

國家通訊傳播委員會第 1050 次委員會議第 2 案

「台灣大哥大申請合併台灣之星案及遠傳電信申請合併亞太電信」

案協同意見書

本會第 1050 次委員會議第 2 案，「台灣大哥大申請合併台灣之星案及遠傳電信申請合併亞太電信」，兩合併案經本會審議後均決議：「附加附款予以核准本合併案」，對於委員會決議內容敬表同意，但查二合併案為全球罕見同時申請之電信事業合併案，且一旦通過也將對於我國電信市場產業競爭、資源分配與消費者權益等產生重大影響，因此審議過程考慮因素甚多，為讓社會大眾更加了解本決議案，爰依照國家通訊傳播委員會組織法第 10 條第 3 項提出協同意見書如後。

一、二個合併案審理過程概要

1. 本決議共有二個合併案分別為台灣大哥大股份有限公司與台灣之星電信股份有限公司 110 年 12 月 30 日簽訂合併契約，並於 111 年 2 月 10 日向本會申請吸收合併，合併後以台灣大哥大股份公司為存續公司(以下稱台台併)，以及遠傳電信股份有限公司與亞太電信股份有限公司於 111 年 2 月 25 日簽訂合併契約，並於 111 年 3 月 23 日向本會申請吸收合併，合併後以遠傳電信股份有限公司為存續公司(以下稱遠亞併)，合併核准後，連同既有的中華電信股份有限公司我國電信市場將從原有的五家，成為三家。
2. 為求慎重與精進審查面向深度與廣度，本會也辦理相關會議：(一) 二場專家學者資訊會議：111 年 7 月 28 日(針對合併案)與 12 月 21 日(針對合併案涉及產業發展與市場競爭部分)；(二)二場聽證會：於 111 年 9 月 29 日辦理台台案、9 月 30 日辦理遠亞案，聽取公平會、數位部、勞動部、臺北市府勞動局、專家學者及外界意見；(三) 跨部會研商會議：基於政

府機關行政一體原則，三度邀請數位發展部到會共同研商合併案涉及無線電頻率管理相關事宜，並與公平交易委員會共同研商應考量產業發展與市場競爭因素。(四)依行政程序法第 39 條規定申請人與相關第三人(非申請合併業者的其他電信業者)到會陳述意見，同時分別要求申請人補正資料(台台併 11 次；遠亞併 12 次)。(五)專案委託研究提供國內外電信事業併購趨勢觀測暨監理機制的相關專業意見。

二、重要法律問題盤點與評析

1. 依照電信管理法第 26 條第 1 項規定電信事業相互合併應向主管機關申請核准外，同條第 6 項並規定審理合併的五大考量因素，分別為：資源合理分配、有助於產業發展、維護用戶權益、維繫市場競爭與國家安全。就此來說，按照法律要求，此五大因素為決定准許合併與否最基本的法律框架；而其中又因為二個合併案同時申請，按照個別五大因素內涵，尚須決定是否二個合併案同時准許。
2. 另電信管理法所授權訂定無線電頻率使用管理辦法第 12 條第 1 項，避免資源過度集中，也規定電信事業實際可使用頻寬上限規定，而台台併與遠亞併在准許合併後，均產生超頻問題，同條第 4 項有例外准許超頻規定¹，但該法規命令的管轄，因行政院組織改造，111 年 8 月 27 日後變更管轄機關，改由數位發展部管轄，超頻例外雖非本會職權，然因頻率分配問題，也會涉及電信管理法第 26 條所揭櫫合併因素中，除國家安全外的四個因素內涵相關聯、無法切割，因此同時得為本會審酌與考量，二個合併案申請與審理過程，也多有闡述，核先敘明。
3. 再者企業併購法第 2 條規定：「公司之併購，依本法之規定；本法未規

¹ 按無線電頻率使用管理辦法第 12 條第 4 項規定為「第一項之電信事業實際可使用頻寬，經主管機關考量下列因素後，其合計頻寬得不受第一項限制：一、頻率使用效率。二、電信事業間營業之讓與、受讓或合併等市場因素變化。三、其他重大公共利益。」

定者，依公司法、證券交易法、公平交易法、勞動基準法、外國人投資條例及其他法律之規定。」我國併購案的法令遵循議題，電信產業固無先例，但其他產業(如金融業)的相關併購案中，關於消滅公司之員工安置問題，再再都是重中之重，尤應避免因合併案，造成大規模解雇，進而衍生社會問題。

三、二個合併案之審議因素與考量

審酌電信管理法第 26 條第 6 項所揭櫫的五大考量因素，關於國家安全部分，經國安局與陸委會分別函復，尚無過分疑慮，且現有的中國廠牌設備二家存續公司均同意改善；除此之外，其他四個因素互相影響，應予以綜合考量，就審理結果來看，無論是在資源分配與產業發展，以及市場競爭與消費者權益，審酌二個合併計畫書與本會各處評估意見、聽證會的報告與鑑定人意見、申請人與相關第三人的陳述意見以及國際電信合併案的前例等，綜合各個因素的考量，准許二個合併案利大於弊，而所產生的負面因素，非不可透過附加附款方式加以完善，據此來說，採取附加附款准許合併方式，應屬適當，除二個處分書所敘述理由與附款外，本席特別舉出下列幾點，補充說明。

(一) 資源合理分配與超頻頻寬爭議問題

1. 首先，按照數位發展部的鑑定意見，二個合併案都分別產生合併後存續公司可使用頻寬之超頻爭議問題(以下簡稱超頻爭議)²，此爭議在台台併與遠亞併召開的聽證會前後，隨著有關第三人(特別是中華電信與遠傳電信)意見書的提出，頓時成為電信業界熱議的焦點。尤其因為在電信事業特性中，無線電頻譜(Spectrum)是最基礎性要素，嚴重影響市

² 按照數位部意見：台台併案就 1GHz 以下的頻段，合併後存續公司實際可使用頻寬 60MHz，已逾 10MHz 頻寬，其餘在 3GHz 以下、6GHz 以下、24GHz 以上均未逾限制；遠亞併案：分別於 3GHz 以下頻段超過 13MHz 頻寬、6GHz 以下頻段超過 3MHz 頻寬、24GHz 以上頻段超過 160MHz 頻寬。

場競爭、創新與消費者權益，因此自然成為兵家必爭之地。據此而言，頻率過分集中衍生的超頻爭議，與合併後頻譜資源合理分配因素要如何處理，審查期間著實對此備感頭痛。但細鐸電信管理法第 26 條所要求的合併考量因素之立法，與無線電頻率使用管理辦法第 12 條，交互觀察，二個法令所賦予本會審查與判斷的法律授權，的確存在不同的法律框架與公共利益要求，據此在二個合併案中，申請人對於合併案與超頻持有是否分別善盡舉證責任，作為審酌滿全法律要件框架的考量³，是作為二個合併案中審理的重點，並且應該分別判斷。

2. 按照電信管理法第 52 條第 1 項規定：「無線電頻率為全體國民共享之資源，行政院指定機關對於無線電頻率之規劃與管理，應確保無線電頻率之和諧有效使用，符合公眾便利性、公共利益及必要性。」此原則性規定，在二件合併案中，合併後資源是否合理分配的議題上，綜合本會業管單位、聽證會鑑定人與數位部意見，認為「電信事業合併致市場經營家數減少，整體頻譜資源之分配當更為集中，存續業者可有更多頻譜供其彈性規劃利用，有助無線電頻率使用效率。」等其他因素，可說二個合併案的申請人，均已經善盡舉證責任，說明合併後存續新公司在頻率資源的公眾便利性、公共利益及必要性，都可成立⁴。

3. 然而超頻爭議，則是因為原本在無線電頻率使用管理辦法第 12 條就具

³ 本會委託研究案的專家座談會，有多位法律學者也採取此見解；而近來美國FCC審查T-Mobile 與Sprint電信合併交易案，亦然。「Under our precedent, the Applicants bear the burden of proving, by a preponderance of the evidence, that the proposed transaction, on balance, will serve the public interest. 申請人應負擔舉證責任，提出優勢證據，據以證明其交易，衡平來說，有助益於公共利益」，參看：Applications of T-Mobile US, Inc., and Sprint Corporation, WT Docket No. 18-197, 34 FCC Rcd 10578 (13), MEMORANDUM OPINION AND ORDER, DECLARATORY RULING, AND ORDER OF PROPOSED MODIFICATION para.4(2019)

⁴ 「Under the Communications Act, the Commission must determine whether the “public interest, convenience, and necessity will be served” by granting these applications. FCC必須決定准許合併申請，是否有助於美國電信法下的公共利益、便利性與必要性」，同前註。

有規範實際可使用頻寬，強制持有上限的禁止規定，該法令也是以頻率資源合理分配為主要目的，就此部分與前開合併考量的資源合理分配因素產生連動，且屬於判斷邏輯上的前提關係，若認為合併後的公司掌有頻率不合乎資源合理分配，考量一般性的公共利益，不應准許合併，則不會發生超頻情形；另一方面，只有在准許二個合併案後，才會發生超頻情況，然後才需要考量是否例外准許持有超頻。

4. 職是之故，兩者雖然都涉及無線電頻率的分配，但基於不同的法規目的，相較於審查合併所需的考量，與考量是否符合無線電頻率使用管理辦法第 12 條規第 4 項例外保有超頻頻寬的三款因素⁵，應採取不同質與量的考量，綜合該三款最重要的是，無非在於「其他重大公共利益」，文義來看，**重大公共利益**是與一般性公共利益有所區分，與合併因素的資源合理分配中的公共利益有所不同，且按照一般法理與本辦法目的的意旨，禁止規定的例外，也有從嚴審查必要性，當由申請人保有超額頻寬負擔舉證責任⁶。
5. 對於這個議題，遠亞併案中，申請人對於超頻頻寬部分同意自行繳回，對此問題並不爭議；但台台併案中，超額的是低於 1GHZ 頻率，達到 10M 之多，超過向來頻率釋照單位最低頻寬，申請人主張其「保留

⁵ 無線電頻率使用管理辦法第 12 條規第 4 項規定「第一項之電信事業實際可使用頻寬，經主管機關考量下列因素後，其合計頻寬得不受第一項限制：一、頻率使用效率。二、電信事業間營業之讓與、受讓或合併等市場因素變化。三、其他重大公共利益。」

⁶ 美國 FCC 在審查 T-Mobile 與 Sprint 電信合併交易案時，採取向來所採的二階段頻譜鑑別測試(spectrum screen)，首先採取 HHI 指數，接著就檢驗各個 CMA 中，合併後的公司個別是否超過三分之一的頻率，若更進一步來看，持有低於 1GHZ 的頻譜超過三分之一時，則就再進行加重因素審查(enhanced factor review)。參看: Applications of T-Mobile US, Inc., and Sprint Corporation, WT Docket No. 18-197, 34 FCC Rcd 10578 (13), MEMORANDUM OPINION AND ORDER, DECLARATORY RULING, AND ORDER OF PROPOSED MODIFICATION para.87(2019)。而此加重因素審查，按照 FCC 先前所建立的無線電頻率辦法，對於持有低於 1GHZ 的頻譜超過三分之一的情況，就要進一步進行個案性審查，必須具體而詳細呈現出公共利益會大於對競爭造成的損害，…呈現出(取得超額頻率)交易的公共利益益處，不考慮其他因素(irrespective of other factors)，必須清楚地壓倒(clearly outweigh)因低於 1GHZ 頻譜額外集中所帶來的潛在公共利益損害。參看：Mobile Spectrum Holdings Report and Order, 29 FCC Rcd at 6240, paras. 286-87(2014)。

1GHz 以下完整 60MHz 頻寬，將對社會經濟安定、數位共融、用戶使用權益及服務品質、企業及產業、節電效益、扶植本土文創產業、國家安全與網路韌性帶來諸多正面效益，益有助於提升頻譜使用效率、相關公共利益及可對消費者使用速率與服務品質帶來改善，應可符合現行頻寬上限例外規定」云云，但台台併聽證會中，專家鑑定人卓政宏教授曾就此點提出意見，本席也在聽證會與隨後的業者到會陳述均一再進行闡明，無線電頻率使用管理辦法第 12 條第 4 項例外規定的意旨，申請人應履行舉證義務，但在頻率使用效率與合併產生的市場變化的事實，未能提出合理證明，甚至在該項第 3 款重大公共利益事由未達初步證明 (Prima Facie) 程度，殊值遺憾。

6. 如前所述，電信管理法下的無線電頻率使用管理辦法第 12 條是否例外准許超頻，在 111 年 8 月 27 日之後，變更由數位發展部作為管轄機關，但在本案的審查過程中，頻率的議題同時與合併考量因素，尤其是資源合理分配息息相關，按照此法令耦合現象，按照法令要求的框架，就合併與超頻作不同考量，申請人須善盡不同質與量的舉證責任，本會也多次要求申請人表示意見與補正，逐步形成准許合併初步心證後，處理超頻與是否准許超頻例外問題，如前所述，為求行政一體，本應與數位發展部協商。亦即經權衡資源合理分配等因素後，仍認基於維繫市場競爭之考量，雖按照第 26 條規定所為之核准處分，但就合併後可能產生的違法狀況，仍有處理必要，本會多次與數位發展部交換申請卷證資料與進行協商，達成共識，本席認為此乃二個以上機關本於各自職權共同參與的多階段處分⁷，共同決定採取行政處分附加附款方式，認定二個合併案核准後，違反無線電頻率使用管理辦法第 12 條第 1 項所規定的上限，將產生違法狀態，且此情節為申請人所明知而未預先處理，在

⁷ 吳庚、盛子龍著，行政法之理論與實用，增訂第 16 版，109 年 10 月，三民書局，頁 291。

准許合併後，給予一定處理期間，並提出三種經數位部核准的改正措施方案，以完成超額頻寬之處理，查此附款合乎裁量權准許合併因素的行政處分目的，且具有正當合理之關聯。

(二) 產業競爭與消費者權益保護問題

本次的二個合併案，如同時核准，將造成台灣市場從五家變更三家，於二個合併案的聽證會中，關於我國行動通信市場最適家數的提問，專家學者郭文忠教授，就僅剩三家有所產生疑慮，建議若僅剩三家，也可扶植第四家 MVNO 業者來替代；再觀察國外指標性案件中，美國 T-Mobile 與 Sprint 電信合併交易案，是全國第三與第四大的電信業者合併，合併之後全國只剩下三家電信業者，佔有全國百分之 99 的市場，競爭減少是否會造成價格上漲、服務劣化結果，也深感疑慮⁸，據此來說，這個議題是產業競爭，也同時涉及到消費者權益保護，不可不慎。

借助本會委託研究計劃中，合作研究顧問 Plum 曾對於二個電信事業合併案，進行模擬分析，從行動通訊市場常用的競爭指標著手，包含市場集中程度(HHI)、離網率 (Churn rate)等競爭指標，以及關注電信服務之關鍵投入(頻譜資源、網路)是否發生重大變化，再進一步參酌國際作法，分析併購者對競爭及未來市場發展帶來之等影響，進行分析，基本上得到分析結果略以：1.可能衡量單方效果之項目(如市占率、定價策略、攜碼分析、移轉率等)顯示，不太可能引起單方效果而損害有效競爭，2.合併將使電信市場從五家業者減到四家或三家，使市場上存在規模相似之電信業者，增加市場的資訊對稱性，且共謀為事後行為，並沒有足夠的資訊來評估合併後是否會發生共謀，因此無法評估合併是否

⁸ 參看: Applications of T-Mobile US, Inc., and Sprint Corporation, WT Docket No. 18-197, 34 FCC Rcd 10578 (13), MEMORANDUM OPINION AND ORDER, DECLARATORY RULING, AND ORDER OF PROPOSED MODIFICATION 中, JESSICA ROSENWORCEL 委員與 GEOFFREY STARKS 委員的不同意見書。

會產生共謀行為，而對有效競爭形成重大阻礙。3.同時考量兩件合併案的情境下，二家存續公司價格上漲的可能性偏向微幅⁹。

再加上電信管理法中對於特定電信服務市場的市場顯著地位者(SMP)，本會仍有一定管制方法，因此在未來三家電信業者的情境下，透過附款來要求存續公司在一定期限內應照顧消滅公司消費者權益，足以減低前開疑慮，而達到促進競爭、保護消費者的目的。

(三) 員工安置與加盟店問題

雖然消滅公司的勞工權益問題，不在電信管理法第 26 條所揭示的合併考量因素，但企業併購中，勢必產生勞工安置問題，在其他產業併購案中，也曾引發關注，據此來說，也是本席認為二件合併案，除合併考量因素外，同時必須加以關注的準審查因素。

在申請當時，二件合併案情況略有不同，一般引發關注的是遠亞併，因為消滅公司亞太電信公司，本身有工會組織；另一方面，台台併中，消滅公司台灣之星公司欠缺工會組織，似乎沒有聲音所致。但審查程序中，本席即認為應該至少在聽證會中，廣聽各方利害關係者的意見，不可偏廢勞工，為委員會所採納，因此二個聽證會，除遠亞併中邀請工會出席外，在台台併中也得邀請勞雇會議中具有代表性的勞方出席，連同中央與地方勞工主管機關等，均得以陳述意見。

很高興得見勞工議題在二個合併案中，得以獲得高度關注，連同本會同仁與勞工主管機關協助下，讓消滅公司的勞工代表得以與存續公司坐下來協商，歷經數次會議，最後在 111 年底前達成決議(台台併在 12 月 22 日、遠亞併在 12 月 15 日)，獲致勞方與資方都得以接受且高於勞動基準法的安置方案。欣見這個結果，同時也必須對申請人公司與勞工代表致上最高敬意，期待這個方案，能夠被順利履行，成為未來企業併

⁹ 參閱本會委託財團法人電信技術中心「電信事業併購及重大合作趨勢觀測暨監理機制」研究計劃。

購的良好案例之一。

再者，電信事業中的加盟店也應該關注的焦點，據此勞工安置與加盟店都成為二案的行政指導事項，期許未來二個存續公司都能夠善盡企業之社會責任，切實履行至盼。

四、結語

備受國內與國際業界矚目的二個合併案，本會歷經將近一年的審查終於結束，附加附款予以核准，台台併附加 20 項附款與 6 項行政指導；遠亞併則附加 19 項附款與 6 項行政指導，審理過程許多人備極辛勞¹⁰，本意見書擷取審理過程之吉光片羽，特提出協同意見書，俾便社會大眾更加了解原委。

委員簽名:



提出日期:

2023.02.01

¹⁰ 追伸：參美國 FCC 審查案，委員提出的協同意見書，後面都有軟性或感謝的篇幅，但端看 NCC 過去的慣例，似尚無此習慣，因此採取放入註釋方式，作為一個紀錄。回想 111 年 8 月 1 日從學術界上任委員時，放在眼前的二個合併案自認為是最重大的挑戰，能夠盡速進入情況，要感謝通傳會的同仁，尤其業管的平臺事業管理處的主辦與其他承辦人員(包含但不限於綜合規劃處、基礎設施處、法律事務處、三區監理處與委託研究單位財團法人電信技術中心等)，能夠迅速反應提問與提供資料；當然還有一同討論的 NCC 其他六位委員，在腦力激盪中獲得不少助益。我得以迅速地從電信素人到略窺堂奧程度，特致謝忱外，也剛好紀念今天就任委員半年。

