

國立政治大學傳播學院碩士在職專班

碩士學位論文

指導教授：曾國峰 博士

反思限制有線電視系統經營者併購新聞頻道
之管制政策

Regulatory Restrictions on Merger and Acquisition of Cable
System Operators and News Broadcasting Companies Revisited

研究生：李佳玲 撰

中華民國一〇八年一月

謝辭

2016 年 9 月到 2019 年 2 月，指南山這一遭，即將畫下句點。

還記得研一下在上研究創意坊時，總是抓不著頭緒的題目、文獻理論跟研究目的，讓我深感挫敗；當時心想，別的不會，最會東聊西扯的我，論文謝辭一定難不倒。沒想到，畢業在即，這兩年多來的心情，卻是如此難以下筆。

最怕上台講話，卻從入學面試開始，到了一個每週都要上台報告的地方；最沒有做簡報的天份，卻自己跳進了一個沒有最多、只有更多簡報的輪迴。該說是哪裡跌倒、哪裡站起來嗎？笨鳥一路慢飛，竟讓我不再視在眾人面前講話為畏途；做出來的簡報雖然還是不具聲光效果，但清楚、易懂、沒有贅言，倒也成了個人招牌；而入學口試時、緊張到連結結構管制跟內容管制都說不清楚的我，沒想到就是以管制手段作為論文題目。我在哪裡跌倒，就從那裡站起來。

謝謝所有專班的老師，不管是打掉重練、快樂學習、描繪產業輪廓、賽局理論、訊息設計、日常生活、商業模式、閱聽人探索或者是廣告的理論與實務，兩年半的學習讓我獲益良多；不只學業，工作和生活亦是。

謝謝麗芳姊的照顧，有人說：轉角，會遇到愛；而對我來說，上樓，遇到麗芳姊，是最安心的依靠，從第一天，一直到最後一天。

課堂報告之外，撰寫論文是另一個挑戰。

謝謝我的口委舜智老師與昌德老師，是您們用不同觀點、不同思維，以及不同角度，從架構調整、行文編排、重點呈現、意見周全等面向給的建議，幫助我打通了任督二脈、成就了這本論文；能獲兩位老師指導，一切銘記在心。

謝謝國峰老師，兩年來 18 次、超過 1 千 5 百分鐘的 meeting；始終是「如果你有些想法了，不見得是所謂答案，或是走不出困境，都可以討論」這句話，讓我不管面對再大挑戰，始終堅持。如今，「甚麼碗糕」終於炊成「碗粿」。

我從不知道理工背景、受過嚴謹自然科學訓練、凡事有條有理的國峰老師，碰上我這個無厘頭、用字飄渺、CP 值有限、專注枝微末節、老是喜歡一行字成一段的學生，是不是曾經後悔在 2017 年 6 月 24 日的那個傍晚答應了我的拜師；但要說我在專班最大的收穫，一定是這兩年跟著老師一起做研究的過程；不管是從作業到論文、從學業到工作，還是人生。

峰哥不會告訴我答案或應該怎麼做，我一度為此撞牆，盯著 meeting 完、打出來的逐字稿苦思，不知道到底應該怎麼修改、從何修改。但就是在一次次的指導中釐清了自己的想法與方向；從只能聽，到可以對話、從被問就當機，到可以清楚表達，然後發現，自己已經跳脫改錯字、慢慢進化到可以從整體架構來思考論述的邏輯，以及呈現的脈絡。我知道，即使一切都還有很大的進步空間，但這一路以來的訓練已經紮根、並且萌芽。謝謝國峰老師。

當 1 月 12 日早上排著最後一次的古早味早餐、中午上完最後一堂課、下午最後一次關上 310 教室的門，這一切即將畫下句點。老實說，這兩年多來真的比狗還累；但每個禮拜轉兩趟公車、轉兩趟捷運，再氣喘吁吁爬到半山腰的傳播學院的日子，竟是我在每個禮拜的日常之外、最期待的非比尋常。

謝謝老爺，是你的支持讓我的任性海闊天空；謝謝小佳，是妳的規定與相伴讓我勇往直前；謝謝里長伯，是你的所長與經驗讓我的工作學業得增更多見識；謝謝媽媽學生妹們，是妳們的韌性讓我知道三頭燒的可能；謝謝因為亞維老師我們在一起的組員、謝謝慧雯戰鬥營的戰友、謝謝仙台七夕祭的旅伴，謝謝所有 105 的夥伴，是你們讓這一切變得精采，是你們讓這一路都不孤單。

謝謝一直都在的阿財，雖然這是個火坑，但如果不是你，所有的事情只會停留在想像。謝謝有一種妹妹，如果有一種相遇是一見如故，妳知道，那絕對是在說我們。謝謝真的沒甚麼好挑的有一種姐姐。謝謝再度救援成功的紀寧。

謝謝五月天，陪我度過所有的挑戰與困難。

最後，謝謝兩年半來雖然總是在崩潰邊緣、卻一次又一次成功挑戰極限；勇敢站上點子大會發表、招生說明會分享學習心得；不曾遲到早退、不曾缺席的自己。

2016 年 9 月到 2019 年 2 月，指南山這一遭，畫下句點。

佳玲，2019 年 2 月

摘要

隨著數位匯流、資源共享以及高獲利等因素，加上為了集中資源以面對來自國際間的競爭，近幾年來台灣媒體併購風潮未曾停止。由於我國有線系統經營者多為獨占經營，而各系統業者又多隸屬於 MSO；至於新聞頻道向為民眾獲取資訊最主要的管道，因此近幾年的併購案，只要涉及有線電視系統經營者併購/新設新聞頻道的議題，主管機關多是採取禁止結合的結構管制手段。然而目前作法卻產生偏重結構管制、欠缺一致性標準，以及未因應個案調整管制密度等問題。

經分析禁止有線電視系統經營者併購新聞頻道的背景、可能會產生的問題、主管機關的決策考量與管制重點得知，由於系統業者可能藉其所擁有之市場力量導致差別待遇以及產生內容壟斷，因此主管機關在促進公平競爭與維護公共利益的考量下，分別針對個案做出決議及相關附加條件。然而，細究不同個案審議過程與結果，卻發現管制重點不一的問題。

本研究爰針對政策設計時應考量面向及未來做法進行深度訪談，針對未來管制作法提出包括：主管機關應針對收視市場的影響力進行縝密之調查，具體敘明禁止結合標準訂定之依據；規管重點應思考如何避免系統業者透過頻道上下架或授權與否的權力來影響新聞頻道的言論以及公平競爭，以及當整合案有礙公平競爭應予否准；至於許可整合之行為管制面向應著重在市場主導者義務之建議，才能符合主管機關監理能量與切合市場現存問題。同時就本研究關心議題相關面向提出主管機關應致力營造公平競爭的環境，同時加強相關數據的解讀分析能力等配套之建議，以期達到促進公平競爭、維護公共利益與兼顧產業發展的目的。

【關鍵詞】：反壟斷法、NCC、系統業者、新聞頻道、結構管制、行為管制、產業發展

Abstract

Merger and acquisition(M&A) activity in Taiwan's media industry has picked up momentum in the context of digital convergence and sharing economy. A cable TV operator usually holds a monopoly in the local market and is affiliated to a multiple system operator (MSO). The news channels carried by the cable TV operators are the main information sources. Therefore, the regulatory authority in Taiwan tends to take structural regulation approach to forbid the M&A activities when it comes to cable television systems and news broadcasting companies. For this reason, there are regulatory biases such as a lack of coherent standards and tailor-made regulatory repertoire.

After reviewing the backdrop of domestic merger and acquisition of cable television systems and news broadcasting companies, relevant issues and the regulatory authority's theory and practice of media policy and regulation, this thesis hypothesizes that in consideration of facilitating fair market competition and protecting public interest, the regulatory authority makes situated and conditional decisions to restrict the abuse of monopoly power and the content market failure followed. However, by going through the considering process of several M&A cases, the preliminary finding is focused on the regulatory biases and the problems caused.

In the aim to provide policy suggestion for future media regulation, a qualitative research method with in-depth interviews was employed in this research. This thesis proposes the following major findings: 1) the regulatory authority is advised to conduct intensive survey on the influence of competitors in audience marketplace and specify criteria and indicators on how the M&A deals would be considered; 2) When the M&A activity is the cause or effect of the abuse of media monopoly power (e.g. cable TV operator or MSO arbitrarily decides which channels can be televised or

authorized by their own broadcasting system and causes media content market failure.) and the content market failure followed, the application of such deals should be overruled; 3) from the perspective of behavioral regulation, the application of M&A deal has the chance to be approved only if the obligation of market leader assured and the purpose of sound regulation achieved.

As far as the governmental goal of facilitating fair competition, protecting public interest and stimulating media industry development is concerned, the thesis suggests that the regulatory authority put in much effort to create and reinforce a fairly competitive policy environment and enhance the dexterity in reading and analyzing data and information.

KEYWORDS: the Code of Media Monopoly Prevention and Diversity Protection, NCC, cable TV operator, news channel, structural regulation, behavioral regulation, industry developme

目錄

第一章 緒論	8
第一節 研究背景與動機	8
一、 從媒體併購案中的不同意見書談起	8
二、 垂直整合：為甚麼准？為什麼駁？	9
三、 決議之後的市場狀況	11
第二節 研究目的	14
第二章 文獻探討	15
第一節 媒體併購管制	16
一、 媒體管制	16
二、 媒體併購的管制	19
(一) 媒體併購類型	19
(二) 媒體併購管制	20
(三) 媒體垂直整合併購管制	21
第二節 媒體垂直整合中有線系統併購新聞頻道的管制	23
一、 現有管制作法	23
二、 影響現有管制作法的市場因素	25
(一) 未建立公平的頻道上下架機制	26
(二) 頻道代理商多為有線電視系統業者兼營	28
(三) 新聞頻道多透過代理商洽談上架	30
三、 現有管制作法產生的問題	31
(一) 偏重外在多元的結構管制	31
(二) 欠缺可遵循的一致性標準	34
(三) 未因應個案狀況調整管制密度	36
(四) 所有權分散並未解決言論集中的問題	38
第三節 小結	41
第三章 研究方法	43
第一節、 研究問題	43
第二節、 研究方法	44
一、 資料分析	44
(一) 次級資料分析	44
(二) 分析對象	44
(三) 分析資料來源	49
二、 深度訪談法	50
(一) 半結構式訪談	50
(二) 訪談對象	50
(三) 訪談大綱	52

第三節	研究架構	55
第四章	研究分析	56
第一節	問題釐清	57
一、	禁止整合與台灣市場狀況密切相關	57
二、	系統併購新聞頻道可能產生的問題	60
(一)	濫用市場地位導致不公平競爭	60
(二)	新聞頻道擔心影響上架產生內容壟斷	61
三、	部分問題之形成另有其原因	62
四、	小結	65
第二節	目標確認	66
一、	避免濫用市場力量、促進公平競爭	66
(一)	併購案轉受讓方確具相當影響力	66
(二)	應予必要限制、確保公平競爭	68
二、	避免操控意見市場、維護公共利益	70
(一)	禁止整合以維護言論市場之多元	70
(二)	所為決定未顧及產業發展所需經濟規模	71
三、	小結	74
第三節	反思過去管制作法	75
一、	審酌考量	75
(一)	過去：管制重點不一	75
(二)	建議：管制面向應予明確	78
二、	標準訂定	79
(一)	過去：缺乏客觀標準	79
(二)	建議：具體法規有其必要	80
三、	決議方式	82
(一)	過去：偏重結構管制	82
(二)	建議：不同管制方式的配套組合	83
四、	小結	87
第四節	對未來管制作法的建議	88
一、	結構管制	89
(一)	以市占率為主要考量、禁止整合之標準訂定應非常謹慎	89
(二)	審酌考量力求周全、強化主管機關產業調查之能力	90
二、	行為管制	91
(一)	以「市場主導者義務」作為主要附款	91
(二)	落實新聞頻道日常監理、將附款列款入評鑑換照予以監督	92
三、	其他建議	93
(一)	推動有線電視平台中立性	93
(二)	反壟斷法條文保有隨市場狀況調整之彈性	94

(三)	建立頻道市場進退場機制	94
第五章	結論與建議	96
一、	市場問題與決策考量	97
二、	管制政策設計應注意事項	98
三、	對於未來管制作法的建議	99
四、	研究限制與建議	100
參考文獻	101
一、	中文文獻	101
二、	外文文獻	112
附錄一	近年來併購案 NCC 審議結果	114
附錄二	NCC 針對併購案附附款類型	116
附錄三	個別訪談對象訪談大綱	117



表目錄

表一：併購案中與新聞頻道相關之附款	24
表二：各頻道代理商一覽表	29
表三：目前各新聞頻道一覽表	30
表四：禁止併購/新設新聞頻道之附款事項	36
表五：禁止併購新聞頻道之轉受人背景	38
表六：旺中併購中嘉案轉受人背景	45
表七：年代併購壹電視案轉受人背景	46
表八：台數科併購東森案轉受人背景	48
表九：本研究次級資料分析來源	49
表十：本研究深度訪談、意見徵詢名單	51
表十一：本研究分析個案背景	58
表十二：主管機關於不同垂直整合個案之管制重點	78

圖目錄

圖一：媒體管制類型與所欲達成目的	18
圖二：其他國家與台灣對媒體併購的管制	22
圖三：有線系統經營者 MSO 市場占有率	25
圖四：影響現有管制作法之市場因素	26
圖五：現有管制方式所生問題	40
圖六：有線系統垂直整合新聞頻道管制目標與法定目標關係圖	66
圖七：相關垂直整合個案背景與決議所欲達成目的(一)	69
圖八：相關垂直整合個案背景與決議所欲達成目的(二)	72
圖九：系統併購新聞頻道政策制定應注意重點	87
圖十：系統併購新聞頻道政策制定之建議	93
圖十一：未來建議管制作法	95

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

一、從媒體併購案中的不同意見書談起

2017年5月31日，國家通訊傳播委員會(以下簡稱NCC)針對荷蘭商BIJ LOU B.V.及荷蘭商PX CAPITAL PARTNERS B.V.申請轉讓偉齊股份有限公司、杰軒股份有限公司暨東森電視事業股份有限公司股權案(即台數科集團併購東森電視，以下簡稱台數科案)做出不予同意之決定¹。至此，2017上半年最受注目之媒體併購案畫下句點。

NCC在台數科案的決議理由中載明：NCC成立以來，處理媒體併購案，均就具相當規模之系統業者經營新聞頻道事，多予以特別審酌考量，即是為避免系統經營者與新聞、財經新聞頻道業者經由垂直整合，進而影響或減損當地民眾獲得資訊來源多樣性之機會；尤其針對多系統者經營者MSO與頻道業者整合案件，如藉由水平及垂直整合的市場力量，可能利用市場優勢地位(如頻道授權條件)增加有線電視新進業者進入市場障礙之虞，亦或是可能經由其區域獨占之有線電視系統，透過頻道上下架及頻位調整方式，對於頻道業者造成差別待遇等情形，為避免該等情事發生，NCC對於MSO整合新聞、財經新聞頻道案件，均極為重視並嚴格進行審查(國家通訊傳播委員會，2017年6月3日)。本案涉及有線電視系統與頻道集團之垂直整合，台灣數位光訊科技公司及其相關企業於有線電視系統市占率9.89%，併購案若通過將掌握全國性衛星頻道數13個，其中含2個全國新聞頻道，整合後將成為有線廣播電視平臺最大的境內頻道節目供應事業。委員會議認為，本案垂直整合規模至為顯著，對產業發展及言論市場影響甚

¹ NCC106年5月31日第750次委員會議紀錄，參
http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=67&is_history=0&pages=0&sn_f=37488

鉅，交易標的包含收視率常年居於新聞頻道第 3 大之新聞台，結構集中恐不利言論多元發展，經多數決議不同意本案²。

然而，該會委員陳耀祥卻以現行法令規定並未絕對禁止有線系統與頻道進行垂直整合、本案即使因為健全產業秩序及確保言論自由必須進行必要之限制，依照必要性原則，亦應採行為管制，對當事人損害較小，本案決議未就此進行應有之衡量與理由論述，即採禁止結合之結構管制手段，亦違比例原則等為由，而提出不同意見書³。

這樣的意見並不是主管機關在面對媒體併購案中「有線電視系統經營者能不能擁有新聞頻道」議題時唯一的「不同」；壹傳媒電視股權轉讓案雖經 NCC 於 102 年 11 月 20 日第 566 次委員會議決議予以許可，但時任該會委員魏學文卻以為為了保障多元化，對於難以量化的言論集中度，只能從風險控管著手，亦即假設市場集中度高的公司，其可能造成的言論集中度風險即相對較高，而本案申請人雖非高市場占有率之系統平台業者，但因為同時具頻道代理商身分，對頻道之上下架控制力亦可能產生內容影響與言論集中之風險，因此仍然必須加以規範。本案申請之頻道交易案，以壹電視新聞台為例，在 102 年 4 月之類比頻道上架家戶數僅佔全國總訂戶數 4.35%，交易後，至 102 年 11 月止，類比頻道訂戶數已達全國總訂戶數 60.02%，根據此資料可判定交易案中申請人對頻道上下架的確具有控制力，且其控制力不可忽視等理由提出一部不同意見書⁴。

二、垂直整合：為甚麼准？為什麼駁？

近年來的媒體併購案大多是屬於有線系統之間的水平整合，如台數科集團旗下原有中投、大屯、台灣佳光及佳聯等有線電視，後於 105 年底又獲准透過母公司凱月併購新永安及大揚兩家有線電視。第二種型態則是跨業併購，如 NCC 在

² 同註 1

³ 同註 1

⁴ NCC102 年 11 月 20 日第 566 次委員會議紀錄，參

http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=67&is_history=0&pages=9&sn_f=31228

2017年2月通過呂芳銘買TBC的併購案，讓泛鴻海集團成功插旗國內有線電視。至於另一種併購型態則是垂直整合，其中當以旺中寬頻併購中嘉以及台數科併購東森電視為代表。

由於反媒體壟斷法至今未完成立法，所以在併購案中，NCC是以「追求媒體私有化與公共利益的均衡」為基本價值判斷，並參酌歐盟國家、美國對於跨媒體併購案有關消費者保護、公共利益的維繫及媒體多元表現（media pluralism）等審議原則，以：（一）維持市場公平競爭、避免言論集中。（二）達到內容多元。（三）保護與發揚在地文化。（四）資金來源與股權結構等要項作為附附款之內容依據，在許可併購案時，對業者也課以義務與要求。（陳炳宏等人，2009；頁103）

而觀察NCC所為附款，可以發現一個共通性，也就是對於有線電視系統經營者擁有新聞頻道的垂直整合是予以高度關注的：2010年的大富併購凱擘案，因為台固與凱擘之訂戶數合計接近全國訂戶數1/3，且涉及媒金分離之議題，因此NCC要求其三年內不能再擁有新聞及財經頻道；2012年的旺中寬頻併購中嘉案，因中嘉當時擁有110萬訂戶數係全國最大MSO，亦對頻道上下架控制深具影響力，因此不宜再擁有新聞頻道，NCC爰要求其與中天新聞台切割；2016年TBC案的決議清楚載明，非經主管機關核准，申請人不得經營新聞頻道。而在2017年的台數科併購東森案，「本案對產業發展及言論市場影響甚鉅，交易標的包含收視率常年居於新聞頻道第3大之新聞台，結構集中恐不利言論多元發展」更成為該案否准之理由。

NCC之所以採取禁止垂直整合的結構管制手段，從該會在旺中案的決議理由：「委員會認為，擁有相當比率之有線電視平台，即擁有相當之頻道上下架控制權，間接影響消費者可接收之資訊內容，及對頻道業者產生控制力。因此有線電視平台擁有相當占有率之經營者，不宜再擁有或控制意見市場中最重要之訊息提供者-新聞頻道，避免其對意見市場產生太大操控力，以維護總體言論市場多

元目標。」（國家通訊傳播委員會，2012年7月30日）可得知，是希望藉所有權的多元來維護言論市場的多元。

至2013年的壹電視案，則因買方練台生當時擁有的有線電視系統市占率僅約1.95%，亦承諾終止三立與民視2新聞台之頻道代理權，主管機關因而在股權受讓人承諾將落實壹電視新聞台倫理委員會；壹電視新聞台、era news 年代新聞台等頻道之經營區隔，以及維持壹電視新聞台、era news 年代新聞台等新聞頻道之編採獨立自主等前提下，同意該併購案。而這也是唯一一個同意有線電視系統經營者可以經營新聞頻道的併購案。

三、決議之後的市場狀況

觀察現有的16個新聞台，除了壹電視與年代新聞台、台視與非凡新聞台，以及中視與中天新聞台的老闆是同一人外，其他新聞台的負責人背景各不相同。但就民眾普遍觀感來看，根據NCC分別於101⁵、103⁶及105⁷年委託進行的「電視使用行為及滿意度調查報告」的調查結果得知，新聞及氣象報導向為民眾最常收看的電視節目類型，但受訪者對於本國新聞類節目品質感到不滿意的原因，以「針對單一議題大量重複報導」的比例最高，分別佔72.6%、88.79%及45.49%。

進一步以特定個案觀察，105年12月15日，包括無線及衛星在內的7個新聞頻道，同時報導台鐵kitty便當盒引起民眾搶購風潮的新聞，內容大同小異。此外，主管機關亦時常接獲民眾反映電視新聞充斥行車紀錄器、監視器、網路影片等速食新聞，以及重複率及同質性高的一窩蜂報導。

而從2012年旺中寬頻併購中嘉案，除了旺中自家媒體，其他主流商業媒體幾乎沒有任何報導（黃琴雅，2012）；2017年台數科案，各新聞頻道幾乎沒有任

⁵ http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/13092/2955_130923_1.pdf

⁶ http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/15090/3359_32090_150904_1.pdf

⁷

https://www.ncc.gov.tw/Chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=3500&is_history=0&pages=0&sn_f=360

44

何報導；同年 7 月，相較各新聞頻道即時且大篇幅報導某黨新北市立法委員和女助理進出汽車旅館的新聞；同時期某電視公司董事長同樣被拍到進出汽車旅館，新聞出現多日，卻未見主要電視新聞頻道有所報導（賴祥蔚，2017），亦可見各新聞頻道議題設定的態度。

2011 年 7 月獲准申設、卻遲未能全面上架有線電視系統的壹電視新聞台，在 2013 年 4 月之類比頻道上架家戶數僅佔全國總訂戶數 4.35%，年代併購壹電視交易案通過後，至 102 年 11 月止，類比頻道訂戶數已達全國總訂戶數 60.02%，更於 2014 年 1 月定頻於新聞頻道區塊第 49 頻位。

2014 年 1 月 8 日，民眾洪先生向 NCC 申訴：「年代和壹電視新聞內容都一樣，到底要看誰的：上午十一十二點多打開電視看，發現年代在播王力宏的岳母昔日是影星，和南僑陳飛龍是紅粉知己，轉到隔壁壹電視，怎麼又是同一則新聞，畫面，記者聲音都一樣。還有一則中原大學附近診所，會開假診斷書給學生請假用，年代和壹電視畫面又一模一樣，我看這兩個台乾脆合併都一台算了，我突然想到，這練老闆應該之前有報導買下壹電視的人，新聞都長得一樣，何必須要兩台，浪費資源，請 ncc 不要讓觀眾看到兩台都一樣的新聞吧。」

「有線電視系統經營者不能擁有新聞頻道」從未明文規定，但我國有線系統經營者迄 2018 年 6 月底止，共有 65 家⁸業者，除了 7 家新進業者是跨區經營之外，僅餘 9 個經營區在形式上是兩家系統業者競爭的偶占區域⁹，其它地區都已合併成一區一家的獨占經營，其中有 40 家為該經營區唯一經營者，走向一區一家壟斷的局面。而各系統業者多隸屬於有線電視多系統經營者（Multiple System Operator, MSO），顯屬言論市場中相當有顯著影響力地位之媒體。在此現狀下，當發生「已在『內容市場』占有顯著影響力」之媒體業者（例如新聞紙、電視頻道），欲進一步透過併購而在「平臺市場」（例如有線電視系統）再攫取顯著影響力，或者是「已在『平臺市場』占有顯著影響力」之業者，欲進一步涉足「內

⁸ 傳播業者名單 http://www.ncc.gov.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=1977&is_history=0

⁹ 這 12 個形式上偶占的經營區分別是臺北縣市的中山區、大安區、萬華區、內湖區、板橋區、中和區、三重區、新店區、桃園縣北區、台中縣大里區、高雄市北區與南區。

容市場」，即會引發此種併購對於「言論市場意見集中」將造成嚴重負面影響之疑慮（陳炳宏，2010，轉引自黃國昌，2013，頁 74）；因此成為 NCC 少有例外之政策決定慣例。

然而，即使是市占率低，卻仍能發揮相當影響力；即使市占率已近 10%，對於禁止併購以期降低對言論市場的影響之決議，有人卻覺得這樣的結構管制方式違反比例原則。而在高度防堵的結構管制手段下，電視新聞的內容卻還是民眾最常申訴的對象；2%不到的市占率仍然有辦法左右頻道的上架與否；說好的編採獨立自主卻變成一樣的新聞、一樣的畫面、一樣的記者。這樣的對比是不是代表主管機關對於有線電視系統經營者垂直整合新聞頻道案中所有權管制的政策，有必要跳脫只是許可或否准的單一思維，而必須要去探究真正的問題癥結為何？如何針對現存問題擬定政策，同時因應市場狀況納入更多的考量面向，才能達到預期的目標？引發了本研究的動機。

第二節 研究目的

隨著數位匯流、技術發展、資源共享以及高獲利等因素，加上為了集中資源以面對來自國際間的競爭，近幾年來台灣媒體併購的風潮未曾停止。而為避免因事業整合導致資訊來源的減損及影響意見管道的多元，主管機關必須採取各種手段以避免集團過大所帶來的負面影響。然而規管手段是否有效，取決於對目的、對象以及現況的瞭解與釐清。

因此，本研究主要將整理過去主管機關在媒體併購案中針對有線電視系統經營者併購新聞頻道議題時，所做出的決議、理由，以及內部針對該項決議所提出之協同或不同意見書，希望藉此了解管制的出發點及希望達到之目的。此外，也將針對學者專家、公民團體或實務界代表在主管機關就相關垂直整合個案召開之公聽會或聽證會等場合所提意見與看法，對有線電視市場現況進行分析，希望瞭解市場的結構、運作方式以及現存或可能產生的問題；了解主管機關目前的監理作法是否確實能達到預期中的管制目的，以及規管手段及對象是否需調整；也希望分析國外的規管做法，提供台灣可以參考之處。

有別於過去希望藉結構管制達成言論市場多元的政策慣例，本研究將從管制手段切入，分析結構管制與行為管制的優缺點、管制理由與目的，以及現有規管做法所產生的問題為何；另將從市場現況探究真正應該解決的問題；同時就思考主管機關在設計政策的時候如何透過誘因導引、而非強制禁止，以達到賽局理論所說的「均衡」。如此在面對「有線電視系統經營者能不能擁有新聞頻道」的議題時，可以有更周全的思考面向，而不是只有許可或否准的絕對性答案。

綜上，本研究希望達成的研究目的如下：

- (一) 綜整「有線電視系統經營者併購新聞頻道」議題相關政策之形成過程。
- (二) 透過分析市場結構以及可能的管制配套，提出媒體併購案中「有線電視系統經營者能不能擁有新聞頻道」議題之政策建議。

第二章 文獻探討

對於有線電視系統經營者得否擁有新聞頻道所涉集團化或垂直整合相關議題，過去研究重點多在是否會因為媒體產權集中導致影響內容多元化，例如陳炳宏（2009）曾針對年代、東森、中天及三立等新聞台探討媒體集團所屬新聞頻道如何報導集團相關企業的商品資訊進行相關研究；至於在垂直整合面向的研究重點多在有線電視垂直整合之影響與競爭、以有線電視與頻道之垂直整合分析反媒體壟斷法立法政策、從「斷訊」爭議探究垂直整合問題與規範、從產業經濟面分析垂直整合之發展與影響、如何透過垂直整合因應數位匯流所產生之變化等。

但相關研究係以內容分析來論證究竟媒體「集團化」與否和多元有沒有關聯，或者垂直整合之影響、問題以及未來發展等。至於有線電視系統經營者能不能併購新聞頻道，以及兩者進行垂直整合之後可能會產生甚麼負面結果，目前尚未有人探究。

黃國昌（2013）認為，由於新聞頻道是我國民眾最常收視的類型，而頻道能否上架成為攸關存亡的關鍵，加上目前的有線電視系統又大多呈現獨占或由財團掌握的現象，因此在考量媒體整併對意見多元化及內容多樣化之影響下，建議在反媒體壟斷專法中應明定「具有一定市占率的有線電視系統業者不得與電視新聞頻道事業相互結合」。然而，是否確因兩者結合而妨礙多元，抑或市場中尚有其他因素存在？是否不與有線電視系統經營者整併，新聞頻道的表現就不會產生偏差？只要和新聞頻道保持所有權分散，有線電視系統就無法影響言論市場？

為了解以上問題，本章將管制概念出發，分析結構管制與行為管制的優缺點、管制理由與目的，以及現有規管做法所產生的問題為何；另外也從分析市場現況探究真正應該解決的問題；同時思考主管機關的政策應如何設計，才能達到管制與產業發展的均衡。

第一節 媒體併購管制

所謂政府管制（state regulation）指的是一個公共機關對社會重視的活動所進行的持續性且針對性之控制（sustained and focused control），也因此，管制者與被管制者間存在著內生的緊張關係（Selznick，1985，轉引自蔡中民，2014，頁 35）。一般而言，政府在面對以企業為主體（尤其是私人企業）且具有競爭機制的市場時，所扮演的角色是維護市場的正常運作；惟有市場失靈時才主動介入，希望藉此消除或降低因市場無法有效分配資源而導致的不公平競爭（蔡中民，2014，頁 35）。

以媒體為例，雖然古典經濟學學者 Jean Baptiste Say¹⁰曾說，經濟活動會自己維持生生不息的狀態，也就是：「市場競爭，會帶來商品品質提升、價格降低，最後消費者得利。」（葉淑婷，2015）。然而台灣的有線電視市場因為建置成本高昂、形成自然獨占、而非競爭，不僅不會發生競爭中「價格降低，品質提升，消費者得利」的現象（Kang YuChi，2015），更成為「市場失靈」的主要原因之一，因此政府必須進行管制。

對於媒體管制一般區分為「命令—控制」模式的內容/行為管制，以及「結構導引」模式的結構管制（石世豪，1997），以本研究關注的「併購案中有線電視系統經營者能不能擁有新聞頻道」議題所涉面向係與併購中垂直整合類型，以及管制手段中的結構管制模式相關。以下將先就媒體管制的概念進行說明，再進一步探討我國對於有線電視系統經營者能否擁有新聞頻道的管制做法。

一、 媒體管制

結構管制源自於產業經濟學中的 SCP（Structure-Conduct-Performance）模型架構，認為市場結構將影響廠商行為，而廠商行為又將顯著影響市場最

¹⁰ <http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Say.html>

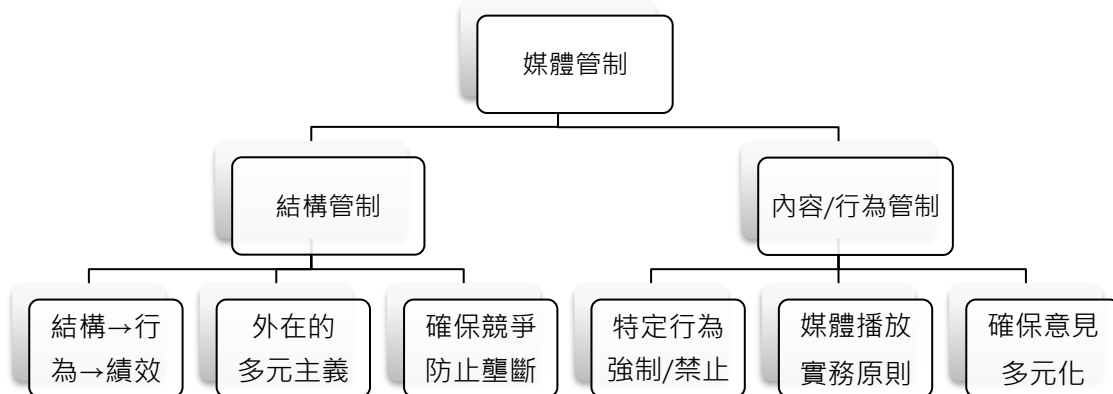
後的績效（莊春發，2017）；而以 SCP 理論探究媒體產業，亦可發現市場結構確實是一切問題的根本（謝永軒，2017），因此希望透過「結構導引模式」（石世豪，1997）來決定可提供的廣播電視服務形式以及誰可以控制這些服務（Hitchens，2006），屬於一種「外在的多元主義」（external pluralism），主要是適用於獨占或寡占的事業（陳銘祥，1999）。

結構管制的目的是希望媒體資源能夠在公平分配的原則下，由不同理念的個人或團體來經營，讓不同的聲音及意見都得以透過媒體發表，以幫助民眾在決策判斷時有最充分的資訊（張啟騰，2004，頁 42）。而為了避免市場經濟力過於集中，當市場上有廠商因獨占而可能發生影響競爭的狀況時，主管機關就可介入進行事前管制，分散該廠商的獨占力量（莊春發，2014）。林子儀（2002）認為藉維持媒體事業所有權的分散、亦即在多元的情況下防止集中壟斷，以及保持媒體事業在經營時的公平競爭秩序等作法，可以確保媒體自由市場的多元化競爭以及民眾選擇資訊的多樣化。至於管制的具體手段除了採行包括控制買賣方的集中度、產品差異化程度以及市場之進入障礙等，亦包括禁止交叉擁有不同媒介的跨媒體所有權限制（謝永軒，2017）。

內容管制亦可稱為行為管制（behavioral regulation）（Picard，1989，馮建三譯，1994），屬於「命令與控制模式」，係直接透過命令強制或禁止管制對象執行特定行為（石世豪，1997）。Picard（1989）認為這種管制是決定廣電媒體播放的實務原則（馮建三譯，1994），包括制止可能產生負外部效果的內容、反托拉斯法中關於價格協定、傾銷性價格或瓜分市場之協議等（謝永軒，2017），對於獨占或非獨占市場均有應用（孫正昇，2003）。

內容/行為管制的目的是為了確保資訊與意見的多元化（Hitchens，2006），因此藉規範特定事業的競爭規則，以保障市場的有效競爭和保護消費者之權益（孫正昇，2003，頁 17）。其管制標準主要是考量媒體使用稀有資源，基於公共利益有對大眾回饋的義務、保護兒童免於暴露在不良內容之下以及維護社會秩序等因素予以訂定（張啟騰，2004，頁 43）。

圖一：媒體管制類型與所欲達成目的（資料來源：本研究整理）



上述兩種管制手段中，結構管制對於所有權的規範，因為直接干預財產權以及企業決定其投資與方向的自由，可能是企業最不願意接受的管制形式（Hitchens，2006）；且是否「獨占」會隨著市場的範圍而改變；而這種管制手段雖然對於具有不可逆性質的個案（如併購交易）可「防患於未然」，但也因為「不可逆」，對於施予結構管制後可能造成的無法回復的後果都必須列入考量。

至於內容/行為管制涉及言論自由、社會產業發展等多元價值判斷，往往動輒得咎（黃財振，2014）；且因為市場是動態、而非靜止，可能因為政策制定的時間差導致管制無法達到預期目的、或因管制過當致形成產業發展的障礙（孫正昇，2003）；至於所賦予要求是否合理、是否有法律授權、是否確影響競爭，但卻因屬商業機制而為公權力難以介入範圍，以及是否因未有完整配套策略、導致單一行為的管制無法發揮效果（曾國峰，2017），都是內容/行為管制所必須審慎思考的。

正因有上述考量，目前各國在訂定廣電媒體的規範時，鮮少有單採「結構管制」或「內容/行為管制」模式者（黃財振，2014，頁 14），必須視規範目標是否肩負政府特定政策之實現，有許多不同的配套管制組合（石世豪，2000，頁 130）；亦有學者認為，管制者應關注的是力求市場開放、確

保存在互相競爭之力量，以及未有限制競爭之疑慮等面向（莊春發，2002）。至於 SCP 理論當中的各要素亦非單向式的因果關係（謝永軒，2017），而有可能互相影響（例如依目前市場現況來看，改變結構並未連帶影響行為與其所產出的績效）。因此，應確認管制的理由與出發點、想要達成的目的以及市場上實際存在的問題為何，衡酌各種管制方式的優點及可能產生之問題，從而思考如何搭配以互補彼此不足，據以設計管制手段，才有可能發揮效果。

二、 媒體併購的管制

（一）媒體併購類型

從 2006 年中廣、中視變更負責人開始，台灣媒體產業開始了一連串的併購風潮，其中部分案件是為了回應黨政軍退出媒體規定，國民黨因而陸續將黨營投資事業擁有之媒體股權釋出。之後的併購案則是因為台灣有線電視產業的平均毛利率可達 4 成（施俊吉，2012），又因高建置成本而形成一種自然獨占的產業，具備高利潤又可壟斷市場的誘因；且為因應數位匯流趨勢，過去分別提供服務的業者亟思尋求整合機會。因此，不管是本國其他產業或外資紛紛以水平整合、垂直整合或跨業整合的方式搶進市場。

以水平整合來說，除非在經營地區是區域壟斷、具有談判之能力，否則個別有線電視若產業規模太小，往往必須付出較高之頻道授權費用。且當市場規模不足的時候，將導致單位成本過高、生存不易，在數位匯流趨勢中更易被邊緣化，因此為了增加經濟規模和網路效益，提供相同服務的經營者會進行水平整合朝集團 MSO 發展（曾國峰，2016，頁 13）。

整合達一定規模後，為控制通路進而在市場議價能力取得優勢地位（羅翊心，2014，頁 14），下游有線電視系統業者基於確保頻道取得的穩定性以及獲利提升的考量，會往上游的內容產業投資購併進行向上整合；而上游的

內容產業為確保所製作節目有一定之播送管道、穩定收視率以及有效率利用相關設備及資源，會對下游的有線電視系統產業進行向下整合的併購。

另一種則是透過跨業併購來發展多角化經營。由於行動、有線電視與寬頻可以發揮加乘的效果，而諸如智慧家庭及物聯網，也必須要有 4G 和固網作為「最後一哩」的關鍵角色，因此電子科技業也透過併購的方式跨足有線電視。加上行動加值的應用範圍越來越廣，民眾的日常生活幾乎離不開網路，這樣的無限商機因此也吸引其他產業透過跨業併購進入媒體產業（曾國峰，2016）。

（二）媒體併購管制

考量媒體集中化和集團化對內容來源及意見之多樣化、品質以及市場競爭可能造成負面影響，大多數民主國家均有所管制（羅世宏，2013，頁 4）。而管制政策中，不管是英、美等國透過限制個人或單一公司擁有的廣電執照張數或控制的資本來規範媒體產權之「參與模式」；或是德國以市占率或閱聽市場占有率為管制標的之「市占率模式」（羅世宏，2013），其重點大致係以併購後是否符合公共利益、維持競爭狀態、保護言論多樣以及是否具支配意見市場之力量為管制原則（賴祥蔚、江雅綺，2015；洪貞玲，2013；陳人傑，2013）。至於具體標準，則係透過委託第三方機構進行調查、與競爭法主管機關合作分析、進行經濟分析的委託研究、邀請各方提供意見、市場上是否有與跨媒體集團相抗衡的力量，以及根據「影響力」、「影響範圍」以及「即時性」等因素進行綜合考量後予以訂定（曾國峰，2016；賴祥蔚、江雅綺，2015）。

至於台灣並未針對媒體併購訂有專法，若有個案提出申請，除依廣電三法規定辦理外，NCC 另以維持市場公平競爭、避免言論集中以及達到內容多元等要項作為附附款之內容依據，在許可併購案時，對業者也課以義務與要求（陳炳宏等人，2009；頁 103）。

近年來的媒體併購案，除了旺中案因為停止條件未成就、致使該併購案未生效；而台數科案因不利言論多元發展、有限制競爭疑慮及自有資金不足等原因不予許可外，其餘併購案都是附附款予以許可¹¹，屬於在結構上原則許可併購、但須負以行為義務的管制方式。至於所為附款，大致係依在產業鏈中所扮演角色及媒體類型分別課予內容管制、市場主導及普及服務等義務，至於保護消費者權益、尊重弱勢權益、促進多元文化及確保獨立經營則為共通義務¹²。

（三）媒體垂直整合併購管制

當媒體併購涉及垂直整合時，雖然觀眾可以看的頻道數目雖然沒有減少，但是，屬同一經營者的不同頻道，為減少支出，而把相同節目或內容片段安排於多個頻道播出的情形，讓觀眾即使在不同頻道、接收的還是同一業者、同一來源以及同一價值訊息的傳遞，影響了多元；至於有線電視系統經營者則可能透過排擠不是同一集團的頻道上架、或者把前揭頻道放在比較差的頻位，間接導致閱聽眾在接收訊息時的缺漏（楊深智，2015）。

為避免系統經營者運用上下游市場垂直整合力量造成限制競爭或不公平競爭現象，及促使頻道資源可引入更豐富多元及多樣之內容，以落實消費者基本頻道收視權益之保障，美國針對系統業者與節目供應商的垂直整合以允許單一個人或實體擁有或控制一家電視網和一家有線電視系統為限（劉靜怡，2011）。德國媒體集中調查委員會認為對於內容製作、頻道組裝與頻道內容播送等不同產製之垂直整合應特別關注；而且除了新聞資訊等節目，電視影片（fictional programming）、運動賽事、兒童節目也具有形塑公眾意見之特徵與功能（賴祥蔚、江雅綺，2015）。另根據韓國廣電法施行細則規定，有線電視系統業者與頻道業互相擁有的數目以五分之一為上限（林麗雲，2011，頁 20）。

¹¹詳如附錄一

¹²詳如附錄二

至於我國則是在有線廣播電視法第 25 條第 3 項明定：「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一。」在併購案中則賦予申請者有關市場主導者義務及反媒體集中限制。

以旺中寬頻併購中嘉案為例，NCC 作出申請人應與中天新聞台完全切割以及中視新聞台變更為非新聞台等停止條件；並附以頻道節目由系統經營者及其關係企業供應者不得超過可利用頻道四分之一、無正當理由不得拒絕授權、一年內不得投資既有衛廣事業；三年內不得控制既有衛廣事業，且未經許可不新設新聞台、財經台及購物頻道等附款。至於在壹電視案則是要求受讓人放棄三立新聞台及民視新聞台等頻道之代理。

圖二：其他國家與台灣對媒體併購的管制（資料來源：本研究整理）



第二節 媒體垂直整合中有線系統併購新聞頻道的管制

一、 現有管制作法

如前所述，英、美、德等國家對於一般性媒體併購是以公共利益、競爭狀態之維持、言論多樣性之保護以及是否具支配意見市場之力量為管制原則。至於垂直整合，重點尚包括單一個人的控制力以及是否因整合產製過程中的不同角色，以至於影響觀眾接收訊息時的多元，但各國並未針對有線電視能不能併購新聞台有相關規範。德國更指出，除了一般認為可以引導大家如何看待這個世界的新聞節目外，包括電視影片或兒童節目也都具有型塑公眾意見的功能，可見新聞頻道並不被認為具有獨特的地位。

而在台灣，即使法律未明文禁止，主管機關在面對垂直整合中「有線電視系統經營者能不能擁有新聞頻道」議題時，都是予以高度關注的：2010年的大富併購凱擘案，因為台固與凱擘之訂戶數合計接近全國訂戶數 1/3，且涉及媒金分離之議題，因此 NCC 要求其三年內不能再擁有新聞及財經頻道；2012 年的旺中寬頻併購中嘉案，因中嘉當時擁有 110 萬訂戶數係全國最大 MSO，亦對頻道上下架控制深具影響力，因此不宜再擁有新聞頻道，NCC 爰要求其與中天新聞台切割；2016 年 TBC 案的決議清楚載明，非經主管機關核准，申請人不得經營新聞頻道。而在 2017 年的台數科併購東森案，「本案對產業發展及言論市場影響甚鉅，交易標的包含收視率常年居於新聞頻道第 3 大之新聞台，結構集中恐不利言論多元發展」更成為該案否准之理由。

表一：併購案與新聞頻道相關附款（資料來源：洪貞玲，2017：6¹³，本研究整理）

案由	附款事項（涉及新聞頻道之垂直整合）
1.大富案	申請人與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者一年內不得投資類比衛星廣播電視節目供應事業；三年內不控制既有類比衛星廣播電視節目供應事業，且未經主管機關許可不新設新聞台、財經台及購物頻道。
2.旺中案	（1）申請人及其關係人應與中天新聞台完全切割。 （2）中國電視事業股份有限公司應完成營運計畫變更，將中視新聞台變更為非新聞台。 （3）中國電視事業股份有限公司應完成設立獨立之新聞編審制度。
3.壹電視案	（1）股權受讓人所為具體承諾，納入壹電視新聞台及 era news 年代新聞頻道之營運計畫予以落實，且其執行情形為評鑑、換照之檢核重點： a. 落實壹電視新聞台倫理委員會。 b. 壹電視新聞台頻道之員工補實計畫。 c. 壹電視新聞台、era news 年代新聞等頻道之經營區隔。 d. 維持壹電視新聞台、era news 年代新聞等新聞頻道之編採獨立自主。 e. 新聞頻道之涉己事件規範原則。 （2）有關民視新聞台及三立新聞台之頻道代理規劃，受讓人承諾民視新聞台之頻道代理契約將至 103 年 12 月 31 日止，屆期後即不再續約；另受讓人認知主管機關期望三立新聞台之頻道代理契約於 103 年 12 月 31 日前終止，受讓人願盡力進行該頻道代理契約終止之商談，以儘早終止該頻道之代理契約，並承諾三立新聞台之頻道代理權至遲於 105 年 12 月 31 日前終止，終止後即不再代理該頻道。
4. TBC 案	非經主管機關核准，申請人與其關係企業，及 APTT 所屬國內有線廣播電視系統經營者及其關係企業不得經營新聞頻道。
5.台數科案	本案涉及有線電視系統與頻道集團之垂直整合，併購案若通過將掌握全國性衛星頻道數 13 個，其中含 2 個全國新聞頻道，整合後將成為有線廣播電視平臺最大的境內頻道節目供應事業。本案垂直整合規模至為顯著，對產業發展及言論市場影響甚鉅，交易標的包含收視率常年居於新聞頻道第 3 大之新聞台，結構集中恐不利言論多元發展，經多數決議不同意本案。

前揭各案附款的做成顯與「擁有相當比率之有線電視平台，即擁有相當之頻道上下架控制權，間接影響消費者可接收之資訊內容，及對頻道業者產生控制力。因此在有線電視平台擁有相當占有率之經營者，不宜再擁有或控制意見市場中最重要之訊息提供者-新聞頻道，避免其對意見市場產生太大操控力，以維護總體言論市場多元目標。」（國家通訊傳播委員會，2012 年 7 月 30 日）有關；為確實了解市場運作如何對有線電視系統併購新聞頻道的准駁與否產生影響，以下將進一步探討影響現有管制作法的市場因素。

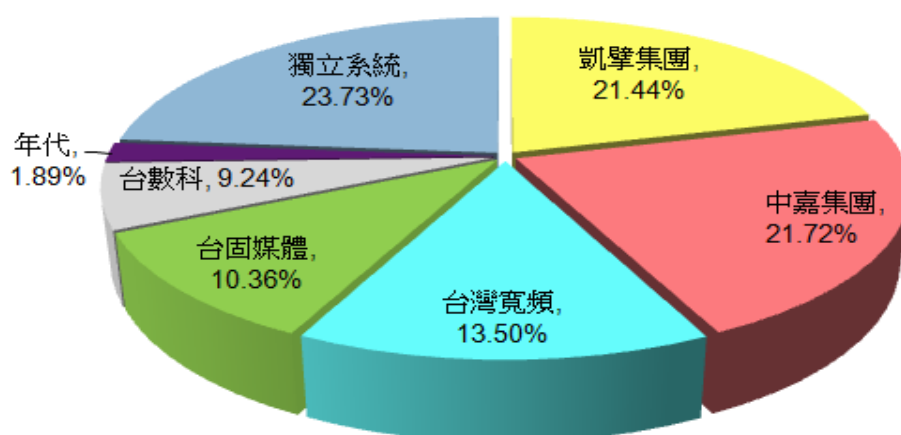
¹³ 同註 1，洪貞玲委員協同意見書

二、 影響現有管制作法的市場因素

根據 NCC 分別於 101¹⁴、103¹⁵及 105¹⁶年委託進行的「電視使用行為及滿意度調查報告」的調查結果，新聞及氣象報導向為台灣民眾最常收看的電視節目類型；而雖然目前網路、手機與平板電腦等的使用率愈來愈高，導致年青族群的消費者因為可以直接連接至國外網站或 app 內容，使得電視收視率逐年下滑（曾國峰，2016），但從整體市場狀況觀察，電視的涵蓋率在 2016 年為 86.6%，仍居各類媒體之冠（2017 台灣媒體白皮書）。

至於全國有線系統經營者除了有三分之二的經營區是呈現一區一家壟斷的局面外，多數系統業者又多隸屬掌握了市場上近 7 成用戶的五大有線電視多系統經營者（MSO），顯屬言論市場中相當有顯著影響力地位之媒體。而即使各類線上影音平台積極發展，使得民眾收看影音內容的選擇更多元，不過有線電視依舊是民眾收看影視內容的主要管道之一（台灣好新聞，2017 年 8 月 9 日），截至 2017 年 6 月底，有線電視的普及率仍達 6 成（國家通訊傳播委員會，2017 年 8 月 9 日）。

圖三：有線系統經營者 MSO 市場占有率（資料來源：本研究整理）



¹⁴同註 5

¹⁵同註 6

¹⁶同註 7

而目前在有線電視市場除了將節目訊號提供給系統業者的衛星頻道，以及將電視訊號傳送至每個用戶的家中的系統業者外，在台灣，為了減少交易作業，同時掌握市場資源、保障節目來源，「頻道代理商」因應而生（談如芬，2016）。若從產業鏈分工的角色來看，頻道代理商是讓有線系統能獲得穩定利潤、以及讓頻道業者可以獲得足夠授權費的運作機制。

表面上看起來，「系統」在這個過程中的角色，一如旺中集團在旺中併購案中所言：只是負責傳輸頻道內容的「平台」（Tai Chih Chun，2012）。然而，我國有線電視系統經營者卻因不只在同一個平台中可以掌控頻道是否能上架、以及上架之後會被放在哪個位置；更有杯葛平台中收視率較高的頻道至其他平台（如 MOD）上架的權力、以降低對自身及集團所屬有線電視系統的威脅，而超越平台角色。且據觀察，我國頻道代理商多為有線電視多系統經營者（MSO）所兼營，這樣的權力結構也使得本來就因掌控頻道上下架而得以把持言論市場入口的系統業者，權力更形壯大。

圖四：影響現有管制作法之市場因素（資料來源：本研究整理）

<p>未建立公平的頻道上下架機制</p>	<p>頻道代理商多為系統業者兼營</p>	<p>新聞頻道多透過頻道代理商洽談上架</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 把持言論市場的入口 • 不同平台的不公平競爭 	<ul style="list-style-type: none"> • 具規模之頻道代理商均為MSO兼營 • 「成批談判，整批定價」的談判優勢 	<ul style="list-style-type: none"> • 依賴代理商洽談上架的新聞頻道，為了爭取上架許可，以及較佳的利益分配，會迎合系統業者偏好，扭曲新聞內容。

（一）未建立公平的頻道上下架機制

依目前運作模式，有線電視系統是介於內容供應者和收視端的關鍵角色：系統經營者一方面向用戶收取收視費，而在面對內容供應商時，強勢的

內容提供者可以向系統經營者收取授權金；相反地，較弱勢的內容提供者則是向系統經營者支付上架費；至於必載頻道則無市場價格¹⁷（談如芬，2016）。

依業界慣例，頻道與系統每年換約一次，但頻道授權或年度頻道換約都是由有線電視集團、衛星電視頻道集團及頻道代理商等三方協商的結果，個別頻道只能被迫接受、以支付高額的上架費方式要求上架（Tai Chih Chun，2012）。根據天下雜誌在 2015 年 6 月刊登的一篇「誰綁架了你的眼球」報導（程晏鈴，2015）指出，目前領有執照的頻道遠比上架的數目要多，很多業者因為有線電視業者的關係，空有執照卻上不了平台。而包括凱擘、中嘉、台固、台灣寬頻以及台灣數位光訊等五大 MSO 不只掌握全台超過七成用戶，更因為同時兼營頻道代理商，幫觀眾決定了哪些頻道可以上架。

一般來說，系統業者決定要讓哪些頻道上架，大多取決於節目內容、收視率高低，以及該頻道和自身的關係。若系統業者和頻道形成垂直的整合關係，對頻道來說，除了可以確保獲得上架機會以及較好的頻位外，也同時可以獲取來自系統業者的行銷資訊，藉以分散投資風險（劉定基，2014）。而對系統業者來說，集團化加上垂直壟斷的機制，除了讓自己的頻道來源無虞，還可以透過讓不屬於「自己人」或具有威脅潛力的競爭頻道無法在大多數的有線電視系統上架，以及拒絕讓旗下頻道上架到具有競爭關係、新加入市場的內容平台等手段，來保障集團內系統業者的寡佔地位（邱家宜，2017）。至於在代理商把所代理頻道進行批發式的統賣（也就是把優質頻道與劣質頻道包裹授權）的運作模式下，即使消費者向系統商反映某個頻道太爛，爛頻道永遠不會退場，消費者的利益因此被犧牲（Tai Chih Chun，2012）。這樣的狀況短期內還是會繼續維持，因為即使目前多數有線系統都已數位化、可容納之頻道數量大幅增加，然由於消費者收視習慣、收視率調查範圍

¹⁷舉例來說，系統經營者每個月會支付給東森電視旗下 8 個頻道共數億元的授權金（平均 1 個頻道每月授權金達數百萬元）；而位於後段頻位的臺灣藝術臺每個月則必須向系統經營者支付約 8~9 百萬元才能上架。同樣屬於旺旺集團的中天綜合台、娛樂台與新聞台等 3 個頻道都可以向系統經營者收取授權金，但同集團的中視因為是必載頻道，所以就沒有這筆收入。

限制、廣告收益及尚未數位化之收視戶只能看到 100 個頻道，基本頻位仍為兵家必爭之地。

透過垂直整合，系統業者在經濟市場能獲取經濟利益，在言論市場也能取得一定的發聲權，所以，系統雖然是平台，卻影響言論市場的多元性甚鉅：它掌握了讓頻道能否上架的權力，掌握頻道業者的生殺大權，同時也把持了言論市場的入口。

除了同一個有線電視系統平台會因水平、垂直整合產生不公平的競爭狀況之外，不同的收視平台同樣存在著不公平問題。隨著寬頻網路建設日趨完善，寬頻服務在應用上不斷地推陳出新，其中，網路協定電視 IPTV (Internet Protocol Television, IPTV) 就是利用網際網路收看電視視訊的應用服務 (周杏娟, 2013)，中華電信身為台灣電信產業龍頭，也從 2004 年 3 月起推出 MOD「大電視」服務。由於同樣是在提供視訊內容，被視為是和有線系統平台具備類似服務內容和服務型態的競爭者。但除了因為受限於廣電三法黨政軍條款，不得以適用電信法為其解套，卻反而造成 MOD 對頻道經營及頻道組合均無主導權外，「有線電視圈有個不成文的潛規則，上了有線電視，就別想去 MOD 上架。」 (曹以斌, 2017)，也造成 MOD 迄今開機率及用戶成長有限的經營困境。

(二) 頻道代理商多為有線電視系統業者兼營

頻道代理商的產生其來有自：對境內頻道來說，早期頻道授權價格混亂，且在推銷自家頻道的過程中常必須耗費相當的交易成本，為了處理大量頻道在同一時間進入有線電視市場的需要，頻道代理商應運而生 (蘇元和, 2017)。而對想進入台灣市場的境外頻道來說，由於必須面對下游通路 300 多家的有線播送系統與共同天線業者，為確保頻道可以順利上架，還有後續頻道推廣、簽約、款項催收等相關事宜，因此尋求系統業者協助，也促使代理模式漸為市場接受，並逐漸演變為系統業者身兼頻道代理商的生態 (何佩儒, 2017)。從整個市場結構來看，有線電視的上游是頻道內容業者，它們

提供內容給 MSO；而 MSO 底下有很多獨立系統台，負責把內容傳輸給終端消費者，而頻道代理商就是在系統業者與頻道商之間的媒介角色（徐翠玲，2016）。若從產業鏈分工的角色來看，頻道代理商是讓有線系統能獲得穩定利潤、以及讓頻道業者可以獲得足夠授權費的運作機制。

目前台灣主要的頻道代理商包括了前衛星公會理事長練成瑜成立的大享及永鑫多媒體、佳訊錄影、東昱、全球數位媒體、浩緯、優視傳播，以及允誠。由下表可知多數頻道代理商均為有線電視多系統經營者（MSO）所兼營，而除了必載的無線電視頻道、不收授權費的宗教頻道，以及處於較後頻段的股市財經頻道，位於基本頻道前 70 頻位的頻道幾乎都是委由頻道代理商協調上架。

表二：各頻道代理商一覽表（資料來源：蘇元和（2018），本研究整理¹⁸）

頻道代理商	頻道	與系統商關係
大享	東森綜合台(32)、東森戲劇台(40)、東森幼幼台(25)、東森新聞台(51)、東森財經新聞台(57)、東森電影台(62)、東森洋片台(66)、緯來日本台(75)、緯來綜合台(26)、緯來電影台(63)、緯來戲劇台(43)、緯來育樂台(71)、緯來體育台(72)	
永鑫多媒體	CNN(05)、CARTOON NETWORK(22)、ANIMAX(96)、CINEMAX(70)、HBO(65)、FOX SPORTS(73)、FOX SPORTS2(74)	
佳訊錄影	東風衛視(37)、MUCH TV(38)、年代新聞台(50)、JET TV(46) 國興衛視(76)、DISCOVERY 旅遊生活(21)、迪士尼(23)、壹電視新聞台(49)、壹電視資訊綜合台(85)、壹電視電影台(83)、非凡商業台(89)、非凡新聞台(58)、好萊塢電影台(68)、NHK WORLD PREMIUM(98)、彩虹(256)	練台生
東昱	三立台灣台(29)、三立都會台(30)、三立新聞台(54)、MTV(93)	練台生
全球數位媒體	八大戲劇台(41)、八大第一台(27)、八大綜合台(28)、八大 HD 戲劇台 TVBS(56)、TVBS 新聞台(55)、TVBS 歡樂台(42)、中天娛樂台(39)、中天新聞台(52)、中天綜合台(36)、Discovery(19)	中嘉
浩緯	Z 頻道(95)、LS TIME(64)	富邦
優視傳播	MOMO 親子台(24)、國家地理頻道(18)、FOX 頻道(78)、衛視西片台(69)、衛視中文台(31)、衛視合家歡台(77)、衛視電影台(61)	
允誠	動物星球(20)、超視(33)、霹靂台灣台(11)、AXN(67)、好消息(15)、好消息二台(15)	

¹⁸ 括弧中之數字為該頻道於臺北市寶福有線電視系統所在頻位，<http://www.pfcav.com.tw/tv01.php>，另壹電視資訊綜合台及壹電視電影台僅於北都、新北市、全國、大豐、數位天空、新彰、新高雄等系統上架，八大 HD 戲劇台目前未上架。

頻道代理商為什麼和系統商關係密切？對頻道業者來說，如能委託握有平臺或掌握一定數量以上頻道的代理商代為談判上架事宜，則能挾其「成批談判，整批定價」方式，擁有談判的優勢，如此才能在面臨來自於同業及下游系統議價能力的競爭威脅下，在激烈的市場存活；而對 MSO 來說，如果能兼具頻道代理商的角色，則能以旗下平臺作為與對方平臺交換頻道上架的籌碼（談如芬，2016）。穩定的獲利結構造就了目前的市場。

值得注意的是，有線電視系統經營者雖然因為身兼頻道代理商而權力大增，而即使除去頻道代理的身份，它仍然可以利用頻道規劃的權力、以是否同意上架掌控頻道的生死；但從頻道代理商的角度來看，當它失去有線電視系統經營者的身份之後，就僅能依賴所代理頻道是否具備觀眾收視上的不可或缺性（如HBO頻道）當作談判的籌碼。由此可知，因為有線電視系統經營者濫用頻道規劃權力：以自身利益、而非觀眾收視權益為考量所導致的「不公平上下架」，是市場上不可忽略的問題。

（三）新聞頻道多透過代理商洽談上架

據統計，目前領有主管機關核發執照的境內外節目供應事業共有 3 百多個頻道，其中包含 15 個新聞頻道。15 個新聞頻道中，除壹電視新聞台及 era news 年代新聞；臺視新聞台及非凡新聞台，以及旺旺集團蔡衍明掌控的中視新聞台及中天新聞台等 2 個頻道外，其他新聞頻道的負責人背景各異。

表三：目前各新聞頻道一覽表（資料來源：本研究整理）

頻道名稱	負責人	集團負責人	主要上架平台	頻道代理商
台視新聞台	黃崧		無線平台	
中視新聞台	邱佳瑜	蔡衍明	無線平台	
華視新聞資訊台	陳郁秀		無線平台	
壹電視新聞台	練台生		有線電視	佳訊錄影視聽
era news 年代新聞	練台生		有線電視	佳訊錄影視聽
東森新聞台、東森財經新聞台	林文淵	張高祥	有線電視	大亨
中天新聞台	潘祖蔭	蔡衍明	有線電視	全球數位媒體
民視新聞台	郭倍宏		有線電視	
三立新聞台	林崑海		有線電視	東昱投資
TVBS、TVBS 新聞台	張孝威	王雪紅	有線電視	全球數位媒體
非凡新聞台	黃崧		有線電視	佳訊錄影視聽
寰宇新聞台、寰宇新聞二台	王志隆		MOD	

但值得注意的是，各無線電視新聞台都未授權代理商洽談上架；而在衛星頻道的部分，除了主要在MOD上架的寰宇新聞台、寰宇新聞二台、在網路平台播出的udn新聞台，以及自行洽談上架的民視新聞台外，其他包括壹電視新聞台、era news年代新聞及非凡新聞台等3個衛星新聞頻道，是由年代公司練台生經營之佳訊錄影視聽企業有限公司代理上架；三立新聞台則由東昱投資代理（該公司董事長為東亞有線施定遠，而東亞有線實際擁有者為練台生）；至於TVBS、TVBS新聞台及中天新聞台等3個衛星新聞頻道則是由中嘉網路股份有限公司所屬之全球數位媒體股份有限公司所代理，亦即主要新聞頻道的代理權幾被中嘉及練台生二大集團所掌握¹⁹

以目前有線電視系統藉掌握頻道規劃來決定是否可以上架，以及上架之後要放在哪個位置的權力來看，不難想見新聞頻道會為了爭取第四台的上架許可以及較佳的利益分配，迎合系統業者偏好而扭曲新聞內容（張錦華等，2012）。

三、 現有管制作法產生的問題

（一）偏重外在多元的結構管制

如前所述，NCC 審查媒體併購案是基於消費者保護、維護公共利益及確保媒體多元表現等原則，而在併購案的准駁，也大多是採取附附款予以許可、亦即結構上原則許可併購、但須負以行為義務的管制方式。然而，在面對有線電視系統經營者能否併購新聞頻道的議題時，主管機關以維護言論市場的多元為由，幾乎沒有任何的彈性空間。

¹⁹三立新聞台於 105 年 12 月 31 日前亦為佳訊錄影視聽所代理，該項代理權同樣因為年代併購壹電視案由受讓人承諾放棄，後由東昱投資代理，該公司之負責人為東亞有線董事長施定遠 <http://twinc.com.tw/business/name/%E6%9D%B1%E6%98%B1%E6%8A%95%E8%B3%87%E8%82%A1%E4%BB%BD%E6%9C%89%E9%99%90%E5%85%AC%E5%8F%B8/>、https://statementdog.com/stock/basic_info/8312

從 2010 年的大富併購凱擘案、2012 年的旺中寬頻併購中嘉案乃至 2016 年的 TBC 案，都要求申請人不得經營新聞頻道或必須與其切割。而在 2017 年的台數科案，「本案交易標的包含收視率第 3 大之新聞台，結構集中恐不利言論多元發展」更成為該案否准之理由。

唯一的例外是 2013 年的年代併購壹電視案，是採要求經營區隔及編採獨立自主的行為管制，然而時任 NCC 委員的魏學文仍以新聞多元意見之維持以及頻道代理商上下架控制力之考量提出不同意見書。

然 McQuail (1992) 曾將前揭「多元」區分為「內在多元化」與「外在多元化」。其中「內在多元化」強調的是單一來源提供的多元內容(劉孔中, 2014)，也就是同一頻道內，能夠針對大量異質性的閱聽人，提供廣泛且多樣的內容型態及觀點(陳一香, 1999)。以新聞頻道來說，判斷內在是否多元的標準，包括了：1.新聞內容的多元化：報導內容足以滿足各類觀眾需求之程度、2.意見多元化：對各類議題能提供不同想法與批評、3.近用多元化：人人都有權透過新聞媒體來接收訊息或表達觀點，不會因為媒體守門人的偏見而被排除在外(謝永軒, 2017)。

而「外在多元化」注重的則是結構面的多元，指由多數不同來源或/及不同媒體(例如報紙與電子新聞)組成的市場結構(劉孔中, 2014)。其管制主要在避免媒體所有權(media ownership)有過度集中之情形(張月蓉, 2010, 頁 6)，判斷的標準著重在形式上的外觀，例如各新聞頻道的所有權應予分散，以避免隸屬同一經營者的兩個新聞頻道因未注意經營區隔、導致觀眾收看的是在不同頻道的同樣內容；或者避免有線電視與新聞頻道的老闆為同一人，以避免有線電視系統經營者故意排擠特定的新聞頻道上架，而減損觀眾自不同來源接觸不同觀點、取向以及關注議題的新聞內容的可能。

雖然對「有線電視系統經營者能不能擁有新聞頻道」議題來說，外在多元不必然等同內在多元²⁰，但從競爭角度來看，即使一般推測媒體業者的減少，很可能會導致資訊與觀點減少（劉孔中，2014），因而透過所有權分散以達成外在多元，仍被認為有維持之必要；但在 NCC 分別於 2013 年所提「廣播電視壟斷防制與多元維護法」草案²¹以及 2017 年所提出的「媒體壟斷防制與多元維護法」草案²²中，均要求應訂定涉已事務之報導原則、獨立編審制度、新聞編輯室公約、新聞倫理委員會等自律措施相關規定，顯見主管機關亦認為透過維護新聞媒體專業自主各項措施所達成之內部多元，仍有彌補外在多元不足之可能性。惟從過往決定來看，在面對有線電視系統經營者能否併購新聞頻道的議題時，大家關注的重點都是外在多元，希冀藉由避免媒體所有權過度集中達到多元的目標。

而即使結構管制因為無涉內容的價值判斷，被認為是較沒有爭議的管制形式，但因為直接干涉財產權以及企業決定其投資與方向的自由，可能是企業最不願意接受的媒體管制形式（Hitchens，2006）；且最高行政法院 105 年度判字第 461 號（雙中案）判決也援引各方文獻指出：媒體所有權集中與媒體多元性之減損是否有必然關係無法一概而論（最高行政法院，2016，頁 28）。

另一方面，隨著數位匯流的整合，媒體產業間的界限越趨模糊，不只文字、圖片、聲音與影像可以資源共享；同一平台也可以同時呈現各種多媒體內容，因此產業需要更高的資本門檻與技術投入，才可能持續經營（曾國峰，2016，頁 13）。加上優質內容始終是吸引消費者眼球的關鍵，但所需的高製作經費以及大量人力的投入，又非資本分散的小型企業得以負擔；然而具有投資能力的現有大型集團，面對低迷的影視市場也趨於保守，少見製播具

²⁰ Ian Walden, Who Owns the Media? Plurality, Ownership, Competition and Access, in David Goldberg & Gavin Sutter & Ian Walden (eds.), Media Law and Practice, 2009, p19-21.

²¹ http://www.ncc.gov.tw/Chinese/print.aspx?table_name=news&site_content_sn=2984&sn_f=27876

²² https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17071/3926_37605_170712_1.pdf

競爭力的優質內容。而根據 101、103 及 105 年「電視使用行為及滿意度調查報告」調查結果顯示，新聞及氣象報導為民眾最常收看的電視節目類型，但受訪者對於本國新聞類節目品質感到不滿意的原因，以「針對單一議題大量重複報導」的比例最高，分別佔 72.6%、88.79%及 45.49%。顯見目前主管機關對有線電視系統經營者併購/設立新聞頻道的結構管制手段，雖在外觀透過所有權分散達到外在多元，卻缺乏提升內容多元表現的導引作用。

(二) 欠缺可遵循的一致性標準

從現行法令來看，對於媒體集中度的規範，在 NCC 主管的廣電三法見於有線廣播電視法中「系統經營者之訂戶數不得超過全國總訂戶數三分之一」、以及「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一」之規定；在公平交易委員會主管的公平交易法則規範獨佔事業之認定：所稱獨佔指事業在相關市場處於無競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者；反映在市場占有率之實際數字則為：一事業於相關市場之占有率達二分之一、二事業全體於相關市場之占有率達三分之二或三事業全體於相關市場之占有率達四分之三者，視為獨佔事業。但前揭法令對於「有線電視系統經營者能不能擁有新聞頻道」並未明文。

至於在 NCC 於 2013 年所提「廣播電視壟斷防制與多元維護法」草案²³，其對於有線電視系統經營者擁有新聞頻道之限制，係基於我國有線電視系統經營者及頻道代理商往往涉入頻道上下架，對資訊來源與意見管道有相當之影響，而認參與整合之事業及其關係人直接、間接控制之頻道達 20 個以上或新聞頻道或製播新聞節目頻道達 5 個以上者，對於民眾之資訊來源及意見管道已有相當影響力，爰於草案第 20 條第 3 項規定，若相對人不同意 25 條所訂：「整合後一定期間內不得申請經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道。」之改正措施，則不予核准。前項改正措施之設計係考量除逕予否准之外，亦可採行各種改正措施降低其對於資訊來源及意見管道多元之影響、防止濫用

²³同註 21

垂直整合影響力及建構個別媒體內部多元之組織，期兼顧規模經濟、範疇經濟或節省交易成本等產業發展需求。

而 2017 年的「媒體壟斷防制與多元維護法」草案²⁴中針對新聞頻道整合的限制，係基於：為免同一事業及其關係人整合媒體種類眾多，進而影響言論自由過鉅、為避免個人或企業以集團方式於多個媒體市場之媒體事業進行整合，產生實質支配影響力、以及新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道為民眾主要獲取資訊來源及意見之管道，為避免因持有過多新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道，而對公眾意見產生支配性影響力；爰於草案第 12 條第 1 款、第 4 款及第 5 款規定：媒體整合案如有「訂戶數占全國總訂戶數百分之二十以上之有線廣播電視系統經營者與無線電視事業、經營新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之事業整合。」、「同一事業及其關係人，整合有線廣播電視系統、多媒體內容傳輸平臺、無線電視、全國性廣播、新聞及財經頻道、全國性日報及頻道代理商，超過三項者。」之情形，主管機關應不予許可。

綜整有線廣播電視法、公平交易法、主管機關前後提出的反媒體壟斷法草案對系統經營者能否經營新聞頻道具有：考量一定比例之市場占有率、改正措施之設計以及明確訂定禁止結合上限等特點。然而，觀察近幾年的媒體併購案中主管機關所為：「未經主管機關許可不得新設新聞頻道」、「受讓後應與集團內新聞台切割以及變更原新聞台之頻道屬性」、「併購後因將掌握兩個新聞頻道爰予否准」等附款與決議理由，尚無法依前揭法令規定或草案條文之精神、抑或是過往併購案的決議做法歸納出一套可遵循的一致性原則：

²⁴同註 22

表四：禁止併購/新設新聞頻道之附款事項（資料來源：本研究整理）

案由	附款事項（涉及新聞頻道之垂直整合）
大富案	未經主管機關許可不得新設新聞台、財經台及購物頻道。
旺中案	申請人應與中天新聞台完全切割、中視新聞台應變更為非新聞台。
TBC 案	非經主管機關核准不得經營新聞頻道。
台數科案	本案涉及有線電視系統與頻道集團之垂直整合，併購案若通過將掌握全國性衛星頻道數 13 個，其中含 2 個全國新聞頻道，整合後將成為有線廣播電視平臺最大的境內頻道節目供應事業。本案垂直整合規模至為顯著，對產業發展及言論市場影響甚鉅，交易標的包含收視率常年居於新聞頻道第 3 大之新聞台，結構集中恐不利言論多元發展， <u>經多數決議不同意本案。</u>

雖然從市場面來看，我國有線系統經營者多為一區一家、而多數系統業者又隸屬於有線電視多系統經營者（MSO），顯屬在「平臺市場」占有顯著影響力之業者，當它們想要併購在「內容市場」中最重要之訊息提供者，也就是新聞頻道的時候，因為將引發「言論市場意見集中」的負面疑慮（黃國昌，2013，頁 74），主管機關本即該審慎處理，以避免造成媒體壟斷。然而現行主管機關的政策決定缺乏有明確標準或法令規定可遵循的一致性原則，讓受管制對象無法掌握規範的界限，導致在策略規劃時無所適從。

（三）未因應個案狀況調整管制密度

包括德、英、美等國對於媒體所有權管制均訂有明確標準，同時將市場規模、影響力、媒體類型、地理區域以及媒體競爭等因素納入考量（羅世宏，2013；陳人傑等，2009；林麗雲，2013；洪貞玲，2013），期能因應市場變化與個案狀況做出相對應的限制與要求。至於我國公平交易法對於獨占事業的認定，是依該產業市場範圍大小，而該企業在所界定的市場範圍下，與其他相對業者間佔據的市場規模與直接影響該市場之營運、價格與運作的影響力，如果該市場相對規模大、影響力大，則被判斷為獨占的機會相對較高（楊深智，2015）的相對認定原則。

我國現行法令對於「有線電視系統經營者能不能擁有新聞頻道」並未明文。但從 NCC 於 2013 年所提「廣播電視壟斷防制與多元維護法」草案來看，

是以年平均收視率、年平均收聽率或年平均閱讀率作為各管制門檻標準²⁵、並根據廣播電視事業整合程度之不同，分別採行「申報」、「原則許可例外禁止」、「原則禁止例外許可」和「完全禁止」等四種管制方式。另草擬中的「媒體壟斷防制與多元維護法」草案²⁶則秉持「抓大放小」、「明確可行」的管制原則，除明定禁止整合之管制紅線外，同時規範主管機關在申請整合的個案未逾越管制紅線時，應綜合判斷該申請案對於公共利益之增進或減損，再為准駁決定之裁量權的條文設計精神，可知 NCC 在草擬兩個版本的反媒體壟斷法過程中已將市占率規模、對公共利益之損害程度等因素納入考量，在准駁時亦有程度不同的比例原則的裁量。

且該會陳耀祥委員在台數科案中提出之不同意見書亦提及：「現行法令規定並未絕對禁止有線系統與頻道進行垂直整合、本案即使因為健全產業秩序及確保言論自由必須進行必要之限制，依照必要性原則，亦應採行為管制，對當事人損害較小，本案決議未就此進行應有之衡量與理由論述，即採禁止結合之結構管制手段，亦違比例原則」。

由此可知，主管機關的管制手段，應依照個案的情況分析利弊得失後，依比例原則所要求，因應市場變化與個案狀況調整管制強度，如此除了能避免所有個案均採同一標準的僵化外，也能讓管制機關的人力與資源得以最有效運用。

然而，觀察近幾年的媒體併購案，除了年代併購壹電視案因為買方練台生當時擁有的有線電視系統市占率僅約 1.95%，亦承諾終止三立與民視 2 新聞台之頻道代理權，NCC 因而在受讓人承諾將落實倫理委員會、維持經營區隔與編採獨立自主等前提下同意該併購案外；其餘媒體併購案中只要涉及有線電視系統經營者併購/新設新聞頻道的議題，主管機關都是採高度防堵的結構管制手段：

²⁵同註 21

²⁶同註 22

表五：禁止併購新聞頻道之轉受人背景（資料來源：本研究整理）

案由	整合類型	轉受人背景	結合後影響
大富案	水平整合	大富媒體科技為富邦蔡明忠所成立，該集團原經營台固媒體（市占率約 10%），又併購有競爭關係的凱擘（市占率約 21%）。	市占率合計達 31%，接近有線廣播電視法第 24 條：「系統經營其關係企業及直接、間接控制之系統經營者之訂戶數，合計不得超過全國總訂戶數三分之一。」上限
旺中案	垂直整合	旺旺中時媒體集團原已擁有中視及中天三個頻道，欲併購下游的中嘉集團（市占率約 21%）。	中嘉當時擁有 110 萬訂戶數，係全國最大 MSO
TBC 案	跨業併購	亞太電信董事長呂芳銘以個人名義買下台灣寬頻通訊	市占率雖僅 13.5%，但讓泛鴻海集團跨足有線電視系統
台數科案	垂直整合	原經營台灣佳光有線、大屯有線、中投有線等有線系統（市占率約 9.93%）的台數科集團併購上游的東森電視。	市占率仍為 9.93%，但台數科將掌握全國性衛星頻道數 13 個，其中含 2 個全國新聞頻道，整合後將成為有線廣播電視平臺最大的境內頻道節目供應事業

但觀察過去併購態樣，除了有線電視系統之間的水平整合、頻道集團向下垂直整合有線電視、有線電視向上垂直整合頻道事業，亦有電信事業與有線電視的跨業併購，而轉受讓人的市占率則分別為 9.93% 至 31% 不等。在各案狀況均不相同的狀況下，一概要求要與新聞頻道切割，似乎缺乏客觀、可受公評的標準，這樣的決策慣例也讓研究者疑惑，到底標準是甚麼？界線在哪裡？主管機關想達到的目的又是什麼？

（四）所有權分散並未解決言論集中的問題

雖然目前已發出的電視節目頻道執照有 300 多張，但由於消費者收視習慣、收視率調查範圍限制、廣告收益，以及尚未數位化之收視戶只能看到 100 個頻道等因素，基本頻位仍為兵家必爭之地。在這種供需極度不等的狀況下，賦予了系統商極大的市場力量：透過頻道上架的費率、頻道所在位置，每年換約與否及其條件等複雜微妙方式，影響所有希望爭取上架的電視頻道。因此，新聞頻道為了爭取第四台的上架許可以及較佳的利益分配，會迎合系統業者的偏好而扭曲新聞內容（張錦華等，2012）；或是避免報導涉及兼營頻道代理商的有線電視系統經營者的相關新聞。

有雜誌媒體指出，因為被併購的中嘉集團收視戶將近全台 30%，影響遍及所有需要上架的衛星頻道，因此 2012 年的旺中寬頻併購中嘉案，除了旺中自家媒體，其他主流商業媒體幾乎沒有任何報導（黃琴雅，2012）。再以 2017 年台數科案為例，據研究者觀察，傳統電視媒體與網路媒體的報導形成很大的對比：包括東森新聞雲、沃草、BuzzOrange 報橘、匯流新聞網、INSIDE、反媒體巨獸青年聯盟、公民反壟斷聯盟等網路媒體，都針對該案有過相當多篇幅的報導；然而，各新聞頻道仍然幾乎沒有任何報導。

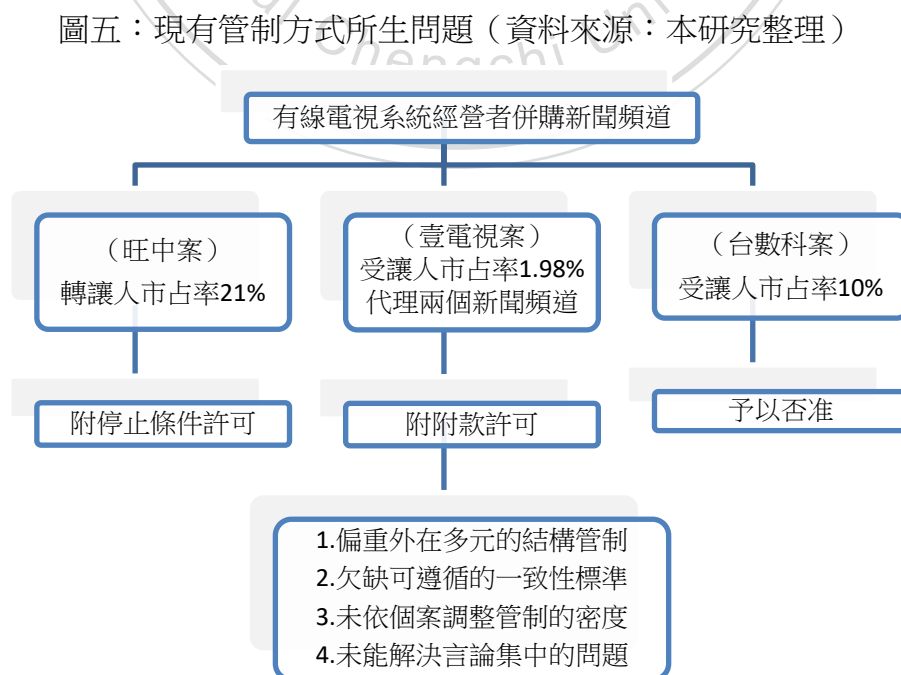
雖據衛星新聞頻道資深主管表示，除了互為同行的顧忌、僅有文字呈現，缺乏電視新聞重視的畫面元素等原因外，類此新聞對觀眾來說不具吸引力，因此在收視率考量下，不會特別針對這類議題進行報導，形成了在電視新聞人間彼此無協議的共識。然而 2017 年 7 月間，相較各新聞頻道即時且大篇幅報導某黨新北市立法委員和女助理進出汽車旅館的新聞；同時期某電視公司董事長（同時亦為有線系統負責人）同樣被拍到進出汽車旅館，新聞出現多日，卻未見主要電視新聞頻道有所報導（賴祥蔚，2017）。張錦華（2013）認為，這樣的選擇性報導是因為有線電視系統經營者對各新聞頻道具有上下架和相關利益的影響力甚大，已明顯威脅臺灣言論多元的媒體生態。

Wang, Ming-Li（2012）認為，新聞媒體有三個主要功能，包括：報導公眾關心的公共事務新聞、評論此類新聞以及作為公眾討論此等新聞的平台；而新聞頻道同時肩負守門人的任務，所謂「守門人（gatekeeper）」是傳播學理論中闡釋新聞媒體編輯訊息並產出的原則與過程（褚瑞婷，2012）。守門人理論發現，閱聽人從媒體所接受到的訊息，其實已經事先經過媒體從業人員以「是否適合提供給閱聽人」為標準，從大量的信息中做出篩選、把關，決定哪些資訊應該要呈現在閱聽人面前（Zen，2006）。例如以現行廣電三法來說，是否適合提供給閱聽人應係以法令規定不得播出之內容為基本原則；然經觀察新聞頻道的實際表現，目前台灣的新聞頻道在守門的過程中，

卻為了要確保頻道順利上架的考量，忽略了忠於事實真相、查證、利益迴避（所屬媒體、其個人及被報導對象）等專業規範（Wang, Ming-Li, 2012）。

回到本研究關心議題，雖然各新聞頻道或因自身政治意識形態或集團利益而有報導取向不一的狀況，然而主管機關仍希望藉由結構管制手段、以外在多元來盡量求取內容多元，亦即假設不同的新聞媒體各自有各自的取向，但整體還是可以發揮互補的作用，讓觀眾在不同頻道之間拼湊出事件的全貌及原始狀況。然而從整體市場現況來看，有線電視系統經營者不只因為可以掌控頻道的上下架而握有相當權力，更因為同時身兼好幾個新聞頻道的代理商，因此不難想見會發生言論集中或集體噤聲的狀況。而除此之外，為了迎合與自身利益相關者的偏好而扭曲新聞，亦代表新聞頻道內部對於涉己事務之報導原則、獨立編審制度、新聞編輯室公約、新聞倫理委員會等維持專業自主的自律措施未發揮效果。在這樣的市場運作現況下，即使對有線電視系統經營者併購新聞頻道施予再高密度的結構管制，都未能真正解決問題，而必須要將真正影響市場以及內部專業不足等因素納入，重新思考管制方式。

據上分析整理目前管制作法所生問題如下圖：



第三節 小結

從希望透過所有權分散以達外在多元的結構管制手段來看，似乎並未對內容多元產生導引作用；從不同意見書來看，結構管制之必要性值得探究；從民眾對各新聞頻道表現的觀感來看，主管機關宣稱的「保障言論多元化」及「確保媒體專業自主」的目標，似乎尚有進步空間，而從司法機關的判決來看，對於所有權集中與媒體多元性是否具正向關係亦有質疑。反思過往政策慣例是否有調整的必要因此成為本研究的起點。

近幾年來，當發生媒體併購案的時候，主管機關多在附款中做出有線電視系統經營者不能擁有新聞頻道之限制、甚而成為否准的理由。然而，雖然較無爭議，且與干預內容無涉，然而完全禁止的手段是否適切，是否真的發揮效果，仍須思考。且自文獻檢閱中得知，結構管制與內容/行為管制並非互斥、各有其優缺點；外在多元與內在多元存有互補之可能；至於管制強度則可因市場規模、影響力、媒體類型以及媒體競爭等因素各異而有調整之空間，因此主管機關在面對有線電視系統經營者得否經營新聞頻道議題時，應可有更多政策搭配的思考面向。

為了提出政策建議，有必要釐清現存問題以及希望達成的目標，因此本研究首先將整理、分析相關垂直整合個案的公聽會與聽證會中各界對市場運作的觀察所為發言。而如果缺乏一致性的標準，以及無法從個案狀況歸納管制邏輯的政策慣例，代表的是轉受讓人「市占率」高低並非准駁與否的主要考量，那麼必然存在著讓主管機關在不同個案、卻做出相同決定所希望達成的目的。因此本研究將同時分析主管機關在決策過程所為考量，以釐清主管機關此項政策慣例所想達成的目標以及希望可以解決的問題，希望回答本研究第一個問題。

復經查找相關文獻，雖未有過相關研究支持或反對，然而就主管機關過往決定以及外界期待來看，禁止「有線電視系統經營者垂直併購新聞頻道」

成為一項不證自明的規則，但既然要提出政策建議，除了從想達成的目的思考為何管制，同時必須掌握市場狀況知悉如何管制，期使管制工具能發揮最大成效，以在瞬息萬變的環境中做出最妥適的決定。因此本研究將彙整、分析相關資料；就管制思維進行深度訪談，提出未來做法的建議，希望回答本研究第二個問題。最後將綜整前述資料分析、訪談結果，提出對反壟斷法中與本研究關心議題相關條文的建議，這也是本研究想要回答的第三個問題。



第三章 研究方法

第一節、研究問題

經文獻檢閱後發現，有線電視系統經營者不能擁有新聞頻道成為近幾年媒體併購案的共識。然而，少有人探究為何在不同時空以及轉受人背景各異的狀況下會形成這樣的共識？為瞭解除了限制有線電視系統經營者不能擁有新聞頻道，是不是有別的手段可以達成主管機關希望維護的「保障言論多元化」及「確保媒體專業自主」的目標，統整研究問題如下：

- 一、各界認為目前市場上有哪些問題與本研究關心議題相關？而主管機關在面對併購案中有關「系統併購新聞台」議題時，是基於什麼樣的考量，做出禁止結合的決定，其所想達成的目的為何？
- 二、未來管制政策設計應注意面向，包括政策設計原則、不同管制手段之適用及優缺點、管制面向及標準訂定等。
- 三、目前反壟斷法對本研究關切議題如何規管；以及如何在解決市場上的問題、兼顧政策一致性以及維護產業發展的前提下提出未來管制政策的建議。

第二節、研究方法

一、 資料分析

(一)次級資料分析

資料分析一般可概分為初級資料分析及次級資料分析，兩者最大差異在於，採用初級資料分析的研究者是要找出所欲研究母體的基本資料，決定抽樣方式後進行調查、訪談、實驗等各種資料蒐集的方法與步驟。至於次級資料分析，是指研究者將所蒐集到的資料加以歸納及整理後進行分析，希望能藉此回答之前所設定的研究問題（王雲東，2007，頁 369）。

而次級資料分析更具有：擁有各時期資料的便利性，使研究者可以採取時間縱向的研究設計；可以提高樣本規模、代表性及涵蓋範圍，以及利用交叉驗證法提高由原始資料所獲得研究發現的準確度等優點（潘明宏，1999）。

由於本研究除了將針對不同時期發生的垂直整合併購案進行分析與比較外，另亦將探究近年來主管機關對於頻道上下架的規管作法，因此採取次級資料分析法較為適合。

(二)分析對象

本研究主要在以有線電視系統經營者得否併購新聞頻道為例，檢視主管機關採取結構管制以維護言論多元之手段，涉及垂直整合議題，因此分別選擇「唯一停止條件未成就」的旺中寬頻併購中嘉案、「唯一允許系統業者擁有新聞台」的年代併購壹電視案，以及「唯一不予同意」的台數科併購東森案等垂直整合案為分析案例。相關案例介紹如下：

1. 旺中寬頻併購中嘉案

- (1) 案由：英屬維京群島商 Pure Investment Global Corp.於 2010 年 12 月 22 日提出經由旺中寬頻媒體股份有限公司以多層次投資架構受讓吉隆等 11 家有線電視股份有限公司申請案。

表六：旺中併購中嘉案轉受人背景（資料來源：本研究整理）

	轉讓人	受讓人
	中嘉集團	旺中寬頻
有線系統	吉隆、長德、萬象、麗冠、新視波、家和、北健、三冠王、慶聯、港都、雙子星	新永安、聯維、寶福
電視頻道		蔡衍明：中視主頻、中視綜藝台、中視新聞台、中天新聞台、中天綜合台、中天娛樂台 王令麟：東森綜合台、東森戲劇台、東森電影台、東森洋片台、東森 YOYO 台、東森財經新聞台、超視、ULife1-5 台（購物頻道）
頻道代理	全球數位媒體股份有限公司（代理 8 個頻道）	
其他	中嘉網路股份有限公司	中國時報、工商日報、中時電子報、時報周刊等

(2) 辦理經過：

- i 公平會於 2011 年 4 月 8 日就本案召開公聽會，並於 13 日邀請旺中寬頻董事長兼旺旺中時媒體集團總經理蔡紹中就媒體公平競爭、言論集中、媒體壟斷、資金來源、媒體過度集中、內容多元化、購物頻道上下架以及未來營運規畫等議題，說明中嘉案投資計畫（黃晶琳，2011），後於 29 日判定此案構成結合之要件；為確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益，依公平交易法第 12 條第 2 項規定提出 11 條附加負擔條款²⁷ 不予禁止。
- ii NCC 除針對此案於 2011 年 9 月 6 日召開聽證會，並於 2011 年 10 月 24 日及 2012 年 5 月 7 日兩度召開公聽會；就內容與服務之提供、數位化投資與建置、公共利益與消費者權益、跨媒體所有權與內容及意見多元化、市場競爭與產業發展²⁸、媒體所有權與專業自主、媒體併購與內容多樣化、頻道公平合理

²⁷ 行政院公平交易委員會公結字第 100003 號結合案件決定書
<https://www.ftc.gov.tw/uploadDecision/fb550c1b-72d7-4c78-994e-342ad8db8714.pdf>

²⁸ 吉隆等 11 家有線電視公司股權轉讓案聽證會會議紀錄
https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=60&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=22083

之上下架等議題進行意見徵詢²⁹。後經召開7次委員會議審議，於2012年7月25日經NCC第496次委員會議決議以附3項停止條件及25項承諾轉附負擔許可³⁰，3項停止條件為：申請人及其關係人應與中天新聞台完全切割；中國電視事業股份有限公司應完成營運計畫變更，將中視新聞台變更為非新聞台，以及中國電視事業股份有限公司應完成設立獨立之新聞編審制度。

申請者於成就停止條件，本案許可始能生效，若申請者未履行負擔，或停止條件成就後又有違反，該會得廢止原許可。

2. 年代電視併購壹電視案

- (1) 案由：經濟部投資審議委員會於2013年5月1日為「荷蘭商 Max Growth 申請轉讓其所持有（225 萬股，占壹電視 45% 股份）暨投資事業壹傳訊持有（275 萬股，占壹電視 55% 股份）之國內事業壹電視全數股份予國內人士練台生」案函請 NCC 審查。

表七：年代併購壹電視案轉受人背景（資料來源：本研究整理）

	轉讓人	受讓人
	壹傳媒	練台生
有線系統		洄瀾、東亞、東台有線以及東台播送
電視頻道	壹電視新聞台、壹電視資訊綜合台、壹電視電影台	年代新聞台、MUCH TV、東風衛視、JET TV
頻道代理		佳訊錄影視聽企業代理年代新聞台等 18 個頻道

- (2) 辦理經過：NCC 針對此案於 2013 年 7 月 2 日召開公聽會，計討論：系統經營者關係企業頻道超過可利用頻道四分之一之疑義；系統代理商自營或者是代理頻道數增加、頻道代理商同時擁有頻

²⁹ 吉隆等 11 家有線電視公司股權轉讓案第 2 次公聽會會議紀錄
www.ncc.gov.tw/chinese/files/12060/566_24957_120604_1.doc

³⁰ 國家通訊傳播委員會第 496 次委員會議會議紀錄
https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/12073/67_25654_120914_1.pdf

道及系統，對於電視產業垂直跟水平市場力量之影響；新聞頻道是否有過度集中影響意見多元化；個別新聞頻道之組織調整及員工去留問題，以及對於媒體產業之影響及消費者權益保障等 5 項議題。

後經召開 4 次委員會議審議，於 2013 年 11 月 20 日經 NCC 第 566 次委員會議決議：基於股權受讓人下列相關具體承諾，予以許可，其中第 1 至第 5 項並納入壹電視新聞台及 era news 年代新聞頻道之營運計畫予以落實。

- i. 落實壹電視新聞台倫理委員會。
- ii. 壹電視新聞台頻道之員工補實計畫。
- iii. 壹電視新聞台、era news 年代新聞等頻道之經營區隔。
- iv. 維持壹電視新聞台、era news 年代新聞等新聞頻道之編採獨立自主。
- v. 新聞頻道之涉己事件規範原則。
- vi. 有關三立新聞台及民視新聞台之頻道代理規劃，受讓人承諾民視新聞台之頻道代理契約將至 103 年 12 月 31 日止，屆期後即不再續約；另受讓人認知主管機關期望三立新聞台之頻道代理契約於 103 年 12 月 31 日前終止，受讓人願盡力進行該頻道代理契約終止之商談，以儘早終止該頻道之代理契約，並承諾三立新聞台之頻道代理權至遲於 105 年 12 月 31 日前終止，終止後即不再代理該頻道。

3. 台數科併購東森案

- (1) 案由：經濟部投資審議委員會於 2016 年 11 月 21 日為「荷蘭商 BIJ LOU B.V.及荷蘭商 PX CAPITAL PARTNERS B.V.申請轉讓偉齊股份有限公司、杰軒股份有限公司暨東森電視事業股份有限公司股權」案函請 NCC 審查。

表八：台數科併購東森案轉受人背景（資料來源：本研究整理）

	轉讓人	受讓人
	東森電視	台數科
有線系統		新永安、大揚、中投、大屯、台灣佳光、佳聯以及北港有線
電視頻道	東森新聞台、東森財經新聞台、東森幼 幼台、東森電影台、東森洋片台、東森 戲劇台、東森綜合台、超視	中台灣生活、冠軍電視、冠軍夢想、 A-ONE 體育台、叮噠成人台
頻道代理		
其他		

(2) 辦理經過：

- i 公平會：於 2017 年 3 月 7 日判定此案構成結合之要件，並提出 2 條附加負擔條款³¹
- ii 由於本案涉及媒體是否過度集中致影響多元發展；對於通訊傳播產業健全發展之影響（含產業經營效益、品質、勞動權益、媒體專業自主）；以及對於通訊傳播消費權益的影響（含是否能增加多元、內容質量的提升），NCC 於 2017 年 1 月 23 日召開公聽會、2 月 16 日及 2 月 23 日分別辦理財經及傳播法律專家學者諮詢會議、3 月 3 日辦理聽證，就交易案標的、條件、財務操作方式及資金來源，是否允當合理；完成後是否有媒體過度集中、影響多元發展之情事；完成後對於產業經營效益、品質、勞動權益、媒體專業自主等之影響；交易案是不是可以增加多元、提升內容質量；交易案是否有陸資、黨政軍條款情事及其他違反衛星廣播電視法情事，以及交易案如何因應數位匯流還有新興媒體的衝擊影響等議題進行意見徵詢。該案經 NCC 第 750 次委員會議決議，以本案垂直整合規模至為顯著，交易標的包含收視率常年居於新聞頻道第 3 大之新聞台，結構

³¹ 公平交易委員會公結字第 106001 號結合案件決定書
<https://www.ftc.gov.tw/uploadDecision/f6739a33-ecca-4720-8aec-70314821641a.pdf>

集中恐不利言論多元發展；台數科前曾有不法移頻作為而涉有限制競爭疑慮，以及自有資金不足等原因，認本案對產業整體發展及整體公共利益之損害大於其助益，經多數決議不予同意。

(三)分析資料來源

本章除將整理旺中案、壹電視案與台數科案等垂直整合併購案之審議過程以及審查結果與附款等相關資料外，併就主管機關決議時是否提出協同或不同意見書，以及各界於個案公聽會或聽證會等意見徵詢過程中所提市場上存在之狀況，藉此分析主管機關的考量、了解主管機關禁止有線電視系統經營者併購新聞頻道所想達成之目的，以及市場上真正需要解決的問題為何。

表九：本研究次級資料分析來源（資料來源：本研究整理）

性質	日期	案由
聽證會會議紀錄	2011/09/06	國家通訊傳播委員會審議「吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案」聽證會
	2017/03/03	「荷蘭商 BIJ LOU B.V.及荷蘭商 PX CAPITAL PARTENERS B.V.申請轉讓偉齊股份有限公司、杰軒股份有限公司暨東森電視事業股份有限公司股權案」聽證會
公聽會會議紀錄	2011/10/24	國家通訊傳播委員會審議「吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案」公聽會
	2012/05/07	國家通訊傳播委員會審議「吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案」第 2 次公聽會
	2017/01/23	「荷蘭商 BIJ LOU B.V.及荷蘭商 PX CAPITAL PARTENERS B.V.申請轉讓偉齊股份有限公司、杰軒股份有限公司暨東森電視事業股份有限公司股權案」公聽會
	2013/07/02	「壹傳媒電視廣播股份有限公司股權轉讓」公聽會
NCC 委員會議紀錄	2012/07/25	NCC 第 496 次委員會議（含四部協同意見書）
	2013/11/20	NCC 第 566 次委員會議（含一部不同意見書）
	2017/05/31	NCC 第 750 次委員會議（含一部協同意見書與一部不同意見書）

二、 深度訪談法

鑑於部分思考或討論過程未能見諸於公開資料，因此本研究將同時結合深度訪談法進行資料蒐集，將針對產官學界人士進行深度訪談，希望了解渠對於有線電視系統經營者垂直整合新聞頻道所涉相關議題之看法。

(一) 半結構式訪談

訪談可分為「非結構式」、「半結構式」與「結構式訪談」。「非結構式」通常透過日常閒聊或訪談知情人土取得。「半結構式」是以「訪談大綱」為基礎進行訪談，其中包括個人的深度訪談法或團體的焦點團體法，其進行方式是針對特定議題進行深入的探問（姚美華、胡幼慧，2008，頁 125）。至於當研究者對受訪對象或事件有一定了解時，所採用事先設計好答案的問題的訪談形式則是結構式訪談（曾柏升，2003，頁 47）。

其中半結構式訪談因為有訪談大綱為基礎，可以讓研究者具有一定的控制程度，但在訪談過程中，也允許受訪者積極參與，鼓勵受訪者提出自己的問題與想法。除此之外，研究者也可以在過程中隨時調整訪談程序及內容（陳向明，2002）。考量本研究需要受訪者針對研究問題充分表達想法，因此採取半結構式訪談進行資料蒐集。

(二) 訪談對象

本研究主要從有線電視系統經營者能否垂直整合新聞頻道探討NCC審查類此案件以及市場上的現況與問題，並藉此提出政策設計上的建議，因此訪談對象將以與傳播政策相關及關注媒體產業議題之人士為主，惟其所涉領域及立場希望能涵蓋多元，方能從不同角度蒐集意見，以獲得較周延的資料。

本研究既從政策出發，NCC委員為當然之訪談對象，由於所選擇個案分跨不同屆委員，而觀察各案尚非所有委員均贊同委員會最後做出之決議，因而有不同意見書之提出，爰在訪談對象的選擇上，除了以曾經審查過本研

究選擇案例、其中必須涵蓋提出協同或不同意見書的委員為優先外，曾經任職或對特定案件及政策有不同看法的委員，亦在訪談之列。

產業界方面則以集團化媒體（例如中天中視集團）、曾任職或現職為經有線電視系統經營者垂直整合之壹電視新聞台人員，以及衛星公會代表為主。

觀察近年學界對於媒體併購案之准駁究係應採結構管制或回歸市場機制各有主張，本研究將參考相關學者於報紙、期刊甚或擔任NCC聽證會鑑定人時所發表之文章或鑑定報告，擇選對傳播政策與法規及媒體產業議題熟稔之專家學者，而其觀點必須力求並陳，不宜偏重一方。

表十：本研究深度訪談、意見徵詢名單（資料來源：本研究整理）

屬性	訪談對象	訪談/徵詢時間	備註
官方	洪貞玲 （NCC現任委員， 曾於台數科案提出協同意見書）	2018/08/02	面訪
官方	何吉森 （曾任NCC委員）	2018/10/19	面訪
學界	賴祥蔚 （台藝大廣電系教授， 壹電視案公聽會出席學者）	2018/08/03	面訪
學界	陳炳宏 （師大大傳所教授， 台數科案鑑定人）	2018/11/01	以電郵方式進行意見徵詢
業界	H先生 （任職衛星新聞頻道）	2018/09/07	面訪
業界	C小姐 （任職於衛星電視產業）	2018/10/03	面訪

(三)訪談大綱

本研究從近年來媒體併購案中對於有線電視系統經營者擁有新聞頻道多採結構管制之作法出發，希望藉由主管機關決議理由以及市場現況之分析，來了解NCC這樣的作法是否真的有助於維護言論市場的多元，以及政策應如何設計才能真正發揮導引作用，爰據此擬訂訪談大綱如下³²：

1. 請問您認為 NCC 在面對不同媒體併購案中有關有線電視系統經營者與新聞頻道整合議題時，多採取結構管制作法的原因為何？而您對這樣的作法有甚麼看法？

由於現行法規並未禁止有線電視系統經營者併購新聞頻道，本題希望針對主管機關近年來對於併購案中禁止有線電視系統經營者併購或設立新聞頻道的政策慣例，請教受訪者的看法，了解產官學界等人士的不同角度與思考，並從受訪者的回答中了解目前管制做法所產生的優缺點。

2. 經查找相關文獻發現其他國家並未針對有線電視系統經營者能不能併購新聞台有明文規範，請問您認為這樣的政策慣例與台灣有線電視市場的產業結構以及運作方式有甚麼關連？

經爬梳美、英、德等國家的併購相關法規，發現並未特別針對有線電視系統經營者併購新聞頻道有明文規定，本題希望透過各界觀察，來瞭解這樣的限制是否與台灣有線電視市場的特殊生態有關係，藉此了解市場上真正的問題。

3. 據 NCC 在相關垂直個案中個別委員所提出的不同意見書可知，之所以禁止有線電視系統經營者併購新聞頻道是與市場上未建立公平的上下架機制，以及新聞頻道內部的專業自主不足有關，請問您認為除了前面兩個問題，市場上是否還存有其他問題是系統經營者能否整合新聞頻道也應該考慮的？

³² 個別訪談對象訪談大綱如附錄三

過去幾年之所以對系統經營者併購新聞頻道多是採取禁止結合的結構管制是由於未建立公平上下架機制，以及新聞頻道內部專業自主不足有關，本題希望請教受訪者就其對市場的觀察，除了前面兩個原因之外，是否還有其他面向必須同時考量。

4. 草擬中的「媒體壟斷防制與多元維護法」草案對於系統經營者能否與新聞頻道整合，已就市場占有率以及禁止結合上限訂有明確規範，應可解決一致性標準以及管制密度的問題；然而在反壟斷法尚未完成立法前，為了避免目前管制作法所產生的問題，請問您認為 NCC 在面對併購案中涉及系統經營者能否整合新聞頻道的議題時，可以怎麼處理？

藉由反壟斷法的訂定應該可以解決本研究綜整目前併購案對於有線電視系統經營者併購新聞頻道所發現有未有一致性標準、未依個案狀況調整管制密度，以及偏重外在多元的結構管制等問題，本題希望徵詢各界對於反壟斷法未完成立法前的過渡時期，可以採取什麼樣的作法來避免目前管制作法所產生的問題？

5. 反壟斷法雖可提供明確規範界線，惟考量媒體的市場影響力係相對、而非絕對，在面對數位匯流的不確定性時，請問您認為禁止結合的「絕對上限」應該如何訂定，才能保有彈性應變的空間？

數位匯流時代中不管是技術還是產業環境的變化都非常快速，也因此改變了傳統媒體的影響力與市場的範圍，本題希望請教受訪者禁止結合的上限應如何訂定，才能保有彈性空間。

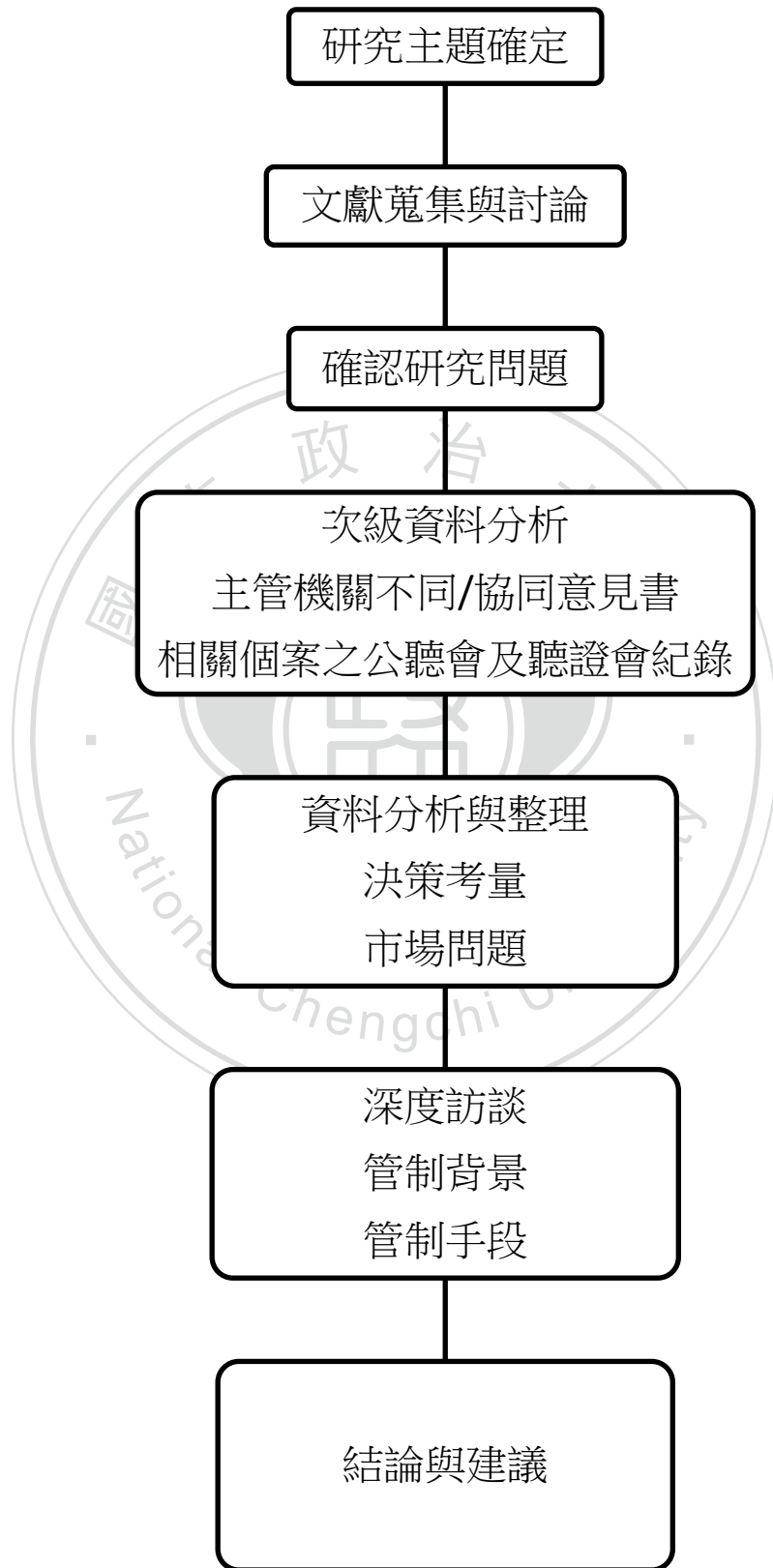
6. 除了市場影響力（包括市占率、頻道代理權，以及決定上下架的權力等）外，准駁時是否有其他建議考量因素（如旺中案時備受關注的負責人「適格性」）？而為兼顧產業發展所需經濟規模，還可以採取怎樣的作法？是否有與行為管制進行配套的可能？

雖然在審酌併購案時咸以市場影響力為重要考量，但經綜整 NCC 在為各垂直整合個案所召開的公聽會以及聽證會中，發現經營者適格性亦甚為重要，本題希望請教受訪者在面對併購議題時，除了所提的這兩個面向，是否還有其他考量？而結構管制當然可以從源頭禁止，但考量產業發展所需經濟規模，是否有予以行為管制的空間？

7. 如若在有線電視系統經營者整合新聞頻道時，除了結構管制手段，針對個案狀況輔以行為管制是可行的做法，請問您認為在甚麼樣的狀況下要採取結構管制？甚麼樣的狀況下可以與行為管制配套？而行為管制除了提升新聞台內部專業自主，以及賦予市場主導者包括：不得差別待遇、公平上下架以及在其他平台的播放授權等義務之作法，請問您是否還有其他建議？

本題希望請教受訪者針對有線電視系統與新聞頻道的整合，適用結構與行為管制的狀況建議，而除了採取提升內部專業自主以及維護市場公平等作法外，是否對行為管制還有其他具體建議面向。

第三節 研究架構



第四章 研究分析

觀察歷來 NCC 對於併購案所做決定，可看出主管機關極力維護產業發展與消費者權益間的均衡：在經濟市場面向，因體認媒體產業基於數位匯流必須整合以提升競爭力的需求，多數案件均予以同意；然因在言論市場的面向仍有維護多元之必要，因此會附加包括促進市場公平競爭、確保新聞獨立自主、保護消費者權益、促進多元文化及確保獨立經營等相關附款³³。

但回到本研究文獻檢閱的結果，主管機關在面對併購案中有關「有線電視系統經營者併購新聞頻道」的議題時，除了偏向透過結構管制手段予以禁止、欠缺一致性的標準，以及未因應個案狀況調整管制密度外，高密度的結構管制手段也並未解決言論集中的問題。

為了解主管機關為何在轉受讓人背景各異、併購後市占率規模不一的不同個案中，形成禁止有線電視系統經營者擁有新聞頻道的共識，以及政策慣例何以於壹電視案出現了容許例外的空間，本章除先自所分析個案中彙整各界在意見徵詢過程中所提市場狀況釐清問題之外，續將從 NCC 委員在旺中案、壹電視案，以及台數科案所提協同與不同意見書中所提考量進行整理，並歸納出主管機關所想達成的目的，希望回答本研究第一個問題。

另為思考現行偏重結構面向的管制手段是否有與行為管制搭配的空間、禁止結合的標準如何訂定，以及行為管制所應考量重點，將進行深度訪談，以回答本研究第二個問題。復將據前揭資料分析及訪談結果，對 NCC 於 2017 年³⁴所提「媒體壟斷防制與多元維護法」草案中，與本研究關心議題相關條文提出修法建議，期可兼顧政策一致性以及維護產業發展。

³³同註 12

³⁴同註 22

第一節 問題釐清

一、 禁止整合與台灣市場狀況密切相關

考量媒體集中化和集團化對內容來源及意見之多樣化、品質以及市場競爭可能造成負面影響，大多數民主國家均有所管制（羅世宏，2013，頁4）。然而，如前文獻檢閱所示，包括英國、美國或德國等國家雖多以參與模式或市占率模式來規範媒體併購案，但並未明文規範有線電視能不能擁有新聞頻道；台灣之所以形成這樣的政策慣例，根據 NCC 對立法院的報告，除了少數都會區有 2 家系統經營者外，大多數的區域其實都是 1 家壟斷經營、「處於無競爭的狀態」，而且這 59 家系統又形成了 MSO 的寡佔局面；因此，以這樣的現況來看，應該從結構上嚴格限制跨媒體集中的問題（尤美女立法委員辦公室副主任，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）。

以本研究所提垂直併購個案為例，旺中案交易標的「中嘉集團」市占率約 21%，是當時全國最大的 MSO，且旗下有全球數位媒體，代理 8 個頻道；壹電視案申請人練台生擁有的有線系統市占率雖未達 2%，且僅位於花東地區，但練台生為佳訊錄影負責人，代理 18 個頻道，其中更包含民視新聞台及三立新聞台；而台數科案不管轉、受讓方雖都無涉頻道代理業務，然而買方台數科所屬有線系統（市占率約 10%）在中部地區佔有相當重要之地位。

而這幾個交易案都包含了新聞頻道：旺中案申請人本即擁有中視新聞台及中天新聞台；壹電視案申請人練台生原經營年代新聞台，併購之後將再擁有壹電視新聞台；台數科案則是交易案通過後，申請人將擁有東森新聞台及東森財經新聞台。

表十一：本研究分析個案背景（資料來源：本研究整理）

		轉讓人	受讓人	決議
旺中案	有線系統	11 個系統、市占率 21%	新永安、聯維、寶福	許可（申請人應與中天新聞台切割、中視新聞台應變更為非新聞台）
	頻道代理	代理 8 個頻道		
	新聞頻道		中視新聞台、中天新聞台	
壹電視案	有線系統		4 個系統、市占率未達 2%	許可（受讓人承諾放棄三立新聞台及民視新聞台之代理權）
	頻道代理		代理 18 個頻道	
	新聞頻道	壹電視新聞台	年代新聞台	
台數科案	有線系統	7 個系統、市占率近 10%		否准（買賣雙方無切割/分割經營新聞臺規劃，將對公共利益造成無法彌補之損害，爰予否准）
	頻道代理	無	無	
	新聞頻道		東森新聞台、東森財經新聞台	

這個管制應該是台灣首見，我非常同意這跟台灣在地市場的特性有關，要思考的就是對於一個觀眾最主要的收視平台要如何去規管？特別是它雖然已經開放，但還是具備區域壟斷的特性，另一方面在全國市場上又形成 MSO，在這幾個市場特性之下，台灣有線電視市場的規管密度確實會跟國際之間呈現不同的狀況（洪貞玲，訪談，2018.08.02）。

至於新聞頻道之所以備受各界關注，除了根據 NCC 所做的委託研究結果顯示，近年來它一向都是台灣民眾最常收看的電視節目類型外，與它所扮演的守望，或者是設定議題的角色（何吉森，訪談，2018.10.19）亦密切相關：

如果回到最根本大家對新聞的認知，它就是會報導公共議題、監督政府，所以它應該是對公共政策、公共議題和公共事務是有直接影響力的（洪貞玲，訪談，2018.08.02）。

身處非開放市場、又具備區域壟斷特性的主要收視平台，要併購可以對公共政策形成影響力、又為意見市場中主要訊息提供者的時候，的確就必須非常謹慎：

因為有線電視平台的市占率很高，新聞頻道又對言論以及公共議題的影響這麼直接，所以就變成說兩個對於台灣的閱聽人影響力都這麼大的不同類型的媒體，要不要讓同一個老闆或同一個經營集團可以同時擁有這麼多的言論通路，這就是我們這個社會在畫一個可以接受的界線（洪貞玲，訪談，2018.08.02）。

雖然有人主張，沒有必要把一個系統台的併購案扯到新聞自由（陳清吉，民眾，旺中案第1次公聽會，2011.10.24），且在有線電視平台、IPTV平台或無線電視平台都還沒有達到完全充分競爭的狀況下，消費者或頻道根本沒有很大的自由去選擇平台，所以需要透過匯流來解決這個結構性的問題（鍾瑞昌，衛星公會秘書長，旺中案第1次公聽會，2011.10.24）。然而，併購是完全不可逆的結構性改變，民眾需要的不是數位電視（徐聖俠，民眾，旺中案第1次公聽會，2011.10.24）、數位匯流的政策目標也不是只有特定集團能達成（劉家昆，東森得易購代表，旺中案第1次公聽會，2011.10.24）；既然台灣有線電視已呈現高度集中，如再進行垂直整合，除對言論集中化、媒體的自由產生重大疑慮外（劉家昆，東森得易購代表，旺中案第1次公聽會，2011.10.24），新聞自由更將掌握在少數人手中（王子云，壹電視行政總裁，旺中案第2次公聽會，2012.05.07），因此應進行更高度的限制（鐘芝宣，律師，台數科案公聽會，2017.01.23），禁止有相當影響力的系統台與新聞頻道進行整合（黃國昌，中央研究院副研究員，壹電視案公聽會，2013.07.02），以避免危害言論多元（洪貞玲，台大教授，旺中案聽證會，2011.09.06）。

二、 系統併購新聞頻道可能產生的問題

除了前面所提到的顯著市場影響力，據本研究文獻檢閱亦發現，目前我國有線電視市場上存有未建立公平的頻道上下架機制、頻道代理商多為有線電視系統業者兼營，以及新聞頻道多透過代理商洽談上架等問題。而這樣的市場運作機制也讓各界質疑，當有線電視系統經營者併購新聞頻道後，可能會產生因為濫用市場地位而導致不公平競爭或影響新聞頻道言論的狀況。

(一) 濫用市場地位導致不公平競爭

當併購案涉及系統與頻道上下游的垂直整合時，應從對我國媒體產業以及觀眾權益所生影響來分析，其中備受關注的即是有線系統業者所擁有可以決定頻道上下架的權力（林維國，輔仁大學副教授，台數科案公聽會，2017.01.23），因為這個權力是實質掌握頻道節目要不要呈現給收視大眾，或者是用什麼樣的形式呈現給社會大眾的關鍵（葉宜津，立法委員，旺中案第2次公聽會，2012.05.07）。當一個本來就因為可以掌控頻道上下架以及位置、而攸關民眾獲得多元資訊的關鍵（林宗男，消基會副秘書長，壹電視案公聽會，2013.07.02），同時又呈現高度集中化、而具備市場壟斷地位的系統業者，如果再身兼頻道業者，則有可能因為是從競爭關係、而非內容品質（劉建忻，台南市政府副秘書長，旺中案第2次公聽會，2012.05.07）的角度來思考頻道的上下架或是位置，或者因為商業利益移除不聽話或是授權費很高的頻道，而損害消費者權益（鐘芝宣，律師，台數科案公聽會，2017.01.23）。

以壹電視案為例，以前壹電視不能夠上架雖然是因為壟斷、歧視性以及不公平之競爭（張清溪，台大教授，壹電視案公聽會，2013.07.02），但併購案尚在進行中、上架問題即獲得解決，同樣令人懷疑頻道上下架向來都不是單純的商業機制（林福岳，媒觀基金會公共事務長，壹電視案公聽會，2013.07.02）。至於受讓人所提「壹電視有最先進的設備、最優秀的人才，

有線電視上架是其唯一的活路、通路為王」等語，更讓人對主張通路是一個中性的平台，對於媒體的內容、報導走向沒有任何影響等說法存疑（黃國昌，中央研究院副研究員，壹電視案公聽會，2013.07.02），也更有必要思考年代購買壹電視有無涉及到市場的不公平競爭（賴祥蔚，台藝大教授，壹電視案公聽會，2013.07.02）。

（二）新聞頻道擔心影響上架產生內容壟斷

另一方面，雖然從競爭觀點來看，系統業者與頻道的結合並未改變、只是轉移上下游市場的佔有率結構；但要注意的是有線電視業者是否在結合後會因此妨害其他業者的競爭（黃銘輝，台北大學教授，旺中案聽證會，2011.09.06）。例如因為取得重要的頻道，有能力或誘因利用市場優勢拒絕授權給競爭的系統業者，藉此排除市場競爭（陳志民、陳炳宏，中原大學/師範大學教授，台數科案公聽會，2017.01.23），也就是所謂的挾頻道控產業的生態（余啟民，東吳大學教授，台數科案公聽會，2017.01.23）；或利用市場優勢地位來逼迫頻道業者就範（張哲修，壹電視總監，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）。

以旺中案為例，雖然號稱亞洲近 5 年來最大的媒體併購（張錦華，台大教授，旺中案第 1 次公聽會，2011.10.24），但因為涉及掌控頻道上下架權力的系統業者，電視高層因為擔心未來併購成功後的命運（黃國昌，中研院副研究員，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07），不管是公聽會還是記者會，都沒有什麼媒體報導。其主要原因是因為新聞頻道都要上架、都要進入系統台，所以不敢得罪旺旺，而這就是媒體併購案的影響力；即使台灣表面上有很多的媒體，但是一旦集中之後，反對意見就被排除了（張錦華，台大教授，旺中案第 1 次公聽會，2011.10.24）。

由此可知，因為擔心併購後的上架問題以及頻位安排，新聞頻道會出現集體噤聲的狀況，然而這樣的選擇性報導除了會產生控制市場的言論以及內容的壟斷（張錦華、鄭秀玲，台大教授，旺中案第 1 次公聽會，2011.10.24；

林麗雲，台大教授，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）外，也意味著當某一經營者同時擁有平台（系統台）及內容（自有及代理頻道）時，很可能會因為互斥，使得不同意見無法有相同版面的表示機會，而致危害民主思辯；或為求綜效置入或增加有助於集團正面評價的新聞內容，造成資訊分布的失真（柯舜智、黃銘輝，文化大學/台北大學教授，旺中案聽證會，2011.09.06）。

綜上各界在垂直整合個案意見徵詢過程中所提市場上的問題可知：由於台灣的有線電視已經呈現高度集中，又掌控頻道上下架的權力，決定了哪一些頻道可以上架，而上架的頻道又會被放在什麼頻位；雖然在數位化後頻寬大幅增加，尚不致發生頻道無法上架的狀況，但由於觀眾收視習慣、廣告市場以及收視率的考量，基本頻道仍為兵家必爭之地，因此各頻道莫不想方設法擠進前一百頻位。

除了部分收視率很高、因此可以確保其上架優勢的頻道之外，其他頻道則必須各憑本事；或跟有線電視系統經營者保持良好合作關係，或透過有力的代理商協助洽談上架事宜。但當必須仰賴特定人士決定頻道命運的時候，所播出的內容是否能完全從觀眾權益或喜好出發就值得懷疑。

這也證明了系統業者原本就可以透過上下架的權力決定頻道的命運，當他們透過垂直整合取得重要頻道，因該等頻道的授權與否更鞏固了他們的市場優勢地位；至於當所取得的是新聞頻道的時候，更將直接對內容產生影響，而將致危害意見市場。

三、 部分問題之形成另有其原因

然而，雖在審議過程中，各界對頻道上下架問題多所關注，但也有人認為頻道上架與否牽涉到整體財產與經營的問題，並不可能任意為之。除了透過市場機制取得系統台、上架頻道與被下架頻道之間的共識（趙世亨、馬詠睿，森森百貨董事/中天總經理，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07），包括

NCC 也會總體考量系統經營者及頻道業者間的商業交易、市場地位等因素，對於 MSO 以及具有垂直整合優勢的 MSO 所屬的系統經營者提出的變更頻道申請案，更採取比對獨立系統經營者審慎的態度處理（謝穎青，律師，旺中案第 1 次公聽會，2011.10.24），除了要送有線電視審議委員會，最後還要經過 NCC 的分組委員討論，甚至有時候茲事體大還要上大委員會，絕對不是系統業者說了就可以做得到。況且，台灣就這麼點大，沒有人敢冒風險說我的競爭者有、而我沒有（劉建志，中嘉網路代表，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）

至於談到新聞報導的取捨，譬如說陳偉殷又拿下了勝投，王建民爆發了婚外情，這種是各報、各電視台一定會報的；但當某一個媒體在面對某些狀況的時候，他會維護自己的名聲或利益，像這種新聞別的媒體就不會報（張景為，中國時報總編輯，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）。而所謂「主流商業媒體對併購案幾乎沒有任何報導」，並非與希望爭取上架直接相關，部分原因來自業界慣例，比如說新聞頻道會避免去攻擊同業，這是業者之間所會出現的一種傾向（洪貞玲，訪談，2018.08.02）。而且他們不會去罵系統，並不是因為怕旺中買中嘉，所以他們就互相不罵，其實跟這個沒有關係，他就是不批評同業（賴祥蔚，訪談，2018.08.03）。至於像是併購或是分組付費的內容，對觀眾來說太難了，他們根本不懂，所以電視台才不報導（C 小姐，訪談，2018.10.03）。

除了互為同行的顧忌、僅有文字呈現，缺乏電視新聞重視的畫面元素等原因之外，類此新聞對觀眾來說並不具吸引力，因此在收視率考量下，不會特別針對這類議題進行報導。而且就算新聞頻道有生存考量，現在很多事情是隱瞞不了的，因為記者本身的自媒體也會發揮某種程度的監督（H 先生，訪談，2018.09.07）。

更何況，目前消費者除了在同一個傳輸平台可以看到不同立場、不同意見的新聞頻道、在 Internet 環境下，更有 yahoo 新聞、google 新聞、ETtoday、NOWnews 等網路媒體（陳光毅，銘傳大學教授，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）外，一般民眾更有在公聽會發言之自由（陳清吉，民眾，旺中案第 1 次公聽會，2011.10.24），是否會因為所有權集中而形成資訊壟斷，容有討論之空間。

由上討論可知，雖然系統經營者確實握有決定頻道上下架的權力；而以目前新聞頻道的內容表現來看，的確對於「併購」議題的報導屈指可數，致屢生「濫用市場力量、產生內容壟斷」的質疑。然而，如以市場實際運作、主管機關仍有相當規範、業者既有慣例、整體產業環境已有改變，以及民眾實具有相當發言自由的狀況來看，部分問題之形成原因與其因果必然性都有重新思考的必要。

而雖在意見徵詢過程中，與會者認為一個記者如果握著一支筆卻不能寫出該寫的報導，除了表示媒體傳播權、記者自主權以及新聞自由受到傷害外（陳曉宜，記協會長，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07），也代表經營者沒有足夠的適格性，才會讓自身利益凌駕於新聞專業之上。但從英國梅鐸集團旗下報紙竊聽案可知，併購案必須同時考慮經營者的人格與適任性（洪貞玲，台大教授，旺中案聽證會，2011.09.06）；經營者必須體認到媒體是社會公器，如動輒以自家媒體作為個人發聲管道，不只會降低外界對他的道德信賴感（黃銘輝、谷玲玲，臺北大學/台大教授，旺中案第 1 次公聽會，2011.10.24），也不再適合經營新聞媒體（陳曉宜/記協會長、財團法人卓越新聞獎基金會，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）。然而考量適格性尚非因垂直整合才會產生之問題，因此不在本研究討論範圍。

況且，經營者的適格性固然重要，但私人間對於彼此言論表示不同意並不會構成言論限制，如果要求主管機關對於與自己不同的言論而不給他說話的機會，反而構成限制言論自由，本案若是進一步審理受讓者之言論或個人

風格，恐怕在言論自由上會產生疑慮（李念祖，東吳大學兼任教授，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）。

四、 小結

綜上所述，以台灣有線電視系統所具備的區域壟斷特性，以及新聞頻道在意見市場中的主導地位來看，禁止兩者的結合的確是因為考量在地特性所產生的結果。

而這也回答了本研究在文獻檢閱時所提出為什麼現有管制作法會產生沒有辦法從市占率大小、改正措施的設計，以及禁止結合的明確上限歸納出一致性的標準；也沒有辦法考量不同個案中轉受讓人背景，或者是結合後所生影響予以調整管制密度的問題：之所以禁止有線電視系統經營者併購新聞頻道，背後反映的其實是未建立頻道公平上下架機制，以及經營者會濫用市場地位影響新聞頻道言論的問題，因此在審查過程多偏重透過外在多元的結構管制、希望藉由兩者經營權的分離，來確保意見市場的多元。

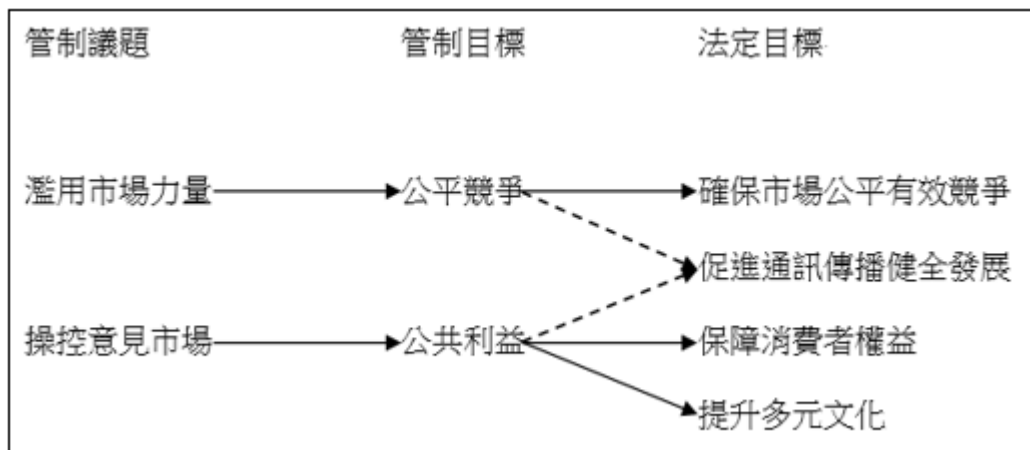
但部分問題即使確實存在，其背後都可能代表著不同原因，尚非完全是因為系統業者濫用市場地位或肇因於垂直整合，也因此，歷來的政策慣例更有值得去思考是否可以調整的必要；而政策之調整有賴管制目標之確認，因此下節將就相關垂直整合個案所欲達成之目標進行分析。

第二節 目標確認

如前節及本研究文獻檢閱結果所述，台灣的有線電視市場已成自然獨占趨勢，且確有出現不公平競爭等市場失靈之疑慮，因此政府有主動介入之必要，以期消除或降低不公平競爭的狀況；而經歸納、分析，則是看出希望達成促進市場競爭以及維護公共利益的目標。

圖六：有線系統垂直整合新聞頻道管制目標與法定目標關係圖

(資料來源：本研究整理)



一、 避免濫用市場力量、促進公平競爭

(一) 併購案轉受讓方確具相當影響力

近年來各主要國家的有線電視系統基於規模經濟特性，多透過結合併購方式整合上中下游的供應鏈；然而，跨媒體集團的垂直與水平整合雖屬必然，但當某個媒體集團擁有跨媒體市場的廣大閱聽眾時，其將對意見市場和內容市場產生重要影響力，故對其併購之利益與不利益評估，不僅限於未來市場競爭，也在於其對多元言論/意見/內容市場是否造成潛在傷害（蘇蘅，時任 NCC 委員，旺中案協同意見書，2012.07.25）。

雖然有學者認為要變換頻道的位置必須先取得審議委員會的同意，其實是非常困難的，這個社會裡面有太多大家相互瞭解認知的落差（莊春發，景文科大教授，旺中案第 1 次公聽會，2011.10.24）。而頻道代理所從事的工作也只是議價、簽約、收付款與聯繫公司；況且，頻道跟頻道代理商之間的關係大約是一年或二年一簽，是隨時在變動的；影響力當然一定會有，因為在業界經營所建立的人脈、關係等，確實可以稱為影響力，但是有沒有左右市場的力量又是另外一回事，因此必須思考頻道代理之業務是不是該視為壟斷的一環（陳守國，年代網際執行董事，壹電視案公聽會，2013.07.02）。

但以旺中案為例，申請人已經擁有無線電視、報紙雜誌、衛星頻道，如再獲得有線廣播電視系統經營平台（蘇蘅，時任 NCC 委員，旺中案協同意見書，2012.07.25），其可掌控的總體媒體市場占有率（張時中，時任 NCC 委員，旺中案協同意見書，2012.07.25），將使該媒體集團成為台灣擁有最多媒體的業主；不只因水平整合擁有更大的市場操控力、影響新進者進入市場的生機；更可因垂直整合取得平台以間接控制節目供應來源，包括獨惠有整合關係的頻道，或可能歧視，甚至排擠不具整合關係的頻道（蘇蘅，時任 NCC 委員，旺中案協同意見書，2012.07.25）。

至於台數科案如獲通過，除將成為最大的頻道節目供應事業外，於意見諮詢過程中，多數學者專家亦對本案所造成的媒體與言論集中表示疑慮；同時指出有線電視系統業者操控頻道上下架、影響市場交易秩序，也攸關頻道內容多元及閱聽人權益等問題（洪貞玲，NCC 委員，台數科案協同意見書，2017.05.31）。而壹電視案申請人的市占率雖然不高，但由於有線電視產業最重要的問題不是系統業者自製內容的壟斷，而是源於台灣比較特殊的市場現象，就是系統業者也是重要頻道代理商的二元角色（林維國，輔仁大學副教授，台數科案公聽會，2017.01.23）；而練台生具有可控制頻道上下架權力之頻道代理商身分，仍有可能會產生影響內容與言論集中之風險（魏學文，時任 NCC 委員，壹電視案不同意見書，2013.11.20）。

此外，由於國內頻道代理業者在垂直整合趨勢下，分別和凱擘、台灣固網、中嘉及年代等具有上下游垂直整合關係，不僅代理自身集團所屬頻道，同時代理其他不具有有線電視系統的頻道家族或個別頻道、進行授權業務；台灣幾大 MSO 因此在區域取得獨占或寡占後，不只可以利用頻道上下架之決定權控制其產業利益，亦可能利用市場地位，透過不當拒絕交易、差別待遇或與其他事業共同杯葛等手段，而造成濫用市場力量、市場排擠或封閉等限制競爭之疑慮（蘇蘅，時任 NCC 委員，旺中案協同意見書，2012.07.25）。

此從壹電視案中壹電視新聞台在 102 年 4 月之類比頻道上架家戶數僅佔全國總訂戶數 4.35%，上架之系統平台僅有四家；交易後，於 102 年 11 月止，類比頻道訂戶數已達全國總訂戶數 60.02%，上架之系統平台已達 33 家之資料可判定，申請人對頻道上下架的確具有控制力，且其控制力不可忽視（魏學文，時任 NCC 委員，壹電視案不同意見書，2013.11.20）。

況以 NCC 所提「廣播電視壟斷防制與多元維護法」草案除對頻道代理商有明確規範外，更對其整合認應加重權數。由此可知，當頻道代理商對於頻道上下架產生控制力時，其規模必須加以規範，方能保證言論多元化之維持（魏學文，時任 NCC 委員，壹電視案不同意見書，2013.11.20）。

（二）應予必要限制、確保公平競爭

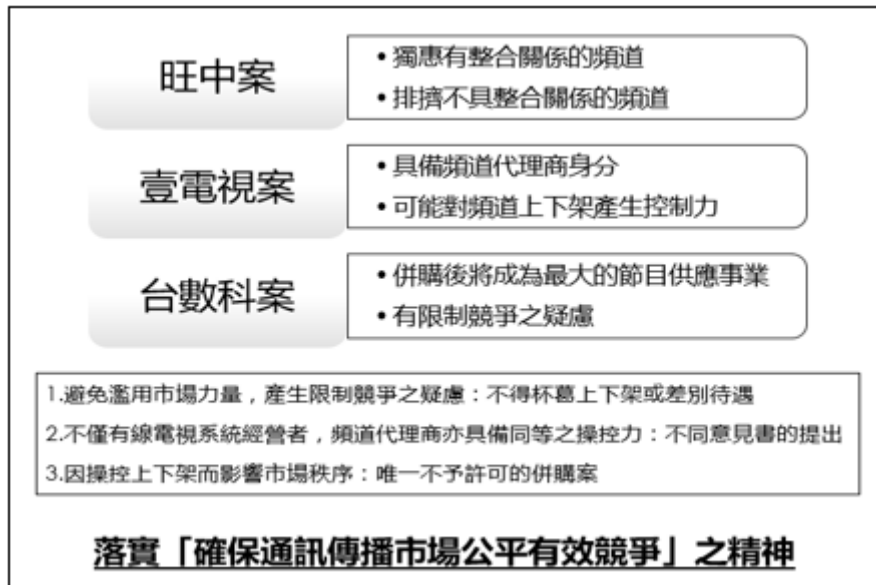
綜合上述考量，旺中案在附負擔中禁止申請人無正當理由不得拒絕授權自製或代理之節目予其他播放平台，亦不得杯葛頻道業者至其他平台上、下架；申請人所屬系統同時應建立公平、合理、無差別待遇之管理辦法及商業協商及仲裁作業程序。期藉此規範申請人不得以有線電視平台之市場力影響頻道節目內容；同時建立頻道公平上、下架機制，避免系統經營者藉垂直整合影響言論多元（劉崇堅，時任 NCC 委員，旺中案協同意見書，2012.07.25）。

至於台數科案之申請人曾移頻三立新聞，除印證有線電視系統業者濫用對頻道之控制權，以及因垂直整合導致限制競爭之擔憂外，亦經公平會明確指出對市場秩序與產業競爭仍有疑慮，而經 NCC 認屬重大營運缺失，成為

該案否准理由之一(洪貞玲, NCC 委員, 台數科案協同意見書, 2017.05.31)。時任 NCC 委員魏學文更以為了控管因申請人具頻道代理商身分、可能對頻道之上下架產生控制力, 亦可能產生內容影響與言論集中之風險, 因而對壹電視案提出一部不同意見書(魏學文, 壹電視案不同意見書, 2013.11.20)。

綜整上揭決策考量, 市場力量的濫用主要表現在對頻道上下架的控制力, 而產生限制競爭之疑慮, 至於此力量不僅來自於有線電視系統經營者, 頻道代理商亦具備同等之操控力; 因此主管機關予以必要之限制, 以落實國家通訊傳播委員會組織法第一條: 「行政院為落實憲法保障之言論自由, 謹守黨政軍退出媒體之精神, 促進通訊傳播健全發展, 維護媒體專業自主, 有效辦理通訊傳播管理事項, 確保通訊傳播市場公平有效競爭, 保障消費者及尊重弱勢權益, 促進多元文化均衡發展, 提升國家競爭力, 特設國家通訊傳播委員會。」中「確保通訊傳播市場公平有效競爭」之精神。

圖七：相關垂直整合個案背景與決議所欲達成目的(一)(資料來源：本研究整理)



二、 避免操控意見市場、維護公共利益

除了上揭所提到的在經濟面向上希望促進市場公平競爭的目的之外，由於媒體身為社會公器，尚有其應擔負的社會責任。

(一) 禁止整合以維護言論市場之多元

鑒於電視已成為我國民眾最主要的資訊和娛樂來源，且臺灣媒體產業已走向大者恆大的集團化趨勢，媒體所有權集中以及跨媒體結合不同媒體除可能造成濫用市場力量、形成對公眾意見的巨大影響力外，更可能使擁有多個新聞頻道的媒體成為市場上新聞主要供應者，甚至是新聞市場主導者，將存在減損「客觀」、「中立」及「平衡」之重大負面效應。而從國際趨勢來看，歐洲媒體機構研究報告亦認為所有權管制精神之一即在防止媒體所有權者有妨礙媒體編輯自由（editorial freedom）的情形。因此，擁有相當比率之有線電視平台，即擁有相當之頻道上下架控制權，間接影響消費者可接收之資訊內容，及對頻道業者產生控制力，不宜再擁有或控制意見市場中最重要之訊息提供者-新聞頻道，避免其對意見市場產生太大操控力，以維護總體言論市場多元之目標（蘇蘅，時任 NCC 委員，旺中案協同意見書，2012.07.25）。

況且，站在觀眾的角度來說，問題不只是價格會不會變動，因為當所有的管道都在報導，或是都在偏屬特定集團利益的時候，顯然這個言論是不自由的（蔡蕙如，民眾，旺中案第 1 次公聽會，2011.10.24）；而當新聞頻道轉變成系統業者的時候，更有可能會造成競爭的不對稱性而影響到多元意見的呈現（周俊廷，台大助理教授，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）。

為了讓公共利益不受支配、營造一個健康的傳播環境（林淑芬，立委，旺中案第 1 次公聽會，2011.10.24），NCC 爰於旺中案做出：申請人及其關係人應與中天新聞台完全切割；中國電視事業股份有限公司應完成營運計畫變更，將中視新聞台變更為非新聞台；中國電視事業股份有限公司應完成設立獨立之新聞編審制度三項停止條件。申請者於成就停止條件，本案許可始

能生效，若申請者未履行負擔，或停止條件成就後又有違反，得廢止原許可（蘇蘅，時任 NCC 委員，旺中案協同意見書，2012.07.25）。

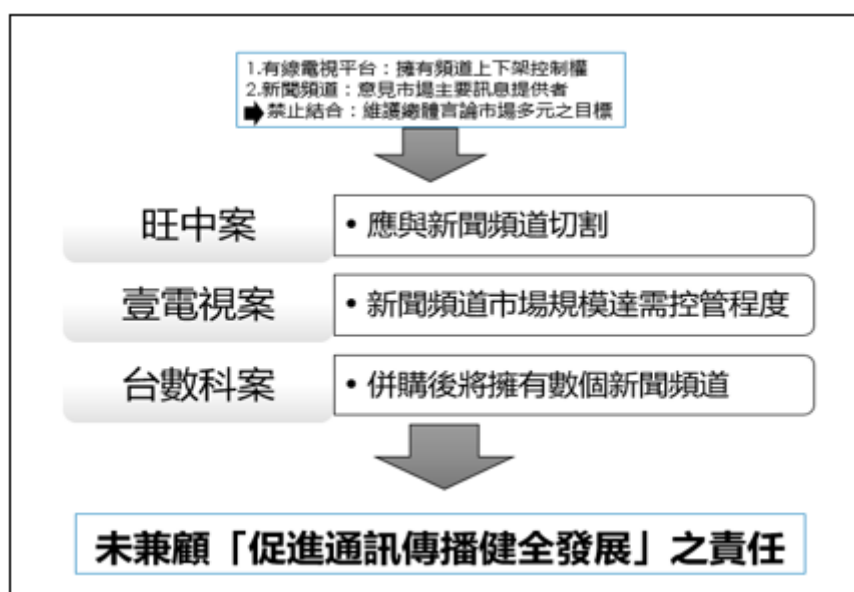
魏學文（2013）於壹電視案不同意見書中更提出目前上架國內類比新聞頻道計有壹電視新聞台、era news 年代新聞台、非凡新聞台、三立新聞台、民視新聞台、中天新聞台、TVBS、東森新聞台、東森財經新聞台，共計十個頻道；本案申請通過後，申請人所代理及擁有的新聞頻道將有五個，明確已達「廣播電視壟斷防制與多元維護法」草案管制門檻。雖該草案尚未經立法院通過，惟基於行政機關處理一致性，仍應依草案之精神處理：應就申請人代理與擁有之新聞頻道市場規模，考量其控制力是否已使所控制之新聞市場集中度達到必須風險控管之程度。

台數科案則是經多數委員認為因涉占有市場 10%之有線電視系統業者經營數個新聞頻道，對於市場競爭與言論多元、新聞專業自主等有相當疑慮，應要求對於系統經營者與新聞頻道經營之間進行一定程度之切割，方符合在維護市場秩序與言論多元之規管目的，也才符合主管機關審查重大媒體購併案之一致性。然而在審議過程中因買賣雙方皆明確表示無切割新聞臺，或分割經營等規劃，而經委員會議認將對公共利益造成無法彌補之損害，爰經多數意見否准（洪貞玲，NCC 委員，台數科案協同意見書，2017.05.31）。

（二）所為決定未顧及產業發展所需經濟規模

上揭主管機關決策之考量雖係充分考量市場現況而做成相關決定，但在民主自由國家，產業自負盈虧，應該給產業比較大的自主空間（彭淑芬，台灣有線寬頻秘書長，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）；況依通訊傳播基本法第一條：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距，特制定本法。」規定，主管機關同時擔負「促進通訊傳播健全發展」之責任。NCC 不應只是監理單位，必須透過夥伴關係讓業者在公平競爭下得到很好的環境（劉文雄，台灣通訊傳播產業協進會理事長，旺中案聽證會，2011.09.06）

圖八：相關垂直整合個案背景與決議所欲達成目的(二) (資料來源：本研究整理)



此外，現在的產業面臨經濟規模太小、產業整合不足將導致資源被碎片化（羅文龍，首特科技總監，台數科案公聽會，2017.01.23）；因此，臺灣未來勢必面臨各個行業都會整合的狀況（黃齊元，私募股權基金會理事長，旺中案第2次公聽會，2012.05.07）。更何況，新聞頻道要有夠大的營收獲利才有堅強的編審團隊去控制品質，做好內控，更有能力去做一些專題企畫，過度切割將有導致所製播內容劣化之疑慮；這也是為什麼目前很多人會認為新聞頻道是娛樂事業，完全是以收視率，而不是以引導議題、深入分析或評論為主（何吉森，訪談，2018.10.19）。

況且禁止系統業者去買是怕他壟斷言論，但是現在這些亂象其實都存在。而且台灣媒體市場太小，如果一直切割，新聞採訪的成本又很高，沒錢只好採訪很表面的新聞。不讓系統業者或財團買新聞頻道，一來反而讓台灣的新聞頻道活不了，二來就算他們沒有買，他能不能影響？他透過廣告一樣可以影響（賴祥蔚，訪談，2018.08.03）。

而當在數位匯流環境中，消費者的選擇不是只有有線電視時，勢必要進行產業整合，而這樣的整合是一個新的機會、不是壟斷；因為，以這樣的一個資金跟資產的規模並不具備壟斷的能力（王秋萍，東森電視法務長，台數科案公聽會，2017.01.23）。

這件事情隨著科技發展越來越不可擋，除非就是自我設限，讓所有的媒體業者在台灣消失，或是極端的非常小。所以一個新的管理法規是需要和業者共同來討論的。因為釐清楚以後就會看到，其實業者在乎的還是生存，法規都可以限制，但當媒體都生存不下去的時候，這些東西只會讓他更劣化（H先生，訪談，2018.09.07）。

以壹電視案來說，當時買方評估壹電視擁有全台灣最先進的設備以及最優質的人才，在 MOD 經營期間收視率也是第一，但廣告營收根本無法支應，長期處於虧損狀態，所以必須協助壹電視在有線電視系統上架，才能增加營收（陳守國，年代網際執行董事，壹電視案公聽會，2013.07.02）。而鑒於網路廣告量已超過電視，整個產業趨勢正在改變，因此產業必須進行整合才能面對來自各方的競爭；其中很重要的即是內容供應者需要平台業者所具備的技術能力來彌補所欠缺的資源，合作發展軟硬體整合的創新服務，這樣產業才會有發展的空間（王秋萍，東森電視法務長，台數科案公聽會，2017.01.23）。

此外，限制有線電視系統經營者併購新聞頻道一個很重要的原因是希望維持意見市場的多元，避免因為媒體集中而不利言論多元（何吉森，時任傳播內容處處長，旺中案聽證會，2011.09.06）；但言論自由不是專屬任何人、某些人的神主牌，除非否定台灣現在是一個開放的社會，不然絕對有能力建立一個合理的遊戲規則，而不是只是消極一味地抗拒跟恐懼、排他（邱琦瑛，律師，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）。以臺灣目前發出三百多張衛星

電視執照的狀況來看，所有權的多樣並沒有問題；至於所有權的多樣與內容多樣是否有因果關係，不管是從學理或是法院判決都未有定論，而從目前閱聽眾可以從各種管道接收內容也證明了暴露的多樣性，因此主管機關必須思考要追求的多樣是甚麼？同時必須考量甚麼樣的管制手段比較妥適。

現在就是要創造一個環境讓業者可以生存、可以真正競爭；他獲利之後才能去要求行為管制，要求他投資，不然現在去要求只是在應付主管機關，只有量的提升，但是沒有品質，這就是一個關鍵的地方（何吉森，訪談，2018.10.19）。

三、 小結

根據這一節的分析，主管機關禁止有線電視系統經營者併購新聞頻道雖充分體現通訊傳播基本法以及國家通訊傳播委員會組織法中確保市場公平有效競爭、保障消費者權益及提升多元文化的精神，但在必須兼顧產業發展的前提下，是否都要予以最高密度的結構管制、或是有與行為管制搭配的空間，是必須思考的重點。

為了解決現有管制作法產生的問題，本研究希望能在解決市場上的問題、兼顧政策一致性以及維護產業發展的前提下，提出未來管制作法的建議。以下將就管制重點之擇定、政策一致性之維持，以及反壟斷法之設計如何因應環境變化、如何彌補結構管制之不足，以及後續附款如何落實等面向進行討論。

第三節 反思過去管制作法

如前節分析相關垂直整合個案各界意見及主管機關決策考量可知，雖然主管機關體認到市場上因為未建立公平上下架的制度而存有不公平競爭的問題；同時系統經營者會濫用市場地位影響新聞頻道言論，因而採取最高密度的結構管制來力求所有權的分散，惟這樣偏向透過結構管制手段予以禁止的政策慣例，除未兼顧主管機關仍肩負須促進產業健全發展的任務外，目前管制作法尚存有缺乏明確標準或法令規定可遵循的一致性原則，以及未因應個案狀況調整管制密度。

本節將就文獻檢閱及訪談結果檢視旺中案、壹電視案及台數科案之管制作法與所生問題，以期提出相關建議。

一、 審酌考量

(一) 過去：管制重點不一

經審視主管機關在旺中案所為「受讓後應與集團內新聞台切割以及變更原新聞台之頻道屬性」附款，以及台數科案「併購後因將掌握兩個新聞頻道爰予否准」之決議理由，主要係考量當在「平臺市場」占有顯著影響力之有線電視系統經營者，想要併購在「內容市場」中最重要之訊息提供者，也就是新聞頻道，因為將引發「言論市場意見集中」的負面疑慮，因而針對所有權予以限制。

而這樣的考量，如本章第一節綜整各界所提意見可知，係因有線系統業者擁有可以決定頻道上下架以及擺放位置的權力，又具備市場壟斷地位，將導致不公平的競爭；至於新聞頻道因為擔心併購後的上架問題以及頻位安排，因此出現集體噤聲。為避免系統業者利用所擁有的頻道上下架的權力妨害市場公平競爭及導致內容壟斷的狀況發生，爰禁止經營者同時擁有平台及新聞頻道。

由前面所提市場現存主要問題以及主管機關考量來看，「頻道的公平上下架與否」以及「降低對新聞頻道的控制力」的確是系統能不能併購新聞頻道的關鍵考量因素；但在不同個案中，前揭關鍵因素卻明顯佔了不同比重。

從 NCC 在旺中案決議所做與中天新聞台切割、中視新聞台須變更頻道屬性等停止條件來看，是對於降低受讓人對新聞頻道的控制力著墨較深，同時敘明「申請人應於處分送達後成就停止條件，並經認可後，本許可處分始生效力。」至於申請人所做頻道無正當理由不得拒絕授權予其他有線廣播電視系統經營者或其他平台，或為其他差別待遇；具體提出對頻道業者上、下架之公平、合理、無差別待遇之管理辦法；以及不得杯葛頻道業者至其他系統經營者或其他播放平台上、下架，以維持市場公平競爭，以及未經許可不得新設新聞頻道以限制頻道擴張等承諾僅列為負擔，如未履行承諾，方依行政程序法第 123 條規定為全部或一部之廢止，其規範效力明顯與「停止條件」有別。至於對各界質疑併購案通過後將成為「媒體巨獸」的水平或垂直整合影響力，更僅以當時有線廣播電視法所訂之上限為承諾內容，顯見對旺中案來說，主管機關認為「對新聞頻道的控制力」比「市場影響力」或「維持公平競爭」更值得關注。

而雖然外界自大富案以來，咸認系統台不能經營新聞頻道，但這樣的慣例卻在壹電視案出現例外。就當時廣電法規所明文的影响力來看，買方練台生擁有的頻道數其實相當有限，所掌控的系統也僅是在花東地區、不到 2% 市占率的「畸零地」。然而，即使練台生的「法定」影響力看似有限，但在併購當時，他所擁有的佳訊錄影不只代理三立新聞台及民視新聞台兩個頻道；加上練台生本身擁有的年代新聞台，併購之後的壹電視新聞台，其所掌控的言論市場力量並不亞於「無人能出其右」的旺中案。

然主管機關不僅同意該案，讓它成為唯一一個有線電視系統經營者可以經營新聞頻道的併購案，對於三立新聞台的代理更僅以「受讓人認知主管機關期望三立新聞台之頻道代理契約於 103 年 12 月 31 日前終止，受讓人願盡

力進行該頻道代理契約終止之商談，以儘早終止該頻道之代理契約，並承諾三立新聞台之頻道代理權至遲於 105 年 12 月 31 日前終止，終止後即不再代理該頻道」等承諾處理，顯與大富案與旺中案「未經主管機關許可不得新設新聞台」、「申請人應與中天新聞台完全切割、中視新聞台應變更為非新聞台」等規管強度明顯有別。

但誠如本研究在文獻探討所提，頻道代理商是讓有線系統能獲得穩定利潤、以及讓頻道業者可以獲得足夠授權費的運作機制。練台生的佳訊錄影是當時代理最多頻道的單一公司，該等頻道更多位於基本頻道前 70 頻位，主管機關卻未考量頻道代理商擁有等同有線電視系統經營者可以掌控頻道上下架的權力，僅以不知如果未達成會有何種後果的「承諾」即許可本案。至於申請人所承諾併購後新聞頻道之自主運作、年代新聞台與壹電視新聞台之經營區隔，以及涉已事件規範原則等更僅列為營運計畫之一部分。由本案決議可知，旺中案所建立「控制對新聞頻道的影響力」的監理重點，在壹電視案並未延續。

再以台數科案來說，雖然買方台數科之前有不法移頻三立新聞台的紀錄，顯見其對於市場公平上下架的義務未有充分認知，但實則有線廣播電視法第 37 條已明文「系統經營者對衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業，應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，並應依該規章實施」之規定，主管機關亦已根據該項條文對台數科進行裁罰，卻於併購案中又以本項違規紀錄為由予以否准，是否有一事二罰之疑慮，頗有討論空間。

如若旺中案有切割中天新聞台、變更中視新聞台頻道屬性即得予以許可的空間，本案相較旺中案之影響力尚且有限，卻遽然否准；而若壹電視案申請人掌控主要頻位之代理權，且交易後又將擁有兩個新聞台並未構成阻卻併購之理由，那麼就必須審慎思考「交易標的包含收視率常年居於新聞頻道第 3 大之新聞台」的台數科案是否真的會因為「結構集中不利言論多元發展」。

況以旺中案逾 21%的市占率都未成為否准的理由，台數科未及 10%的市占率似乎在本案未能許可的考量中佔了相當份量。

表十二：主管機關於不同垂直整合個案之管制重點（資料來源：本研究整理）

	市占率	適格性	頻道代理	上下架	新聞頻道
旺中案		v			v
壹電視案	v				
台數科案	v			v	v

（二）建議：管制面向應予明確

從上揭分析可知，雖然主管機關對於垂直整合個案的管制重點大抵不離市占率、適格性、頻道代理或者上下架等面向，然細究不同個案的決策，仍然會發現部分規管不一的狀況；為利併購案申請人有所遵循，明確的管制面向有其必要。

洪貞玲（訪談，2018.08.02）認為有線電視系統經營者垂直整合新聞頻道必須關注兩個面向，一個是參與者的市場，也就是競爭的程度；另外一個是收視市場，它代表的是影響力。因此，以個案來說，必須同時就這兩個因素來考量，比如說有線電視市場的競爭程度不高，可能相對要比較嚴格；另外一個是他在收視市場上面的影響力有多少。

但如果沒有妨礙市場公平競爭，（林志峰，群健有線資深副總裁，旺中案聽證會，2011.09.06），不能做預設性、想像性或是模擬性的違法（陳清吉，民眾，旺中案第 1 次公聽會，2011.11.24）。因此，曾國峰（2016）認為應思考到底是擁有什麼媒體、占有多大的市場占有率後，在怎樣的跨媒體集團運作方式下，才是導致市場壟斷的主要原因，以期在面對未來數位匯流的不確定性時，可以保有更多彈性應變的空間。除此之外，亦必須確實審酌台灣適合的是甚麼樣的管制模式：

現在已經是充分競爭而且開放，絕對沒有意見不多元的情況；而結構管制不是到處限制，而是有沒有可能提高進入門檻，讓市場形成一種寡占結構，未來再用行為管制要求他們去投資節目，而且他已經大到說他知道他要好好地做，否則人家會盯著他（何吉森，訪談，2018.10.17）。

二、標準訂定

（一）過去：缺乏客觀標準

觀察近幾年的媒體併購案，除了年代併購壹電視案因為買方練台生當時擁有的有線電視系統市占率僅約 1.95%，亦承諾終止三立與民視 2 新聞台之頻道代理權，NCC 因而在受讓人承諾將落實倫理委員會、維持經營區隔與編採獨立自主等前提下同意該併購案外；其餘媒體併購案中只要涉及有線電視系統經營者併購/新設新聞頻道的議題，主管機關都是採高度防堵的結構管制手段。

雖依次級資料分析可知，因為系統業者擁有決定頻道上下架的權力，為避免對意見市場產生危害，擁有相當比率之有線電視平台，因為擁有相當之頻道上下架控制權，間接影響消費者可接收之資訊內容，及對頻道業者產生控制力，因此不宜再擁有或控制意見市場中最重要之訊息提供者-新聞頻道，避免其對意見市場產生太大操控力，以維護總體言論市場多元之目標。

但如要以收視（聽）占有率、發行人占有率，或是閱聽人花在任一媒體的使用時間作為管制標準，必須考量如何在決定不同媒體（平臺）在意見市場（marketplace of ideas）影響力的相對權重、哪些媒體（平臺）應納入計算、應該設定多高的門檻限制等問題上有客觀和合理的依據，以避免產生誤差（羅世宏，2013）。惟觀察過去垂直併購個案狀況，除了頻道集團向下垂

直整合有線電視、亦包含有線電視向上垂直整合頻道事業，而轉受讓人的市占率則分別為 9.93%至 31%不等。在各案狀況均不相同的狀況下，一概要求要與新聞頻道切割，顯缺乏客觀、可受公評的標準。

（二）建議：具體法規有其必要

雖然當併購案中涉及全國性的新聞頻道時，劉孔中（2014）認為絕對數字易與市場脫節，致生其對事業之經營與所有權限制之合憲性疑慮；且各國競爭法的趨勢係採經濟取向，在結合管制上乃依照個案的情況分析利弊得失後再決定是否附加條款或請其具結，最後手段才是禁止結合，而不是依據某項絕對數字當然禁止該結合，如此也能符合比例原則的要求。尤以台灣媒體產業經營困難、新聞媒體產業更缺乏競爭規模，若以絕對上限限制結合，除不符合數位匯流趨勢，將來要解除管制會極為困難。同時，我國傳播媒體各種資料極不透明（例如實際持股人、持股比率、獲利率等），若要以有限的資料作為管制基準，恐怕產生公信力不足之疑慮。

惟為得到各方的信服，避免各說各話，信者恆信，不信者恆不信的爭議，主管機關必須界定量化的指標，以理性科學化的數據基礎來做准駁的依據（彭淑芬，台灣有線寬頻秘書長，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）。

根據本研究所進行深度訪談所得，如果可以提出上限訂定的依據，例如是以市場上具相當影響力的業者規模、或者是以現有的法規的標準來做參照，「絕對上限」並非完全不能碰觸。至於一個固定的數值或是絕對的標準雖然缺乏彈性，可是從另一個角度來看，他可以減少政府主管機關的裁量跟恣意，就是你給主管機關的裁量權過大，就會有很多的操作空間，所以絕對標準也就是一種行政的自我約束（洪貞玲，訪談，2018.08.02）。

我可以同意 20%市占率的上限，而且他反映到台灣現況的話，大概就是凱擘跟中嘉。至於為什麼是 20%？有廣法對於系統的上限是 1/3，因此當他今天要去擁有其他媒體通路的時候，可能上限是要

比這個標準還要再低一點，所以 20%的標準可能是相對 1/3 而來的，它是有一個現狀做依據（洪貞玲，訪談，2018.08.02）。

因此，相關法規的明確有其必要；主管機關應該要提供一個非常客觀的、精確的、學術上經得起檢驗的標準做為基礎（李念祖，東吳大學系兼任教授，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）。

但隨著數位匯流時代來臨，有線電視已跳脫傳統框架（廖仁男，台灣佳光總經理，台數科案公聽會，2017.01.23），在市場定義及市場實務都已有很大改變的狀況下，各界對影視內容產業應該要重新定位與思考（陳依玫，衛星公會秘書長，台數科案公聽會，2017.01.23），除了從自由競爭的角度考量中華電信 MOD 的影響外（林志峰，群健有線資深副總裁，旺中案聽證會，2011.09.06），也必須思考相關市場是否應將數位匯流後的相關平台納入，重新思考市占率、市場如何界定（陳志民，中原大學教授，台數科案公聽會，2017.01.23），或者併購案對傳統媒體可能產生的衝擊（許文宜，政大教授，台數科案公聽會，2017.01.23）。

此外，以前電視或報紙媒體都是管制性的，所以他是某種程度的稀有，但現在自媒體起來之後，媒體，特別是有線電視或者是 MSO 上面的頻道，已經不能叫稀有媒體，他當然還是有社會責任，但就會跟以前的狀況不太一樣（H 先生，訪談，2018.09.07）。例如 2012 年旺中案發生時，五大媒體是成長的、沒有衰退，但是 2017 年開始，廣告量在 cable TV 只剩下 200 億，而 internet 已經是超過 200 億了，由此可知整個產業的趨勢正在改變，如果要談壟斷，必須要重新做產業的定義（王秋萍，東森電視法務長，台數科案公聽會，2017.01.23）。

更何況現有的市場結構已經處在一個扭曲的狀態下，如果防止壟斷的目標是希望大家站在公平的基礎點上，那麼引進新的競爭者就是防止壟斷很重要的手段。如果在現有扭曲的市場結構之下阻止新的競爭者進入市場，反而

強化現有壟斷機制（江雅綺，北科大助理教授，台數科案公聽會，2017.01.23）。因此必須回到通訊傳播基本法第一條規定的精神，確認主管機關管制的目的應該是要去營造一個公平競爭之外，還要可以發展的環境；因為如果你讓他沒有獲利，就無法發展，沒有獲利又要求那麼多的行為管制，那業者就只會虛應故事（何吉森，訪談，2018.10.19）。

必須把市場狀況攤開來看，思考如果這樣子訂會限制到那些業者，會不會影響既有業者已經在經營的事業範圍。而管制的動態應該是要去跟市場的動態要去互相關照，所以那個彈性除了會出現在當絕對上限經過公開討論程序決定界線之後，給予一些在這個紅線之外的其他的彈性，另外一個就是接下來要觀察整體環境的市場變化（洪貞玲，訪談，2018.08.02）。

由此可知，特定媒體對於意見市場之影響係相對、而非絕對，因此相關政策的形成都必須考慮數位匯流的產業環境發展趨勢。而除了考量外在的市場狀況，何吉森（訪談，2018.10.17）認為，紅線的標準是用個案累積、而且要回到做決定的時候、當時的產業環境所顯現出來的數據來訂定。因此，主管機關的產業調查部門必須要可以分析調查所得的資訊，要知道這樣的數字代表甚麼意義，是不是在結構管制或行為管制要做怎麼樣的改變：可以再開放？或是應該要再調整？這都會影響到所採行的管制手段及管制內容。

三、 決議方式

（一）過去：偏重結構管制

如前整理，主管機關對於媒體併購案的准駁大多是採取附條款予以許可；亦即結構上原則許可併購、但須負以行為義務的管制方式。然而，在面

對有線電視系統經營者能否併購新聞頻道的議題時，主管機關多偏向外在多元的結構管制。除了在旺中案要求申請人必須與新聞頻道切割、台數以案以「本案交易標的包含收視率第 3 大之新聞台，結構集中恐不利言論多元發展」為由否准；唯一例外的壹電視案雖採要求經營區隔及編採獨立自主的行為管制，然仍有委員提出不同意見書。

相關個案決議之如前節分析主管機關決策考量可知，主要係基於有線電視系統業者操控頻道上下架，可能造成濫用市場力量、而對公眾意見形成巨大影響；如再整合新聞頻道將因成為市場上新聞主要供應者，而存在減損「客觀」、「中立」及「平衡」之重大負面效應等原因，希望避免系統經營者藉垂直整合影響言論多元。

然據本研究文件檢閱可知，一般對於媒體管制的方式概分為結構管制與行為管制，其中結構管制是一個事前的管制，就是他對市場的規模先給一個限制；同時也比較明確，就是先讓想要進來這個市場的業者知道最大容許上限，他會是在這樣的市場規模裡面去發展的（洪貞玲，訪談，2018.08.02）。

對決策者來說，因為未來的行為管制都是不可期的，而結構管制有他立即性的效果，所以主管機關會當然從結構管制去要求（何吉森，訪談，2018.10.19）。

由此可知，結構管制具備明確、立即性的效果；不難想見主管機關因中嘉集團是當時最大的 MSO、台數案曾不法移頻三立，因此在相關停止條件及否准理由中，希望藉禁止系統業者併購新聞頻道的結構管制作法，來達成維護意見市場多元及市場公平競爭的目的。

（二）建議：不同管制方式的配套組合

然而，賴祥蔚（訪談，2018.08.03）認為結構管制很難量化，而且沒有經驗證據支撐；更何況整個電視觀眾已在下降，個別業者即使佔 40%、50%、

其影響力都相對有限。至於禁止併購在網路之前的時期也許通，網路之後是很不通的；因為網路可能完全沒有市占率，可是他的具體的影響力就比電視大，因此結構管制很辛苦，但不一定會有效，更有可能造成大家一窩蜂的現象。

過去大家就是習慣結構管制，不准他買，一來對台灣產業不好，二來沒有效。如果大家都是獨立的，每個人都要搶大的市場，就會都長得很像；如果是壟斷，就會說這個做八卦，這個做深度的老人。台灣就是很明顯的例子，新聞頻道這麼多，內容都差不多，因為大家都搶最省錢、最多人的那一塊（賴祥蔚，訪談，2018.08.03）。

而行為管制則是針對不同個案的情況來調整管制內容，並可列為營運計畫來要求業者，因為營運計畫就是業者跟主管機關訂的行政契約（何吉森，訪談，2018.10.19）。

行為管制他有點像是醫生看病，就是你出了甚麼病，我來找藥方，所以如果擔心系統台買了新聞頻道他會干涉言論、干涉上下架，那就針對這個來想解方，解方不一定是不能他買（賴祥蔚，訪談，2018.08.03）。

主管機關在壹電視案中基於受讓人承諾將落實倫理委員會、維持經營區隔與編採獨立自主等前提下同意該併購案，同時將相關承諾納入壹電視新聞台及 era news 年代新聞頻道之營運計畫之作法即為行為管制之代表。但行為管制是當營業行為或者是在市場上面的競爭，出現了妨礙公平競爭的行為之後，才有辦法介入，他不可能事先預設說你會做出危害市場的事情。唯一有的事先的方式就是在附款的時候去說，你不可以這樣那樣，但那只是教示性

的（洪貞玲，訪談，2018.08.02），況且行為管制還有介入言論自由的疑慮，必須相當謹慎。

擁有者對媒體就是會有直接控制權，而且會主導言論走向，因此，我寧可讓很多不同的人來經營媒體。而且結構管制先做好，主管機關對內容管制就可以不要介入那麼多，那個風險會很高，相較之下，政府介入結構的正當性是比較高的（洪貞玲，訪談，2018.08.02）。

而雖然洪貞玲（訪談，2018.08.02）認為有一些狀況是沒有辦法撤銷、或是不可回復，因此媒體交易案必須非常小心，從而限縮了行為管制被採行的可能時，但只要將管制重心移到仍受特許管制的業者身上，就沒有這個顧慮：

不需要擔心決定做成無法回復，因為只要買方遵守就好，比方說，凱雷賣給台數科，就管台數科就好，台數科做不好就取消東森的執照，這樣他就變成是買一堆廢物（賴祥蔚，訪談，2018.08.03）。

至於除了禁止結合，或者許可、但透過後續附款予以行為管制外；關尚仁（世新大學教授，旺中案第2次公聽會，2012.05.07）認為應該要信任廣電的專業，讓專業的人以專業自主的方式來經營；因此，可成立管理委員會管理新聞頻道，董事會不得直接介入頻道事務，以落實所有權與經營權的分離（陳炳宏，電郵意見徵詢，2018.11.01），或是透過外部自律，確保新聞部門的獨立運作亦為可行之方式。

就是落實編輯室公約，只要確保編輯室公約的屋頂跟防護罩，總編輯、採訪主任跟記者就可以自由發揮。還有像是包括自律委員的外部委員要超過、然後主席必須是外部委員，用這樣的一個模式，來確保整個新聞部門的獨立運作（賴祥蔚，訪談，2018.08.03）。

雖然陳炳宏（電郵意見徵詢，2018.11.01）認為自律委員會是好主意所以一開始才入法，但上有政策下有對策，會公正客觀挑委員的頻道，基本上都不太會有問題，但有問題的媒體會盡量挑「好（說話）學者」，因而對自律委員會的功能存疑。但仍有人認為自律委員會還是必須接受外界檢驗，因此仍能發揮一定效果，而可作為行為管制的要求。

某個社會賢達人士在某個問題媒體，他假如因為媒體有某些問題的時候，他也會被其他人來挑戰。這樣的質疑對當事人來說都不是好事，所以某種程度他們還是會扮演好這個角色（H先生，訪談，2018.09.07）。

如上分析可知，雖然結構管制具備立即性效果，但以本研究文獻檢閱及資料分析結果發現，禁止垂直整合與內容多元尚無絕對之因果關係、且主管機關仍肩負促進產業發展之任務；至於行為管制雖向被認為僅具教示意義、而無實質作用，但這種質疑其實反映的是主管機關在附款做成後應思考如何落實後續之監督，而非質疑是否應以行為管制規範垂直整合，況且，目前諸多作為都須受外界檢視，亦能產生一定之效果。

經分別就制度設計、管制手段、規範面向以及標準訂定等面向與 NCC 委員、學者及業者進行深度訪談或電子郵件意見徵詢，整理政策提出應注意重點如下表，主管機關必須確實針對市場上問題調整管制手段及確認管制重點，才有可能達到想要的目標：

圖九：系統併購新聞頻道政策制定應注意重點（資料來源：本研究整理）

審酌考量	標準訂定	決議方式
<ul style="list-style-type: none"> •過去：管制重點不一 •降低對新聞頻道的控制力 •未考慮頻道代理商權力 •市占率成為主要考量 •建議：管制面向的明確 •參與者市場的競爭程度 •市場壟斷的主因為何 	<ul style="list-style-type: none"> •過去：缺乏客觀標準 •併購態樣不一 •轉受人市占率不一 •建議：具體法規的必要 •絕對上限有其必要，以現狀做為依據 •慎酌市場狀況、透過個案累積予以訂定 	<ul style="list-style-type: none"> •過去：偏重結構管制 •應與新聞頻道切割 •交易標的含新聞頻道而否准 •未考量網路影響及產業發展所需規模 •建議：不同配套的組合 •結構：明確、立即、可針對市場規模先予限制、避免介入內容的風險 •行為：視個案狀況調整、列為營運計畫要求、落實外部自律機制

四、 小結

綜整本節討論，併購已為媒體因應發展所須之趨勢，主管機關在訂定相關政策時應衡酌促進公平競爭與多元之政策目標，如何兼顧促進產業發展之經濟目標。而在管制手段的部分，結構管制及行為管制各有其適用狀況與可能產生的優缺點，可視個案狀況、併購後所生結果是否妨礙整體市場競爭或言論多元予以調整或互相搭配；至於隨著數位時代來臨，市場結構與定義已有很大改變，管制的動態應該要依市場狀況適時調整。至於雖然絕對上限可能會產生與市場脫節或不符比例原則等疑慮，然就行政自我約束的角度來看，仍有其存在的必要，但必須要強化主管機關產調部門的資料分析能力，才能精確解讀相關資料，根據市場狀況訂定限制的標準，以向外界說明是如何訂定，並供知悉與檢驗。

第四節 對未來管制作法的建議

政府的管制要發揮作用有賴於訂定明確的規範，為將前揭建議具體落實、明文規範，反媒體壟斷法的立法有其必要，除應視市場競爭程度、市場壟斷主因確認管制面向外；並應以現狀作為參照、審酌市場狀況及透過個案累積訂定結合標準。至於最終決議依本研究文獻檢閱及深度訪談所得，結構管制與行為管制兩種方式各有其優缺點，並因不同理由及經驗證明而各有支持者，甚而出現兩者無法並存之論述。惟依司法院釋字第 719 號解釋理由書所示：「國家對於財產權及營業自由之限制，應符合憲法第七條平等原則及第二十三條比例原則。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否正當，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第六八二號、第六九四號、第七〇一號解釋參照）。另為正當公益之目的限制人民權利，其所採手段必要，且限制並未過當者，始與憲法第二十三條比例原則無違。」本研究認為，兩種管制方式缺一不可，應依個案狀況而有不同適用之必要。

主管機關必須體認「有線電視系統經營者併購新聞頻道」之所以備受關注，是因為系統經營者可能藉由所擁有上下架、頻位安排及頻道授權等權力影響新聞頻道的競爭及產生內容壟斷；而該等權力與有線電視系統市占率密切相關。因此本研究認為，當併購案轉受讓方之市占率已達禁止整合紅線，即應否准該項申請案；至於尚未達禁止整合之申請案，仍應負以政府特定政策實現之目標，予以不同配套管制組合（石世豪，2000，頁 130），如此作法方能避免目前偏重結構管制、未顧及業者發展以及不符比例原則的疑慮。

綜上原則，以下將就本章前揭各節討論、分析之結果，分別針對結構管制判斷標準、行為管制所為附款應著重面向，以及對 NCC 在 2017 年 7 月所提的「媒體壟斷防制與多元維護法」草案（以下簡稱 2017 反壟斷法）與本研究關注重點相關條文提出建議。

一、 結構管制

(一) 以市占率為主要考量、禁止整合之標準訂定應非常謹慎

如前訪談結果可知，結構管制具備明確、立即性的效果，因此，當系統業者併購新聞頻道申請案之轉受讓方市占率已達禁止整合標準，即應予以否准，以避免立即性的危害，並達成維護意見市場多元及市場公平競爭的目的。但以本研究文獻探討所得，結構管制對於所有權的規範，因為直接干預財產權以及企業決定其投資與方向的自由，可能是企業最不願意接受的管制形式（Hitchens, 2006），因此，對於禁止整合的標準訂定必須非常謹慎。

針對管制紅線，2017 反壟斷法草案第 12 條第 1 款、第 4 款及第 5 款明定：媒體整合案如有「訂戶數占全國總訂戶數百分之二十以上之有線廣播電視系統經營者與無線電視事業、經營新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之事業整合。」、「同一事業及其關係人，整合有線廣播電視系統、多媒體內容傳輸平臺、無線電視、全國性廣播、新聞及財經頻道、全國性日報及頻道代理商，超過三項者。」、「整合後之媒體持有新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道數達五個以上者」之情形，主管機關應不予許可。

然其立法理由僅提及：為免同一事業及其關係人整合媒體種類眾多，進而影響言論自由過鉅，故明訂禁止整合之管制紅線；為避免個人或企業以集團方式於多個媒體市場之媒體事業進行整合，產生實質支配影響力，爰明定同一事業及其關係人整合事業類別之上限，以及新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道為民眾主要獲取資訊來源及意見之管道，為避免因持有過多新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道，而對公眾意見產生支配性影響力；爰明定媒體整合後得持有之新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道數量上限，未見相關標準訂定或參考之依據。

前項規定中有關「整合後得持有之新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道數量上限」之條文，後雖經 NCC 考量數位化後，未來頻道整體數量及個

別影響力將更繁複多變，所以決定不設上限，未來如遇類似整合個案，將以「個案黃線判斷」之審查方式，達到管制的目的（國家通訊傳播委員會，2019年1月16日）。但為避免因為社會氛圍而影響主管機關的專業判斷，例如討厭他就說他有政治的立場，而喜歡的時候又說他是鮭魚返鄉（李鴻鈞，立法委員，旺中案第2次公聽會，2012.05.07），主管機關實應提供明確的判斷標準，才能避免恣意裁量，並讓申請者有所遵循。

至於前揭條文立法理由中所提影響力，以有線電視系統經營者來說，即使目前它仍是民眾主要收視管道，但不可否認其他線上影音平台的威脅日增、甚而在未來有超過它的可能。而MOD雖因受限於廣電三法黨政軍條款，而係適用電信法，但由於它同樣是在提供視訊內容，必須視為是和有線系統平台具備類似服務內容和服務型態的競爭者。

至於對新聞頻道來說，雖然目前看起來「網路」增加的只是露出平台的數量，實際的資訊生產者仍舊是傳統報紙跟電視媒體；然而，數位匯流的特點之一是傳統只接受資訊的觀眾，也開始生產訊息，再藉由網路平台傳遞與分享（劉蕙苓，2014，頁43），因而突破過去僅能由傳統媒體提供資訊的侷限性，遑論目前各類網路新聞媒體的蓬勃發展，都增加了閱聽眾自不同來源獲取不同觀點的機會。因此，在考量對公眾意見的支配力時，實有將網路所生影響納入考量之必要。

（二）審酌考量力求周全、強化主管機關產業調查之能力

綜上討論，本研究認為主管機關應針對收視市場的影響力進行縝密之調查，將網際網路分別對有線系統、新聞頻道、兩者垂直整合所生影響，以及MOD納入考量，而非僅就傳統廣電媒體予以衡酌，具體敘明禁止結合標準訂定之依據；同時在准駁時亦應考量參與者市場的競爭程度。

而以上都有賴主管機關強化其產業調查的能力，也就是不只是去調查數據，而是要具備分析、解讀的能力，知道這樣的數字代表什麼意義，才能在管制的時候提出與市場現況互相參照的政策。

此外，除了轉受讓方本身所擁有的權力，亦應將過去曾有妨礙公平競爭之紀錄，明文列為應予禁止垂直整合之要件；至於頻道代理商除了可以左右上下架，同時也可能與廣告收視、收費等等都有關係，因此它的影響力確實非常強大（張錦華，台大教授，壹電視案公聽會，2013.07.02），在審酌系統業者能否併購新聞頻道的時候，應同時將此因素納入考量。

透過禁止整合考量因素及標準的明確化，將可解決過去管制作法所產生欠缺可遵循的一制性標準之問題，也才有可能達成主管機關促進公平競爭以及維護公共利益的目的。

二、 行為管制

（一）以「市場主導者義務」作為主要附款

當系統市占率或頻道代理權力相對有限時，其藉市場地位影響公平競爭之程度雖未達禁止整合之必要，但仍須予以一定之附款。

針對附款內容，唯一許可有線電視系統經營者併購新聞頻道的壹電視案是著重在落實倫理委員會、新聞頻道涉己事件規範原則與年代新聞台及壹電視新聞台之經營區隔、編採獨立等；該等附款之做成即係考量 2017 年反壟斷法中有關：未達禁止整合標準之申請案應綜合判斷該整合對包括：新聞專業自主性、對公眾意見之影響及資訊來源之多元性等「公共利益」之增進或減損，為准駁之決定。

但曾國峰（2016）認為，集團併購的目的就是為了資訊分享、共用與經營效率的提升，況且在數位匯流時代，本即會將數位內容以不同形式的文本、透過各種平台傳送給消費者，而為了產生最大綜效，跨媒體集團一定會調整組織以及製作流程。由此可知，「資源共享」本即為併購會產生的必然結果，尚難透過管制手段嚴格禁止。賴祥蔚（訪談，2018.08.03）也強調，NCC 人跟預算都不多，不可能都管，必須抓大放小；而且每一家都做附款，

就會有人抗議我跟他的案例差不多，為什麼我的附款 9 條，他只有 7 條，為什麼我多這一條，就會被人家說不公平。

既然行為管制的優點是可以針對問題來設計對策，同時考量主管機關的監理能量，本研究認為 NCC 應跳脫過去動輒數十項附款的做法，而是針對真正需要解決的問題加以規範，以避免本研究在文獻探討所提行為管制可能產生因為管制過當而形成產業發展的障礙（孫正昇，2003）。

依市場上現存最主要問題來看，因為有線電視系統業者操控頻道上下架，可能造成濫用市場力量；如再整合新聞頻道將因成為市場上新聞主要供應者，有對言論多元產生重大負面效應之虞，因此系統業者併購新聞頻道的行為管制重點應該放在不得有影響公平競爭，也就是要求市場主導者落實包括不得差別待遇以及頻道的公平上下架等義務；如此亦可避免過去管制重點不一的質疑。

（二）落實新聞頻道日常監理、將附款列欸入評鑑換照予以監督

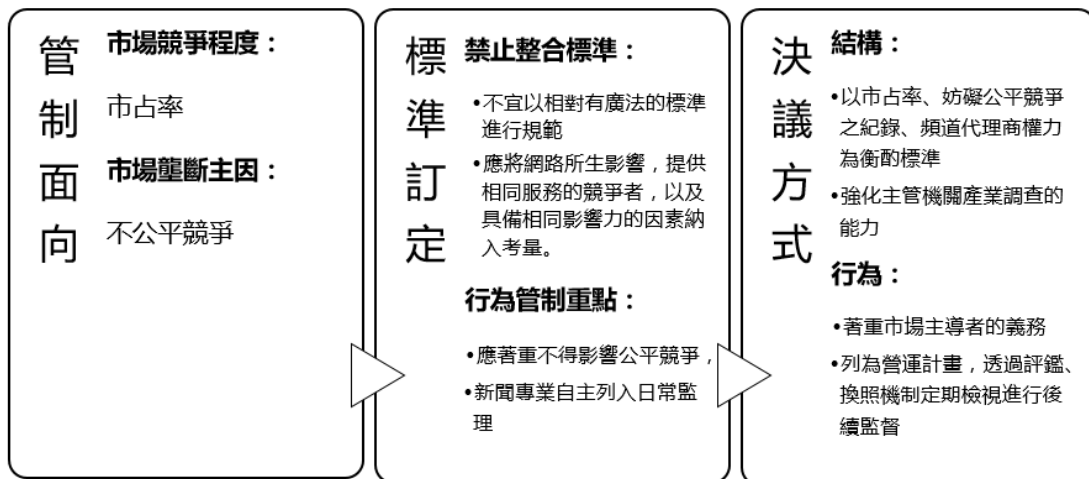
除了市場主導者義務，過往其他諸如倫理委員會、獨立新聞編審制度或新聞部門自主公約等內容管制義務，依本研究所進行深度訪談獲得之意見，新聞頻道扮演的是一種守望，或者是設定議題的角色，對於公共政策、公共議題和公共事務具有直接影響力（何吉森，訪談，2018.10.19；洪貞玲，訪談，2018.08.02）；因此，維持專業自主、力求訊息多元，以避免對公眾在判斷公共事務時產生錯誤判斷，本即為新聞頻道所之職責，尚非為經系統業者進行垂直整合後才需擔負之義務。

即使過去個案所為附款或停止條件的部分目的在於「降低系統業者對新聞頻道的控制力」，但其所要規範的是系統業者透過頻道上下架或授權與否的權力來影響新聞頻道的言論以及公平競爭，因此主要的爭點仍是在未建立公平上下架的機制，而非提升新聞頻道的專業自主，因此本項要件並無一定需列為系統併購新聞頻道附款之必要。而是應透過新聞頻道日常監理，包括評鑑、換照等機制加強監理，才有規管的實質意義。而過去的管制手段之所

以沒有發揮效果，部分原因固然是因為未充分掌握市場上存在之問題，是否對所作成之附款予以確實監督同樣重要；否則即便有條件讓併購案通過，然後提供了附款，可是附款沒有法律的效力，一樣不能發揮作用（蔡蕙如，民眾，旺中案第1次公聽會，2011.11.24）

但如果交由業者內部組成相關的機制回報，可能會有球員兼裁判的疑慮，NCC 除應思考建立專責機制來針對併購案的附負擔決議進行監理（葉大華，台少盟秘書長，台數科案公聽會，2017.01.23），亦須透過列入營運計劃、利用定期評鑑、換照的機會予以檢視，才能確保併購案中所做的附款都能被確實落實。

圖十：系統併購新聞頻道政策制定之建議（資料來源：本研究整理）



三、 其他建議

(一) 推動有線電視平台中立性

對本研究關心議題來說，「未建立公平的頻道上下架機制」仍是目前最關鍵的影響因素，因此，確實有必要基於避免濫用市場力量而導致不公平競爭的前提，考量個案轉受讓人有線電視市占率、是否握有頻道代理權力，以及過去是否有妨礙公平競爭的紀錄等因素，思考施予結構管制或行為管制的

妥適性，才能依個案狀況調整管制密度，以提供申請人有一套可遵循的一致性標準。但根本之道仍應推動有線電視的「公共性」、系統台的平台化及中立性；若放任業者以「商業機制」為藉口，掌握頻道上下架權力，其所出現的有線電視媒體寒蟬效應將令人憂心（張錦華，台大教授，壹電視案公聽會，2013.07.02）。

（二）反壟斷法條文保有隨市場狀況調整之彈性

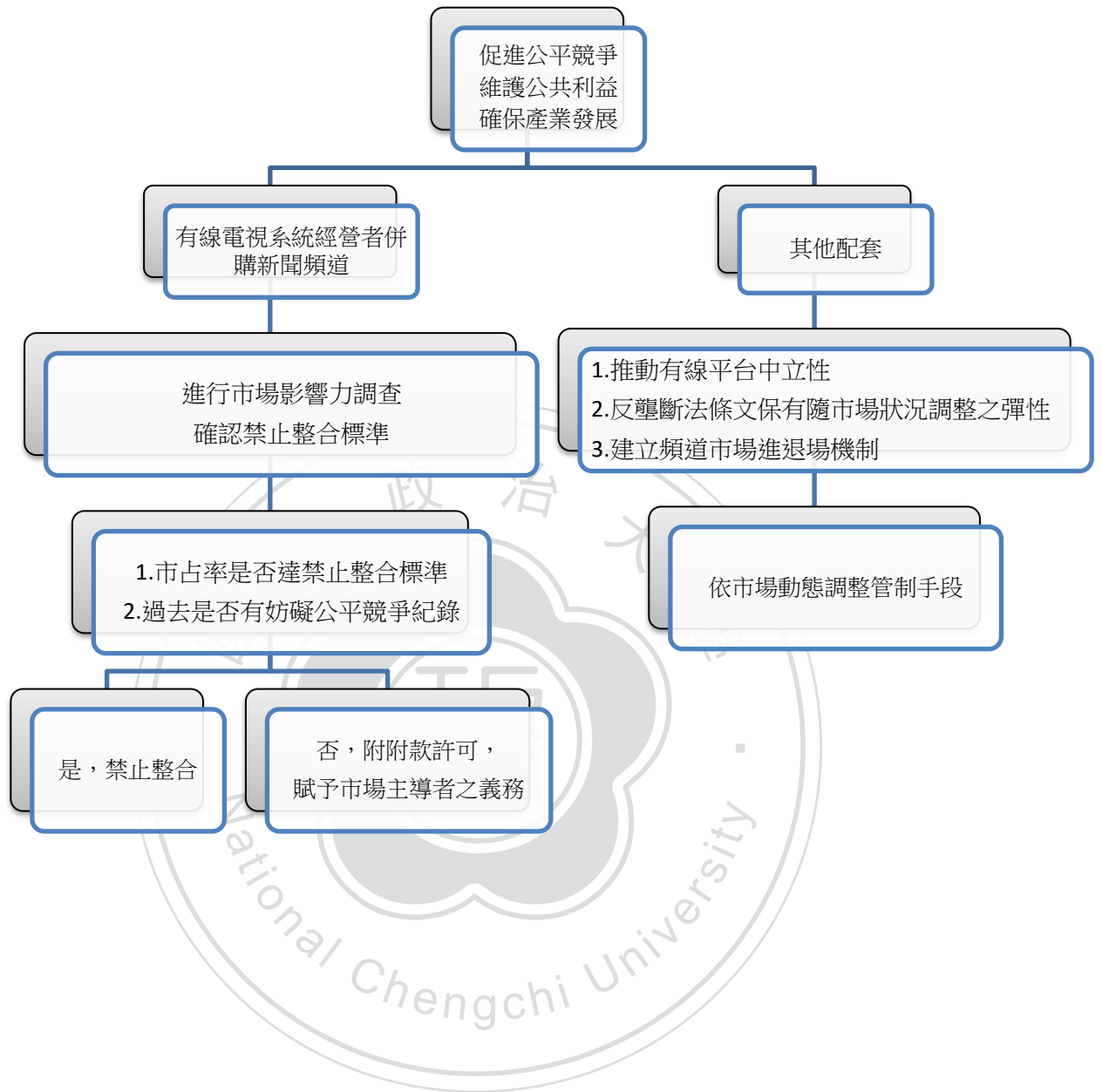
雖然為了保障多元化，對於難以量化的言論集中度，只能從風險控管著手（魏學文，時任 NCC 委員，壹電視案不同意見書，2013.11.20），但由於市場是動態、而非靜止，主管機關不能僅憑現存問題來進行臆測性的管制，應該要隨時站在市場現況、回到解決問題的面向去思考管制手段、當一個聰明的管制者（何吉森，訪談，2018.10.19）。因此，在反壟斷法條文設計或政策訂定時應保有「未來主管機關得因應市場變化調整管制對象與標準」以及「新訂規定必須經過一定期間始生效、適用」的空間，才能避免賦予主管機關過大裁量空間、使受規範對象有所遵循，同時也能因應媒體環境的市場變化彈性調整。

（三）建立頻道市場進退場機制

此外，主管機關必須認知管制還是希望產業環境可以競爭跟活絡（何吉森，訪談，2018.10.19），NCC 不應該只是侷限於消極地去規範業者的言行舉止，更重要的是要怎麼樣防止有線電視產業被聯合壟斷，應積極思考如何建立一個頻道市場進退的機制（林福岳，媒觀基金會董事，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07），透過塑造良好競爭環境以確保業者獲利，創造可以據以要求其善盡產出優質內容的義務之可能。

綜上討論提出未來建議管制作法如下圖。

圖十一：未來建議管制作法（資料來源：本研究整理）



第五章 結論與建議

新制度經濟學者寇斯（1960）曾說：

真正令人滿意的政策，只能來自對於市場、廠商、與政府如何處理具有負面效益的問題不厭其煩的分析…政府管制的效益經常都是被高估了，但是這也不能倒過來說，所有的政府管制都應該被束之高閣。這其間的疆界在哪並不容易劃分，我們唯一能依靠的，是對於不同解決方法的實質結果的考察（王盈勛，2010，頁 66）。

新制度經濟學認為，市場有問題，不能輕易假設政府能矯正市場帶來的弊病，政府很難明智的根本原因，是因為做出明智決策所需的資訊，往往要比實際能掌握的多許多（曾國峰，2017）。以本研究關心議題來說，由於面臨數位匯流時代下市場定義的改變，以及因應新興媒體崛起、傳統廣電產業勢須進行整合以突破困境的趨勢，主管機關過往為確保言論市場多元，而禁止有線電視系統經營者併購新聞頻道的結構管制手段的確面臨挑戰。為確實兼顧國家通訊傳播委員會組織法中有關「確保通訊傳播市場公平有效競爭」，以通訊傳播基本法中「促進通訊傳播健全發展」之目標，唯有透過不厭其煩地分析，才能提出令人滿意的政策，也才能避免政府在沒有充分資訊的狀況下，試圖執行提高市場效率的政策，而相關成本很可能大過收益，導致政府的管制未能達到其目的（王盈勛，2014，頁 91）。

本研究基於要提出未來政策建議，則必須釐清問題、確認目標以及思考過去作法所生問題的前提，探究各界認為目前市場上有哪些問題與本研究關心議題相關？而主管機關在面對併購案中有關「有線電視系統經營者併購新聞頻道」議題時，是基於什麼樣的考量，做出禁止結合的決定，其所想達成的目的為何？並從

過去相關垂直個案管制作法所生問題思考未來管制政策設計應注意面向，包括政策設計原則、不同管制手段之適用及優缺點、管制面向及標準訂定等。最後針對目前反壟斷法對於本研究關切議題的規管；以及如何在解決市場上的問題、兼顧政策一致性，以及維護產業發展的前提下提出未來管制政策的建議。以下分別針對這三個研究問題的結果做簡述。

一、 市場問題與決策考量

過往對於有線電視系統經營者併購新聞頻道的關注多聚焦在應遵循自大富案以來建立的政策慣例、最後的審議結果以及所附加的附款內容，少有人從市場真正存在的問題、主管機關的考量以及想達成的目的是什麼，來思考為什麼要禁止系統業者併購新聞頻道。

透過整理旺中案、壹電視案及台數科案公聽會及聽證會中各界所提市場上現存的問題可以得知，之所以形成這樣的政策慣例主要是因為未建立頻道公平上下架的機制，因此系統業者可能利用市場地位，透過不當拒絕交易、差別待遇或與其他事業共同杯葛等手段，而造成限制競爭之疑慮，或利用市場地位影響新聞頻道節目內容，而損害言論多元；這樣的擔憂在 NCC 委員於前揭個案中所提協同/不同意見書中也得到證實。

然而，基於健全產業秩序及確保言論自由等理由所進行之限制，雖然可達成外部的多元，仍應審慎考量遽採禁止結合之結構管制手段，是否有違比例原則，或與「數位匯流」趨勢不符（陳耀祥，NCC 委員，台數科案不同意見書，2017.05.31）；更何況目前個別業者因為收視率考量以及成本的限制，產出的內容並未如主管機關預期。而在外部看似多元的表象下，對整個媒體環境乃至於消費者權益來看，並未產生正向的影響，雙方都陷入了明知不是最好、但無力改變的困境。因此，必須從規範明文化以使申請人有所遵循，並期兼顧通訊傳播基本法中「促進通訊傳播健全發展」之精神思考現有作法應該如何調整。

二、 管制政策設計應注意事項

過去由於內在多元涉及直接箝制內容之顧慮，因此主管機關多透過外在產業結構調整進行管制、追求內在多元的空間（黃銘輝，台北大學教授，旺中案聽證會，2011.09.06）。但現行有線廣播電視法對於市場集中度之規範僅於該法第 24 條第 1 項及第 25 條第 3 項訂定「水平整合三分之一」及「垂直整合四分之一」之上限（陳耀祥，NCC 委員，台數科案不同意見書，2017.05.31），並不足以因應有線電視市場垂直整合之現實與影響，更不足以因應跨媒體集中之情事（洪貞玲，NCC 委員，台數科案協同意見書，2017.05.31），各界不斷呼籲應該要與時俱進，針對數位匯流時代媒體上、下游，水平、垂直整合所發生的綜效（synergy）力量來進行規範（柯舜智，文大教授，旺中案聽證會，2011.09.06），藉由逐步的個案累積（黃銘輝，台北大學教授，旺中案聽證會，2011.09.06）把媒體購併案之相關審查標準，包括適格、言論集中、壟斷以及差別待遇（賴祥蔚，台藝大教授，旺中案第 2 次公聽會，2012.05.07）等判斷明確化。

根據本研究進行分析，主管機關在訂定有線電視系統經營者得否併購新聞頻道之政策時，除了促進公平競爭與多元之政策目標，亦必須思考如何兼顧促進產業發展之經濟目標。因此，在管制手段的部分，由於結構管制及行為管制各有其適用狀況與可能產生的優缺點，可視個案狀況、併購後所生結果是否妨礙整體市場競爭或言論多元，而予以調整或互相搭配；至於隨著數位匯流時代來臨，市場結構與定義已經有很大的改變，管制的動態應該要依市場的狀況適時調整。而絕對上限雖然可能會產生與市場脫節或不符比例原則等疑慮，然就行政機關自我約束的角度來看，仍有其存在的必要，主管機關必須提供一個客觀、精確、經得起檢驗的標準作為基礎；但必須要強化主管機關產調部門的資料分析能力，才能精確解讀相關資料，根據市場狀況訂定限制的標準，以向外界說明是如何訂定，並供知悉與檢驗。

三、 對於未來管制作法的建議

NCC 在 2017 年提出了「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，其中針對有線電視系統經營者與新聞頻道的整合，主要是以系統業者的市占率以及同一經營者擁有執照張數的限制為準駁考量。至於未達禁止整合標準的申請案，另以言論自由、新聞專業自主以及市場公平競爭等作為衡酌是否符合公共利益的標準。

考量未建立頻道公平上下架機制是市場上現存最主要的問題，本研究認為應同時把過去是否有妨礙公平競爭的紀錄列為準駁的重要依據；至於頻道代理商的影響力也非常強大，在審酌系統業者能否併購新聞頻道的時候，亦應將此因素納入考量。

另考量數位匯流時代下市場定義及競爭程度的改變，前揭反壟斷法應進行縝密的市場調查，將網際網路的影響及提供相同服務的 MOD 列入考量，重新思考禁止整合的標準。而既然對市場的影響是以轉受讓人的市占率為主要判斷的依據，因此相關標準的提出都有賴主管機關強化其產業調查的能力，也就是不只是去調查數據，而是要具備分析、解讀的能力，知道這樣的數字代表什麼意義，才能在管制的時候提出與市場現況互相參照的政策。

至於行為管制面向則應著重在要求市場主導者落實包括公平上下架與不得差別待遇等義務，過往諸如倫理委員會、獨立新聞編審制度或新聞部門自主公約等內容管制義務，本即為新聞頻道之職責，尚非為經系統業者進行垂直整合後才需擔負之義務，無需於併購案附款特別要求，而是透過應透過新聞頻道日常監理，包括評鑑、換照等機制加強監理，才有規管的實質意義。

而過去的管制手段之所以沒有發揮效果，部分原因固然是因為未充分掌握市場上存在之問題，是否對所作成之附款予以確實監督同樣重要；但如果交由業者內部組成相關的機制回報，可能會有球員兼裁判的疑慮，應思考由 NCC 建立專責機制來針對併購案的附負擔決議進行監理（葉大華，台數科

案公聽會，2017.01.23），或者透過列入營運計劃、利用定期評鑑、換照的機會予以檢視。

另綜整本研究相關文獻探討、各界意見、主管機關決策考量及深度訪談，可以發現有線電視系統經營者所擁有決定頻道上下架的力量是導致不公平競爭及內容壟斷的最主要原因，因此，有線電視的「公共性」、系統台的平台化及中立性是主管機關必須推動的方向。同時應積極思考如何建立合理的進退場機制，透過塑造良好競爭環境以確保業者獲利，創造可以據以要求其善盡產出優質內容的義務之可能。

四、 研究限制與建議

本研究主要以次級資料及深度訪談進行研究分析，著重面向在既有資料所顯示出之客觀事實；但並未就相關個案在管制作法上所生問題，是否與屬任期制的 NCC 委員各有其不同考量相關，而去訪問不同屆委員並進行比對。另依資料分析結果，與本研究議題相關最主要之因素為未建立公平的頻道上下架機制，因而使市場競爭未臻公平，而與此因素密切相關者為有線電視系統經營者之市占率，惟因市場影響力尚非本研究探討重點，因此未針對禁止整合之標準提出具體建議。

綜合上述研究限制，本研究認為除了書面資料所呈現出來的客觀事實外，負責審查的 NCC 委員的主觀思考亦為可探究之重點。因此建議未來研究可針對審議不同個案的不同屆委員進行訪問。最後綜整前揭資料，並在進行縝密的市場影響力調查之後，具體提出未來管制的標準。

參考文獻

一、中文文獻

- Kang YuChi (2015.04.20)。〈媒體亂象怎麼來？用經濟學的「市場失靈」現象告訴你〉。《維京人酒吧》。上網日期：2018年1月26日，取自：
<https://buzzorange.com/2015/04/20/whats-up-with-our-media-and-see-it-by-economy/>
- Tai Chih Chun (2012.9.30)。〈旺蘋戰爭背後 台灣有線傳媒的金權遊戲〉。《we Report》。上網日期：2017年11月2日，取自：
<http://we-report.org/node/190/report>
- Zen (2006.7.10)。〈守門人理論：你放眼所看到的一切都是被篩選處理過的〉。上網日期：2017年11月2日，取自：
<http://mypaper.pchome.com.tw/zen/post/1271340640>
- 王盈勛(2010)。〈傳播新制度經濟學的理論基礎〉。《傳播與社會學刊》，12：55-78。
- 王盈勛(2014)。《傳播新制度經濟學：傳播史、政策、管理與產業組織》。臺北：五南。
- 王雲東(2007)。《社會研究方法 量化與質性取向及其應用》。新北市：威仕曼。
- 台灣好新聞(2017.08.09)。〈NCC 最新統計 台灣有線電視普及度 60.95% 台東偏鄉數位化牛步〉。上網日期：2018年2月23日，取自：
<http://www.taiwanhot.net/?p=483488>。
- 台北市媒體服務代理商協會(2017.08.21)。〈2017 台灣媒體白皮書〉。上網日期：2017年11月27日，取自：
<https://drive.google.com/file/d/0B58sYQC1lFdkRFQxOGQwdWZ6WUk/view>
- 公平交易委員會(2017.03.07)。〈公結字第 106001 號結合案件決定書〉。上網日期：2018年7月20日，取自：

<https://www.ftc.gov.tw/uploadDecision/f6739a33-ecca-4720-8aec-70314821641a.pdf>

石世豪（1997）。〈廣電事業的外部生態與內部結構—多元化政策下的結構導引規範〉，政大傳播學院研究暨發展中心與理律法律事務所（編）。《廣電媒體的非常管理》，75-98。台北：政大傳播學院研究暨發展中心。

石世豪（2000）。〈從醬缸文化的大眾到有情有義的公民-積極安排自己的媒體環境〉。《邁向公與義的社會（下）》。臺北：時報文教基金會。

行政院公平交易委員會（2011.04.29）。〈公結字第 100003 號結合案件決定書〉。

上網日期：2018 年 7 月 20 日，取自：

<https://www.ftc.gov.tw/uploadDecision/fb550c1b-72d7-4c78-994e-342ad8db8714.pdf>

何佩儒（2017.11.16）。〈凱擘突宣布 107 年起放棄頻道代理業務〉。《聯合新聞網》。上網日期：2017 年 11 月 25 日，取自：

<https://udn.com/news/story/7241/2823548>

周杏娟（2013）。〈MOD 發展經驗探討 IPTV 產業之營運〉。《中華印刷科技年報》，2013：129-140。

林子儀（2002）。《言論自由與新聞自由》。臺北：元照。

林麗雲（2011）。〈節制私人資本、護衛公共責任：南韓電視體制的演進〉。《新聞學研究》，107：1-45。

林麗雲（2013）。〈英國媒體併購管制中的公共利益—「新聞集團」併購「天空衛視」〉。《傳播研究與實踐》，3（2）：87-112。

邱家宜（2017）。〈NCC 對有線電視水平、垂直整合的規管（2006-2016）〉。《傳播、文化與政治》，5：1-28。

姚美華、胡幼慧（2008）。〈一些質性方法上的思考：信度與效度？如何抽樣？如何收集資料、登錄與分析？〉，胡幼慧（編）《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，頁 117-132。臺北：巨流。

施俊吉（2012）。〈有線電視市場結構與經營區調整政策〉。《人文及社會科學集刊》，24（2）：165-191。

洪貞玲（2013）。〈媒體集中之管制及個案—美國經驗〉。《傳播研究與實踐》，3（2）：113-139。

孫正昇（2003）。《以行為管制觀點剖析中國大陸電信事業實施資費上限管制制度之可行性》。淡江大學大陸研究所碩士論文。

徐翠玲（2016.04.10）。〈聯手壟斷有線電視台系統、頻道代理商瓜分 300 億〉。《大紀元》。上網日期：2017 年 11 月 15 日，取自：

<http://www.epochtimes.com/b5/16/4/10/n7540207.htm>

國家通訊傳播委員會（2011.09.06）。〈國家通訊傳播委員會審議「吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案」聽證會會議紀錄〉。上網日期：2018 年 6 月 2 日，取自：

https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=60&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=22083

國家通訊傳播委員會（2011.10.24）。〈吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案公聽會會議紀錄〉。上網日期：2018 年 6 月 2 日，取自：

https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=60&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=22778

國家通訊傳播委員會（2012）。〈101 年電視使用行為及滿意度調查報告〉。上網日期：2017 年 6 月 12 日，取自：

http://www.NCC.gov.tw/chinese/files/13092/2955_130923_1.pdf

國家通訊傳播委員會（2012.05.07）。〈吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案第 2 次公聽會會議紀錄〉。上網日期：2018 年 6 月 2 日，取自：

www.ncc.gov.tw/chinese/files/12060/566_24957_120604_1.doc

國家通訊傳播委員會（2012.07.30）。〈NCC 附附款通過英屬維京群島商 Pure Investment Global Corp.申請經由旺中寬頻媒體股份有限公司以多層次方式

間接投資吉隆等 11 家有線電視案，申請人須完成 NCC 所列停止條件並函報認可後，許可始生效力〉。上網日期：2017 年 6 月 12 日，取自

http://www.NCC.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=29&sn_f=25659

國家通訊傳播委員會（2013.02.20）。〈廣播電視壟斷防制與多元維護法草案〉。

上網日期：2017 年 8 月 23 日，取自

http://www.NCC.gov.tw/Chinese/print.aspx?table_name=news&site_content_sn=2984&sn_f=27876

國家通訊傳播委員會（2013.07.02）。〈「壹傳媒電視廣播股份有限公司股權轉讓」公聽會會議紀錄〉。上網日期：2018 年 6 月 2 日，取自：

https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=60&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=30219

國家通訊傳播委員會（2014）。〈103 年電視使用行為及滿意度調查報告〉。上網日期：2017 年 6 月 12 日，取自：

http://www.NCC.gov.tw/chinese/files/15090/3359_32090_150904_1.pdf

國家通訊傳播委員會（2016）。〈105 年電視使用行為及滿意度調查報告〉。上網日期：2017 年 6 月 12 日，取自：

https://www.NCC.gov.tw/Chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=3500&is_history=0&pages=0&sn_f=36044

國家通訊傳播委員會（2017.01.23）。〈「荷蘭商 BI J LOU B.V.及荷蘭商 PX CAPITAL PARTENERS B.V.申請轉讓偉齊股份有限公司、杰軒股份有限公司暨東森電視事業股份有限公司股權案」公聽會會議紀錄〉。上網日期：2018 年 6 月 2 日，取自：

https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=60&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=37036

國家通訊傳播委員會(2017.03.03)。〈「荷蘭商 BIJ LOU B.V.及荷蘭商 PX CAPITAL PARTENERS B.V.申請轉讓偉齊股份有限公司、杰軒股份有限公司暨東森電視事業股份有限公司股權案」聽證會會議紀錄〉。上網日期：2018年6月2日，取自：

https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=60&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=37088

國家通訊傳播委員會(2017.06.03)。〈國家通訊傳播委員會近期將函覆投審會，荷蘭商 BIJ LOU B.V.及荷蘭商 PX CAPITAL PARTENERS B.V.申請轉讓偉齊股份有限公司、杰軒股份有限公司暨東森電視事業股份有限公司股權案決議不予同意，主要理由之一即在於，買方利用系統台掌握頻道排頻及上下架權力，曾對頻道自由競爭進行要脅限制作為，已屬經營之重大缺失，且罔顧法遵義務，未來握垂直及整合市場力量，對公共利益之維繫與消費者權益之維護將造成更為不良與甚至不利之影響〉。上網日期：2017年6月12日，取自：

https://www.NCC.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=7&sn_f=37458

國家通訊傳播委員會(2017.07.12)。〈媒體壟斷防制與多元維護法草案總說明〉。上網日期：2017年8月23日，取自：

https://www.NCC.gov.tw/chinese/files/17071/3926_37605_170712_1.pdf

國家通訊傳播委員會(2017.07.26)。〈基於促進 MOD 平臺之頻道內容多樣性，並維護 MOD 收視戶視聽權益，國家通訊傳播委員會許可「聯利精采台」申設，並要求申請者依營運計畫確實執行〉。上網日期：2017年8月23日，取自：

https://www.NCC.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=4&sn_f=37714

國家通訊傳播委員會（2017.08.09）。〈106年6月我國有線電視數位化普及率達98.13%，國家通訊傳播委員會積極督促業者今年底朝全面數位化目標邁進〉。上網日期：2018年2月23日，取自：

https://www.NCC.gov.tw/Chinese/print.aspx?table_name=news&site_content_sn=8&sn_f=37824

國家通訊傳播委員會（2019.01.16）。〈為增進媒體多元發展和維護新聞專業自主，國家通訊傳播委員會通過「媒體多元維護與壟斷防制法」草案〉。上網日期：2019年2月1日，取自：

https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=40899

國家通訊傳播委員會第496次委員會議紀錄（2012.07.25）。上網日期：2018年6月12日，取自：

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/12073/67_25654_120914_1.pdf

國家通訊傳播委員會第566次委員會議紀錄（2013.11.20）。上網日期：2017年6月12日，取自：

https://www.NCC.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=67&is_history=0&pages=11&sn_f=31228

國家通訊傳播委員會第750次委員會議紀錄（2017.05.31）。上網日期：2017年6月12日，取自：

https://www.NCC.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=67&is_history=0&pages=1&sn_f=37488

張月蓉（2010）。《從英、美經驗思考我國跨媒體經營管制之政策》。中華傳播學會2010年學位論文。

張啟騰（2004）。《廣電媒體所有權規範之研究》。世新大學傳播研究所碩士論文。

- 張錦華（2013）。〈無獨有偶？比較美國2003年反鬆綁運動和臺灣2012年反壟斷運動的異同〉。《傳播研究與實踐》，3（2）：27-63。
- 張錦華、鄭秀玲、黃國昌（2012）。〈跨媒體法及其審查機制建立〉。（公共政策與法律研究中心研究報告，CPPL101-9）。臺北：國立台灣大學。
- 曹以斌（2017.11.14）。〈【民視遭下架】有線電視潛規則 三立新聞台也受害〉，《鏡週刊》。上網日期：2017年11月25日，取自：
<https://www.mirrormedia.mg/story/20171113fin012/>
- 莊春發（2002）。《反托拉斯經濟學論集（上）》。臺北：瑞興圖書。
- 莊春發（2014.06.06）。〈對傳播與電信事業市場主導者 進行事前不對稱管制的看法〉。《中國時報》。上網日期：2018年02月01日，取自：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140606001482-260110>
- 莊春發（2017）。〈有線電視頻道市場集中度的研究〉。《傳播研究與實踐》，7（1）：241-263。
- 陳一香（1999）。〈媒介多元化意涵之初探〉。《新聞學研究》，58：141-169。
- 陳人傑（2013）。《廣播電視集中化管制規範之比較研究-- 以德國、英國法制為中心》。國立台灣大學法律學院法律學研究所博士論文。
- 陳人傑、羅世宏、陳麗娟、楊嘉雯、洪志青、羅山珊（2009）。〈廣電事業股權規範之研究〉。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，NCC-46-98-01）。臺北：財團法人電信技術中心。
- 陳向明（2002）。《社會科學質的研究》。臺北：五南。
- 陳炳宏（2009）。〈媒體集團綜效偏差之研究〉。《中華傳播學刊》，（16）：177-213。
- 陳炳宏（2010）。〈媒體集團化與其內容多元之關聯性研究〉。《新聞學研究》，104：1-30。

- 陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德（2009）。〈媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響性之研究〉。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，PG9805-0276）。臺北：財團法人臺灣媒體觀察教育基金會。
- 陳銘祥（1999）。〈電信規範體制之探討〉。《經社法制論叢》，23：61-82。
- 曾柏升（2003）。《台灣衛星電視頻道經營之垂直整合效益研究：以東森與三立為例》。師範大學大眾傳播研究所碩士論文。
- 曾國峰（2016）。〈跨媒體集團併購問題：指標建構、壟斷評估與解決策略〉。（行政院科技部補助專題研究計畫，MOST 102-2410-H-004-138-MY2）。臺北：國立政治大學。
- 曾國峰（2017）。〈NCC的行為管制：困境與建議〉。《傳播、文化與政治》，5：29-55。
- 最高行政法院判決（2016）。〈105年度判字第461號〉。
- 程晏鈴（2015.6.9）。〈誰綁架了你的眼球〉。《天下雜誌》。上網日期：2017年8月19日，取自：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5068235>
- 馮建三譯（1994）。《媒介經濟學》，臺北：遠流出版社。（原書 Picard, R. G. [1989]. *Media economics: Concepts and issues*. Newbury Park, CA: Sage Publications.）
- 黃上川（2014）。《媒體併購案附款之類型及其所負不同義務之分析》。世新大學新聞學系研究所碩士論文。
- 黃財振（2014）。《誰在廣播電臺賣藥？一個社會網絡的分析研究》。國立政治大學傳播學院碩士在職專班碩士論文。
- 黃國昌（2013）。〈跨傳媒併購之法律規範與挑戰—以旺旺併購案為例〉。《傳播研究與實踐》，3（2）：65-85。
- 黃晶琳（2011.04.13）。〈旺旺併中嘉 要過六考題 最快五月拍板〉。《經濟日報》。上網日期：2018年8月1日，取自：
<http://udndata.com.autorpa.lib.NCCu.edu.tw/ndapp/Story?no=28&page=2&udndbi>

d=udndata&SearchString=qfSp9Cuk6bTBPj0yMDExMDQwMSuk6bTBPD0yMD
ExMDQzMCuz%2BKdPPbhnwNmK6bP4fMFwplix37P4fFVwYXBlcg%3D%3D
&sharepage=20&select=1&kind=2&article_date=2011-04-13&news_id=5813853

黃琴雅（2012）。〈臺灣電視全看系統臺臉色 蔡明忠 蔡衍明 練台生 三霸主瓜分媒體天下〉。《新新聞》，1312：60-62。

楊深智（2015）。《論媒體壟斷對新聞自由之影響及相關案例探討與研析》。中國文化大學社會科學院中山與中國大陸研究所中山學術組碩士論文。

葉淑婷（2015.04.02）。〈「市場競爭、商品品質提升最後消費者得利」為什麼經濟學這套理論在競爭激烈的媒體市場行不通？〉。《維京人酒吧》。上網日期：2018年1月26日，取自：

<https://vikingbar.org/2015/04/%E3%80%8C%E5%B8%82%E5%A0%B4%E7%AB%B6%E7%88%AD%E3%80%81%E5%95%86%E5%93%81%E5%93%81%E8%B3%AA%E6%8F%90%E5%8D%87%E6%9C%80%E5%BE%8C%E6%B6%88%E8%B2%BB%E8%80%85%E5%BE%97%E5%88%A9%E3%80%8D%E7%82%BA%E4%BB%80/>

褚瑞婷（2012.11.20）。〈如果媒體放棄「守門人」的角色…〉。《財團法人國家政策研究基金會：國政評論》。上網日期：2017年11月2日，取自：<http://www.npf.org.tw/1/11642>

劉孔中（2014）。〈新聞媒體多元與反壟斷之法制探討〉。《公平交易季刊》，22（3）：1-44。

劉定基（2014）。〈有線電視頻道規劃的管制及其界限—以一般性頻道規劃與個別頻道載送決定的管制為比較分析中心〉。《東吳法律學報》，26（3）：99-142。

劉蕙苓（2014）。〈匯流下的變貌：網路素材使用對電視新聞常規的影響〉。新聞學研究，121：41-87。

- 劉靜怡(2011)。〈媒體所有權、觀點多元化與言論自由保障：美國法制的觀察〉。
《台大法學論叢》，40(3)：1089-1173。
- 潘明宏譯(1999)。《社會科學研究方法》。臺北：韋伯文化。(Nachmias, David
and Chava Frankfort-Nachmias[1996]. Research methods in the social
sciences 5th ed. New York : St. Martin's Press.)。
- 蔡中民(2014)。〈論政府管制：一個政治經濟學的觀點〉。《政治學報》，57：
31-51。
- 談如芬(2016)。〈我國有線電視產業市場初探〉。臺北：國家通訊傳播委員會。
- 賴祥蔚(2017.7.19)。〈羅致政行，為什麼林崑海不行？〉。《筆震論談》。
上網日期：2017年11月2日，取自：
<http://excaliburtaiwan.com/article/detail/234.html>
- 賴祥蔚、江雅綺(2015)。《廣電事業影響力相關監理法規及量測方法之研究》。
(國家通訊傳播委員會委託研究報告，PG10309-0010)臺北：中華傳播管
理學會。
- 謝永軒(2017)。《反思電視新聞媒體競爭管制-從產業經濟與法律分析出發》。
國立中央大學產業經濟研究所碩士論文。
- 羅世宏(2013)。〈媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？—邁向一個複合式
的管制取徑〉。《傳播研究與實踐》，3(2)：1-25。
- 羅世宏(2017)。〈NCC十年的回顧與前瞻〉。《傳播、文化與政治》，5：i-x。
- 羅翊心(2014)。《我國媒體集中化管制規範之研究》。元智大學資訊社會學碩
士論文。
- 蘇元和(2017.05.15)。〈【新聞剖析】頻道代理商的美麗與哀愁〉。《匯流新
聞網》。上網日期：2017年11月15日，取自：
<https://cnews.com.tw/%E3%80%90%E6%96%B0%E8%81%9E%E5%89%96%E6%9E%90%E3%80%91%E9%A0%BB%E9%81%93%E4%BB%A3%E7%90%86>

%E5%95%86%E7%9A%84%E7%BE%8E%E9%BA%97%E8%88%87%E5%93
%80%E6%84%81/

蘇元和(2018.01.30)。〈有線電視頻道代理勢力 練成瑜奪龍頭 練台生居第二〉。

《匯流新聞網》。上網日期：2018年7月11日，取自：

<https://cnews.com.tw/119180130a01/>



二、外文文獻

Cable Television Consumer Protection and Competition Act, 47 U.S.C. §533 (f)(1)

(A) (2000) ; 47 C.F.R. § 76.503 (2007) . from :

https://transition.fcc.gov/Bureaus/OSEC/library/legislative_histories/1439.pdf

Coase, R. H. (1960) . The problem of social Cost. *Journal of Law and Economics*,3,1- 44

Dyson,K.& Humphreys,P. (1990) . Introduction: Politics, markets and communication policies. In K. Dyson and P. Humphreys (Eds.), *The political economy of communications: International and European dimensions*,1-32.

NY: Routledge.

Enterprise Act (2002) .

H. Igor Ansoff. (1965) . *Corporate Strategy*. New York: McGraw-Hill.

Hitchens, L. (2006) . *Broadcasting pluralism and diversity: A comparative study of policy and regulation*. Oxford: HART Publishing.

Hoffmann-Riem, W. (1996) . *Regulating media*. New York: Guilford Press.

Iosifides, P. (1997) . Methods of measuring media concentration. *Media, Culture & Society*, 19, 643-663.

McAllister, M. P. (1996) . *The commercialization of American culture: New advertising, control and democracy*. Thousand Oaks, CA: Sage.

McAllister, M. P. (2002) . Television news plugola and the last episode of Seinfeld. *Journal of Communication*, 52 (2) , 383-401.

McQuail, D. (1992) . *Media performance: Mass communication and the public interest*. London: Sage.

Picard, R. G. (1989) . *Media economics: Concepts and issues*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Selznick, P. (1985). "Focusing Organizational Research on Regulation." In R. G. Noll, ed., *Regulatory Policy and the Social Sciences* 363-368. Berkeley, CA: University of California Press.
- Tucher, A. (1997). The real dangers of conglomerate control: A Columbia Journalism Review forum looks at the bad news about corporate synergy. *Columbia Journalism Review*, 35 (6), 46-51.
- Walden, Ian. (2009). *Who Owns the Media? Plurality, Ownership, Competition and Access*, in *Media Law and Practice*, David Goldberg & Gavin Sutter & Ian Walden eds..
- Wang, Ming-Li. (2012). The Fourth Estate Under Siege: The Making of a Democratic Institution and Its Pressing Challenges. *NTU Law Review* 7 (2)
- Williams, D. (2002). Synergy bias: Conglomerate and promotion in the news. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 46 (3), 453-472.

附錄一 近年來併購案 NCC 審議結果

(資料來源：羅世宏，2017，本研究整理)

日期	媒體併購案	NCC 審議結果
2006年3月28日	中廣、中視負責人變更案	許可 (NCC第21次委員會議記錄)，石世豪委員提出一部不同意見及協同意見書
2007年5月17日	台視公股釋股股權轉讓予非凡電視案	許可 (NCC第165次委員會議記錄)
2007年6月23日	中廣申請股權轉讓及負責人變更案	中廣應就NCC第145委員會議決議事項做成具有法律效力之承諾後予以許可(NCC第174次委員會議記錄)，石世豪委員提出一部協同意見書
2008年5月27日 2008年6月3日	中視申請董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更案暨中天電視申請董事長、董事及監察人變更案	NCC附附款許可(NCC第301次和302次委員會議記錄)，翁曉玲委員提出一部協同意見書
2010年11月17日	荷蘭商PX CAPITAL PARTNERS B.V.申請轉讓投資事業盛庭股份有限公司股權予大富媒體股份有限公司案 (大富案)	NCC附附款許可(NCC第386次委員會議記錄)
2012年7月25日	英屬維京群島商Pure Investment Global Corp.經旺中寬頻媒體股份有限公司以多層次投資架構受讓吉	NCC附三項停止條件及25項附款之方式許可(NCC第496次委員會議記錄)，蘇蘅委員、張時中委員、魏學文委員及劉崇堅委員

	隆等11家有線電視股份有限公司案（旺中案）	分別提出協同意見書
2013年11月20日	荷蘭商Max Growth B.V.申請轉讓其所持暨投資事業壹傳媒傳訊播放股份有限公司所持有之國內事業壹傳媒電視廣播股份有限公司全數股份（壹電視案）	NCC在受讓人做出具體承諾後予以許可(NCC第566次委員會議記錄)，魏學文委員提出一部不同意見書
2017年2月22日	新加坡商Dynami 申請受讓亞洲付費電視信託基金（APTT）之信託基金管理人（MAMPL）100%股權案（TBC案）	NCC附附款許可(NCC第736次委員會議記錄)
2017年5月31日	荷蘭商BIJ LOU B.V.及荷蘭商PX CAPITAL PARTNERS B.V.申請轉讓偉齊股份有限公司、杰軒股份有限公司暨東森電視事業股份有限公司股權案(台數科案)	不予許可(NCC第750次委員會議記錄)，洪貞玲委員提出一部協同意見書；陳耀祥委員提出一部不同意見書

附錄二 NCC 針對併購案附附款類型

(資料來源：黃上川，2014，頁 75，本研究整理)

產業鏈	媒體類型	媒體義務	共通義務
內容供應者	衛星電視頻道	(內容管制義務) <ul style="list-style-type: none"> ● 設置倫理(含跨媒體)委員會 ● 獨立新聞編審制度 ● 訂定新聞部門自主公約 	保障消費者權益 尊重弱勢權益 促進多元文化 確保獨立經營
服務供應者	有線電視系統	(市場主導者義務) <ul style="list-style-type: none"> ● 自製或代理衛星頻道無正當理由不得拒絕授權、差別待遇 ● 對於頻道業者公平合理的上下架管理 ● 不得杯葛頻道業者至其他系統經營者或其他播放平台上、下架 ● 向頻道業者取得在網路電視的播放授權 	
平台供應者	有線電視平台	(普及服務義務) <ul style="list-style-type: none"> ● 數位有線電視普及率 ● 網路雙向化建設 	

附錄三 個別訪談對象訪談大綱

● NCC 委員

背景說明

經觀察近年來的媒體併購案，發現除了年代練台生併購壹電視案之外，其餘併購案中只要涉及有線電視系統經營者併購/新設新聞頻道的議題，主管機關都是採取禁止垂直整合的結構管制手段。這樣的做法雖然可以避免所有權過度集中，但仔細分析各案狀況，卻發現以下問題：

- 一、偏重外在多元的結構管制：雖然透過所有權分散以達成外在多元始終被認為有維持之必要；然而這樣的做法並未考慮到透過維護新聞媒體專業自主各項措施所達成之內部多元，有彌補外在多元不足之可能性。且結構管制除有可能直接干涉企業的經營自由外；最高行政法院在雙中案的判決也指出媒體所有權集中與媒體多元性之減損是否有必然關係無法一概而論。
- 二、欠缺可遵循的一致性標準：綜整 NCC 前後提出的反媒體壟斷法草案對於系統經營者能否經營新聞頻道具有：考量一定比例之市場占有率、改正措施之設計以及明確訂定禁止結合上限等特點。觀察近幾年的媒體併購案中主管機關所為附款與決議理由，尚無法歸納出一套可遵循的一致性原則。
- 三、未因應個案狀況調整管制密度：觀察過去併購態樣，除了有線電視系統間的水平整合、頻道集團向下垂直整合有線電視、有線電視向上垂直整合頻道事業，亦有電信事業與有線電視的跨業併購，而轉受讓人的市占率則分別為 9.93%至 31%不等。在各案狀況均不相同的狀況下，一概要求要與新聞頻道切割，似乎未因應個案狀況調整管制密度。
- 四、所有權分散並未解決言論集中的問題：從民眾觀感還有各新聞頻道對於系統老闆以及併購案相關新聞報導觀察，透過有線系統與新聞頻道所有權分散的管制手段似乎並沒有對內容多元產生導引作用。

訪談大綱

8. 請問您認為 NCC 在面對不同媒體併購案中有關有線電視系統經營者與新聞頻道整合議題時，多採取結構管制作法的原因為何？而您對這樣的作法有甚麼看法？
9. 經查找相關文獻發現其他國家並未針對有線電視系統經營者能不能併購新聞台有明文規範，請問您認為這樣的政策慣例與台灣有線電視市場的產業結構以及運作方式有甚麼關連？
10. 草擬中的「媒體壟斷防制與多元維護法」草案對於系統經營者能否與新聞頻道整合，已就市場占有率以及禁止結合上限訂有明確規範，應可解決一致性標準以及管制密度的問題；然而在反壟斷法尚未完成立法前，為了避免目前管制作法所產生的問題，請問您認為 NCC 在面對併購案中涉及系統經營者能否整合新聞頻道的議題時，可以怎麼處理？
11. 反壟斷法雖可提供明確規範界線，惟考量媒體的市場影響力係相對、而非絕對，在面對數位匯流的不確定性時，請問您認為禁止結合的「絕對上限」應該如何訂定，才能保有彈性應變的空間？
12. 除了市場影響力，准駁時是否有其他建議考量因素（如旺中案時備受關注的負責人「適格性」）？而為兼顧產業發展所需經濟規模，還可以採取怎樣的作法？是否有與行為管制進行配套的可能？
13. 如若在有線電視系統經營者整合新聞頻道時，除了結構管制手段，針對個案狀況輔以行為管制是可行的作法，請問您認為在甚麼樣的狀況下要採取結構管制？甚麼樣的狀況下可以與行為管制配套？而行為管制除了提升新聞台內部專業自主，以及賦予市場主導者包括：不得差別待遇、公平上下架以及在其他平台的播放授權等義務之作法，請問您是否還有其他建議？

● 學者

背景說明

經觀察近年來的媒體併購案，發現除了年代練台生併購壹電視案之外，其餘併購案中只要涉及有線電視系統經營者併購/新設新聞頻道的議題，主管機關都是採取禁止垂直整合的結構管制手段。這樣的做法雖然可以避免所有權過度集中，但仔細分析各案狀況，卻發現以下問題：

- 一、偏重外在多元的結構管制：雖然透過所有權分散以達成外在多元始終被認為有維持之必要；然而這樣的做法並未考慮到透過維護新聞媒體專業自主各項措施所達成之內部多元，有彌補外在多元不足之可能性。且結構管制除有可能直接干涉企業的經營自由外；最高行政法院在雙中案的判決也指出媒體所有權集中與媒體多元性之減損是否有必然關係無法一概而論。
- 二、欠缺可遵循的一致性標準：綜整 NCC 前後提出的反媒體壟斷法草案對於系統經營者能否經營新聞頻道具有：考量一定比例之市場占有率、改正措施之設計以及明確訂定禁止結合上限等特點。觀察近幾年的媒體併購案中主管機關所為附款與決議理由，尚無法歸納出一套可遵循的一致性原則。
- 三、未因應個案狀況調整管制密度：觀察過去併購態樣，除了有線電視系統間的水平整合、頻道集團向下垂直整合有線電視、有線電視向上垂直整合頻道事業，亦有電信事業與有線電視的跨業併購，而轉受讓人的市占率則分別為 9.93%至 31%不等。在各案狀況均不相同的狀況下，一概要求要與新聞頻道切割，似乎未因應個案狀況調整管制密度。
- 四、所有權分散並未解決言論集中的問題：從民眾觀感還有各新聞頻道對於系統老闆以及併購案相關新聞報導觀察，透過有線系統與新聞頻道所有權分散的管制手段似乎並沒有對內容多元產生導引作用。

訪談大綱

- 一、請問您對於 NCC 在面對不同媒體併購案中涉及有線電視系統經營者與新聞頻道整合議題時，多採取結構管制作法的看法如何？您認為這個政策慣例形成的原因是甚麼？是否有助於維護言論多元？如果禁止整合還是無助於維護言論多元，請問您認為真正的問題可能是什麼？
- 二、經查找相關文獻發現其他國家並未針對有線電視系統經營者能不能併購新聞台有明文規範，請問您認為這樣的政策慣例與台灣有線電視市場的產業結構以及運作方式有甚麼關連
- 三、請問您認為反壟斷法的訂定，是否可以解決目前管制作法所產生的問題？而在反壟斷法尚未完成立法前，請問您對主管機關在處理併購案中涉及有線系統能否整合新聞頻道的議題時，有甚麼建議？
- 四、反壟斷法雖可提供明確規範界線，惟考量媒體的市場影響力係相對、而非絕對，在面對數位匯流的不確定性時，請問您認為禁止結合的「絕對上限」應該如何訂定，才能保有彈性應變的空間？
- 五、除了市場影響力，准駁時是否有其他建議考量因素（如旺中案時備受關注的負責人「適格性」）？而為兼顧產業發展所需經濟規模，除了結構管制還可以採取怎樣的作法？是否有與行為管制進行配套的可能？
- 六、如若在有線電視系統經營者整合新聞頻道時，除了結構管制手段，針對個案狀況輔以行為管制是可行的作法，請問您認為在甚麼樣的狀況下要採取結構管制？甚麼樣的狀況下可以與行為管制配套？而行為管制除了提升新聞台內部專業自主，以及賦予市場主導者包括：不得差別待遇、公平上下架以及在其他平台的播放授權等義務之作法，請問您是否還有其他建議？

● 業者

背景說明

經觀察近年來的媒體併購案，發現除了年代練台生併購壹電視案之外，其餘併購案中只要涉及有線電視系統經營者併購/新設新聞頻道的議題，主管機關都是採取禁止垂直整合的結構管制手段。這樣的做法雖然可以避免所有權過度集中，但仔細分析各案狀況，卻發現以下問題：

- 五、偏重外在多元的結構管制：雖然透過所有權分散以達成外在多元始終被認為有維持之必要；然而這樣的做法並未考慮到透過維護新聞媒體專業自主各項措施所達成之內部多元，有彌補外在多元不足之可能性。且結構管制除有可能直接干涉企業的經營自由外；最高行政法院在雙中案的判決也指出媒體所有權集中與媒體多元性之減損是否有必然關係無法一概而論。
- 六、欠缺可遵循的一致性標準：綜整 NCC 前後提出的反媒體壟斷法草案對於系統經營者能否經營新聞頻道具有：考量一定比例之市場占有率、改正措施之設計以及明確訂定禁止結合上限等特點。觀察近幾年的媒體併購案中主管機關所為附款與決議理由，尚無法歸納出一套可遵循的一致性原則。
- 七、未因應個案狀況調整管制密度：觀察過去併購態樣，除了有線電視系統間的水平整合、頻道集團向下垂直整合有線電視、有線電視向上垂直整合頻道事業，亦有電信事業與有線電視的跨業併購，而轉受讓人的市占率則分別為 9.93%至 31%不等。在各案狀況均不相同的狀況下，一概要求要與新聞頻道切割，似乎未因應個案狀況調整管制密度。
- 八、所有權分散並未解決言論集中的問題：從民眾觀感還有各新聞頻道對於系統老闆以及併購案相關新聞報導觀察，透過有線系統與新聞頻道所有權分散的管制手段似乎並沒有對內容多元產生導引作用。

訪談大綱

- 一、請問您對於主管機關處理媒體併購案中有關有線電視系統經營者與新聞頻道整合議題時，多採結構管制方式的看法如何？其所可能達成的目的以及會產生的缺點是甚麼？
- 二、請問您認為主管機關近年來有關有線電視系統經營者不得擁有新聞頻道的政策慣例是否有助於維護言論多元？
- 三、如果禁止有線系統與新聞頻道的整合還是無助於維護言論多元，請問您認為真正的問題可能是什麼？建議如何解決？
- 四、請問您認為有線電視系統與新聞頻道只要不被同一集團所擁有，就不會產生言論集中或綜效偏差的問題嗎？
- 五、請問您認為公司或集團負責人是否有可能影響新聞報導的取向或報導方式？為了維持新聞自主，訂定涉己事務之報導原則、獨立編審制度、新聞編輯室公約或是新聞倫理委員會等自律措施是否能發揮作用？除此之外，是否還有其他作法？
- 六、近幾年新聞頻道對於媒體併購案的報導屈指可數，請問您認為是甚麼原因造成的？可以藉由什麼做法來避免議題設定所導致的內容增刪與偏差？
- 七、除了結構管制，未來當面對媒體併購案中有關有線電視系統經營者與新聞頻道整合議題時，您認為在兼顧產業發展的前提下，還可以採取怎樣的作法，例如與行為管制進行配套，以促進公平競爭，同時發揮導引作用以維護甚至是提升言論多元？
- 八、如若在有線電視系統經營者整合新聞頻道時採取行為管制是可行的做法，除了本研究所提到的提升內部專業自主，以及賦予市場主導者包括：不得差別待遇、公平上下架以及在其他平台的播放授權等義務之作法，請問您是否還有其他建議？