

《公平交易季刊》  
第 31 卷第 3 期 (112/7), 頁 1-58  
◎公平交易委員會

## 事業結合之典範變遷、執法檢討及展望

王志誠\*

### 摘要

公平交易法自 1992 年 2 月 4 日施行以來，迄今已逾 30 年，期間雖歷經 8 次修正，其中有 4 次修正涉及事業結合規範。公平交易法對於事業結合管制之目的，係為避免經濟力之不當集中，亦在防止事業利用結合之行為不當取得或強化其市場地位而對市場競爭造成實質減損之可能。基本上，當事業結合前所屬市場集中度越高，或因事業結合導致市場集中度增加越多，限制競爭之疑慮越高。觀諸公平交易法之事業結合規範中，存在諸多不確定法律概念，例如「主要部分」、「共同經營」、「委託經營」、「直接或間接控制」、「業務經營或人事任免」、「整體經濟利益」及「限制競爭之不利益」等法律用語，除透過傳統法學解釋方法釐清其內涵外，如何透過訂定各種行政規則、行政解釋或其他方法，以建立明確之法律適用標準，以避免執法爭議及違法情事之發生，進而完善事業結合之規範體系，實為必須持續關注之課題。

本文主要從法律面之角度，先整理事業結合管制之法制沿革，以掌握我國事業結合典範變遷之脈絡，進而從解釋論之觀點，檢討現行事業結合規範之內容、爭議及實務案例，並提出本文之見解。此外，恰逢公平交易法施行 30 週年，本文除分析公平交易委員會對於事業結合管制之執法現況，檢視三個較具有代表性及重要性之案例，並提出具體建議，作為未來修正事業結合規範及執法之參考。

**關鍵詞：**事業結合、水平結合、垂直結合、多角化結合、單方效果

投稿日期：111 年 12 月 4 日

審查通過日期：112 年 6 月 27 日

\* 中國文化大學法學院教授、副校長、政治大學法學博士。本文初稿曾發表於 2022 年 9 月 2 日公平交易委員會主辦、台灣公平交易法學會協辦之「執法 30 週年回顧與前瞻學術研討會」，該文之與談人為石世豪教授。

## 一、楔子

公平交易法（下稱公平法）自 1992 年 2 月 4 日施行以來，迄今已逾 30 年，期間雖歷經 8 次修正，其中有 4 次修正涉及事業結合規範。公平法對於事業結合管制之目的，係為避免經濟力之不當集中，亦在防止事業利用結合之行為不當取得或強化其市場地位而對市場競爭造成實質減損之可能。一般而言，若事業進行水平結合，因參與結合之事業具有水平競爭關係，較易引起反競爭疑慮，自然成為管制之重點。又若事業進行垂直結合，其目的多在整合上、中、下游資源，調整經營結構或組織型態，基於營業自由原則，原無須加以限制，但仍必須就兩者界定相關市場後，評估垂直結合後對於上、中、下游市場競爭之影響<sup>1</sup>，若對市場結構造成影響，亦有進行管制之需求。至於若事業進行多角化結合，一般認為因參與結合之事業非屬水平競爭關係及上、中、下游關係，除非其產生組合力量（portfolio power），其效果有減損市場競爭機能之虞時<sup>2</sup>，始有加以管制之必要。基本上，當事業結合前所屬市場集中度越高，或因事業結合導致市場集中度增加越多，限制競爭之疑慮越高。

問題在於，公平法之事業結合規範中，存在諸多不確定法律概念，例如「主要部分」、「共同經營」、「委託經營」、「直接或間接控制」、「業務經營或人事任免」、「整體經濟利益」及「限制競爭之不利益」等法律用語，在具體個案之適用時，不可避免地會產生疑義。特別是事業結合之交易金額通常龐大，若因法律適用之標準不明確，勢必會損及結合申報結果之預見可能性，而提高法令遵循之成本。雖然公平交易委員會（下稱公平會）向來是透過訂定各種行政規則及行政解釋之方法，積極建立較為明確的法律適用標準，儘量避免執法爭議及違法情事之發生，但實務上仍發生若干重大爭議案件。因此，本文主要從法律面之角度，採用傳統法學解釋之方法，以釐清事業結合之定義、型態、申報門檻及認定標準外，並藉由將具體案例進行類型化的整理，期能明確化法律要件之內涵，以促進事業結合規範體系的完善。

<sup>1</sup> 參閱邱永和主持，垂直結合實證分析法之應用，公平交易委員會 110 年委託研究報告，45、47（2021）。

<sup>2</sup> 參閱施錦村，「事業多角化結合案件類型結構分析——以組合效果為中心」，公平交易季刊，第 19 卷第 1 期，156-157（2011）。

又因公平會過去駁回或禁止結合之處分案共 12 件，其中錢櫃公司與好樂迪公司結合申報案有 4 件、統一公司與維力公司結合申報案有 3 件，而燁聯公司與唐榮公司結合申報案則經歷 13 年之漫長訴訟過程，合計該三個結合申報案已占公平會駁回或禁止結合處分案之三分之二，明顯具有高度爭議性及重要性。因此，本文選定上開三個代表性爭議案件進行整理及分析，並就地理市場及產品市場之認定提出評論意見，以作為未來修正事業結合規範或行政執法之參考。

本文先從整理事業結合管制之法制沿革出發，以掌握我國事業結合典範變遷之脈絡，進而從解釋論的觀點，檢討現行事業結合規範的內容及爭議。此外，恰逢公平法施行 30 週年，本文除分析公平會對於事業結合管制之執法現況，針對具有高度爭議性之案件整理學界見解及進行評論外，並嘗試提出二項具體建議，以供各界參考。

## 二、事業結合管制之法制沿革

本文除簡要介紹 4 次事業結合管制之修正重點外，亦整理在公平法正式施行後至首次修正前之階段，公平會為執行事業結合管制所採取較為特殊之行政作為。

首先，公平會於 1995 年 4 月 12 日即通過「事業結合申報須知」，明定結合申報時，應備申報書及申報書內所規定之各種附件。其次，鑑於便利商店之展店，雖屬於「直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」之結合類型，但尚不會立即發生限制競爭效果。公平會為簡化便利商店申請結合行政作業程序，簡政便民，提升行政效率，並兼顧市場自由公平競爭，遂於 1998 年 6 月 17 日第 345 次委員會議通過「行政院公平交易委員會批次審查便利商店申請結合案件作業原則」。亦即，便利商店得將擬於未來兩個月內以加盟方式為事業結合之申請案，以整批方式提出申請，公平會得進行批次處理，惟仍維持個案審理之意旨，予以准駁<sup>3</sup>。

再者，公平會鑑於當時在有線電視產業，因多數地區有線電視之普及率已達到七成以上，收看有線電視節目不僅已成為民眾主要休閒活動之一，同時亦是資訊來源之重要管道，且因有線電視多數經營區係屬於一區一家或一區二家之情況，收視戶對有線電視系統並無充足之選擇機會，一旦系統業者經營行為不當，不僅可能造成多數收視戶權益受損，往往更因為「別無選擇」而迫使收視戶不得不承受此一損

<sup>3</sup> 參閱行政院公平交易委員會批次審查便利商店申請結合案件作業原則第 2 點。

害，除 1996 年 12 月 24 日通過訂定「公平交易法對有線電視相關產業規範說明」（現名稱為「公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明」）外，並於 1998 年 8 月 26 日發布「有線電視頻道節目供應業者（包括製作業者及代理銷售業者）與有線電視（播送）系統業者垂直結合申請案審理原則」，而就有線電視相關事業之垂直結合，另訂審查基準。依 1996 年 12 月 24 日當時「公平交易法對有線電視相關產業規範說明」，公平會為避免公平法上之事業結合管制與當時有線電視之主管機關所推動之有線電視系統業者區域整合行為相互衝突，即與行政院新聞局進行協商，並經公平會 1996 年 12 月 24 日第 269 次委員會議決議如次：（一）鑑於行政院新聞局向來鼓勵相關業者整合之現實因素，目前已完成區域整合之有線電視系統業者，倘符合公平法結合相關規範之要件，而未依法向公平會申請許可者，公平會原則上不予處分。惟公平會業於 1996 年 12 月 5 日正式函知業者依法辦理，故自 1997 年元月 1 日起，倘仍有違反當時公平法第 11 條第 1 項、第 3 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，或未履行公平法第 12 條對於結合所附加之負擔者，公平會當依法調查處理。（二）為確保公平競爭，公平會已建請行政院新聞局處理相關案件時，倘非基於地域偏遠等現實因素，仍應儘可能維持一區兩家以上業者經營，避免造成區域內一家獨家經營<sup>4</sup>。至於有線電視頻道節目供應業者與有線電視系統業者垂直結合行為，公平會固於 1998 年 8 月 26 日發布「有線電視頻道節目供應業者（包括製作業者及代理銷售業者）與有線電視（播送）系統業者垂直結合申請案審理原則」，以資規範，但為避免有線電視相關事業多重結管制之衝突，尚特別就相關主管機關意見之處理，明定結合行為有高度限制競爭之不利益時，若基於產業政策、行政管理、傳播文化政策或科技發展等事實上原因所必需，經由相關主管機關敘明其理由，且表示其必要性者，公平會基於行政一體原則，仍應衡量主管機關對該結合案正面支持之強度<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> 參閱 1996 年 12 月 24 日公平交易法對有線電視相關產業規範說明第 2 點第 1 款。

<sup>5</sup> 參閱 1998 年 8 月 26 日有線電視頻道節目供應業者（包括製作業者及代理銷售業者）與有線電視（播送）系統業者垂直結合申請案審理原則第 6 點。

## （一）1999 年 2 月 3 日之修正

公平法之第一次修正，主要係因部分條文之規定有不盡周延、不相協調或有窒礙難行之處，而進行修正。例如刪除市場占有率（下稱市占率）五分之一之事業公告規定（原條文第 11 條第 2 項）。

公平會為處理域外結合案件，臚列決定是否管轄之考量因素，乃於 2000 年 8 月 18 日發布「行政院公平交易委員會域外結合案件處理原則」（現名稱為「公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則」）。

又為落實行政院財經小組於 2000 年 12 月 26 日第 15 次會議決議加速審查公開收購案件精神，並配合當時財政部證券暨期貨管理委員會執行「公開收購公開發行公司有價證券管理辦法」須於 12 個工作日內完成審查之規定，對於公開收購應向公平會申請結合許可之案件，務必以「密件」、「特急件」優先處理。公平會其後於 2001 年 9 月 27 日曾發布「公開收購結合案件簡化審查作業程序」，但其後因法制環境變更，已於 2002 年 10 月 11 日發布廢止。

## （二）2002 年 2 月 6 日之修正

公平法於 2002 年 2 月 6 日進行第三次修正，對於事業結合管制之修正重點如下：

（一）對於事業結合之管制，由現行「事前申請許可制」改為「事前申報異議制」（第 11 條第 1 項）；此外，並配合對於銷售金額之公告，由單一事業門檻制度，改採雙重門檻制度，調整為得由公平會對於參與結合事業之銷售金額門檻分別公告，要求結合雙方之銷售金額均須達到一定標準，以適度篩選對市場競爭影響輕微之結合申請案件，避免採取單一事業門檻制度之弊。又公平法第 11 條第 1 項第 3 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（2002 年 2 月 6 日修正條文第 11 條第 2 項），藉由公告令應申報者得以知悉其必須為申報之門檻。且事業向公平會提出申報後，如公平會未於 30 日內提出異議者，該結合案件即可合法生效（2002 年 2 月 6 日修正條文第 11 條第 5 項）。

（二）明定對市場競爭機能並無減損之事業結合，無須再向公平會提出申報之結合類型（2002 年 2 月 6 日修正條文第 11 條之 1）。

（三）增訂中央主管機關對於事業結合得附加附款，以及違反附款之法律效果（2002 年 2 月 6 日修正條文第 12 條第 2 項、第 13 條）。基本

上，本次事業結合之管制改採異議主義，從「事前申請許可制」調整為「事前申報異議制」，且增訂配套機制，將中央主管機關之異議期間定為 30 日，並得視個案情形予以縮短或延長，為事業結合法制之重大變革，使我國競爭法對於事業之結合法制得以配合國際管制潮流，並提升事業結合之時效需求，且主管機關僅須就有限制競爭疑慮之結合申報案件進行主要之審核程序，較能集中心力於大型事業之結合案件。

其中關於附款措施之增訂，主要基於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。惟事實上，1999 年 8 月 30 日第一次修正公平交易法施行細則（下稱施行細則）時，即曾於當時之第 10 條第 1 項規定中央主管機關為結合許可時，為確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，得定合理期間附加條件或負擔之附款規定，並於同條第 2 項規定附加條件或負擔，不得違背許可之目的，並應與之具有正當合理之關聯。因此，公平法於 2002 年 2 月 6 日進行第三次修正時，即配合公平法採取事前申報異議制之作法予以修正，將當時施行細則第 10 條第 1 項規定於修正後提升至 2002 年 2 月 6 日修正時公平法第 12 條第 2 項規定：「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。」因此，公平會對於具有「顯著限制競爭疑慮」之事業結合案中，為了確保整體經濟利益未來能夠實現，附加條件或負擔之機率將會大幅提升。應注意者，公平法於 2002 年 2 月 6 日修正時並未將當時施行細則第 10 條第 2 項有關「附加條件或負擔，不得違背許可之目的，並應與之具有正當合理之關聯」，一併納入於公平法中。經查其背景，可能因行政程序法已於 1999 年 2 月 3 日公布施行，已於同法第 94 條設有「不當聯結禁止原則」，明定附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯，故公平法即無重複規定之必要。應注意者，則公平會於不違反不禁止結合決定之目的及具有正當合理關聯下，雖得依其裁量權限於許可處分附加條款，但行政處分是否加附款，係行政機關裁量權之行使，仍不得有逾越權限及濫用權力情形，並應受一般法律原則之拘束<sup>6</sup>。未來公平會如何避免於附加附款時受到逾越權限及濫用權力之質疑，導致事業增加營運成本或不確定性，實為重要課題。

<sup>6</sup> 參閱最高行政法院 100 年度判字第 1347 號判決。

又為使結合申報案件審理標準更臻明確，俾利事業遵循，公平會先後發布四項行政規則，除一般性處理原則外，並針對有線廣播電視頻道供應者與系統經營者、金融業、國內民用航空運輸事業等特定產業，訂定結合處理原則。其中，由於有線廣播電視頻道供應者、有線廣播電視頻道系統經營者、金融業、國內民用航空運輸事業等皆為特許行業，其事業結合除應受公平法之管制外，尚應注意有線廣播電視法、衛星廣播電視法、金融控股公司法、銀行法、保險法、金融機構合併法、民用航空法等之規範限制，在行政執法上可能會涉及事業結合多重管制之議題。

第一，公平會於 2002 年 3 月 4 日就「有線電視頻道節目供應業者（包括製作業者及代理銷售業者）與有線電視（播送）系統業者垂直結合申請案審理原則」進行全文修正，修正發布「有線廣播電視頻道供應者與系統經營者垂直結合申報案件審理原則」。其中就有線廣播電視頻道供應者與系統經營者垂直結合多重管制之處理，仍維持其過去一貫態度，對於相關主管機關意見之處理，仍明定結合行為有高度限制競爭之不利時，若基於產業政策、行政管理、傳播文化政策或科技發展等事實上原因所必需，經由相關主管機關敘明其理由，且表示其必要性者，公平會基於行政一體原則，仍應衡量主管機關對該結合案正面支持之強度<sup>7</sup>。

第二，公平會於 2002 年 11 月 6 日發布「公平交易法對金融業經營行為之規範說明」（現名稱為「公平交易委員會對於金融業之規範說明」）。原則上，金融業者有公平法第 10 條第 1 項所稱事業結合情形，且達到公平法第 11 條第 1 項結合申報門檻，如無同法第 12 條除外適用，或依金融控股公司法第 19 條、銀行法第 62 條之 4 第 1 項第 4 款、保險法第 149 條之 7 第 1 項第 4 款規定之免申報情形外，仍應於結合前向公平會申報<sup>8</sup>。又為適度避免金融業結合多重管制之衝突，公平會對於金融業者提出之結合申報案件，除依「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」審查外<sup>9</sup>，得另審酌以下因素：1.對於金融市場穩定性及健全性之影響。2.對於金融服務普及性及近便性之影響。3.對於金融服務創新之影響。4.金融相關主管機關之政策<sup>10</sup>。

第三，公平會於 2006 年 7 月 6 日訂定發布「行政院公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」（2012 年 3 月 9 日修正名稱為「公平交易委員會對於結合申報

<sup>7</sup> 參閱有線廣播電視頻道供應者與系統經營者垂直結合申報案件審理原則第 5 點。

<sup>8</sup> 參閱公平交易委員會對於金融業之規範說明第 4 點第 1 項。

<sup>9</sup> 參閱公平交易委員會對於金融業之規範說明第 4 點第 4 項。

<sup>10</sup> 參閱公平交易委員會對於金融業之規範說明第 4 點第 5 項。

案件之處理原則」)。依據「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」於 2016 年 7 月 18 日最新修正之內容，結合大致上分為水平結合、垂直結合與多角化結合三種型態，針對不同之結合型態，公平會在審酌限制競爭效果或具有重要潛在競爭可能性時，分別訂有不同之考量因素<sup>11</sup>。又為避免事業結合多重管制之衝突，公平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<sup>12</sup>。應注意者，公平會於 2006 年 7 月 6 日訂定發布「行政院公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」時，並未就事業結合案件附加條件或負擔之原則有所規定，而直至 2012 年 9 月 7 日全面修正「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」時，始納入事業結合案件附加條件或負擔之原則。經查公平會附加附款之類型例示主要如下：（一）結構面措施：要求參與結合事業採取處分所持有之股份或資產、轉讓部分營業或免除擔任職務等措施。（二）行為面措施：要求參與結合事業持續供應關鍵性設施或投入要素予其他非參與結合事業、授權非參與結合事業使用其智慧財產權、不得為獨家交易、不得為差別待遇或搭售等措施<sup>13</sup>。惟因公平會對於具有「顯著限制競爭疑慮」之事業結合案中，於為不禁止結合決定時附加條件或負擔之機率相當高，如何設計適合且有效之附款內容，以免參與結合事業受到無法預測之成本負擔及風險，因考量因素非常多元及複雜，實為艱難課題。目前公平會雖得於作成結合決定前，徵詢參與結合事業對於附加條件或負擔內容之意見<sup>14</sup>，但因其性質上屬於訓示規定，未來似可朝強化參與結合事業參與附款內容形成之程序保障努力。

第四，公平會於 2008 年 1 月 8 日發布「行政院公平交易委員會對於國內民用航空運輸事業結合、聯合行為案件之處理原則」（現名稱為「公平交易委員會對於國內民用航空運輸事業結合、聯合行為案件之處理原則」），就國內民用航空運輸事業結合，另訂審查基準。固然公平會審查國內民用航空運輸事業結合申報案件，如認為其結合造成之限制競爭效果不顯著；或雖有限制競爭效果，但有充分之效率正當化事由，可認其結合之整體經濟利益大於限制競爭之不利益。但為避免國內民用

<sup>11</sup> 參閱公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則第 9 點、第 11 點、第 12 點。

<sup>12</sup> 參閱公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則第 15 點。

<sup>13</sup> 參閱公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則第 14 點第 2 項。

<sup>14</sup> 參閱公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則第 14 點第 4 項。



航空運輸事業結合多重管制之衝突，則明定公平會並得參酌民航主管機關之意見，以評估民用航空運輸事業結合申報案件之整體經濟利益與限制競爭之不利益<sup>15</sup>。

### （三）2015 年 2 月 4 日之修正

基本上，公平法 2015 年 2 月 4 日之修正，實使我國市場競爭法制更為完備，對於企業經營及競爭環境亦多所幫助，可謂其調整範圍最廣、規模最大，也影響最深之修法。其中關於結合相關規範方面，主要進行下列修正：1.明定關係企業（含兄弟公司）之持股及銷售金額應併同計算。2.將自然人或團體有控制性持股之情形納入結合規範，倘符合結合態樣及申報門檻，須事前向公平會提出申報。3.公平會得擇定行業分別公告銷售金額門檻<sup>16</sup>。又為使相關市場界定標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，公平會於 2015 年 3 月 6 日訂定「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」，除明定相關市場界定之基本原則外，尚具體規定產品市場及地理市場界定之考量因素，同時揭示可運用合理可替代性分析法、交叉彈性檢測法及假設性獨占者檢測法界定相關市場，以建立明確、透明之市場界定標準。

### （四）2017 年 6 月 14 日之修正

市場上事業之結合，除了合意結合外，尚有敵意併購（hostile acquisition），意指併購者之收購行動遭被併購公司經營者抗拒時仍強行收購，或未事先與經營者商議即逕提公開收購要約。當敵意併購發生時，若兩家事業國內市占率超過二分之一時，需要充分的時間進行事業結合的研究與討論，主管機關更須對產業結合之影響進行各類評估，亦應讓行政機關能有時間進行經濟分析、產業分析，也需要讓被併購者能有答辯與防禦之機會，故條文規定 30 日內必須作出決定，時間上讓敵意併購方出現可操作之時間漏洞<sup>17</sup>。申言之，公平會於審查重大結合案件或非合意結合案件，時有向他機關或事業索取資料、召開公聽會或座談會徵詢外部意見等需求，為避免因連續假期等由而壓縮審查期間，爰修正第 11 條，將結合審查期間由日曆天修正為「工作日」，並明定對於參與結合事業之一方不同意結合者（即非合意結合或敵意併購

<sup>15</sup> 參閱公平交易委員會對於國內民用航空運輸事業結合、聯合行為案件之處理原則第 8 點。

<sup>16</sup> 參閱公平交易委員會，公平交易委員會 30 週年紀念特刊 1992-2022，初版，自版，34（2022）。

<sup>17</sup> 參閱 2017 年 6 月 14 日修正公平法第 11 條之立法理由。

案件），公平會應提供申報結合事業之申報事由予不同意結合之一方，徵詢該事業之意見，並應就該結合申報案件作成決定，以提高結合審查作業之周延性<sup>18</sup>。蓋如參與結合事業之一方，係屬遭敵意併購之事業，逕行同意其結合，恐嚴重影響該事業之經營與競爭秩序，且對我國整體經濟產生重大不利益，是以增設主管機關針對非合意結合案件，於進行結合審查前，應先行提供疑遭敵意併購之事業必要資料，並徵詢其意見以探求真意之必要審查程序。若主管機關認為對我國整體經濟恐有產生重大不利益之虞，必要時亦得委請學術研究機構提供產業經濟分析意見作為審理參考依據，爰增列第 11 條第 10 項及第 11 項規定<sup>19</sup>。

公平會於 2021 年 8 月 18 日頒布實施「公平交易委員會提供事業結合申報前諮詢服務作業要點」，提供事業結合申報前諮詢服務。其諮詢適用對象為參與結合事業，並允許檢具委任書後委由代理人進行諮詢。至於諮詢服務內容，則包括協助釐清是否符合結合之定義、是否達到申報門檻、應提出申報之主體、事業結合申報相關文件、結合案件之適用程序等，在相當程度上應可降低執法及法律適用之爭議。

又公平會於 2021 年 8 月 24 日公告修正「事業結合申報須知」，並同步修正「事業結合申報書」，而於 2021 年 10 月 1 日生效。

### 三、事業結合規範之內容

#### （一）事業結合之定義及型態

依公平法第 10 條第 1 項規定，事業結合共分為下列五種型態：本法所稱結合，指事業有下列情形之一者：1.與他事業合併。2.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總數或資本總額三分之一以上。3.受讓或承租他事業全部或主要部分之營業或財產。4.與他事業經常共同經營或受他事業委託經營。5.直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免。其中，計算公平法第 10 條第 1 項第 2 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及與該事業受同一事業或數事業控制之從屬關係事業所持有或取得他事業之股份或出資額一併計入（公平法第 10 條第 2 項）。申言之，公平法對於結合之定義不採例示方式，而以列舉及概括

<sup>18</sup> 參閱公平交易委員會，認識公平交易法，19 版，自版，11（2021）。

<sup>19</sup> 參閱 2017 年 6 月 14 日修正公平法第 11 條之立法理由。

方式予以並列，第 10 條第 1 項第 1 款至第 4 款係列舉規定，而第 5 款則具有概括之功能。本文囿於篇幅，僅就不確定法律概念及執法實務較有爭議者，加以論述。

## 1. 持有或取得他事業之股份或出資額之概念及計算

### (1) 持有或取得事業之股份或出資額之概念

若依文義解釋之方法，所謂「持有或取得事業之股份或出資額」，本應指股份或出資額已移轉或完成交割而言。惟依公平會之解釋，則認為事業如因徵求委託書，而取得他事業之經營權，倘其取得他事業董監事席次過半數，對他事業之業務經營或人事任免有直接或間接之控制情事，或藉收購委託書達到他事業有表決權股份三分之一者，即符合公平法第 10 條第 1 項第 2 款、第 5 款所規範之結合態樣。事業徵求委託書之行為，如依「公開發行公司出席股東會使用委託書規則」辦理，尚不致構成公平法有關結合之適用，只有違法徵求委託書之情形（此時已違反「公開發行公司出席股東會使用委託書規則」），始有公平法結合之適用<sup>20</sup>。

此外，若事業與他事業合資設立新公司，若達到他事業有表決權股份總數或資本總額三分之一以上，實務上向來認為可構成公平法第 10 條第 1 項第 2 款及第 5 款所規範之結合態樣<sup>21</sup>。

### (2) 具有控制與從屬關係之事業、受同一事業或數事業控制之從屬關係事業

依施行細則第 6 條第 1 項規定，公平法第 10 條第 2 項所稱控制與從屬關係，指有下列情形之一者：1. 事業持有他事業有表決權之股份或出資額，超過他事業已發行有表決權股份總數或資本總額半數。2. 事業直接或間接控制他事業之人事、財務或業務經營。3. 二事業間，有公平法第 10 條第 1 項第 3 款或第 4 款所定情形，而致一事業對另一事業有控制力。4. 公平法第 11 條第 3 項之人或團體及其關係人持有他事業有表決權之股份或出資額，超過他事業已發行有表決權股份總數或資本總額半數。又依施行細則第 6 條第 2 項規定，有下列情形之一者，推定為有控制與從屬關係：1. 事業與他事業之執行業務股東或董事有半數以上相同。2. 事業與他事業之已發行有表決權股份總數或資本總額有半數以上為相同之股東持有或出資。

<sup>20</sup> 參閱公平會 85 年 10 月 8 日公研釋字第 106 號函。

<sup>21</sup> 參閱公平會公處字第 102171 號至第 102172 號處分書。

由於公司法第 369 條之 2 及第 369 條之 3 對於所謂控制公司與從屬公司設有立法解釋，故公平法第 10 條第 2 項所稱「具有控制與從屬關係之事業」，自不宜為相左之定義。因此，施行細則第 6 條第 1 項第 1 款及第 2 款有關「控制與從屬關係」規定，應與公司法第 369 條之 2、第 369 條之 3 規定見解一致，以維持法律適用之一致性。

應注意者，依施行細則第 6 條第 1 項第 3 款及第 4 款尚設有二款公司法上並未定義之「控制與從屬關係」規定。首先，施行細則第 6 條第 1 項第 3 款規定，二事業間，有公平法第 10 條第 1 項第 3 款或第 4 款所定情形，而致一事業對另一事業有控制力，主要係沿用早期公平會之解釋<sup>22</sup>。其次，施行細則第 6 條第 1 項第 4 款規定，公平法第 11 條第 3 項之人或團體及其關係人持有他事業有表決權之股份或出資額，超過他事業已發行有表決權股份總數或資本總額半數，則係配合公平法第 11 條第 3 項及第 4 項增訂對事業具有控制性持股之人或團體，視為公平法有關結合規定之事業，以求明確。蓋依公平法第 11 條第 3 項規定，對事業具有控制性持股之人或團體，視為公平法有關結合規定之事業。至於所稱控制性持股，指前項之人或團體及其關係人持有他事業有表決權之股份或出資額，超過他事業已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者（公平法第 11 條第 4 項）。

此外，所稱關係人，其範圍如下：1.同一自然人與其配偶及二親等以內血親。2.前款之人持有已發行有表決權股份總數或資本總額超過半數之事業。3.第 1 款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之事業。4.同一團體與其代表人、管理人或其他有代表權之人及其配偶與二親等以內血親。5.同一團體及前款之自然人持有已發行有表決權股份總數或資本總額超過半數之事業（公平法第 11 條第 5 項）。

舉例而言，例如大坤投資股份有限公司等 4 家事業因應申報而未申報之結合行為，違反公平法處分案，公平會認為本案○○○家族係透過個人持股、○○○3 位子女所共同控制之寶泰、坤泰、寶坤、大坤、坤山、興泰及惠普等 7 家控股公司、併其控制之欣彰天然氣及其從屬公司和通公司，共同取得欣雄、欣南、欣彰、欣林、裕苗等 5 家公用天然氣事業三分之一以上股份，或控制上開公用天然氣事業之業務經營或人事任免。其中寶泰、坤泰、寶坤、大坤、坤山、興泰及惠普等 7 家控股公司，因董事有半數以上均為相同，彼此依公司法第 369 條之 3 規定得認定彼此互為

<sup>22</sup> 參閱公平會 101 年 3 月 27 日公法字第 10115603922 號令。本筆資料，依據公平會 104 年 6 月 29 日公法字第 10415605641 號令，業已廢止。

控制從屬公司。按公平法規定，持有或取得他事業之股份或出資額者，申報結合事業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，申報結合事業為控制事業；且持有或取得他事業之股份或出資額者，應加計其控制從屬公司持有之股份或出資額，控制他事業之業務經營或人事任免者，亦包括間接控制，即得加計其控制從屬公司之董事席次，以達實質控制之結果<sup>23</sup>。

此外，所稱「受同一事業或數事業控制之從屬關係事業」，解釋上係指自參與結合事業追溯至其最終控制母公司（可能為一事業或數事業），該最終控制母公司之所有從屬關係公司，即所謂事業之「兄弟公司」<sup>24</sup>。

## 2. 受讓或承租他事業全部或主要部分之營業或財產

若屬受讓或承租他事業全部之營業或財產，因受讓、承租或全部等法律概念，其文義較為明確，在個案判斷上較無爭議，但若為受讓或承租他事業主要部分之營業或財產，因所稱「主要部分」為不確定法律概念，則有待透過解釋或司法實務之認定加以具體化。至於所謂「承租」，係指當事人之一方，給付一定對價，而取得他方標的使用、收益之權利而言。

關於公平法第 10 條第 1 項第 3 款所規定「主要部分之營業或財產」之認定，公平會曾認為，除應從系爭財產之「量」占讓與事業總財產之比例，及其「質」相較於讓與事業其他財產之重要性外，更應衡酌參與結合事業之市場地位是否因此而有改變。可參酌下列因素就具體個案綜合考量：1.讓與部分之財產或營業占讓與事業之總財產價值之比例及其營業額比例。2.讓與部分之財產或營業得與事業分離，而得被視為獨立存在之經營單位（例如行銷據點、事業部門、商標、著作、專利或其他權利或利益）。3.從生產、行銷通路或其他市場情形，讓與部分之財產或營業具有相當之重要性。4.受讓公司取得讓與部分之財產或營業，將構成受讓事業經濟力之擴張，而得增加其既有之市場地位<sup>25</sup>。應注意者，經查最高法院對於公司法第 185 條第 1 項第 2 款有關「主要部分之營業或財產」之見解，向來係以公司營業或財產之轉讓，是否足以影響公司所營事業之不能成就，作為判定是否構成「讓與主要部分之營業

<sup>23</sup> 參閱公平會公處字第 107036 號、第 107037 號、第 107040 號處分書。

<sup>24</sup> 參閱公平交易委員會，前揭註 18，65。

<sup>25</sup> 參閱公平會 88 年 12 月 3 日公法字第 03543 號函。

或財產」之標準<sup>26</sup>。本文以為，公平會所為上開迥異於最高法院向來實務見解之行政解釋，並認為應衡酌參與結合事業之市場地位是否因此而有改變，其觀點應係考量公平法之立法意旨而來。

### 3. 經常共同經營或委託經營

所謂經常共同經營或委託經營，公平會並未作成行政解釋。理論上，似應針對各種事業結合案件之類型抽取共通之概念，以形成判斷不確定法律概念之具體標準。目前受託經營之事業結合案件較為罕見，本文僅整理較具代表性之共同經營個案如下，進行類型化之整理，以供參考：

1. 「以有線電視產業而言，頻道節目之洽購及接收；網路工程之建置、傳輸及維修，乃至於服務品質之客戶服務等俱屬業者存立之不可或缺要素，是公平交易法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 4 款有關『共同經營』的內涵，於有線電視產業係指包含但不限於數事業頻道節目的採購、訊號接收、傳輸、網路工程的建置、客戶服務、及其他包含公司營運所涉之行政、人事、財務等各種營運內涵的同一性。……『大豐媒體』MSO 組織雖未向主管機關申請商工登記，惟確實存在，且組織架構完整，並由被處分人大豐及台數 2 家有線電視公司共同參與運作。……被處分人大豐及台數 2 家有線電視公司於行政、人事等營運內涵亦具有高度同一性，爰……被處分人大豐及台數 2 家有線電視公司業有透過統一指揮中心（即『大豐媒體』）從事經常共同經營」<sup>27</sup>。

2. 「被處分人提供之公司組織圖、員工名冊、電話號碼表、頻道節目表、廣告單、訂戶視訊費繳款通知暨收據等，尚無發現彼此有相互投資或持有或取得對方股份或出資額之情形。惟據進一步查察被處分人帳務資料顯示，91 年 7 月 1 日至 92 年 3 月 31 日期間，彼此帳務往來頻繁，包括相互間工程材料調借買賣、光纖網路出租、錯收帳務沖轉、物品設備相互買賣等，因彼此間非屬同一集團，且為同一競爭區，故

<sup>26</sup> 參閱最高法院 81 年度台上字第 2696 號民事判決：「公司法第一百八十五條第一項第二款所謂讓與主要部分之營業或財產，係指該部分營業或財產之轉讓，足以影響公司所營事業之不能成就者而言。鼎盛公司將系爭債權讓與上訴人，是否足以影響該公司所營事業之不能成就？原審未予說明，遽依前開理由為不利於上訴人之判斷，自有疏略。」其他類似之司法實務見解，參閱最高法院 93 年度台上字第 781 號民事判決、最高法院 100 年度台上字第 717 號民事判決。

<sup>27</sup> 參閱公平會公處字第 102152 號處分書。

已非屬同業間常態交易往來，應屬經常共同經營或受他事業委託經營有線電視播送業務之結合。……業已符合公平交易法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 4 款規定之結合型態」<sup>28</sup>。

3.「聯維公司與寶福公司於 103 年 5 月迄今有共用有線電視服務主要營運內涵之機房及攝影棚場地，有共同收費、共同採購有線電視相關設備、聯合製播自製節目及共同推廣業務等多項行為，復加以兩家公司在人事、財務、工程、總務、法務等部門亦均有共用人員或主管及共同教育訓練之情事，足認兩家公司就有線電視服務已屬共同營運，且於前開營運所涉之行政、人事及財務等各種營運內涵已具有同一性，核屬經常共同經營之行為，符合行為時公平交易法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 4 款規定」<sup>29</sup>。

4.參與結合之一事業分別取得他公司股權後，四家結合申報人將各取得他公司 1/4 股權，且共同經營該公司並組成專利聯盟，核屬公平交易法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 4 款之結合型態<sup>30</sup>。

5.「申報人等擬合資設立新事業經營信託服務管理平臺，合致公平交易法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 4 款所規定之結合型態」<sup>31</sup>。

6.參與結合事業「擬合資設立並共同經營點鑽整合行銷股份有限公司（……下稱點鑽公司或新設事業），由點鑽公司招募參與紅利點數服務之結盟商家（下稱結盟商家）及會員，依公平交易法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 2 款、第 4 款及第 11 條第 1 項第 2 款規定，申報事業結合」<sup>32</sup>。

申言之，所謂「與他事業經常共同經營」，例如數事業間訂定損益全部共同之契約，訂定契約的事業均須服從統一指揮權，以求經營之一體化<sup>33</sup>。又例如數事業間於重要經濟決策事項整合為經濟一體、核心業務統一指揮與共同營運、營運用設備及產品共同採購、資源共享等。至於損益之分配，則依照各事業的投資比例或其實

<sup>28</sup> 參閱公平會公處字第 093038 號處分書。

<sup>29</sup> 參閱公平會公處字第 105002 號處分書。

<sup>30</sup> 參閱公平會 102 年 1 月 24 日公結字第 102002 號結合案件決定書。

<sup>31</sup> 參閱公平會 102 年 1 月 23 日公結字第 102001 號結合案件決定書。

<sup>32</sup> 參閱公平會 100 年 3 月 31 日公結字第 100001 號結合案件決定書。

<sup>33</sup> 參閱公平會公處字第 102152 號、第 105002 號處分書。

際價值比例為之，且需經常共同經營，如僅係偶爾為之，則無公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 4 款之適用<sup>34</sup>。

應注意者，共同經營契約，可能是二以上事業合資經營某一事業時簽訂者<sup>35</sup>，實務上則常以合資契約（joint venture agreement）之型態呈現。一般而言，合資契約通常是由 2 家以上之事業所締結，其主要目的在於共同出資設立新公司，其內容並可能約定合資事業（joint venture company）之人事、財務、業務或股份轉讓之限制<sup>36</sup>。至於所謂合資契約，通常是當事人為結合雙方的資源及勞務，以獲取經營利益而成立<sup>37</sup>，且 2 家以上事業進行合資，除現金出資外，仍可能透過現物出資及人員調派等方式，使雙方的資源及勞務相互結合，以提升其在市場之競爭地位及獲得綜效。應注意者，當事人進行合資之目的，固然主要在於創造重要效益，並用以提高競爭地位及獲得綜效<sup>38</sup>，但共同事業之參與者在共同經營之範圍外仍可能經常保持著競爭關係，且可能使共同事業之參與者提供更物美價廉、更具有價值之商品或服務給消費者<sup>39</sup>。就合資公司之結合型態而言，應注意出資公司間之結合關係（間接結合），例如檢視出資公司間具體之契約內容及交易關係等，有無利害共通化之情事，據以認定是否構成間接結合。實際上，由於難以期待出資公司與合資公司間之競爭，故結合管制之意涵應在於藉由切斷出資公司與合資公司間之結合關係，據以切斷出資公司間之結合關係<sup>40</sup>。

所稱「委託經營」，係事業將營業委由受託事業經營，就法律關係而言，對外營業仍需以委託事業之名義為之，且營業上之損益概歸委託事業所有，委託事業握有指揮權，得監視受託事業之經營，並對其負有給付一定報酬之義務<sup>41</sup>。按委託事業

<sup>34</sup> 參閱公平交易委員會，前揭註 18，65。

<sup>35</sup> 參閱公平會 102 年 1 月 23 日公結字第 102001 號結合案件決定書、100 年 3 月 31 日公結字第 100001 號結合案件決定書。

<sup>36</sup> 參閱王志誠，「股東書面協議法制——公開化或閉鎖化之判定基準？」，收錄於：曾宛如主編，股東協議——論表決權拘束契約及表決權信託，初版，元照出版公司，97（2021）。

<sup>37</sup> See Jonathan A. Mukai, "Joint Ventures and the Online Distribution of Digital Content," *20(2) Berkeley Technology Law Journal*, 781, 788 (2005).

<sup>38</sup> See Stephen Fraidin & Radu Lelutiu, "Strategic Alliances and Corporate Control," *53 Case Western Reserve Law Review*, 865, 867 (2003).

<sup>39</sup> 參閱吳盈德，「論競爭法上對共同事業之規範——以美國、我國競爭法為中心」，中華國際法與超國界法評論，第 12 卷第 1 期，170、176（2016）。

<sup>40</sup> 參閱金井貴嗣、川瀨昇、泉水文雄編著，独占禁止法，6 版，弘文堂，200（2018）。

<sup>41</sup> 參閱公平交易委員會，前揭註 18，65。



雖得透過其與受託事業間成立之委託經營契約，進行事業經營之權責分工，仍保有事業經營之指揮權及監督權，但受託事業既然受託經營事業，通常具有整體事業營運之控制權，實際負責營運。至於在經濟上，因委託事業營業之控制權，實際上操縱於受託事業之手，仍可能增強受託事業之市場力量，故仍應防範其濫用市場力量<sup>42</sup>。

#### 4.直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免

##### (1)公平會之執法實務

公平會早期以結合規範處理超商加盟行為時，曾認為聯盟總部對於加盟主具有「直接或間接控制他事業之業務經營」之情形者，應構成公平法第 10 條第 1 項第 5 款之結合關係<sup>43</sup>。鑑於所謂「直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」仍屬不確定之法律概念，本文僅整理較具代表性之共同經營個案如下：

##### a.取得他事業全部或過半數董事席次

「被處分人於 92 年 2 月 17 日迄同年 6 月 1 日止，擔任淡水區紅樹林有線電視股份有限公司全部董、監事職務；92 年 3 月 12 日迄同年 7 月 7 日止擔任新莊區新和有線電視股份有限公司全部董、監事職務……故被處分人已可直接或間接控制紅樹林與新和有線電視公司之業務經營及人事任免，符合公平交易法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款所稱之結合態樣」<sup>44</sup>。基本上，以是否掌握過半數董事席次之形式標準，因其在法律判斷上相當明確，事業及主管機關較能夠清楚預測企業併購案是否成立公平法上之事業結合。

##### b.董事兼充或總經理兼充

##### (a)取得半數董事、監察人席次

按「董事兼充」一般被認屬公平法第 10 條第 1 項第 5 款所定直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免之結合型態之一，乃因在水平結合方面，因事業原處於競爭狀況，而透過企業經營人員之兼任，明顯地將因此種兼任而消弭彼此間之競爭，故應受競爭法有關結合之規範。董事兼充者實不應限於董事，舉凡企業之董事、監

<sup>42</sup> 參閱莊春發，「結合之執法檢討與展望」，收錄於：公平交易委員會，公平交易法施行 20 週年回顧與前瞻學術研討會論文集，初版，自版，113（2012）。

<sup>43</sup> 參閱張芬芬，「公平交易法第六條第五款結合實務」，公平交易季刊，第 4 卷第 2 期，96（1996）。

<sup>44</sup> 參閱公平會公處字第 093034 號處分書。

察人、總經理及其他一切有決定營業權限之人亦皆應包括在內。「本案屬於競爭對手之被處分人與維力公司本應有其競爭敵對性，惟被處分人卻獲維力公司大股東之支持而取得維力公司半數董事席次並任董事長，顯見雙方已有以合作取代敵對之現象。故被處分人透過該等實質控制，實已弱化雙方市場競爭之誘因。」「被處分人對維力公司之董事長（即羅○○）與半數董事席次（即羅○○、謝○○、劉○○等3人）應具有實質控制力，即能透過該等人員對維力公司有相當影響。」故「被處分人人員取得維力公司半數董事、監察人席次並擔任董事長職務乙事，已使被處分人具有能力影響維力公司之重要經營決策。」「綜上論述，被處分人人員取得維力公司半數董事、監察人席次並擔任董事長職務，已構成公平交易法第6條（現行法第10條）第1項第5款之結合態樣」<sup>45</sup>。

#### **(b)總經理兼充**

對於結合之規範，「董事兼充」固屬公平法第6條（現行法第10條）第1項第5款所定直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免之結合型態之一，且在水平結合方面，因事業原處於競爭狀況，而透過實際負責企業經營人員之兼任，明顯將因此種兼任而消弭彼此間之競爭，是企業間舉凡董事、監察人、總經理及其他一切有決定營業權限人員之兼充，均應認屬符合公平法第6條第1項第5款之結合態樣。又，評估事業結合間之控制關係分有「法律控制」、「實質控制」及「實質影響」，除了法律控制相當明確外，對於事業間實質控制或是實質影響之標準均須視具體個案的情形評估是否構成「實質影響」，尤其在股份未達門檻或是董事未達一定比例，事業間仍有可能有實質影響或實質控制之結合關係存在。職是，被處分人之總經理蔡○○擔任台亞公司總經理，對於台亞公司業務經營或政策已然有實質影響及決定，不待被處分人持有台亞公司之股份或董事之派任等法律控制方式為已足<sup>46</sup>。

#### **c.主要營業及資產出租**

經查公平會曾認定，「龍典公司及皇星公司已將其主要營業及資產出租予龍星公司使用5年，龍典公司及皇星公司於該5年期間就其出租之主要營業及資產已無權支配，而已為龍星公司所支配控制。而台灣大車隊為龍星公司之控制公司，可直接控制龍星公司業務經營及人事任免，故實質上台灣大車隊係透過龍星公司間接控

<sup>45</sup> 參閱公平會公處字第098035號處分書。

<sup>46</sup> 參閱公平會公處字第096148號處分書。

制龍典公司及皇星公司之業務經營，亦合致公平交易法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款所稱之結合型態」<sup>47</sup>。

應注意者，公平會對於公平法第 10 條第 1 項第 2 款之結合型態，亦經常認定得以直接或間接控制該公司之業務經營或人事任免，而同時構成同條項第 5 款所規定之結合型態<sup>48</sup>。蓋直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免，通常以持有一定比例之股份或出資額為前提<sup>49</sup>。舉例而言，「大富媒體公司擬購買 PX Capital Partners B.V. 所持有之 80% 盛庭公司普通股股權，從而得以控制盛庭公司及其從屬公司——凱擎公司之業務經營及人事任免，並間接取得凱擎公司所持有之大安文山等 12 家有線廣播電視系統經營者 88.36% 以上股份，且得以間接控制該 12 家有線廣播電視系統經營者之業務經營及人事任免，核屬公平交易法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 2 款、第 5 款規定之結合型態」<sup>50</sup>。從法律適用之觀點而言，當複合存在公平法第 10 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定之結合型態時，公平會在執法實務上固然得重疊適用該二款規定外，亦得個別適用第 10 條第 1 項第 2 款或第 5 款之規定，惟似可先從形式上認定是否構成第 10 條第 1 項第 2 款之結合型態後，再將第 10 條第 1 項第 5 款之結合型態納入考量事項<sup>51</sup>。

## (2) 司法實務之見解

公平會就統一企業公司占維力公司董事與監察人席次各半數，且由羅○○出任維力公司之董事長一案，曾認為評估事業間是否有「實質影響」之控制力，除以持有股份或董事席次達特定比例作為判斷基準外，仍須綜合具體個案的事實基礎論斷，亦即在掌握之股份或董事未達一定比例之情形，一事業仍可能透過財務依賴、資訊分享及是否具有否決權等治理權利等，對他事業的經營決策有實質控制，致有

<sup>47</sup> 參閱公平會公處字第 103078 號處分書。

<sup>48</sup> 參閱公平會公結字第 109002 號結合案件決定書、公平會公處字第 109012 號、第 107036 號、第 107037 號、第 107040 號、第 102172 號處分書。

<sup>49</sup> 參閱金井貴嗣、川濱昇、泉水文雄編著，前揭註 40，201。

<sup>50</sup> 參閱公平會 99 年 10 月 29 日公結字第 099004 號結合案件決定書。

<sup>51</sup> 觀諸日本公正取引委員會之執法實務，亦有是否重疊適用日本「独占禁止法」第 10 條及第 13 條所規定結合型態之問題。有學者即指出，當股份所有關係與役員兼任關係複合存在時，日本公正取引委員會通常先認定有無構成股份所有關係，再將役員兼任關係列為追加考量事項。參閱丹橋和幸編，独占禁止法による合併・株式保有規制の解説—新ガイドライン・規制事例・届出手続を中心にして—（別冊商事法務 169 号），初版，商事法務研究会，94（1995）。

結合減損競爭之情形存在<sup>52</sup>，似採取較具彈性之見解。相對地，行政法院對於取得半數董事、監察人席次是否構成公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款之結合態樣，並未與公平會之見解一致。亦即，行政法院就公平法第 10 條第 1 項第 5 款規定文義範圍之解釋，顯與公平會有法律上見解之歧異。

#### a. 臺北高等行政法院之見解

經查臺北高等行政法院就本案訴訟認為，按公平法第 1 條後段規定「本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」同法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款「直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」之要件規定究應如何認定，公平法既無任何規定，故應依公司法決定。依公司法第 208 條第 1 項規定，董事長係由董事互選之，從而，董事長享有之表決權應與董事同為一表決權，顯亦已明示股份有限公司之董事長就董事會決議事項並不具有可決權，自無僅因董事長兼充乙節即可認定已達到公平法所立「直接或間接控制」要件之程度，仍須視是否已掌握該公司過半數董監事席次之事實而定，此種認定標準始符公司法之規定<sup>53</sup>。

其後，臺北高等行政法院於更一審訴訟則認為，事業是否具有公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款所稱之直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免情形，固不以取得他事業董事席次過半數為必要，然亦非以負責人兼任為已足，而應就具體個案情形，探究原屬各自獨立之 2 個以上事業，經由該特定連結方式，是否有形成單一經營實體，達到實質限制競爭，足以促成獨占或有導致市場集中之虞。易言之，須事業已將他事業之業務經營或人事任免置於自主控制之狀態，始符合公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款所稱之結合情形，不能因該狀態可能繫於其他不確定因素而偶然成就，即謂該當此款規定<sup>54</sup>。

<sup>52</sup> 參閱公平會公處字第 098035 號處分書。

<sup>53</sup> 參閱臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2814 號判決。應注意者，最高行政法院 100 年度判字第 1346 號判決認為：「原判決有違反論理法則及不備理由之違背法令事由，其或為上訴意旨所指摘，或為本院依職權調查所得，是上訴人求予廢棄，為有理由。因上訴人之請求有無理由，尚須由原審調查事實始能判斷，自應由本院將原判決廢棄，發回原審法院更為審理。」遂廢棄原判決。

<sup>54</sup> 參閱臺北高等行政法院 100 年度訴更一字第 155 號判決。

### b. 最高行政法院之見解

最高行政法院就本案於第一次及第二次上訴審訴訟皆認為，公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款之直接或間接控制事業之業務經營或人事任免，自是以控制事業因其對他事業業務經營或人事任免之影響程度，達到有妨害市場競爭之危險，始足當之<sup>55</sup>。此外，最高行政法院於第二次上訴審訴訟尚認為，公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款所稱之直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免情形，固不以取得他事業董事席次過半數為必要，然亦非以負責人兼任為已足，而應就具體個案情形，探究原屬各自獨立之 2 個以上事業，經由該特定連結方式，是否有形成單一經營實體，達到實質限制競爭，足以促成獨占或有導致市場集中之「虞」等語，即是認公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款之規定，是以控制事業因其對他事業業務經營或人事任免之影響程度，達到有妨害市場競爭之「危險」，其並未認必須達到實質限制競爭之程度，始該當公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款之要件。公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款係「直接或間接『控制』他事業之業務經營或人事任免者」，並非「直接或間接『影響』他事業之業務經營或人事任免者」，原處分所持該款之「控制」以實質上影響，或上訴意旨所主張以形成牽制作用為已足等之見解，與法文未符合<sup>56</sup>。

其次，最高行政法院於再審訴訟則認為，公平法管制事業結合之立法目的，在於避免事業經由結合之手段而有形成獨占之可能，或雖未形成獨占，卻造成市場結構之過度集中，進而可能影響交易秩序，造成對於競爭與整體經濟利益之弊害。公平法對事業結合之管制，是防止限制競爭之一環。是以上開公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款之直接或間接控制事業之業務經營或人事任免，自是以「控制」事業因其對他事業業務經營或人事任免之影響程度，達到有妨害市場競爭之危險（可能），始足當之，而非直接或間接「影響」他事業之業務經營或人事任免者<sup>57</sup>。

### (3) 學說見解

國內學者對於認為公平法第 10 條第 1 項第 5 款所規定「直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」之結合類型，見解較為分歧。多數學者似較傾向於公平會

<sup>55</sup> 參閱最高行政法院 100 年度判字第 1346 號判決、最高行政法院 101 年度判字第 1017 號判決。

<sup>56</sup> 參閱最高行政法院 101 年度判字第 1017 號判決。

<sup>57</sup> 參閱最高行政法院 102 年度判字第 134 號判決。

之主張，其立論基礎主要如下：1.所謂董事兼充不應僅限於董事，舉凡企業之董事、監察人、總經理及其他一切有決定營業權限之人皆應包括在內<sup>58</sup>。2.所稱控制之要件，並不以須達到全部控制的程度為必要，只要達到一事業基本上受他事業之控制，且足以影響受控制事業之重要經營決策或經營成敗即可<sup>59</sup>。3.解釋「控制」要件之意涵時，應格外重視事業之獨立性是否因而喪失，故不應僅限於正面控制之類型，所謂控制應指單獨或共同、直接或間接、積極或消極等方式而得影響他事業之人事、財務、業務等經營決策，致他事業有喪失其獨立決策之虞者<sup>60</sup>。4.實質控制條款之解釋應按結合管制之立法目的賦予必要之彈性，使其達成概括規定截堵不法最後一道防線之重要任務，不宜拘泥於法律文字（如「控制」或「影響」），採取過度謹慎保守之態度，以文害義，反而使結合管制之功能落空。故凡是一事業能夠使他事業之經濟上獨立性因而喪失之作為或不作為，不論是多數控制或少數控制，亦不問是正面控制或是產生具體牽制作用之反面控制，皆宜肯定其屬於事業結合之型態，使其有受到競爭法主管機關審查之機會<sup>61</sup>。

相對地，有學者認為，人事任免之範圍極廣，有必要加以限縮，並例示公平會早期之案例<sup>62</sup>，基於掌握 7 席董事中之 4 席，已超過半數，而且董事會係股份有限公司之業務執行機關，依公司法第 29 條第 1 項第 3 款規定，對於經理人亦有任免權，而認其已符合「直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」之結合類型<sup>63</sup>。亦即，採取形式認定之標準。

本文以為，公平法第 10 條第 1 項第 5 款所規定「直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」之結合類型，固然屬於實質控制條款，職司守護認定構成結合之最後一道防線，但亦不得過度擴張其適用範圍。觀諸公平法第 10 條第 1 項第 5 款之法條文義，既然使用「直接或間接」與「控制」一詞，則二事業間業務或人事之結

<sup>58</sup> 參閱何之邁，「論企業結合」，收錄於：氏著，公平交易法專論，初版，自版，283（1993）；莊春發，前揭註 42，113。

<sup>59</sup> 參閱汪渡村，公平交易法，初版，五南圖書公司，64（2004）。

<sup>60</sup> 參閱黃銘傑，「公平交易法結合管制之問題點與盲點——以結合類型與實體規範要件為中心」，收錄於：廖義男、黃銘傑主編，競爭法發展之新趨勢——結合、聯合、專利權之行使，初版，元照出版公司，7（2017）。

<sup>61</sup> 參閱吳秀明，「論結合管制上實質控制認定標準之典範轉移」，月旦法學雜誌，第 322 期，105-106（2022）。

<sup>62</sup> 參閱公平會（85）公處字第 195 號處分書、公平會（86）公結字第 123 號許可決定書。

<sup>63</sup> 參閱劉孔中，公平交易法，初版，元照出版公司，88（2003）。

合程度或相互關係，從文本主義之觀點，自不宜分別改用「單獨或共同」、「積極或消極」與「影響」或「牽制」等概念替代。且基於法律適用之一致性，亦不宜認為公司法是從「正面控制理論」處理控制從屬關係，而公平法則係著眼於「反面控制理論」，只要形成牽制作用，即可認定具有控制關係，而應從具體個案，詳細分析二事業間之業務經營或人事任免是否果真存在實際控制關係。因此，當董事兼任人數未超過半數時，除考量兼任事業間持有股份或出資額之狀況外，亦應考量兼任事業間之交易關係、業務合作等關係，亦認定是否構成「直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」之結合型態<sup>64</sup>。

## （二）事業結合之申報門檻及認定

事業結合管制原有「事前監督」與「事後監督」之別，目前各國潮流多以「事前監督」為主要趨勢。「事前監督」又可分為「事前許可制」與「事前異議制」二種，公平法於 2002 年 2 月 6 日修正前，為防止事業結合可能造成之弊害，規定超過一定規模之事業結合，應事前向中央主管機關申請許可，即為事前監督之「事前許可制」；至於「事前異議制」，各國所採之內涵固然略有差異，但其要均以事業提出申報後，如主管機關未於一定期間提出異議者，該結合案件即可合法生效。臺灣目前即採用「事前異議制」，即認為事業透過結合方式，雖有助於提升經營效率，獲致規模經濟之利益，但為避免事業規模擴大後，可能導致市場集中、競爭減弱之妨礙競爭效果，公平法即規定達到一定規模之事業結合案件，必須事前向公平會申報。

### 1. 申報門檻

依公平法第 11 條第 1 項規定：「事業結合時，有下列情形之一者，應先向主管機關提出申報：一、事業因結合而使其市場占有率達三分之一。二、參與結合之一

<sup>64</sup> 例如若所兼任之職務為具有代表權之董事長，因其在事業經營上具有重要地位，縱然僅兼任一名董事，在考量所持有股份或出資額之狀況、兼任事業間之交易關係、業務合作等關係後，仍可能認定構成役員兼任之結合型態。參閱鵜瀨惠子編，新しい合併・株式保有規制の解説一届出・報告制度に係る平成 10 年独占禁止法改正（別冊商事法務 209 号），初版，商事法務研究会，18（1998）。

事業，其市場占有率達四分之一。三、參與結合之事業，其上一會計年度銷售金額，超過主管機關所公告之金額。」可見公平法對於事業結合，係以「市場占有率」與「銷售金額」作為篩選之標準，劃定一定事業規模作為結合管制之申報門檻。其中，第 11 條第 1 項第 1 款應係為水平結合而設，第 2 款及第 3 款則可能適用於水平結合、垂直結合及多角化結合<sup>65</sup>。

依公平法第 11 條第 6 項規定：「第一項第三款之銷售金額，得由主管機關擇定行業分別公告之。」經查公平法第 11 條第 1 項第 3 款所稱之「銷售金額」，我國早期係採取單一事業門檻制度<sup>66</sup>，直至公平法於 2002 年 2 月 6 日修正改採「事前申報異議制」後，公平會亦改採雙重門檻制度<sup>67</sup>，調整為由公平會對於參與結合事業之銷售金額門檻分別公告，要求結合雙方之銷售金額均須達到一定標準始應先向主管機關提出申報。目前關於結合申報所涉及之銷售金額標準及計算方法，本應依「事業結合應向公平交易委員會提出申報之銷售金額標準及計算方法」審查。公平會為完備公平法之事業結合規範，參考歐盟、法國、德國、瑞士等競爭法主管機關之作法及過去處理案例，尚於 2016 年 12 月 2 日修正「事業結合應向公平交易委員會提出申報之銷售金額標準及計算方法」，除了原有國內高低門檻之外，尚增列參與結合之所有事業，若上一會計年度全球銷售金額超過新臺幣 400 億元，且至少有 2 個事業在國內的銷售金額達新臺幣 20 億元以上者亦須申報<sup>68</sup>。

<sup>65</sup> 應注意者，國內學者有認為，第 11 條第 1 項第 1 款的門檻規定，基本上係針對水平結合的情況而設；同條項第 2 款的門檻設定，對三種結合的情況均適用，不過從立法的意旨而言，似乎是針對垂直結合可能性較大；同條項第 3 款的規定則係為多角化結合而定。參閱莊春發，前揭註 42，115。

<sup>66</sup> 參閱財政部 81 年 4 月 1 日台秘法字第 012 號公告：「公告事項：參與公平交易法所稱結合之一事業，其上一會計年度之銷售金額超過新台幣貳拾億元者，於事業結合時，應向行政院公平交易委員會申請許可。」另參閱公平會 88 年 1 月 20 日公秘法字第 00214 號公告：「公告事項：自中華民國八十八年二月一日起，參與公平交易法所稱結合之一事業，其上一會計年度之銷售金額超過新台幣伍拾億元者，於事業結合時，應向行政院公平交易委員會申請許可。」

<sup>67</sup> 參閱公平會 91 年 2 月 25 日公企字第 0910001699 號公告。

<sup>68</sup> 參閱公平會 105 年 12 月 2 日公綜字第 10511610001 號公告：「一、事業結合時，有下列情形之一者，應向本會提出申報：（一）參與結合之所有事業，其上一會計年度全球銷售金額總計超過新臺幣四百億元，且至少二事業，其個別上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣二十億元。（二）參與結合之事業為非金融機構事業，其上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣一百五十億元，且與其結合之事業，其上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣二十億元者。（三）參與結合之事業為金融機構事業，其上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣三百億元，且與其結合之事業，其上一會計年度國內銷售金額超過新臺幣二十億元者。」



又依公平法第 11 條第 2 項規定：「前項第三款之銷售金額，應將與參與結合之事業具有控制與從屬關係之事業及與參與結合之事業受同一事業或數事業控制之從屬關係事業之銷售金額一併計入，其計算方法由主管機關公告之。」蓋鑑於結合管制目的係監督及防範事業透過與他事業之結合而形成或強化其支配市場之力量，為有效規範市場經濟力之集中現象，結合申報門檻應併計與參與結合之事業具有控制與從屬關係之事業及與參與結合之事業受同一事業或數事業控制之從屬關係事業，而不受限於組織外觀形式，始能顯現參與結合事業之真正規模，以正確評估經濟上具一體性事業之市場力量。

又因在商業實務上，集團內相關事業常有由特定自然人控制業務經營或人事任免，或該自然人透過其他信託人、親屬、其他關係企業持股，以規避揭露其實際持股控制之情形，有必要將該等透過自然人持股以達實質結合效果之行為予以納入規範，以免脫法。爰增訂公平法第 11 條第 3 項規定：「對事業具有控制性持股之人或團體，視為本法有關結合規定之事業。」而將自然人或團體對事業具有控制性持股者，視為本法有關結合規定之事業；並增訂公平法第 11 條第 4 項及第 5 項規定：「前項所稱控制性持股，指前項之人或團體及其關係人持有他事業有表決權之股份或出資額，超過他事業已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者（第 4 項）。前項所稱關係人，其範圍如下：一、同一自然人與其配偶及二親等以內血親。二、前款之人持有已發行有表決權股份總數或資本總額超過半數之事業。三、第一款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之事業。四、同一團體與其代表人、管理人或其他有代表權之人及其配偶與二親等以內血親。五、同一團體及前款之自然人持有已發行有表決權股份總數或資本總額超過半數之事業（第 5 項）。」作為解釋控制性持股之認定標準。

## 2. 主管機關之處理期限

觀諸公平法第 11 條第 7 項及第 8 項規定：「事業自主管機關受理其提出完整申報資料之日起算三十工作日內，不得為結合。但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 7 項）。主管機關依前項但書延長之期間，不得逾六十工作日；對於延長期間之申報案件，應依第十三條規定作成決定（第 8 項）。」即明定公平會對於事業結合申報案件之處理期。蓋主管機關受理有限制競

爭疑慮之重大爭議結合申報案時，有研析、審查與討論之時間不夠充裕之疑慮，遂於公平法 2015 年 2 月 4 日修正時，酌量增加延長審理期間為 60 天；且鑑於事業結合之審查屬於影響事業競爭之重大事項，應予主管機關一定之審查期間，避免因連續假期等由變相壓縮審查期間，導致倉促，故公平法 2017 年 6 月 14 日修正時，遂將審查期日規定為「工作日」，以資明確。

依公平法第 11 條第 9 項規定：「主管機關屆期未為第七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：一、經申報之事業同意再延長期間。二、事業之申報事項有虛偽不實。」即為避免事業因所申報之事項虛偽不實而致公平會未能於法定期間為禁止之通知者，爰明定其不因法定期間之經過而得逕為結合，用資完整。

### 3. 敵意併購之配套機制

公平法 2017 年 6 月 14 日修正時，增訂第 11 條第 10 項及第 11 項規定：「主管機關就事業結合之申報，得徵詢外界意見，必要時得委請學術研究機構提供產業經濟分析意見。但參與結合事業之一方不同意結合者，主管機關應提供申報結合事業之申報事由予該事業，並徵詢其意見（第 10 項）。前項但書之申報案件，主管機關應依第十三條規定作成決定（第 11 項）。」主要鑑於對事業結合並未區分合意或非合意結合之審查方式，如參與結合事業之一方，係屬遭敵意併購之事業，逕行同意其結合，恐嚴重影響該事業之經營與競爭秩序，且對我國整體經濟產生重大不利益，是以增設主管機關針對非合意結合案件，於進行結合審查前，應先行提供疑遭敵意併購之事業必要資料，並徵詢其意見以探求真意之必要審查程序。若主管機關認為對我國整體經濟恐有產生重大不利益之虞，必要時亦得委請學術研究機構提供產業經濟分析意見作為審理參考依據，爰增列上開規定<sup>69</sup>。

#### （三）申報義務之免除類型

事業結合因具有經濟規模擴大，改善營運效能，而易導致市場集中度提高，貶損市場競爭效能，增加其他競爭者進入市場障礙等效果，自就該等結合之弊害預作

<sup>69</sup> 參閱 2017 年 6 月 14 日修正公平法第 11 條之立法理由。

防範，但若其結合態樣並未產生規模經濟擴大、市場競爭機能減損之效果，則無加以管制之實益。觀諸公平法第 12 條規定：「前條第一項之規定，於下列情形不適用之：一、參與結合之一事業或其百分之百持有之子公司，已持有他事業達百分之五十以上之有表決權股份或出資額，再與該他事業結合者。二、同一事業所持有有表決權股份或出資額達百分之五十以上之事業間結合者。三、事業將其全部或主要部分之營業、財產或可獨立營運之全部或一部營業，讓與其獨自新設之他事業者。四、事業依公司法第一百六十七條第一項但書或證券交易法第二十八條之二規定收回股東所持有之股份，致其原有股東符合第十條第一項第二款之情形者。五、單一事業轉投資成立並持有百分之百股份或出資額之子公司者。六、其他經主管機關公告之類型。」明定免除申報義務之態樣。其中第 6 款為概括條款，使主管機關得視實務需要，適時調整免予申報之類型。依公平會之公告<sup>70</sup>，即列舉下列情形，亦不適用公平法第 11 條第 1 項規定：1. 事業與原已存在控制從屬關係之他事業結合。2. 事業與他事業結合，且該等事業為同一控制事業之從屬事業。3. 事業將其持有之第三人具有表決權股份或資本額之一部或全部，讓與其具有控制從屬關係之他事業。4. 事業將其持有之第三人具有表決權股份或資本額之一部或全部讓與他事業，且該等事業為同一控制事業之從屬事業。

#### （四）事業結合申報審查制度

##### 1. 衡量標準

依公平法第 13 條第 1 項規定：「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，主管機關不得禁止其結合。」蓋當公平會評價事業結合案件對於社會可能產生「整體經濟利益」影響大於「限制競爭不利益」時，公平會將不禁止該事業結合申報案。由於「整體經濟利益」與「限制競爭之不利益」均屬不確定法律概念，向來存在爭議而有相當幅度之解釋空間，至於二者應如何衡量，有賴於主管機關公平會在執行上進行詮釋<sup>71</sup>。申言之，事業申報結合後，公平會

<sup>70</sup> 參閱公平會 105 年 7 月 18 日公服字第 10512606761 號公告。

<sup>71</sup> 參閱許淑幸，「競爭法水平結合規範下 UPPI、CPPI 及 DEA 之運用」，公平交易季刊，第 28 卷第 2 期，150（2020）。

是否提出異議禁止其事業結合或以條件或負擔之附加為前提，同意其事業結合，其衡量標準為公平法第 13 條第 1 項「整體經濟利益大於限制競爭之不利益」。

又依據最高行政法院之見解，亦認為公平法第 11 條對於事業結合，以「市場占有率」和「銷售金額」為篩選之標準，劃定了一定事業規模作為結合管制的門檻，採事前異議制，審核是否准予結合，其標準則依同法第 13 條第 1 項規定，須就結合案件對於「整體經濟利益」與「限制競爭之不利益」予以利益評量，惟此二者均為不確定之法律概念，立法者既將該審查標準以不確定法律概念之方式委諸公平法之主管機關於執法時進行補充，則主管機關本於權責所發布之處理原則，將審查標準予以具體化、明確化。基於憲法之功能分配，並未逾越法律授權之範圍，自非不得適用<sup>72</sup>。因此，公平會為使結合申報案件審理標準更臻明確，有效處理事業或特定事業之事業結合申報，先後訂定發布之「公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則」、「有線廣播電視頻道供應者與系統經營者垂直結合申報案件審理原則」、「公平交易委員會對於金融業之規範說明」、「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」及「公平交易委員會對於國內民用航空運輸事業結合、聯合行為案件之處理原則」等行政規則，建立較為明確、透明之審查標準，以利遵循，在法令適用上應可作為審查事業結合申報案件之衡量標準。

## 2. 附款體例

依公平法第 13 條第 2 項規定：「主管機關對於第十一條第八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。」蓋事業結合所涉及之經濟情況萬端，為使公平會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，故採用附款體例。實務上，公平會於為結合案件決定時，為確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，即可依公平法第 13 條第 2 項規定，附加必要之負擔不予禁止。本文以為，公平會就結合案件為決定時，一則應考量申報事業結合後其市占率、市場集中度之高低，二則應分析上下游廠商或消費者之抗衡力量高低，附加適當之條件或負擔，進而能消除資訊不對稱之情況，並減緩抗衡力量之消弭。惟因事業結合之主管機關與參與結合事業間常存在資訊不對稱性之情形，以致公平會不容易設計出合適之結合補救措施，以矯正事業結合後可能產生之

<sup>72</sup> 參閱最高行政法院 100 年度判字第 1696 號判決。

顯著限制競爭疑慮。蓋若矯正不足，將難以回復競爭，無法實現事業結合管制之目的；反之，倘若矯正過度，則可能損害參與結合事業持續競爭之能力，均非各界所樂見。因此，如何為化解主管機關與參與結合事業間所存在資訊不對稱之問題，公平會應落實提供參與結合事業得參與附款形成之程序保障，於作成結合決定前，將可能之競爭疑慮告知參與結合事業，並徵詢參與結合事業是否提出足以化解競爭疑慮之結構面措施或行為面措施。

## 四、事業結合管制之執法分析

公平法於 2002 年 2 月 6 日修正，結合申請許可制改為申報異議制；且因業將結合「申請許可制」改為「申報異議制」，結案屬性之「核准」改為「不禁止結合」、「駁回」改為「禁止結合」。本文因囿於篇幅，僅簡要分析公平會之執法績效，並選擇較具爭議性之個案，加以檢討分析。

### （一）公平會之執法成就

根據公平會之統計資料，自 1992 年至 2022 年 7 月 20 日止，申請或申報結合案共 7,200 件，結合案辦結者有 7,185 件，包括 2002 年 2 月 6 日以前之申請結合案 6,009 件，2002 年 2 月 6 日以後之結合申報案 1,176 件。若就核准或不禁止結合之 6,480 件而言，屬於 2002 年 2 月 6 日以前之申請結合案者有 5,904 件，屬於 2002 年 2 月 6 日以後之結合申報案者有 576 件。至於自 1992 年至 2022 年 7 月 20 日止，駁回或禁止結合者共 12 件，停止審議者有 662 件，併案者有 31 件<sup>73</sup>。其中駁回或禁止結合之案件中，屬於垂直結合案件有 2 件，其餘 10 件為水平結合案件，茲整理如表 1，以供參考。

<sup>73</sup> 參閱公平會，「案件辦理情形統計」，表 6：結合案辦結統計——按處理結果分，<https://www.ftc.gov.tw/upload/a4a81236-5140-4024-9778-fa63e0be46bc.pdf>，最後瀏覽日期：2022/8/14。

表 1 公平會駁回或禁止結合案件

申請結合或結合申報之案由	結合型態	適用第 10 條（修正前第 6 條）第 1 項之結合型態
群健有線電視公司擬受讓威達有線電視公司主要資產 （第 438 次委員會議）	水平結合	第 3 款
東森媒體科技申請與聯群、新台北、金頻道及新竹振道有線電視事業結合 （第 441 次委員會議）	垂直結合	第 2 款
怡星有線電視申請與萬象、吉隆、家和、慶聯、三冠王、長德、麗冠、新視波及港都等 9 家有線電視公司結合 （（89）公結字第 1086 號結合案件決定書）	垂直結合	第 2 款
新台北有線電視擬與麗冠有線電視合併 （公結字第 091003 號結合案件決定書）	水平結合	第 1 款
錢櫃公司與好樂迪公司申報事業結合 （公結字第 096002 號結合案件決定書）	水平結合	第 1 款
錢櫃公司與好樂迪公司申報事業結合 （公結字第 097002 號結合案件決定書）	水平結合	第 1 款
錢櫃公司與好樂迪公司申報事業結合 （公結字第 098002 號結合案件決定書）	水平結合	第 1 款
錢櫃公司與好樂迪公司申報事業結合 （公結字第 108001 號結合案件決定書）	水平結合	第 2 款、第 5 款
統一企業公司與維力食品申報事業結合 （公結字第 097005 號結合案件決定書）	水平結合	第 2 款
統一企業公司與維力食品申報事業結合 （公結字第 099003 號結合案件決定書）	水平結合	第 2 款、第 5 款
統一企業公司與維力食品申報事業結合 （公結字第 107001 號結合案件決定書）	水平結合	第 2 款、第 5 款
燁聯公司與唐榮公司不銹鋼平板申報事業結合案 （公結字第 098003 號結合案件決定書）	水平結合	第 2 款

資料來源：本文自行整理。

基本上，由於臺灣公平法於 2002 年 2 月 6 日修正以前，就銷售金額係採取單門檻制，因便利商店（加盟業主）採取委託加盟或特許加盟之方式構成公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 5 款及第 11 條第 1 項第 3 款規定之結合態樣，導致申請結合案之數量相當多，高達 6,009 件。公平法於 2002 年 2 月 6 日修正後，因改採雙門檻制，除非便利商店（加盟業主）本身之市占率達四分之一，否則並不須為結

合申報，結合申報案之數量大幅減少，公平會可將有限資源集中投入於審理可能實質減損市場競爭效能之事業結合案。

此外，就域外結合案件而言，公平會過去並無駁回或禁止結合之處分案，均作成不予禁止決定<sup>74</sup>。按所稱之域外結合案件，係指二以上外國事業在我國領域外之結合，符合公平法第 10 條第 1 項各款情形之一者<sup>75</sup>，且依「公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則」第 3 點規定，對於域外結合案件決定是否管轄，已建立相當明確之考量因素<sup>76</sup>。

又觀諸公平會過去駁回或禁止結合之處分案共 12 件，其中有 4 件針對錢櫃公司與好樂迪公司結合申報案、有 3 件針對統一公司與維力公司結合申報案，而燁聯公司與唐榮公司結合申報案則經歷 13 年之漫長訴訟過程，在最高行政法院與臺北高等行政法院來回四次發回更審，具有高度爭議性。考量錢櫃公司與好樂迪公司結合申報案、燁聯公司與唐榮公司結合申報案及統一公司與維力公司結合申報案等三個結合申報案已占公平會過去駁回或禁止結合之處分案之三分之二，且囿於篇幅限制之因素，故本文選定上開較為近期之三個爭議案件作為代表性案例，進行整理及分析。

## （二）錢櫃公司與好樂迪公司結合申報案

### 1. 審理經過

首先，錢櫃企業股份有限公司（下稱錢櫃公司）與好樂迪股份有限公司（下稱好樂迪公司）雙方擬進行合併於民國 92 年 5 月 9 日向公平會申報結合，案經公平會 92 年 7 月 4 日公結字第 092003 號結合案件決定書，不禁止其結合。觀諸公平會 92 年 7 月 4 日公結字第 092003 號結合案件決定書之內容，即本件結合案之相關地理市場為「全國市場」，兩家公司結合對於相關市場結構變化影響不大，並無顯著限制

<sup>74</sup> 例如公平會 99 年 3 月 10 日公結字第 099001 號結合案件決定書、102 年 3 月 7 日公結字第 102003 號結合案件決定書、103 年 2 月 19 日公結字第 103001 號結合案件決定書。

<sup>75</sup> 參閱公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則第 2 點。

<sup>76</sup> 例如公平會對於美商 Advanced Micro Devices, Inc. 與日商 Fujitsu Limited 域外結合申報案，即認為其結合行為對於在我國子公司之組織型態及營運狀態並未直接予以改變，且經考量渠等於我國 NVM (non-volatile memory) 市占率之相對重要性，目前尚較其他競爭廠商為低，故對於本申報結合案，爰依公平交易委員會對於域外結合案件之處理原則第 3 點規定，不予管轄。參閱公平會 92 年 8 月 14 日許可決定書，[https://www.ftc.gov.tw/uploadDecision/upload-920814\\_MEA.txt](https://www.ftc.gov.tw/uploadDecision/upload-920814_MEA.txt)，最後瀏覽日期：2023/5/5。

競爭之不利益，結合之後上游市場仍可維持伴唱曲發行管道之暢通、並因此強化國際競爭力、消費者亦可持續保有歡唱多元曲目之管道，爰以附加負擔不禁止其結合<sup>77</sup>。惟被處分人等因故未於預定結合日 93 年 1 月 1 日前完成合併。

嗣於 95 年 12 月 26 日擬再次進行合併，合致公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 1 款之結合型態，並達到同法第 11 條第 1 項第 1 款規定之參與結合事業市占率合計已超過視聽歌唱產業市場三分之一之申報門檻，復向公平會申報結合，案經公平會 96 年 3 月 9 日公結字第 096002 號結合案件決定書、97 年 4 月 24 日公結字第 097002 號結合案件決定書及 98 年 4 月 20 日公結字第 098002 號結合案件決定書禁止其等結合<sup>78</sup>。

經查公平會 96 年 3 月 9 日公結字第 096002 號結合案件決定書禁止其結合之關鍵，應在於將該結合案之相關地理市場縮小為「臺北縣市視聽歌唱市場」。若允許結合將嚴重損害「臺北縣市視聽歌唱市場」之競爭機能，結合案使該二廠商成為公平法之獨占事業，將使臺北縣市欲消費視聽歌唱服務之消費者無密切之替代選擇、買方市場力量之壯大將排擠其他伴唱帶代理商之生存、以及先消滅國內市場之競爭，方能向海外投資等理由禁止其結合<sup>79</sup>。應注意者，公平會 96 年 3 月 9 日公結字第 096002 號結合案件決定書後遭行政院 97 年 2 月 1 日院臺訴字第 0970081708 號訴願決定書撤銷，並命其於 2 個月內另為適法之處分。

惟查公平會 97 年 4 月 24 日公結字第 097002 號結合案件決定書仍認為，基於視聽歌唱服務之消費特性，難期消費者願意支出過高之移動成本前往遠地取得視聽歌唱服務，是自需求面界定「地理市場」，應以規劃有短程交通路網之個別縣市或相鄰縣市為範圍較妥適，例如臺北縣市間設有綿密之公車及捷運路網，即可視為一地

<sup>77</sup> 公平會 92 年 7 月 3 日第 608 次委員會議紀錄：「三、好樂迪股份有限公司擬與錢櫃企業股份有限公司合併，依據公平交易法規定向本會提出結合申報案。決議：（一）本案有甲、乙二案，多數委員贊同甲案修正通過，即本結合案之整體經濟利益大於限制競爭之不利益，依公平交易法第十二條第一項規定，不予禁止。（二）惟為確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，爰依公平交易法第十二條第二項規定，附加條件及負擔如下：1.申報人不得利用因結合而取得之市場地位，為限制交易相對人與其獨家交易之行為。2.申報人不得利用因結合而取得之市場地位，為限制交易相對人不得與特定視聽歌唱業交易之行為。3.申報人不得利用因結合而取得之市場地位，使交易相對人給予特殊優惠。4.申報人不得利用因結合而取得之市場地位，為不當之價格決定、維持或變更，或有妨礙他事業公平競爭或其他濫用市場地位之行為。」

<sup>78</sup> 參閱公平會公處字第 099040 號處分書。

<sup>79</sup> 參閱莊春發，前揭註 42，130。



理市場等理由禁止其結合。應注意者，公平會 97 年 4 月 24 日公結字第 097002 號結合案件決定書後雖遭行政院 98 年 3 月 9 日院臺訴字第 0980083674 號訴願決定書確定全部撤銷，但公平會 98 年 4 月 20 日公結字第 098002 號結合案件決定書仍維持禁止其結合之決定，其理由略謂：不同區域縣市間之視聽歌唱服務業者彼此間替代性低、甚至無替代性。是自需求面界定「地理市場」，應以規劃有短程交通路網之個別縣市或相鄰縣市為範圍較妥適，例如臺北縣市間設有綿密之公車及捷運路網，即可視為一地理市場<sup>80</sup>。

其後，錢櫃公司擬收購好樂迪公司之全部股份，並直接或間接控制好樂迪公司之業務經營或人事任免，依公平法第 10 條第 1 項第 2 款及第 5 款規定，再向公平會申報事業結合。案經公平會 108 年 8 月 21 日公結字第 108001 號結合案件決定書禁止其結合，其理由略謂：本案地理市場倘以消費者之日常生活圈而言，得再以短程交通路網之個別縣市或相鄰縣市為範圍界定各區域市場，其中「臺北市及新北市」（下稱雙北市）間因設有綿密之公車及捷運路網等因素，劃分為一地理市場，其餘「各縣市」自為單一地理市場。

表 2 公平會對錢櫃公司與好樂迪公司結合申報案之市場界定與集中度測定

案號	公結字第 092003 號結合案件決定書 (92/07/04)	公結字第 096002 號結合案件決定書 (96/03/09)	公結字第 097002 號結合案件決定書 (97/04/24)	公結字第 098002 號結合案件決定書 (98/04/20)	公結字第 108001 號結合案件決定書 (108/08/21)
結合型態	合併 (第 1 款)	合併 (第 1 款)	合併 (第 1 款)	合併 (第 1 款)	收購全部股份，並直接或間接控制業務經營或人事任免 (第 2 款、第 5 款)
市場界定	<b>產品及地理市場：</b> 我國境內視聽歌唱業。 倘視聽歌唱業提高歡唱費或餐飲費等其中一服務	<b>產品市場：</b> 視聽歌唱服務市場。 <b>地理市場：</b> 就消費者而言，交通時間、交通成本等因	<b>產品市場：</b> 參照主計處行業標準分類定義、申報人經營型態、市場上相關業者營運狀況及消費者需	<b>產品市場：</b> 本案之產品市場應界定為「視聽歌唱服務市場」，該市場所屬事業係「以提供視聽伴唱設	<b>產品市場：</b> 本案之產品市場應界定為「視聽歌唱服務市場」，該市場所屬事業係「以提供視聽伴唱設

<sup>80</sup> 本結合案件之爭議，最後經臺北高等行政法院 99 年度訴字第 779 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 1696 號判決駁回而告確定。

	<p>之報酬，顧客將轉換交易對象，且其他競爭者或潛在競爭者能夠立即於全國供應具替代性產品或服務，未有地域限制。</p>	<p>素對於交易對象之選擇與轉換即具有相當影響，本案結合區域雖以全國為範圍，然受影響之「地理市場」應以規劃有短程交通路網之個別縣市或相鄰縣市為範圍較妥適，例如臺北縣市間設有綿密之公車及捷運路網，即可視為一地理市場。</p>	<p>求目的，本案產品市場所屬事業應指「以提供視聽伴唱設備及場所為主要服務」之事業。 <b>地理市場：</b> 基於視聽歌唱服務之消費特性，難期消費者願意支出過高之移動成本前往遠地取得視聽歌唱服務，是自需求面界定「地理市場」，應以規劃有短程交通路網之個別縣市或相鄰縣市為範圍較妥適，例如臺北縣市間設有綿密之公車及捷運路網，即可視為一地理市場。</p>	<p>備及場所為主要服務」之事業。 <b>地理市場：</b> 基於視聽歌唱服務之消費特性，難期消費者願意支出過高之移動成本前往遠地取得視聽歌唱服務，因此不同區域縣市間之視聽歌唱服務業者彼此間替代性低、甚至無替代性。是自需求面界定「地理市場」，應以規劃有短程交通路網之個別縣市或相鄰縣市為範圍較妥適，例如臺北縣市間設有綿密之公車及捷運路網，即可視為一地理市場。</p>	<p>備及場所為主要服務」之事業。 <b>地理市場：</b> 基於視聽歌唱服務之消費特性，消費者除視聽歌唱服務本身之對價，尚必須支出前往特定場所之時間及金錢成本，且交通時間及交通成本等因素對於交易對象之選擇與轉換即具有相當影響，難期消費者願意支出過高之移動成本前往遠地取得視聽歌唱服務，因此，本案地理市場倘以消費者之日常生活圈而言，得再以短程交通路網之個別縣市或相鄰縣市為範圍界定各區域市場，其中雙北市間因設有綿密之公車及捷運路網等因素，劃分為一地理市場，其餘「各縣市」自為單一地理市場。</p>
市場集中度測定	<p>好樂迪市占率約為 21%，錢櫃公司市占率約為 20%。</p>	<p>就全國前 100 大視聽歌唱業者在臺北縣市之營收而言，參與</p>	<p>申報人於臺北縣市合計之市占率，則超過 90%。</p>	<p>申報人於臺北縣市合計之市占率，則超過 90%。</p>	<p>依 107 年度「視聽視唱業」稅務統計資料計算，錢櫃公司及好樂</p>

		<p>事業合計已超過 90% 之市占率。是參與事業結合後將在臺北縣市取得獨占地位。</p>		<p>迪公司(含具控制從屬關係之事業) 107 年度營業額分別約占該市場總營業額之 26.06% 及 19.29%，排名第 1 名及第 2 名，結合後合計市占率為 45.35%。參與結合事業營業範圍重疊之區域，雙北市、桃園市、新竹市、臺中市、臺南市及高雄市之市占率合計分別為 57%、65%、73%、27%、25% 及 14%。</p>
--	--	---	--	--

資料來源：本文自行整理。關於公平會公結字第 092003 號、第 096002 號及第 097002 號結合案件決定書之資料整理，參閱莊春發，「結合之執法檢討與展望」，收錄於：公平交易委員會，公平交易法施行 20 週年回顧與前瞻學術研討會論文集，初版，自版，131 (2012)。

## 2. 評析

本案公平會 92 年 7 月 4 日公結字第 092003 號結合案件決定書認定相關地理市場為「全國市場」，但公平會 96 年 3 月 9 日公結字第 096002 號結合案件決定書、97 年 4 月 24 日公結字第 097002 號結合案件決定書、98 年 4 月 20 日公結字第 098002 號結合案件決定書及 108 年 8 月 21 日公結字第 108001 號結合案件決定書，則將地理市場突縮減為「臺北縣市視聽歌唱市場」或「臺北市及新北市視聽歌唱服務市場」，其餘「各縣市」自為單一地理市場，對於地理市場之界定態度丕變。

依國內學者分析公平會對於市場界定處理之演進，可區分為空白期、琢磨期及重視期三階段，其中空白期為 1992 年 1 月至 2000 年 4 月期間；琢磨期為 2000 年 5

月至 2010 年 8 月期間；重視期則自 2010 年 9 月迄今<sup>81</sup>。本案公平會作成第一次結合案件決定書至第四次結合案件決定書之時點落在琢磨期，而第五次結合案件決定書之時點則在重視期作成，若觀察上述表 2 有關公平會就市場界定之處理，第一次結合案件決定書明顯較不細緻，進而認為本件結合案之相關地理市場為「全國市場」。事實上，為使相關市場界定標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，公平會於 2015 年 3 月 6 日訂定「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」，除明定產品市場及地理市場界定之考量因素及質性分析外<sup>82</sup>，並採用合理可替代性分析法、交叉彈性檢測法及假設性獨占者檢測法等量化分析<sup>83</sup>，期待能建立較為客觀、精緻、明確之界定標準，以回應學界多年之呼籲，應值肯定。

所稱抗衡力量，指交易相對人或潛在交易相對人箝制參與結合事業提高商品價格或服務報酬之能力。本結合案所涉視聽歌唱服務業者，其交易相對人在上游為伴唱帶代理業者或唱片公司、在下游為個別消費者。倘參與結合事業於結合後調漲價格，在市場內可選擇足資替代之視聽歌唱業者相當有限，難期待個別消費者得以藉轉向其他視聽歌唱服務業者之方式，達到箝制參與結合事業提高服務價格之能力。

應注意者，依不同意見書之觀點，則認為錢櫃公司與好樂迪公司申報結合（目前已交叉持股），依其利潤與經營考量，將維持兩品牌運作，此一經營定位（repositioning）策略對其訂價空間是否構成限制<sup>84</sup>，似有檢討空間。本文認為，本案之關鍵因素在於地理市場之界定，主要應就事業提供之特定商品或服務，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進行判斷。又在執法實務上，雖然公平會於界定地理市場時，得視商品或服務特性考量供給替代，但需求替代仍為公平會主要審酌之事項。就錢櫃公司與好樂迪公司之結合申報案而言，其地理市場界定之考量因素，應著重於消費者在不同區域購買產品之交易成本大小、消費者對產品獲取之便利性、消費者在產品價格調整時選擇至不同區域購買之情況、消費者及競爭事業對於產品區域間替代關係之看法等因素，而非在於經營定位策略是否限制其訂價空間。

<sup>81</sup> 參閱胡祖舜，競爭法之經濟分析，2 版，元照出版公司，93-107（2021）。

<sup>82</sup> 參閱公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則第 4 點、第 5 點。

<sup>83</sup> 參閱公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則第 7 點、第 8 點、第 9 點。

<sup>84</sup> 參閱公平會 108 年 8 月 21 日公結字第 108001 號結合案件決定書之不同意見書（委員洪財隆）。

### （三）燁聯公司與唐榮公司結合申報案

#### 1. 審理經過

2009 年間，燁聯鋼鐵股份有限公司擬於公開證券交易市場中，收購唐榮鐵工廠股份有限公司股權達 34% 以上，申報人依公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 2 款暨第 11 條第 1 項第 1、2、3 款規定，向公平會申報結合，惟公平會認定其結合對限制競爭之不利益大於整體經濟利益，爰依同法第 12 條（現行法第 13 條）第 1 項規定禁止其結合<sup>85</sup>。本案公平會認定地理市場範圍應界定為各廠商提供商品或服務從事競爭的區域範圍，在此範圍內交易相對人可自由選擇及無障礙的轉換交易對象。為反映我國對不銹鋼板類產品之真實需求量，本案所涉地理範圍仍以「我國境域」不銹鋼板類（包括冷、熱軋鋼捲）市場為計算基礎。另不銹鋼類產品屬國際性流通商品，我國業者所產之不銹鋼類產品除自行使用外，亦有出口及進口之情形，足見不銹鋼產業業者亦面對國際的競爭。至於禁止結合之理由，主要包括：1. 本案參與結合事業結合後，於我國不銹鋼板類（包括冷、熱軋鋼捲）市占率變化為：以公平會調查之市場總值核算由 39.08% 增至 57.25%、若以國內銷售量核算由 35.53% 增至 55.29%，至以申報人自行提供資料核算由 37.52% 增至 58.73%。參與結合事業彼此間的競爭壓力將有所消減，是渠等將減少單方調整商品價格時之原有顧慮，而對商品價格提高更具影響之能力。2. 本案尚無積極事證足認結合事業與其競爭者有可能以相互約束事業活動或採取一致性之行為之疑慮。惟對於參與結合事業結合前供應冷軋鋼捲重疊之下游廠商，兩家事業結合後卻有可能導致一致性價格或聯合提高價格之共同效果。3. 設立一座熱軋廠約需 68 億元，一座冷軋廠約需 45 億元，設立時間約需 2 至 3 年，本案之結合，對相關市場所產生之參進障礙，不無疑慮。

經查本案經歷 13 年之漫長訴訟過程，在最高行政法院與臺北高等行政法院來回四次發回更審<sup>86</sup>，目前訴訟尚繫屬於最高行政法院審理中。若依最近期臺北高等行政

<sup>85</sup> 參閱公平會 98 年 5 月 8 日公結字第 098003 號結合案件決定書。

<sup>86</sup> 參閱臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2630 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 1093 號判決、臺北高等行政法院 100 年度訴更一字第 105 號判決、最高行政法院 102 年度判字第 758 號判決、臺北高等行政法院 103 年度訴更二字第 1 號判決、最高行政法院 105 年度判字第 124 號判決、臺北高等行政法院 105 年度訴更三字第 26 號判決、最高行政法院 108 年度判字第 400 號判決、臺北高等行政法院 108 年度訴更四字第 78 號判決。

法院 108 年度訴更四字第 78 號判決就本件結合本案地理市場之界定所持見解：「地理市場界定應考量之因素，主要為不同地區間之運輸成本、運輸時間及運輸風險所增加之交易成本，故產品之國外供給者及需求者，除非有足夠多之證據，足以證明，因地理界限造成之資訊籬籬已經打破，或降低至與國內相同之程度，不然很難將此等產品之國外供給者及需求者，亦納入以國境為界之市場範圍內。又本件之所以進行相關市場之界定，實係為了正確評估本件結合可能造成之限制競爭不利益與整體經濟利益，故於判斷原處分所為之市場界定是否有誤時，自應回歸到本件結合審查之目的，而為論斷。以本案而言，被告雖運用『E-H 檢測法』之經濟分析方法進行推論，然於界定本案所涉之地理市場時，並非僅憑該『E-H 檢測法』之單一方法即為論斷，而尚輔以其他之經濟分析方法，如運輸成本法及移轉理論等交互參照，並參酌相關業者、公會、研究機構之意見及資料，經綜合考量各項事證後，始為論斷。是以，被告於充分審酌本案所涉 98 年間我國不銹鋼平板類產品之真實市場狀況，以及業者自行使用及進出口等相關情形後，將本案地理市場界定為『我國境域市場』，確屬妥適。……綜上，被告認定本件結合案，市場應界定為我國境域，本件參與結合事業於結合前市場占有率分屬第一、第二大廠商，相互為主要之競爭對手，結合後相互間牽制力量削弱，彼此間的競爭壓力有所消減，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，而就結合所能產生之整體經濟利益，則無從認定可能實現，尚不能確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，爰依公平法第 12 條（現行法第 13 條）第 1 項規定禁止其結合，並無違法。」亦即，仍維持公平會之決定。

## 2. 評析

觀察最高行政法院與臺北高等行政法院來回四次發回更審之判決理由，本案爭議之關鍵，顯然在於地理市場之界定。所謂地理市場，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」。有學者認為，外國競爭存在時，單以實際進口量所衡量出來之外國廠商市占率，並不能充分顯示其對市場價格限制之能力，尚應考慮外國廠商所帶來「潛在競爭」之影響<sup>87</sup>。經其重新釐清臺灣不銹鋼平板市場結構與進出口現象，並使用 Elzinga

<sup>87</sup> 參閱莊春發，「淺評台北高等行政法院 108 年度訴更四字第 78 號判決——由相關地理市場觀點評論訴訟十二年的燁聯公司與唐榮公司不銹鋼平板的結合案」，法源法律網，5（2022）。

& Hogarty 銷售法理論原始公式，重新計算 LOFI (little out from inside) 與 LIFO (little in from outside) 兩項公式之結果<sup>88</sup>，獲得之結論為臺灣不銹鋼平板地理市場，不應侷限於所謂「國內市場」<sup>89</sup>。申言之，經由其重新計算結果，證明此結合案於地理市場認定為國內市場，應有根本性之錯誤，自然影響後面對不銹鋼平板市場競爭的危害之判斷，以新結合事業之市占率，限制競爭之不利益結果應不至於大於整體經濟可帶來之效果<sup>90</sup>。本文認為，本案之關鍵因素仍在於地理市場之界定，自應就事業提供之特定商品或服務，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進行判斷。因此，就不銹鋼板類產品之地理市場界定是否限定在「我國境域市場」之考量因素而言，應著重於不同國家間不銹鋼板價格變化及運輸成本大小、不銹鋼板之特性及其用途、交易相對人在不同國家購買不銹鋼板之交易成本大小、交易相對人對不銹鋼板獲取之便利性、交易相對人在不銹鋼板價格調整時選擇至不同國家購買之情況等進行判斷，而非僅考量外國廠商之市占率及潛在競爭。

#### (四) 統一公司與維力公司結合申報案

##### 1. 審理經過

關於統一企業股份有限公司（下稱統一公司）擬持有維力食品工業股份有限公司（下稱維力公司）申報事業結合案，前後共有 3 次，均遭公平會禁止其結合。

<sup>88</sup> 依據 Elzinga & Hogarty 所提出之銷售法理論，如要確認特定市場是否應包含國外生產相同或類似商品的廠商，必須利用 LOFI 指標及 LIFO 指標等兩個指標之結果，以確認地理市場之範圍。LOFI 指標的經濟意義是從供給面觀察，國內廠商所生產之產品有多少比例供給國內廠商所使用，比例越高代表國內廠商的生產不需藉由國外市場之消化，即可自成一個市場，如果比例越低則代表國內廠商生產的產品需要國外廠商的消化，代表國內廠商與國外市場關係愈密切。至於 LIFO 指標的經濟意義是，國內消費產品有多少比例需靠國內廠商的供應，比例越高代表國內廠商的供應量越高，國內是可以自成一個體系，與國際市場無涉。關於 LOFI 與 LIFO 兩項指標，Elzinga & Hogarty 剛開始以 75% 為門檻，高於 75% 時，可將特定市場界定為「國內市場」。反之，若兩項指標低於 75% 之門檻時，則將地理市場界定為「國際市場」。同上註，9-10。應注意者，Elzinga & Hogarty 曾於 1978 年之論文中，將 LOFI 與 LIFO 兩項指標之門檻，修改為較嚴格之 90%。See K. G. Elzinga & T. F. Hogarty, "The Problem of Geographic Delineation Revisited: The Case of Coal," *23(1) Antitrust Bulletin*, 1-18 (1978).

<sup>89</sup> 參閱莊春發，前揭註 87，20。

<sup>90</sup> 同上註，21。

第一次申報事業結合為民國 97 年間，統一公司擬間接持有維力公司超過三分之一股份，為公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 2 款規定之事業結合，惟其結合對限制競爭之不利益大於整體經濟利益，公平會爰依同法第 12 條（現行法第 13 條）第 1 項規定禁止其結合<sup>91</sup>。

第二次申報事業結合為 99 年間，統一公司擬間接持有維力公司超過三分之一股份，並直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免，為公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 2 款及第 5 款規定之事業結合，惟其結合對限制競爭之不利益大於整體經濟利益，公平會爰依同法第 12 條（現行法第 13 條）第 1 項規定禁止其結合<sup>92</sup>。

第三次申報事業結合為 107 年間，統一公司擬持有維力公司超過三分之一股份，並直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免，為公平法第 10 條第 1 項第 2 款及第 5 款規定之事業結合，惟其結合對限制競爭之不利益大於整體經濟利益，公平會爰依同法第 13 條第 1 項規定禁止其結合<sup>93</sup>。

表 3 統一公司與維力公司結合申報案之市場界定與競爭分析

案號	公結字第 097005 號 結合案件決定書 (97/09/10)	公結字第 099003 號 結合案件決定書 (99/09/08)	公結字第 107001 號 結合案件決定書 (107/11/01)
結合型態	取得 1/3 股份（第 2 款）	取得 1/3 股份（第 2 款）、直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免（第 5 款）	取得 1/3 股份（第 2 款）、直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免（第 5 款）
市場界定	<b>產品市場：</b> 速食麵市場、飲料市場、食用油脂市場及保健飲品市場。 <b>地理市場：</b> 全國。	<b>產品市場：</b> 速食麵市場、飲料市場及食用油脂市場。 <b>地理市場：</b> 全國。	<b>產品市場：</b> 速食麵市場。 <b>地理市場：</b> 全國。
限制競爭不利益	<b>單方效果：</b> 按本案參與結合事業於速食麵市占率分屬第 1、第 2 大廠商，相互為主要之競爭對手，結合實施後，參	<b>單方效果：</b> 按本案參與結合事業於速食麵市占率分屬第 1、第 2 大廠商，相互為主要之競爭對手，而依據公平會產	<b>單方效果：</b> 低價位進口速食麵產品倘無法對統一公司與維力公司造成競爭壓力，其結合後抬價效果無法抑

<sup>91</sup> 參閱公平會 97 年 9 月 10 日公結字第 097005 號結合案件決定書。

<sup>92</sup> 參閱公平會 99 年 9 月 8 日公結字第 099003 號結合案件決定書。

<sup>93</sup> 參閱公平會 107 年 11 月 1 日公結字第 107001 號結合案件決定書。



	<p>與結合事業彼此間的競爭壓力將有所消減，是渠等單方調整商品價格時之原有顧慮將有所減低。</p> <p><b>共同效果：</b> 本案目前尚無事證顯示結合後有明顯的共同效果。</p> <p><b>參進程度：</b> 本案潛在競爭者參進可能性與及時性極低，其參進障礙高。</p> <p><b>抗衡力量：</b> 本案結合實施後，對上游而言，原料供應商雖仍存在抗衡力量，為參與結合事業之實質議價談判能力將有所提高，對下游而言，連鎖通路商之抗衡力量則有所減損，至於下游傳統零售通路及消費者方面，則難期傳統零售商及個別消費者有箝制申報人提高商品價格之能力。</p>	<p>業資料庫 98 年速食麵市占率資料估算統一公司及維力公司結合後之 HHI 增值超過 2,000，參考美國水平結合處理原則之增值標準，本結合之市場集中度增加甚劇，對於其結合後之單方效果實不可不慎。倘進一步依 HHI 值變化、商品價格彈性、速食麵市場需求彈性估算，結合實施後，參與結合事業彼此間的競爭壓力將有所消減，市場集中度更形顯著，其抬價之單方效果無法排除。</p> <p><b>共同效果：</b> 本案結合實施後，參與結合事業調漲商品價格時，其餘既有廠商採取跟隨調漲之可能性極高，尚難排除結合後之共同效果。</p> <p><b>參進程度：</b> 就行銷通路而言，新產品之成功須投入廣告行銷成本及爭取銷售通路，統一公司與全國門市數將近 5,000 家之統一超商及家樂福量販店屬同一集團事業，結合實施後統一公司與維力公司對通路之影響力量更強，亦將間接影響既存業者或潛在參進者爭取通路之可能性。</p> <p><b>抗衡力量：</b> 本案結合實行後，飲料及食用油脂等產品之市占率與結合前相較並無重大變化，應不影響目前市場競爭強度。</p>	<p>制，恐使參與結合事業更有誘因及能力逐步抬價至高價位。</p> <p><b>共同效果：</b> 本案結合實施後，參與結合事業調漲商品價格時，其餘既有業者採取跟隨調漲之可能性極高，尚難排除結合後之共同效果。</p> <p><b>參進程度：</b> 又潛在競爭者進入國內市場尚須面對消費者口味偏好、行銷通路等各項交易條件，其對於既有業者尚不足以形成及時、有效之競爭壓力。</p> <p><b>抗衡力量：</b> 參與結合事業於結合後更居市場主導地位，無論在議價、談判能力更顯著上升，上游原料業者及下游連鎖通路商對其之抗衡力量相形削弱，更難期待下游傳統零售商及個別消費者有箝制統一公司提高商品價格之能力。</p>
--	---	--	---

<p>整體經濟利益</p>	<p>1. 本結合案將損害速食麵製造市場之競爭機能及影響消費者利益，具有顯著限制競爭之不利利益。</p> <p>2. 本結合案對整體市場或消費者造成之經濟利益並不明顯且無法確保實現。</p>	<p>1. 統一公司雖表示將盡力避免調高零售端產品售價，但綜合上情以觀，縱有規模效益，其是否得以轉嫁至終端消費者則未臻明確。</p> <p>2. 本結合案對整體市場或消費者之整體經濟利益，難認有明顯助益。</p>	<p>1. 統一公司雖稱結合後得以協助維力公司降低生產要素成本，解決產能滿載情形，俾提高維力公司速食麵產量以促進市場競爭，及開發更優質產品來嘉惠消費者，惟競爭同業間協助代工以維持產能利用率實屬常態，非必然須藉由結合方能為之。</p> <p>2. 參與結合事業非屬垂危事業，而統一公司尚有通路優勢，下游交易相對人尚難與其抗衡，實難認參與結合事業屬交易弱勢之一方。</p>
---------------	---	--	--

資料來源：本文自行整理。

## 2. 評析

本案之結合行為分屬水平結合與垂直結合，公平會對於第三次申報事業結合案，不僅認為產品市場限縮於速食麵市場，不再包括飲料市場、食用油脂市場及保健飲品市場。應注意者，公平會並未分別從需求面及供給面之角度就速食麵市場進行實證分析，以證明市場界定之正確性，而是調閱參與結合事業以外國內三大便利超商及量販店民國 96 年至 98 年間即時性食品各類別主力商品銷售數量及單價統計資料，試算即食性食品與速食麵間之需求交叉彈性來佐證替代效果，作為界定市場之判斷依據。

又公平會對於第三次申報事業結合案，首次輔以運用「向上訂價壓力指標」(upward pricing pressure index, UPPI)<sup>94</sup>、「邊際成本補償減量」(compensating marginal

<sup>94</sup> 所稱「向上訂價壓力指標」，可用來偵測事業結合可能導致漲價之單方效果 (unilateral effect)，因其優點為不需要依賴先定義市場範圍再據以計算市場集中度變化之方式，已成為諸多先進國家競爭法主管機關所採用之經濟測量方法。蓋市場界定通常是事業結合審查之首要步驟，但美國由其司法部 (U.S. Department of Justice) 與聯邦交易委員會 (Federal Trade Commission) 於 2010 年所聯合發布之「水平結合準則」(Horizontal Merger Guidelines)，則納入「向上訂價壓力指標」，作為一個衡量單方效果之經濟分析工具。關於「向上訂價壓力指標」之分類及基本

cost reduction, CMCR)<sup>95</sup>等進行分析，結合後提高價格之可能性提高，參與結合事業彼此間之競爭壓力將有所消減，市場集中度更形顯著，其抬價之單方效果無法排除，應可肯定。蓋美國司法部與聯邦交易委員會於 2010 年 8 月公布「水平結合準則」<sup>96</sup>中明確提出，由計算轉換銷售值 (value of diverted sales) 所衡量之向上訂價壓力指標，可用來偵測結合可能導致漲價之單方效果。因而不需依賴先定義市場再據以計算市場集中度變化之方式，來評估結合之競爭影響<sup>97</sup>。

## 五、事業結合管制之展望

### (一) 附款體制之運用

行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之（行政程序法第 93 條第 1 項）。如前所述，施行細則於 2002 年 6 月 19 日修正前第 10 條原規定：「中央主管機關為本法第十二條結合之許可時，為確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，得定合理期間附加條件或負擔。前項附加條件或負擔，不得違背許可之目的，並應與之具有正當合理之關聯。」其後為配合事業結合由「事前申請許可制」改為「事前申報異議制」，並鑑於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<sup>98</sup>，公平法於 2002 年 2 月 6 日第三次修正時，遂將得附加條件或負擔之規定提升至母法

---

式，參閱邱永和，「評述經濟分析方法於結合議題之發展」，公平交易委員會電子報，第 73 期，2 (2017)。

<sup>95</sup> 通常要判斷結合廠商是否有足夠之成本降低效益，可透過比較其實際成本降低效益是否大於「邊際成本補償減量」。若參與結合事業可提供足夠證據說明事業結合後邊際成本下降之幅度大於「邊際成本補償減量」，則表示價格上漲壓力為負值，可有效減輕競爭法主管機關對於該事業結合案通過後，所可能產生限制競爭效果之疑慮。關於求算「邊際成本補償減量」之基本式及解說，參閱陳嘉雯、林茂廷，「產品特定市場界定以及價格上漲壓力測試：以好樂迪與錢櫃結合案為例」，經濟研究，第 52 卷第 1 期，50-51 (2016)。

<sup>96</sup> See U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guidelines*, U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission (2010), <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010>, last visited on date: 2022/8/14.

<sup>97</sup> 許淑幸，前揭註 71，165。

<sup>98</sup> 參閱 2002 年 2 月 6 日修正當時公平法第 12 條之立法理由。

之位階，增訂同法第 12 條（現行法第 13 條）第 2 項規定：「主管機關對於第十一條第四項（現行法第八項）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。」即屬於以法律明文規定得為附款之情形。

觀諸公平法第 13 條第 2 項之文義，公平會對於結合申報案為不禁止結合決定附加條件或負擔，其目的應在於確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，且其前提限定在「主管機關對於第 11 條第 8 項申報案件所為之決定」，亦即主管機關對於依第 11 條第 7 項但書延長期間之申報案件，始得附加條件或負擔，以確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益。學理上有謂附加條件或負擔即是所謂「結合補救措施」，其態樣大致上有結構式補救、行為式補救及混合式補救三種<sup>99</sup>。

從執法實務而言，若結合申報案仍存在限制競爭疑慮，為確保申報人就限制競爭疑慮事項所提之承諾得以實現，仍應透過附加必要負擔，進一步消弭可能產生之限制競爭不利益，並確保整體經濟利益，固然無可厚非，但有認為公平會近年來所作成之結合案件決定，似有下列有待改善之處：1.有「附款」之名卻無「附款」之實。2.附款內容與「競爭」無關。3.無限制競爭疑慮仍附加附款<sup>100</sup>。

首先，若屬於有「附款」之名卻無「附款」之實者，例如於附款中要求申報結合事業不得有公平法本已明文禁止之行為，則屬畫蛇添足之舉。例如在結合決定中附加下列各種負擔不予禁止結合：「參與結合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，或為其他濫用市場地位之行為」<sup>101</sup>、禁止事業「為其他濫用市場地位之行為」<sup>102</sup>、「不得從事聯合行為」<sup>103</sup>、「為其他差別待遇之行為」<sup>104</sup>、「不得為無正當理由之差別待遇行為」<sup>105</sup>或「不得有限制競爭或妨礙公平競爭之虞」<sup>106</sup>等。

<sup>99</sup> 參閱胡祖舜，前揭註 81，422-424。

<sup>100</sup> 參閱同上註，425-428。

<sup>101</sup> 參閱公平會 104 年 1 月 29 日公結字第 104001 號至第 104002 號結合案件決定書。

<sup>102</sup> 參閱公平會 99 年 3 月 10 日公結字第 099001 號結合案件決定書。

<sup>103</sup> 參閱公平會 99 年 8 月 19 日公結字第 099002 號結合案件決定書。

<sup>104</sup> 參閱公平會 100 年 4 月 29 日公結字第 100003 號結合案件決定書。

<sup>105</sup> 參閱公平會 99 年 8 月 19 日公結字第 099002 號結合案件決定書。

<sup>106</sup> 參閱公平會 102 年 1 月 23 日公結字第 102001 號結合案件決定書、97 年 12 月 18 日公結字第 097006 號結合案件決定書。

其次，若附加與「競爭」無關之附款，則可能引發逾越權限或濫用權利之疑慮。蓋公平會為競爭法之主管機關，其對於結合申報案件附加條件或負擔時，因謹守競爭法之守備範圍，避免觸及其他主管機關之權責事項，乃至於扮演間接引導或干預其他產業政策之角色。例如在大豐有線電視股份有限公司（下稱大豐公司）擬取得台灣數位寬頻有線電視股份有限公司（下稱台數公司）100%股份並取得其全數董監事席次結合案<sup>107</sup>，公平會即曾以要求履行有益於整體經濟利益之事項為名，在結合決定中附加下列負擔不予禁止結合：（一）積極完成有線電視數位化及有線電視系統網路之雙向化建設，以增進消費者收視節目選擇之自由。（二）積極完成行政院「數位匯流發展方案」有關數位有線電視普及率之目標，以促進數位匯流發展。（三）積極培植我國高畫質數位內容及頻道，以促進文化創意產業之發展。事實上，上開三項目標或任務本係國家通訊傳播委員會之執掌，豈係大豐公司與台數公司 2 家公司所能完成，公平會要求申報人應每年定期送交有益於整體經濟利益之成果報告備查，難免令人質疑是否逾越必要程度。

再者，公平會若對於事業結合之申報，已認定如其結合，對整體經濟利益大於限制競爭之不利益者，依公平法第 13 條規定，本即不得禁止其結合，且除非是主管機關對於第 11 條第 8 項申報案件所為之決定，否則不得附加條件或負擔，以免增加參與結合事業無法預測之成本負擔及風險。惟於執法實務上，公平會經常對於已明確認定無限制競爭疑慮之申報案件，仍於進行綜合評估時，認為參與結合事業間競爭程度將明顯降低，故仍應透過附加必要負擔，進一步消弭可能產生之限制競爭不利益，以確保本結合案之整體經濟利益大於限制競爭之不利益<sup>108</sup>。

事實上，由於企業經營及營運模式具有差異化，且國內外之經濟環境變化萬千，實難以完全、正確預測及評估未來發展之結果。因此，公平會針對具體個案所附加之條件或負擔，恐難十全十美，易遭批評。本文以為，公平會對於申報案件所為之決定，於認有必要採用附加條件或負擔之方法時，其目的應在於消除因結合而造成

<sup>107</sup> 參閱公平會 103 年 9 月 17 日公結字第 103004 號結合案件決定書。此外，公平會於其他結合決定中，亦曾附加下列負擔不予禁止結合：（一）積極完成有線電視數位化及有線電視系統網路之雙向化建設，以增進消費者收視節目選擇之自由。（二）積極完成行政院 99 年 7 月 8 日通過之「數位匯流發展方案」有關數位有線電視普及率之目標，以促進數位匯流發展。……（四）積極培植我國高畫質數位內容及頻道，以促進文化創意產業之發展。參閱公平會 100 年 4 月 29 日公結字第 100003 號結合案件決定書。

<sup>108</sup> 參閱公平會 110 年 8 月 5 日公結字第 110001 號結合案件決定書。

限制競爭之疑慮，確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益<sup>109</sup>。此外，依行政程序法第 94 條規定：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」則明定所謂「不當聯結禁止原則」，屬公法範疇上之行政法一般原則。固然行政處分是否加附款，係行政機關裁量權之行使，但不得有逾越權限及濫用權力情形，並應受一般法律原則之拘束，以避免行政濫權。因此，公平會對於結合申報案為不禁止結合決定時，若依公平法第 13 條第 2 項規定附加條件或負擔時，應注意該附款與不禁止結合決定之目的，是否具有正當合理之關聯及符合比例原則。

又就當前之執法實務而言，公平會於作成結合決定前，雖然通常會徵詢參與結合事業對於附加條件或負擔內容之意見，但為確保參與結合事業之權益，似應要求公平會於作成結合決定前，應事先徵詢參與結合事業對於附加條件或負擔內容之意見，較為妥適。因此，建議「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」第 14 點第 4 項規定應修正為：「本會於作成結合決定前，應徵詢參與結合事業對於附加條件或負擔內容之意見。」另外，鑑於司法實務上，行政法院對於行政機關因行使裁量權而添加之附款，方法及目的間是否具有合理關聯性，通常僅為低密度之審查<sup>110</sup>，故公平會對於申報案件為不禁止結合決定而擬採用附加條件或負擔之方法時，應更加謙抑審慎，嚴格評估其方法與目的間有無正當合理之關聯及是否符合比例原則。

## （二）多重結合管制機關之協調機制

觀察前述事業結合管制之法制沿革，公平會過去為處理若干特許行業或高度管制行業之事業結合案件，曾訂定發布「公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明」、「有線電視頻道節目供應業者（包括製作者及代理銷售業者）與有線電視（播送）系統業者垂直結合申請案審理原則」、「有線廣播電視頻道供應者與系統經營者垂直結合申報案件審理原則」、「公平交易委員會對於金融業之規範說明」及「公平交易委員會對於國內民用航空運輸事業結合、聯合行為案件之處理原則」等行政規則，而就有線廣播電視相關事業、金融業及國內民用航空運輸事業之

<sup>109</sup> 參閱公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則第 14 點第 1 項。

<sup>110</sup> 參閱最高行政法院 108 年度判字第 294 號判決：「行政事件之性質，如涉及未來發展之預測性或風險評估，且主管機關為獨立機關時，處分機關對於未來發展之預測或風險之評估，是否合理可支持；或在上開預測或評估下，行使裁量權而添加之附款，方法及目的間是否具有合理關聯性，司法應為低密度之審查，法院不得以自己之預測評估取代獨立機關之預測評估。」

結合，訂定事業結合之審查基準，並通常明定於評估上開事業結合申報案件之整體經濟利益與限制競爭之不利益時，應參酌目的事業主管機關之意見。本文以為，從行政一體之角度而言，上開執法策略應予以正面評價。

惟由於公平法上跨業別之結合管制規範，原即針對參與結合事業「就一定之商品或服務，從事競爭」之市場結構，設定授權公平會介入及異議與否相關標準，因而在法律規範之抽象層次上，與針對特定業別所進行之目的事業結構管制相互重疊交錯，仍有可能埋下競爭法與目的事業管制法規彼此矛盾衝突之制度遠因<sup>111</sup>。例如 2011 年間，旺中寬頻媒體股份有限公司擬分別向馬來西亞商 Evergreen Jade SDN BHD、Goodwill Tower SDN BHD 購買其持有之安順開發股份有限公司及博康開發股份有限公司之全部普通股股份，以及向盛開投資股份有限公司及緯宏投資股份有限公司購買其所持有安順開發股份有限公司、安成開發股份有限公司、博康開發股份有限公司及博碩開發股份有限公司之所有特別股股份，完成相關交易後，申報人將持有安順開發股份有限公司及博康開發股份有限公司之 100% 股權，從而得以控制安順開發股份有限公司、博康開發股份有限公司及其從屬公司（包含中嘉網路股份有限公司、全球數位媒體股份有限公司、吉隆有線電視股份有限公司、長德有線電視股份有限公司、萬象有線電視股份有限公司、麗冠有線電視股份有限公司、新視波有線電視股份有限公司、家和有線電視股份有限公司、北健有線電視股份有限公司、三冠王有線電視股份有限公司、慶聯有線電視股份有限公司、港都有線電視股份有限公司、雙子星有線電視股份有限公司）之財務、業務經營及人事任免，依公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 2 款、第 5 款及第 11 條第 1 項第 2 款規定，申報事業結合。本案經公平會認定旺中寬頻媒體股份有限公司擬透過持有安順開發股份有限公司、博康開發股份有限公司之 100% 股份，控制安順開發股份有限公司、博康開發股份有限公司及其從屬公司（包含中嘉網路股份有限公司、全球數位媒體股份有限公司及吉隆等 11 家有線電視系統經營者）之財務、業務經營及人事任免，為公平法第 6 條（現行法第 10 條）第 1 項第 2 款及第 5 款規定之事業結合。公平會為確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，依公平法第 12 條（現行法第 13 條）第 2 項規定，附加 11 大項負擔不予禁止<sup>112</sup>。應注意者，本案國家通訊傳播委員會幾經輾

<sup>111</sup> 參閱石世豪，「目的事業參與結合之多重管制問題及其制度革新芻議——以通訊傳播領域為例」，公平交易季刊，第 25 卷第 2 期，56（2017）。

<sup>112</sup> 參閱公平會 100 年 4 月 29 日公結字第 100003 號結合案件決定書。

轉徵詢其他部會意見、一再要求相關業者補件、召開相關機關代表座談會、函詢地方政府意見、立法院交通委員會邀請國家通訊傳播委員會當時之主任委員蘇蘅專案報告、辦理聽證、舉行公聽會，經多次委員會議始終議而不決。直到 2012 年 7 月 25 日，始於例會之外加開之第 496 次委員會議中，決議附加「3 項停止條件、25 項負擔、保留負擔之事後附加或變更及保留行政處分之廢止權」等龐雜附款後，始「許可」英屬維京群島商 Pure Investment Global Corp. 經由旺中公司多層轉投資中嘉公司旗下 12 家系統經營者<sup>113</sup>。其後，旺中公司函請國家通訊傳播委員會「確認」上述「停止條件成就」，經國家通訊傳播委員會於第 582 次委員會議決議認定並未成就，本案因此爭訟（及訴外爭議）不已。直到 2014 年 8 月中旬，買方撤回行政訴訟，去函國家通訊傳播委員會表示已與賣方達成協議，擬不執行國家通訊傳播委員會於 2012 年 7 月 31 日所發處分函附附款「許可」事項，相關爭議始暫時告一段落<sup>114</sup>。

基本上，特許行業之事業結合，經常須面對多重管制標準，法令遵循成本相當高。一般認為不能因僅因另有監管體系之存在，即可排除競爭法之適用。例如天然氣管道工業、通訊業、交通運輸業等高度管制行業，在一定程度上，亦都存在競爭法及目的事業管制法規之監管政策是否一致或歧異問題。一般來說，除非有相當大之特異性，否則不能豁免競爭法之適用<sup>115</sup>。為解決多重監管政策及執法策略之歧異，各個產業主管機關與競爭法主管機關於行政執法時，不僅應充分考量各個特許產業或市場之特性及競爭因素，亦應對特許行業之競爭行為採取趨同或一致之實質審查標準，建立協調機制。

## 1. 競爭法之內設管道

從競爭政策之觀點出發，為使金融主管機關與競爭法主管機關在執法實務上採取趨同或一致之實質審查標準，可在競爭法中內設管道<sup>116</sup>，妥適地解決競爭政策與各種產業政策相互調和之問題。其具體執法策略，主要以下列二種方式呈現：

<sup>113</sup> 參閱石世豪，前揭註 111，61-62。

<sup>114</sup> 參閱同上註，62。

<sup>115</sup> See William T. Lifland, "Banking Practices and the Antitrust Laws," *42 Notre Dame Law Review*, 465, 466 (1967).

<sup>116</sup> 參閱王志誠，「金控集團之競爭規範」，政大法學評論，第 84 期，109（2005）。



首先，公平會對於特許行業之事業結合申報案件所為之決定，得依公平法第 13 條第 2 項規定，適度之附加條件或負擔，以確保整體經濟利益大於限制競爭之不利利益。但若目的事業主管機關對於事業結合案之核准，亦得為附款時<sup>117</sup>，有可能與公平會所附加之條件或負擔相互齟齬之情事，導致參與結合之事業難以遵循之窘境。

其次，公平會所訂定發布之行政規則中，明定公平會得考量個別產業之政策因素，以免發生執法不一之情事。例如觀諸公平會所訂定發布之「公平交易委員會對於金融業之規範說明」第 4 點第 5 項規定，公平會對於金融業結合申報案件，除依「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」進行審查外，得另審酌對於金融市場穩定性及健全性之影響、對於金融服務普及性及近便性之影響、對於金融服務創新之影響及金融相關主管機關之政策等因素，即具有調合競爭政策與產業政策之類似效果<sup>118</sup>。又例如公平會所訂定發布之「公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明」第 4 點規定，有線電視相關事業結合申報案件除本規範說明另有規定外，依「公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」審查。有線電視相關事業之垂直結合，如參與結合之一事業具有控制或從屬關係之有線廣播電視系統經營者，其訂戶數於結合前合計已超過全國總訂戶數四分之一而未滿三分之一時，公平會認具有顯著限制競爭疑慮，於審酌整體經濟之利益時，將著重考量下列因素：1. 結合是否有助於節目內容多元化。2. 結合是否有助於跨平臺產業之競爭。3. 結合是否促進數位匯流發展與競爭。4. 結合是否提供消費者多元選擇。又有線電視相關事業之垂直結合有下列情形者，該結合之限制競爭不利益明顯大於整體經濟利益：1. 參與結合之有線電視頻道供應者及其控制或從屬關係之事業，其頻道節目數合計超過可利用頻道之四分之一。2. 參與結合之事業及其具有控制或從屬關係之有線廣播電視系統經營者，其訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一。

<sup>117</sup> 例如國家通訊傳播委員會依「有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資案件准駁標準」第 8 條第 2 項規定，對於有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資申請案件為核准時，得就「有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資案件准駁標準」第 4 條至第 7 條之事項，視個案情形分別附加附款。

<sup>118</sup> 參閱王志誠，「金融管制法與競爭法之調和——法釋義學上平行法域耦合之模式設計」，收錄於：蘇永欽教授七秩華誕祝壽論文集編輯委員會編，法學的想像（第三卷）：跨域教義——蘇永欽教授七秩華誕祝壽論文集，初版，元照出版公司，434（2022）。

## 2.目的事業管制法規之外設管道

從產業政策之角度出發，若在各種事業管制法規中外設管道，以謀求產業政策與競爭政策之調和，亦非不可行。目前臺灣係採取下列二種模式：

其一，對於特許行業之事業結合行為，分別由目的事業主管機關與競爭法主管機關依其權責分別為準駁決定或認定。申言之，事業結合之管制固然為競爭法主管機關之職責，但目的事業主管機關仍應依據各種事業管制法規之授權進行審查。首先，以金融機構之事業結合為例，金融監督管理委員會即應依金融管制法規之規定，審酌金融機構之結合行為對市場競爭程度及增進公共利益之影響，以降低發生歧異認定之可能性。例如臺灣金融機構合併法第 6 條、金融控股公司法第 9 條第 1 項、第 18 條第 1 項對於金融機構之合併、金融控股公司之設立或併購，即採取此種調和策略。又例如有線廣播電視法第 23 條第 4 項對於有線廣播電視系統經營者讓與營業或受讓營業、與其他系統經營者合併、投資其他系統經營者之准駁，國家通訊傳播委員會即應考量促進市場有效競爭、保障消費者權益及其他公共利益之需要。其次，就有線廣播電視系統經營者之事業結合而言，國家通訊傳播委員會則依據有線廣播電視法第 23 條第 4 項規定之授權，訂定發布「有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資案件准駁標準」。具體而言，國家通訊傳播委員會判斷申請案件對於市場競爭之影響時，應審酌下列事項：1.市場占有率及集中程度之變化。2.從事價格或服務競爭之可能性。3.促進網路設置與技術升級之可能性。4.頻道上下架規章之規劃。5.申請人或其關係企業經營頻道供應事業或代理頻道之情形。6.形成市場進入障礙之可能性。7.其他可能影響市場競爭之因素<sup>119</sup>。又國家通訊傳播委員會判斷申請案件對於消費者權益之影響時，應審酌下列事項：1.服務資訊揭露之影響。2.服務品質提升之可能性。3.促進服務互通之可能性。4.增進訂戶多元選擇服務之可能性。5.提供迅速且有效之消費爭議處理機制。6.既有訂戶權益之影響及實施訂戶權益保障計畫之合理性。7.提供個人資料蒐集、處理及利用之保護措施。8.其他可能影響消費者權益之因素<sup>120</sup>。至於國家通訊傳播委員會判斷申請案件對於其他公共利益之影響時，應審酌下列事項：1.對於國家安全維護之影響。2.對於通訊傳播產業健全發展之影響。3.對於通訊傳播產業從業人員勞動權益之影響。4.對於促進多元文化均衡發展之影響。

<sup>119</sup> 參閱有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資案件准駁標準第 4 條。

<sup>120</sup> 參閱有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資案件准駁標準第 5 條。

5.強化地方普及發展及偏鄉地區普及服務之可能性。6.促進身心障礙者及其他弱勢族群近用服務之可能性。7.其他通訊傳播基本法所保障之公共利益<sup>121</sup>。

其二，對於特許行業之競爭行為，雖分別由目的事業主管機關與競爭法主管機關依其權責分別為準駁決定或認定，但形式上可由目的事業主管機關與競爭法主管機關對於特許行業之競爭行為，共同研訂實質審查標準<sup>122</sup>，以杜絕發生歧異認定之可能性。由於特許行業監理之執行及市場穩定之設計等事項屬於目的事業主管機關之職權及專業，是故如何管制特許行業之競爭行為，宜由目的事業主管機關與競爭法主管機關共商大計，方能建立適合市場特性之競爭規範及管制策略。例如我國金融控股公司法第9條第2項及第18條第1項對於金融控股公司之設立或併購，即搭配採行此種調和策略<sup>123</sup>。

## 六、結語

公平會於1992年1月27日成立，轉眼間已屆滿30年，所累積之執法經驗及豐富成果，對於臺灣公平競爭秩序之確保，已奠立穩固之基石。公平法施行迄今共歷經8次修正，其中有4次修正涉及事業結合規範。本文先整理在公平法正式施行後至1999年2月3日第一次修正前之階段，公平會為執行事業結合管制所採取較為特殊之行政作為，再依序彙整臺灣事業結合管制先後於1999年2月3日、2002年2月6日、2015年2月4日及2017年6月14日修正之沿革過程及修正重點，並就各階段所訂定發布之各種行政規則加以說明，藉以完整掌握臺灣事業結合典範變遷之脈絡，可提供日後繼續研究事業結合法制之基礎。

其次，本文有系統地檢討現行事業結合規範之內容，針對不確定法律概念及執法實務較有爭議者，加以論述，期能建立較為明確、一致之適用標準。例如對於持有或取得他事業之股份或出資額之概念、受讓或承租他事業全部或主要部分之營業或財產、經常共同經營或委託經營、直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免、結合申報案件之審理標準等法律概念，不僅整理公平會之執法實務及司法實務之見解，亦從解釋論之觀點提出拙見。特別值得一提者乃公平會於2021年8月18日頒

<sup>121</sup> 參閱有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資案件准駁標準第6條。

<sup>122</sup> 參閱顏雅倫，「我國結合管制之檢討與前瞻——以金融產業之結合為例」，公平交易季刊，第11卷第3期，115（2003）。

<sup>123</sup> 參閱王志誠，前揭註118，435。

布實施「公平交易委員會提供事業結合申報前諮詢服務作業要點」，提供事業結合申報前諮詢服務，應可適度避免執法爭議及違法情事之發生，值得肯定。

再者，自 1992 年至 2022 年 7 月 20 日止，公平會所辦結之結合案共有 7,185 件，執法成效相當斐然，但難免出現若干重大爭議案件，承受各界之批評。就駁回或禁止結合之案件而言，共有 12 件，其中屬於垂直結合案件有 2 件，水平結合案件則有 10 件。本文考量該 12 件駁回或禁止結合之處分案，有 4 件為錢櫃公司與好樂迪公司結合申報案、有 3 件為統一公司與維力公司結合申報案，而燁聯公司與唐榮公司結合申報案則經歷 13 年之漫長訴訟過程，合計已占公平會駁回或禁止結合處分案之三分之二，實具有高度爭議性及研究重要性。因此，本文遂整理上開具代表性案件之審理經過，並予以評析，探討地理市場或產品市場之界定標準。至於域外結合申報案件，公平會不曾作成駁回或禁止結合之處分，均作成不予禁止之決定。

最後，針對公平會運用附加條件或負擔之狀況，本文建議依公平法第 13 條第 2 項規定附加條件或負擔時，應注意該附款與不禁止結合決定之目的，是否具有正當合理之關聯及符合比例原則。此外，基於特許行業之事業結合，經常須面對多重管制標準，法令遵循成本相當高，本文認為可分別從競爭法之內設管道與目的事業管制法規之外設管道著手，建立有效之協調機制，以降低法令遵循成本。

## 參考文獻

### 中文部分

- 公平交易委員會，認識公平交易法，19 版，自版（2021）。
- 公平交易委員會，公平交易委員會 30 週年紀念特刊 1992-2022，初版，自版（2022）。
- 王志誠，「金控集團之競爭規範」，政大法學評論，第 84 期（2005）。
- 王志誠，「股東書面協議法制——公開化或閉鎖化之判定基準？」，收錄於：曾宛如主編，股東協議——論表決權拘束契約及表決權信託，初版，元照出版公司（2021）。
- 王志誠，「金融管制法與競爭法之調和——法釋義學上平行法域耦合之模式設計」，收錄於：蘇永欽教授七秩華誕祝壽論文集編輯委員會，法學的想像（第三卷）：跨域教義——蘇永欽教授七秩華誕祝壽論文集，初版，元照出版公司（2022）。
- 石世豪，「目的事業參與結合之多重管制問題及其制度革新芻議——以通訊傳播領域為例」，公平交易季刊，第 25 卷第 2 期（2017）。
- 何之邁，「論企業結合」，收錄於：氏著，公平交易法專論，初版，自版（1993）。
- 吳秀明，「論結合管制上實質控制認定標準之典範轉移」，月旦法學雜誌，第 322 期（2022）。
- 吳盈德，「論競爭法上對共同事業之規範——以美國、我國競爭法為中心」，中華國際法與超國界法評論，第 12 卷第 1 期（2016）。
- 汪渡村，公平交易法，初版，五南圖書公司（2004）。
- 邱永和，「評述經濟分析方法於結合議題之發展」，公平交易委員會電子報，第 73 期（2017）。
- 邱永和主持，垂直結合實證分析法之應用，公平交易委員會 110 年委託研究報告（2021）。
- 胡祖舜，競爭法之經濟分析，2 版，元照出版公司（2021）。
- 施錦村，「事業多角化結合案件類型結構分析——以組合效果為中心」，公平交易季刊，第 19 卷第 1 期（2011）。

- 許淑幸，「競爭法水平結合規範下 UPPI、CPPI 及 DEA 之運用」，公平交易季刊，第 28 卷第 2 期（2020）。
- 莊春發，「結合之執法檢討與展望」，收錄於：公平交易委員會，公平交易法施行 20 週年回顧與前瞻學術研討會論文集，初版，自版（2012）。
- 莊春發，「淺評台北高等行政法院 108 年度訴更四字第 78 號判決——由相關地理市場觀點評論訴訟十二年的燁聯公司與唐榮公司不銹鋼平板的結合案」，法源法律網（2022）。
- 張芬芬，「公平交易法第六條第五款結合實務」，公平交易季刊，第 4 卷第 2 期（1996）。
- 陳嘉雯、林茂廷，「產品特定市場界定以及價格上漲壓力測試：以好樂迪與錢櫃結合案為例」，經濟研究，第 52 卷第 1 期（2016）。
- 黃銘傑，「公平交易法結合管制之問題點與盲點——以結合類型與實體規範要件為中心」，收錄於：廖義男、黃銘傑主編，競爭法發展之新趨勢——結合、聯合、專利權之行使，初版，元照出版公司（2017）。
- 劉孔中，公平交易法，初版，元照出版公司（2003）。
- 顏雅倫，「我國結合管制之檢討與前瞻——以金融產業之結合為例」，公平交易季刊，第 11 卷第 3 期（2003）。

## 外文部分

- Elzinga, K. G. & Hogarty, T. F., "The Problem of Geographic Delineation Revisited: The Case of Coal," 23(1) Antitrust Bulletin (1978).
- Fraidin, Stephen & Lelutiu, Radu, "Strategic Alliances and Corporate Control," 53 Case Western Reserve Law Review (2003).
- Lifland, William T., "Banking Practices and the Antitrust Laws," 42 Notre Dame Law Review (1967).
- Mukai, Jonathan A., "Joint Ventures and the Online Distribution of Digital Content," 20(2) Berkeley Technology Law Journal (2005).
- U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, Horizontal Merger Guidelines, U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission (2010), <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010>.

舟橋和幸編，独占禁止法による合併・株式保有規制の解説—新ガイドライン・規制事例・届出手続を中心にして—（別冊商事法務 169 号），初版，商事法務研究会（1995）。

金井貴嗣、川濱昇、泉水文雄編著，独占禁止法，6 版，弘文堂（2018）。

鵜瀨恵子編，新しい合併・株式保有規制の解説—届出・報告制度に係る平成 10 年独占禁止法改正（別冊商事法務 209 号），初版，商事法務研究会（1998）。

## Paradigm Change, Law Enforcement Review and Prospect of a Business Merger

Wang, Chih-Cheng\*

### Abstract

It has been more than 30 years since the Fair Trade Act came into effect on February 4, 1992. Although there have been eight amendments during this period, 4 of them are related to business merger regulations. The purpose of the Fair Trade Act in relation to business merger regulations is to avoid improper concentration of economic power and to prevent the possibility of a substantial impairment of market competition by businesses using mergers to improperly obtain or strengthen their market positions. Basically, the higher the concentration of the market before the business merger, or the more the market concentration increases due to the business merger, the greater the suspicion that competition will be restricted. There are many uncertain legal concepts in the business merger norms of the Fair Trade Act, such as “material business or assets,” “operates jointly,” “entrusted management,” “direct or indirect control,” “business operation or the appointment or discharge of personnel,” “overall economic benefit” and “disadvantages resulted from competition restraint.” In addition to clarifying its connotation through traditional legal interpretation methods, how to establish clear legal application standards by formulating various administrative rules, administrative interpretations or other methods to avoid law enforcement disputes and illegal situations, and then improve the normative system for business mergers, is a subject to which attention must continuously be paid.

From a legal perspective, this article begins by sorting out the legal evolution of business merger regulation, in order to grasp the context of changes in the paradigm of business mergers in Taiwan, and then reviews the content, disputes, and practical cases of the current business merger regulation from the perspective of legal interpretation. Besides, in coinciding with the 30th anniversary of the Fair Trade Act, this article will not only analyze the current law enforcement of the Fair Trade Commission on business merger regulations, but will also examines three representative and important cases, and make

---

Date submitted: December 4, 2022

Date accepted: June 27, 2023

\* Professor of Law, Vice President, Chinese Culture University (Taiwan); Ph. D., National Chengchi University College of Law (Taiwan).



specific recommendations as a reference for future amendments to business merger regulations and enforcement.

**Keywords:** Business Merger, Horizontal Merger, Vertical Merger, Multi-angle Merger, Unilateral Effect.

