

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第136號

上 訴 人 國家通訊傳播委員會

代 表 人 陳崇樹

訴訟代理人 吳沛諭

葉奇鑫 律師

孔德浩 律師

被 上 訴 人 荷蘭商TBC HOLDINGS B. V.

代 表 人 Brian McKinley

被 上 訴 人 荷蘭商HARVEST CABLE HOLDINGS B. V.

代 表 人 Somnath Adak

共 同

訴訟代理人 范瑞華 律師

謝祥揚 律師

輔助參加人 大大數位匯流股份有限公司

代 表 人 戴永輝

上列當事人間有線廣播電視法事件，上訴人對於中華民國112年1月28日臺北高等行政法院110年度訴字第988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高等行政訴訟庭。

理 由

一、被上訴人荷蘭商TBC HOLDINGS B. V.前經經濟部投資審議委員會（下稱投審會）以民國95年4月21日經審一字第09500026760號函核准投資杰廣有限公司（下稱杰廣公司），並原則

01 照准透過杰廣公司多層次轉投資有線電視系統業者南桃園有
02 線電視股份有限公司（下稱南桃園有線電視公司）等公司；
03 被上訴人荷蘭商HARVEST CABLE HOLDINGS B.V.前經投審會
04 以95年4月21日經審一字第09500049750號函核准增資投資泰
05 羅斯股份有限公司（下稱泰羅斯公司），並原則照准透過泰
06 羅斯公司多層次轉投資有線電視系統業者吉元有線電視股份
07 有限公司。被上訴人自此成為南桃園有線電視公司等5家國
08 內有線廣播電視業者之上層股東。嗣被上訴人上層股東Asia
09 n Pay Television Trust（下稱APTT）之信託管理人APTT M
10 anagement Pte. Ltd.（下稱AMPL）股權變動如下：(1)於105
11 年間，新加坡商Dynami Vision Pte. Ltd.（下稱Dynami）
12 取得AMPL之100%股權。而Dynami又為BVI商Gear Rise Limit
13 ed（即維基尼亞群島商之Gear Rise Limited，下稱GRL）10
14 0%持股所投資。而GRL分別為宏翰投資股份有限公司（下稱
15 宏翰公司，郭台銘99.9%所投資）及BVI商Brave Guts Limit
16 ed（呂芳銘100%所投資之悅視界有限公司，再為100%所投
17 資）各持有20%、80%股權所共同控制。因GRL所持有100%股
18 權之新加坡商Dynami，取得被上訴人上層股東APTT之信託管
19 理人AMPL之100%股權，該案獲上訴人以106年3月3日通傳平
20 臺字第10641008000號函為附負擔附款許可，投審會嗣以106
21 年3月28日函核准在案。(2)於108年間，郭台銘擬參選總統，
22 為遵守有線廣播電視法（下稱有廣法）第10條規定，乃將其
23 可控制Dynami之投資股份出脫，即將其原透過宏翰公司所持
24 有的BVI商GRL之20%股權全數售出，而使Dynami的上層股東G
25 RL原為呂芳銘所控制公司80%持有變成100%持有。被上訴人
26 遂於108年5月10日向投審會申請境外投資架構變更，上訴人
27 則於109年4月10日函復投審會未為附款表示許可，投審會嗣
28 以109年4月28日函核准在案。(3)109年2月10日，被上訴人簽
29 署股權轉讓契約，約定由戴永輝擔任董事長之大大數位匯流
30 股份有限公司（下稱大大公司）向Dynami上層股東GRL購買
31 其所持有之Dynami65%股權（下稱本件交易案）。且本件交

01 易案已於109年2月25日向公平交易委員會申報結合，獲該會
02 於109年11月5日發函附負擔准許在案。被上訴人亦於109年2
03 月15日共同向投審會申請境外投資架構變更。因上訴人受投
04 審會109年2月24日函請其就業管業務審核並回覆意見；大大
05 公司遂於109年2月27日向上訴人表示應予准許變更投資架
06 構，被上訴人嗣於同年6月9日向上訴人表示追認申請准許變
07 更投資架構之意旨，經上訴人於110年7月14日召開第972次
08 委員會議，以被上訴人連同本次交易案，3年內已多次經營
09 權重大變更及負債比率未改善為由，依有廣法第15條規定，
10 以110年8月3日通傳平臺字第10900087270號函、同日同字第
11 10900087271號函，駁回本件交易案之申請（下合稱原處
12 分）。被上訴人不服，共同提起行政訴訟，聲明：「1.先位
13 聲明：原處分撤銷。2.第一備位聲明：(1)原處分撤銷。(2)上
14 訴人應作成准予被上訴人等109年2月27日申請投資架構變更
15 案之行政處分；第二備位聲明：確認上訴人以原處分所形成
16 之公法上法律關係不成立。」臺北高等行政法院（下稱原
17 審）以參加人大大公司向上訴人申請變更境外投資案，遭上
18 訴人駁回，被上訴人提起本件撤銷訴訟，如為敗訴，參加人
19 大大公司之權利或法律上利益將受損害，命其獨立參加本件
20 訴訟，嗣以110年度訴字第988號判決（下稱原判決）將原處
21 分撤銷後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄，
22 被上訴人在原審之訴駁回，或發回更審。

23 二、被上訴人起訴主張與上訴人、參加人大大公司在原審之答辯
24 均引用原判決之記載。

25 三、原判決將原處分撤銷，係以：

26 (一)本件交易案係由「我國法人」大大公司取得Dynami股份，
27 與有廣法第15條所定之外國人投資無涉，上訴人實無受理
28 申請及審核權限，惟上訴人於原處分明確記載依有廣法第
29 15條為駁回之理由，足見其欠缺事務管轄權。

30 (二)上訴人稱有廣法第15條所稱外國人申請投資之事項，包括
31 投資股權之變更在內。然有廣法第15條僅明文外國人申請

01 投資有線廣播電視服務，不得有影響國家安全、妨害或不
02 利產業健全發展、妨礙公平競爭或限制競爭之情事；有者
03 應駁回其投資之申請。故外國人申請投資有線廣播電視服
04 務，並不包括投資股權之變更在內。

05 (三)上訴人所謂「行政慣例」，無非以其102年12月4日第568
06 次委員會會議所稱：「依據外國人投資條例第7條、第8條
07 及第10條等規定，本會認為外國人投資有線廣播電視系統
08 及變更投資架構等行為，均應採事前申請核准，並應取得
09 目的事業主管機關許可方式辦理。」進而主張其除有廣法
10 第15條所定「投資有線廣播電視服務」外，對於「變更投
11 資架構」亦取得審理許可權限云云。然參照行政程序法第
12 11條第1項、第5項規定，可知行政機關之事務管轄權，以
13 法規明定者為限，自不得由行政機關自行以行政行為設定
14 或變更。而變更投資架構衍生投資權益之變動幅度，會影
15 響由何機關擁有些事務管轄權，始符合功能最適性。亦即倘
16 變更投資架構事件影響投資之控管程度較大，則由投審會
17 管轄；倘對有線電視之影響較深，則由上訴人管轄。由以
18 往迄今之觀察，本件交易案應以投審會為主管機關，受理
19 相關申請事件；上訴人則為被徵詢意見之機關，其就被徵
20 詢事項應為許可(或同意)或為附款之許可或同意，甚至不
21 為許可或同意，而非駁回其申請。從而上訴人就本件交
22 易案並無事務管轄權，其主張上開會議為行政慣例，其就
23 本件交易案有事務管轄權之依據等語，並無足採。故被上
24 訴人先位聲明為有理由，原處分應予撤銷等詞，為其判斷
25 之基礎。

26 四、本院按：

27 (一)人民營業之自由為憲法第15條工作權及財產權應予保障之一
28 項內涵（司法院釋字第514號解釋理由參照），惟國家對於
29 人民於從事特殊經濟活動，基於秩序、安全、財政、建築、
30 環保等不同目的，得進行必要之管制。在行政管制之規範法
31 制中，個別法規依其立法目的規範特定之公共利益，對於人

01 民相關活動進行事前之管制，各主管機關基於個別法規範，
02 皆有核發相關許可之權限，通常配置「許可保留」（即未經
03 同意不得為之）的管控機制。此時各主管機關之核發許可程
04 序，除法律針對審查順序等有特別規定（例如具先後階段關
05 係而形成多階段之程序關係）外，通常是基於自身之法定職
06 權範圍內為平行審查。

07 (二)有線廣播電視之節目製作與播放，屬憲法第15條職業自由及
08 第11條言論自由保障之範圍。人民基於營利抑或向公眾傳達
09 資訊及意見之目的，原則上得自由設置有線廣播電視系統，
10 透過纜線傳播影像、聲音、文字等訊號，俾供公眾直接視與
11 聽。然而為達維護廣播電視媒體秩序之健全及保障公眾視聽
12 等公益目的，國家在符合法治國家限制人民基本權合憲性之
13 要件下，尚非不得對於有線廣播電視業者進行管制。有廣法
14 即屬於現代擔保國家理念下，對於人民私經濟活動進行規制
15 與監督之一種典型管制法規，在進入市場及營運管制方面，
16 有廣法第5條規定：「經營有線廣播電視服務者，應經中央
17 主管機關許可，並取得經營許可執照，始得營業。」採取管
18 制行政法上常見之許可模式。而依同法第3條規定：「本法
19 所稱主管機關，在中央為國家通訊傳播委員會；在直轄市為
20 直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第12條第1項
21 第6款規定：「申請經營有線廣播電視服務之案件有下列情
22 形之一者，中央主管機關應駁回其申請：……六、違反第15
23 條第1項規定。」第15條第1項、第2項規定：「外國人申請
24 投資有線廣播電視服務，不得有影響國家安全、妨害或不利
25 產業健全發展、妨礙公平競爭或限制競爭之情事。」「有前
26 項規定情形者，應駁回其投資之申請。」其立法意旨，乃在
27 有線廣播電視服務雖開放外國人投資，惟鑒於有線廣播電視
28 仍具有新聞媒體屬性，文化特質甚高，對社會國家影響深
29 遠，為將外國人投資所造成之不利影響、產業衝擊降至最
30 低，爰增訂有廣法第15條之規定，明定外國人申請投資有線
31 廣播電視服務，不得有影響國家安全、妨害或不利產業健全

01 發展、妨礙公平競爭或限制競爭之情事，違反者應駁回其投
02 資之申請。

03 (三)復按外國人投資條例第1條規定：「外國人在中華民國境內
04 之投資、保障、限制及處理，依本條例之規定。」第2條第1
05 項規定：「本條例所稱主管機關為經濟部。」第4條規定：
06 「本條例所稱投資如下：一、持有中華民國公司之股份或出
07 資額。二、在中華民國境內設立分公司、獨資或合夥事業。
08 ……」第8條第1項規定：「投資人依本條例投資者，應填具
09 投資申請書，檢附投資計畫及有關證件，向主管機關申請核
10 准。投資計畫變更時，亦同。」第10條第2項規定：「投資
11 人轉讓其投資時，應由轉讓人及受讓人會同向主管機關申請
12 核准。」準此，外國人在我國投資，應先向主管機關申請核
13 准，亦即採事前核准制。投資人依檢附之投資計畫向主管機
14 關申請投資獲准後，如因實行困難或其他因素須變更投資計
15 畫時，亦應報經主管機關核准；投資人轉讓其投資時，應由
16 轉讓人及受讓人會同向主管機關申請核准。復依外國人投資
17 條例第7條第2項、第3項規定：「投資人申請投資於法律或
18 基於法律授權訂定之命令而限制投資之事業，應取得目的事
19 業主管機關之許可或同意。」「第1項禁止及第2項限制投資
20 之業別，由行政院定之，並定期檢討。」其立法意旨乃以目
21 前限制投資之事業，有依法律限制者，有依行政機關之命令
22 或其作成之解釋予以限制者，形成投資障礙，宜斟酌當前經
23 濟情況及未來經濟發展重新評估，確有限制之必要者，而以
24 法律或基於法律授權訂定之命令限制之。復依僑外投資負面
25 表列一禁止及限制僑外人投資業別項目規定，有線廣播電視
26 系統經營為限制投資項目，故依外國人投資條例第7條規
27 定，應採事前申請制。

28 (四)是由上述規定可知，外國人申請投資有線廣播電視服務應經
29 主管機關審查，及外國人投資條例第7條第2項規定：「投資
30 人申請投資於法律或基於法律授權訂定之命令而限制投資之
31 事業，應取得目的事業主管機關之許可或同意。」等，可知

01 有線廣播電視事業為法律明文規定之限制投資事業，且外國
02 人欲申請投資有線廣播電視事業時，應依法取得目的事業主
03 管機關之許可或同意。且依外國人投資條例第8條第1項後段
04 之規定，可知倘投資計畫變更時，投資人應以變更之計畫向
05 主管機關再申請核准，以及同條例第10條第2項規定：「投
06 資人轉讓其投資時，應由轉讓人及受讓人會同向主管機關申
07 請核准。」等，則外國人投資有線廣播電視事業有計畫變更
08 時，或有轉讓其投資時，當其投資架構變更時，往往涉及其
09 投資申請書及投資計畫中主要股東集團，甚至實質受益人變
10 更，依外國人投資條例第8條第1項後段、第7條第2項及有廣
11 法第15條第1項、第2項規定應再向上訴人提出申請核准。再
12 依有廣法第15條之立法意旨，係立基於有線廣播電視服務雖
13 開放外國人投資，惟鑒於有線廣播電視仍具有新聞媒體屬
14 性，文化特質甚高，對社會國家影響深遠，為將外國人投資
15 所造成之不利影響、產業衝擊降至最低，而增訂外國人申請
16 投資有線廣播電視服務，不得有影響國家安全、妨害或不利
17 產業健全發展、妨礙公平競爭或限制競爭之情事。為避免外
18 國人申請投資核准後，可能藉由境外資金或股權移轉等方式
19 規避上開有廣法規範，導致可能有大陸資金投入（影響國家
20 安全）或是外國人投資股權不透明（妨害或不利產業健全發
21 展、妨礙公平競爭或限制競爭）等情事，則外國人投資條例
22 第7條第2項與有廣法第15條第1項規定之「申請投資」自應
23 包含「股權變動」、「投資架構變更」之情形，方符合整體
24 規範體系，始能達到管制目的。由此可知外國人投資條例之
25 主管機關與目的事業主管機關各有所指。外國人投資計畫變
26 更(即投資架構變更、股權變動)時，除前述主管機關外，尚
27 有其餘法定專業管制事項，針對有線廣播電視投資事項之管
28 制（即目的事業主管機關之管制），與目的事業外其餘涉及
29 法定專業事項之管制，屬於聯立、併行之管制關係。故綜合
30 前揭有廣法及外國人投資條例各該條文規定，足認上訴人就

01 外國人申請投資有線廣播電視事業或申請投資計畫變更等相
02 關事宜，有法律明定之管轄權。

03 (五)經查，本件涉及被上訴人就其上層股權結構變動，向上訴人
04 申請變更投資架構之核准，嗣經上訴人以被上訴人於3年內
05 多次變更經營權、負債比率未改善，有損及消費者權益及公
06 共利益之虞為由，依有廣法第15條規定，以原處分駁回其申
07 請等情，為原審依法確定之事實，核與被上訴人申請書及原
08 處分相符(原審卷1第213至214頁、第133至140頁)。本件除
09 大大公司取得Dynami股份外，尚涉及外國公司即被上訴人之
10 投資架構變更，此亦為被上訴人向上訴人申請核准之事由。
11 原判決逕以本件交易案內容所涉事實為據，認本件原處分相
12 對人應為大大公司，卻忽略被上訴人向上訴人申請變更投資
13 架構核准之事，且本件原處分已記載處分相對人係被上訴
14 人，而非原審所認定之大大公司，原判決自有認定事實未憑
15 證據及判決理由不備之違誤。本案係持有被上訴人境外上層
16 股東Dynami100%股權之GRL，將其持有之Dynami65%股權讓與
17 大大公司，造成被上訴人之投資架構變更，被上訴人於本案
18 亦以變更境外投資架構為由向上訴人申請核准。從而依前揭
19 說明，上訴人就外國人申請投資有線廣播電視事業或申請投
20 資計畫變更等相關事宜，有法律明定之管轄權。原判決以有
21 廣法第15條規定之「申請投資」未包含「股權變動」之情
22 形，本件僅涉及投資標的變動，並未影響總投資金額之變
23 動，故僅由投資方申請變更即可，被上訴人不需因其股權變
24 動而向上訴人申請核准，認定上訴人就本件交易案，並無事
25 務管轄權，而撤銷原處分，自有判決適用法規不當之違背法
26 令。

27 (六)復按行政訴訟法第42條第1項、第3項規定：「行政法院認為
28 撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，
29 得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定
30 允許其參加。」「前2項規定，於其他訴訟準用之。」準
31 此，獨立參加訴訟之目的，不在輔助當事人一造訴訟，而在

01 保護自己之權利或法律上利益，當事人以外之第三人，因該
02 撤銷訴訟之結果，即原告勝訴，其自己之權利或法律上利益
03 將受損害者，始得以利害關係人之身分獨立參加訴訟。此種
04 獨立參加類型，主要是指「參加人對訴訟結果之利害與行政
05 訴訟原告相反」之情形。蓋依訴訟之法律關係，原告與其所
06 請求撤銷或變更之行政處分之相對人（第三人）利害關係相
07 反，該第三人因該行政處分而取得之權利或法律上利益，成
08 為裁判對象，該行政處分經判決撤銷或變更者，對該第三人
09 亦有效力（行政訴訟法第215條），其權利或法律上利益因
10 撤銷或變更判決而消滅或變更。為保障該第三人之訴訟防禦
11 權，以踐行正當法律程序（憲法第16條），行政法院得依職
12 權，並得因第三人之聲請，命該第三人獨立參加訴訟；而行
13 政訴訟法第44條之輔助參加，依該條之立法理由載明：「行
14 政機關有輔助一造之必要者，或一般有法律上利害關係之第
15 三人，雖不合本法第41條或第42條訴訟參加之要件，但為徹
16 底發揮訴訟參加制度之功能，亦宜給予參加訴訟之機會，爰
17 設本條輔助參加，俾有依據。」實即反應了輔助訴訟參加，
18 相對於獨立訴訟參加，所具有之補充或備位功能。行政訴訟
19 法第44條第2項所指之「利害關係之第三人」輔助參加，則
20 以其與訴訟結果具有法律上利害關係為已足，不以參加人之
21 權利或法律上利益將因訴訟結果（原告勝訴）受到損害為要
22 件。是以，行政訴訟法之獨立參加與輔助參加，性質有所不
23 同，自應予區辨。經查，本件大大公司本身亦有向上訴人表
24 示應准許變更境外投資架構案，由大大公司受讓Dynami65%
25 股權，與被上訴人向上訴人追認申請變更境外投資架構案之
26 內容係屬相同，原處分予以駁回，則大大公司與被上訴人利
27 害關係相同，不會因訴訟之結果（原告勝訴，原處分應予撤
28 銷），大大公司自己之權利或法律上利益將受損害，自非屬
29 上開規定命獨立參加之範圍，僅為行政訴訟法第44條第2項
30 規定之利害關係人，而可依該規定為輔助參加人，並非同法

01 第42條第1項之獨立參加人，原審雖誤裁定准許大大公司獨
02 立參加，仍應認其為輔助參加人。

03 (七)綜上所述，原判決既有上開違背法令事由，且其違法情事足
04 以影響判決結果，故上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予
05 廢棄，為有理由。又原判決既認被上訴人先位聲明之請求有
06 理由，撤銷原處分，而未就備位聲明為判決，則於上訴人即
07 原審被告就該先位之訴受敗訴判決提起上訴時，備位之訴即
08 隨同移審於第二審法院即本院，因被上訴人所請求備位聲明
09 部分，基於預備訴之合併，係以先位之訴有理由，為備位之
10 訴之解除條件；先位之訴無理由，為備位之訴之停止條件。
11 原判決關於先位之訴部分既經廢棄，備位之訴解除條件是否
12 成就，訴訟繫屬是否消滅，尚未可知，並因本件事證有由原
13 審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決，故將原判決
14 廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為適法的裁判。

15 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
16 項、第260條第1項，判決如主文。

17 中 華 民 國 115 年 3 月 19 日

18 最高行政法院第四庭

19 審判長法官 王 碧 芳

20 法官 鍾 啟 煒

21 法官 陳 文 燦

22 法官 羅 月 君

23 法官 王 俊 雄

24 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

25 中 華 民 國 115 年 3 月 19 日

26 書記官 張 玉 純