

裁判字號：最高行政法院 102 年度判字第 758 號 行政判決

裁判日期：民國 102 年 12 月 12 日

案由摘要：公平交易法事件

最高行政法院判決

102 年度判字第 758 號

上訴人 燁聯鋼鐵股份有限公司

代表人 林義守

訴訟代理人 林慶雲 律師

楊靖儀 律師

被上訴人 公平交易委員會

代表人 吳秀明

參加人 唐榮鐵工廠股份有限公司

代表人 鍾自強

上列當事人間公平交易法事件，上訴人對於中華民國 101 年 9 月 5 日臺北高等行政法院 100 年度訴更一字第 105 號判決，提起上訴，本院判決如下：

#### 主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

#### 理 由

一、緣上訴人以其擬於民國（下同）98 年 12 月前在證券市場收購參加人股份，使其持股比率達唐榮鐵工廠股份有限公司（下稱唐榮公司）發行股份總數 34% 以上，故依公平交易法第 11 條規定於 98 年 3 月 10 日向被上訴人申報事業結合。案經被上訴人審查後，認上訴人與參加人結合前，市場占有率分屬第一及第二大廠商，相互為主要競爭對手，結合後相互間牽制力量將削弱，彼此間競爭壓力將有所消減，渠等結合將減少單方調整商品價格時之原有顧慮，減損不銹鋼板類市場之競爭機能，限制競爭之不利益大於整體經濟利益，且無相當條件或負擔可確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，遂以 98 年 5 月 8 日公結字第 098003 號決定書（下稱原處分）依公平交易法第 12 條第 1 項規定禁止結合，上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審 99 年 5 月 13 日以 98 年度訴字第 2630 號判決駁回，上訴人猶未甘服，提起上訴，經本院 100 年 6 月 30 日以

100 年度判字第 1093 號判決將原判決廢棄，發回原審更為審理後，仍駁回上訴人之訴。上訴人不服，提起上訴。

二、上訴人起訴主張：(一)臺灣不銹鋼產業國際競爭力正日益流失中，產業整併勢在必行，而本件結合，對整體經濟利益顯然大於限制競爭不利益，被上訴人應依公平交易法第 12 條第 1 項規定准予結合。且依上訴人先前案例，本件不應禁止，始符平等原則。(二)被上訴人將本件之市場界定為「我國境域」，完全未依「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則（下稱處理原則）」第 3 條規定進行評估，僅簡單以「為反映我國之真實需求量」帶過。依上述條文原則，本件之全球競爭者或亞洲鄰近各大鋼廠皆可自由進口無關稅、價格具競爭力、功能、特性、用途（不銹鋼產品規範已國際化）皆具替代性的不銹鋼產品至我國，下游交易相對人也可以很容易地選擇或轉換全球其他交易對象，因此本件競爭市場區域範圍應屬國際市場競爭，不應僅依我國境域來衡量結合之限制競爭效果。被上訴人未依此原則深入了解，片面認定不銹鋼競爭僅止於國內之論述，明顯與產業事實不符。(三)目前唐榮工會因擔心結合後，勞工權益是否獲得保障而排斥本案進行，實屬無可厚非，但這與結合經濟利益應屬無關。結合後勞工權益仍受勞工法令之保障，上訴人將在被上訴人作成不禁止結合之決議後，悉遵勞工法令辦理勞工事務，並與勞工進行溝通，在遵守勞工法令及不損及勞工應有權益之大前提下，追求公司營運最大效益，減少國家與社會資源再浪費。故依法勞工權益受勞基法保護，不應納入本件結合許可評估範圍。(四)本件結合不但有重大及具體之整體經濟利益，且無限制競爭之不利益情事，依公平交易法第 12 條規定，自不得為禁止結合之決定。被上訴人嚴重失職，未明察產業實際競爭態勢與經營困境，且被上訴人引用錯誤資料計算出錯誤經濟模型 UPP 值，遽為相關經濟模型之一長篇謬論，而禁止結合之決定，實屬嚴重違法失職。結合事業上訴人「加」參加人的規模 130 萬噸僅占全球 3,000 萬噸產能的 4%，被上訴人不斷強調的『結合後國內占有率已達二分之一以上』說詞，與產業事實完全偏離。在邁向國際化、全球化之際，政府與企

業界應充分了解臺灣產業的優勢所在為何，並進一步加以強化，才能在新世紀開創另一新局。所以當業界奮力重建臺灣產業競爭力的同時，政府亦應扮演推手的重要角色，協助產業的發展和輔助企業推動邁向國際化，而非扮演進步的絆腳石等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：(一)被上訴人於本案承辦過程中，蒐集相關正面、反面意見，查訪上中下游業者及水平競爭業者對本結合案有利與不利之看法，及其他相關資料，據以提請被上訴人之委員會議審核，被上訴人委員會議就結合案件「整體經濟利益」與「限制競爭之不利益」二者間考量，作成本案決定。依司法院釋字第 462 號、第 553 號解釋意旨、本院 97 年度判字第 290 號判決及 99 年度判字第 30 號判決裁判意旨所示，獨立專家委員會之判斷，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，應承認被上訴人就此等事項之決定，有判斷餘地。(二)本案有處理原則第 9 點第 1 款單方效果之疑慮：近年國際間結合管制對於市場集中度及單方效果評估經常使用之經濟分析工具與指標為「赫芬達-赫希曼指數」(Herfindah 1-Hirshman Index, 下稱 HHI)，及向上壓力定價法(Upper Pricing Pressure, 下稱 UPP)。分別使用上開二種經濟分析工具說明如下：1.HHI (或稱賀氏指數)：上訴人 97 年於冷熱軋市場占有率為 43.96%，參加人占有率為 14.44%，不計入市場上其他競爭者(如華新麗華或進口業者)，結合前之 HHI 為 2,140，結合後不計入市場上其他競爭者(如華新麗華或進口)之 HHI 為 3,410。倘加計市場上其他競爭者(如華新麗華或進口)，HHI 顯然較 3,410 更高。足見市場已然高度集中，而有降低事業間競爭，產生限制競爭之疑慮。2.UPP (向上定價壓力)評估：以本案為例，上訴人倘以降價因子增加一單位之銷售量，將造成參加人利潤的損失，而該損失於結合後將成為上訴人之成本。倘參加人無法以經營效率或降低成本來改善參加人利潤之降低，所造成上訴人需內化之成本，則上訴人面臨調漲價格之壓力。被上訴人經查詢商品行情有關上訴人及參加人之歷年每月價格及被上訴人產業料庫所得市占率資料，並電話詢問參加人 97 年及 98 年之煉鋼至產

製成冷熱軋之平均成本，經核算本案結合，參加人移轉予上訴人之移轉率為 0.26 (97 年)、0.22 (98 年)。3.UPP 檢驗一：倘上訴人增加一單位之銷售，所造成參加人利潤下降 8,208 元 (97 年)、3,334 元 (98 年)，而上訴人除不影響上訴人之獲利外，為極大化結合後總經營之最大利潤，須內化參加人利潤下降所產生上訴人之機會成本。而上訴人補足該機會成本之方法，或為調高售價，或降低營運成本始足為之。而降低營運成本或可從改善經營效率 (E credit) 或降低成本 (C) 著手。然查不銹鋼產業已為成熟產業，技術改良或生產要素改變不大，經營效率之改進誠屬不易。又鎳為不銹鋼冶煉之主要成本，占不銹鋼冶煉成本近八成，我國鎳主要仰賴進口，上訴人對於國際鎳價之變動並無主控能力。且查上訴人財報 96 至 98 年之銷貨收入明顯下滑，營業費用 (即營業支出、管銷費用等) 減少相對有限，而營業費用占銷貨收入比例 (即營業費用率，或稱 OER=營業費用/銷貨收入\* 100%) 逐年增加，足見上訴人於降低營運成本並無太大改善。故上訴人倘與參加人結合，渠將面對參加人移轉上訴人產銷所新增之機會成本，而經審酌不銹鋼之生產要素與技術提昇有限，而又無事證證明上訴人確有改善經營效率之能力，上訴人於結合後確有有向上定價之壓力。4.UPP 檢驗二：查 97 年、98 年間國際鎳價居高不下，經比較不銹鋼冷熱軋可能向上調價之上漲率 (即 UPP/P, P 為參加人定價) 及實際價格上漲率 (即參加人與上訴人價差相對於唐榮公司定價)，倘有結合之實施，合計不銹鋼冷熱軋及冷軋之可能向上調價之上漲率均高於實際上漲率，足見 97 年、98 年鎳價高漲期間，參加人之定價均低於上訴人，而不銹鋼冷熱軋市場因參加人與上訴人競爭抗衡，使得上訴人不敢輕易調高價格，參加人於不銹鋼冷熱軋確扮演價格破壞之角色。然本結合案若經許可，因無參加人之抗衡力量，將使得上訴人之向上調價壓力得藉由調高價格而獲舒緩。況查本案所涉之不銹鋼冷熱軋市場，向上調漲率高於 5%，連動冷軋市場亦然，依美國執法之經驗法則，倘調價高於 5%，恐有獨占定價之疑慮。5.就效率分析：依國際競爭網絡 (ICN，按該組織為全球 100 多個競

爭法國家共同組成之競爭法與競爭政策執法平台之論壇) 2006年結合指導原則工作手冊 (ICN Merger Guidelines Workbook)，結合審查之效率評估條件應包括可證明 (evidence)、對消費者有利 (pass on to consumers) 及結合特有 (merger specific)。就「可證明性」而言，上訴人應提供該等效率可在結合後合理之短期間內實現；就「對消費者有利」而言亦即該結合案之實施可以降低售價增加產出回饋給消費者；就「結合特有」所指係不可能以其他非結合之方式達到相同之效率。以上開三指標探討本案之結合效率，查上訴人之營業費用率持上揚趨勢，而從產業面分析，並無事證證明上訴人短時間內有改善或提昇效率之可能。另查國內不銹鋼市場向有供過於求之疑慮，此為業界所不否認，當供給過剩，本應有價格下降之可能，然查鎳價高時，調價仍為必須，且結合後復有向上調價之壓力，實無事證可證明上訴人有降低回饋之可能。且依公平交易法第14條，上訴人尚非不得向被上訴人提出共同採購之聯合申請，結合終非為達到降低採購煉鋼原料之唯一途徑。我國雖有自韓日及中國大陸進口不銹鋼之事實，然中國大陸生產之品質與國內產製者尚非足以替代，又韓日97年進口占我國比例僅為4%及8%，韓日除非採行價格跟隨或與國內業者進行勾結，否則無法達到進口替代目的。(三)由產品替代性以觀，本案有顯著限制競爭疑慮：1.我國不銹鋼產業結構，國內習慣上依軋延製程之不同於平板類市場分為熱軋與冷軋，冷軋不銹鋼品係以酸洗後的熱軋不銹鋼板軋延而成，二者均可為下游製管裁剪加工之用。主要熱軋廠商為上訴人、參加人及華新麗華公司。參加人及華新麗華公司係委託中鋼公司代軋。冷軋廠商除上訴人及參加人外，尚有東盟、嘉發、千興及遠龍。熱軋部分，98年熱軋鋼捲產量約107萬公噸，進口量為27.9萬公噸，出口量為20.4萬公噸，故國內總銷售量為114.5萬公噸，進口量約占總國內銷售量之24.4%。據上訴人自估96年市場占有率為34.7%、參加人約為10.1%。而華新麗華幾已無熱軋不銹鋼品；至於冷軋不銹鋼品部分，上訴人約為39.5%，參加人為29.0%。以冷熱軋平板類市場計，依被上訴人調查之市場總

值核算，則上訴人為 39.08%，參加人為 18.17%。若本案結合後，上訴人於我國不銹鋼冷熱軋鋼品之占有率更高達 57.25%，當無參加人之低價抗衡，面臨高價進口品之競爭，上訴人何來降價之必要，益見本案結合後單方效果之疑慮。

2. 熱軋之下游冷軋鋼品業者，雖有進口替代之可能，然查熱軋之進口依存度僅約 24.4%，相當仰賴國內之自給，雖然我國內銷價格顯低於日本，且顯高於中國大陸，然日本仍高居我國熱軋主要進口國第二名及冷軋進口國第一名，足見相關產品對於品質有其必要之要求，特別是黑皮熱軋鋼捲（HBR），上訴人及參加人均為我國黑皮熱軋鋼捲主要供應商，該等品項產品實難以較低價且品質較不穩定之大陸相關產品為替代。

3. 就國內存在競爭對市場價格影響論之，本案亦有處理原則第 9 點第 1 款單方效果之疑慮：查參加人、上訴人於鎳價變動方面（鎳為不銹鋼品鍊鋼之主要添加原料，不銹鋼品之價格與鎳價變動有直接關聯），在鎳價低（行情相對不好時），上訴人只能壓低價格來取得下游的購料，鎳價高時，上訴人之價格雖稍低，但因成本因素，獲利不會因此比參加人少，故上訴人仍有意願壓低價格。又參加人與上訴人既有競爭關係，但就整體而言，上訴人仍較有上下游整合跟規模經濟的優勢，故參加人之存在，確有讓市場價格被掌控度降低的功用。然本案倘許可其結合，上訴人因無參加人之市場價格競爭，則不再面臨國內價格競爭之壓力，其單方調整商品價格時之顧慮降低，自對商品價格之提高更具影響能力，此亦為處理原則第 9 點第 1 款單方效果之疑慮。

(四) 不銹鋼因資本參進障礙及交易可能之轉換成本，將使得業者無法透過參進而改善市場之競爭，就參進程度而言，本案原處分確已審酌處理原則第 9 點第 3 款，本案如進行結合，將使相關市場之參進可能性更低，另不銹鋼市場已呈現供過於求之態勢，本結合案之實施，更促使市場結構愈形惡化，對於中下游業者及我國不銹鋼品市場之健全發展，難謂有利。

(五) 上訴人 96 至 98 年財報，營業費用率有增無減，尚難據以論斷上訴人有改善營運之努力及提昇經營效率之事實。查參加人於結合前，其角色係市場價格之破壞者，此由鎳價低時，上訴人只能壓低

價格來取得下游的購料，鎳價高時，上訴人價格雖稍低，但因成本因素，獲利不會因此比參加人少，上訴人仍有意願壓低價格可證。故參加人的存在，的確有讓市場價格被掌控度降低的功用。然本案倘許可其結合，上訴人因無參加人之市場價格競爭，則不再面臨國內價格競爭之壓力，渠單方調整商品價格時之原有顧慮降低，自對商品價格之提高更具影響之能力。於此單方效果的效應下，中下游業者及消費者福利亦受損害，不利於我國整體經濟利益。(六)上訴人所申報之結合型態，顯屬敵意併購，是上訴人既無法控制參加人之決策，進而影響參加人之經營，本案結合尚難以達成上訴人所宣稱之結合目的。況上訴人與參加人工會對立嚴重，上訴人以少數董事席次杯葛、阻擾參加人之營運，顯見上訴人對參加人經營並無相助之意，此點證之於相關新聞報導甚明。參加人從業人員意見亦對於上訴人結合參加人目的是否確為提昇參加人績效，表示質疑。故上訴人結合參加人目的是否確為提昇參加人績效，實令人存疑等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人在原審之訴。

四、參加人則以：(一)美國司法部(USDOJ)及美國聯邦交易委員會(USFTC)均已廢棄單以經濟面的數據分析之結構標準，認為除經濟效率因素分析外，非經濟效率因素分析亦應同時考量(社會、政治及法律)，全面衡量是否損害經濟效率；例如，將來員工失業問題、成本下降、國際競爭力、消費者利益等。是以，前開非經濟效率因素亦宜於結合案中納入考量。(二)本件上訴人係以公開收購之方式取得參加人之股份，其目的係基於投資抑或取得經營權，參加人實無法知悉，雖上訴人係以與參加人結合後，可降低原料成本、加工成本等提升競爭優勢向被上訴人申請本案之結合，惟上訴人於加入參加人之董事會後，因上訴人不同意法人股東經濟部委派之中鋼集團人選，以致參加人之董事長難產，選舉期間，衝突不斷，社會側目，此由剪報資料可證。且依原審100年12月20日庭訊筆錄之證人陳述意旨可知，上訴人與參加人結合之目的，恐非單純投資而已。參以被上訴人於原審100年10月25日庭訊筆錄之陳述，亦稱：「本案是以取得他公司股份的

方式結合，這比較像敵意併購的情形．．．」，復說明本件之結合屬敵意併購之情形。(三)本件是否產生限制競爭之不利益：1.針對單方效果之因素：被上訴人審酌結果若認為上訴人可能會單方壟斷市場造成系爭產品價格飆昇，則應命上訴人提出其他舉證以證明其不會壟斷市場任意抬高系爭產品價格，而上訴人除以不銹鋼商品既屬國際化之商品，進口該商品不受限制，亦無關稅負擔，國內外價格相差無幾，下游廠商取得系爭商品並無困難之理由，主張其單方不會提高商品價格或收取服務報酬之可能外，然此恐屬徒口無憑而缺乏說服力，上訴人理應更進一步舉證以實其說。且上訴人依其於原審100年10月25日庭訊筆錄之陳述意旨可知，目前上訴人應就「並沒有被上訴人所稱單方效果之疑慮」提出其他證據以說明未有單方效果之可能。2.針對參進程度之因素：被上訴人審酌結果若認為本案之結合造成參進障礙，則應命上訴人另證明其他投資者包含潛在競爭者參進之可能性與及時性，暨不會對於國內市場內既有業者形成競爭壓力。惟上訴人除以國內市場就系爭商品已供過於求，認為其他投資者無參進之可能性與及時性，而對於市場內既有業者未形成競爭壓力外，此仍亦屬徒口無憑缺乏說服力，上訴人應進一步舉證就其他投資者要加入不銹鋼市場之無參進障礙舉證說明。(四)本件上訴人係以其結合後，可供下游客戶更便宜之產品，提升下游客戶在全球市場之競爭優勢，讓國內上、中、下游整體不銹鋼產業獲得健全之發展。然根據被上訴人於98年4月23日為本結合案之調查，曾有遠龍不銹鋼公司代表表示：「國內僅燁聯可提供生產430不銹鋼品項之原料，惟燁聯不但要求加價，且限量供應．．．」；另被上訴人亦發現，上訴人與參加人結合前，下游廠商已有向渠購買原料不易，且價格較高一事。故上訴人之主張顯與被上訴人之上開調查事實尚屬有間，則本件結合之整體經濟利益似非大於限制競爭之不利益，是上訴人若主張本案結合後整體經濟利益大於限制競爭之不利益，應由上訴人再另為舉證等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人在原審之訴。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)本件參與結

合事業（上訴人及參加人）皆屬不銹鋼平板類之製造商，是以不銹鋼平板類界定其產品市場。就此，為上訴人申報結合申報書所採用，並符合處理原則所示，就需求替代性及供給替代性二方面，考量功能、特性、用途及價格條件，具有高度替代性之商品所構成之範圍，可堪援用。(二)本件結合案件地理市場之界定：熱軋之下游業者，雖有進口替代之可能，然進口依存度僅約 24.4%，相當仰賴國內之自給，是以我國境域為地理市場，尚符合銷售法所為地理市場之測定。又被上訴人為維護我國不銹鋼板類產品消費者之權益，選擇以我國境域為地理市場，但於核算國內市場總值時，則加計進口值，並於討論其他可能之限制競爭因素時，併同考量不銹鋼板類產品的國際性流通屬性及其上訴人所面對之國際競爭，可認已就本案地理市場選定所可能高估上訴人市場占有率以致判斷系爭結合案利弊可能之偏頗，業已適當地透過後述單方效果、參進障礙等限制競爭因素以及整併國內不銹鋼業者可能提高國際競爭力此整體經濟利益之討論，予以修正。(三)上訴人市場力之衡量：按卷附結合申報書所述，上訴人於不銹鋼熱軋鋼捲、不銹鋼冷軋鋼捲等產品之國內市場占有率分別為 34.7%、39.5%，參加人分別為 10.1%、29%，經核算上訴人於不銹鋼板類（包括冷、熱軋鋼捲）國內市場占有率為 37.52%，參加人為 21.21%，該 2 公司結合後於不銹鋼板類市場占有率約為 58.73%。復經被上訴人調查，以市場總值核算上訴人之國內市場占有率為 39.08%、參加人則為 18.17%；倘以國內銷售總量核算，上訴人國內市場占有率為 35.53%、參加人則為 19.76%，二者結合後市場占有率，以市場總值核算約為 57.25%，以國內銷售量核算約為 55.29%。以此結合後之市場占有率，揆諸處理原則第 10 點規定，可認已具有顯著限制競爭疑慮。又參酌美國司法部修正於 2010 年之水平結合指導原則 5.3 所示，美國司法部將市場區分為「非集中市場」（HHI 指數低於 1,500）、「中度集中市場」（HHI 指數介於 1,500 至 2,500 之間）及「高度集中市場」（HHI 指數高於 2,500）。對於結合後仍是非集中市場者，通常被認定不太可能產生反競爭效果；若結合後為中度集中市場，倘

HHI 指數增加 100 點以上，即足以引起重大競爭疑慮，通常須進一步加以審查；若結合後為高度集中市場，倘 HHI 指數增加 100 點至 200 點，會被認定足以引起重大競爭疑慮，通常須進一步加以審查，倘 HHI 增加 200 點以上，則會被推定可能強化市場力。經被上訴人援引其產業市場結構調查、業者提供、ITIS 及海關進出口資料所得之上訴人與參加人 97 年於冷熱軋市場占有率資料不計入市場上其他競爭者（如華新麗華或進口業者），結合前之 HHI 為 2,140，結合後不計入市場上其他競爭者（如華新麗華或進口）之 HHI 為 3,410。倘加計市場上其他競爭者（如華新麗華或進口），HHI 顯然較 3,410 更高，指數較諸結合前增加 1,000 點以上；而如以上訴人結合申報書自承結合前其與參加人之占有率分別為 37.52% 及 21.21%，結合後於不銹鋼板類市場占有率為 58.73%，結合前 HHI 至少為 1,858（未計入其他業者及進口），結合後 HHI 至少為 3,449（未計入其他業者及進口）。揆諸美國司法部關於市場集中度之判斷標準，上訴人與參加人結合後之市場集中度甚高，顯然有限制競爭之疑慮。(四)系爭結合案「限制競爭之不利益」與「整體經濟利益」之分析：本件被上訴人權量本結合案「整體經濟利益」與「限制競爭之不利益」比重，除以市場占有率、HHI 指數、UPP 指數分析上訴人與參加人結合後單方效果顯著而明確，而鋼鐵業市場參進成本極高，潛在競爭者參進可能性與及時性極低，幾無可期待緩和獨占可能，如准予結合，除可確認對上訴人本身有經濟利益外，由於係敵意併購而為結合，對參加人及其員工也未必有利，尤其是對整體市場或消費者造成之經濟利益並不明顯，與前述限制競爭不利益之單方效果相較，整體經濟利益明顯小於限制競爭之不利益為其主要論述，並以無法確保競爭程度之恢復說明排除上訴人提出之結合補救措施之原因。核被上訴人依循上開處理原則，並就結合之利弊為「量」與「質」雙軌分析，合於結合管制之一般評價方式，復無與事件無關之考慮，於合法性審查上，無可指摘。又上訴人雖主張被上訴人低估整體經濟利益，尤其是未顧及臺灣不銹鋼產業國際競爭力日益流失，產業整併勢在必行，估計結合可提升規模經濟競

爭優勢（以 100 萬噸計算，一年及可省下 20 億元成本），並呼應全球鋼鐵業整併之風潮云云。然則，上訴人並未舉出實證說明上開數據如何計算得出，當然也無法評估該計算方法是否合理可信；且其強調者仍無非自身事業之發展，此事業利益如何可轉化為「提供下游業者較低價之原料，並使我國不銹鋼業者在國際市場上具有競爭能力」而有益於整體經濟利益？其實未見上訴人提出具體計畫以實其說。再者，在全球化經濟體系下，臺灣不銹鋼產業走向如何，原則上應由市場機制予以決定，上訴人與參加人整併容有利於參與結合事業產品量化，然未必有利於該事業產品品質之提升，更未必有利於臺灣不銹鋼市場結構，而此，其實均經被上訴人為之評價，至於評價是否有當，原無關於合法與否之判斷。尤其，上訴人擬於公開證券交易市場中，以收購參加人股權方式達成結合，為參加人與參加人工會所不樂見，迭經參加人與參加人員工工會具狀表示意見在案，本結合案乃屬敵意併購類型，涉及參加人公司經營權之爭奪。此觀諸報載上訴人加入參加人之董事會後，因上訴人不同意法人股東經濟部派之中鋼集團人選，以致參加人之董事長難產，選舉期間，衝突不斷，參加人員工更唯恐上訴人介入參加人經營後影響其等就業及生計，亦經證人張仲傑即參加人工會理事長到庭結證等節，即可明鑑。是上訴人擬透過公開證券交易市場收購股權方式與參加人結合，尚未見其利，即已產生諸多紛爭，資源耗損；而上訴人所收購之參加人股份比例未達二分之一，雖未必可主導參加人經營方向，但絕對可透過議事干擾以妨礙多數決之經營決策，以目前上訴人與參加人、參加人員工之相處模式而論，殊難想像上訴人有意願且有能透過結合而可有效集中及分配二者之財力、人力、設備及技術等，以做合理及更有效率之運用等語，因將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

六、上訴意旨略以：(一)上訴人於訴願程序及原審已逐一剖析說明本件結合不會產生片面提高價格之單方效果，亦不會造成參進障礙等限制競爭之不利益，同時並敘明不銹鋼產業整併為有利於整體經濟利益等節，甚且，上訴人還以表列方式逐一

反駁被上訴人所引用卷內不利上訴人之業者意見，乃原判決置之不理，未於判決書內說明其不採之理由，明顯有判決不備理由之違法。(二)公平交易法及公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則，並無敵意併購及非敵意併購之區別規定，亦無因所謂敵意併購及非敵意併購而有異其審查標準之規定。原判決以所謂敵意併購而為本件結合案不利於整體經濟利益之論據，顯有判決不適用法規之違法。又公司之運作及股東之權益，公司法均有規定。上訴人身為唐榮公司之股東，依公司法規定參加股東會選任董監事，各該董監事參加董事會，均係依公司法所規範之合法行為，無可非議。怎能因其或有與公司派經營者之看法不一，即為透過議事干擾以妨礙多數決之經營決策之負面評價，原判決此部分論定明顯有違公司法及經驗定則。另上訴人在唐榮公司股東會及上訴人選任之董監事，未曾主張或提案任何有關損及唐榮公司員工權益之事項，為證人張仲傑即參加人工會理事長到庭結證無誤，顯見證人張仲傑所證參加人員工恐上訴人介入參加人經營後影響其等就業及生計云云，純屬臆測，並無根據。乃原判決竟仍採為論據，明顯有違證據法則及論理法則。(三)上訴人一再主張原處分明顯有違反行政程序法第6條之平等原則，原判決卻置之不理，且不說明其不採之理由，明顯有判決不適用法規及不備理由之違法。(四)公平交易法對於結合準則並未有詳細規定，僅依結合申報案件之處理原則為論述依據。本件被上訴人因屬行政單位，卻循法理（例如美國反托拉斯法相關規定），驟論本件結合行為是限制競爭之不利益大於自由競爭之整體經濟效益，而作違法決定。本件結合案，未參酌併購實務趨勢及先進國家法院最新判決內容，更誤導原審作出違背法令之判決。(五)政府一開始即負擔舉證上訴人結合之反競爭效果，以符表面證據之違法推定，並應證明上訴人進入特定產業結構之目的、結合產生限制競爭之不利益、結合造成負面衝擊、未來競爭者參進可能性極小、單方市場能力有傷害消費者之虞或寡占之實等，而非由上訴人負舉證責任。(六)公平交易法只明文禁止限制競爭行為及不公平競爭行為，二者皆未對敵意購併有所規範，原判決將併購法與

公平交易法混為一談，適用法律錯誤，並自行創設法律，不顧國際併購趨勢、習慣及法理，顯已逾越解釋權限，而形成司法造法之違憲窘境。

七、本院查：

(一) 按：

- 1、公平交易法第1條規定：「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，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」第2條、第3條、第4條依序規定：「本法所稱事業如下：公司。獨資或合夥之工商行號。同業公會。其他提供商品或服務從事交易之人或團體。」「本法所稱交易相對人，係指與事業進行或成立交易之供給者或需求者。」「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。」第5條規定：「(第1項)本法所稱獨占，謂事業在特定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。(第2項)二以上事業，實際上不為價格之競爭，而其全體之對外關係，具有前項規定之情形者，視為獨占。(第3項)第一項所稱特定市場，係指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」本條立法理由記載：「獨占原為經濟學上之名詞，惟本法所稱之獨占係指事業於『特定市場』處於無競爭態或具有壓倒性地位可排除競爭之能力者而言，較經濟學上獨占之範圍為廣。．．．我國產業機構，真正由一事業獨占之情形並不常見，而少數事業雖無聯合行為，惟實際上(例如其市場由少數廠商控制支配)不為價格之競爭；在此寡占情形下，事業可能以價格領導機能操縱市場，故有規定二以上事業寡占情形視為獨占之必要。．．．按『特定市場』，係指經濟學上之競爭圈而言，因商品代性之廣狹、商品銷售地域之不同而解釋其區域或範圍。．．．。」第6條規定：「(第1項)本法所稱結合，謂事業有下列情形之一者而言：與他事業合併者。持有或取得他事業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份或資本總額三分之一以上者。受

讓或承租他事業全部或主要部分之營業或財產者。 與他事業經常共同經營或受他事業委託經營者。 直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免者。（第 2 項）計算前項第二款之股份或出資額時，應將與該事業具有控制與從屬關係之事業所持有或取得他事業之股份或出資額一併計入。」其立法理由載稱：「 事業結合之發展結果有導致獨占之可能，世界各國對其多有明文規範，『本法為配合當前事業大型化之政策』，並對事業之結合弊案預作防範，對事業之合併或其他方式取得他事業之財產、股份或控制他事業之業務經營、人事任免等列為規範之對象。 本條第 2 項明定前項第 2 款持有或取得他事業之股份或出資額，應包括與該事業具有控制與從屬關係之事業所持有或取得他事業之股份或出資額，以免該事業利用關係事業規避本法之適用。」第 11 條規定：「（第 1 項）事業結合時，有下列情形之一者，應先向中央主管機關提出申報： 事業因結合而使其市場占有率達三分之一者。 參與結合之一事業，其市場占有率達四分之一者。 參與結合之事業，其上一會計年度之銷售金額，超過中央主管機關所公告之金額者。（第 2 項）前項第三款之銷售金額，得由中央主管機關就金融機構事業與非金融機構事業分別公告之。（第 3 項）事業自中央主管機關受理其提出完整申報資料之日起三十日內，不得為結合。但中央主管機關認為必要時，得將該期間縮短或延長，並以書面通知申報事業。（第 4 項）中央主管機關依前項但書延長之期間，不得逾三十日；對於延長期間之申報案件，應依第十二條規定作成決定。（第 5 項）中央主管機關屆期未為第三項但書之延長通知或前項之決定者，事業得逕行結合。但有下列情形之一者，不得逕行結合： 經申報之事業同意再延長期間者。 事業之申報事項有虛偽不實者。」第 12 條規定：「（第 1 項）對於事業結合之申報，如其結合，對整體經濟利益大於限制競爭之不利益者，中央主管機關不得禁止其結合。（第 2 項）中央主管機關對於第十一條第四項申報案件所為之決定，得附加條件或負擔，以確保整體經濟利

益大於限制競爭之不利益。」本條 80 年 2 月 4 日立法理由載明：「事業間進行結合，雖減少競爭，或妨害市場競爭之功能，但其結合亦可能促進生產規模之經濟，降低生產成本，增強結合後事業之整體競爭能力或促成產銷之合理化，故對事業之結合行為應審酌其利弊得失，如因結合所生之利益大於其所致之弊害，就整體經濟之利益而言，仍然有益，故明文定為中央主管機關得予許可。」91 年 2 月 6 日修正立法理由記載：「第 2 項新增。按事業結合所涉及之經濟情況萬端，為使中央主管機關有一彈性處理之機制，有賦予其就不禁止之結合附加附款之必要。爰配合本法採取『事前申報異議制』之作法予以修正，將本法施行細則第 10 條第 1 項規定於修正後提升至第 2 項。」第 13 條規定：「（第 1 項）事業違反第十一條第一項、第三項規定而為結合，或申報後經中央主管機關禁止其結合而為結合，或未履行前條第二項對於結合所附加之負擔者，中央主管機關得禁止其結合、限期命其分設事業、處分全部或部分股份、轉讓部分營業、免除擔任職務或為其他必要之處分。（第 2 項）事業違反中央主管機關依前項所為之處分者，中央主管機關得命解散、停止營業或勒令歇業。」第 24 條規定：「除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。」其立法理由載稱：「本條為不公平競爭行為之概括性規定，蓋本法初創，而不公平競爭行為之態樣繁多，無法一一列舉，除本法已規定者外，其他足以影響交易之欺罔或顯失公平之行為，亦禁止之，以免百密一疏，予不法者可乘之機會。本條規定之欺罔或顯失公平之行為，因依第 41 條規定於處罰前，有改正之機會，且本條規定並無具體之犯罪構成要件，有無違反本條規定將由公平交易委員會依實際情事判斷，故其處罰方式僅限於適度之罰鍰而不宜科處刑罰。」第 40 條、第 41 條（100 年 11 月 23 日修正公布施行前條文）規定：「（第 1 項）事業違反第十一條第一項、第三項規定而為結合，或申報後經中央主管機關禁止其結合而為結合，或未履行第十二條第二項對於結合所附加之負擔者，

除依第十三條規定處分外，處新臺幣十萬元以上五千萬元以下罰鍰。（第2項）事業結合有第十一條第五項但書第二款規定之情形者，處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰。」「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、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣五萬元以上二千五百萬元以下罰鍰；逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處新臺幣十萬元以上五千萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」上開兩條文立法理由分別記載：「明定事業結合應申請許可而未申請或經申請未獲許可而為結合者，中央主管機關除得依本法第13條規定為處分外，可再依本條規定處以罰鍰。」「明定違反第24條規定，經中央主管機關命令其改正或停止其行為而不從者之處罰規定。本條後段規定對連續不改正或不停止其行為者，得連續處罰之，俾加強行政處分效果。」

- 2、公平交易法施行細則第3條、第4條規定：「本法第五條所稱獨占，應審酌下列事項認定之：事業在特定市場之占有率。考量時間、空間等因素下，商品或服務在特定市場變化中之替代可能性。事業影響特定市場價格之能力。他事業加入特定市場有無不易克服之困難。商品或服務之輸入、輸出情形。」「（第1項）計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業及該特定市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值（量）之資料。（第2項）計算市場占有率所需之資料，得以中央主管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」第7條規定：「（第1項）本法第十一條第一項之事業結合，由下列之事業向中央主管機關提出申報：與他事業合併、受讓或承租他事業之營業或財產、經常共同經營或受他事業委託經營者，為參與結合之事業。持有或取得他事業之股份或出資額者，為持有或取得之事業。直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免者，為控制事業。（第2項）應申報事業尚未設立者，由參與結合之既存事業提出申報。」第8條規

定：「（第1項）本法第十一條第一項之事業結合，應備下列文件，向中央主管機關提出申報：申報書，載明下列事項：（一）結合型態及內容。（二）參與事業之姓名、住居所或公司、行號或團體之名稱、事務所或營業所。（三）預定結合日期。（四）設有代理人者，其代理人之姓名及其證明文件。（五）其他必要事項。參與事業之基本資料：（一）事業設有代表人或管理人者，其代表人或管理人之姓名及住居所。（二）參與事業之資本額及營業項目。（三）參與事業及其具有控制與從屬關係之事業上一會計年度之營業額。（四）每一參與事業之員工人數。（五）參與事業設立證明文件。參與事業上一會計年度之財務報表及營業報告書。參與事業就該結合相關商品或服務之生產或經營成本、銷售價格及產銷值（量）等資料。實施結合對整體經濟利益及限制競爭不利益之說明。參與事業未來主要營運計畫。參與事業轉投資之概況。參與事業之股票在證券交易所上市，或於證券商營業處所買賣者，其最近一期之公開說明書或年報。參與事業之水平競爭或其上下游事業之市場結構資料。其他經中央主管機關指定之文件。（第2項）前項申報書格式，由中央主管機關定之。」第11條規定：「本法第十一條第三項所定受理其提出完整申報資料之日，指中央主管機關受理事業提出之申報資料符合第八條規定且記載完備之收文日。」

- 3、「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」（101年9月7日修正發布前條文一下稱結合申報處理原則）設有如下相關規定：第1點：「公平交易委員會為使結合申報案件審理標準更臻明確，俾利事業遵循，特訂定本處理原則。」第2點：「本處理原則用詞定義如下：（一）特定市場：指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。（二）需求替代性：指當特定商品或服務的供給者變動該特定商品價格或服務報酬時，其交易相對人能夠轉換交易對象，或以其他商品或服務取代前述商品或服務之能力。（三）供給替代性：指當特定商品或服務的供給者變動該特定商品價格或服務報酬時，其他競爭者或潛在競爭者能夠供應具

替代性之商品或服務之能力。(四)水平結合：指參與結合之事業具有水平競爭關係者。(五)．．．。」第3點、第4點：「(第1項)本處理原則界定特定市場係綜合產品市場及地理市場加以判斷：(一)產品市場係指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍。(二)地理市場係指就結合事業提供之某特定商品或服務，交易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍。(第2項)在考量前項產品市場、地理市場外，得視具體個案，衡量時間因素對於特定市場範圍之影響。」「(第1項)計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業及該特定市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值(量)之資料。(第2項)前項市場占有率原則上以第三點劃定特定市場範圍內之銷售值(量)作為基礎，其不宜以銷售值(量)計算者，得依所處特定市場特性採計其他計算基礎。(第3項)計算市場占有率所需之資料，得以中央主管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」第9點：「一般作業程序之水平結合申報案件，本會得考量下列因素，以評估該結合之限制競爭效果：(一)單方效果：結合後，參與結合事業得以不受市場競爭之拘束，提高商品價格或服務報酬之能力。前揭情形，本會可依結合事業市場占有率；商品或服務同質性；產能及進口競爭等因素進行評估。(二)共同效果：結合後，結合事業與其競爭者相互約束事業活動、或雖未相互約束，但採取一致性之行為，使市場實際上不存在競爭之情形。前揭情形得就市場狀態是否有利於事業為聯合行為；監控違反行為之難易程度，以及懲罰之有效性等三方面進行評估。(三)參進程度：包含潛在競爭者參進之可能性與及時性，及是否能對於市場內既有業者形成競爭壓力。(四)抗衡力量：交易相對人或潛在交易相對人箝制結合事業提高商品價格或服務報酬之能力。(五)其他影響限制競爭效果之因素。」第10點：「一般作業程序之水平結合申報案件有下列情形之一者，本會原則上認為有顯著限制競爭疑慮，應進一步衡量整體經濟利益：(一)結合事業市場占有率總和達到二分

之一。(二)特定市場前二大事業之市場占有率達到三分之二。  
。(三)特定市場前三大事業之市場占有率達到四分之三。(第2項)前項第二款或第三款之情形，參與結合事業之市場占有率總和應達百分之十五。」第13點：「(第1項)具有顯著限制競爭疑慮之結合申報案件，申報事業得提出下列整體經濟利益考量因素供本會審酌：(一)消費者利益。(二)結合事業原處於交易弱勢之一方。(三)結合事業之一屬於垂危事業。(四)其他有關整體經濟利益之具體成效。(第2項)前項第三款所稱垂危事業，應符合：(一)垂危事業短期內無法償還其債務；(二)除透過結合，垂危事業無法以其他更不具限制競爭效果方式存在市場；(三)倘無法與他事業結合，該垂危事業必然會退出市場。」第14點：「本會審查事業結合案件得參酌產業目的事業主管機關之意見，以評估整體經濟利益與限制競爭之不利益。」

4、依據上開公平交易法(下稱本法)規定意旨(含立法意旨)可知：

- (1) 本法係「為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭」，以「促進經濟之安定與繁榮」而設；本法未規定者，適用其他有關法律之規定(例如依公司法設立之「股份有限公司」間的併購-公司之合併、收購及分割，應適用企業併購法)。從上立法意旨觀之，顯見本法是以「維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭」為手段，藉此「促進、實踐國家整體經濟之安定與繁榮」。而本法所稱「事業」，乃指：公司、獨資或合夥之工商行號、同業公會及其他提供商品或服務從事交易之人或團體。所稱「交易相對人」，係指與事業進行或成立交易之供給者或需求者。又所謂「競爭」，則指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。另所稱「獨占」，謂事業在「特定市場」處於無競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者。
- (2) 按所謂「特定市場」，係指經濟學上之「競爭圈」而言，因商品代性之廣狹、商品銷售地域之不同而解釋其區域或範圍。是前開本法第5條第3項雖係就同條第1項「獨占事

業」所處「特定市場」之解釋性規定-即「所稱特定市場，係指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍」；惟「特定市場」之意涵，既指「經濟學上之『競爭圈』」而言，則上開關於「特定市場」之解釋，於本法相關「競爭市場」之規定，亦應作相同之解釋，乃屬當然。

- (3) 本法所稱「結合」，謂事業具有：「與他事業合併；持有或取得他事業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份或資本總額三分之一以上；受讓或承租他事業全部或主要部分之營業或財產者；與他事業經常共同經營或受他事業委託經營；直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」等情形之一者而言。又本法係為配合當前事業大型化之政策，並對事業之結合弊案預作防範而設，本法第6條（事業結合之定義）立法理由記載甚明；企業併購（公司之合併、收購及分割）法第1條亦明定「為利企業以併購進行組織調整，發揮企業經營效率」而制定；其立法理由更明載「為利企業以併購（股份有限公司之合併、收購及分割）進行組織調整，排除現行公司法及證券交易法等各種法律對於企業併收購之障礙，特制定本法」等語。另事業間進行結合，雖減少競爭，或妨害市場競爭之功能，但其結合亦可能促進生產規模之經濟，降低生產成本，增強結合後事業之整體競爭能力或促成產銷之合理化，故對事業之結合行為應審慎斟酌其利弊得失，如因結合所生之利益大於其所致之弊害，就整體經濟之利益而言，仍然有益，中央主管機關（公平交易委員會）不得禁止其結合，本法第12條立法理由也有詳細記載；且中央主管機關對於申報結合案件所為「不禁止其結合」之決定（按本法於立法定制當時關於事業之結合原採「事前申請許可制」，嗣於91年2月6日修正為「事前申報異議制」-即事業應於結合前，先向主管機關提出申報，如主管機關未於一定期限內提出異議，該事業即可依其申報之結合計畫，合法進行結合），並得附加條件或負擔，以確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益。依上說明，益證本法制定之最終目的係藉由「維護交易秩序與消費者利益，確保公平競

爭」之手段，以「促進、實踐『國家整體經濟』之安定與繁榮」。

- (4) 事業違反前開結合之規定為結合，或申報後經中央主管機關禁止其結合而為結合，或未履行中央主管機關對於結合所附加之負擔者，中央主管機關得禁止其結合、限期命其分設事業、處分全部或部分股份、轉讓部分營業、免除擔任職務或為其他必要之處分；如有違反，中央主管機關得命解散、停止營業或勒令歇業。除此之外，並得依本法第40條規定處以罰鍰、亦得按事業違反結合規定之具體情節，依本法第41條規定限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處以法定範圍內之罰鍰；倘逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處規定範圍內之罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。
- (5) 前揭「本法施行細則」乃中央主管機關基於本法第48條授權，就執行本法所為細節性、技術性之規定；「結合申報處理原則」則係中央主管機關基於法定職權，「為使結合申報案件審理標準更臻明確，俾利事業遵循」而訂定之業務處理原則（行政規則），均與本法規定意旨無違，皆應予以援引適用。準此：
- 甲、事業結合，應由本法施行細則第7條規定之事業，備具申報書；參與事業之基本資料；參與事業就該結合相關商品或服務之生產或經營成本、銷售價格及產銷值（量）等資料；實施結合對整體經濟利益及限制競爭不利益之說明；參與事業之水平競爭或其上下游事業之市場結構資料等文件，向中央主管機關提出申報。
- 乙、計算結合申報案件事業之「市場占有率」時，應先審酌該事業及該「特定市場」之生產、銷售、存貨、「輸入及輸出值（量）」之資料；該「市場占有率」原則上係以「綜合產品市場」及「地理市場」所界定（劃定）「特定市場範圍內」的銷售值（量）作為基礎。所稱「特定市場」，指事業就一定之商品或服務，「從事競爭之『區域或範圍

』」；所謂「產品市場」，係指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度「『需求』或『供給』替代性」之商品或服務所構成之範圍；稱「地理市場」，指就參與結合事業提供之某特定商品或服務，交易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之「區域範圍（特定市場）」。

而「需求替代性」，則指當特定商品或服務的供給者變動該特定商品價格或服務報酬時，其交易相對人能夠轉換交易對象，或以其他商品或服務取代前述商品或服務之能力；「供給替代性」，指當特定商品或服務的供給者變動該特定商品價格或服務報酬時，其他競爭者或潛在競爭者能夠供應具替代性之商品或服務之能力。另所謂「水平結合」，乃指參與結合之事業具有水平競爭關係者而言。

丙、公平交易委員會處理一般作業程序之水平結合申報案件，據以評估該結合之限制競爭效果，其考量之因素為：【單方效果（結合後，參與結合事業因消除彼此競爭壓力，而得以提高商品價格或服務報酬之能力。該項情形，可依結合前後「（特定）市場」集中度變化、參與結合事業市場占有率、非參與結合事業市場占有率及供給反應程度、買方對價格變動的反應程度加以評估）；共同效果（結合後，參與結合事業與其競爭者相互約束事業活動、或雖未相互約束，但採取一致性之行為，使「（特定）市場」實際上不存在競爭之情形；參進程度（包含潛在競爭者參進之可能性與及時性，及是否能對於「（特定）市場」內既有業者形成競爭壓力；抗衡力量（交易相對人或潛在交易相對人籍制參與結合事業提高商品價格或服務報酬之能力；其他影響限制競爭效果之因素。）】若評估上開因素結果，該水平結合申報案件具有：【參與結合事業「（特定）市場」占有率總和達到二分之一；特定市場前二大事業之市場占有率達到三分之二；特定市場前三大事業之市場占有率達到四分之三】情形之一者，公平交易委員會原則上認為有顯著限制競爭疑慮，應進一步衡量整體經濟利益。此時，申報事業得提出下列整體經濟利益考量因素供公平交易委員會審酌：「消費者利益；參

與結合事業原處於交易弱勢之一方； 參與結合事業之一屬於垂危事業（應符合：1.垂危事業短期內無法償還其債務；2.除透過結合，垂危事業無法以其他更不具限制競爭效果方式存在市場；3.倘無法與他事業結合，該垂危事業必然會退出市場）； 其他有關整體經濟利益之具體成效」。公平交易委員會並得參酌產業目的事業主管機關之意見，以評估整體經濟利益與限制競爭之不利益。

(丁) 綜合上開說明，足見中央主管機關對於「特定市場『界定』」之正確與否，影響以該「特定市場『界定』」為前提之水平結合案件憑為考量因素之前揭「單方效果」、「共同效果」、「參進程度」、「抗衡力量」等限制競爭效果之判斷；自亦影響中央主管機關評估該申報結合案件之整體經濟利益是否大於限制競爭之不利益，而為應否禁止其結合的認定。

(二) 本件上訴人以其擬於98年12月前在證券市場收購參加人唐榮公司股份，使其持股比率達唐榮公司發行股份總數34%以上，乃依本法第11條規定於98年3月10日向被上訴人申報事業結合。案經被上訴人審查後，認上訴人與參加人結合前，市場占有率分屬第一及第二大廠商，相互為主要競爭對手，結合後相互間牽制力量將削弱，彼此間競爭壓力將有所消減，渠等結合將減少單方調整商品價格時之原有顧慮，減損不銹鋼板類市場之競爭機能，限制競爭之不利益大於整體經濟利益，且無相當條件或負擔可確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，遂依本法第12條第1項規定以原處分禁止其結合，上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審99年5月13日以98年度訴字第2630號判決駁回，上訴人猶未甘服，提起上訴，經本院100年6月30日以100年度判字第1093號判決將原判決廢棄，發回原審更為審理。原審於更審程序斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，適用本法第6條第1項、第11條第1項、第12條第1項；本法施行細則第4條及結合申報案件處理原則之相關規定，以前揭理由，將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，固非無見。惟查：

1、計算結合申報案件事業之「市場占有率」時，應先審酌該事業及該「特定市場」之生產、銷售、存貨、「輸入及輸出值（量）」之資料；而該「市場占有率」原則上係以綜合「產品市場」及「地理市場」所界定（劃定）「特定市場範圍內」的銷售值（量）作為基礎，已如上述。經查，被上訴人於98年4月23日（上訴人申請系爭事業結合日期為98年3月10日）召開「不銹鋼產業之市場結構與經營現況」座談會，會中除上訴人發言：「全球不銹鋼市場現處於供過於求之狀況，．．．各國為解決前開不銹鋼供過於求之情況，採取關稅壁壘、反傾銷或出口補貼等措施」、「我國不銹鋼產業之現況，係業者產能大於實際產量，實際產量又大於表面需求量．．．又近兩年原料價格急速波動以及去年金融危機等因素，致使我國業者難以獲利，故建請政府採取必要之措施減少進口，以保障我國不銹鋼業者之利益」、「我國係2008年不銹鋼表面需求量最高之國家。中下游業者對於原料之取得不虞匱乏，『廠商可自由選擇交易對象』，惟我國不銹鋼產業業者密度高，業者產能大於表面需求量，『勢必須從事不銹鋼產品之外銷，為提升業者於國際市場之競爭優勢』，業者間之整併勢在必行」等情外，參與該次座談會之其他不銹鋼產業業者亦相繼為如下之發言：【中國鋼鐵股份有限公司：「．．．今要解決不銹鋼市場市況混亂之問題，『事業整併』將是必然之方向」；唐榮公司：「以2008年為例，我國不銹鋼冷軋產品產量達96萬噸，表面需求量僅41萬噸；全球不銹鋼冷軋產品產量達約1,000萬噸，表面需求量僅680萬噸。該公司去年『因其他國家不銹鋼業者進口傾銷問題』及金融危機等因素，該公司產能利用率不到20%，今年第一季產能利用率不到50%」、「．．．其『外銷部分』係透過經銷商銷售，為防止『外銷回流』之問題，對於回銷之經銷商將沒收其外銷保證金」；華新麗華股份有限公司：「．．．『我國不銹鋼市場係屬開放市場』，．．．我國業者面對其他國家關稅壁壘等保護各國業者之措施，不利我國不銹鋼產品之外銷，建請政府透過貿易協定解決關稅壁壘

等貿易障礙」；東盟開發實業股份有限公司：「該公司向燁聯及唐榮購買原料不易，且價格較高，『該公司只有從國外進口』，以向韓國訂貨為例，兩個星期即可收到，．．．且內外銷價格差距過大，皆將影響下游業者之經營情況」、「『業者整併對不銹鋼產業確屬有利』，建請政府垂直整合不銹鋼業者，並加速簽署 ECFA 以利我國不銹鋼產品銷售至大陸」；嘉發實業工廠股份有限公司：「目前不銹鋼市場確屬供過於求，建請透過政府之政策及『業者之整合』等方式解決前開問題」；遠龍不銹鋼股份有限公司：「全球不銹鋼市場確屬供過於求，．．．」、「．．．考量價位及品質等因素後，向國外進口原料，以 2008 年為例，原料進口量為 38 萬噸，主要進口國為日本、韓國及德國」、「．．．建請結合碳鋼市場之業者，『從事鋼鐵業者之整併』，以維繫上中下游產銷階段業者之利益」；新鋼工股份有限公司：「以我國目前 2 家不銹鋼煉鋼廠、5 家不銹鋼冷軋廠，其產量每月 13 至 14 萬噸，惟表面需求量每月僅 3.6 萬噸，為去多餘之 70% 產量，『業者須以較低之價格從事外銷』」、「燁聯及唐榮等公司公告之盤價應考慮合理性，除該價格需具與國外業者競爭之能力，且內外銷價格之差距不宜過大」；裕挺工業股份有限公司：「該公司係不銹鋼裁剪業者，產品外銷比例達 65% 以上（不含大陸地區）」、「該公司近期並無原料取得之問題，『會考量成本因素向國外進口原料』，．．．惟該公司亦會接受上游業者之道德勸說，向國內業者購買原料」；允強實業股份有限公司：「該公司從事不銹鋼製管及裁剪等業務，產品以外銷為主」、「該公司並無原料取得之問題，惟仍建請政府協助業者解決其他國家關稅壁壘等貿易障礙，以利外銷」】等語。參與同次座談會之相關單位、學者專家也分別為以下的發言：【臺灣區鋼鐵工業同業公會：「不銹鋼業者因成本因素之考量，尚難取得經營上之共識。『整併將有助於不銹鋼市場環境之健全，需視政府政策如何協助業者完成整併』」；經濟部工業局：「經濟部等產業主管機關並未對不銹鋼產品之進出口有所限制．．．」

；金屬中心：「國際市場變化快速，．．．我國不銹鋼業者面臨庫存增加之問題．．．我國不銹鋼業者須思考如何減少虧損，增加週轉率使事業獲利之方式」；邱俊榮教授：「．．．就長期而言，我國不銹鋼業者應思考品質改進，以『提升在國際市場』之競爭力」；顏廷棟教授：「．．．經本次座談會之討論，『不銹鋼事業之整併勢在必行』，惟事業應選擇對市場競爭影響最小之方式」各等語（見原審更審前卷第 35 至 39 頁）。又被上訴人為瞭解「不銹鋼產業之市場結構及經營現況」，前在 98 年 3 月 25 日函詢相關不銹鋼業者對於上開問題之意見，丁公司復稱：「（我國不銹鋼冷熱軋鋼品上中下游原料及半成品取得是否有困難？所面臨之問題有哪些？）本公司原料或半成品的來源有兩種，『一是自國外進口，一是在國內採購』。由於都是多達數十年的採購夥伴，市場行情又是公開的，在此部分沒有遇到任何問題．．．除非國內廠商以反傾銷手段阻止國外廠商出口到臺灣，不然『進口原料與國內採購對本公司而言，都是很方便取得原料及半成品的途徑』」、「（國內業者對於不銹鋼進口替代品可能面臨的問題及看法如何？）本公司自國外採購的原料確有部分是在國內採購，但是問題在於合作夥伴的關係，原料品質，原料價格等三方面是否合乎公司的利益。第一：『如果完全以國內原料取代國外進口，長期與國外廠商合作的關係就會生變』，．．．『目前本公司與國內廠商、國外廠商都維持採購的關係』。第二：『國外廠商的原料品質，以本公司長期使用的經驗，還是略優於國內廠商的品質』。當然，就價格與所取得原料品質是否符合經濟效益，則是可以斟酌的。因此，『本公司也會視品質情況，調整國外進口與國內採購量』，並非只選擇一方．．．。」戊公司復稱：「．．．『由於國內不銹鋼原料消費市場有限，約計半數需外銷』，故上游原料之取得對本公司而言，並無困難。由於『國內不銹鋼原材料及其製品產能已過剩且需透過外銷市場來消化』，故若有大量之不銹鋼進口替代品，則國內整個不銹鋼產業無論在產銷秩序、價格及品

質上，將受到影響．．．。」已公司復稱：．．． 現今的進口貨物零關稅、又處在於自由市場的競爭，『國內的進貨成本無法平衡銷售成本時，對於進口貨物的低成本取得，不無為降低成本之政策之一』。」各等語（原處分卷第 395-23 至 395-26 頁）。綜合上述會議紀錄與會機關、不銹鋼業者及專家學者之發言，暨不銹鋼業者對於同一問題（「不銹鋼產業之市場結構及經營現況」）復函表示之意見，顯見臺灣地區對於不銹鋼產品之進出口並無限制，而不銹鋼下游廠商取得不銹鋼加工材料亦可輕易經由不銹鋼材料之價格與品質，據以決定是否在國內購買或向國外訂購進口；而國外不銹鋼類產品之上游業者，也可憑其優良之品質或有利之價格條件供應給臺灣地區之下游不銹鋼產業之業者。足證上游不銹鋼類商品業者「面臨競爭之區域範圍」，除臺灣地區相關同類產業之業者外，亦面臨大陸地區及其他國外（如韓國、日本、德國）上游業者之競爭，則計算系爭水平結合案件事業於上開「特定市場」之市場占有率時，自應先予審酌該結合事業及該特定市場之生產、銷售、存貨「『輸入』及『輸出』值（量）」之資料，並以前揭特定市場範圍內之銷售值（量）作為基礎，計算系爭結合事業之市場占有率，始符前揭相關規定。本件被上訴人對於系爭事業結合案件「特定市場」之界定，係以臺灣地區之「產品市場」及「地理市場」為其範圍，顯與卷證資料不合，其據此評估影響系爭水平結合申報案件之「單方效果」、「共同效果」、「參進程度」、「抗衡力量」等限制競爭因素之判斷，亦因就系爭結合事業商品「特定市場」界定之瑕疵，而與實情不符。原審疏未注意及此，採信被上訴人之主張，為上訴人不利之認定，尚嫌違誤。

- 2、基於產業自由化、國際化與全球化之趨勢，大型化企業有利於特定市場在國際上之競爭。為因應此趨勢，政府爰制定企業併購法，俾利事業以併購方式進行組織調整，排除現行公司法及證券交易法等各種法律對於企業併收購之障礙；本法為配合當前事業大型化之政策，亦定有如上所述

之相關措施。又不銹鋼商品材料既屬國際化商品，進口該商品不受限制，亦無關稅負擔，下游廠商可輕易透過系爭商品之特定市場選擇有利（品質與價格）之交易對象，從事國、內外不銹鋼商品之取得；國外不銹鋼商品上游業者，也可憑其產品之優勢（品質及價格）吸引國內下游廠商與之交易。再不銹鋼業者整併，對不銹鋼產業確屬有利，乃參與前揭「不銹鋼產業之市場結構與經營現況」之不銹鋼生產業者-中國鋼鐵股份有限公司、東盟開發實業股份有限公司、嘉發實業工廠股份有限公司、遠龍不銹鋼股份有限公司、臺灣區鋼鐵工業同業公會及顏廷棟教授等一致之見解，皆如上述。另上訴人於原審亦提出「近期（西元1999年至2004年間）全球主要不銹鋼廠整併」資料供原審參酌（分別為德國、美國、芬蘭與英國、比利時與法國、日本等相關公司-原審更審前卷第32頁）。綜合上開情節，上訴人主張系爭事業水平結合案可以穩定不銹鋼市場供需、降低生產成本與提昇國際競爭力，尚非無據；準此，系爭水平結合，是否「可促進不銹鋼商品生產規模之經濟，降低生產成本，增強結合後事業之整體競爭能力或促成產銷之合理化」，亦即「其結合所生之利益大於其所致之損害，就整體經濟之利益而言，仍然有利」（見本法第12條立法理由），亦非無推究之餘地。原審未斟酌上情，採認被上訴人關於系爭事業結合，其限制競爭之不利益大於整體經濟利益的判斷，亦嫌速斷。

- （三）綜上所述，原審判決核有違誤，上訴意旨執以指摘，求予廢棄，為有理由。因本件尚有相關事實未明，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，著由原審重為審理後，另為適法之判決，以符法制，並昭折服。又本件上訴人與唐榮公司於不銹鋼平版類（包括冷、熱軋鋼捲）國內市場占有率分居第一、二名，結合後之市場（國內市場）占有率超過5成，該二事業之結合，對國家整體經濟利益影響至大，故其結合之整體經濟利益是否大於限制競爭之不利益，應否參酌系爭結合目的事業主管機關經濟部之意見（前開結合申報案件處理原則第14點參照），俾使系爭結合之利弊

得失，更臻明確，原審於重為審理時，似宜斟酌之，附此敘明。

八、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 12 月 12 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 藍 獻 林

法官 廖 宏 明

法官 林 文 舟

法官 林 玫 君

法官 胡 國 棟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 102 年 12 月 13 日

書記官 莊 俊 亨

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（102 年 1 月至 12 月）第 521-555 頁