

議題研析

一、題目：公平會處分高通案成立訴訟和解內容所涉權限之研析

二、所涉法律

公平交易法、行政程序法、行政訴訟法等。

三、探討研析

(一) 高通案處分內容

公平交易委員會（下稱公平會）於 2017 年 10 月 20 日公處字第 106094 號處分書中認定，美商高通公司之行使專利權相關爭議行為，屬以不公平方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭之行為，違反公平交易法（下稱公平法）第 9 條第 1 款規定，處新台幣 234 億元罰鍰，並命其停止涉案違法行為（停止適用相關違法之契約條款），要求高通公司需書面通知競爭同業及手機製造商，得於收到通知後提出重新協商專利技術授權相關契約之要約，高通公司應本善意及誠信等原則進行協商。

高通公司不服，向智慧財產法院提起行政訴訟。為避免繼續耗費司法資源，減省勞費，並考量我國相關產業市場之最佳利益，本(2018)年 8 月 9 日下午，在智慧財產法院由雙方代表人同意並簽署和解筆錄，完成和解程序。

(二) 訴訟和解內容摘要

1. 高通公司對國內手機製造商及晶片供應商作出行為承諾（本於善意重新協商授權條款、協商期間不拒絕晶片供

應、行動通訊標準必要專利授權之無歧視性待遇、經臺灣晶片供應商請求行動通訊標準必要專利之授權，高通公司未提出公平、合理且無歧視(FRAND)之授權條款前，不得對晶片供應商提起任何訴訟)；

2. 高通公司負有向公平會報告執行情形之義務(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，亦將於簽署契約後30日內向公平會進行報告)；
3. 高通公司同意不爭執已繳納之27億3千萬元罰鍰，並承諾在臺灣進行為期5年產業投資方案(投資包含5G合作、新市場拓展、與新創公司及大學之合作，並設立臺灣營運及製造工程中心)。

(三) 公平會就其處分成立訴訟和解應考量公平會執法目的(公平法立法目的)，但公平法立法目的中之「促進經濟之安定與繁榮」卻未必與特定產業利益成正比

觀諸公平會2017年處分內容，主要分為1.處高通公司234億元罰鍰及2.命停止違法行為兩種處分類型。復查公平會新聞稿所公布之和解內容，主要亦可歸類為1.高通公司同意不爭執已繳納之27億3千萬元罰鍰；2.高通公司對國內手機製造商與晶片供應商作出行為承諾及對臺灣相關產業之5年投資承諾。

本件訴訟和解一出，引發輿論關注的其中一個重點即是，公平會為競爭法主管機關，理應以維護維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭為主要任務。何以高通公司承諾未來5年投資臺灣5G產業(產業發展利益及科技發展，應屬經濟部及科技部職掌業務)，即可抵銷或彌補公平會處分中曾認定對競爭秩序之損害，而使公平會於訴訟程序中讓

步成立訴訟和解？

揆諸公平法第 1 條之立法目的包括促進經濟之安定與繁榮，意指維護自由公平競爭秩序最終目的，乃在促進整體經濟利益之極大化。但實務上，產業發展之利益與公平競爭秩序之維護，往往未必相容（保護特定產業，可能損及公平競爭），在促進整體經濟利益之天秤上，評價兩難。就高通案言，一方面，公平會畢竟非 5G 或通訊產業之主管業務機關，他方面，高通 5 年投資方案對臺灣相關產業之效益是否均屬正面（相關產業在 5 年內或後，會否更受制於高通），仍有仁智之見。

依行政訴訟法第 219 條規定，行政訴訟和解要件為：(1) 當事人就訴訟標的具有處分權且 (2) 其和解無礙公益之維護。儘管此一規定將二要件並列，但在「處分權」有無的概念下，仍須將公平法所追求之公益作充分考量，至於「維護公益」的要件則過於模糊，且無實質意義。本件行政訴訟之當事人為公平會，訴訟標的為公平會所為處分，就該處分成立訴訟和解所得考慮的公益（除了高通公司對標準必要專利之行為承諾，已足消解原處分之反競爭疑慮外），應以公平法第 1 條立法目的為斷。縱使包含該條中之「促進經濟之安定與繁榮」，但高通 5 年投資方案主要以通訊產業或 5G 產業為主，暫不論對該產業「整體」效益如何（是否對該產業內各企業都屬有利，或雖部分損及個別企業利益，但仍有益於該產業整體利益），而該產業之發展是否等同「臺灣經濟安定繁榮」，公平會以何角色為此特定產業進行認定，並納入和解內容，難免引發質疑。

四、建議事項

國家設官分職，將某項行政任務，透過法律賦予某法定

機關，該項任務即屬該機關之法定職權，該機關對之有管轄權，即所謂「管轄權法定原則」。依行政程序法第 11 條第 1 項規定，行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。

依公平法第 1 條立法目的及公平交易委員會組織法第 1、2 條掌理事項範圍，公平會職掌均未明文及於「提升(特定)產業發展」。至於經濟建設(經濟行政)、工業發展(工業政策)、科技發展等，則法有明文，分屬經濟部、經濟部工業局、科技部之職掌。

公平會職司管制及維護市場競爭秩序，主要權限在公平法案件之調查、審議及處分等；如確要促進投資、提升產業及技術發展，似應由各該主管機關另循其他途徑，例如：獎勵投資、租稅減免、科技研發補助等方式辦理。公平會透過與違反競爭法遭處分之事業(高通公司)成立訴訟和解，換取高通公司承諾 5 年投資方案，並於新聞稿稱「將有助於提升臺灣半導體、行動通訊及 5G 技術發展等方面之整體經濟利益與公共利益」，對提升 5G 通訊及半導體產業之助益，手段似乎過於迂迴，其非產業主管機關之立場，亦顯尷尬。畢竟，高通 5 年投資方案主要係以特定產業技術為主，公平會以何角色認定高通投資方案對該整體產業技術有利，且尚能進一步認定該產業之發展，即為促進臺灣經濟安定繁榮(提升整體經濟利益)，而符合公平法第 1 條之立法目的？亦即，公平會作為競爭法主管機關，透過此個案之訴訟和解實際介入產業發展事宜，是否妥適？抑或是有致行政機關權責不分之疑慮等；亦值斟酌。

撰稿人：方華香