

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

110年度訴字第988號

112年11月30日辯論終結

原告 荷蘭商TBC HOLDINGS B. V.

代表人 Brian McKinley

原告 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

複代理人 詹祐維 律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳耀祥

訴訟代理人 許心瑀

葉奇鑫 律師

孔德浩 律師

參加人 大大數位匯流股份有限公司

代表人 戴永輝

訴訟代理人 劉家君 律師

杜英達 律師

上列當事人間有線廣播電視法事件，原告不服國家通訊傳播委員會中華民國110年8月3日通傳平臺字第10900087270號函、同日通傳平臺字第10900087271號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

01 主 文

02 原處分撤銷。

03 訴訟費用由被告負擔。

04 事實及理由

05 一、程序事項：

06 按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被
07 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」、「有下列情
08 形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的
09 之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第11
10 1條第1項、第3項第2款分別定有明文。本件原告起訴時，原
11 聲明：「先位聲明：一、確認被告以民國110年8月3日通傳
12 平臺字第10900087270號函及同日通傳平臺字第10900087271
13 號函所形成之公法上法律關係不成立。二、訴訟費用由被告
14 負擔。第一備位聲明：一、原處分應予撤銷。二、訴訟費用
15 由被告負擔。第二備位聲明：一、原處分應予撤銷。二、被
16 告應作成准予原告等109年2月27日申請投資架構變更案之行
17 政處分。三、訴訟費用由被告負擔。」（本院卷1第12
18 頁）。嗣於111年4月11日（本院收文日）以行政變更訴之聲
19 明狀變更訴之聲明為：「先位聲明：一、原處分撤銷。二、
20 訴訟費用由被告負擔。第一備位聲明：一、原處分撤銷。
21 二、被告應作成准予原告等109年2月27日申請投資架構變更
22 案之行政處分。三、訴訟費用由被告負擔。第二備位聲明：
23 一、確認被告以民國110年8月3日通傳平臺字第10900087270
24 號函及同日通傳平臺字第10900087271號函所形成之公法上
25 法律關係不成立。二、訴訟費用由被告負擔。」（本院卷2
26 第112頁）。經核原告請求之基礎事實不變，是本件訴之變
27 更，本院認為尚屬適當，爰予准許。

28 二、事實概要：

- 29 ①原告荷蘭商TBC HOLDINGS B.V.（下稱TBC）前經經濟部投資
30 審議委員會（下稱投審會）以95年4月21日經審一字第09500
31 026760號函核准投資杰廣有限公司，並原則照准透過杰廣有

01 限公司多層次轉投資有線電視系統業者南桃園有線電視股份
02 有限公司、北視有線電視股份有限公司、信和有線電視股份
03 有限公司、群健有線電視股份有限公司、台灣寬頻通訊顧問
04 股份有限公司、威捷傳播股份有限公司及祺安股份有限公
05 司；原告荷蘭商HARVEST CABLE HOLDINGS B.V.（下稱HARVE
06 ST）前經投審會以95年4月21日經審一字第09500049750號函
07 核准增資投資泰羅斯股份有限公司，並原則照准透過泰羅斯
08 公司多層次轉投資有線電視系統業者吉元有線電視股份有限
09 公司。原告等自此成為南桃園有線電視股份有限公司等5家
10 國內有線廣播電視業者（下稱TBC有線電視集團）之上層股
11 東。

12 ②因多層次轉投資關係，原告等上層股東Asian Pay Televisi
13 on Trust（下稱APTT）之信託管理人APTT Management Pte.
14 Ltd.（下稱AMPL）之100%股權；有以下之變動。

15 (1)於105年間，同為新加坡商之Dynamis Vision Pte. Ltd.
16 （下稱Dynamis）取得AMPL之100%股權。而Dynamis又為BVI
17 商Gear Rise Limited（即維基尼亞群島商之Gear Rise L
18 imited，下稱GRL）100%持股所投資。而GRL，又為宏翰投
19 資股份有限公司（郭台銘99.9%所投資）、BVI商Brave Gu
20 ts Limited（呂芳銘100%所投資之悅視界有限公司，再為
21 100%所投資）各持有20%、80%股權所共同控制。因GRL所
22 持有100%股權之新加坡商Dynamis，取得原告等上層股東AP
23 TT之信託管理人AMPL之100%股權，該案獲被告以106年3月
24 3日函通傳平臺字第10641008000號函（下稱被告106年3月
25 3日函）為附負擔附款許可，經濟部（投審會）嗣以106年
26 3月28日函核准在案。

27 (2)於108年間，郭台銘擬參選總統，為遵守有線廣播電視法
28 （下稱有廣法）第10條規定（政治退出媒體），乃將其可
29 控制Dynamis公司之投資股份出脫。即將其原透過宏翰投資
30 股份有限公司所持有的BVI商GRL之20%股權全數售出，而
31 使Dynamis的上層股東GRL原為呂芳銘所控制公司80%持有變

01 成100%持有。原告等則於108年5月10日向投審會申請境外
02 投資架構變更，經投審會於108年6月3日函請被告表示意
03 見；被告在原告等說明經營財務情形後，於109年4月10日
04 函復投審會未為附款表示許可，投審會嗣以109年4月28日
05 函核准在案。

06 (3)郭台銘是透過宏瀚來投資Gear Rise，呂芳銘是先投資悅
07 視界，然後悅視界100%投資Brave Guts，然後再80%投
08 資Gear Rise，後來郭台銘把20%移給Gear Rise的上層，
09 所以Gear Rise就變成100%持有。現在面臨到的是Dynami
10 把65%移給大大，Dynami下來的Cable TV就原告TBC是10
11 0%持股，就原告HARVEST是15%。此85%部分，是原告就本
12 件多層次轉投資關係，為相關陳述時，漏未說明之缺口。

13 ③另於109年初，原告等為經營之精進，擬借重有長期經營我
14 國有線電視系統豐富經驗之戴永輝，於109年2月10日簽署股
15 權轉讓契約，約定由其擔任董事長之「我國公司」大大數位
16 匯流股份有限公司（下稱大大數位公司）向Dynami上層股東
17 GRL購買其所持有之Dynami公司65%股權（下稱本件交易
18 案）。

19 (1)且本件交易案已於109年2月25日向公平交易委員會申報結
20 合，獲該會於109年11月5日發函附負擔准許在案。原告等
21 亦於109年2月15日共同向投審會申請境外投資架構變更。
22 嗣因被告受投審會109年2月24日函請其就業管業務審核並
23 回覆意見；大大數位公司遂向被告表示，認應予准許變更
24 投資架構，原告等亦多次配合被告要求補充資料，被告並
25 分別召開公聽會及聽證會。

26 (2)被告於110年7月14日召開第972次委員會議，以原告等連
27 同本次交易案，3年內已多次經營權重大變更及負債比率
28 未改善為由，稱考量消費者權益及其他公共利益等事項，
29 依有廣法第15條規定，以如原證1、2號所示之函，駁回本
30 件交易案之申請（下合稱原處分）。原告等不服，共同提
31 起訴訟。

01 三、原告主張：

02 ①本件交易案係由「我國」之大大數位公司取得Dynami公司股份，
03 與有廣法第15條所定之外國人投資無涉，被告實無受理
04 申請及審核權限，自無從作成行政處分為准駁，迺被告竟作
05 成系爭否准函，主張其具有審核權並為否准；縱認系爭否准
06 函屬行政處分，將限制本件交易案實行而侵害原告等權利，
07 原處分顯有諸多違法，應予撤銷；更何況本案交易有助於消
08 費者權益及其他公共利益，被告應作成准予原告等申請之行
09 政處分。又如鈞院認系爭否准函非行政處分，該等函文所形
10 成之法律關係存否並不明確，實有確認必要。先位聲明為原
11 處分撤銷（重心在被告就本案無事務管轄權）。第一備位聲
12 明為原處分撤銷，被告應作成准予原告等109年2月27日申請
13 投資架構變更案之行政處分（為課予義務之訴，被告應許可
14 件交易之申請）。第二備位聲明為確認被告以民國110年8月
15 3日通傳平臺字第10900087270號函及同日通傳平臺字第1090
16 0087271號函所形成之公法上法律關係不成立（有確認該法
17 律關係不存在之利益）。

18 ②關於先位聲明，被告不具審查本件交易案之管轄權：

19 (1)按有廣法第15條第1項規定，88年制訂當時之理由：

20 「二、本案雖開放外國人投資，惟鑒於有線廣播電視仍具
21 有新聞媒體屬性，文化特質甚高，對社會國家影響深遠，
22 為將外國人投資所造成之不利影響、產業衝擊降至最低，
23 爰增訂本條規定。」，可知本條規定目的在於降低外國人
24 投資有線電視對於我國文化之衝擊，是倘投資者為我國
25 人，自不符合「外國人」、「申請投資有線廣播電視服
26 務」之要件，即無該規定之適用。因此，被告僅在「外國
27 人」取得我國有線廣播電視服務經營者之股份或出資額、
28 設立分公司或對我國有線廣播電視服務經營者提供一年期
29 以上貸款時，方得依有廣法第15條規定，取得管轄權限。
30 逾此範圍，諸如外國人投資股權之轉讓等節，自應回歸適
31 用外國人投資條例10條第2項規定：「投資人轉讓其投資

時，應由轉讓人及受讓人會同向主管機關申請核准。」由投審會管轄。

①經查，Dynami 公司於105年首次取得AMPL全部股份，並因此向被告提出投資申請案，被告於審理後即於106年度作成附加22項負擔之許可處分，該附負擔許可所載第(三)項負擔明載：「(三)APTT依當地法令或信託契約，受益人欲變更信託基金管理人時，即視同新申請之外國人投資案，應依法向本會重新提出申請，並遵循我國其他法規及踐行相關法定程序。」，可知僅有「新申請之外國人投資案」方須再向被告提出申請，且被告亦認定僅有在APTT欲變更信託管理人AMPL時，由於等同Dynami公司喪失對APTT之經營管理權利，將由新管理人接手，被告許可處分所附對Dynami公司之負擔要求將無法生效，因此方才「視同」新申請之外國人投資案而須再由被告審查。

②Dynami 公司於105年首次取得AMPL全部股份，並因此向被告提出投資申請案，被告於審理後即於106年度作成附加22項負擔之許可處分，該附負擔許可所載第(三)項負擔明載：「(三)APTT依當地法令或信託契約，受益人欲變更信託基金管理人時，即視同新申請之外國人投資案，應依法向本會重新提出申請，並遵循我國其他法規及踐行相關法定程序。」可知僅有「新申請之外國人投資案」方須再向被告提出申請，且被告亦認定僅有在APTT欲變更信託管理人AMPL時，由於等同Dynami公司喪失對APTT之經營管理權利，將由新管理人接手，被告許可處分所附對Dynami公司之負擔要求將無法生效，因此方才「視同」新申請之外國人投資案而須再由被告審查。

(2)有廣法本身並未就「投資」為定義。若參外國人投資條例第4條之規定，所謂「投資」應指：「本條例所稱投資如下：一、持有中華民國公司之股份或出資額。二、在中華民國境內設立分公司、獨資或合夥事業。三、對前二款所

投資事業提供一年期以上貸款。」本案所涉交易行為非屬「投資」、亦無涉「外國人」，實無從適用有廣法第15條等規定，即根本沒有賦予被告事先審查投資架構變更之審查權限。遽被告竟曲解有廣法及外國人投資條例規定文義，逾越法令擅自作成違法決議擴張行政權限，被告自無權限作成行政處分，原處分要屬違法應予撤銷。

①原處分違反行政自我拘束原則、法律保留原則。查本案原告之上層投資架構，被告已於106年間本於有廣法第15條之事務管轄權限，就該條追求之公益目的予以審酌，同時將有廣法第15條第3項各款所定判斷基礎，具體化為22項附款。倘後續本案投資架構股權有所變動，為維持被告106年間附負擔許可之公益目的，被告固得再行就該22項附款內容予以審查。惟審查範圍不得違反原證6號即被告106年3月3日處分之22項附款，更不得課予原22項附款所無之義務，否則即牴觸106年3月3日許可處分之存續力，違反行政自我拘束原則，亦違反法律保留原則。

②原證6號雖係以Dynami公司為相對人所作成之受益處分，然原告同為原證6號處分之利害關係人，自得以原證6號之存續力，主張被告不得任意變更原證6號受益處分之內容及效力。被告於作成系爭處分前，曾以原處分卷編號2-3、2-7、2-11、2-13、2-22等函文，就前開22項附款函詢Dynami公司之執行情形。益徵被告於審查系爭交易案時，至多僅得就106年Dynami之附款有無違反之情形，向投審會表示意見，正為被告所稱「函詢第三人」之行政慣例所形成之原因。被告卻逾越該附款作成系爭處分，顯已違反行政自我拘束原則，亦違反法律保留原則。

(3)被告以所謂行政慣例主張其有管轄權，要無理由。被告主張其所謂「行政慣例」之依據，無非以其102年12月4日第568次委員會會議所稱：「依據外國人投資條例第7條、第

01 8條及第10條等規定，本會認為外國人投資有線廣播電視
02 系統及變更投資架構等行為，均應採事前申請核准，並應
03 取得目的事業主管機關許可方式辦理。」進而主張自己除
04 有廣法第15條所定「投資有線廣播電視系統」外，對於
05 「變更投資架構」亦取得審理許可權限云云。被告並宣稱
06 「僅係補充法律之適用，並無額外創設法律所無之管轄權
07 依據」；惟有廣法第15條分明「未」規定「變更投資架
08 構」之要件，被告對於不具管轄事務憑空創設管轄權限，
09 違反行政程序法第11條法定管轄規定。

10 ①按行政程序法第11條第1項、第5項分別規定：「行政機
11 關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」、
12 「管轄權非依法規不得設定或變更。」由此可知，行政
13 機關之管轄權，必以「法規」明定者為限，要不得由行
14 政機關自行以行政行為設定或變更。而有廣法第15條第
15 1項係明定「外國人」「申請投資」有線廣播電視服務
16 始受限制，且限於外國人「投資有線廣播電視服務」
17 時，始有適用餘地，其中並「未」規定所謂「變更投資
18 架構」之要件。是依上開行政程序法第11條第5項之規
19 定，被告就特定事項是否具有管轄權限，自應以法令規
20 定為適用準據，要不容被告自己開會解釋即得設定或變
21 更。

22 ②然被告竟稱曾於102年12月4日作成第568次委員會議，
23 認定外國人投資限制投資事業之「變更投資架構」等行
24 為，亦應經被告審查云云，顯係創設有廣法所無之限
25 制，違反法律保留原則。即使，曾經被告「公布於被告
26 網站」，但被告仍「未」踐行行政程序法第154條第1項
27 規定之「法定程式」，自不合法規命令之要件。就
28 此，被告雖另於書狀大篇幅辯解修法耗時甚鉅、花費大
29 量資源，稱以行政慣例進行即可（詳被告行政陳報暨答
30 辯五狀第11頁第四段），益彰被告行政恣意，未遵法治

01 國依法行政原則，卻令人民受法無明文之限制，原處分
02 之違法至為昭然，被告所辯顯無可信。

03 (4)再者，被告所謂「變更投資架構」之內涵不明，且前後主
04 張不一，不僅自相矛盾，是否有系爭行政慣例之適用淪為
05 被告主觀恣意決定，顯欠缺法律明確性，致令人民無從措
06 其手足，洵無足採。

07 ①被告始終未敘明何謂「投資架構變更」，以及該等變更
08 為何有經被告審理之必要，卻一方面遽謂102年APTT上
09 市案、109年郭台銘案及本交易案均屬於投資架構變
10 更，另一方面卻以106年Dynami案爭點非為投資架構變
11 更，遽稱該案無系爭行政慣例適用云云（詳被告行政陳
12 報暨答辯五狀第11頁第5行起）。然查，被告事實上承
13 認106年Dynami案也會涉及股權架構變更，但因為該案
14 「爭點」非投資架構變更，所以無行政慣例之適用云
15 云，此參被告書狀記載：「縱106年案件與109年案件均
16 涉及原告等上層公司之股權交易案…」云云，即可明瞭
17 106年Dynami案確有涉及股權結構變更，且被告對此亦
18 無爭執（詳被告行政陳報暨答辯五狀第10頁第13行、第
19 11頁第(三)項）。

20 ②實則，106年Dynami案為Dynami公司首次取得TBC集團經
21 22營權，相較於本交易案中，Dynami公司作為投資者之
22 角色，其依原證6號即被告106年3月3日通傳平臺字第10
23 641008000號函負擔之義務，並未變更，僅係我國公司
24 大大數位公司取得Dynami公司65%股權，TBC集團整體投
25 資架構未因本交易案有任何改變。孰重孰輕，一目了
26 然。迺被告竟稱本交易案有投資架構變更，106年交易
27 案僅屬股權轉讓云云，完全混亂各交易案事實及法律適
28 用，益徵被告所謂投資架構變更，欠缺預見可能性，全
29 屬被告恣意認定，不容被告引為取得管轄之依據。

30 (5)況且，被告更從未舉證該慣例有反覆施行慣行，卻以原告
31 向經濟部投審會申請作為其取得事務管轄之行政慣例案例

云云（詳鈞院111年6月27日準備程序筆錄第2頁第22行起），足見被告乃刻意混淆，要無足取。

①按「行政慣例」之成立，除須有反覆慣行之事實外，亦不得牴觸法令，否則無異以行政權凌駕立法權致該法律條文形同具文，違背權力分立。再者，縱使成立行政慣例，其基於平等原則所生效果，亦係拘束行政機關！以保障人民對於行政慣例之信賴。故行政機關自不可能以存有行政慣例為由，獲得超過法令規定之權限，更不得藉此對於人民增加法令所無之限制。有最高行政法院96年度裁字第2216號裁定：「『行政慣例』係行政機關處理某類事物反覆之慣行，在法規不完備或法規複雜性造成困難時，循例處理即能解決大部分爭議；然『行政慣例』仍不得牴觸法律規定，否則將造成行政權凌駕於立法權，致該法律條文形同具文，違背現代民主國家權力分立制度。」同院103年度判字第320號判決則明揭：「『行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。』行政程序法第6條定有明文，又行政機關為行政行為時，如就該等行政行為存有行政慣例，且該行政慣例亦非不法，則行政機關就其職權範圍之行政行為，除有正當理由外，本於上述之平等原則，即應受其行政慣例之拘束，此即一般所稱之行政自我拘束原則。」可參。

②原告起訴時即主張本件交易案，不適用有廣法第15條規定，被告無管轄權。蓋本件交易案係由我國公司大大數位公司取得Dynamis公司股份，非有廣法第15條所稱之「外國人申請投資」，且本件交易案僅發生Dynamis公司上層股權變動，並無新投資行為，即Dynamis公司應負擔之行政法上義務皆無變動，受讓股權人仍必須承擔原投資於先前審查時之承諾並維持投資資格。故本件交易案，至多依外國人投資條例第10條第2項規定，向投審會申請核准（原告亦確已向投審會申請），無須再依同條例第7條第2項或有廣法第15條規定申請被告許可，被

告無管轄權。是依最高行政法院歷來見解，就行政機關欠缺管轄權限所為具處分外觀之決定，應得主張撤銷。

(6)經查，最高行政法院101年度判字第18號判決：「所謂無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基於維護法律安定性、國家本身所具有之公益性及國家權威，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴認定，故乃兼採『明顯瑕疵說』與『重大瑕疵說』作為認定標準之理論基礎。是以，依上開行政程序法第111條之規定，行政處分無效之原因，除該條第1款至第6款之例示規定外，尚有該條第7款『其他具有重大明顯之瑕疵者』之概括規定，用以補充前6款所未及涵蓋之無效情形。而行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。換言之，該瑕疵須『在某程度上猶如刻在額頭上般』明顯之瑕疵，如行政處分之瑕疵尚未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已。」亦可供參。

①原告等雖於起訴時起即主張本件交易案不適用有廣法第15條規定，蓋本件交易案係由我國公司大大數位公司取得Dynami公司股份，非有廣法第15條所稱之「外國人申請投資」，故被告無管轄權。然被告歷次書狀均一再爭執其具本件交易案之事務管轄權。顯見被告是否具有本件交易案之事務管轄權一事，應為本件訴訟之重要爭點。且因原證1、2號所示被告110年8月3日通傳平臺字第10900087270、10900087271號函（以稱「系爭否准函」）仍具行政處分外觀，此違法瑕疵僅見該函本身尚

01 未達「猶如刻在額頭上般」一望即知之明顯程度。故被
02 告雖無作成系爭否准函之事務管轄權限，系爭否准函依
03 法仍得由行政法院以判決撤銷之。

04 ②另查，被告雖無審理本件交易案之事務管轄權限，然被
05 告所為系爭否准函仍具行政處分外觀，故本件應無行政
06 程序法第111條第6款行政處分無效情形之適用，被告11
07 2年2月15日行政陳報狀亦同此意見（詳被告行政陳報狀
08 第2至3頁）。被告歷次書狀及111年11月29日行政訴訟
09 言詞辯論意旨狀雖一再聲稱，其就本件交易案具有法定
10 事務管轄權，並有行政慣例得以佐證，且此行政慣例之
11 內涵甚至包含：當外國人投資我國有線廣播電視事業業
12 務，涉及有線廣播電視系統經營者之境外股權交易案，
13 被告均要求以境外第一層法人作為申請人之慣例云云
14 （詳參被告111年11月29日言詞辯論意旨狀第11頁第3
15 段）。

16 ③關於第一備位聲明部分。退步言之，倘鈞院認被告得依有廣
17 法第15條規定審理本交易案，原告主張，原處分違反有廣法
18 第15條規定、行政程序法第9條、第36條規定、第5條明確性
19 原則、第8條誠信原則、第7條行政自我拘束原則，亦有錯誤
20 認定事實等之違法，自應撤銷，且本件交易案已符合消費者
21 利益保障及經營效率之提升，被告應作成核准原告等109年2
22 月27日申請投資架構變更案之行政處分，理由如下。

23 (1)且按前述有廣法第15條第1項規定之立法理由，可知有廣
24 法第15條審查，應係為確保該外國人之投資行為實行後，
25 「未來」對於有線電視產業不會產生妨害或不利產業健全
26 發展之影響，已如前述。本件交易案係大大數位公司透過
27 取得Dynami公司股權，加入TBC有線電視集團之經營，由
28 於大大數位公司係由具充足有線電視系統經營經驗之戴永
29 輝先生所主持並擔任負責人，是該公司加入經營，實有助
30 於健全並強化TBC有線電視集團之經營實力，精進我國節
31 目文化傳播，提供更好的服務予消費者，對於我國有線電

01 視產業要屬有利，更能落實將有線電視系統經營回歸本土
02 化之使命，且大大數位公司更已依被告要求，向被告說明
03 將如何提升經營效率及降低負債比率。但被告全然未予考
04 量，完全避而不談，反而以擔心TBC有線電視集團成為短
05 期受讓標的云云，即全然否定Dynami公司原股東引入專業
06 經營者對於TBC及有線電視產業之影響，顯然未依上開有
07 廣法規定之意旨，進行申請之審理，即逕予駁回，實有違
08 有廣法第15條規定意旨，且顯未審酌注意有利當事人之事
09 項，有違行政程序法第9條及第36條規定，應予撤銷。

10 (2)又本件交易案，正是為了履行被告於106年度許可Dynami
11 公司取得TBC有線電視集團經營所附負擔，始引入大大數
12 位公司及其負責人戴永輝先生加入，以強化經營表現永續
13 經營，迺原處分竟以Dynami公司負擔履行情形尚未開花結
14 果，即認不應將股權移轉云云，顯自相矛盾，亦有違上開
15 有廣法第15條規定意旨、行政程序法第9條及同法第36條
16 規定：

17 ①查Dynami公司自106年間取得AMPL100%股權後，依被告1
18 06年3月3日函(詳原證6號)附款要求提出財務與資金運
19 用計畫送請被告備查(詳原證21號)，Dynami公司依照前
20 揭計畫，於不增加TBC有線電視集團旗下各系統財務負
21 擔前提下，(1)導入DOCSIS 3.1及FTTH網路架構。(2)於
22 106年5月17日關閉類比訊號，並於106年底將光節點服
23 務訂戶數降至500戶之內，108年底前降至250戶內。(3)
24 於107年3月20日正式推出500M寬頻上網服務，並於108
25 年10月25日正式推出1G寬頻上網服務。確實履行被告附
26 加負擔之各項要求。

27 ②此外，Dynami公司透過AMPL致力於提升TBC有線電視集
28 團整體經營效率，AMPL董事會決議自107年第4季起降低
29 APTT發放股利標準(由新幣1.625cents/per unit調降至
30 0.3cents/per unit))，使TBC有線電視集團得保有更加
31 充盈之營運資金，並於109年4月辦理APTT現金增資以償

還銀行貸款，同年9月更換TBC有線電視集團原董事長，進行組織調整，謹慎管理資本支出。前述各項措施實已充分展現Dynami公司實踐身為AMPL全資母公司之責任，對於TBC有線電視集團財務改善及健全發展頗有助益，且上開財務與資金運用計畫及各項興革措施均按時程呈報被告，為被告所知悉，甚而於原處分中認可，益證原處分所稱未顯見改善跡象並非事實且自相矛盾。

③且Dynami公司為賡續協助TBC有線電視集團改善財務結構，落實有線電視回歸本土經營，透過本件交易案引薦熟悉產業者加入共同經營管理，本件交易案並非僅尋找一般投資人進行轉讓，而是引入具充足有線電視系統經營經驗之戴永輝先生及其所主持之大大數位公司，該公司透過關係企業Araedis Investment Pte. Ltd. 參與APTT於109年舉辦之現金增資，取得APTT逾14%股權，以穩定Dynami對AMPL乃至TBC有線電視集團之經營管理，此正是因為Dynami公司於履行承諾強化TBC有線電視集團管理過程中，循序調整集團財務體質，並規劃本件交易案吸引專業經營管理人加入，並為TBC有線電視集團籌集挹注穩健之資金來源。此查被告於109年9月22日召開聽證會時，鑑定人郭文忠教授（被告之前委員）即提出意見稱：「關係人增加APTT之持股可降低原本AMPL持有APTT股份比例過低之可能發生代理人問題，以及有助於穩定AMPL之基金管理身分，避免基金管理權遭撤換而形成經營權變更之情事。」益加證明本件交易案正是為了進一步履行對於被告之承諾。

④再者，大大數位公司僅取得Dynami公司之65%股份，其餘35%之股份仍由呂芳銘之Gear Rise公司持有，呂芳銘更持續於AMPL擔任董事兼副董事長一職，故大大數位公司（戴永輝）與Gear Rise公司（呂芳銘）係共同透過Dynami公司管理TBC有線電視集團，而非原處分認定之

「經營權轉讓」，原處分顯係基於錯誤之事實所為，自應予撤銷。

(3)原處分泛稱本件因未符被告對於改善TBC有線電視集團營運情形與負債比率之高度期待，因而否准申請云云，惟被告卻連究竟營運情形、負債比率須達到多少程度、其所謂之高度期待為何，皆未予說明，實已違反行政程序法第5條行政行為明確性原則，應予撤銷：

①行政程序法第5條規定：「行政行為之內容應明確」，最高行政法院89年度判字第2858號判決明揭：「惟按行政行為之內容應明確，對於禁止或管制進口之物品自應規定具體詳盡，其所使用之文字、名稱必須符合非難以理解，且為一般受規範者所得預見，始得謂與明確性原則無違」。惟查，Dynamy公司究竟應將負債比率，以及所謂經營情形應達何等改善，始達被告所稱「高度期待」，不僅被告106年3月3日函之附款未載明，於記者會中亦表明未強制要求Dynamy公司應於何時將TBC有線電視集團之負債比降至何程度，原處分雖指摘負債比率改善情形未符被告高度期待，但始終未加以說明應改善至何種比例方符期待，致Dynamy公司無所適從，故原處分駁回之理由顯屬空泛難以理解，且為受規範者所不得預見，當屬無法經由司法審查加以確認者，則亦與行政程序法第5條及前開最高行政法院判決有違，自應予撤銷。

②再者，本件交易案為Dynamy公司取得TBC有線電視集團經營權後「第一次調整」，且該公司確已採取諸多手段改善負債比率及經營效率，更於有線電視產業面臨產業變化最大的這三年間透過AMPL積極管理TBC有線電視集團，同意旗下有線電視業者投入鉅資更新設備強化服務，已如前述。迺原處分稱Dynamy公司有多次重大經營權變動，並僅以負債比率數字，即稱Dynamy公司將TBC有線電視集團充作短期買賣受讓標的，放棄長期經營規

劃之重大疑慮云云，認定事實顯有重大違誤，要屬違法。

③另被告於109年許可Gear Rise公司股權出售案，當時即曾命原告等說明債務比例問題，且同意原告等之說明，然就本件交易案客觀上相近之負債比率，被告卻做出截然不同之否准處分，顯然違反誠信原則、行政自我拘束原則及禁反言原則，自應撤銷。Dynami公司因應被告106年3月3日函之附款要求，每半年於公開資訊觀測站上傳經會計師簽證之四大財務報表，另於108年7月10日、108年9月4日及109年4月6日向被告申報經會計師簽證之TBC有線電視集團之四大財務報表。被告亦向無異詞。原告等倘確有嚴重負債比率或經營不善問題，被告事前尚得依有廣法第53條予以命改正，今被告卻驟以負債比率未改善為由駁回，實令原告等無所適用，要屬違反前揭誠信原則、行政自我拘束原則及禁反言原則，應予撤銷。

(4)查原處分說明四、(一)載：「…惟查Dynami係於106年取得TBC有線電視集團之經營權，另於108年TBC Holdings與Harvest Cable Holdings之境外上層投資架構中，GRL(BVI)之股權與股東變更，連同本次申請案，等同3年內歷經多次經營權或股權之重大變動，有異於現有其他系統經營者經營情形，不利於TBC有線電視集團就強化產業競爭力及健全發展、創新服務予消費者需要等層次進行長期規劃與執行」云云。

①惟查，108年Gear Rise公司之股權變動係因郭台銘欲參選總統，而將其持有之20%Gear Rise公司股份售予本來就持有80%股份之呂芳銘控制之公司（BVI商Brave Guts Limited），此次股權移轉係呂芳銘為履行對被告之承諾事項，若不為股權變動，即有違反承諾之虞，此股權移轉係訴外人呂芳銘重然諾之舉，竟遭被告認定為不當之股權變動，遑論該次股權變動並未違反被告106年3月

01 3日函之限制，小股東退出由大股東繼續經營更難謂
02 「重大經營權變動」。

03 ②本件交易案實為Dynami公司於106年取得TBC有線電視集
04 團之管理權後「第1次調整」（且Dynami公司對原告等
05 上層股東之信託管理權本身並無移轉，Gear Rise及大
06 大數位公司乃共同經營管理Dynami及AMPL，業如前
07 述），絕無原處分所謂多次經營權變動云云，且本件交
08 易案目的是安排國內具有充足經營有線電視經驗之戴永
09 輝先生加入，以強化TBC有線電視集團之營運，對於TBC
10 有線電視集團就強化產業競爭力及健全發展、創新服務
11 予消費者需要等節有利無弊，絕無所謂股權頻繁變動，
12 不利產業發展，原處分顯係基於錯誤事實所為，應予撤
13 銷。

14 ③Dynami公司取得TBC有線電視集團經營權後，依照送被
15 告備查之財務與資金運用計畫，於不增加TBC有線電視
16 集團旗下各系統財務負擔前提下，(1)導入DOCSIS 3.1
17 及FTTH。(2)於106年5月17日關閉類比訊號，並於106年
18 底將光節點服務訂戶數降至500戶之內，108年底前降至
19 250戶內。(3)於107年3月20日正式推出500M寬頻上網
20 服務，並於108年10月25日正式推出1G寬頻上網服務。
21 確實履行被告附加負擔之各項要求。又Dynami公司為強
22 化TBC有線電視集團競爭實力，履行被告106年3月3日函
23 說明五、(九)、(十)、(十一)、(十五)之附款負擔，不
24 吝於投注必要之資本支出，引進最新網路設備、光纖化
25 等技術，積極推動寬頻普及服務，並規劃傳播本國文化
26 節目之精進方案等，此外更投資打造全台唯一的8K與4K
27 攝影棚等，在龐大的資本支出下，卻要維持穩定且逐漸
28 改善之負債比率，實屬不易。然而，Dynami公司仍積極
29 致力於透過AMPL提升TBC有線電視集團整體經營效率，
30 包括但不限於降低APTT發放股利、辦理APTT現金增資以
31 償還銀行貸款、更換TBC有線電視集團董事長及謹慎管

理資本支出等，此均為原處分亦肯認之措施（詳原處分第3頁第(三)項）。透過上述經營策略、股利政策及組織之調整，保障充實之營運資金，進而改善負債比率。

(5)被告應核准原告等109年2月27日申請投資架構變更案。經查原處分以原告短期內多次經營權重大變更及負債比率改善等作為駁回理由，無非係欲以原告等未符有廣法第15條第3項第3款「消費者利益之保障與回饋」及第4款「經營效率之提升」規定駁回本件交易案，被告亦於第972次委員會會後記者會表示，本件交易案委員會係著重於上述二款之規定，並以妨害或不利產業健全發展為由否准。是以核有廣法第15條第3項第3款及第4款事項，本件交易案應已符合該等規定要求，被告依法應作成許可之處分。

①就「消費者利益之保障與回饋」部分；查本件交易案實自106年Dynami取得APML股權後第1次交易，要無短期經營權重大變動等節，原處分認定顯非事實，業如前述。被告於109年9月4日召開公聽會，其公告議題3、(2)詢問有關消費者權益保障之問題，及同年9月22日召開聽證會，其公告議題(二)、3亦詢問有關消費者權益保障之問題，並經與會專家學者，如政治大學經濟系教授王國樑及臺北大學經濟學系郭文忠教授(被告之前委員)鑑定意見可知，根據過往經驗，受讓者均將確保消費者權益，且收視費率均無大幅變動，結合後更促進競爭，消費者權益將會提高！本件交易案誠屬有利消費者，自無原處分所持駁回理由之不利因素，亦無有廣法第15條第1項規定之應駁回申請情形，被告依法應作成核准本件交易案之處分。

②就「經營效率之提升」部分：被告於109年9月4日召開公聽會（詳原證29號），其公告議題(一)、2即詢問有關資金層面之問題，並經與會專家學者，如政治大學經濟系教授王國樑、元智大學資訊傳播學系助理教授葉志良等學者意見可知，即使TBC有線電視集團有負債比率

較高疑慮，然大大數位公司董事長戴永輝先生過去為大豐有線電視股份有限公司（下稱大豐公司）董事長，經營績效良好，目前仍以大股東身分擔任大豐公司董事一職，大大數位公司之母公司大無畏全球投資控股股份有限公司同時亦投資大豐公司逾39%，學者專家普遍認為大豐公司體質較為良好、還款能力佳，透過本件交易案共八家系統結合後，應可改善TBC有線電視集團負債比率，況且縱使有相關負債比率問題，依學者意見亦得透過事後手段加以管制，尚無事先否准本件交易案必要。

③本件交易案已於109年2月25日向公平交易委員會申報結合，獲該會於109年11月5日發函附負擔准許在案。被告於答辯狀引據共13位學者之意見，除王國樑教授係採支持本交易案之看法，其餘12位學者中之8位多數學者專家（被證2號諮詢會議周冠男教授、陳榮隆教授，109年9月4日公聽會陳志民教授、葉志良教授、江旻諺，109年9月22日聽證會劉慧雯教授、李明穎教授、林志潔教授），所討論系爭交易案是否有涉公平交易法之爭議，實已經主管機關充分審酌，並作成同意結合之許可，根本不構成否准本交易案之理由。

④且被告刻意忽視對有利於原告之專家意見，顯非適法；本件交易案引入大大數位公司及戴永輝先生加入TBC有線電視集團之經營，確實於未來有利於「消費者利益之保障與回饋」以及「經營效率之提升」，被告於審酌本件交易案時應就對於原告等有利之事項一併納入考量及作成決定，而本件交易案自應符合有廣法第15條准予投資之要件，故被告自應作成准予原告等109年2月27日申請投資架構變更案之行政處分。

④變更後第二備位聲明部分，即確認被告以民國110年8月3日通傳平臺字第10900087270號函及同日通傳平臺字第10900087271號函所形成之公法上法律關係不成立。倘鈞院認定被告無管轄權，惟認定系爭否准函並非行政處分，則原告變更後

先位聲明、第一備位聲明即有遭鈞院駁回之可能。故本件仍有以前揭第二備位聲明，請求確認系爭否准函之法律關係不成立之必要。換言之，系爭否准函所形成之法律關係，如非屬行政處分，鈞院即無從准予原告變更後之先位及第一備位聲明。惟兩造就系爭否准函所形成之法律關係，仍有所爭執而不明確，且此不明確狀況將造成本件交易案無法進行，原告等僅得藉起訴請求判決予以確認加以除去，原告等依行政訴訟法第6條第1項前段規定提起本件第二備位之訴，具備確認利益，並符合確認訴訟補充性要求。是以，原告變更聲明聲明之排列，實屬有據。被告稱原告第二備位聲明，於被告先位聲明勝訴，原告即無從獲勝訴判決而無保護必要云云，則無理由。蓋查，如鈞院認被告就本件交易無管轄權，但認定系爭否准函非行政處分，則原告之先位聲明及第一備位聲明即均將無從獲致勝訴判決。為求確保原告對於投審會之申請得依法繼續審理，仍有必要經由確認訴訟排除被告以系爭否准函形成之法律關係，被告主張顯無理由。

⑤被告代理人11月27日函文提出之和解條件，如涉及參加人所應履行或負擔之事項，謹以參加人之意見為準。原告認為至少有以下三點難認合理之處，也從被告所增列和解之負擔條款，反證原處分不僅有管轄權之違法，駁回的實質理由部分益見無理：

(1)本件是Dynamis公司股權交易案，該公司對於系爭5家系統經營者至多只具有管理權，受信託等拘束，更未持有系爭5家系統業者。因此交易案若經核准，參加人至多只能監督或確保系爭系統業者協力履行參加人之承諾。惟被告要求之和解條件，竟將參加人承諾事項皆列於系統業者營運計畫，已混淆本件與有廣法管理系統業者相關法令之關聯性。尤其，和解條件將與本件無涉之參加人原經營之3家系統業者亦要求同步履行承諾，更要求參加人上層股東，以及上層股東的股東，均應負擔承諾事項。此等毫無範圍限制之要求，除無法令依據外，顯屬恣意連結與本件無關

之事項與主體，實難認具有合理性。依行政程序法第94條規定，行政處分之附款與處分間必須具有合理關連性。被告將依法本不得作成附款之事項，納入和解事項，難謂合法。

(2)遑論參加人是本國人，被告並無有廣法第15條規定之事務管轄權限，即便被告要管轄，也只能在有廣法第15條之要件下進行審理。但細觀被告和解條件，一方面提出極為嚴格之財務改善要求，另一方面又要求在不能增加參加人全數事業體負債下，在極短時間、資訊公開的不利條件下，收購APTT股份完成下市，同時要求參加人把事業體全部的股份持有關係全部申報，此等內容根本逾越有廣法第15條監管範疇，被告將全面監控參加人事業全體，與有廣法第15條妨害或不利產業健全發展要件，看不出有任何關連，反而讓參加人浪費大量資源在處理所謂股權結構，並無實質反饋到系統設備或服務的建置與投資。目的與手段顯欠適當，手段與手段間甚至存在衝突。

(3)實則，被告否准本件交易之理由，無非僅為交易頻繁及財務改善狀況並無實質進展，原告辯論意旨續狀已有駁斥者外，後者，縱屬為真，此何以構成參加人不適宜入主管理的原因，原處分全文均無隻字片語，亦無說明何以參加人入主管理之後無法改善系爭5家系統業者之財務情形。今從被告提出之和解條件來看，被告對於參加人入主股權顯然有非常高度的期待，認為參加人具有極強的經營能力，能快速將系統業者的債務降低，更有完成被告希望將APTT股權收回下市回國的可能性，則准許參加人本件交易申請不是更符合立法規範目的之有利產業健全發展？！再者，被告如真有此高度期待，不是更應盡快讓參加人入主系爭5家系統業者，讓參加人能有機會盡快改善系統業者的財務獲利情形，再由被告依經營狀況透過有廣法的監管權限等，給予合理的目標，而不應用殺雞取卵的心態，亦即，原處分非但無說明參加人入主管理到底有何有廣法第

15條之妨害或不利產業健全發展之處，一味阻礙參加人等參與產業經營，提出顯然不合理之和解條件，這樣反而才是真正有礙產業健全發展，除非被告根本無和解意願。

(4)從被告增列負擔承諾事項，將各該負擔項目要列入相關系統業者的營運計畫書，益見原告所陳，被告就TBC各有線電視系統公司的監管仍得有廣法37條，不因其對本件無管轄權而受影響，致生監管空窗等問題。

四、被告抗辯：

①原告之第二備為聲明與其先位聲明及第一備位聲明相矛盾，且欠缺保護必要，懇請 鈞院駁回其第二備位聲明：

(1)原告以行政變更訴之聲明狀，將其訴之聲明變更為先位聲明：一、原處分撤銷。二、訴訟費用由被告負擔；第一備位聲明：原處分撤銷。二、被告應作成准予原告109年2月27日申請投資架構變更案之行政處分。三、訴訟費用由被告負擔；第二備位聲明：一、確認被告以110年8月3日通傳平臺字第10900087270號函及同日通傳平臺字第10900087271號函所形成之公法上法律關係不成立。二、訴訟費用由被告負擔。又參本案111年10月17日準備程序筆錄，可知原告之先位聲明係主張被告沒有本案事務管轄權限；第一備位聲明係主張被告有管轄權限，且應作成准許之處分；然第二備位聲明則反以被告沒有管轄權限為前提（111年10月17日準備程序筆錄第7頁第13行以下）。

(2)惟倘鈞院認被告欠缺本案之事務管轄權限，即得依原告之先位聲明判原處分撤銷，不需審酌第二備位聲明；反之，如認被告具有事務管轄權限，亦僅能退而審酌第一備位聲明有無理由，不得審理以「被告沒有本案事務管轄權限」為前提之第二備位聲明。換言之，於被告具有或不具有本案事務管轄權限之情形下，原告之第二備位聲明均無法獲得審理，勘認原告之第二備位聲明於邏輯上具有明顯之瑕疵。

01 (3)又原告固主張倘其先位聲明及第一備位聲明均無理由，基
02 於確認訴訟之補充性原則，其亦得請求鈞院以確認判決排
03 除其不利益。惟確認訴訟雖具有補充性，然於評估確認訴
04 訟有無審理必要前，應先行確認該訴訟有無保護必要，申
05 言之，保護必要原則應優先於確認訴訟之補充性原則。是
06 原告之第二備位聲明於邏輯上具有明顯瑕疵，於任何情形
07 下均無法獲得審理，難認其有保護之必要，懇請鈞院審
08 酌，駁回原告之第二備位聲明。

09 ②被告於本案具有法定之事務管轄權，未違反管轄法定原則：

10 (1)本案爭點為原告之投資架構變更是否合法：

11 ①查本案係持有原告境外上層股東Dynamil00%股權之Gear
12 Rise Limited，將其持有之Dynamil65%股權讓與大大公
13 司，造成原告之投資架構變更。此外，原告於本案亦以
14 變更境外投資架構為由向被告申請核准（原證15），勘
15 認原告亦知悉本案之爭點實為投資架構之變更。

16 ②然原告於歷次書狀均刻意忽略其「投資架構變更」之事
17 實，意圖將本案簡化為Gear Rise Limited與大大公司
18 間單純之買賣關係，更凸顯出「原告投資架構變更」乙
19 事在有線廣播電視事業管制上之重要性，此亦為本案最
20 核心之爭議點。

21 (2)被告依有線廣播電視法等規定具有本案之法定管轄權：

22 ①按有廣法第3條前段規定「本法所稱主管機關，在中央
23 為國家通訊傳播委員會」、同法第5條規定「經營有線
24 廣播電視服務者，應經中央主管機關許可，並取得經營
25 許可執照，始得營業。」、同法第15條規定「(第1項)
26 外國人申請投資有線廣播電視服務，不得有影響國家安
27 全、妨害或不利產業健全發展、妨礙公平競爭或限制競
28 爭之情事。(第2項)有前項規定情形者，應駁回其投資
29 之申請。(第3項)主管機關就第一項之審查，應命申請
30 人就下列事項提出說明及相關佐證資料：一、公眾接近
31 管道之開放性。二、頻道內容之多樣性。三、消費者利

01 益之保障與回饋。四、經營效率之提升。五、對於媒體
02 相關市場之影響。六、其他經主管機關認為有助於公共
03 利益目標者。」外國人申請投資有線廣播電視服務應經
04 主管機關審查，及外國人投資條例第7條第2項規定「投
05 資人申請投資於法律或基於法律授權訂定之命令而限制
06 投資之事業，應取得目的事業主管機關之許可或同意。
07 等，可知有線廣播電視事業為法律明文規定之限制
08 投資事業，且外國人欲申請投資有線廣播電視事業
09 時，應依法取得目的事業主管機關之許可或同意。

10 ②再依外國人投資條例第8條第1項後段之規定，可知倘投
11 資計畫變更時，投資人應以變更之計畫向主管機關再申
12 請核准，以及同條例第10條第2項規定「投資人轉讓其
13 投資時，應由轉讓人及受讓人會同向主管機關申請核
14 准。」等，則外國人投資有線廣播電視事業有計畫變更
15 時，或有轉讓其投資時，應依同條例第7條及有廣法第1
16 5條規定再向被告提出申請核准。

17 ③故綜合前揭有廣法及外國人投資條例各該條文規定，足
18 以證明國家通訊傳播委員會即被告就外國人申請投資有
19 線廣播電視事業或申請投資計畫變更等相關事宜，有法
20 律明定之管轄權。

21 (3)除上開有廣法及外國人投資條例之規定外，亦有行政慣例
22 得佐證被告具有本案之管轄權：

23 ①查被告對投資有線廣播電視服務之外國人投資架構變更
24 乙事，向來係要求外國人除向經濟部申請核准外，亦應
25 向被告申請核准（即系爭行政慣例），而APML於102年
26 違反外國人投資條例及有線廣播電視法等規定，在未事
27 前向投審會及被告申請之下於新加坡上市，被告即於10
28 2年12月4日召開第568次委員會議，於此會議中TBC之董
29 事長、總裁、財務長、副總裁及其律師團隊均有列席參
30 與，被告並將系爭行政慣例明文記載於該次委員會會議
31 紀錄中，以嚴正表明被告對此類案件之立場，未來所有

01 類似案件均應比照辦理，TBC相關人員對此行政慣例知
02 之甚詳，因此本件原告亦依此行政慣例向被告申請許
03 可。而針對系爭行政慣例之內容而言，係要求外國人於
04 投資架構變更前，除須向經濟部申請核准外，亦應向被
05 告申請核准，其內容與法律規定並無扞格，系爭行政慣
06 例僅係補充法律之適用，並無額外創設法律所無之管轄
07 權依據。

08 ②系爭行政慣例之內涵非單純指「甲跟乙買賣，而行政機
09 關有權利詢問丙」或「行政機關於甲跟乙之買賣中，有
10 權函查第三人」，而係因甲跟乙之買賣中，可能導致丙
11 （即第三人）之投資架構變更，而投資架構之變更乙事
12 若為該案之核心爭點，即為系爭行政慣例之射程範圍所
13 及，丙即需依系爭行政慣例向被告申請變更投資架構。
14 此亦得由系爭行政慣例於109年案件中之實踐得知，縱
15 使案件涉及甲跟乙之買賣（即宏瀚公司與Brave Guts L
16 imited間之買賣），然因案件核心爭點係投資架構變更
17 （即原告之投資架構變更），丙（即原告）自需依行政
18 慣例之規定，向被告申請核准；實則，丙並非任意之第
19 三人，而是該案件之申請人。故從本案外觀觀察，被告
20 似乎係於Gear Rise Limited與大大公司間之股權買賣
21 中，函查本案外觀上之第三人（即原告），惟細查本
22 案，可知本案之核心爭點在於Gear Rise Limited與大
23 大公司間股權買賣導致之「原告投資架構變更」，此即
24 為系爭行政慣例之射程範圍所及，被告自得要求原告向
25 其申請變更投資架構；申言之，於系爭行政慣例之實踐
26 案件中，案件外觀上雖為「甲跟乙買賣，而行政機關有
27 權利詢問丙」或「行政機關於甲跟乙之買賣中，有權函
28 查第三人」，然究其原理，實則係因甲跟乙之買賣導致
29 「第三人投資架構變更」，進而為系爭行政慣例之射程
30 範圍所及。是以從外觀上觀察，系爭行政慣例之射程範
31 圍確實包含「函查第三人」，然此並非指系爭行政慣例

之射程範圍擴展至任意第三人，而係該第三人係為投資架構變更案之申請人，本即須向被告提出申請。

- ③末查因外國人投資有線廣播電視系統時，往往基於公司經營、稅務等考量因素，設置層層境外投資架構，以致涉及有線廣播電視法之相關案件中，當事人如有需依照有線廣播電視法等規定向被告申請各類事項之核准時，常有多間公司同時具有申請之資格；換言之，因外國人投資有線廣播電視系統之層層投資架構，導致在單一事件中複數公司均有依法申請核准之資格，然被告基於行政效率及便民等考量，僅要求單一公司提出申請即可，無需案件所涉全部公司均需向被告申請核准。又於上開案件中，如有複數公司均具有申請資格，應由何者向被告提出申請之認定，被告向來係要求最接近我國有線廣播電視系統經營者之公司，亦即投資架構中境外第一層公司為申請主體，除確保行政機關得以最低成本進行管制外，亦較能具體落實法規範。在102年案件與109年案件中，原告除主動依據系爭行政慣例向被告申請核准外，同時均以境外投資第1層公司（即原告）為申請主體，原告亦曾於109年案件中主動向被告表示該案之申請人應為「境外投資架構第一層，即TBC及HARVEST」（行政陳報暨答辯四狀第4頁第1行至第5頁第11行）；此外，其他著名之有線廣播電視案件中，亦係由境外投資架構第一層之公司作為申請人，向被告申請核准（99年之大富案、101年之旺中案等，見行政陳報暨答辯四狀第5頁第12行至第6頁第19行）。據此，在有線廣播電視業者涉及有廣法事務，而同時有複數公司均具有申請資格時，被告均要求以投資架構中境外第一層公司作為申請人，原告對此情知之甚詳，甚至曾於109年案件中為相同論述，主張申請人應為「境外投資架構第一層，即TBC及HARVEST」（被證17），更足彰被告向來要求以投資架構中境外第一層公司作為申請人之事實。

01 ④綜上，系爭行政慣例僅係補充法律之適用，並無額外創
02 設法律所無之管轄權依據，且依據系爭行政慣例意旨，
03 被告對本案具有「事務管轄權」，亦得於本案中「函查
04 第三人」；此外，於本案中，「境外投資架構第一層
05 （即原告）」自需依據系爭行政慣例及法律規定，向被告
06 申請變更投資架構。

07 ③原處分作成之程序及實體均合法：

08 (1)被告具有本案之管轄權已如前述，且被告於作成原處分前
09 已踐行專家學者會議、公聽會、聽證會並請原告陳述意見，
10 有依行政程序法第9條及第39條規定，職權調查對當事人
11 有利及不利之事項：

12 ①查被告為依有廣法第15條規定審查並對申請案作成准駁
13 許可之行政處分，於接獲原告申請境外上層股東投資架
14 構變更案後，分別於109年7月6日及109年7月8日邀請國
15 內專家學者針對本案進行諮詢會議（被證2，相關意見
16 彙整於行政訴訟答辯狀第10頁第7行至第12頁第10
17 行）。

18 ②因前兩次會議的專家學者就各有線電視事業水平結合對
19 消費者權益及公共利益的意見略有分歧，且過快的股權
20 變動及大大公司收購Dynami65%股權本金來源為銀行貸款，
21 其還款計畫及財務規劃等均可能影響事業之經營，
22 而實質控制權是否有經營獲利向境外上層輸出的疑慮
23 等，被告為求慎重審查，遂於109年8月12日第922次委
24 員會就原告之申請作成「循行政流程辦理公聽會及聽證
25 會等程序」之決議（被證3），並分別於109年9月4日辦
26 理公聽會廣徵各界意見，及109年9月22日辦理聽證會釐
27 清事實及法律爭議（相關意見彙整於行政訴訟答辯狀第
28 13頁第1行至第21頁第10行）。

29 ③足見，被告在作成原處分前，為確實依法職權調查對當
30 事人有利及不利之情形，特於處分前召開學者諮詢會
31 議、公聽會，及聽證會等，並給予原告充分陳述意見，

而因前揭歷次會議內容中，各專家學者對原告申請變更境外投資架構案，提出短期內股權變動頻繁、投資結構是否合法、負債比的改善狀況，以及水平結合影響公平競爭等問題，特別指出有線電視系統著重在長期經營，經營權變動過於頻繁不利長期規劃，且自本申請案中未見原告提出未來經營的具體規劃，包含與其他有線電視系統或頻道的合作計畫，以及許可變更後對勞動人力的後續規劃等，因此難以自本申請案中看出大大公司入主Dynami後，確有可能在未來對TBC有線電視集團及有線電視產業帶來好處或正面影響（相關意見彙整於行政訴訟答辯狀第10頁第7行至第12頁第10行、及第13頁第1行至第21頁第10行）。

④而被告在參考專家學者意見，並審酌對原告有利及不利事項後，以原處分對原告之申請予以駁回，難謂有違行政程序法第9條及第36條之規定。

(2)原處分內容已敘明被告判斷標準及審查之法律依據，原告具有可預見性，與明確性原則無違：

①依有廣法第15條第3項第4款規定「主管機關就第一項之審查，應命申請人就下列事項提出說明及相關佐證資料：四、經營效率之提升。」、第6款規定「其他經主管機關認為有助於公共利益目標者。」，上開法律「已明確規定」被告作為有線廣播電視系統之主管機關，對於外國人申請時得審查有關經營效率之提升及有助於公共利益目標之事項，是原告得否向被告提出「具體永續經營計畫」為被告依法得審查之事，倘若原告無法提出「具體永續經營計畫」亦顯可預見無法通過被告審查。

②查原告之境外上層股東Dynami於106年於前案即申請受讓APTT之信託基金管理人AMPL100%股權案中，該案申請人Dynami於106年2月21日向被告發函承諾「為健全有線電視之發展，申請人承諾永續經營，除為旗下系統經營者之經營所必須，未來不會增加申請人所屬系統經營者

不當之負債，以保障公眾視聽之權益……」等承諾，已顯示斯時Dynami的經營者承諾取得被告之許可後，有長期經營有線電視之意願，孰料短短三年內Dynami 65%股權即讓與他人，蓋股權過半數經轉讓，經營權即易主，是否長期經營之規劃將落入後續經營者決策，為確認原告對未來之長期經營，被告於109年4月7日曾函請大大公司就受讓65%股權乙事說明109年至114年財務改善事宜、具體意見及相關擬議改善計畫（被證7），惟大大公司對此僅於109年4月13日回函稱創造多元營收、管控營業費用等空泛標語（被證8），而未於函內細載「具體」改善計畫，至被告難以判斷原告於本件境外上層投資架構變更許可後，如何「具體」永續經營國內有線電視系統，被告僅能依有廣法第15條之規定，以原告有放棄長期經營規劃之重大疑慮駁回申請，屬顯可預見性，與明確性原則無違。

- ③復原告狀稱「原處分泛稱本件因未符被告對於改善TBC有線電視集團營運情形與負債比率之高度期待，因而否准申請云云，惟被告卻連究竟營運情形、負債比率須達到多少程度、其所謂之高度期待為何，皆未予說明，實已違反行政程序法第5條行政行為明確性原則」云云；然依原處分所載，被告以106年3月3日通傳平臺字第10641008000號函之附負擔事項(五)所載「本次交易之銀行貸款不得增加APTT所屬國內有線廣播電視系統經營者之負債」及同函附負擔事項(六)載明「為健全並強化監督APTT所屬國內有線廣播電視系統經營者之營運，並改善其負債比率，申請人應提出財務與資金運用計畫報請本會備查……」等附負擔事項，載明被告對TBC有線電視集團負債比率改善情形之重視，佐以TBC有線電視集團旗下5家系統經營者，109年第4季負債比率較106年第2季負債比率幾無改善，認原告雖自陳有降低APTT發放股利、辦理APTT現金增資以償還銀行貸款、更換TBC董事

01 長及慎重管理資本支出等措施，仍未見其改善效果，突
02 顯原告所提之措施對於TBC有線電視集團之財務結構改
03 善、經營效率提升、甚至長期經營等未能有相當改善成
04 果，此揭判斷理由均已明確於原處分中敘明，縱被告未
05 於原處分說明「究竟營運情形、負債比率須達到多少程
06 度」，原告仍可預見負債比率至少要「確有改善」而非
07 「幾無改善」，故被告實已於原處分中敘明原告財務結
08 構、負債比率之判斷，原處分與明確性原則無違。

09 (3)綜上，被告於踐行包含當事人陳述意見、專家諮詢、公聽
10 會、聽證會等行政程序後，確認本件境外上層股東投資架
11 構變更行為，屬三年內即有多次巨大股權變動，與有線廣
12 播電視系統應長期經營之理念背道而馳，甚至自106年許
13 可境外投資架構變更後，截至109年第4季仍未見原告的經
14 營對旗下有線電視系統之財務狀況有任何改善，原告未提
15 出長期經營之具體規畫等，實質審查本件申請有「僅將TB
16 C有線電視集團充作短期買賣轉讓標的、放棄長期經營規
17 劃之重大疑慮，不利我國有線電視產業之健全發展、消費
18 者利益之保障與公共利益目標之達成」而作成駁回處分，
19 與相關法令及原理原則無違，確屬適法之行政處分。

20 ④原證6之案件事實與本案不具有直接關聯，本案之審查範圍
21 不應限於原證6之22項附款：

22 (1)查本案之爭點係原告之投資架構變更是否合法，然Dynami
23 於106年向被告申請受讓AMPL100%股權，被告則以原證6之
24 處分許可，同時附加22項附款，該案之爭點在於Dynami投
25 資之動機及目的、投資架構之合理性、被投資之系統業者
26 與相關產業之合作規劃等事項，換言之，主要係聚焦於Dy
27 nami取得TBC及HARVEST之間接控制權後，是否對我國媒體
28 市場及消費者利益有不利影響。被告亦於106年案件中徵
29 詢多位專家學者，多數意見認為106年案件之投資架構並
30 無變更（相關意見彙整於行政陳報暨答辯四狀第9頁第18
31 行至第10頁第5行）。

01 (2)次查被告之所以透過附款方式規制Dynami，係因於該案中
02 有諸多脫法行為之虞，例如悅世界公司及宏瀚公司意圖透
03 過多層次投資架構規避外資不得投資有線廣播電視超過6
04 0%之規定、投資目的是否為增值後賣出等。因此觀察該22
05 項附款，其重點係規制Dynami及APTT於我國有線廣播電視
06 市場之活動，以保護我國消費者，及確保APTT所屬之國內
07 有線廣播電視系統經營者沒有妨害公平競爭之情事，申言
08 之，該22項附款之目的實為拘束Dynami遵守相關法律之規
09 範。

10 (3)再查，本案與106年案件非基於相同之原因事實，案件之
11 爭點亦不相同，何來原告所言「本案審理範圍，應該要僅
12 限於原證6的22項附款」（詳111年6月27日準備程序筆錄
13 第5頁第6行）之理？換言之，為何於本案之申請人、事
14 實、法規依據與106年案件均不同之情形下，本案之判斷
15 卻須限於106年案件之22項附款？退萬步言，縱使106年案
16 件未附加22項附款，被告於本案仍得以相同之理由駁回原
17 告之申請。

18 (4)末查上開附款之性質為行政處分之負擔，Dynami若違反22
19 項附款，依據行政程序法第123條第3款規定，其法律效果
20 為被告得廢止原證6之行政處分；反面推之，縱使Dynami
21 遵循該22項附款，僅表示原證6有關Dynami受讓AMPL100%
22 股權為合法有效，該22項附款並未具有「原告若遵守22項
23 附款，即得不經許可任意變更投資架構」之效力，可知原
24 告是否遵守原證6之22項附款，與原告於本案中能否合法
25 變更其投資架構無關。

26 ⑤綜上，106年案件與本案事實爭點均不相同，本案之審理範
27 圍自不應限於原證6之22項附款，惟因上開附款均未給予Dyn
28 ami法所無之限制，被告於本案自得參酌上開附款，並衡諸
29 我國有線廣播電視產業之產業發展、消費者權益及其他公共
30 利益等具體情事，以做出正確及全面之決策等語，資為抗
31 辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

01 五、參加人稱：

02 ①參加人聲明同原告之聲明。

03 ②參加人是100%的本國企業，這個交易案無法適用有廣法第15
04 條去審理。參原處分卷p. 01，參加人109年2月27日函已經說
05 的很清楚，處分人是投審會，申請的主體是原告這二家公司。
06 參加人在審查過程中的表達意見都是為了促使被告這邊
07 有正面的決議給投審會。不能因為被告的行政指導要參加人
08 提出申請，而就對於參加人取得管轄權。

09 ③關於被告試擬和解內容的方案，參加人無法承諾未來4年內
10 無法做到的事情，其已增加參加人財務及管理上的負擔，詳
11 參庭呈之書面意見（參本院卷四p139）。就負債比改善部分
12 由現狀而言，要求群健公司110年負債比77%，在3年內逐年
13 降至60%，違背平衡性及比例原則，對不同主體，將原為行
14 政指導事項變更為承諾事項，對參加人實屬窒礙難行。下市
15 議題，被告要求參加人一年內完成之事項，執行上有困難；
16 因為同意出售信託憑證乃憑證持有人之權利，所以被告要求
17 前述事項完成後3年內，參加人應依收購規劃之價格與條件
18 持續增持APTT信託憑證比例至少90%，並完成向新加坡證券
19 交易所申請下市返台等事項，參加人亦無法承諾。大無畏全
20 球投資控股股份有限公司（下稱大無畏全控）及其以上各層股
21 東本身均為投資公司，投資標的甚多，對其之實質監管的方式
22 很多，被告提出大無畏全控持有參加人股權如有變動，需
23 向被告申請許可之程序控管機制，由大無畏全控單一股東之
24 承諾、現實上僅造成股權移轉之不便，無法達成監管之目的。
25 原本對各系統台之行政指導事項，原處分並未記載任何
26 否准之理由，於進行和解時，均變更為參加人承諾事項，已
27 超過參加人之營運負擔。

28 六、本院判斷。

29 ①關於爭點及其釐清之相關程序，本院之觀察：

30 (1)本件訟爭的最大爭執，是被告所為之原處分（即110年8月3
31 日通傳平臺字第10900087270號函及同日通傳平臺字第109

00087271號函)，究竟有無事務管轄權？本院認為就事物之本質而言，被告宜有本件爭議之事務管轄權；但就現行法規之規範架構下，本院無法認同被告所稱行政程序法第11條第1項、第5項分別規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」、「管轄權非依法規不得設定或變更。」由此可知，行政機關之管轄權，應以法規明定者為限，不得由行政機關自行以行政行為設定或變更。因此，即使本院理解被告所描述之事務管轄權，但這份事務管轄權不合於現行法制之規範架構。進而認定原告先位聲明為有理由，原處分應予撤銷；因先位之訴有理由，是備位之訴的解除條件，本院自無審究兩個備位訴訟之必要。另正因為就事物之本質而言，被告宜有本件爭議表示意見之權限；因此在釐清現行法被告並無事務管轄權之下，仍呼應參加人之聲請，在徵得被告同意下，進行和解程序，先此敘明。

(2)行政法上事務管轄權，對行政機關而言，就是行政事務之分工，就行政學的觀點來說，對於機關職權之定性或功能之設計，雖沒有事務本質上的必然性，但卻能有個相當而大概的輪廓。就是「功能最適理論」，也就是把這個「事務」規劃到何種類型之組織，或進行如何的程序，會使這件事務產生最大的效率；並進一步將這樣的組織及程序，納入規範結構內，利用有序的運作，達到該事務執行的最佳效果，實踐行政的目的，完成服務或管理眾人之事務。換言之，行政法上事務管轄權是行政學上功能最適理論之實踐；功能最適理論之論述，可以循大概的方位找出足以識別的輪廓為之，但事務管查權之有無，除判斷上要明確而明確且避免爭議，若有爭議仍要求該爭議之釐清方式是清晰的判準，同時要於法有據。

(3)被告的處分之基礎有三個層次，是基於有廣法第15條第1項。外國人申請投資包含變更投資，所以該條文文義含攝的範圍包含本案。若法院認為有廣法第15條第1項的申請

01 不包含變更時，被告才提出行政慣例給鈞院參考。原告其
02 實很清楚整個申請的流程，過去准許時，原告從來沒有認
03 為被告沒有事務管轄權。系爭行政慣例之內涵包含「事務
04 管轄權」、「函查第三人」及「第一層申請」：參據被告
05 主張之行政慣例的依據，係以其102年12月4日第568次委
06 員會會議所稱：「依據外國人投資條例第7條、第8條及第
07 10條等規定，本會認為外國人投資有線廣播電視系統及變
08 更投資架構等行為，均應採事前申請核准，並應取得目的
09 事業主管機關許可方式辦理。」進而主張自己除有廣法第
10 15條所定「投資有線廣播電視系統」外，對於「變更投資
11 架構」亦取得審理許可權限云云。並稱「僅係補充法律之
12 適用，並無額外創設法律所無之管轄權依據」。經理解後
13 歸納，亟待釐清之爭點有：

14 ①關於有廣法第15條之爭執。

15 ②關於行政慣例內涵之理解。

16 ③關於本案(投資)之處遇或因應。

17 ②釐清關於有廣法第15條之爭執。

18 (1)參照最高行政法院101年度判字第18號判決：「所謂無效
19 之行政處分，係指行政行為具有行政處分形式，但其內
20 容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基
21 於維護法律安定性、國家本身所具有之公益性及國家權
22 威，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律
23 定有明文之情形外，宜從嚴認定，故乃兼採『明顯瑕疵
24 說』與『重大瑕疵說』作為認定標準之理論基礎。是以，
25 依上開行政程序法第111條之規定，行政處分無效之原
26 因，除該條第1款至第6款之例示規定外，尚有該條第7款
27 『其他具有重大明顯之瑕疵者』之概括規定，用以補充前
28 6款所未及涵蓋之無效情形。而行政處分是否具有重大明
29 顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受
30 法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判
31 斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會

一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。換言之，該瑕疵須『在某程度上猶如刻在額頭上般』明顯之瑕疵，如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已。」

(2)有廣法第15條規定「(第1項)外國人申請投資有線廣播電視服務，不得有影響國家安全、妨害或不利產業健全發展、妨礙公平競爭或限制競爭之情事。(第2項)有前項規定情形者，應駁回其投資之申請。(第3項)主管機關就第一項之審查，應命申請人就下列事項提出說明及相關佐證資料：一、公眾接近管道之開放性。二、頻道內容之多樣性。三、消費者利益之保障與回饋。四、經營效率之提升。五、對於媒體相關市場之影響。六、其他經主管機關認為有助於公共利益目標者。」本件交易案係由「我國法人」之大大數位公司取得Dynami公司股份，與有廣法第15條所定之外國人投資無涉，被告實無受理申請及審核權限，自無從作成行政處分為准駁，但被告竟作成系爭否准函，主張其具有審核權並為否准；亦即被告110年8月3日通傳平臺字第10900087270號函、同日同字第10900087271號函所否准之原處分，明確記載依有廣法第15條駁回申請者，就交易之投資者(支付價金之一方)為我國法人，被告卻以外國人申請投資有線廣播電視服務之法規為駁回之理由，足見其欠缺事務管轄權。這件事務，由規範分類而言，有廣法第15條，係針對【外國人】申請投資有線廣播電視服務；而事實上申請者為【本國人】，原告認定為欠缺事務管轄權，應屬有據。

(3)至於，被告又稱外國人申請投資有線廣播電視服務，包括投資架構變更在內；亦即有廣法第15條，所稱之外國人申請投資之事項，包括投資股權之變更在內。然而，有廣法第15條確實僅明文，僅及於外國人申請投資有線廣播電視

服務，不得有影響國家安全、妨害或不利產業健全發展、妨礙公平競爭或限制競爭等之情事；有者應駁回其投資之申請。並未明文包括投資架構變更在內；亦即外國人申請投資有線廣播電視服務，並不包括投資股權之變更在內。就【申請投資】與【股權變動】而言，前者並不當然包括後者，因為前者係新投資案是量的額外增加，而後者係總量不變，有時為各別持有人之間量的變動（當持有人均為外國人時），有時為特定持有人（原投資人為外國人）量的減少（此時交易之對象為本國人），足見股權變動不當然等同申請投資，被告稱「外國人申請投資包含變更投資，所以該法第15條文文義函攝的範圍包含本案」者，應無足採。

③關於行政慣例內涵之理解。

(1)被告稱，參酌有廣法及外國人投資條例各該條文規定，足以證明國家通訊傳播委員會即被告就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關事宜，有法律明定之管轄權。除上開有廣法及外國人投資條例之規定外，亦有行政慣例得佐證被告具有本案之管轄權。

①按有廣法第15條外國人申請投資有線廣播電視服務應經主管機關審查，及外國人投資條例第7條第2項規定「投資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事業，應取得目的事業主管機關之許可或同意。」等，可知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管機關之許可或同意。再依外國人投資條例第8條第1項後段之規定，可知倘投資計畫變更時，投資人應以變更之計畫向主管機關再申請核准，以及同條例第10條第2項規定「投資人轉讓其投資時，應由轉讓人及受讓人會同向主管機關申請核准。」等，則外國人投資有線廣播電視事業有計畫變更時，或有轉讓其投資時，應依同條例第7條及有廣法第15條規

01 定再向被告提出申請核准。足見被告就外國人申請投資
02 有線廣播電視事業或申請投資計畫變更等相關事宜，有
03 法律明定之管轄權。

04 ②除上開有廣法及外國人投資條例之規定外，亦有行政慣
05 例得佐證被告具有本案之管轄權。被告對投資有線廣播
06 電視服務之外國人投資架構變更乙事，向來係要求外國
07 人除向經濟部申請核准外，亦應向被告申請核准（即系
08 爭行政慣例），而APML於102年違反外國人投資條例及
09 有線廣播電視法等規定，在未事前向投審會及被告申請
10 之下於新加坡上市，被告即於102年12月4日召開第568
11 次委員會議，於此會議中TBC之董事長、總裁、財務
12 長、副總裁及其律師團隊均有列席參與，被告並將系爭
13 行政慣例明文記載於該次委員會會議紀錄中，以嚴正表
14 明被告對此類案件之立場，未來所有類似案件均應比照
15 辦理，TBC相關人員對此行政慣例知之甚詳，因此本件
16 原告亦依此行政慣例向被告申請許可。而針對系爭行政
17 慣例之內容而言，係要求外國人於投資架構變更前，除
18 須向經濟部申請核准外，亦應向被告申請核准，其內容
19 與法律規定並無扞格，系爭行政慣例僅係補充法律之適
20 用，並無額外創設法律所無之管轄權依據。

21 (2)按被告之論述，系爭行政慣例，係要求外國人於投資架構
22 變更前，除須向經濟部申請核准外，亦應向被告申請核
23 准，其內容與法律規定並無扞格，系爭行政慣例僅係補充
24 法律之適用，並無額外創設法律所無之管轄權依據。經
25 查：

26 ①按外國人在中華民國境內之投資、保障、限制及處理，
27 依外國人投資條例（參見該條例第1條），所稱外國人包
28 括外國法人（依其所據以成立之法律，定其國籍，參見
29 該條例第3條），外國人依照該條例之規定，在中華民
30 國境內投資者，稱投資人（參見該條例第3條）。該條例
31 之主管機關為經濟部（參見該條例第2條），所稱投資

為：一、持有中華民國公司之股份或出資額。二、在中華民國境內設立分公司、獨資或合夥事業。三、對前二款所投資事業提供一年期以上貸款(參見該條例第4條)。足見，此條例之投資並不以事先審查為必要，關於投資之定義，在文義解釋之範疇裡，持有、設立、提供更是完成之用語。由外國人投資條例第11條本文「投資人依本條例享有結匯之權利不得轉讓。」及同條例第11條但書(合法繼承或經核准受讓)、第12條(孳息與盈餘)、第13條(徵用收購之補償)、第18條(取消或撤銷)等相關結匯之規定，足以理解此條例之利用結匯作為投資獲利之控管，故對外國人投資之申請案，准否之重心不在申請之時點，先投入資金完成持有股票或設立分公司；抑或完全倒過來做皆可，因為該條例之控管機制不在資金之進入，而在資金之離開。換言之，外國人投資條例之規範架構，與有廣法差距甚遠；強將此投資條例之規定作為依據；而期待導出規範架構設計不同方位之結論，必然衍生自我衝突性。

②因此，被告稱行政慣例為「依據外國人投資條例第7條、第8條及第10條等規定，本會認為外國人投資有線廣播電視系統及變更投資架構等行為，均應均應採事前申請核准，並應取得目的事業主管機關許可方式辦理」；其內容之衝突性，經查：本院認為就該慣例所示「外國人投資有線廣播電視系統及變更投資架構等行為，倘若均採事前申請核准，並取得目的事業主管機關許可方式辦理」，若貫徹慣例意旨，均循事前申請程序並實質審查。則無法由外國人投資條例第7條之規定，導出外國人投資有線廣播電視系統及變更投資架構等行為，均應採事前申請並實質審查，始得核准。就外國人投資條例第7條之規定，雖不足以發現事前申請得循此程序而完成。但經由外國人投資條例第7條第2項之規定，並取得目的事業主管機關許可方式辦理為之；而

「是否仍需要目的事業主管機關之介入」，仍應決定於限制投資之事業，其限制是源之於該限制係基於法律或基於法律授權訂定之命令，成為而限制投資之事業。這才足以建置投資事業本應無禁止，禁止係因事出有因，只要不是「對國家安全、公共秩序、善良風俗或國民健康有不利影響之事業；或法律禁止投資之事業」均不在禁止之列。反之，雖非僅只但受限制者，則屬於法律保留之範疇，而是否徵得目的事業主管機關之許可或同意，也應考量該限制是於法有據；如此，才能說是以依據外國人投資條例第7條規定所為之限制，及該限制是出於法律保留。因此，按被告所稱「事前申請程序並應就申請事件為實質審查，且逐案均需徵詢被告之意見」，似乎也無法由此導出。

③至於，投資人將已實行之出資移轉投資於非屬禁止投資之事業時，則表示投資人將所投資事業調整，舊的投資縮小，新的投資發生，則應由投資人申請撤銷原投資及核准新投資之申請；此時僅涉及投資標的的變動，並未影響總投資金額之變動，故僅由投資方申請變更即可。另關於有無必要於投資人轉讓其投資時，由轉讓人及受讓人會同向主管機關申請核准？若僅涉及投資標的的變動，並未影響總投資金額之變動，則處理方案已如前述。僅因投資人轉讓其投資時，該受讓人並非受到外國人投資條例所制約之投資人，則屬不涉及投資標的之變動，而直接發生投資總額之變動，為期審查之項目及內容詳實，而且有雙方之資料可供比對，法規上要求轉讓人及受讓人一起申請核准，裨益查證之效率及其正確，當無疑義。換言之，依外國人投資條例之規範意旨，僅涉及投資標的的變動，並未影響總投資金額之變動，故僅由投資方申請變更即可。並非任何股權的異動都有向主管機關再次申請許可之必要。

01 ④依據外國人投資條例第7條、第8條及第10條等規定，本
02 會認為外國人投資有線廣播電視系統及變更投資架構等
03 行為，均應均應採事前申請核准，並應取得目的事業主
04 管機關許可方式辦理」就該條例第7條、第8條及第10條
05 等規定，之所以被挑出作為依據，是因第7條(涉及徵詢
06 目的事業主管機關)、第8條(涉及申請程序與及時核定)、
07 第10條(涉及出資移轉與轉讓投資)而為之。而有
08 廣法第3條「本法所稱主管機關，在中央為國家通訊傳
09 播委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣
10 (市)政府。」第4條「系統經營者得利用其系統經營
11 電信服務及其他加值服務。但依電信法規須經特許或許
12 可始得經營者，應依規定取得特許或許可執照。系統經
13 營者經營電信業務，應依電信法相關規定辦理。」第5
14 條「經營有線廣播電視服務者，應經中央主管機關許
15 可，並取得經營許可執照，始得營業。」就上開外國人
16 投資條例第7條第2項投資人申請投資於法律(如有廣法
17 第5條所稱之經營許可執照)而受限制之事業，應取得目
18 的事業主管機關之許可或同意。例如外國人投資經營有
19 線廣播電視系統，參照同條例第8條之意旨，是該外國
20 人填具投資申請書，向主管機關經濟部申請投資核准程
21 序中，應取得目的事業主管機關之許可；而該許可是有
22 廣法第5條經營有線廣播電視服務者，應經中央主管機
23 關許可；而該中央主管機關是有廣法第3條前段「本法
24 所稱主管機關，在中央為國家通訊傳播委員會」。在這
25 般理解下，才足以建置，合於相關法規之事務管轄權；
26 且這份事務管理權，足以因應各方不同的期待。

27 (3)且102年12月4日第568次委員會會議所稱：「依據外國人
28 投資條例第7條、第8條及第10條等規定，本會認為外國人
29 投資有線廣播電視系統及變更投資架構等行為，均應採事
30 前申請核准，並應取得目的事業主管機關許可方式辦理。

」在法規依據下，本院所為之上揭推論中，雖被告仍有不同之理解。然而，在實證分析中，被告之論述仍有未臻周延之處。

①按所稱之行政慣例，參照該決議之文旨，為決議之機關為被告，此有決議文中所稱之本會即為被告可資佐證，則後段所稱之目的事業主管機關必非為被告，因為這一定要在【本會】與【目的事業主管機關】為各自獨立之機關下，才有實益；否則取得目的事業主管機關之許可，就等同於被告自己取得許可。再與前後文對照觀察，【其一】這是被告依據外國人投資條例第7條、第8條及第10條等規定，而受理被告認為外國人變更投資架構之申請核准事件，被告應事前申請並為實質審查，且逐案均需徵詢目的事業主管機關之意見。然而這個決議之緣起是因為投審會對於轉投資事業變動區分不同情形，其中亦有未循投資計畫變更程序管理，僅以備查方式處理。而被告為目的事業主管機關認為此方式與法律規定不盡相符，並妨礙被告依有廣法執行法定任務，這是基於被告稱「本會作為目的事業主管機關之立場」所為之陳述。則與本項論述以「被告（亦即文內所稱的本會）與目的事業主管機關是各自獨立之機關」為前提者，互不一致。【其二】調整被告為目的事業主管機關之立場，認為本會（即被告）之角色僅屬建議投審會面對外國人變更投資架構之申請核准事件，應事前申請並為實質審查，且逐案均需徵詢目的事業主管機關之意見。則這份行政慣例之承辦機關將是投審會，這份事務管轄權應歸投審會，而被告僅屬於外國人變更投資架構之申請核准程序，依據外國人投資條例第7條第2項被主管機關投審會徵詢專業意見之相關機關。

②總而言之，這份行政慣例有其背景下的衝突性，存在著以他機關之主管法規，為自己設計一套執行法定任務之程序，但這套程序要貫徹時，會發生角色上的衝突。而

且事務管轄權之建置，是以其他機關所主管之法規為基礎，這也是難以想像之處。因此【其一】將發生【被告與目的事業主管機關是否同一之窘境】，【其二】將發生【這份慣例只是被告期待受理之投審會因應之道，那因此而衍生之事務管轄權應歸投審會】，二者均不符於被告所稱因行政慣例而取得之事務管轄權。

④關於本案(投資)之處遇或因應。

(1)被告以所謂行政慣例主張其有管轄權，要無理由。其主張所謂「行政慣例」之依據，無非以其102年12月4日第568次委員會會議所稱：「依據外國人投資條例第7條、第8條及第10條等規定，本會認為外國人投資有線廣播電視系統及變更投資架構等行為，均應採事前申請核准，並應取得目的事業主管機關許可方式辦理。」進而主張自己除有廣法第15條所定「投資有線廣播電視系統」外，對於「變更投資架構」亦取得審理許可權限云云。然所謂之變更投資架構所衍生之投資權益之變動幅度的大小，是會影響到究竟應如何處理這件變更投資架構，該由哪個機關擁有事務管轄權，也就是由哪個機關來處理最符合行政分工之功能最適性。

(2)由歷史之脈絡而言，被告稱，APML於102年違反外國人投資條例及有線廣播電視法等規定，在未事前向投審會及被告申請之下於新加坡上市，被告即於102年12月4日召開第568次委員會會議，被告並將系爭行政慣例明文記載於該次委員會會議紀錄中，表明未來所有類似案件均應比照辦理，而針對系爭行政慣例之內容而言，係要求外國人於投資架構變更前，除須向經濟部申請核准外，亦應向被告申請核准。有以下之申請事件。

①於105年間，同為新加坡商之Dynamis 取得AMPL之100%股權。而Dynamis又為BVI商Gear Rise Limited（即GRL）100%持股所投資。而GRL，又為宏翰公司（郭台銘99.9%所投資）、BVI商Brave Guts Limited（呂芳銘100%所

投資之悅視界有限公司，再為100%所投資）各持有20%、80%股權所共同控制。因GRL所持有100%股權之新加坡商Dynami，取得原告等上層股東APTT之信託管理人AMPL之100%股權，該案獲被告106年3月3日函為附負擔附款許可，經濟部（投審會）嗣以106年3月28日函核准在案。

②於108年間，郭台銘擬參選總統，為遵守有廣法第10條規定（政治退出媒體），乃將其可控制Dynami公司之投資股份出脫。即將其原透過宏翰投資股份有限公司所持有的BVI商GRL之20%股權全數售出，而使Dynami的上層股東GRL原為呂芳銘所控制公司80%持有變成100%持有。原告等則於108年5月10日向投審會申請境外投資架構變更，經投審會於108年6月3日函請被告表示意見；被告在原告等說明經營財務情形後，於109年4月10日函復投審會未為附款表示許可，投審會嗣以109年4月28日函核准在案。

③另於109年初，原告等為經營之精進，擬借重有長期經營我國有線電視系統豐富經驗之戴永輝，於109年2月10日簽署股權轉讓契約，約定由其擔任董事長之「我國公司」大大數位公司向Dynami上層股東GRL購買其所持有之Dynami公司65%股權。且本件交易案已於109年2月25日向公平交易委員會申報結合，獲該會於109年11月5日發函附負擔准許在案。原告等亦於109年2月15日共同向投審會申請境外投資架構變更。嗣因被告受投審會109年2月24日函請其就業管業務審核並回覆意見；大大數位公司遂向被告表示，認應予准許變更投資架構，原告等亦多次配合被告要求補充資料，被告並分別召開公聽會及聽證會。之後被告於110年7月14日召開第972次委員會議，以原告等連同本次交易案，3年內已多次經營權重大變更及負債比率未改善為由，稱考量消費者權益

及其他公共利益等事項，依有廣法第15條規定，以原處分，駁回本件交易案之申請而衍生本案訟爭。

(3)既然，變更投資架構所衍生之投資權益之變動幅度的大小，是會影響到究竟應如何處理這件變更投資架構，該由哪個機關擁有事務管轄權，也就是由哪個機關來處理最符合行政分工之功能最適性。然而，外國人投資有線電視系統之股權變更投資架構事件中，雖然涉及外國人投資條例即有廣法之共同適用，而法規各有其主管機關，仍有主客之別，仍應以其中之一為主辦機關，而另一為被徵詢之機關，誠如外國人投資條例第7條第2項，所規範之基於法律保留原則下，應徵詢目的事業主管機關之意見或許可；若同一事件在其中一個機關之強力要求下，要求外國人於投資架構變更前，除須向經濟部申請核准外，亦應向被告申請核准。雖各有規範基礎，各有立場即應斟酌之事項，最後政府之回覆僅能是一個。至於，變更投資架構事件究竟影響投資之控管程度較大，或偏向對有線電視之影響較深，來決定何者有事務管轄權，偏向投資的劃歸投審會，偏向有線電視的則屬被告管轄之；這樣不只決策不至於失真，也更貼近民意及現狀。但偏到如何程度，才屬可決，看似容易，其實很難。就此透過立法之形成空間用以決定，毋寧是個好方法。被告從102年起，明知向誰申請容有爭議，參照行政程序法第11條第1項、第5項之規定，可知行政機關之事務管轄權，以法規明定者為限，自不得由行政機關自行以行政行為設定或變更，被告卻仍以行政行為之方式為之，實屬遺憾。由以往迄今之觀察，仍應以投審會為主管機關，受理相關申請事件，而以被告機關為被徵詢意見之機關；被告就被徵詢事項應為許可(或同意)或為附款之許可或同意，甚至是不為許可或同意，而非駁回其申請。

(4)外國人投資有線電視系統之股權變更投資架構事件中，涉及外國人投資條例及有廣法之共同適用，仍應以其中之一

為主辦機關，而另一為被徵詢之機關，誠如外國人投資條例第7條第2項，所規範之基於法律保留原則下，應徵詢目的事業主管機關之意見或許可；而非需向經濟部申請核准外，亦應向被告申請核准；雖各有規範基礎，各有立場即應斟酌之事項，最後政府之回覆僅能是一個。被徵詢之機關，函覆主管機關相關意見後，由主管機關考量該意見與事實認定及法律適用是否合致，及被徵詢機關歷年來所累積之意見，有無違背行政法上原理、原則之適用；如原告所涉之多層次轉投資事業體，歷年來3次股權變更投資架構事件，一為105年間，同為新加坡商之Dynami 取得AMPL之100%股權；該案獲被告106年3月3日函為附負擔附款許可，經濟部（投審會）嗣以106年3月28日函核准在案。二為108年間，郭台銘擬參選總統，為遵守有廣法第10條規定（政治退出媒體），乃將其可控制Dynami公司之投資股份出脫。原告等則於108年5月10日向投審會申請境外投資架構變更，經投審會於108年6月3日函請被告表示意見；被告在原告等說明經營財務情形後，於109年4月10日函復投審會未為附款表示許可，投審會嗣以109年4月28日函核准在案。三為本件爭執之事件，被告在斟酌各項因素下，以原告等連同本次交易案，3年內已多次經營權重大變更及負債比率未改善為由，稱考量消費者權益及其他公共利益等事項，依有廣法第15條規定，以原處分駁回申請。若循投資事件之財務情形為考量，何以106年之第1案為附負擔附款許可，109年之第2案為不附款之許可，而係爭事件之第3案，轉向更重視經營財務，以負債比率未改善為由逕為駁回申請。其間差異有無疏於考量平等原則、比例原則之處，就此敘明。

- ⑤雖被告就擁有些事務管轄權表示相關之論述，即使本院理解被告所描述之事務管轄權，但這份事務管轄權不合於現行法制之規範架構。本院進而認定被告就系爭事件並無事務管轄權。故原告先位聲明為有理由應為准許，原處分應予撤銷；

因先位之訴有理由，是備位之訴的解除條件，本院自無審究兩個備位訴訟之必要。另正因為就事物之本質而言，被告仍有本件爭議表示意見之權限；因此在釐清現行法被告並無事務管轄權之下，仍呼應參加人之聲請，在徵得被告同意下，進行和解程序，但很遺憾兩造及參加人，並未達成和解。本件爭議已足以釐清，兩造及參加人之其他攻防，經審酌與本件訴訟之結論並無影響，自毋庸一一論述，併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 12 月 28 日

審判長法官 陳心弘

法官 畢乃俊

法官 林妙黛

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。

01

師為訴訟代理人	2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 112 年 12 月 28 日

03

書記官 吳芳靜