臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
113年度訴字第983號
115年10月1日辯論終結

原　　告　燁聯鋼鐵股份有限公司

　　燁輝企業股份有限公司
共　　同
代　表　人　林義守
共　　同
訴訟代理人　林玉芬律師
被　　告　公平交易委員會

代　表　人　陳志民
訴訟代理人　蔣慧怡
　　黃嘉琪
　　蔡聰勇
參　加　人　唐榮鐵工廠股份有限公司

代　表　人　趙健在
訴訟代理人　王乃民律師
複　代理人　辜倩筠律師

上列當事人間公平交易法事件，原告不服公平交易委員會中華民國113年6月21日公結字第113001號決定書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件被告代表人原為李鎂，嗣於訴訟進行中變更代表人為陳志民，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本

院卷一第481頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：緣原告燁聯鋼鐵股份有限公司、燁輝企業股份有限公司（下分稱燁聯公司、燁輝公司，合稱原告）前擬併計取得參加人唐榮鐵工廠股份有限公司最多48%股份、控制其業務經營或人事任免，為公平交易法第10條第1項第2款、第4款及第5款之事業結合（下稱系爭結合案），並達到同法第11條第1項第3款之申報門檻，於民國112年8月9日向被告申報事業結合。案經被告審查後，認原告與參加人結合後，相互間牽制力量將削弱，彼此間競爭壓力將有所消減，渠等結合將減少單方調整商品價格時之原有顧慮，減損不銹鋼板類市場之競爭機能，限制競爭之不利益大於整體經濟利益，爰依公平交易法第13條第1項規定，以113年6月21日公結字第113001號決定書（下稱原處分）禁止其結合，原告不服原處分，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張：

(一)原處分有恣意濫用等違法判斷瑕疵，應予撤銷：

1.系爭結合案，被告就地理市場界定之經濟分析方法及市占率之計算，自必須正確操作，否則即有計算疏失之違法。尤其市占率計算之前提為地理市場已被正確界定，被告錯誤適用經濟分析方法為地理市場之界定，其市占率之計算結果自難憑採，所作成之原處分即有計算錯誤及恣意濫用之違法判斷瑕疵，顯屬違法，應予撤銷。

2.被告於原處分籠統泛稱，我國針對不銹鋼平板課徵反傾銷稅，下游業者多向國內廠商購買、熱軋黑皮鋼捲需求業者均非下游業者，不因其進口量大增而有較多國外業者可以比較選擇，以反映不銹鋼平板產品之真實需求為由，將本件結合案地理範圍界定為「我國境域」云云，就「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」（下稱市場界定處理原則）相關規定（包含作成判斷之考量因素及經濟分析方法）並未見有證據資料顯示其有所適用，亦未說明倘有適用，其可得出該等結論之具體理由（包含經濟分析方法適用後之各項數

據顯示結果），顯然違反行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定之行政行為明確性原則。

(二)原處分有關地理市場之界定違反行政行為明確性原則，並有判斷恣意之違法：

系爭結合案之產品市場為「不銹鋼平板」，並再區分為「不銹鋼熱軋平板」及「不銹鋼冷軋平板」。就界定其地理市場所採行之分析方法「E-H檢測法」、「移轉理論」，於前案（下稱98年結合申報案）之行政訴訟已有諸多行政法院判決可資參照，被告基於行政自我拘束原則，自應加以援用，以保護申請人正當合理之信賴，俾符誠信。我國市場近年持續自國外進口不銹鋼平板至我國，且數量持續增加，由98年之39萬噸，增加到110年124萬噸、111年90萬噸。依據「E-H檢測法」，近年我國不銹鋼平板之LOFI及LIFO值皆明顯大於25%之判定基準，亦可佐證相關市場應不限於國內市場。另依地理市場界定之「移轉理論」，我國市場滿足兩條件：1.市場出現持續而不可忽略的進口數量；2.外國生產者的產出相對出口至國內市場數量的相對比例要大。是以，系爭結合案應將地理市場界定為「全球市場」，然原處分卻就上開已幾經論證，甚至已為98年結合申報案之最高行政法院判決具體指示被告應如何適用該等經濟分析方法界定地理市場等情，被告均避而不談，便率然將地理市場界定為「我國境域」，為明顯錯誤之限縮，顯構成判斷恣意濫用之瑕疵，而屬違法。

(三)原處分就市占率之計算明顯錯誤，有恣意濫用之違法：

1.「行政院公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」（下稱結合申報處理原則）第4點規定，市占率原則上應以市場範圍內之「銷售值（量）」為基礎。惟被告於系爭結合案卻刻意不採用銷售量計算市占率，已顯恣意，有違誠信原則及禁反言原則。

2.系爭結合案參與結合事業市占率如何，實為關鍵性計算上爭點。不論被告就市占率究竟採如何之計算式，而得出燁聯公

司市占率約42.8%、參加人市占率約7.4%之計算結果，自原處分內容觀之，實屬不明，自原處分內容亦無法釐清，此部分明顯違反行政行為明確性原則，而屬違法。

3.原告於提出本件結合案時，即主張以「銷售量」計算，蓋因本件並無不宜以銷售值（量）計算之合理原因或正當理由，況以銷售值（量）計算係最能反映不銹鋼平板之製程經過，可避免於生產量產生重複計算之問題，被告任以「生產量」取而代之，實仍就錯誤將不銹鋼平板「投入自用」（主要為熱軋投入自用製成冷軋）之生產量亦認屬「市場消費」（屬銷售之一部分），顯有與過去於98年結合申報案相同之計算謬誤，造成不銹鋼平板之市場實際消費量虛增或重複計算，被告此部分主張自構成明顯計算疏失。

4.按98年結合申報案之最高行政法院108年度判字第400號判決意旨，被告採用熱軋、冷軋不銹鋼平板之「生產量」作為計算基礎時，應就不銹鋼平板產品之「製程因素」予以審慎考慮，尤須就冷軋產品生產量與熱軋產品生產量「有無重疊之處」、「重疊情形如何」進行調查，非得任意忽視，或逕以冷軋、熱軋平板於市場上分別為交易產品、各有需求，任將兩種產品之生產量分別計算。然被告於系爭結合案卻僅憑「生產量」計算市占率，不僅未見將製程因素納入考量，此舉更係將最能反映市場實際消費之銷售量任意恝置不顧，恣意擇定計算方法，顯有判斷恣意濫用之重大違法瑕疵，原處分應予撤銷。

5.事實上，觀諸台灣鋼鐵工業同業公會（下稱鋼鐵同業公會）網站及我國海關進口資料之統計，即除就不銹鋼扁鋼胚歷年維持大量進口外，單就不銹鋼平板而言，111年我國不銹鋼平板銷售量計83萬2,519噸、進口量90萬2,144噸，合計總市場銷售量173萬4,663噸。燁聯公司111年國內銷售量28萬2,490噸，市占率為16.3%。參加人111年國內銷售量14萬9,629噸，市占率為8.6%。是參與結合事業合計市占率應約為24.

9%，並未達到二分之一，自不可認原則上有顯著限制競爭疑慮。

(四)被告非反傾銷稅之專業主管機關，其誤將課徵反傾銷稅以價格控制及限制競爭手段視之，實屬無稽，被告此部分主張，要非可採：

1.被告雖稱因財政部公告對國外部分不銹鋼冷軋鋼品課徵反傾銷稅，下游業者考量其他國家之進口價格、稅率、品質、船期等因素後，多僅向國內廠商購買、買方對賣方調高價格之抗衡力量弱，此一反傾銷稅課徵措施，將使國外業者難以進入我國市場云云。

2.事實上，前述之反傾銷稅課徵措施案僅針對中國大陸及韓國傾銷至我國市場之不銹鋼冷軋鋼品，且僅限300系不銹鋼冷軋鋼品，因其傾銷行為造成我國產業產能利用率下降，並產生營業虧損，經財政部及經濟部貿易調查委員會調查後公布所採行之貿易救濟措施。然即便反傾銷稅之課徵措施實施後，其目的也不過係讓中國大陸及韓國銷售至我國之不銹鋼冷軋鋼品「回歸」正常價格，易言之，其不得再以不合理之低價向國內傾銷，而侵害國內業者之權益，此一經由平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法所賦予國內業者可向國家尋求抑制傾銷行為之合法措施，不能視為係限制下游業者向參與結合事業購買鋼品之價格控制手段，更非可以限制競爭措施視之（若此，則業者將會陷入是否提出反傾銷稅課徵申請之窘境，任受外國產品傾銷之宰割，反傾銷法制將形同具文），倘因此認為將促使下游業者全數往國內廠購買鋼品，被告於法律規範之認知上顯有重大誤解，而屬無稽，顯非可採。

3.我國不銹鋼平板進口量自98年後逐年增加，且至目前仍維持一定進口量（約90萬噸至110萬噸），顯見外國進口品持續輸入我國，並未受到影響。下游業者之不銹鋼冷軋原料所需來源，實際上仍可自中國大陸及韓國「以外」之全球其他冷軋鋼捲生產商（如印尼、越南、日本、歐盟等其他各國）進

口，並無關稅及其他進口限制，故不能逕以此認有限制競爭之問題，被告此部分主張要非可採。

(五)被告未審慎考量本結合案可為我國不銹鋼產業及參與結合事業提升競爭力之效果，應有判斷上考量不足之情形：

1.近年國內不銹鋼業者面對全球不銹鋼企業的大型化和集團化，營運面臨極大的困境與挑戰，必須進行結構性改造與提升競爭力，結合整併勢在必行。專業華文鋼鐵媒體「SNN環宇鋼鐵網」西元2018年12月20日報導即已指出，我國目前國家基礎產業面臨危機，應進一步深思產業整合的急迫必要性與我國基礎鋼鐵產業的去路，系爭結合案可以說對我國不銹鋼產業提升競爭力應有助益，且為必要。

2.至就參與結合事業本身競爭力之提升，系爭結合案亦有所助益。參加人長期以來經營績效不彰，本業嚴重虧損，長期以來都以出售土地之收入來彌補虧損。參加人95年上櫃以後迄今未曾發放股利，且從營運績效來看，98年至112年之近15年累計營業虧損新臺幣（下同）46億元，已逾1.3個資本額，期間出售土地利益29億元及其他營業外收益11億元(主要為租金收入)，顯示參加人主要仰賴出售土地資產來維持本業的營運。再以近6年來看，累計本業營業虧損30億元，且112年本業營業虧損11.4億元，在在說明參加人未能發揮其民營化應能具備之競爭力。又依參加人112年財務報告書權益變動表，參加人實收資本額35億元，截至112年底累計待彌補虧損高達29.84億元，由此可見參加人不銹鋼廠本業營運績效明顯不彰，原告長期致力於我國鋼鐵產業，系爭結合案將有助於提升參加人內部之公司治理及經營效率。

(六)並聲明：原處分撤銷。

四、被告則以：

(一)就系爭結合案而言，產品市場為「不銹鋼平板市場」，至於界定本案之地理市場時，仍應先從最小之市場範圍（即國內市場）進行檢測，倘發現原先選擇之候選市場（即國內市場）太小時，再將其他替代性之地理區域納入檢測，逐步擴

大候選地理市場之範圍。國內下游業者（熱軋加工廠與冷軋加工廠）購買不銹鋼平板時，多傾向以國內業者作為交易對象，並認為因系爭結合案將減少國內不銹鋼平板供應業者之家數，故下游業者選擇交易對象及議價之空間亦將因而受限。又因我國自108年8月29日起至113年8月28日止為期5年，對於中國大陸及韓國產製進口之不銹鋼冷軋鋼品課徵反傾銷稅（課徵稅率分別為38.11％及37.65％），主管機關財政部目前並就前述期滿後是否繼續課徵反傾銷稅一事進行落日調查。故國內下游業者顯難以進口之冷軋平板替代國內業者之供給。透過「價格分析法」之經濟分析方法進行檢測，亦可獲得本案地理市場應界定為「我國境域市場」之相同結論。

(二)燁聯公司及參加人於我國不銹鋼平板市場之合計市場占有率超過5成，系爭結合案之結合具有顯著競爭疑慮：

1.基於不銹鋼平板之市場狀況及產業特性，本案應以不銹鋼平板之「國內生產量」加計「進口量」，計算不銹鋼平板之「總供應量」，並以前開總供應量作為本案市場占有率之基礎，此方式為業界所採用。

2.依鋼鐵同業公會之統計資料，109年、110年及111年燁聯公司於國內不銹鋼平板市場之市場占有率分別為44.08％、43.39％及42.84％，參加人之市場占有率分別為8.49％、7.62％及7.42％，兩者之合計市場占有率均超過5成。

3.系爭結合案在不銹鋼平板市場、不銹鋼熱軋平板市場及不銹鋼冷軋平板市場之赫芬達爾-赫希曼指數（Herfindahl-Hirschman Index，下稱HHI指數）均大於1,800，及因結合所增加之HHI指數均大於100；依前述說明，可推定系爭結合案可能會消除參與結合事業間之實質競爭，並加強結合後市場競爭者間之共同效果，具有顯著之競爭風險。

(三)系爭結合案之限制競爭不利益大於整體經濟利益，被告禁止結合，確屬有據：

1.被告於系爭結合案調查期間依結合申報處理原則第6點第2項、第9點、第10點及第13點規定，就系爭結合案可能產生之限制競爭不利益與整體經濟利益等進行綜合審酌，並認定系爭結合案之限制競爭不利益大於整體經濟利益，應禁止其結合。

2.因系爭結合案屬非合意結合（敵意併購）案件，且不銹鋼向為我國之重大基礎產業，產業主管機關對於產業發展之看法至關重要，故被告於本案調查期間即請系爭結合案之被併購方參加人與產業主管機關經濟部表示意見；又為使被告就本案所為之決定能妥適、周延，被告復廣泛徵詢鋼鐵同業公會、競爭同業、下游業者及學者專家對於本案之意見。而渠等咸認本案結合可能產生之限制競爭不利益大於整體經濟利益，故多傾向不贊成系爭結合案。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

五、參加人則以：原處分係經被告依據結合申報處理原則相關規定逐項審查而作成，認本件結合案「對整體經濟利益小於限制競爭之不利益」，相關理由於原處分記載詳盡。又原處分考量燁聯公司及參加人分別為國內主要鋼鐵製造廠，倘結合後，市場占有率將過半，其中熱軋約49.8%、冷軋約50.7%，市場占有率高達50.2%，確實會造成國內市場集中度提高，並增加結合事業國內市場占有率之疑慮，對不銹鋼平板類市場之交易行為將造成影響，其他競爭者難以對結合事業形成競爭壓力，下游之交易相對人復難以與之抗衡，從而相關市場潛在競爭者之參進可能性及即時性極低，也無證據顯示其他競爭者將於結合後擴張營運規模，實難有足夠競爭壓力能使結合事業於結合後繼續從事創新、提升服務品質，而使市場處於缺乏效能競爭之狀態。甚且，倘結合事業利用結合後之地位，對於不銹鋼冷軋平板類市場之新進業者或其他既存業者進行差別待遇，勢必更提高新進業者之參進障礙，且對既存業者造成不公平競爭。從而本件結合案所成就

之利益，可能僅對原告有利，對於參加人及整體經濟均是不利益。並聲明：原告之訴駁回。

六、綜合原告、被告及參加人上揭之主張，本件的爭點應為：

(一)系爭結合案中，原處分將地理市場範圍界定為「我國境域市場」是否合法有據。

(二)原告與參加人結合，是否「有顯著限制競爭疑慮」。如結合「有顯著限制競爭疑慮」時，其結合對「整體經濟利益」有無大於「限制競爭之不利益」。

七、本院的判斷：

(一)本件應適用之法令：

1.按公平交易法第1條規定：「為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法。」第10條第1項第2款、第4款、第5款規定：「本法所稱結合，指事業有下列情形之一者：…□持有或取得他事業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份總數或資本總額3分之1以上。…□與他事業經常共同經營或受他事業委託經營。□直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免。」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：□事業因結合而使其市場占有率達3分之1。□參與結合之一事業，其市場占有率達4分之1。□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。」第13條規定：「（第1項）對於事業結合之申報，如其結合，對整體經濟利益大於限制競爭之不利益者，中央主管機關不得禁止其結合。（第2項）中央主管機關對於第11條第4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。」可知，事業之結合，因為形成經濟一體化的結果，理論上將完全消除結合事業間之競爭關係，且一般而言其關係的存在係永久的，在法規範上，公平交易法對於事業之結合，原則並不禁止，而僅對於結合達一定規模者始予介入，屬於對市場結構變化之預警管控。公平交易法13條第1項於適用時，須先確

定有無限制競爭之情形，若無競爭限制情況，應立即給予許可，毋須再為評估；反之，如在市場上由於事業結合，有導致限制競爭效果之虞者，則另須審酌結合對整體經濟利益之正面貢獻，與限制競爭之負面評價後，方予決定核駁。

2.次按結合申報處理原則第1點規定：「公平交易委員會（以下簡稱本會）為使結合申報案件審理標準更臻明確，俾利事業遵循，特訂定本處理原則。」第2點第1款、第2款規定：「本處理原則用詞定義如下：本處理原則用詞定義如下：㈠相關市場：指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。㈡水平結合：指參與結合之事業具有水平競爭關係者。」第3點規定：「本處理原則界定相關市場依『公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則』（按即市場界定處理原則）辦理。」第4點規定：「（第1項）計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業及該相關市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值（量）之資料。（第2項）前項市場占有率原則上以劃定相關市場範圍內之銷售值（量）作為基礎，其不宜以銷售值（量）計算者，得依所處相關市場特性採計其他計算基礎。（第3項）計算市場占有率所需之資料，得以主管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」第6點第2項規定：「依一般作業程序審理之結合申報案件，水平結合經審酌第9點、第10點所列考量因素及市場占有率情形，…倘不具有顯著限制競爭疑慮，得認其結合之整體經濟利益大於限制競爭之不利益；若具有顯著限制競爭疑慮，則進一步衡量整體經濟利益，以評估其結合之整體經濟利益是否大於限制競爭之不利益。」第9點規定：「一般作業程序之水平結合申報案件，本會得考量下列因素，以評估該結合之限制競爭效果：㈠單方效果：結合後，參與結合事業因消除彼此競爭壓力，而得以提高商品價格或服務報酬之能力。前揭情形，可依結合前後市場集中度變化、參與結合事業市場占有率、非參與結合事業市場占有率及供給反應程度、買方對價格變動的反應程度加以評估。若屬差異化商

品或服務之情形，則可進一步評估參與結合事業之商品或服務替代緊密程度（是否為對方最佳替代選項、顧客群是否高度重疊或只在參與結合事業間轉換、產品定位及價格之接近程度、是否經由相同通路銷售）及結合前的利潤等。㈡共同效果：結合後，參與結合事業與其競爭者相互約束事業活動、或雖未相互約束，但採取一致性之行為，使市場實際上不存在競爭之情形。前揭情形可依事業家數、市場集中度、參進障礙、產品同質性、事業間規模與成本之對稱性、市場透明度、交易模式、產能利用率、是否存在擁有獨特競爭誘因且可影響市場競爭程度之事業，及該事業是否為參與結合事業等加以評估。㈢參進程度：包含潛在競爭者參進之可能性與及時性，及是否能對於市場內既有業者形成競爭壓力。㈣抗衡力量：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。㈤其他影響限制競爭效果之因素。」第10點規定：「（第1項）一般作業程序之水平結合申報案件有下列情形之一者，本會原則上認為有顯著限制競爭疑慮，應進一步衡量整體經濟利益：㈠參與結合事業市場占有率總和達到2分之1。㈡相關市場前二大事業之市場占有率達到3分之2。㈢相關市場前三大事業之市場占有率達到4分之3。（第2項）前項第2款或第3款之情形，參與結合事業之市場占有率總和應達20%。」第13點規定：「（第1項）具有顯著限制競爭疑慮之結合申報案件，申報事業得提出下列整體經濟利益考量因素供本會審酌：㈠經濟效率。㈡消費者利益。㈢參與結合事業原處於交易弱勢之一方。㈣參與結合事業之一屬於垂危事業。㈤其他有關整體經濟利益之具體成效。（第2項）前項第1款所稱經濟效率，應符合：㈠可被證明在短期內實現。㈡無法透過結合以外之方法達成。㈢可反映至消費者利益。（第3項）第1項第4款所稱垂危事業，應符合：㈠垂危事業短期內無法償還其債務；㈡除透過結合，垂危事業無法以其他更不具限制競爭效果方式存在市場；㈢倘無法與他事業結合，該垂危事業必然會退出市

場。」第15點規定：「本會審查事業結合案件得參酌產業目的事業主管機關之意見，以評估整體經濟利益與限制競爭之不利益。」可知，在一般作業程序之水平結合審查順序上，應依結合申報處理原則第10點規定，先檢視結合事業有無「顯著限制競爭疑慮」，若有，才會再進一步檢視有無公平交易法第13條第1項「整體經濟利益大於限制競爭之不利益」之情形。至於結合之審酌因素，在「限制競爭之不利益」之分析方面，我國學說及實務亦多依結合申報處理原則第9點，即「單方效果」、「共同效果」、「參進程度」、「抗衡力量」及「其他影響限制競爭效果之因素」，審酌評估該結合之限制競爭效果。而「整體經濟利益」之考量因素，則應參酌結合申報處理原則第13點之規定。

3.再按市場界定處理原則第2點第1項、第2項、第3項、第4項、第5項規定：「本處理原則用詞定義如下：㈠相關市場：指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。㈡需求替代：指事業調整特定商品價格或服務報酬時，交易相對人能夠轉換至其他商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。㈢供給替代：指事業調整特定商品價格或服務報酬時，競爭者或潛在競爭者能夠提供其他具替代性之商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。㈣產品市場：指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍。㈤地理市場：指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。」第6點規定：「本會界定相關市場時，將審酌案關商品或服務及地理區域與其他商品或服務及地理區域間是否具有合理可替代性，並得運用交叉彈性檢測法及假設性獨占者檢測法界定相關市場。惟個案之處理不以前開分析方法為限，且各項分析方法使用上並無運用之優先順序。」

(二)本案產品市場應界定為「不銹鋼平板市場」，至於地理市場應界定為「我國境域市場」：

1.本件原告以112年8月9日事業結合申報書，向被告申報燁聯公司擬透過子公司取得參加人6%股份，燁輝公司及其子公司擬新增、增加參加人股份至42%，結合後原告併計取得最多48%股份（原處分卷一第8、11頁），依公平交易法第10條第1項第2款、第4款、第5款所規定之事業結合類型，並達到同法第11條第1項第3款之申報門檻，向被告申報結合，經原處分以「其結合對限制競爭之不利益大於整體經濟利益」之權衡結論禁止結合（本院卷一第121-129頁）。公平交易法關於結合行為的相關規定屬限制競爭行為之規範，重在其行為對相關市場上之競爭會產生減損、阻礙或排擠的效果，係從相關市場上之競爭有無受到減損或不利影響之角度著眼。公平交易法第5條規定相關市場指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。市場界定處理原則第6點前段亦謂被告界定相關市場時，將審酌案關商品或服務及地理區域與其他商品或服務及地理區域間是否具有合理可替代性。從而本案必須從「產品」（按即涵蓋商品及服務之通稱）及「地理」二個面向界定相關市場範圍後，進而再評估原告所申報系爭結合案，在該相關市場的市場力量，是否足以對相關市場之競爭產生減損、阻礙或排擠效果。因而系爭結合案相關市場界定的問題，為限制競爭行為規範適用上的前提事項，當結合後的市場力有顯著限制競爭疑慮時，再就該市場之特性評估「整體經濟利益」是否大於「限制競爭之不利益」，始能評斷原處分禁止系爭結合案是否適法有據。

2.系爭結合案產品市場應界定為「不銹鋼平板市場」：

⑴所謂產品市場，指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍（市場界定處理原則第2點第4項規定參照）。

⑵參照卷附鋼鐵同業公會113年1月19日台鋼服字第1121164-1號函（本院卷三第165-174頁，下稱鋼鐵同業公會函文）內容可知，不銹鋼產業產品眾多，本案所涉之不銹鋼平板，上游原料為長方體狀不銹鋼扁鋼胚，經熱軋製程成為「熱軋黑

皮平板（鋼板捲）」，再經退火、酸洗成為「熱軋白皮平板（鋼板捲）」，復經冷軋製程成為「冷軋平板（鋼板捲）」。其中，「熱軋黑皮平板」為半成品，需再進行後續製程，「熱軋白皮平板」與「冷軋平板」則屬成品，可直接提供下游業者進行製管、裁剪等加工。就成品的用途而言，不銹鋼熱軋白皮平板因厚度較大、精密度較低，主要應用於化學桶槽及建築公用設施之大型配管；不銹鋼冷軋平板因厚度較小、精密度較高，主要應用於小型製管、容器、餐廚具、醫療器材及家電用品等。

⑶依據事業結合申報書所載，燁聯公司主要商品包含不銹鋼鋼捲（板），包括熱軋不銹鋼鋼板及冷軋不銹鋼鋼板（原處分卷一第2頁）可知，燁聯公司與參加人均為不銹鋼平板之製產業者，並均為不銹鋼熱軋平板及冷軋平板之一貫廠，所生產之不銹鋼熱軋平板除對外銷售外，亦有相當比例投入自身之冷軋平板製程續行生產冷軋平板。考量熱軋平板與冷軋平板之產品製程、用途、價格、供需業者等有部分如上所述之差異，彼此無法完全替代，熱軋平板業者多亦同時從事冷軋平板之產製，被告以「不銹鋼平板市場」界定為系爭結合案之產品市場，並無違誤。且被告就上開產品市場之認定，原告及參加人均不爭執（本院卷二第241頁），且符合市場界定處理原則第2條第4項及第4條所示，就需求替代性及供給替代性二方面，考量功能、特性、用途及價格條件，具有高度替代性之商品所構成之範圍，堪予援用。

3.系爭結合案的地理市場應界定為「我國境域市場」：

⑴地理市場係指事業提供之特定商品或服務，交易相對人可以很容易選擇或轉換其他交易對象之區域範圍（市場界定處理原則第2點第5項）。被告界定地理市場時，主要審酌需求替代及供給替代，並得考量下列因素：①不同區域間產品價格變化及運輸成本大小。②產品特性、用途及所在區域使用語言與在地文化。③交易相對人在不同區域購買產品之交易成本大小。④交易相對人對產品獲取之便利性。⑤交易相對人

在產品價格調整時，選擇至不同區域購買之情況。⑥交易相對人及競爭事業對於產品區域間替代關係之看法。⑦相關法規或行政規則對市場競爭之影響。⑧其他與地理市場界定相關之事證（市場界定處理原則第5點）。簡言之，界定相關地理市場主要為劃出一「合理」的地理區域，在該區域內，相關產品得為「有效競爭」，亦即，假若地理市場內相關產品全部由一個「假設性獨占者」所供應，該「假設性獨占者」可將價格作「微幅但顯著且持續」之提高，仍無庸擔心交易對象會轉向其他區域的供應者購買，或其他地區供應者會因此進入系爭地理市場內銷售，則可認該地理市場已被適當界定。反之，若位於其他區域的供應者能以充足數量、接近價格供應相關產品，則地理市場仍應將其包括在內。另實證上，事業選擇交易對象之區域範圍時，諸如運輸成本高低、進出口難易度、匯率波動等交易條件之考量，均可能會對渠等之交易能力或意願造成相當影響。

⑵經查，被告是以價格分析法的經濟分析方法，將地理市場界定為「我國境域市場」：

①價格分析法的論據基礎為，如果產品屬於同一市場，其價格將輕易而快速的趨向一致；利用價格快速而容易趨於一致的特性，檢定其價格扣除運輸成本後，在統計上是否有顯著的差異做為認定的依據，若有顯著差異，表示二者並不在同一市場。另外一項檢定是根據價格是否快速而輕易變動而來，用統計上的相關分析，檢定兩地市場價格的變動相關性是否顯著，若二者變動的相關性密切時，則表示二產品市場屬同一地理市場。

②被告綜合華文鋼鐵網關於熱軋及冷軋不銹鋼板的國內價格資料（本院卷一第381-385頁）、鋼鐵同業公會出版之鋼鐵資訊2021、2023年報中，關於熱軋及冷軋不銹鋼板的國內生產量（本院卷一第387-393頁）、鋼鐵同業公會出版之2023台灣鋼鐵統計手冊中，關於熱軋及冷軋不銹鋼板的進口量（本院卷一第395-397頁）等相關事證數據，觀察：

①109至111年國內不銹鋼熱軋平板之價格及數量變動情形，109至110年間國內熱軋平板之價格上漲40.95%、國內生產量亦增加37.66%，惟同時期之進口量僅印尼增加45.05%，中國大陸則下跌5.73%、日本下跌37.47%、及韓國下跌28.58%，自中國、日本、韓國的進口量均呈現下跌趨勢，並無因我國熱軋平板價格上漲，而大幅增加進口之情形。又110至111年間國內熱軋平板價格上漲5.24%、國內生產量增加0.43%，惟同時期印尼、中國大陸、日本及韓國之進口量均呈現下跌趨勢，與國內價格波動情形並不相稱。

②復就同時期國內不銹鋼冷軋平板之價格及數量變動情形進行觀察，109至110年間國內冷軋平板之價格上漲39.17%、國內生產量亦增加24.62%，而同時期中國大陸及日本之進口量亦有增加。又110至111年間國內冷軋平板價格上5.64%、國內生產量增加24.73%，惟同時期中國大陸及日本之進口量反而下跌，與國內價格波動情形亦非相稱。

③承上可知，109至111年間國內不銹鋼平板（包括熱軋平板及冷軋平板）雖有價格上漲情形，然主要進口國之進口量並未隨之大幅增加，而係呈現增減互見之情形；顯示主要進口國未能有效因應國內不銹鋼平板市場之價量變化，而及時提高進口至國內之數量。依前述「價格分析法」之檢測，可認為國內市場與其他進口國市場間存在進入障礙，應分屬不同之地理市場，而非界定為同一地理市場範圍。

⑶次查，被告基於「最小市場原則」，先以臺灣地區為地理市場範圍，參照鋼鐵同業公會函文有關不銹鋼平板之生產及進口情形後，認為國內煉鋼廠業者，包含燁聯公司、參加人、華新麗華股份有限公司（下稱華新麗華公司）及榮剛材料科技股份有限公司等4家業者，因生產成本提高及環保意識高漲等因素，近年來大幅減少自行煉製不銹鋼扁鋼胚之數量，故燁聯公司、參加人、華新麗華公司等3家國內熱軋廠業者，除透過自身煉鋼廠取得原料外，亦直接自國外進口扁鋼胚（原料）或熱軋黑皮平板（半成品）。又因熱軋黑皮平板

僅為半成品、需經退火、酸洗成為熱軋白皮平板後，始得以產品型態進行後續加工、銷售或冷軋製程，而國內下游加工廠並無熱軋與退火、酸洗等設備，而且不銹鋼板體積大、重量重，故下游廠商實難捨近求遠取得不銹鋼板，多就近以我國業者作為購買不銹鋼平板的交易對象。被告曾於113年4月22日舉辦「不銹鋼平板產業結構及市場競爭」座談會（產業場），會中多數廠商認為，選擇向國內或是以進口方式，自不同區域購買商品時，除了商品本身之價格外，商品品質、運輸成本、匯率波動風險、進出口報關成本、貿易障礙及交貨期間長短等亦為決定是否進行交易之重要考量因素，故國內的下游業者即熱軋加工廠與冷軋加工廠購買不銹鋼平板時，多傾向以國內業者作為交易對象，並認為因本案結合將減少國內不銹鋼平板供應業者之家數，故下游業者選擇交易對象及議價之空間亦將因而受限（原處分卷一第1193-1214頁）。此乃各相關業者，依其本身狀況所為之發言，核屬各該業者所提供予被告就該不銹鋼產業市場結構及經營現況之參考意見，得作為被告綜合判斷的證據資料。更何況，因燁聯公司與參加人的申請，我國自108年8月29日起至113年8月28日止為期5年，對於中國大陸及韓國產製進口之不銹鋼冷軋鋼品課徵反傾銷稅（課徵稅率分別為38.11％及37.65％），有財政部關務署108年8月29日台財關字第1081018636號公告可參（原處分卷一第1226-1227頁）。遑論其後燁聯公司及參加人復提出申請，經財政部與經濟部分別完成傾銷及產業損害調查後，財政部再以114年3月18日台財關字第11141006658號公告，對自中國大陸及韓國產製進口不銹鋼冷軋鋼品，自114年3月18日至119年3月17日止，繼續課徵反傾銷稅為期5年，稅率各為38.11％、37.65％（本院卷二第271-273頁），益證國內下游業者顯難以進口之冷軋平板替代國內業者之供給。

⑷綜上，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藩籬已經打破，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，被告雖運用價格分析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，並非僅憑價格分析法之單一方法即為論斷，而尚參酌相關業者、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。

⑸原告主張基於行政自我拘束原則，被告應如同98年結合申報案，使用「E-H檢測法」、「移轉理論」作為系爭結合案地理市場界定的經濟分析方法，原處分卻使用價格分析法，顯有錯誤云云。惟查，經濟分析方法本屬一種假設條件下之模型推估，故與市場界定相關之經濟分析方法眾多，且均有其理論基礎，所以市場界定處理原則第6點才規定「本會界定相關市場時，將審酌案關商品或服務及地理區域與其他商品或服務及地理區域間是否具有合理可替代性，並得運用交叉彈性檢測法及假設性獨占者檢測法界定相關市場。惟個案之處理不以前開分析方法為限，且各項分析方法使用上並無運用之優先順序。」所以，即使被告在98年結合申報案，曾使用「E-H檢測法」、「移轉理論」作為界定地理市場的經濟分析方法，然而依據市場界定處理原則第6點的規範意旨，被告界定系爭結合案的地理市場時，不以「E-H檢測法」、「移轉理論」為限，「E-H檢測法」、「移轉理論」也不具有適用上的優先地位，此處並無行政自我拘束原則的適用，原告此部分的主張，已不足採。事實上，被告於本案調查期

間亦曾依「E-H檢測法」進行試算，試算結果略以（原處分卷第1249-1272頁）：①不銹鋼平板：110年及111年之LIFO值與LOFI值均大於25%，顯示國內不銹鋼平板之市場供需，確有受到國外業者進口量之影響。②不銹鋼熱軋平板：110年及111年之LIFO值約為60%，顯示國內不銹鋼熱軋平板確有受到國外進口之影響。但同時期之LOFI值則為20%至28%（接近或小於25%），顯示出口比例不高，國內不銹鋼熱軋平板仍以銷售國內市場為主。③不銹鋼冷軋平板：110年及111年之LIFO值約為18%至22%，顯示國內不銹綱冷軋平板之進口比例低，國內業者產量可自給自足；惟同時期之 LOFI值則約為60%，顯示出口比例較高，應係國內生產量大於需求量，故國內業者可自給自足，並透過部分出口而去化剩餘之產量。④由上述被告在本案調查期間使用「E-H檢測法」試算結果可知，本案所涉之不銹鋼平板市場中，熱軋平板與冷軋平板之LIFO值與LOFI值之數值趨勢並非一致，而係呈現高低互見之情形。故倘僅以不銹鋼平板之LIFO值及LOFI值均大於25%，遽認本案地理市場之範圍應予以擴大，將忽略前述高低互見情形反映出之市場實際情形。也就是說，國內生產者有能力出口，與國內下游買方能否在國內供應價格上升時，容易、迅速且大量轉向境外供應，並非同一問題。不銹鋼板出口量增加的本身，尚不足決定國內下游廠商所處之地理市場範圍。所以被告在界定系爭結合案的地理市場時，才沒有使用「E-H檢測法」。更何況，被告也不是純以價格分析法界定地理市場，被告復參酌相關業者、公會、研究機構之意見及統計資料後，將本案地理市場界定為「我國境域市場」。所以，原處分以本國範圍為系爭結合案之地理市場，既經被告加以說明，並引證有據，經核並無違法。

⑹本院認為，相關地理市場之界定，也許表面上不過是經濟學分析方式選擇的問題（如原告本件一再主張應適用「E-H檢測法」），但究其實際本質，實為「國家競爭政策與產業價值之選擇問題」。如果純粹自經濟學學理及量化工具出發，

往往因所選取之檢測方式、工具不同，而得以推導出各自言之成理卻結論對立之實證結果。在此等情形下，當客觀經濟數據在技術層面同時存在數種以上合理之解讀面向時，究竟應採取何種觀點劃定競爭防線之邊界，最終應繫於我國在鋼鐵產業所秉持之政策取向與價值選擇。也就是說，如果從全球化競爭之角度來看，固然會傾向將地理市場擴張界定為全球市場，以利國內產業透過整併擴大資本規模，競逐國際市場；但如果從需求端，也就是國內本土在地產業角度著眼，我國不銹鋼平板之內銷買方多屬中小型加工廠，受限於採購規模、交期長短、運輸倉儲成本、資金匯率風險及對外談判能力，實務上實難迅速且毫無障礙地隨時轉向跨國鋼廠進口，國內下游產業對於本土產品來源具有不可替代之高度依賴性。此時，主管機關究應選擇「扶植單一民營大型企業以出征國際（打國家隊）」，抑或優先「維護國內競爭機制以守護龐大中下游產業聚落之生存空間」，本屬高度政策性與專業性之裁量核心。職是之故，在客觀經濟數據與產業分析同時容有多元、合理之推論可能時，決定採取何種市場界定面向與利益衡量觀點，本屬法律賦予被告之「判斷餘地」。公平交易委員會係由具備法律、經濟等各領域專業之委員依合議制組成之獨立機關，其就高度專業性、預測性之市場結構變遷與經濟利益消長所為之判斷，只要其作成判斷之程序合法，非基於錯誤之事實，亦無違背經驗法則、論理法則，復未考量與事物本質無關之因素，法院即應予以高度之尊重，承認其合法性，自不得任意以自身之經濟判斷或政策偏好逕行取而代之。據上，原處分考量我國不銹鋼下游加工廠多屬中小企業、對本土料源具高度實質依賴、抗衡力量薄弱之客觀產業現實，並參酌反傾銷稅等法規措施對境外鋼材進入之實際阻隔效果，本於保護國內下游廣大產業生存、避免上游原料供應遭寡占壟斷之競爭政策立場，將系爭結合案之地理市場界定為「我國境域市場」，並無不法，自應予以維持。

(三)燁聯公司及參加人於我國不銹鋼平板市場之合計市場占有率超過50%，系爭結合案之結合具有顯著限制競爭疑慮：

1.企業結合管制的要點，在於防止市場結構惡化，造成限制競爭之情形，如參與結合事業市場占有率已達相當比例，則對此結合行為應加倍小心，以防止結構益形惡化，影響市場競爭環境。所以結合申報處理原則第10點採用「市場占有率」為市場力的衡量指標，作為競爭效率之衡量。固然依公平交易法施行細則第4條規定：「（第1項）計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業及該相關市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值（量）之資料。（第2項）計算市場占有率所需之資料，得以主管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」並結合申報處理原則第4點第2項規定可知，原則上以相關市場內之銷售量為基礎，但不宜以銷售量計算者，得依市場特性採其他計算基礎。銷售量固為原則性測度，並非法律上唯一容許之指標。如例外採其他指標時，被告應說明市場特性及該指標較能反映競爭力量之理由。

2.經查，被告沒有使用銷售量作為計算市場占有率的標準，而是以不銹鋼平板的供應量，也就是國內生產量加計進口量，作為計算市場占有率的基礎。其計算方式如下：

$$\text{燁聯市場占有率} = \frac{\text{燁聯公司生產量}}{\text{總供應量（生產量＋進口量）}} \times 100\%$$

$$\text{參加人市場占有率} = \frac{\text{參加人生產量}}{\text{總供應量（生產量＋進口量）}} \times 100\%$$

被告採取上揭計算方式的理由為：

⑴本案所涉之不銹鋼平板市場包括不銹鋼熱軋平板與不銹鋼冷軋平板，其中，熱軋白皮平板及冷軋平板均屬不銹鋼平板之成品，可提供下游業者進行製管、裁剪等加工，已如前所述；又下游業者除了向國內不銹鋼平板業者購買熱軋白皮平板及冷軋平板外，亦得選擇自國外進口前開產品。故以需求方下游廠商之角度而言，無論國內生產或國外進口之熱軋白皮平板及冷軋平板，均為下游業者所需求不銹鋼平板之供應

來源。另一方面，國內不銹鋼平板產業為高度垂直整合產業，燁聯公司及參加人均為不銹鋼熱軋平板與冷軋平板之一貫廠，其等所生產之熱軋白皮平板除對外銷售予下游業者外，亦有相當比例將投入自身之冷軋廠續行生產冷軋平板；以供給方之角度而言，無論對外銷售或投入自身冷軋製程之熱軋白皮平板，均為不銹鋼平板業者所生產、供應之具有市場交易價值之產品。故於計算不銹鋼平板市場之市場占有率時，前述對外銷售與投入自身製程之熱軋白皮平板均應納入計算，始足以真實反映國內不銹鋼平板市場之實際供需情形，以及燁聯公司及參加人不銹鋼產品對於市場之影響。

⑵因此，基於不銹鋼平板之市場狀況及產業特性，本案應以不銹鋼平板之「國內生產量」加計「進口量」，計算不銹鋼平板之「總供應量」，並以前開總供應量作為本案市場占有率之計算基礎。

⑶被告採取上述以不銹鋼平板的供應量，也就是國內生產量加計進口量，作為計算市場占有率的基礎，亦得到台灣鋼鐵工業同業公會的支持。參照鋼鐵同業公會函文意旨認為，被告所採上開計算市場占有率的方式，「仍不失為一般研判市占率之主要參考準則」（本院卷三第169頁），鋼鐵同業公會函文並據此意見提供西元2017年至2023年1月至10月間燁聯公司與參加人關於不銹鋼熱軋白皮，以及不銹鋼冷軋的生產量，以及上述二產品的進口量供被告審酌（本院卷三第173-174頁表一至表三），可認被告關於市場占有率的計算方式，亦為鋼鐵同業公會所認同。

3.次查，依據鋼鐵同業公會上揭所提供的數據資料，整理如下表1、表2、表3所示（生產量、進口量及供應量單位均為公噸），計算燁聯公司與參加人109年至111年市場占有率合計分別是52.57％（44.08％＋8.49％＝52.57％）、51.01％（43.39％＋7.62％＝51.01％）、50.26（42.84％＋7.42％＝50.26％），可證原處分作成前3年燁聯公司與參加人

之合計市場占有率均超過50%，系爭結合案確有顯著競爭疑慮。

表1：109至111年不銹鋼平板供應量表

	國內生產量(A)		進口量(B)		供應量(C=A+B)	
	熱軋白皮	冷軋平板	熱軋白皮	冷軋平板	熱軋白皮	冷軋平板
109年	785,631	1,086,163	282,689	87,436	1,068,320	1,173,599
110年	910,441	1,353,558	485,305	104,132	1,395,746	1,457,690
111年	677,364	1,018,812	335,165	95,990	1,012,529	1,114,802

表2：109至111年燁聯公司不銹鋼平板之市場占有率表

	熱軋白皮	冷軋平板	合計	
	生產量(D)	生產量(E)	生產量(F=D+E)	市占率(F/C)
109年	543,697	444,515	988,212	44.08%
110年	662,474	575,720	1,238,194	43.39%
111年	490,307	420,949	911,256	42.84%

表3：109至111年參加人不銹鋼平板之市場占有率表

	熱軋白皮	冷軋平板	合計	
	生產量(G)	生產量(H)	生產量(I=G+H)	市占率(I/C)
109年	29,248	161,109	190,357	8.49%
110年	21,416	195,982	217,398	7.62%
111年	14,252	143,557	157,809	7.42%

4.再查，以HHI指數進行評估，亦可獲得系爭結合案具有顯著競爭疑慮的結論：

⑴經濟學界常以HHI指數表示市場的集中程度。HHI指數是將一相關市場上50家最大事業（如果少於50家事業，就是所有事業）之「每家事業市場占有率的平方之和」所計算得出的數值。HHI值應介於0與1之間，HHI值越大，表示市場集中程度越高。市場處於1家完全壟斷時，HHI＝1。承上，HHI值應介於0與1之間，由於小數點不方便表示，故通常之表示方法是

將其值乘上10,000加以放大，使HHI值介於0到10,000之間。HHI值為10,000時，表示該市場處於1家完全壟斷狀態。以HHI值為基準所分類的市場結構，可分為：①寡占型：HHI值>3,000②次寡占型：1,800～3,000（高度集中市場）③準寡占型：1,400～1,800④低競爭型：1,000～1,400（中度集中市場）⑤競爭型：500～1,000（低度集中市場）⑥完全競爭：HHI值< 500。

⑵以本案而言，系爭結合案結合後，在不銹鋼平板市場的HHI指數是2,847；不銹鋼熱軋平板市場的HHI指數是2,657；不銹鋼冷軋平板市場的HHI指數是3,138，有被告提出的本案HHI指數計算表可參（本院卷四第30頁）。可證在不銹鋼平板市場，以及不銹鋼熱軋平板市場的HHI指數，均高於1,800而在3,000以下，為高度集中市場，雖然尚非少數寡占之情形，但已相當接近。而不銹鋼冷軋平板市場的HHI指數高於3,000，應已屬寡占市場。益證系爭結合案具有顯著競爭疑慮。

5.原告主張被告於98年結合申報案，即以「銷售量」作為計算市場占有率的標準。被告於系爭結合案卻刻意不採用銷售量，計算市占率，已顯恣意，有違誠信原則及禁反言原則。且被告以生產量為基礎，將熱軋投入自用之部分與冷軋重複計算，有虛增市場消費量之謬誤云云。然查，即使98年結合申報案曾依市場總值及國內銷售總量計算市占率，惟同一產業於不同時點，並非永不得因資料、產業結構或審查目的不同而採其他測度。本件被告採取不銹鋼平板之總供應量，作為本案市場占有率之計算基礎，為鋼鐵同業公會所認同，被告也正確無誤的引據鋼鐵同業公會提供的各項數據統計資料，不能僅因98年結合申報案以銷售量作為計算市場占有率的標準，與本件系爭結合案不同，就認為原處分有恣意、違反誠信原則的違法。如前所述，燁聯公司與參加人均為兼具熱軋及冷軋製程之一貫作業鋼鐵廠，所生產之熱軋白皮平板除對外銷售外，亦投入自身冷軋製程。就事業之市場力量而

言，其投入內部自用之熱軋白皮平板產能，本質上可視市場供需行情與價格波動，隨時機動調配並轉為對外釋出供應。倘若僅計算當期對外銷售量，而將保留自用產能完全割裂排除，無異將具備實質市場支配與隨時調節釋出能力之潛在供給量能置之不顧，反不足以評價垂直整合大廠之實質抗衡及供給宰制力。況且，被告除檢視整體不銹鋼平板市場外，本案更分別就不銹鋼熱軋平板與冷軋平板各自獨立檢測其市場占有率（結合後熱軋平板市場占有率為49.83%（燁聯48.42%＋參加人1.41%＝49.83%）、冷軋平板市場占有率為50.64%（燁聯37.76%＋參加人12.88%＝50.64%），HHI指數分別高達2,657及3,138，本院卷四第27頁）。無論自各別細分產品或合併觀察，均客觀呈現出參與結合事業於相關市場已牢固掌握供應量之事實。原告指摘原處分重複計算云云，尚難採據。

(四)被告認定系爭結合案於不銹鋼平板市場，可形成的整體經濟利益小於限制競爭不利益，並無違誤：

1.系爭結合案既經認定具有「顯著限制競爭疑慮」，接下來應再進一步就公平交易法第13條第1項規定的「整體經濟利益」與「限制競爭之不利益」二項因素較量輕重。

2.關於限制競爭不利益，應依結合申報處理原則第9點，就系爭結合案為單方效果、共同效果、參進程度及抗衡力量，而為統整性判斷。被告對本件結合案之限制競爭之不利益分析如下：

⑴單方效果：係指結合後，參與結合事業得以不受市場競爭拘束，調整商品價格或服務報酬之能力。

①被告以「向上調價壓力指標」（Upward Pricing Pressure Index）方法，顯示結合後參加人向上調價之可能性較燁聯公司高，且利潤率較高時，其向上調價壓力亦屬顯著。

②被告以燁聯公司、參加人109年至111年間，於不銹鋼主要規格（304）報價數據，進行統計學上平均數的假設檢定，獲致參加人無論係於不銹鋼熱軋平板或冷軋平板的平均報價，

均比燁聯公司低的結論。結合後市場將減少另一相對低價的競爭業者，使參加人無法扮演價格牽制的角色，減損市場競爭，而有限制競爭的不利益。尤其下游業者多認系爭結合案通過後，將減少採購議價的對象，而有不利市場競爭的擔憂。

③我國目前已對韓國及中國大陸不銹鋼冷軋平板課徵反傾銷稅，評估系爭結合案實施後，市場集中度將更行顯著，抬價之單方效果無法排除。

⑵共同效果：共同效果係指結合後，結合事業與其競爭者相互約束事業活動或雖未相互約束，但採取一致性之行為，使市場實際競爭不存在之情形。不銹鋼是由多種金屬元素組合而成的合金，包含鉻、鎳、鉬等，依不同金屬比例（耐蝕性）而有不同規格，惟各規格製作流程相近，各鋼廠皆可製作，屬同質產品。我國不銹鋼熱軋平板參進業者只有燁聯公司、參加人及華新麗華公司；不銹鋼冷軋平板除前揭3家公司外，加總只有7家公司，結合後將減少1家重要競爭對手，市場競爭事業家數減少，將使勾結更容易穩固。

⑶抗衡力量：抗衡力量係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。本案結合後可能導致不銹鋼平板下游業者更沒有議價的空間，而增加購料成本，且因為課徵反傾銷稅等因素，倘市場賣方提高價格或降低交易品質時，買方無法立即找到其他替代方式因應，抗衡力量弱，無法抵銷因結合所造成之反競爭效果。

⑷參進分析：參進分析指包含潛在競爭者參進之可能性與及時性，及是否能對於市場內既有業者形成競爭壓力。考量我國不銹鋼平板多年來參進業者不多，且數量並無顯著增減，復據前揭我國針對韓國及中國大陸進口之不銹鋼冷軋鋼品課徵反傾銷稅，使國外業者難以進入我國市場等綜合觀之，本案結合後參與結合事業無須顧慮競爭者或潛在競爭者參進市場挑戰。

3.至於整體經濟利益部分：被告就本件結合案之整體經濟利益分析略謂：

⑴原告主張本件結合可產生設備互補、原物料集中採購及調度、鎖定少量多樣特殊客群、設備維修集中、營運管理集中、研發高值化不銹鋼，以及向上游取得優勢原料等效益，並可改善參加人長期本業虧損、提升我國不銹鋼產業國際競爭力云云。

⑵惟被告彙整主管機關、相關機構及競爭同業與下游業者等意見，咸認本結合整體經濟利益並不明顯（均詳下述）。

4.公平交易法第11條第10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。」可知，被告於本件行政程序中，向主管機關、相關機構及競爭同業與下游業者所徵詢的意見，以及參加人的意見，均可作為被告判斷衡量系爭結合案整體經濟利益小於限制競爭不利益的重要依據。經查：

⑴經濟部以113年1月15日經營字第11200785050號函（原處分卷一第1144-1146頁）略以：

①經濟部目前持有參加人股份約11.56%，合計泛官股可控制股權約53.17%，該部並已函請各泛官股股東繼續持有參加人之股權，故原告宣稱將提高對於參加人之持股至48%一事，實際上之可行性不高。對於泛官股控制事業面臨他事業非合意併購之情形，經濟部基於維護參加人永續經營、員工及股東權益之立場，不同意非合意併購。

②107至111年燁聯公司及參加人之營業利益率(營業利益/營業收入）均呈相同趨勢，顯見渠等之營收均係受到市場景氣影響，非原告所稱引進燁聯公司之經營經驗，即可達成系爭結合案的經濟利益。

③不銹鋼鋼胚部分，燁聯公司及參加人之合計產量已超過國內產量之50%，雖因市場持續受到印尼低價鋼胚競爭影響，進

口依存度持續提升，惟我國不銹鋼價格與國際價格波動緊密聯結，長期觀之有影響國內價格之疑慮。不銹鋼冷軋平板部分，燁聯公司及參加人之產量分別約占我國產量之35%及19.2%，結合後之合計市場占有率將超過50%，恐造成國內冷軋不銹鋼平板供應集中化，不利國內產業長期穩定發展。綜上，考量本案結合對國內不銹鋼鋼胚及不銹鋼冷軋平板等產品市場產生限制競爭效果，限制競爭之不利益將大於整體經濟利益，故不同意本案結合。

⑵鋼鐵同業公會函文略以（原處分卷一第1118-1124頁）：

①市場因素：106至112年燁聯公司不銹鋼平板之市場占有率為41%至46%，參加人不銹鋼平板之市場占有率為7%至11%(109年後燁聯公司及參加人之合計市場占有率均已超過50%)，倘本案結合獲准，恐不利於市場自由競爭。

②非市場因素：

①公司之企業文化、員工、股東、客戶及供應商均為影響企業經營績效之重要力量；公司之有形資產如土地、廠房，以及無形資產如公司聲譽、專利知識及員工之能力、經驗等，亦為長期營運策略評估時必須考量之因素。前述項目倘在結合過程中因故遭破壞或損傷，對參加人將會產生難以彌補之損失，故本案結合建議充分尊重並考量參加人之意願。

②參加人之股東結構多由公股組成，於生產、銷售、人事、財務等面向之經營策略有別於燁聯公司，企業文化、組織之差異與融合及原有股東之權益等，亦須審慎考量。

③綜上，本案結合對於抵禦國外低價進口似無顯著效益，且對不銹鋼產業競爭力之助益有限；惟結合後燁聯公司及參加人之合計市場占有率將超過50%，可能造成市場集中度偏高，或有限制競爭之疑慮，對國內不銹鋼平板之下游產業而言，將影響市場既有之自由競爭態勢；故本案結合對於整體產業發展能否產生正面效益，仍有賴審慎評估考量。

⑶參加人陳述意見略以（原處分卷一第1001-1047頁）：

①系爭結合案具有顯著之限制競爭不利益：

①國內熱軋廠僅燁聯公司、參加人及華新麗華公司等3家，冷軋廠亦僅7家，結合後燁聯公司及參加人之合計市場占有率將超過50%，雙方競爭壓力消失，壟斷市場價格效果明顯。

②不銹鋼為高度資金密集產業，進入門檻高，結合後潛在競爭者將難以與參與結合事業抗衡，形成市場參進障礙。

③結合後燁聯公司及參加人之市場占有率及商品定價能力均將增強，不銹鋼產品雖有進口情形，惟整體交貨期穩定度不一，故下游業者不具抗衡力量。

②系爭結合案不具有整體經濟利益：

①燁聯公司及參加人之產品重疊度高，參加人並可透過委託中鋼代軋或進口熱軋黑皮平板等方式補足自身之熱軋製程，故本案結合不具經驗傳承或設備互補之效益。

②各業者取得原料之成本相近，不因結合後購買量增加而對於原料價格有較大之議價權。

③參加人非垂危事業，109至111年之盈虧變動趨勢與燁聯公司相仿，雖部分年度虧損，惟主要係受到市場環境及景氣循環之影響；又參加人於前開年度之每股盈餘約1.99元，尚優於燁聯公司之1.2元，並無營運績效不彰情形。原告主張參加人財務不佳，結合後可藉由燁聯公司之專業能力提升參加人之營運情形一節，並非事實。

③參加人為經濟部投資事業，具政策角色及功能：

①參加人原為省營事業，具有配合政府公共工程建設等任務，例如72年間建造我國第一座不銹鋼冷軋廠，產能足以供應當時國內需求。雖95年後開始民營化，惟仍為經濟部直接投資事業，目前泛官股集團（經濟部、中鋼公司、臺灣銀行、華南銀行、第一銀行等）之持股達53.17%，並仍機動性配合政府政策（如國車國造、協助台船民營化、維持自行煉鋼以維繫我國不銹鋼產業發展及員工就業等）。

②此外，參加人之土地資產龐大，約占公司總資產之80%，111年度土地價值高達440億元，如因本案結合而使原告輕易取得參加人之土地資源，將使國家資產陷入遭受侵蝕之風險。

尤其，燁聯公司主導之義聯集團曾於參加人董事會中提案關閉參加人之不銹鋼廠、轉型為資產管理公司；雖該提案最終未成案，然不免讓人質疑本案結合之目的並非提升我國不銹鋼產業之競爭力，而係著眼於參加人所掌之國家土地資產。

④為避免原告增加取得參加人之股份，參加人擬採取相關防禦措施，包括：鞏固泛官股集團持股、增加員工持股及股東會中對於本案結合行使否決權。

⑤綜上，系爭結合案並非透過生產技術、專業人才交流及製程上互補建立關係，而達成降低生產成本、供應下游客戶更具競爭力產品之原意，卻有去除市場主要競爭者之意涵；結合後除燁聯公司及參加人對於市場價格具有主導性外，尚無其他效益，整體經濟利益顯然小於限制競爭之不利益。復鑑於參加人具有維護市場競爭機制，及國家土地資產之角色功能，故參加人不同意本案結合。

⑷被告曾以函詢、電話訪談以及舉辦113年4月22日不銹鋼平板產業結構及市場競爭」座談會（產業場）的方式，以瞭解競爭同業及下游業者之意見，綜合其等意見略以（原處分卷一第1127-1143、1193-1214頁）：燁聯公司為國內不銹鋼平板價格之指標業者，結合燁聯公司及參加人之合計市場占有率將超過50%，對國內不銹鋼價格之主導性將更強，並使國內不銹鋼平板市場減少重要且關鍵之競爭者，以及影響參加人所生產部分特殊規格產品之供應。並且，結合後將使下游業者之原料來源減少、選擇受限，並壓縮下游業者議價能力及比價機會，可能導致下游業者因減少議價空間而增加購料成本。

⑸被告亦舉辦113年6月6日「不銹鋼平板產業結構及市場競爭」座談會（學者專家場），其等意見略以（原處分卷一第1228-1246頁）：

①結合後燁聯公司及參加人之合計市場占有率超過50%，減少雙方競爭壓力，並提高聯合抬價之可能性，下游業者之議價

空間亦將受到限縮；不銹鋼產業因有建廠期間長、投資成本高及環保因素等考量，及時性之參進尚非容易；國內下游業者多屬中小企業，不具有強大之買方抗衡力量，且須面對進口不銹鋼產品，被課徵反傾銷稅之情形，故整體而言具有限制競爭疑慮。

②維持不銹鋼平板市場之競爭家數及抗衡力量，有助於產業健全，並使下游業者有較多選擇權；燁聯公司與參加人之產品特性略有差異，參加人之價格配合度亦較高，保留參加人之供應管道，可以使下游業者獲得較多選擇機會。

③原告雖主張結合後可因資源整合而提升參加人經營效益，惟實際上燁聯公司及參加人之盈虧情形呈現相同趨勢，故對於結合後能否產生前述效益持保留立場。

④被告於前案已作成禁止結合之決定，倘本案並無產業狀態發生重大改變、競爭狀況顯然不同或其他經濟效率之考量等情，維持原決定之方向係較為妥適之作法。

5.其實，原告所主張的整體經濟利益，無非就是系爭結合案將有助於提升參加人內部之公司治理及經營效率。本院認為，事業結合所欲達成之設備互補、集中採購、技術交流及經營綜效，衡諸常理，均以參與結合雙方具有實質合作意願與互信基礎為其實現之前提。查本件系爭結合案屬非合意結合（敵意併購），參加人泛公股大股東及董事會已明確表達反對立場，雙方就未來業務經營方針、資產（尤其是參加人的土地資產）運用模式及企業文化融合存在難以彌補之重大歧異。在內部阻力極大、互信蕩然無存之客觀情狀下，原告單方宣稱結合後可帶來之各項管理改善與生產效益，顯乏客觀可行且能在短期內具體落實之制度性機制，實難認其整體經濟利益具有何等明確性與確定性。是以，堪認被告認定系爭結合案所形成之整體經濟利益，小於限制競爭造成之不利益，洵無違誤。

八、被告就系爭結合案，以結合後產品市場界定為不銹鋼平板市場、地理市場界定為我國境域；衡量市場力有顯著限制競爭

之虞；進而統整性考量結合申報處理原則第9點所列各項因素，以及整體經濟利益與限制競爭之不利益而為分析，認結合後參加人無法扮演價格牽制的角色，減損不銹鋼板類市場之競爭機能，將可能導致勾結穩固一致性提高價格的共同效果，下游中小企業廠商對之抗衡力量薄弱，潛在競爭者參進的可能性、及時性均極低。而就結合所能產生之整體經濟利益，則無任何實證可資認定確能實現，爰依公平交易法第13條第1項規定禁止其結合，並無違法，原告訴請撤銷原處分，為無理由，應予駁回。

九、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經本院審酌後核與判決結果均不生影響，故不再逐項論述，附敘明之。

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

中　　華　　民　　國　　115　　年　　11　　月　　5　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　楊蕙芬

法　官　高維駿

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，得不委任律師為訴訟代理人	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。 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。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　11　　月　　5　　日

書記官　吳宜遙