

第六章 結論

壹、研究發現

一、電視產業集中化之負面影響

本來廣播電視媒體作為現代社會中為不可或缺之資訊傳播媒介，傳播媒體所提供的資訊必須等比例地反映社會中相關事物，例如：各種不同的議題、政治利益的真實分配情形，以及展現社會中不同的利益與需求。媒體的結構和內容上應反映出不同的社會、經濟以及文化關係；媒體應作為不同利益、社會觀點的公眾論壇，並盡可能地使得不同的族群和文化弱勢團體均有接近使用媒體的機會；媒體所提供的內容應符合社會大眾的利益和需求。

然而，媒體產業所有者為求立足競爭市場，並進而追求利潤的極大化，透過各種直接或間接之方法，例如透過核心人事的選擇、順服和自我審查文化的建立，對於生產媒體產品之要素進行控制，媒體呈現什麼內容，傳達何種資訊，媒體產業的所有者才是最終之決定者。由於媒體產業的所有者會直接或間接地影響媒體所呈現的內容，因此在媒體產業所有權的過度集中時，易導致某種特定政治觀點、價值觀或特定形式文化的過度呈現，使得傳播媒體所提供的資訊無法等比例地反映社會中相關事物，將弱勢或少數團體排除於外，與民主社會多元理念背道而馳。同時媒體產業所有權的集中化亦減損了媒體的監督功能，各種多數的媒體比起只有少數的媒體能夠減少媒體被政經勢力控制影響的危險，並提供討論各個議題時更多不同的角度。

二、匯流與全球化使電視產業集中化程度升高

媒體產業之集中化型態一般可分成水平整合、垂直整合以及多角化之整合，往往在節省成本、範疇經濟、規模經濟等誘因之下，媒體產業之經營會以水平整合、垂直整合或多角化整合之方向發展，形成大型媒體集團壟斷市場之局面。如前所述，在少數個人或集團控制媒體之意義不但是市場競爭的降低，更是意見、

資訊多樣性的減少，甚至是少數人擁有形成公眾意見之壓倒性地位。媒體產業之經營，在受到數位匯流以及全球化之影響下，更是加劇其集中化趨勢之發展。所謂匯流係指數位科技導致不同通訊傳播形式相互整合的過程。由於所有的資訊可以以數位化的形式加以儲存、運用、包裝以及傳輸，媒體輸出得以快速地以各種形式重新運用、傳輸。匯流使得原來各種不同的媒體產品市場界線漸趨模糊。網際網路結合了電信、電視、電腦三大產業，將影音、視訊、數據等多元媒體資訊整合起來，使得以往不同的媒體現在可以集中、匯流在同一出口。亦即透過網際網路讓資訊得以數位形式集合、儲存、複製變得容易，從而創造出新的資訊領域和輸出通道。匯流降低資訊傳播的成本和困難，傳輸技術所帶來的經濟上改變，使得傳輸成本和複製成本之低廉，對於第一手製作之內容重複地利用，同樣的內容不斷地再編輯成不同的媒體產品。固然資訊、意見輸出的通路增加，但卻沒有因此增添資訊、意見等內容的多樣性。廣播電視、電信和資訊產業之匯流，不但沒有疏解媒體產業集中化之情形，反而是雪上加霜。全球化之發展便於將這些媒體產品出售給位於不同地理區域的消費者，大型媒體集團得以本國市場為基礎，水平地擴張銷售範圍，擴大可以獲得的規模經濟效應。而多角化經營的大型媒體集團更是處於利用不同媒體產品和不同地理市場間共通生產資源的絕佳位置。全球化的發展，使得國與國之間的市場界線模糊，也助長跨國大型媒體集團的經營，並造成媒體企業所有權和傳播市場佔有率趨向集中化的現象。這些大型媒體集團公司，不僅跨足平面及電子媒體等各項傳播領域，並造成媒體企業所有權和傳播市場佔有率趨向集中化的現象。這種「資本主義的矛盾」的現象在媒體產業出現，全球性媒體市場競爭的提升，最終仍然是使得競爭減少，隨著媒體產業所有權集中化程度的升高，媒體產業市場掌握在少數的大型跨國媒體集團手中。

三、我國電視產業之集中化情形

我國有線電視系統市場之市場集中度以訂戶數計算時，HHI 指數為一四五二；以營業收入計算之市場佔有率為一四九五。就美國法務部及聯邦交易委員會

所公布之「水平結合指導原則」(Horizontal Merger Guidelines)而言，HHI 指數在一千以下是低度集中市場，HHI 指數在一千到一千八之間是中度集中市場，HHI 指數在一千八以上則是高度集中市場。因此，我國之有線電視系統市場為中度集中市場。在有線電視的頻道市場方面，東森華榮傳播事業股份有限公司、三立電視股份有限公司、八大電視股份有限公司、聯意製作股份有限公司、緯來電視網股股份有限公司、中天電視股份有限公司、年代網際事業股份有限公司及香港商亞太星空傳媒有限公司台灣分公司，在二〇〇二年之收視佔有率合計為百分之七十四點八二，在一九九八年到二〇〇二年之收視佔有率合計皆在七成上下。在無線電視和衛星電視頻道多以有線電視之線纜傳輸，直播衛星電視產業不發達的情況下，有線電視產業的兩大龍頭東森集團和中嘉集團並且同時經營經營衛星頻道與頻道代理業務。可說是此這些少數集團幾控制全國人民之視聽、獲取資訊之管道。在此種電視產業生態結構下，廣播電視媒體所肩負的提供多元資訊予社會大眾的功能，受到極大的限制，也使得民主社會中的可貴價值，接納包容不同意見的民主精神無法體現。故如何避免電視事業的所有權及控制權集中在某些特定的政治或經濟強權手中，不讓少數意見強權得以濫用其優勢地位，以促進資訊的多元化，貫徹民主社會自由平等的精神，政府有必要採取適當的管制措施。

四、電視產業集中化管制在外國立法例之實踐

就管制機關而言，美國、英國及德國均有統一事權的專業管制機關。美國有聯邦通訊傳播委員會，聯邦通訊委員會的權限限於跨州和對國外的有線或無線方式通訊的管理，當聯邦與地方的管制有衝突時，聯邦通訊傳播委員會的法令優先於地方法規。英國在二〇〇三年的通訊傳播法架構下，成立單一的管制機關，取代以往五個分立的廣播電視媒體管制機關。除整合以往五個部門的管制工作外，尚兼具管制廣播電視市場競爭的責任。德國在各邦有獨立專業之廣播電視管制機關，在一九九七年以後，還成立一個由十六個邦的相關媒體管制的集合機關—媒

體集中化委員會。媒體集中化委員會是十六個邦的相關媒體管制的集合機關。這些專業的廣播電視媒體管制機關，皆是由專家學者組成之合議制機關，並獨立行使職權。該等機關之設置目的皆在於避免政出多門，統一管制政策，提昇管制效率。

在避免廣播電視產業所有權過度集中化之管制手段上，皆是朝向以設置市場占有率上限之方式，並且在媒體跨業經營上亦設有整體之市場占有率上限門檻。美國從過去單一所有人經營家數之限制，改成以其經營電台總合收視戶數的上限規定。英國則限制跨業經營時，對整體媒體市場市場佔有率上限之門檻。當控制超過百分之二十的全國性報紙市場的業者，不得持有任何Channel 3的執照，或是持有超過百分之二十的任何提供Channel 3服務者的股份。而一家公司本身持有超過百分之二十的Channel 3股份的時，不得持有在全國性報紙市場佔有率超過百分之二十的報紙事業超過百分之二十的股份。德國自一九九七年邦際廣播電視條約修正以來，即從原先的「市場進入模式」修改為「收視戶佔有率模式」。單一公司擁有一個頻道的股份，可以達到百分之百，但在收視戶市場的佔有率不得超過百分之三十。當一公司在收視戶市場的佔有率超過百分之三十的門檻時，則認為是對於公眾意見的形成具有優勢地位的影響力。核其管制目的均係為了維持廣播電視媒體能呈現多元化之觀點，並避免單一或少數之個人或團體對於公眾意見之形成具有優勢之影響力。

五、宜建構廣播電視自由之完整規範體系

按司法院大法官釋字第三百六十四號之解釋理由書，「言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第十一條所保障之範圍」。基於釋字第三百六十四號之解釋，在我國憲法體系當中，廣播電視自由屬於憲法第十一條表現自由之保障範疇。惟廣播電視自由本身目的主要在於維護意見自由形成之過程，亦在保護意見自由形

成之條件與要件下而被功能化，與個人主義式之表現自由在保障個人人格之自由發展為核心有間。宜由釋憲機關闡明廣播電視自由之權利內涵，架構廣播電視自由之完整規範體系。

六、公平交易法不等同電視產業集中化管制

在目前社會中，電視是無遠弗屆、穿透力極高的傳播工具，再加上數位匯流技術更豐富了資訊揭取的方式。基於前述廣播電視自由之保障目的，加上媒體產品本身極易市場失靈之特性。當電視產業之所有權或控制權集中在少數媒體集團手中時，不利於廣播電視自由之保障，為避免少數媒體集團或個人濫用其媒體影響力或具有公眾意見形成之壓倒性地位，政府必須採取適當之管制措施，避免電視媒體產業所有權或控制權的過度集中化

然而，就經濟層面管制電視產業之市場地位，無法確保電視所呈現內容之多樣性。蓋控制價格的市場力量，不等同控制內容的相關力量。縱使沒有控制價格的市場力量，不表示對於內容沒有控制力量。例如，假設在一個有十家有線電視的市場裡，其中甲公司買下另一家電視台，此時市場是中度集中化，根據收視戶佔有率的分散，沒有結合管制之問題；但卻會提升甲公司對於內容選擇性的控制力量。又如，乙報紙在一個有十二家有線電視的市場，買下唯一的新聞台。此際不但使得乙報紙其控制內容的力量擴及更多的出口，增加新競爭者進入市場的障礙，還窄化了提供給公眾的選擇。因此，電視產業的集中化或許沒有提升在價格上或經濟上的市場控制力，但會提升對於內容的控制力（Baker, 2002a, p. 881-882）。

次者，電視服務的價格和內容有本質上的不同。價格的改變和內容的改變在影響消費者購買意願上是不一樣的。價格的上漲使得一些消費者不再購買，同時也不會有其他新的消費者願意去買。而內容的改變，原先購買的人可能不再購買，但可能會有之前沒買過的人去購買（Baker, 2002a, p. 859.）。再者，縱使少數媒體集團之市場佔有率足以控制電視服務之價格，但當市場上仍有其他可能的

替代性選擇時，就能供給消費者其他的選擇，而無損於內容之多樣性。總言之，電視集中化能推衍出競爭管制之理由，但不必然能從此觀點衍生出電視產業集中化之管制。

貳、研究建議

電視產業集中化管制目的之達成，需優先透過市場競爭之方式，只有在管制目的無法透過競爭達成的領域，才需要產業特殊的事前管制規範。對於市場變得更具競爭性前的過渡階段，應採取產業特殊的管制規範；當市場變得更具競爭性時，應漸以競爭法取代該種產業特殊的管制規範（莊國榮, 2001, 頁 224）。在我國電視產業之產業特殊規範為廣播電視法規，包括廣播電視法、有線廣播電視法和衛星廣播電視法，該等電視產業之特殊管制規範著重「事前管制」，透過事前規範，確立市場競爭機制和市場結構。我國的競爭法為公平交易法，公平交易法則強調「事後規範」，旨在規範事業之限制競爭行為，以維持市場的公平交易秩序（陳櫻琴, 2003, 頁 96-97）。

為因應數位匯流，行政院新聞局研擬廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法之合併草案，根據民國九十二年五月二十八日之草案版本，按該草案第一條後段規定，「本法未規定者，適用其他有關法律之規定」。次按，現行公平交易法第四十六條規定，「事業關於競爭之行為，另有其他法律規定者，於不抵觸本法立法意旨之範圍內，優先適用該其他法律」。從而，在面對數位匯流趨勢下電視產業集中化之管制問題，交錯適用廣播電視法規和公平交易法之規定，更有所依。

在數位匯流的發展下，目前我國電視產業市場出現數位電視、MOD 等新型態之電視服務，惟在該等服務未臻成熟，電視產業市場尚未更具競爭性之前，應由廣播電視法規加以事前管制。在電視產業市場更具競爭性之後，就應採行公平交易法之事後管制，此際公平交易法須發揮經濟基本法的作用，捍衛電視產業市場之競爭機制（黃宗樂, 2003, 頁 86）。