01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 110年度上字第776號

03 上 訴 人 燁聯鋼鐵股份有限公司

04 代 表 人 林義守

05 訴訟代理人 林玉芬 律師

06 被 上 訴 人 公平交易委員會

07 代 表 人 陳志民

08 訴訟代理人 蔣慧怡

09 黃嘉琪

10 參 加 人 唐榮鐵工廠股份有限公司

11 代 表 人 趙健在

12 訴訟代理人 吳小燕 律師

13 吳文賓 律師

14 王乃民 律師

15 上列當事人間公平交易法事件，上訴人對於中華民國110年9月9
16 日臺北高等行政法院108年度訴更四字第78號判決，提起上訴，
17 本院判決如下：

18 主 文

19 一、上訴駁回。

20 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

21 理 由

22 一、緣上訴人以其擬於民國98年12月前在證券市場收購參加人股
23 份，使其持股比率達參加人發行股份總數34%以上（下稱系
24 爭結合），故依行為時公平交易法（下稱公平法）第11條規
25 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
26 審查後，認上訴人與參加人（下稱系爭兩事業）於系爭結合
27 前，市場占有率分屬第一及第二大廠商，相互為主要競爭對

01 手，結合後相互間牽制力量將削弱，彼此間競爭壓力將有所
02 消減，其等結合將減少單方調整商品價格時之原有顧慮，減
03 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
04 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
05 制競爭之不利益，遂以98年5月8日公結字第098003號決定書
06 （下稱原處分）依公平法第12條第1項規定禁止結合。上訴
07 人不服，循序提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原
08 審）以98年度訴字第2630號判決駁回，上訴人不服，提起上
09 訴，經本院以100年度判字第1093號判決將該判決廢棄，發
10 回原審更為審理。嗣原審以100年度訴更一字第105號判決駁
11 回其訴，上訴人提起上訴，經本院以102年度判字第758號判
12 決廢棄，發回原審更為審理，經原審103年度訴更二字第1號
13 判決上訴人之訴駁回，上訴人提起上訴，經本院105年度判
14 字第124號判決廢棄，發回原審更為審理，又經原審法院以1
15 05年度訴更三字第26號判決駁回其訴，上訴人提起上訴，經
16 本院108年度判字第400號判決（下稱本院第4次發回判決）
17 廢棄，發回原審更為審理。後經原審法院以108年度訴更四
18 字第78號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，提起本
19 件上訴。

20 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明、原判決理
21 由，均引用原判決之記載。

22 三、本院按：

23 （一）公平法是為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促
24 進經濟之安定與繁榮而制定（公平法第1條參照）。公平法
25 第5條：「（第1項）本法所稱獨占，謂事業在特定市場處於無
26 競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者。（第2
27 項）二以上事業，實際上不為價格之競爭，而其全體之對外
28 關係，具有前項規定之情形者，視為獨占。（第3項）第1項所
29 稱特定市場，係指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區
30 域或範圍。」第5條之1：「（第1項）事業無左列各款情形
31 者，不列入前條獨占事業認定範圍：□一事業在特定市場之

01 占有率達2分之1。□二事業全體在特定市場之占有率達3分
02 之2。□三事業全體在特定市場之占有率達4分之3。(第2項)
03 有前項各款情形之一，其個別事業在該特定市場占有率未達
04 10分之1或上一會計年度事業總銷售金額未達新臺幣10億元
05 者，該事業不列入獨占事業之認定範圍。(第3項)事業之設
06 立或事業所提供之商品或服務進入特定市場，受法令、技術
07 之限制或有其他足以影響市場供需可排除競爭能力之情事
08 者，雖有前2項不列入認定範圍之情形，中央主管機關仍得
09 認定其為獨占事業。」第6條第1項第2款：「本法所稱結
10 合，謂事業有左列情形之一者而言：……□持有或取得他事
11 業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份或資本總額3
12 分之1以上者……。」第10條：「獨占之事業，不得有左列
13 行為：□以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競
14 爭。□對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變
15 更。□無正當理由，使交易相對人給予特別優惠。□其他濫
16 用市場地位之行為。」第11條第1項、第3項至第5項：「(第
17 1項)事業結合時，有左列情形之一者，應先向中央主管機關
18 提出申報：□事業因結合而使其市場占有率達3分之1者。□
19 參與結合之一事業，其市場占有率達4分之1者。□參與結合
20 之事業，其上一會計年度之銷售金額，超過中央主管機關所
21 公告之金額者。……(第3項)事業自中央主管機關受理其提
22 出完整申報資料之日起30日內，不得為結合。但中央主管機
23 關認為必要時，得將該期間縮短或延長，並以書面通知申報
24 事業。(第4項)中央主管機關依前項但書延長之期間，不得
25 逾30日；對於延長期間之申報案件，應依第12條規定作成決
26 定。(第5項)中央主管機關屆期未為第3項但書之延長通知或
27 前項之決定者，事業得逕行結合。但有下列情形之一者，不
28 得逕行結合：□經申報之事業同意再延長期間者。□事業之
29 申報事項有虛偽不實者。」第12條：「(第1項)對於事業結
30 合之申報，如其結合，對整體經濟利益大於限制競爭之不利
31 益者，中央主管機關不得禁止其結合。(第2項)中央主管機

01 關對於第11條第4項申報案件所為之決定，得附加條件或負
02 擔，以確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益。」公平法
03 施行細則第4條：「(第1項)計算事業之市場占有率時，應先
04 審酌該事業及該特定市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出
05 值(量)之資料。(第2項)計算市場占有率所需之資料，得以
06 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
07 準。」

08 (二)行為時「行政院公平交易委員會對於結合申報案件之處理原
09 則」(下稱結合申報處理原則)第2點(名詞定義)：「本
10 處理原則用詞定義如下：(一)特定市場：指事業就一定之商品
11 或服務，從事競爭之區域或範圍。(二)需求替代性：指當特定
12 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
13 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
14 述商品或服務之能力。(三)供給替代性：指當特定商品或服務
15 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
16 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
17 結合：指參與結合之事業具有水平競爭關係者。……。」第
18 3點(特定市場之界定)：「(第1項)本處理原則界定特定市
19 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
20 功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代
21 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
22 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
23 轉換其他交易對象之區域範圍。(第2項)在考量前項產品市
24 場、地理市場外，得視具體個案，衡量時間因素對於特定市
25 場範圍之影響。」第4點(市場占有率之計算)：「(第1項)
26 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
27 生產、銷售、存貨、輸入及輸出值(量)之資料。(第2項)
28 前項市場占有率原則上以第3點劃定特定市場範圍內之銷售
29 值(量)作為基礎，其不宜以銷售值(量)計算者，得依所
30 處特定市場特性採計其他計算基礎。(第3項)計算市場占有
31 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

01 機關記載資料為基準。」第6點（審查重點）第2項：「依一
02 般作業程序審理之結合申報案件，水平結合經審酌第9點、
03 第10點所列考量因素及市場占有率情形，……倘不具有顯著
04 限制競爭疑慮，得認其結合之整體經濟利益大於限制競爭之
05 不利益；若具有顯著限制競爭疑慮，則進一步衡量整體經濟
06 利益，以評估其結合之整體經濟利益是否大於限制競爭之不
07 利益。」第9點（水平結合限制競爭效果之考量因素）：「一
08 般作業程序之水平結合申報案件，本會得考量下列因素，以
09 評估該結合之限制競爭效果：(一)單方效果：結合後，參與結
10 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
11 之能力。前揭情形，本會可依結合事業市場占有率；商品或
12 服務同質性；產能及進口競爭等因素進行評估。(二)共同效
13 果：結合後，結合事業與其競爭者相互約束事業活動、或雖
14 未相互約束，但採取一致性之行為，使市場實際上不存在競
15 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
16 為；監控違反行為之難易程度，以及懲罰之有效性等三方面
17 進行評估。(三)參進程度：包含潛在競爭者參進之可能性與及
18 時性，及是否能對於市場內既有業者形成競爭壓力。(四)抗衡
19 力量：交易相對人或潛在交易相對人籍制結合事業提高商品
20 價格或服務報酬之能力。(五)其他影響限制競爭效果之因
21 素。」第10點（顯著限制競爭疑慮之水平結合）：「(第1
22 項)一般作業程序之水平結合申報案件有下列情形之一者，
23 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
24 濟利益：(一)結合事業市場占有率總和達到2分之1。(二)特定市
25 場前2大事業之市場占有率達到3分之2。(三)特定市場前3大事
26 業之市場占有率達到4分之3。(第2項)前項第2款或第3款之
27 情形，參與結合事業之市場占有率總和應達百分之15。」第
28 13點：「(第1項)具有顯著限制競爭疑慮之結合申報案
29 件，申報事業得提出下列整體經濟利益考量因素供本會審
30 酌：(一)消費者利益。(二)結合事業原處於交易弱勢之一方。(三)
31 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

01 體成效。(第2項)前項第3款所稱垂危事業，應符合：(一)垂
02 危事業短期內無法償還其債務；(二)除透過結合，垂危事業無
03 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
04 事業結合，該垂危事業必然會退出市場。」第14點：「本會
05 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
06 評估整體經濟利益與限制競爭之不利益。」上開結合申報處
07 理原則乃被上訴人為統一其審查結合申報案件所涉不確定法
08 律概念判斷與裁量權行使之標準，以臻審查作業之明確，俾
09 利事業遵循，而於95年7月6日訂定發布，經核並未逾越或違
10 背公平法之規範意旨，且為被上訴人訂定發布後歷來審查援
11 用，當得為判斷被上訴人審查結合申報案件決定是否符合平
12 等、未有恣意之適法性基準。

13 (三)綜合前開規定可知，公平法對於事業具獨占地位並未於結構
14 面上予以禁止，僅禁止濫用獨占地位之行為，但對於數事業
15 間透過結合方式減少現存競爭或潛在競爭者間之競爭，使市
16 場競爭結構發生變化而有限制競爭之疑慮者，則要求事前須
17 向被上訴人申報，藉由主管機關必須在同法第11條第3項、
18 第4項所定異議期間內，及時審查結合是否產生顯著限制競
19 爭之不利益，及其結合是否並無同法第12條第1項所列「整
20 體經濟利益大於限制競爭之不利益」等情事，迅速作成禁止
21 其結合或附加條件或負擔同意其結合之合法決定，否則事業
22 即得逕行結合之機制，對足以產生顯著限制競爭不利益之市
23 場壟斷力量之形成，進行市場結構面的預防性監督管制，以
24 維護自由、公平之競爭秩序，依此促進消費者福利及經濟之
25 安定與繁榮。而在水平結合申報案件中，依結合申報處理原
26 則第9點所列考量因素評估，且結合事業之市場占有率總和
27 達到2分之1(相當於獨占事業認定門檻)，而原則上得認有
28 顯著限制競爭不利益之疑慮者，倘經進一步衡量其整體經濟
29 利益並未大於限制競爭之不利益，即得依合義務裁量，作成
30 禁止其結合之決定。

01 (四)經查，上訴人擬於98年間從事系爭結合，依公平法第11條規
02 定於同年3月10日向被上訴人提出申報，經被上訴人審查
03 後，以系爭兩事業於系爭結合前乃市場占有率分屬第一、第
04 二大廠商，互為主要競爭對手，結合後相互間牽制力量將削
05 弱，競爭壓力亦有所消減，其等結合將減少單方調整商品價
06 格時之原有顧慮，減損系爭產品市場之競爭機能，限制競爭
07 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
08 體經濟利益大於限制競爭之不利益為由，以原處分禁止系爭
09 結合，為原審依法確定且核與卷內證據相符之事實。原審按
10 本院第4次發回判決之意旨，依其調查證據之辯論結果，論
11 明：系爭結合是否足以產生顯著限制競爭不利益之市場力
12 量，就市場範圍之界定，產品市場部分，因系爭兩事業均為
13 冷、熱軋製程之不銹鋼平板類鋼材（下稱系爭產品）之製造
14 商，且經冷、熱軋製程之系爭產品，均可作為下游製管裁剪
15 加工之用，在功能、特性、用途及價格條件上，具高度需求
16 及供給替代性，應如被上訴人所界定為系爭產品市場；而就
17 地理市場範圍部分，依經濟學者Elzinga與Hogarty所提出之
18 「E-H檢測法」，檢測系爭結合案之LIFO（即國外產品進口
19 量占國內產品消費量比例）指標及LOFI（即國內產品出口量
20 占國內產品生產量比例）指標等雖均較高，惟國內系爭產品
21 生產之產量可完全自給自足，上開指標值偏高，可能因我國
22 天然資源缺乏，鋼鐵等原物料需仰賴進口再提煉、製造，國
23 內多餘產能又需去化而出口等因素所致，且參照美國聯邦上
24 訴巡迴法院裁判對該檢測法之見解，不應忽略國內多數需求
25 者就近購買系爭產品之情事，率因指標數即推論系爭結合案
26 之地理市場應界定為全球或跨國區域市場。又「熱軋」與
27 「冷軋」之不銹鋼平板各為市場上獨立具交易價值之商品，
28 分別有不同之需求及消費者，其中部分熱軋產品產出後雖有
29 保留供自身冷軋製程使用，為冷軋廠所需對外購買材料之替
30 代，且上訴人主張之指標計算方式標準不一致，仍應依兩產
31 品各別計算產量為基準，推算系爭產品之指標數據，不應將

01 此部分扣除計算；至於依「移轉理論」檢視，因98年我國不
02 銹鋼平板主要進口國進口占我國消費量比例各自未達10%，
03 不符合該理論適用條件，且外國廠商是否選擇將產品出口至
04 其他國家之考量，不同國家本存有極大差異，運用「移轉理
05 論」以個別國家為單位進行分析，原屬契合，尚無依該理論
06 而將地理市場擴及外國地區之必要；又依系爭產品特性、相
07 關業者普遍認知，可知系爭產品之運輸成本較高，且匯率波
08 動風險、報關成本、貿易障礙及交貨期間長短等，亦為國內
09 需求業者採購進口系爭產品之重要考量，則參酌「E-H檢測
10 法」、「移轉理論」及「運輸成本法」等經濟分析及判斷參
11 考標準後，被上訴人將系爭結合案之地理市場界定為「我國
12 境域市場」，並無不妥。在上述的市場界定下，依結合申
13 報、被上訴人之調查或國內銷售總量之核算，系爭兩事業於
14 結合前在系爭產品國內市場（下稱系爭特定市場）之占有
15 率，上訴人部分為37.52%、39.08%或35.53%，參加人部
16 分為21.21%、18.17%或19.76%，因此結合後系爭兩事業
17 之市場占有率總和為58.73%、57.25%或55.29%，可認有
18 顯著限制競爭之虞，參酌國際間結合管制衡量市場力之「賀
19 氏指數」（HHI），系爭兩事業系爭結合後HHI指數為3410或
20 3449，為指數高於2500之高度集中市場，且較諸結合前增加
21 1,000點以上，依美國司法部修正水平結合指導原則之判斷
22 標準，系爭結合後之市場集中度甚高，也應認有顯著限制競
23 爭之虞。本件系爭兩事業結合前分別為系爭特定市場占有率
24 第1、2之事業，結合後不僅市場占有率超過50%以上，且參
25 照結合申報處理原則第9點，此等水平結合單方效果明顯，
26 對下游廠商有可能導致一致性價格或聯合提高價格之共同效
27 果，並足以對系爭特定市場形成參進障礙，且既有或潛在交
28 易相對人對結合後事業市場力價格決定不具抗衡能力，系爭
29 結合有顯著競爭之虞，而系爭結合乃敵意併購，難以達成上
30 訴人所稱降低生產成本、擴大經濟規模、提高效能、提升技
31 術層次、強化國際市場競爭地位之經濟利益，而此等僅在提

01 昇己身競爭優勢之利益，上訴人也無法證明系爭結合有緩解
02 短期競爭失衡功效或為進行技術或組織之創新，則被上訴人
03 認定系爭結合整體經濟利益明顯小於限制競爭不利益，參照
04 結合申報處理原則之規定，並無違誤；又原處分於理由欄已
05 分別就作成禁止結合之理由具體說明，並無不明確情形，該
06 等理由依經濟分析理論之檢驗，參照業者、公會、研究機構
07 意見及資料等，亦無違誤，原處分禁止系爭結合，並不違法
08 等情，已詳述其判斷之依據及得心證之理由，並就本院第4
09 次發回判決指明應予調查之事項，分予查究論明，復對上訴
10 人主張依「E-H檢測法」推計系爭結合案LIFO或LOFI指標數
11 值時，關於系爭產品之生產量，應扣除熱軋不銹鋼平板產出
12 後轉冷軋製程生產之虛增數量，該兩數值偏高顯示地理市場
13 不應限於國內境域；「移轉理論」之外國產品進口比例應總
14 和而不應依各別國家為單位認計；原處分未依行政程序法第
15 114條第1項第2款、第2項於訴願程序終結前記明理由等各
16 節，何以不足採取，也分予論駁甚明，經核與卷內證據尚無
17 不合，且無悖於經驗法則或論理法則，亦無理由矛盾或理由
18 不備之情事，原判決據以駁回上訴人之訴，於法並無違誤。
19 上訴意旨主張各節，無非執其主觀之見解，復執陳詞為爭
20 議，暨就原審認定事實、證據取捨之職權行使，指摘原判決
21 未盡職權調查之責，認定事實違反證據法則、經驗及論理法
22 則而有誤，適用法規不當、不備理由或理由矛盾之違法，求
23 予廢棄，為無理由，應予駁回。

24 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
25 項、第98條第1項前段，判決如主文。

26 中 華 民 國 114 年 3 月 27 日

27 最高行政法院第三庭

28 審判長法官 蕭 惠 芳

29 法官 林 惠 瑜

30 法官 李 君 豪

31 法官 林 淑 婷

01

法官 梁 哲 瑋

02 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03 中 華 民 國 114 年 3 月 27 日

04

書記官 曾 彥 碩