製造商均作出一定承諾：

1、雙方和解內容<sup>16</sup>：

(1) 本於善意重新協商授權條款：

臺灣手機授權製造商如認為其與美商高通公司之專利授權合約中有被迫同意且不合理之授權條款，美商高通公司承諾將本於善意重新協商，就重新協商條款之爭議，臺灣手機授權製造商與美商高通公司可另行協議採取其他如法院或仲裁之中立爭端解決程序。

(2) 協商期間不拒絕晶片供應：

在重新協商或爭端解決程序期間，臺灣手機授權製造商如繼續履行其供應及授權合約義務，並本於善意進行重新協商，美商高通公司同意其不會終止或威脅終止供應行動數據機晶片予該製造商。

(3) 行動通訊SEP授權之無歧視性待遇：

美商高通公司承諾就其行動通訊SEP授權方案，將對條件相當之臺灣手機製造商與非臺

---

<sup>16</sup> 高通公司之行為承諾書屬商業機密，以公平會新聞稿為主。公平會新聞稿，網址：<https://www.ftc.gov.tw/upload/daf449b7-b794-4fdc-82a6-4dbb6cefc7f9.pdf>。



灣手機製造商給予無歧視之待遇。

(4) 對臺灣晶片供應商之待遇：

美商高通公司同意，經臺灣晶片供應商要求，其將提供一合約。該合約約定，如美商高通公司未先就行動通訊SEP請求項向晶片供應商提出依公平、合理且無歧視（FRAND）之授權條款，美商高通公司不得本於任何行動通訊SEP請求項對該晶片供應商提起任何訴訟。

(5) 不再簽署獨家交易之折讓約定：

美商高通公司承諾，在其與晶片客戶之晶片供應合約中，不再簽署任何以客戶同意獨家採用美商高通公司行動數據機晶片為條件，而給予權利金折讓之約定；及不再以該晶片客戶之全部晶片採購有一定比率係向美商高通公司採購，作為契約之授權金折扣或權利金折讓約定之條件。

(6) 定期向公平會報告執行情形：

美商高通公司並承諾在5年期間內，每6個月就行為承諾之執行情形向公平會進行報告，如美商高通公司與臺灣手機製造商或臺灣晶片供應商完成增修或新訂契約，亦將於簽署該等契約後30日內向公平會進行報告。

2、本案訴訟上和解之法令依據：

- (1) 行政訴訟上之和解，係於行政訴訟審理程序進行中，雙方當事人就訴訟標的權利義務關係，互相讓步達成協議，以終結行政訴訟程序為目的之行為。按行政訴訟法第219條規定：「(第1項) 當事人就訴訟標的具有處分權且其和解無礙公益之維護者，行政法院不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。受命法官或受託法官，

亦同。(第2項) 第三人經行政法院之許可，得參加和解。行政法院認為必要時，得通知第三人參加。」

- (2) 按原處分之性質屬裁量處分，公平會對處分作成與否及處分內容均有裁量空間，依行政訴訟法第219條第1項規定，公平會就本案訴訟標的具有處分權。本案在行政訴訟過程中，智慧財產法院合議庭認為公平會與高通公司透過訴訟上和解終結本案爭議，屬解決本案爭議之適當方式，因而在智慧財產法院試行和解下達成訴訟上和解，於法有據。

### 3、本案訴訟上和解之理由：

- (1) 原處分要求高通公司在處分後應本於善意及誠信對等原則與晶片競爭同業及手機製造商進行協商，並停止有反競爭疑慮之行為，因此，公平會與高通公司進行訴訟上和解之重要考量，即高通公司所提之行為承諾，能否去除限制競爭之疑慮，而公平會認為，高通公司於訴訟上和解提出之具體行為承諾，足以達成此目的。
- (2) 公平會對於市場競爭機制及所能促進之經濟利益，本於職權須綜合審酌。由於本案原處分作成後所衍生之爭議及影響，以行政訴訟途徑至最終確定可能需時甚久，但產業變化快速，爭訟過程的不確定性對臺灣廠商及產業所造成之傷害及影響亦可能無法回復，依高通公司所提出之行為承諾，及其所提出之5年產業投資方案，亦或對臺灣廠商及產業帶來正面影響，以訴訟上和解解決，最能兼顧競爭機制之正常運作及促進產業經濟利益，無害於公益之維護。

(六)針對上開處分書與和解內容差異性，依公平會函復，和解方案中高通公司對於手機製造商或晶片供應商之允諾，優於原處分內容，或與原處分相當，且和解後之投資金額高於原處分罰鍰：

欄位	原處分	和解方案	兩者比較
1	<p>停止涉案違法行為：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 停止與晶片競爭同業之敏感經銷資訊條款。</li> <li>2. 停止與手機製造商未經授權則不供應晶片之契約條款。</li> <li>3. 停止已簽署排他性之獨家交易折讓之契約條款。</li> </ol>	<p>行為承諾：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 契約已於原處分作成前失效，且其他契約亦不存在此條款。</li> <li>2. 重新協商期間，高通公司不拒絕晶片供應。</li> <li>3. 高通公司承諾不再簽署獨家交易之折讓約定。</li> </ol>	<p>行為承諾與原處分之要求程度相同。</p>
2	<p>善意誠信協商義務：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 高通公司應本於善意及誠信對等原則進行協商。</li> <li>2. 協商範圍應涵蓋但不限於協商對象根據原處分而認有不</li> </ol>	<p>行為承諾：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 手機製造商如認合約中有被迫同意且不合理之授權條款</li> </ol>	<p>高通公司針對晶片供應商再提出「未提出FRAND授權前，不會提起任何訴</p>

欄位	原處分	和解方案	兩者比較
	<p>公平之契約條款，且協商內容不得限制協商對象透過法院或獨立第三方之仲裁途徑解決爭議。</p>	<p>，高通公司承諾將本於善意重新協商。</p> <p>2. 就重新協商條款之爭議，手機製造商與高通公司可另行協議採取其他如法院或仲裁之爭端解決程序。</p> <p>3. 經臺灣晶片供應商要求，高通公司將提供一合約。該合約約定，如高通公司未先向晶片供應商提出依公平、合理且無歧視（FRAND）之授權，高通公司不得對該晶片供應商提起任何</p>	<p>訟」之承諾，整體行為承諾已<u>優於</u>原處分之要求程度。</p>

欄位	原處分	和解方案	兩者比較
		訴訟。	
3	向公平會報告義務：高通公司應自處分書送達之次日起每6個月，向公平會陳報與前述協商對象之協商情形，並於完成增修或新訂之契約簽署後30日內向公平會陳報。	向公平會報告義務：高通公司承諾5年期間內，每6個月就行為承諾之執行情形向本進行報告，如高通公司與手機製造商或晶片供應商完成增修或新訂契約，將於簽署契約後30日內向公平會進行報告。	行為承諾與原處分之要求程度相同。
4		行動通訊 SEP 授權無歧視性待遇：高通公司承諾就其行動通訊 SEP 授權方案，將對條件相當之臺灣手機製造商與非臺灣手機製造商給予無歧視之待遇。	原處分並無要求此內容，無歧視性授權待遇之行為承諾已優於原處分之要求程度。
5	裁處新臺幣 234 億元	1. 高通公司放	已繳納罰鍰

欄位	原處分	和解方案	兩者比較
	罰鍰。	棄已繳納新臺幣 27 億 3 千萬元罰鍰之返還請求權。 2. 承諾 5 年期產業投資方案，預計投資金額約為 7 億美元（約新臺幣 210 億元）。	加計投資金額已超過原處分罰鍰，且尚有衍生之經濟利益。

資料來源：公平會提供

公平會另補充表示，依據原處分各項主文，該會要求高通公司在處分後應本於善意及誠信對等原則與晶片競爭同業及手機製造商進行協商，並停止有反競爭疑慮之行為。是以，本案原處分主文並無「要求高通公司應依FRAND原則授權晶片製造商」之規制內容。高通公司已承諾願意在「公平、合理及非歧視性（FRAND）之授權原則」下，與晶片製造商及手機製造商進行「協商」，此已與原處分主文所要求相當。而契約雙方進行「協商」之內容是否涉及授權議題，應由高通公司與晶片製造商或手機製造商自行依商業決策判斷，並非原處分主文所要求之內容。

(七)就高通公司未授權給同業競爭者之商業策略，是否違反公平交易法，依原處分中提出不同意見書之公

平會委員主張，整體而言是認為應留待市場機制解決，不應由公平會介入：

1、魏杏芳委員不同意見書：

向競爭同業收取權利金是否反而導致競爭同業的晶片價格提高，更僵固代工品牌商的選擇，更不利競爭同業；是否因必須進行更多專利分析而增加成本；如果高通將專利授權與晶片整合後的晶片出售雖已權利耗盡，但價格是否反而更高…蘋果公司即曾證稱：「…過去10年內曾多次針對被處分人競爭對手產品進行評估，但因未達到技術標準而未採用…」，高通公司主要憑恃其產品的品質進行優勢競爭，如果競爭同業並沒有促進消費者福利的真正優勢，那競爭主管機關何以要為了維持特定事業的既有地位而介入？何不將競爭問題留給市場自身去解決，讓市場機制運作的結果彰顯消費者真正價值的所在？

2、郭淑貞委員於本案諮詢表示：

我個人質疑高通的授權模式有違反FRAND原則，縱使高通的授權模式違反FRAND原則，也不代表高通就違反公平交易法。高通在全世界的授權都是這樣的模式，所以也不能說他歧視。我們一直說國際如何，但其實美國加州法院的起訴是針對高通有無違反合約而非違反競爭法。聯發科生產晶片時高通沒有收取任何專利權利金，如果我們要高通在聯發科端就收權利金而非是在手機後才收，會造成聯發科的晶片價格變高(因為權利金灌在上面)，這未必對聯發科比較好。依照原處分的邏輯，在手機端收權利金會阻礙聯發科進入晶片市場，在晶片端收權利金就不會，我看不到任何實證或合理推論可以印證，實務上，

聯發科的晶片也賣得很好，他是用在較低階的手機，高通晶片是用在較中高階，聯發科晶片賣得越好，高通的權利金就收得越多。授權權利金是高通很重要的營收來源，高通無經濟上的理由阻礙聯發科進入晶片市場。

### 3、洪財隆委員不同意見書：

競爭法機關如何介入技術專利授權爭端至今仍眾說紛紜，例如違反FRAND(公平合理無歧視)授權條件之義務是否必然違反競爭法(公平法)？此類紛爭究竟比較屬於不公平競爭或限制競爭範疇？在在值得繼續推敲，但至少本案的處分程序有虧、論證有疑，教人難以信服。

(八)此外，各國對於高通公司之裁罰情形，美國及南韓及歐盟相關裁罰均由法院審理中，而在中國大陸未向法院提起訴訟而已確定：

1、聯邦交易委員會(Federal Trade Commission，下稱FTC)於2017年1月17日向美國加州北區地方法院對高通公司以違反聯邦交易委員會法提起訴訟，並要求法院命高通公司停止違法行為。高通公司所涉違法行為包括：手機製造商必須與高通公司簽署專利授權契約方可獲得高通公司供應基頻晶片之政策、高通公司拒絕授權標準必要專利予競爭同業、降低權利金以換取Apple排除向高通公司競爭者採購基頻晶片等行為。但本案迄今仍繫屬於法院審理中，尚未終局判決。其中，有2份法院中間決定：

(1) 高通公司聲請美國加州北區地方法院駁回FTC起訴(motion to dismiss)，Koh法官於106年6月26日作成拒絕高通公司聲請之判決，理由略以：



- 〈1〉法院認定FTC已充分主張高通公司「no license-no chips」商業策略導致手機業者支付高於FRAND原則使用SEP之授權金，且此商業策略已傷害基頻晶片之競爭市場。因此，FTC主張高通公司違反競爭法，非顯無理由<sup>17</sup>。
- 〈2〉法院認定FTC已充分主張高通公司違反FRAND原則將SEP授權予基頻晶片競爭者義務，因此，FTC主張高通公司違反競爭法，非顯無理由<sup>18</sup>。
- 〈3〉法院認定高通公司與蘋果公司2011年11月至2016年9月獨家交易之安排，阻礙高階LTE基頻晶片市場之競爭，因此，FTC主張高通公司違反競爭法，非顯無理由<sup>19</sup>。
- (2) 依高通公司與SSO間協議，高通公司有無將SEP授權其他基頻晶片業者義務，美國FTC聲請美國加州北區地方法院進行「部分簡易判決（partial summary judgment）」，Koh法官於107年11月6日作成勝訴判決：
- 有關FTC聲請之本案法律爭議，法院認定

---

<sup>17</sup> the Court finds that FTC has adequately alleged that Qualcomm’s “no license-no chips” policy results in OEMs paying Qualcomm an above-FRAND royalty for Qualcomm’s SEPs, and that Qualcomm’s “no license-no chips” policy harms the competition in the market for modem chips. Accordingly, FTC has plausibly alleged that Qualcomm’s “no license-no chips” policy is anticompetitive conduct in violation of either § 1 or § 2 of the Sherman Act, and thus in violation of § 5 of the FTCA.

<sup>18</sup> the Court finds that FTC has adequately alleged that… Qualcomm violated a duty to deal in refusing to license its FRAND-encumbered SEPs to its modem chips competitors. Thus, FTC has adequately alleged that Qualcomm’s refusal to license its SEPs to its modem chips competitors is independent anticompetitive conduct that violates § 2 of the Sherman Act, and thus violates § 5 of the FTCA.

<sup>19</sup> FTC has adequately alleged that Qualcomm entered into de facto exclusive dealing arrangements with Apple from October 2011 until September 2016, and that these de facto exclusive dealing arrangements foreclosed a substantial share of the market for premium LTE modem chips. Accordingly, FTC has adequately alleged that Qualcomm’s exclusive dealing arrangements with Apple violated the Sherman Act, and thus violated § 5 of the FTCA.

高通公司所加入電信產業協會（Telecommunications Industry Association，下稱TIA）及電信產業標準聯盟（Alliance for Telecommunications Industry Solutions，下稱ATIS）等標準制定組織之知識產權策略，均要求高通公司須將其SEP授權予其他基頻晶片業者<sup>20</sup>。但FTC聲請內容，並非針對高通公司是否違反競爭法<sup>21</sup>。

- 2、歐盟：歐盟執委會於2018年1月24日認定高通公司支付數十億美元予重要客戶Apple，要求Apple僅能採購高通公司基頻晶片，為濫用其市場支配力的忠誠折扣行為，違反歐盟競爭法，命高通公司停止及改正違法行為並裁處9.97億歐元（約新臺幣358億元）。本裁罰決定目前由高通公司上訴於歐盟普通法院中，尚未判決。歐盟執委會對於高通公司是否進行掠奪性定價，對晶片商Icera造成損害之議題，目前仍在委員會調查中<sup>22</sup>。
- 3、韓國：公平交易委員會於2016年12月28日認定高通公司及其關係企業擁有數項已向國際標準制定組織作出FRAND承諾之行動通訊標準必要專利，惟拒絕或限制授權予晶片製造商、藉由綑綁晶片供應與專利授權、單方硬性決定授權條款而

---

<sup>20</sup> ...the Court agrees with the FTC that as a matter of law, the TIA and ATIS IPR policies both require Qualcomm to license its SEPs to modem chip suppliers. Because “after considering the language of the contract and any admissible extrinsic evidence, the meaning of the contract is unambiguous,” the Court GRANTS the FTC’s motion for partial summary judgment.

<sup>21</sup> The FTC’s instant motion for partial summary judgment does not seek to prove that Qualcomm violated § 5. Rather, the FTC seeks “a ruling that Qualcomm’s voluntary FRAND licensing commitments to ATIS and TIA…require Qualcomm to make licenses available to competing modem-chip sellers.”

<sup>22</sup> We are currently investigating whether Qualcomm engaged in predatory pricing against Icera, which – at the time of the alleged abuse – was one of its main competitors in the leading-edge segment of the market for UMTS baseband chipsets. Again, this is an ongoing investigation; the case is not yet concluded. 摘錄自2018年10月歐盟委員會演講稿。網址：[http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2018\\_10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2018_10_en.pdf)。

迫使手機業者接受不公平協議等違反FRAND承諾等情事，濫用其市場支配力量及優勢議價地位，違反韓國競爭法規定，令高通公司改正違法行為並裁處1.03兆韓圓罰鍰（約新臺幣278.1億元）。本案目前於韓國首爾高等法院審理中，尚未判決。

- 4、中國大陸：國家發展和改革委員會於2015年2月9日就高通公司通訊晶片技術專利授權涉及權利金不當定價、交互授權但拒絕交付被授權人權利金、授權之專利涉及過期專利、搭售等情事，違反中國反壟斷法，令高通公司停止違法行為，降低授權權利金的計算基礎，並裁處60.8億人民幣罰鍰（約新臺幣304億元）。高通公司未向法院提起訴訟而已確定。

**(九)本案審認：**

- 1、基於私法自治原則，一個商業行為，即使違反「契約法」（民法）或專利法，仍須檢視是否損害自由及公平競爭，始得認定違反「競爭法」（公平交易法）。就高通公司未將SEP授權給同業競爭者，雖有認為違反契約法上義務，但是否違反競爭法，並無定論：

- (1) 目前美國加州北區地方法院未作成終局判決，但承審本案之Koh法官在前述「部分簡易判決」中，初步認為依照高通公司與SSO間協議，高通公司有依契約法上義務，將SEP授權給同業競爭者，郭淑貞委員於本案諮詢時亦有相同表示。魏杏芳於委員於不同意見書闡釋：「當權利人與潛在被授權人以簽訂授權契約為目的進行協商時，應屬於契約自由的範疇，倘協商不成而有爭議，當以仲裁或法院裁判等方

式以解決爭端。然而權利人原本就有權依法行使專利權，公平法第45條也明文規定：『依照……專利法或其他智慧財產權法規行使權利的正當行為，不適用本法之規定。』因此當涉及標準必要專利及權利人事前已作成FRAND承諾的情況下，如何認定專利權人的行為『不是正當行使權利』，而得依第45條再轉而適用公平法加以處分？這是本案的關鍵爭點之一，應予深究。」

(2) 高通公司違反FRAND承諾，可能構成契約法上違約之債務不履行責任，但在高通公司未依FRAND承諾，將SEP授權給同業競爭者是否違反競爭法，則無定論：

〈1〉公平會原處分主文，針對高通公司未依FRAND原則授權給同業競爭者，為違反公平交易法第9條之整體行為之一部分，而在處分書理由六則切割論述，其中(四)之結論為：「被處分人高通公司擁有CDMA、WCDMA和LTE等行動通訊標準必要專利，為基頻處理器相關市場之獨占業者，其以其垂直整合支配市場之地位，違背標準制定承諾FRAND之初衷，未給予競爭同業於請求授權時公平對待的授權協商機會，僅以互不控訴之承諾取代當競爭同業向被處分人高通公司要求取得FRAND條件之SEP授權，造成未獲授權之競爭同業必須面對專利侵權風險而有銷售中斷的不穩定性，並要求競爭同業提供敏感之晶片銷售資訊以供查核，掌握競爭同業之銷售資訊，阻礙基頻處理器業者之研發及商業活動，藉由限制基頻處理器市場競爭，以確

保、維持或加強其在基頻處理器市場支配地位而得執行手機層級的授權商業模式。」等語，換言之，原處分書認為，高通公司未依FRAND原則授權給同業競爭者，已有違反競爭法疑慮，搭配觀察其他行為，整體行為終可認定違反公平交易法第9條第1款規定。

〈2〉前述高通公司聲請美國加州北區地方法院駁回FTC起訴（motion to dismiss），Koh法官於106年6月26日作成拒絕高通聲請之判決理由中，認為根據判例形成法律見解，FTC須證明高通公司片面決定改變自願交易過程，以及具有反競爭惡意，且承認具有反托拉斯法之交易義務並不會出現司法是否可執行的問題<sup>23</sup>，此時方屬違反競爭法上義務。高通公司加入SSO組織並承諾根據FRAND條件授權其SEP，根據FTC主張，是高通公司自願而且也可藉此獲利。但為了維持「沒授權、沒晶片」政策，高通公司可利用在基頻晶片市場上之獨占優勢，以索取高於FRAND水準的授權金，縱使OEM廠購買其他競爭對手的晶片也要付此額外費用，透過此方式，降低對競爭對手基頻晶片的市場需求，也減損競爭對手投資創新的誘因。就此一起訴階段而言，FTC的控訴已經足以主張，高通公司拒絕交易是出於「反競爭惡意」<sup>24</sup>，而且法院

---

<sup>23</sup> a plaintiff alleges an antitrust duty to deal where the plaintiff alleges “a decision to alter a voluntary course of dealing together with evidence of anticompetitive malice,” and where the recognition of an antitrust duty to deal will not present significant judicial administrability concerns.

<sup>24</sup> FTC alleges that Qualcomm recognizes that by licensing its SEPs only to OEMs, and not its modem chips competitors, Qualcomm is able to use its modem chips monopoly to “pursue licensing on a non-FRAND basis for SEPs.” As discussed in detail above, Qualcomm’s ability to

介入本案並無不當。

〈3〉2016年12月28日，南韓公平會，針對拒絕授權給同業競爭者，於處分書中表示，由於高通公司拒絕授權標準必要專利給晶片競爭對手，晶片競爭對手銷售晶片給其他廠商時，可能會侵害專利，導致晶片競爭對手可銷售的對象受到限制，甚至可以要求晶片競爭對手提供其與手持設備製造商的交易資訊；如此一來，若晶片競爭對手想銷售給某些手持設備製造商，高通可嚴格執行對手持設備製造商的權利金計算。另一方面，高通可以提供退款引誘其他手持設備製造商不要購買晶片競爭對手之晶片，其整體行為已傷害基頻晶片市場<sup>25</sup>。

〈4〉相較於此，魏杏芳委員於不同意見書裡則主張：「是否落實FRAND承諾在競爭法上的評價，FRAND承諾本身並未增加或減少適用公平法的要件、標準或舉證責任，FRAND條件

---

collect above-FRAND royalties not only on the sales of its own modem chips, but also on the sale of its competitors' modem chips, allows Qualcomm to impose a surcharge on its competitors' modem chips sales which "reduces demand for competitors' modem chips, and reduces the ability and incentive of competitors to invest and innovate." In sum, FTC alleges, Qualcomm's refusal to license its SEPs to its modem chips competitors is an essential component in Qualcomm's larger "no license-no chips" anticompetitive policy. FTC's allegations are sufficient, at this stage of the proceedings, to allege that Qualcomm's refusal to deal is motivated by "anticompetitive malice."

<sup>25</sup> Qualcomm's practice of refusing to license to competing chipset companies has limited the competitors' customers and has created a structure in which Qualcomm can intervene in the transactions between the competitors and their respective customers. A competing chipset company that sells chipsets to either handset companies that have not entered into license agreements with Qualcomm or that have disputes with Qualcomm is subject to unexpected patent attacks. Therefore, since competing chipset companies can only sell to handset companies that have entered into license agreements with Qualcomm, it is difficult for the competing chipset companies to actively develop new customers. In addition, Qualcomm has made it possible for itself to unfairly intervene in the transactions between its competitors and handset companies by taking advantage of the fact that the handset companies have no choice but to execute and perform patent license agreements with itself. 中文翻譯轉引自楊智傑，高通行動通訊標準必要專利授權與競爭法：大陸、南韓、歐盟、美國、臺灣裁罰案之比較，公平交易季刊，第26卷第2期，107年4月，頁19。

只能視為標準必要專利權人在授權過程中所應作為的最低要求(minimum requirements for the patentee's conduct)，以及適用公平法時應予考量的一個情況，但它本身絕非等同於法條的構成要件，以致於形成只要不符合FRAND的要求就有同濫用市場力之嫌的謬誤。……向競爭同業收取權利金是否反而導致競爭同業的晶片價格提高，更僵固代工品牌商的選擇，更不利競爭同業。」

〈5〉郭淑貞委員也表示：「如果我們要高通在聯發科端就收權利金而非是用在手機後才收，會造成聯發科的晶片價格變高(因為權利金灌在上面)，這未必對聯發科比較好。依照原處分的邏輯，在手機端收權利金會阻礙聯發科進入晶片市場，在晶片端收權利金就不會，我看不到任何實證或合理推論可以印證。」

2、在前述高通公司商業授權策略分析中，可見在權利金收多少才合宜之問題上，如果透過締約地位以觀，只跟中下游業者收取授權金，較有機會取得較高授權金。高通公司依其與SSO間協議，須依FRAND原則授權給潛在利用人，但此不代表競爭法均須加以管制，或退一步而言，在高通公司的授權對象選擇上，競爭法如介入要求其選擇特定授權對象，也可能落入保護競爭者，而非保護競爭之疑慮。如果是認為高通公司授權金過高，促使終端產品之價格不當墊高，而影響消費者權益，除了透過要求高通公司須對較有談判能力之同業競爭者協商授權外，也可以透過要求高通公司降低對中下游業者之授權金而達成，但如果是

認為同業競爭者因此種商業模式無法尋得買家，導致市場處於無競爭狀態，排擠其他競爭者，或許可以考量強制要求高通公司對同業競爭者進行授權。競爭法並不排斥企業獨占，排斥的是獨占企業濫用獨占地位，而是否濫用獨占地位，有很多種判斷標準，並非全然以消費者福利作為標準之一<sup>26</sup>。本案調查期間，蘋果公司與高通公司達成和解，同時高通公司之同業競爭者Intel宣布退出5G數據晶片市場<sup>27</sup>，但三家公司股價齊漲<sup>28</sup>，究竟是排擠競爭還是增進消費者福利？恐非一時可評，而須深究。因此，如何論斷一項商業策略是否違反競爭法，需要考量面向相當多元，且市場競爭之管制，經常涉及不確定法律概念之認定，諸如：是否構成獨占、是否屬於限制競爭、損害何種市場等意涵，端賴公平會以獨立機關之合議制方式，進行獨立透明決策，方得確立，並且儘量尊重公平會之判斷餘地（司法院釋字第553號解釋理由書參照<sup>29</sup>）。

- 3、一種商業授權模式是否違反競爭法，須競爭法主管機關介入管制，或是透過契約法由當事人自行商議解決，有其不同法律制度設計，公平會自須

---

<sup>26</sup> 王文字，濫用獨占地位之判斷標準—法律概念或經濟觀點？，公平交易季刊，第15卷第1期，96年1月，頁1-21。該文針對以「消費者福利」做為判斷標準方式，認為有缺乏客觀標準疑慮，另有Elhauge效率判斷標準，在不考慮有無提升自身經營效率的前提下，若廠商促進其獨占地位的競爭行為，有削弱到對手的效率時，則違法。

<sup>27</sup> <https://udn.com/news/story/6811/3760203>。

<sup>28</sup> 108年4月17日高通公司收盤股價上漲12.25%、蘋果公司收盤股價上漲1.95%、Intel公司收盤股價上漲3.26%。

<sup>29</sup> 「對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。」



謹慎適用。而基於機關權限相互尊重原則，以及獨立機關之決策獨立性，本案審酌重點並非取代公平會職權，去認定何種商業授權模式違反或不違反公平交易法，或是介入私法自治空間，去評斷何人應對何人進行授權，未授權則屬違約之私權紛爭。毋寧監察院職權是在於糾察百官，進行事後監督，並調查行政機關之判斷是否恣意擅斷，而是否涉及機關違法失職（憲法第95條<sup>30</sup>、第96條<sup>31</sup>參照）。而基於五權分治，平等相維，此為我國憲法上權力分立原則。法官依憲法獨立審判，係提供當事人權利救濟管道，而監察委員依憲法獨立行使糾正、彈劾權，故對於侵害人民之錯誤行政行為，司法權及監察權係分別透過由人民提起訴訟及對違失之公務員進行究責之方式，共同守護人權，以維民主法治之不墜<sup>32</sup>。對於法院審判核心事項，監察院自應充分予以尊重，而監察院對於行政機關違失之究責機制，除涉及被彈劾人個案救濟之司法管轄法院（即公務員懲戒委員會、職務法庭）外，亦不因法院有確定之終局決定即受有限制<sup>33</sup>。某種紛爭透過之法

<sup>30</sup> 「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。」

<sup>31</sup> 「監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。」

<sup>32</sup> 104年4月2日修正刑事訴訟法第420條第1項第5款，增訂司法人員「因該案件違法失職已受懲戒處分，足以影響原判決者」作為法院開啟再審之事由，而監察院是發動懲戒處分之機關之一，由此可見，監察權與司法權在侵害人權最為嚴重之刑事案件中，具有共同守護人權意涵。但此種合作模式，在民事及行政事件中則未見。

<sup>33</sup> 「修憲後，儘管監察院喪失了『國會』的屬性，卻未質變而成為司法機關。相對於各級法院(不包括大法官)，監察院具有『憲法機關』的地位，監察院除了透過彈劾權的行使扮演『公訴人』(向公懲會『起訴』公務員)的角色外，其對人的糾舉權及對事的糾正權，乃源自於憲法，相對於其他四院，完整而獨立的憲法權限，並無所謂的『依法監察』原則。由此行政裁量或行政判斷的監察審查，至少可作二項的衍生性思維：一、行政裁量或行政判斷經司法審查者，仍可再作監察審查。換言之，監察院不受法院裁判的拘束。二、監察院不受立法者指示(明示或默示)的拘束，對於法律是否、如何及能否賦予行政裁量及行政判斷，監察院享有比諸法院較廣的審查權……，監察院的糾舉權與糾正權對於行政裁量或行政判斷(不管是具體或是抽象)僅具有「促其改善」的作用，而非如司法裁判具有法的拘束效力。不過，也正因為監察決定不必面對作出(有法拘束力)決定的緊迫性，監察院對於行政裁量或行政判斷的法之

院進行權利救濟確定後，並非表示監察院即不能對過程中涉有違失之「人」、「事」進行調查、究責<sup>34</sup>。因此在本案中，縱使公平會與高通公司達成訴訟上和解，且該和解如同一般確定判決，具有確定力<sup>35</sup>，而為法院之確定終局決定，監察院仍可介入調查公平會等行政機關是否涉有違失。是以，本案檢視重點在於，公平會在原處分中與訴訟上和解有何差別？此種差別是否符合法規要求？是否存有說服他人之堅強理由抑或理由相互矛盾？

- 4、在前述（六）表格欄位1、3，確如公平會所言，無顯著差別。欄位4，公平會卻忽略原處分主文第3項有「及手機製造商」等文字，而認為和解方案優於原處分，實則兩者應無顯著不同。而最嚴重問題是在於欄位2及5，欄位5詳後述，僅先就欄位2進行說明。
- 5、就欄位2，高通公司未授權給同業競爭者之商業授權策略，是否違反公平交易法，公平會處分書及和解內容，實不相一致：

---

控制，反而具有開放性與延展性，不致為了作出決斷而過於快速的阻斷各種論辯。在此意義下，監察院的運作，甚至可以蔚為一種公共論壇，成為思辯民主的場域。在一黨獨大、權力混同的今天，監察院若能扮演制衡的角色，發揮牽掣權力的功能，則台灣民主憲政的賡續成長，或許還有一絲絲的希望，而監察院的存在也才能取得一點點的正當性。」轉引自李建良，監察院對行政裁量的審查及其界限，監察調查理論與實務策進之研究（監察院97年度監察法制學術研討會），監察院出版，頁118-120。

<sup>34</sup> 於本院107教調0043調查報告中，專家證人陳耀祥(國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授)即認為：「從憲法上權力分立之觀點切入，本案具有憲法上之特殊性，同一案件經過司法權及監察權之實體審查或調查，出現前後不一之結論，而本於我國憲法上行政、立法、司法、考試、監察，五權分立，平等相維之態勢，『原處分相對人之權利救濟部分雖經行政訴訟確定在案，並不能免除被糾正機關之行政違失改善義務』，而系爭處分之作成，並經監察院調查後認定具有違失並糾正在案，並具體提出糾正理由，受監督機關並有改正義務。法官與監察委員依憲法第80條及憲法增修條文第7條第5項規定，皆屬依法獨立審判或依法獨立行使職權，無分軒輊。依憲法上權力分立與制衡原則及法治國原則，自應尊重其各別依法認定之法律狀態。惟從人民基本權保障之觀點而言，無論是司法權或監察權，行政機關之行為若經監督機關認為有違法失職之處，自應認定為『有瑕疵』之行政處分，方符憲政主義中節制國家公權力，尤其是行政權之本質。」

<sup>35</sup> 行政訴訟法第222條：「和解成立者，其效力準用第213條之……規定。」同法第213條：「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」

- (1) 公平會處分書認定違反公平交易法，其處分書理由欄六、(四)載以：「被處分人高通公司拒絕授權給競爭同業所致影響於高階手機之競爭尤甚，競爭同業於高階手機晶片之供應因迴避被處分人高通公司SEP上之困難及研發創新處於劣勢，而手機業者採用競爭同業所供應之晶片又有面臨侵權告訴之風險，致被處分人高通公司晶片於高階手機晶片市場幾乎面臨無競爭之態勢」等語，另處分書主文第一項、第三項亦載以：「被處分人於CDMA、WCDMA和LTE等標準之基頻處理器市場具獨占地位，然拒絕對晶片競爭同業授權專利技術並要求訂定限制條款、採取不簽署授權契約則不提供晶片之手段及與特定事業簽署含有排他性之獨家交易折讓條款等，核其整體經營模式所涉行為，損害基頻處理器市場之競爭，屬以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭之行為，違反公平交易法第9條第1款規定」、「被處分人高通公司自本處分書送達之次日起30日內，應以書面通知晶片競爭同業及手機製造商，得於收受該通知之次日起60日內向被處分人提出增修或新訂專利技術授權等相關契約之要約，被處分人於收受要約後，應即本於善意及誠信對等原則進行協商」等語，均可見原處分書係認為，高通公司拒絕將SEP授權同業競爭者，為整體違反公平交易法行為之一部，且要求高通公司至少應開啟專利授權協商之義務。
- (2) 和解內容依公平會新聞稿記載為：美商高通公司同意，經臺灣晶片供應商要求，其將提供一合約。該合約約定，如美商高通公司未先就行

動通訊SEP請求項向晶片供應商提出依公平、合理且無歧視（FRAND）之授權條款，美商高通公司不得本於任何行動通訊SEP請求項對該晶片供應商提起任何訴訟等語，換言之，和解僅係表明高通公司願意在未依FRAND授權前不對晶片製造業者提告（形同互不控訴契約），並無要求高通公司應授權或至少應開啟授權協商之義務。

- 6、就高通公司與其他晶片製造之同業競爭者應如何訂定授權合約內容，本諸私法自治原則，應由契約當事人協商，但在開啟授權談判上，原處分顯較積極，原處分主文係要求高通公司應將「要約之引誘」以書面通知方式促請同業競爭者提出要約，並本於本於善意及誠信對等原則進行協商，易言之，至少賦予高通公司應開啟授權協商之競爭法上義務。但和解內容則較消極，和解內容係說明高通公司可維持現狀，並無競爭法上義務須與同業競爭者進行授權協商，即令同業競爭者要求，在未進行SEP授權前，對於同業競爭者實施高通公司SEP專利權，高通公司不會提起控訴，形同雙方僅簽訂「互不控訴契約」，也能符合和解內容要求。而互不控訴契約不等同完整授權契約，也可使高通公司僅對中下游業者授權機制，不至於違反前述之權利耗盡原則。
- 7、因此，原處分與和解內容之差異，絕非（六）公平會前述「高通公司針對晶片供應商再提出『未提出FRAND授權前，不會提起任何訴訟』之（和解）承諾，整體行為承諾已優於原處分之要求程度。」、「高通公司已承諾願意在『公平、合理及非歧視性（FRAND）之授權原則』下，與晶片製

造商及手機製造商進行『協商』，此已與原處分主文所要求相當。」相反地，和解內容已有所退讓，而低於原處分之要求程度。

- 8、本案原處分主文，雖未如Koh法官在部分簡易判決中認定，要求高通公司依FRAND原則有義務授權給同業競爭者，似係囿於競爭法與契約法分際，公平會係處理競爭秩序，故僅要求雙方需進行授權協商談判，並未明確要求需達成何種授權協議，保留談判空間，以充分展現尊重私法自治精神，但對於高通公司拒絕授權行為認定為整體違反公平交易法行為之一部，並要求改正；但在和解階段，和解內容卻僅於雙方達成互不控訴契約，即為已足，形同高通公司仍可維持現狀，且根據和解筆錄第四點：「本行政訴訟和解之成立或原處分不應作為或解釋為原告有任何違法行為之證據，或於本行政訴訟或其他任何案件或程序中作為原告有承認任何違法責任或違法行為<sup>36</sup>。」由此可見，和解後不認為高通公司違反公平交易法，完全無法消弭原處分中認定高通公司透過不授權給同業競爭者，將有違反公平交易法之疑慮，兩者前提完全不同：原處分認為高通公司違法；和解則認為高通公司合法，肇致和解與處分兩歧。
- 9、在高通公司未將SEP授權給同業競爭者，是否抵觸公平交易法，攸關是否違法之爭議。而原處分與和解內容就此項如何授權之差異本屬巨大，卻因原處分主文與和解內容文句晦澀難解，乃至公平會表示兩者「相當」，或謂和解內容「優於」

---

<sup>36</sup> 公平會和解筆錄，網址：<https://www.ftc.gov.tw/upload/b0aa3b61-d0e7-41c4-b6a0-b1e6a472ee04.pdf>。

原處分云云，顯係將原處分基於違法前提所作出高通公司有開啟協商義務，與和解內容以不違法作為內涵而未要求高通公司開啟協商義務，兩相矛盾混淆，明顯疏誤。

10、尤有進者，和解內容形同限定高通公司與同業競爭者簽訂「互不控訴契約」，公平會已介入契約內容甚深：

- (1) 無論原處分書僅要求高通公司開啟授權協商義務，或者魏杏芳、郭淑貞委員在不同意見書或本院諮詢時，有關未依FRAND授權給同業競爭者之相關論述，對於涉及契約法與競爭法之分界，均相當謹慎，並質疑原處分中公平會是否適合介入審查高通公司之授權模式。無獨有偶地，也有學者對於原處分去檢視高通公司與其他業者之交易內容，質疑競爭法主管機關干預商業協議妥適性<sup>37</sup>。因此，公平會在處理專利紛爭涉及市場自由競爭問題時，須極力避免競爭法領域過度介入契約法領域。
- (2) 此從公平交易法第45條及專利法第87條第2項第3款，亦可見一斑。依上述法條規定可知，企業不正當行使其專利權，而違反公平交易法，其裁罰係由公平會決定，但因違反公平交易法強制企業為專利授權，則由專利法之主管機關，亦即經濟部智慧財產局決定之。過去公平會在「專利特許實施修法諮詢座談會」也有相類似表示<sup>38</sup>。

---

<sup>37</sup> 「我國高通處分案……同時質疑高通公司拒絕對競爭同業授權及要求限制條款、不簽署授權契約則不提供晶片之交易內容，明顯的是介入管制授權實務及契約條款。競爭法主管機關干預商業協議之妥適性，已有疑義……」轉引自李素華，公平會高通公司處分案之簡評與省思，月旦法學教室，第275期，107年4月，頁116-117。

<sup>38</sup> 「公平會代表曾在『專利特許實施修法諮詢座談會』中，認為公平法第40條所指之必要更

- (3) 惟查，本案在和解中，係表明高通公司承諾在未依FRAND授權前不對晶片製造業者提告，形同高通公司只要與同業之晶片製造業者簽訂互不控訴契約即屬已足，令人難以想像，公平會在和解過程中，反於先前原處分主文中所展現之謹慎態度，竟允諾達成此種和解條件，實質介入契約法領域並干涉契約內容，而高通公司在和解後，得以公平會、法院和解為背書，主張互不控訴契約之允諾，已經履行高通公司應盡義務。顯見在和解的脈絡下，由於公平會之干涉，已降低同業競爭者與高通公司簽訂完整授權契約之可能性。
- (4) 更何況原處分書六（四）中提及：「被處分人高通公司競爭同業與被處分人高通公司縱簽有互不控訴契約，然該等契約結果僅使競爭同業於生產晶片獲被處分人高通公司不為侵權告訴之承諾，究與製造後對外銷售之權利耗盡授權有別」等語，互不控訴契約與完整耗盡性授權契約之區別，公平會應屬知悉，竟達成此種和解條件，著實令人費解。
- (十) 綜上，公平會對高通公司106年10月20日公處字第106094號處分書，與107年8月9日在智慧財產法院與高通公司達成訴訟上和解，兩者內容未相一致。監察院為最高監察機關，並非取代公平會職權決定何種商業模式是否違反公平交易法，或介入私權紛爭，評斷何人應對何人進行授權，毋寧係糾察百官，進行事後監督，調查公平會之決定是否恣意擅

---

正措施僅限於停止廣告等措施，不宜作廣義解釋而將積極作為予以納入，並進而認為強制授權非屬單純的競爭考量，不宜逕由公平會處理之，從而導致現行專利法中仍然維持由智慧財產局決定是否核准強制授權處分。」轉引自楊宏暉，基於競爭考量之強制授權—兼談競爭法與專利法之競合，公平交易季刊第25卷第1期，106年1月，頁10。

斷，涉有違失，且此監督不因達成訴訟上和解除有確定力而受有限制。針對高通公司未將標準必要專利授權同業競爭者之現狀，原處分認為違法應予改正，並要求高通公司有開啟授權協商之義務，而和解筆錄則無此要求，僅於高通公司允諾同業競爭者要求時簽訂互不控訴契約為已足，完全無助於消弭原處分認定高通公司現有授權策略違反公平交易法之疑慮，肇致和解與處分兩歧，公平會卻認為兩者「相當」，或謂和解內容「優於」原處分等情，混淆兩者係基於違法及合法之不同前提所為，明顯疏誤。而該和解允諾，亦降低同業競爭者與高通公司簽訂完整授權契約之可能性，公平會介入契約內容甚深，並悖離原處分之不同意見書中質疑高通公司之授權模式尚非競爭法管制範疇，所架構競爭法應儘量避免介入契約法領域之基本思維，核有重大違失。

二、本案自原處分高達234億罰鍰，降至和解後高通公司放棄27億3千萬罰鍰返還請求權，形同高額罰鍰僅餘約十分之一，遂引起輿論關注，雖達成和解後高通公司允諾5年期產業投資方案，預計投資金額約為7億美元（約新臺幣210億元），罰鍰是處罰過去違法行為，與投資係挹注資源促進未來產業提升，兩者並無正當合理關聯，實已違反「不當聯結禁止原則」，而和解過程秘密進行，規避公眾監督，亦與公益原則有違。訴訟中和解屬於行政行為一種，理應遵守行政程序法第7條之比例原則，然本案之和解，就手機製造商為SEP授權給予無歧視待遇，以及不再與廠商簽署獨家交易部分，與原處分相當外，針對同業競爭者僅作出互不控訴之允諾，相較於原處分要求高通公司開啟授權協商義務，和解中所為讓步，對於可能排擠同業競



爭者之爭議，與維護高通公司商業模式之獲益，顯未進行充足公、私益衡量，顯失均衡。又公平會過往並無與被處分人達成訴訟上和解之案例，本案實屬首例，卻倉促進行和解，而未能展現適法專業以為標竿，無從確立處分案件之訴訟和解法制，核有重大違失。

(一) 訴訟上和解具有雙重性質，須檢視行政程序法上實體規定：

- 1、行政訴訟法第219條第1項規定：「當事人就訴訟標的具有處分權且其和解無礙公益之維護者，行政法院不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。受命法官或受託法官，亦同。」
- 2、訴訟上和解，一方面影響當事人實體之法律地位，另一方面則使訴訟標的之爭議，在和解所及範圍內歸於終結。因此和解具有訴訟法及實體法之雙重性質，既為當事人依行政程序法第136條<sup>39</sup>成立之行政契約，又為訴訟行為。如在實體法上和解契約無效，則訴訟行為部分亦無效。反之，如訴訟行為部分無效，則實體部分仍得作為法院外和解而繼續存在<sup>40</sup>。此外，有鑑於行政訴訟上和解之目的以爭訟當事人之合意解決紛爭以促進程序經濟，避免後續冗長訴訟時程，概念不應限縮在必須是行政程序法第136條之行政和解契約，應包含行政程序法第137條所稱行政雙務契約<sup>41</sup>。
- 3、「立法者所以限定當事人就訴訟上和解標的必

---

<sup>39</sup> 「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」

<sup>40</sup> 陳敏，行政法，4版，新學林，93年11月，頁1524。

<sup>41</sup> 盛子龍，當事人對訴訟標的之處分權作為行政訴訟上和解之容許性要件--以稅務訴訟上之事實和解為中心，臺灣本土法學雜誌，第71期，94年6月，頁54、61。

須有處分權的目的是在防止其濫用此一制度而締結一個在實體法上不被容許因而無效之行政契約，至於實體法上有關締結行政契約應遵守之規範，原則上在行政程序法中已獲得具體之形成。這些在行政程序法中針對行政契約締結的要求、禁止或限制及其對於契約之瑕疵應屬有效或無效的處理，自均應成為判斷行政機關處分權有無的基準<sup>42</sup>。」

- 4、「在此不容忽略的是，由於行政訴訟上和解是在雙方當事人的合意下成立的，即使其有不符行政程序法上的規定而導致契約無效之事由，往往也會在雙方當事人或『有意隱藏』或『無意發現』的情況下，而繼續以有效的表相存在。正因為「事後請求繼續審判」的機制往往難以發揮對行政訴訟上和解之實體法上的控制功能，更突顯出法律透過處分權的概念在事前進行實體法上過濾的重要性。為了確保這個目的，當事人就和解標的之法律關係究竟有無處分權，法院事先自應依職權加以審查，以發揮『事前過濾』的控制功能<sup>43</sup>。」

(二)公平會認為可以成立訴訟上和解，係因：原處分之性質屬裁量處分，公平會對處分作成與否及處分內

---

<sup>42</sup> 同前註，頁61。

<sup>43</sup> 同前註。盛教授補充說明：「行政訴訟上的和解，在實施上有一個非常大的隱憂，就是往往雙方當事人基於息事寧人的情況下，有時候會在不符合這個有效性的要件底下，締結所謂行政訴訟上的和解。儘管我們行政訴訟法有規定，行政訴訟和解有無效或得撤銷之事由時，當事人得請求繼續審判，但是這個請求繼續審判，有時候在當事人你心甘、我情願的情況下，他真的不會去利用。我相信在座有很多法官，也可以告訴我們說，到底有沒有訴訟上和解後，發現有無效事由而請求繼續審判？我想那真的是罕見，比例可能是百分之一都不到的罕見的情況。因此，如果我們不把處分權的概念，把有效性的要件，事先跟處分權的概念做某種的結合，而讓它能夠充分發揮事前過濾控管的功能的話，那我覺得在訴訟和解這個王道的外衣包裝下，很多出賣公權力，見不得人的勾當，可能會在這裡面完成。而法官可能也不會積極的去考量它的有效性到底具備了沒有。所以，我個人的看法是，如果讓處分權這個概念能夠發揮事前有效防止訴訟和解違反依法行政原則這個隱憂的話，不妨把它界定為行政契約法上，行政程序法上有關對於行政契約的有效性的要件，特別把它跟處分權這個概念結合起來作為事前審查控管的標準，我覺得是比較能避免它被濫用。這個是我個人的一個看法，當然也跟目前德國比較多的看法是一致的。」同前註，頁84-85。

容均有裁量空間，依前述行政訴訟法第219條第1項規定，公平會就本案訴訟標的具有處分權。本案在行政訴訟過程中，智慧財產法院合議庭認為公平會與高通公司透過訴訟上和解終結本案爭議，屬解決本案爭議之適當方式，因而在智慧財產法院試行和解下達成訴訟上和解，於法有據云云，顯係完全忽視訴訟上和解仍應遵守實體法（行政程序法）規定，不能有實體法上無效或得撤銷事由。

(三)本案於原處分作成時，根據處分書理由欄七、有關被處分人高通公司向本會提出中止調查或行政和解一節，公平會在原處分中不認為本案有適用行政程序法第136條進行行政和解之必要：

- 1、按公平交易法第28條第1項規定：「主管機關對於事業涉有違反本法規定之行為進行調查時，事業承諾在主管機關所定期限內，採取具體措施停止並改正涉有違法之行為者，主管機關得中止調查。」次按行政程序法第136條：「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」末按公平會「對於中止調查案件之處理原則」第3點第1項第1款及第2款規定：「下列案件，不得適用本法第28條中止調查之規定：  
（一）行為所涉案件嚴重影響競爭秩序者。（二）調查違法事證並無顯著困難或所獲事證已足供本會認定是否違反本法規定者。」
- 2、按被處分人高通公司雖提出改正措施尋求中止調查或行政和解，或向本會提出行政和解之要約，惟查被處分人高通公司拒絕授權晶片競爭同業並要求訂定限制條款、不簽署授權契約不提供

晶片、提供折讓以要求○○獨家交易等行為，核屬濫用市場獨占力，又我國為手機及基頻處理器零組件主要製造國家，被處分人高通公司所為違法行為業已嚴重影響我國競爭秩序且事證明確，況案已調查終結，並無調查之顯著困難，且被處分人高通公司所提改正措施亦無法彌補其因前開限制競爭行為已生危害，另行政和解要約與行政程序法所定行政和解構成要件容有未合，均經本會委員會議審酌在案，故無中止調查與行政和解之適用，併予敘明。

(四)由於行政處分具有「跨程序拘束力」，因此本案訴訟上和解，無法適用行政程序法第136條，僅能檢視行政程序法第137條，然公平會未能適切說明訴訟上和解符合行政程序法第137條第1項第3款，有正當合理關聯：

- 1、根據原處分書記載，對於高通公司尋求依行政程序法第136條進行和解之情形，業經該會委員會議審酌不合於行政和解要件，顯見原處分作成時，委員會認為本案相關事實或法律關係並無調查後不能確定之情事。惟因原處分具有「跨程序拘束力」<sup>44</sup>，故本案得成立訴訟上和解，其實體法上理由，即不能再植基於行政程序法第136條，而應檢視是否符合行政程序法第137條規定，而成立行政上雙務和解契約。
- 2、行政程序法第137條第1項規定：「行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：一、契約中應約定人民給付之特定

---

<sup>44</sup> 「跨程序拘束力」係指在事實及法律狀態不變下，對於同一事件之原處分決定，將延續後續程序中。此係為避免行政機關相互矛盾之決定，抑或規避行政處分撤銷或廢止之要件。參見翁岳生，行政法（上），元照，3版，95年10月，頁516-517。

用途。二、人民之給付有助於行政機關執行其職務。三、人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。」本項第3款即禁止不當聯結原則<sup>45</sup>，規定人民與行政機關之給付間，除須相當外，需有合理關聯，始屬適法。否則，依同法第142條第4款規定：「代替行政處分之行政契約，有下列各款情形之一者，無效：……四、締結之雙務契約，未符合第137條之規定者。」

- 3、惟查，就本案得成立訴訟上和解事由，公平會以本案進行處分有裁量權，且認為「本案經綜合考量我國自由公平競爭機制之維護、我國手機製造商、晶片供應商及交易相對人權益與半導體、行動通訊及5G產業之發展，最後基於整體公益而決定與美商高通公司達成訴訟上和解<sup>46</sup>」，此或可符合行政程序法第137條第1項第2款規定，卻未論斷是否符合同條項第3款之規定。
- 4、本案自原處分高達234億罰鍰，降至和解後高通公司放棄27億3千萬罰鍰返還請求權，形同高額罰鍰僅餘約十分之一，遂引起輿論關注。雖達成和解後高通公司允諾5年期產業投資方案，預計投資金額約為7億美元（約新臺幣210億元），而在前述調查意見一（六）欄位5中，公平會認為，已繳納罰鍰加計投資金額已超過原處分罰鍰，且尚有衍生之經濟利益，但是，違法與合法之間，本不應進行經濟效益分析，蓋此種比較分析會陷入一種氛圍，是否表示未來違反競爭法之企業，只要提供足夠投資金額，即足以廢棄過去違法行

---

<sup>45</sup> 陳敏，行政法，新學林，4版，93年11月，頁585。

<sup>46</sup> 公平會新聞稿，網址：<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=126&docid=15552>。

為？而且，企業遵守法令為企業社會責任一部分<sup>47</sup>，因此守法與違法之成本增減，自不應進行成本效益分析以追求最大利潤<sup>48</sup>。因此就高通公司投資與公平會放棄罰鍰請求以觀，兩者給付縱使相當，但罰鍰是處罰過去違法行為，與投資係挹注資源促進未來產業提升，顯見兩者並無正當合理關聯，違反行政程序法第137條第1項第3款規定，違失情節洵屬嚴重。

5、此外，亦有多位學者對於公平會達成訴訟上和解，有所質疑，諸如：

- (1) 國立政治大學王立達教授表示，和解契約最重要的精髓，就在於雙方對等，各退一步。因此對於被指控行為是否確實已經構成違法，在和解文本裡通常完全保持沈默，避開任何可以解釋推論的文句基礎，或是進而表明該和解並不意味著行為人承認違法。和解筆錄第四點：「本行政訴訟和解之成立或原處分不應作為或解釋為原告有任何違法行為之證據，或於本行政訴訟或其他任何案件或程序中作為原告有承認任何違法責任或違法行為」，就是最好的例子。然而，本案和解如上所述，竟沒有必要地完全撤除原行政處分可以主張高通違法的所有痕跡。除非公平會承認其原本違法認定已經站不住腳，否則此種全盤接受另一方立場之和解契約，無論就公部門或私部門而言，實在難得一見<sup>49</sup>。

---

<sup>47</sup> 公司法第1條第2項：「公司經營業務，應遵守法令及商業倫理規範，得採行增進公共利益之行為，以善盡其社會責任。」

<sup>48</sup> 劉連煜，現代公司法，新學林，第13版，108年9月，頁49。

<sup>49</sup> 政治大學法學院王立達教授發表〈魔鬼藏在細節裡：高通案和解筆錄透露的真實訊息〉。  
網址：[http://www.naipo.com/Portals/1/web\\_tw/Knowledge\\_Center/Industry\\_Economy/IPNC\\_181](http://www.naipo.com/Portals/1/web_tw/Knowledge_Center/Industry_Economy/IPNC_181)

(2) 國立雲林科技大學楊智傑教授表示，高通在公平會裁罰後，就公平會處分提起行政訴訟，這點都在眾人的預料之中。而出乎眾人意料的，是公平會既然這麼快就與高通達成訴訟和解。世界各國對高通的裁罰仍在持續進行中，包括美國地方法院一審判決尚未做出，歐盟目前也僅就高通的其中一部分行為裁罰，另一部分行為尚未公布意見。在各國法律見解尚未全面提出時，公平會自己似乎認為在法律見解上站不住腳，或者認為需要對臺灣產業有幫助，而急於與高通和解。這樣的快速和解，到底是幫助臺灣產業？還是傷害競爭法的基本原則？不同人或可能有不同想法與立場<sup>50</sup>。

(五) 本案處分階段有7位公平會委員，以多數決通過表決，對高通公司進行裁罰處分。然原處分贊成方委員，張宏浩、顏廷棟接續於107年6月30日及7月31日辭職，使得後續為進行和解前公平會委員會討論過程中，5位公平會委員傾向和解立場為3位，導致公平會委員會在採合議制多數決決議下，可能作成贊成和解結論(惟本案無法經調查形成確信公平會經充分討論，詳後述調查意見三)，並於107年8月9日與高通公司達成訴訟上和解。另就兩位委員辭職原因，則係因無法於會議中說服其他委員而辭職。上開本案調查，或許是公平會成立訴訟上和解之真正原因，但在以「罰鍰換投資」無法通過法律規定檢驗之下，該決議過程即顯恣意，恐已產生違法結果。

---

[128\\_0702.htm](https://www.ettoday.net/news/20180810/1232479.htm)。

<sup>50</sup> 雲科大科法所楊智傑教授發表〈公平會與高通快速訴訟和解的表象與真相〉。網址：<https://www.ettoday.net/news/20180810/1232479.htm>。

(六)此外，公平會與高通公司秘密進行和解，雖係經法官諭知，但公平會決定和解過程，規避公眾監督，與公益原則有違：

- 1、據公平會表示，本案進入訴訟程序後，智慧財產法院審判長於107年3月16日第1次開庭時表示，本件以不公開審判程序進行，並請該會與高通公司恪守保密義務，勿對外表示任何意見或透露訊息。故該會依法院審判長諭知之意旨，在決定與高通公司達成訴訟和解前，並無徵詢各家業者意見。
- 2、按獨立機關之設置，係依法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損，為避免其決定之民主正當性基礎過於薄弱，加強「公眾監督」之內涵即屬重要（司法院釋字第613條解釋理由書參照<sup>51</sup>）。換言之，憲法賦予獨立機關更高度決策程序透明化義務<sup>52</sup>。甚至從外國法制上，進行和解過程，也不能免除這種義務。
- 3、美國法制上，有關當事人以和解協議（Consent Agreement）執行反托拉斯法，將對大眾產生極大影響，為維護公共利益，在其「反托拉斯程序與制裁法（Antitrust Procedures and Penalties Act）」中規定，政府機關將該協議公告在聯邦公報（Federal Register）裡60天，且任何人可以對法

---

<sup>51</sup> 「然獨立機關之存在對行政一體及責任政治既然有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲。」

<sup>52</sup> 「為補責任政治的不足必須要求獨立機關履踐的，就是更高度的決策程序透明化義務，讓公眾有直接監督的可能。也可以說是讓獨立機關突破代議政治的盲點直接對人民負責。」轉引自蘇永欽，我國憲政體制下的獨立行政機關，尋找共和國，元照，頁473。



院提出意見，甚至是要要求政府機關提供「競爭影響評估（Competitive Impact Statement）」。而協議是否通過司法審查，關鍵在於法院對「公共利益」之判斷。地方法院根據相關資料，可以確定協商方案是否符「公共利益」要求，法院可能考慮下列因素：例如對反托拉斯破壞的終止程度、實施協定所要求修改的規定、協定將保持有效多久、其它損害賠償方法被預期的影響、及其他任何與此協議協定有關的判斷<sup>53</sup>。

- 4、因此，有論者指出，對於第三人而言，特別是有利害關係的廠商，美國公告和解協議的設計，確保他們參與和解的機會。這個設計的意義在於，國家機關固然有調查整體市場競爭情況的權責，但是在資訊蒐集方面，身在市場的利害關係廠商，更有動機及能力提出相關市場資料及意見。讓整個和解案，奠基在一個更多元及充分的資訊上，以形成更周全的決定。此外，也可以防止發生如本次和解案，有利害關係的廠商，事後發表不同意聲明的情形。這聲明不僅於事無補，也傷害公平會的信譽<sup>54</sup>。
- 5、洪財隆委員針對原處分所提之不同意見書中，認為處分過程中三大缺失之一，即：「未曾針對本案舉辦過任何一場聽證、公聽或座談會；並認為在原處分時，公平會作為獨立機關，一方面地位因專業與被信任而獲得高度保障（權利），另一方面所做的行政處分攸關人民權益至深且鉅（權

---

<sup>53</sup> 林雪容，競爭法上行政和解契約之研究，輔仁大學碩士論文，頁59-61。

<sup>54</sup> 鄭歆儒律師發表〈簡評反托拉斯訴訟的和解-以高通案為例〉。網址：<https://taiwanuscomment.wordpress.com/2018/09/15/%E7%B0%A1%E8%A9%95%E5%8F%8D%E6%89%98%E6%8B%89%E6%96%AF%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E7%9A%84%E5%92%8C%E8%A7%A3-%E4%BB%A5%E9%AB%98%E9%80%9A%E6%A1%88%E7%82%BA%E4%BE%8B/>。

力)，對重大案件的規範評價更深具政策指標意涵，對程序正義和透明化的自我要求程度（義務），甚至應高於一般行政機關。尤其是所為處分如果事先已高度預知將對國內產業產生重大影響，一如本案，更應主動廣徵業界及學者專家意見，並和行政院其他相關部會進行溝通協調，以避免處分內容流於閉門造車，處分結果則各方皆輸的風險。」

- 6、然而，和解談判過程固因審判長諭知而使公平會與高通公司，秘密進行和解，但基於公平會獨立機關之決策透明性，已屬憲法層次之要求，不僅在原處分作成階段遵守此義務，和解階段亦須有所堅持，倘審判長之諭知，不合於獨立機關之決策過程之憲法要求，亦當據理力爭，否則任何私下不公開決定，不僅無法符合憲法義務，亦難免於非議。
- 7、公平會答覆有關魏杏芳委員贊同本案可達成和解理由之一，即在於：「行政程序法第117條<sup>55</sup>規定：『違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷』，現在和解筆錄第1點既已約定：『……原處分……視為自始撤銷』，實符合主管機關自行撤銷違法行政處分的意旨」等語，然查，行政程序法第117條第1款規定「撤銷對公益有重大危害者」，不得撤銷原處分；換言之，就算原處分真的違法，公平會欲透過行政程序法第117條規定撤銷原處分，仍須對於「公益」有無重大危害進行檢驗，雖然公益

---

<sup>55</sup> 「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」

之內涵具有高度不確定性，但在公平會本有決策透明、受公眾監督之憲法使命，對於公益內涵本可透過聽證、公聽或座談會等方式加以確認，公平會卻捨此不為，誠不可取。

(七) 訴訟中和解屬於行政行為一種，理應遵守行政程序法第7條之比例原則，然本案和解未進行充足公、私益衡量，顯失均衡：

- 1、比例原則為憲法法治國原則之一般法律原則，具有憲法層次效力，該原則會拘束行政行為，行政程序法第7條<sup>56</sup>亦將其明文化。因此，行政機關於選擇達成行政目的之手段時，其所作成之行政處分必須符合比例原則<sup>57</sup>。而所謂比例原則，需分三層次檢討，首先在於手段要有助於目的達成（適當性原則）；其次是在有相同有效手段中選擇對人民權益損害最小者（必要性原則）；最後是在公、私益間進行比較衡量，不得顯失均衡（衡量性原則）<sup>58</sup>。而在涉及不同人民之間權利衝突，基於比例原則之考量，行政機關在處理是類案件中，應禁止過度保護獲益一方，亦禁止對發生損害一方，保護不足。
- 2、訴訟中和解屬於行政行為一種，理應遵守行政程序法第7條之比例原則。然本案中和解，就高通公司允諾手機製造商為SEP授權給予無歧視待遇，以及不再與廠商簽署獨家交易部分，與原處分相當外，和解中僅要求高通公司對同業競爭者

---

<sup>56</sup> 「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、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。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

<sup>57</sup> 最高行政法院83年度判字第2291號判決：「所稱比例原則，係淵源於憲法上法治國家思想之一般法律原則之一種，具憲法層次之效力，故該原則拘束行政、立法及司法等行為。因而，行政機關於選擇達成行政目的之手段時，其所作成之行政處分必須符合比例原則……」

<sup>58</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，增訂11版，99年10月，頁61-62。

作出互不控訴之允諾，相較於原處分要求高通公司應至少開啟授權協商義務，在和解中所為讓步，對於可能排擠同業競爭者之爭議，與維護高通公司商業模式之獲益，顯未進行充足公、私益衡量。

- 3、更何況本案於104年2月後立案調查，於106年10月完成處分書，歷時約2年8月；而和解自107年3月16日訴訟中經審判長諭知進行和解，於107年8月9日完成，歷時僅4月有餘，和解時程倉促，本應更加謹慎。然因公平會和解過程中秘密進行，導致對於高通公司之互不控訴允諾，與同業競爭者間之權利衝突，無法進行完整評估，對於因該和解允諾可維持高通公司之商業模式，似有過度保護疑慮，而對其同業競爭者可能造成之排擠效應，卻完全沒有任何防範機制，保護有所不足。
- 4、直言之，由於和解過程秘密且快速進行，究竟對於哪些產業可獲得利益，哪些產業因此受損，固然非公平會在處理競爭議題之主要考量目標，但在和解過程中，既然公平會欲積極處理高通公司在通訊產業技術授權與晶片販售之爭議，本應進行縝密周延產業影響評估，此亦係為何於本案和解階段，公平會曾於107年7月5日，就高通公司「臺灣產業方案建議」涉及經濟部、科技部業務職掌範圍，依據公平交易法第6條第27項規定：「本法規定事項，涉及其他部會之職掌者，由主管機關商同各該部會辦理之。」邀集經濟部及科技部進行跨部會討論會議，並將相關單位意見納為後續協商談判之參考。
- 5、然查，經濟部與科技部所重視面向，僅就高通公司在臺投資，未來有何潛在經濟利益，或對於我

國通訊科技產業有何提升或新創，並未關心高通公司商業授權策略，是否損害競爭。又由於商業授權過程，多屬營業秘密，此種商事授權契約，除非是因應公部門之要求，多半因雙方當事人訂定不得主動對公部門進行控訴之條款，而未為外界所知悉，因此，若公平會於和解過程中未匯集相關產業表示意見，本不易發覺其中可能爭議，進而公平會無法掌握談判籌碼，而無法在與高通公司進行和解談判過程，進行最佳磋商策略，而透過和解手段，改善或促進產業競爭。

6、更何況，本案於107年8月1日初步達成和解內容時，原先聽取各家相關產業意見之調查委員已先後辭職，根本無從發覺和解內容與原處分有何差異，加諸決議前對產業資訊掌握不足，所達成和解所換取之對價，對於公益之維護，乃至私人間利益衡量，均未進行衡量，肇致結果顯失均衡。

7、綜上，訴訟中和解屬於行政行為一種，理應遵守行政程序法第7條之比例原則，然本案和解顯未進行充足公、私益衡量，顯失均衡。

(八)又經公平會查復，本案之前並無成立訴訟上和解個案，本案作為首例，卻未能展現適法專業以為標竿，就處分案件之和解法制，公平會亦應檢討改進。

(九)綜上，本案自原處分高達234億罰鍰，降至和解後高通公司放棄27億3千萬罰鍰返還請求權，形同高額罰鍰僅餘約十分之一，遂引起輿論關注，雖達成和解後高通公司允諾5年期產業投資方案，預計投資金額約為7億美元（約新臺幣210億元），罰鍰是處罰過去違法行為，與投資係挹注資源促進未來產業提升，兩者並無正當合理關聯，實已違反「不當聯結禁止原則」，而和解過程秘密進行，規避公眾監

督，亦與公益原則有違。訴訟中和解屬於行政行為一種，理應遵守行政程序法第7條之比例原則，然本案之和解，就手機製造商為SEP授權給予無歧視待遇，以及不再與廠商簽署獨家交易部分，與原處分相當外，針對同業競爭者僅作出互不控訴之允諾，相較於原處分要求高通公司開啟授權協商義務，和解中所為讓步，對於可能排擠同業競爭者之爭議，與維護高通公司商業模式之獲益，未進行充足公、私益衡量，顯失均衡。又公平會過往並無與被處分人達成訴訟上和解之案例，本案實屬首例，卻倉促進行和解，而未能展現適法專業以為標竿，無從確立處分案件之訴訟和解法制，核有重大違失。

三、監察院為行使憲法之彈劾、糾舉、糾正及審計之權力，憲法第95、96條賦予監察院調查之固有職權。基於權力分立與制衡原則，監察院調查權雖非毫無限制，惟就已有終局決定之公平會會議內容，參酌司法院釋字第729號解釋意旨，監察院為行使彈劾、糾舉、糾正之憲法職權，就目的與範圍均屬明確之獨立機關會議決議內容，應得調閱。公平會雖以保障委員獨立行使職權及「公平交易委員會組織法」第12條規定應予保密等由拒絕提供107年5月9日該會第1383次委員會議之錄音檔，然此非屬涉國家機密，不符監察法第27條涉有妨害國家利益始例外不予提供之規定，核有重大違失。

(一) 本案欲調取公平會107年5月9日該會第1383次委員會議之錄音檔之理由，及屢遭拒絕之經過：

1、根據107年10月8日立法院經濟委員會委員發言紀錄，公平會主任委員於答詢時表示，高通處分案之調查委員顏廷棟、張宏浩委員於107年5月9

日公平會開會後向主委辦公室遞交辭呈，理由為個人生涯規劃。而根據公平會107年5月9日第1383次委員會議紀錄卻僅略載為：「(一)照案通過。(二)本案依委員會議決議之內容，當庭向法院表示意見。」而該次開會以後，公平會立場開始轉變，傾向與高通公司達成和解，乃至顏廷棟、張宏浩委員先後於7月31日、8月1日辭職後，公平會遂於8月1日第1395次會議中由其餘5位委員以多數決方式達成和解共識，並於8月8日第1396次委員會議就最終版之整體和解方案，多數委員同意願與高通公司達成訴訟上和解，並向法院表示，遂於107年8月9日由公平會與高通公司達成訴訟上和解。經查，106年10月11日第1353次委員會議決定對高通公司進行處分時，由包含前述5位及顏廷棟、張宏浩委員，共計7位委員進行決議，經多數決始決定高通公司違法並進行處分。換言之，在決定處分階段，共有4位委員贊成處分，則於107年5月9日究竟發生何事，竟令兩位主筆處分書之委員憤而辭職，乃至終可以多數決達成和解，確有加以調查瞭解必要。

- 2、本案遂以監察調查處107年12月6日以處台調壹字第1070833541號函，請公平會提供107年5月9日第1383次委員會議錄音檔，經該會107年12月26日第1416次委員會議決議通過並函復「有關監察院監察調查處函詢『該會與Qualcomm Incorporated（高通公司）訴訟和解案相關事項』補充報告書」，該報告書記載略以：

該會委員會議之錄音檔屬「公平交易委員會組織法」第12條規定之「會議可否決議之過程」，依法應予以保密，以維護該會案件審議之秘密性

及該會委員行使職權之獨立性：

(1) 法律保障該會案件審議之秘密性：

依據「公平交易委員會組織法」第12條規定：「(第1項) 委員會議對外不公開。但委員會議紀錄除應秘密之事項外，應予公開。(第2項) 委員會議中所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否決議之過程及其他經委員會議決議應秘密之事項，不得洩漏。(第3項) 前項會議可否決議之過程及其他經委員會議決議應秘密之事項，其保密之範圍、解密之條件與期間、對外公開或提供之程序及其他相關事項，由該會定之。」該會依據前開法律授權訂定「公平交易委員會委員會議資訊保密及公開辦法」，該辦法第2條規定：「委員會議之會議資料及可否決議之過程應予保密。」該會委員會議之錄音檔涉及該會委員對案件審議之發言，屬「會議可否決議之過程」，依法應予以保密。

(2) 法律保障該會委員行使職權之獨立性：

依據「公平交易委員會組織法」第8條規定：「該會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，並依法獨立行使職權。」該會為獨立機關，由依法獨立行使職權之委員組成之決策性機關，其設立目的即在於確保各委員於委員會議中均能本於專業及法律獨立行使職權，不受外力干擾，故對於該會委員於委員會議中所表達之意見及立場應予保密，以貫徹獨立機關超出黨派以外、依法獨立行使職權之核心價值。是以，倘提供該會委員會議之錄音檔，恐影響爾後各委員獨立行使職權之意志，將使獨立機關喪失設立之原意，並影響未來專



業人士擔任該會委員之意願。

- (3) 依前述說明及該會組織法規定，本補充報告書雖未提供錄音檔，但已就監察院監察調查處所詢該會委員會議審議本案之議案內容及決議過程予以充分說明。復依據「公平交易委員會組織法」第12條規定，該會委員會議之錄音檔屬「會議可否決議之過程」，依法應予以保密，過去並無提供委員會議之錄音檔予監察院、法院及立法院之前例。惟監察院監察調查處如認為仍有調閱本案委員會議錄音檔之必要，請就調閱獨立機關委員會議錄音檔之法律依據、目的、使用範圍及與調查本案之關聯性、必要性，再予以說明，以利該會釐清是否有違與獨立機關設立宗旨之疑義。

3、爰本案於108年1月19日詢問會議中，再度與公平會主任委員黃美瑛進行協商，仍未獲致共識。遂以監察調查處108年1月25日處台調壹字第1080830254號函行文該會，敘明調卷緣由如下：

- (1) 該會前次函文及本次詢問會議中該會代表，均陳明依法會議過程應予保密，以及為保障合議制底下，委員自由發言空間，故請監察院敘明調閱獨立機關委員會議錄音檔之法律依據、目的、使用範圍及與調查本案之關聯性、必要性。
- (2) 根據監察法第26、27條規定，監察院行使調閱文件之監察權，除有妨害國家利益者外，各行政機關原則不得拒絕。復參酌憲法第95、96條，監察院行使文件調閱權係憲法賦予權力，依司法院釋字第325號解釋意旨，在國家機關獨立行使職權受憲法之保障情形，始受有限制。依司法院釋字第729號解釋意旨，雖該號解釋係針對

立法院之文件調閱權，惟監察院亦有參酌空間。因此，監察院對於受法律保障之獨立機關，仍得行使調卷權。

(3) 就107年5月9日該會第1383次委員會議紀錄，該會就與高通公司續行協商，出席委員並無異議，爰會議紀錄載以「照案通過」，惟當次會議出席委員均為作成處分成員，亦即多數委員係贊成處分決定，是否所有出席委員均無異音，仍有待勘驗該次會議之錄音檔後始能確認。再者，本次會議後至107年8月1日第1395次會議之間，歷次會議前委員張宏浩及顏廷棟似均未參與，乃至107年7月31日、8月1日兩位前委員先後辭職，執此，對於107年5月9日會議開會討論內容及過程，實有詳加確認之必要。

(4) 至於該會提及依法須予保密，不對外公開等情，本得以密件公文函送監察院相關資料，監察院酌情後亦得不對外公開相關內容。倘經上開說明，該會仍以不提供監察院相關錄音等電磁紀錄為宜，請再敘明法理依據，於呈請行政院審酌後，併附行政院函送監察院參酌。

4、經該會108年2月20日第1424次委員會議決議通過「有關監察院調閱本會與高通公司訴訟和解相關資料案」記載略以：「監察院函詢事項有關調閱本會委員會議錄音檔乙事，請承辦單位依委員意見先函請行政院審酌；其他函詢事項依各委員所提意見修正後予以函復」<sup>59</sup>。

5、嗣因等待該會函文未果，經監察院於108年4月19日經調查委員指示協查人員至公平會調卷，取得

---

<sup>59</sup> 網址：<https://www.ftc.gov.tw/upload/a0493d27-eb74-4d73-b4d6-3fbedfdfb153.pdf>。

107年5月16日委員會會議議程暨相關會議資料影本，及行政院函復公平會函（108年4月8日院臺經字第108083954號函）影本。而就本案協查人員詢問無法提供107年5月9日會議錄音檔之理由，由該會法律事務處處長代表答稱：「公平會組織法規定委員會可否議決過程應予保密，對外不予公開。監察院要求錄音檔須經委員會同意，因委員會尚未召開通過，故今天無法提供。」且協查人員無法查悉該會於何時將本案排入議程審議。

(二)公平會處分決定幾未涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項，且縱使法律規定其開會過程應予保密，亦非限制監察院調查之事由：

- 1、根據司法院釋字第585號解釋理由書，涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項，立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書。則基於權力分立與制衡原則，監察院行使調查權時，自應同受限制。
- 2、惟查，公平會之職權，依公平交易委員會組織法第2項：「該會掌理事項如下：一、公平交易政策及法規之擬訂。二、公平交易法之審議。三、事業活動及經濟情況之調查。四、違反公平交易法案件之調查及處分。五、多層次傳銷政策、法規之擬訂及有關案件之調查及處分。六、公平交易政策及法令之宣導。七、其他有關公平交易事項。」均涉及競爭事項管制，係為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮（公平交易法第1條參照）。公平會職權幾無關乎國家機密，且依國家機密保護法第

7條規定：「(第1項) 國家機密之核定權責如下：  
一、絕對機密由下列人員親自核定：(一)總統、行政院院長或經其授權之部會級首長。(二)戰時，編階中將以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。二、極機密由下列人員親自核定：(一)前款所列之人員或經其授權之主管人員。(二)立法院、司法院、考試院及監察院院長。(三)國家安全會議秘書長、國家安全局局長。(四)國防部部長、外交部部長、行政院大陸委員會主任委員或經其授權之主管人員。(五)戰時，編階少將以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。三、機密由下列人員親自核定：(一)前二款所列之人員或經其授權之主管人員。(二)中央各院之部會及同等級之行、處、局、署等機關首長。(三)駐外機關首長；無駐外機關首長者，經其上級機關授權之主管人員。(四)戰時，編階中校以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。(第2項) 前項人員因故不能執行職務時，由其職務代理人代行核定之。」不同機密等級須經不同權責人員進行核定，亦非公平會所獨攬，公平會無法以此主張監察院調查權應受有限制。

- 3、更何況，對於檢察機關之偵查決定，依據司法院釋字第729號解釋意旨，係禁止立法院在案件偵查中進行調閱，如案件已偵查終結，在無妨害另案偵查之虞時，立法院仍可行使調閱權。依舉重以明輕之法理，檢察官行使偵查權係受憲法保障，而立法院調查權在偵查終結後且無妨害另案偵查之虞，即可行使；則獨立機關之職權僅受法律保障，於其案件調查終結後，如無妨害另案調

查之虞，亦不應限制監察院調查權之行使。是以，公平會既已於107年8月9日達成訴訟上和解，所有調查程序業已終結，限制監察院調查權行使，並無理由。

- 4、依監察法第27條規定：「(第1項)調查人員必要時得臨時封存有關證件，或攜去其全部或一部。(第2項)前項證件之封存或攜去，應經該主管長官之允許，除有妨害國家利益者外，該主管長官不得拒絕。(第3項)凡攜去之證件，該主管人員應加蓋圖章，由調查人員給予收據。」第2項除書規定涉及妨害國家利益始可拒絕監察院行使封存或攜去之調查行為，當指案件涉及國家機密而言。故就本案協查人員於108年4月19日詢問無法提供107年5月9日會議錄音檔之理由，由該會代表法律事務處處長答稱：「公平會組織法規定委員會可否議決過程應予保密，對外不予公開。監察院要求錄音檔須經委員會議同意，因委員會議尚未召開通過，故今天無法提供。」顯未釋明有任何妨害國家利益之虞，亦難認有理由。
- 5、又監察院調查案件，多有涉及國家機密，諸如眾所皆知拉法葉艦軍購弊案、海軍金江軍艦誤射雄三飛彈事件，調查過程中難免涉及國家機密，若有關機關均以其資料須保密為由，拒絕監察院調查，實無從發掘真相，無法對違失公務人員進行究責。又關於保密文件資料之遞送，在公務機關間流動，均有嚴格程序管控機制，諸如機密公文傳遞需使用雙封套<sup>60</sup>、指定專責人員始得拆封保

---

<sup>60</sup> 文書處理手冊第42點：……「(三)機密文書、最速件或開會通知應於封套上加蓋戳記；機密文書應另加外封套，以重保密……」

密公文<sup>61</sup>、原則上應使用獨立之收發文記錄簿<sup>62</sup>等，所有經手之公務機關人員均須遵守一定流程，違反相關程序有究責機制，可防止資料外洩。因此，須保密文書資料，在公務機關間流動，不存在對外公開之疑慮。即令監察院調查結果涉及應保密事項，於提出調查報告或彈劾、糾正案文，亦會進行適度遮隱或全案不對外公開。故司法院釋字第729號解釋理由書對於立法院調得機敏性資料要求：「因調閱卷證而知悉之資訊，其使用應限於行使憲法上職權所必要，並注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等）」，監察院作法相同。

(三)綜上，監察院為行使憲法之彈劾、糾舉、糾正及審計之權力，憲法第95、96條賦予監察院調查之固有職權。基於權力分立與制衡原則，監察院調查權雖非毫無限制，惟就已有終局決定之公平會會議內容，參酌司法院釋字第729號解釋意旨，監察院為行使彈劾、糾舉、糾正之憲法職權，就目的與範圍均屬明確之獨立機關會議決議內容，應得調閱。公平會雖以保障委員獨立行使職權及「公平交易委員會組織法」第12條規定應予保密等由拒絕提供107年5月9日該會第1383次委員會會議之錄音檔，然此非屬涉國家機密，不符監察法第27條涉有妨害國家利益始例外不予提供之規定，核有重大違失。

---

<sup>61</sup> 文書處理手冊第23點：「……(八)機密文書經機關首長指定之處理人員拆封後，如須送總收文人員編號、登錄者，應在原封套加註「本件陳奉親拆」或「本件由○○○單位拆封」，以資識別……」

<sup>62</sup> 文書處理手冊第59點：「處理機密文書應注意事項如下：……(二)機密文書之收發處理，以專設文簿或電子檔登記為原則，並加註機密等級。如採混合方式，登記資料不得顯示機密內容……」

綜上所述，公平會對高通公司106年10月20日公處字第106094號處分書，與107年8月9日在智慧財產法院與高通公司達成訴訟上和解，兩者內容未相一致。監察院為最高監察機關，並非取代公平會職權決定何種商業模式是否違反公平交易法，或介入私權紛爭，評斷何人應對何人進行授權，毋寧係糾察百官，進行事後監督，調查公平會之決定是否恣意擅斷，涉有違失，且此監督不因達成訴訟上和解有確定力而受有限制。針對高通公司未將標準必要專利授權同業競爭者之現狀，原處分認為違法應予改正，並要求高通公司有開啟授權協商之義務，而和解筆錄則無此要求，僅於高通公司允諾同業競爭者要求時簽訂互不控訴契約為已足，完全無助於消弭原處分認定高通公司現有授權策略違反公平交易法之疑慮，肇致和解與處分兩歧，公平會卻認為兩者「相當」，或謂和解內容「優於」原處分等情，混淆兩者係基於違法及合法之不同前提所為，明顯疏誤。而該和解允諾，亦降低同業競爭者與高通公司簽訂完整授權契約之可能性，公平會介入契約內容甚深，並背離原處分之不同意見書中質疑高通公司之授權模式尚非競爭法管制範疇，所架構競爭法應儘量避免介入契約法領域之基本思維。本案自原處分高達234億罰鍰，降至和解後高通公司放棄27億3千萬罰鍰返還請求權，形同高額罰鍰僅餘約十分之一，遂引起輿論關注，雖達成和解後高通公司允諾5年期產業投資方案，預計投資金額約為7億美元(約新臺幣210億元)，罰鍰是處罰過去違法行為，與投資係挹注資源促進未來產業提升，兩者並無正當合理關聯，實已違反「不當聯結禁止原則」，而和解過程秘密進行，規避公眾監督，亦與公益原則有違。訴訟中和解屬於行政行為一種，理應遵守行政程序法第7條之比例原則，然本案中和解，就手機製造商為SEP授權給予無歧視待遇，以及不再與廠

商簽署獨家交易部分，與原處分相當外，針對同業競爭者僅作出互不控訴之允諾，相較於原處分要求高通公司開啟授權協商義務，和解中所為讓步，對於可能排擠同業競爭者之爭議，與維護高通公司商業模式之獲益，顯未進行充足公、私益衡量，顯失均衡。又公平會過往並無與被處分人達成訴訟上和解之案例，本案實屬首例，卻倉促進行和解，而未能展現適法專業以為標竿，無從確立處分案件之訴訟和解法制。監察院為行使憲法之彈劾、糾舉、糾正及審計之權力，憲法第95、96條賦予監察院調查之固有職權。基於權力分立與制衡原則，監察院調查權雖非毫無限制，惟就已有終局決定之公平會會議內容，參酌司法院釋字第729號解釋意旨，監察院為行使彈劾、糾舉、糾正之憲法職權，就目的與範圍均屬明確之獨立機關會議決議內容，應得調閱。公平會雖以保障委員獨立行使職權及「公平交易委員會組織法」第12條規定應予保密等由拒絕提供107年5月9日該會第1383次委員會議之錄音檔，然此非屬涉國家機密，不符監察法第27條涉有妨害國家利益始例外不予提供之規定，上情均核有重大違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送公平會確實檢討改善見復。

提案委員：王美玉、仇桂美

中 華 民 國 1 0 8 年 5 月 2 2 日