

第四章 廣播電視法規對電視產業集中化之規範

以下就我國現行之廣播電視法規（包括廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法）中與電視產業集中化相關之管制規範作介紹，並說明其規範不足之處。並借鏡外國之廣播電視法規對於電視產業集中化之管制規範，檢驗我國之廣電三法合併草案對於電視產業集中化之管制手段。

第一節 我國現行廣播電視法規對電視產業集中化之規範與檢討

壹、有線廣播電視法

一、立法沿革

我國有線電視相關產業之發展，最初是為了改善無線電視收訊不良的問題，而以「社區共同天線」的型態出現¹，交通部則在一九七三年四月三日發佈「電視增力機、變頻機及社區共同天線電視設備管理辦法」加以規範。到了一九七六年初，首先在基隆地區出現「第四台」形式的播送系統業者，播放三家無線電視台以外的節目。同年一月八日公布「廣播電視法」，一九七九年二月二十八日交通部與新聞局共同發佈「電視增力機、變頻機及社區共同天線電視設備設立辦法」。依據廣播電視法第十條的規定，設立電台及其分台、轉播站，必須依法申請許可，惟對於第四台仍無相關規範能加以處罰。直至一九八二年六月廣播電視法修正，增訂第四十五條之一規定：未依法定程序架設電台、轉播站、其他播送系統、電視增力機、變頻機或社區共同天線電視設備者，將依法取締，並沒入設備。雖然早在一九七九年即有政府取締第四台的紀錄，惟自此時開始嚴格取締第四台。然而有鑑於一般民眾對於第四台所提供的節目需求，第四台的數目和訂戶數持續增加，終於在一九九三年八月十一日公布「有線電視法」，將第四台納入規範，同年十一月在該法授權下制訂「有線電視節目播送系統暫行管理辦法」，

¹ 「社區共同天線」為利用同軸線纜（coaxial cable）將在山頂接收到的無線電視訊號，放大傳送到收視戶，以改善地區性收訊不良的問題。我國在民國五十八年花蓮縣豐濱鄉出現第一家共同天線業者。

使得第四台就地合法化。在有線電視法通過後，有線電視市場歷經大規模的水平整合和垂直整合，有線電視相關產業廠商在商業競爭下，影響有線電視市場秩序；市場急遽的變化，有線電視法已不足規範。因此為因應實務上需要，大幅修改有線電視法，在一九九九年二月三日公布「有線廣播電視法」。該法主要修正重點計有：開放外國人投資、防止壟斷經營、落實節目分級制度，並強化收視戶權益之保障，以及授權地方政府管理。二〇〇〇年一月十九日修正公布第三條關於地方主管機關的部分。二〇〇一年五月三十日修正公布第十九條，刪除第二項股權分散的規定，蓋公司法已有相關立法可資規範，同時提高外國人直接間接持有系統經營者之股份總數比例；修正第五十一條關於收視費率的部分以及第六十三條為處罰的主管機關。二〇〇三年一月十五日修正公布第十六條關於審議委員會應迴避而不迴避的效果；修正第三章營運管理第十九條、第二十三條，以及第三十九條的規定。二〇〇三年年十二月二十五日修正有線廣播電視法部分條文，主要係為配合黨政軍勢力退出廣播電視媒體之政策。修正條文計有五條，第十九條、第二十條、第二十四條、第三十七條之一、第六十八條。修正重點在於第十九條以及第二十條，限制政府、政黨、政黨黨務人員、公職人員等不得投資系統經營者；以及政黨黨務等人員及其親屬投資系統經營之持股上限規範。以下就有線廣播電視法中與有線電視產業集中化之相關規定加以說明。

二、反集中化之管制規範

比起廣播電視法和衛星廣播電視法，有線廣播電視法具有較嚴密之反集中化規範，對於有線電視進行不對稱管制之正當性，蓋基於以下幾點原因。第一，我國有線電視普及率高達八成，有線電視系統台為目前最主要之電視傳輸平臺。無線電視由於現行有線廣播電視法第三十七條「必載」之規定，在有線電視普及的情況下，一般民眾多藉有線電視系統收看無線電視，無線電視台猶如有線電視系統所播送頻道之一，加上數位無線電視尚在起步階段，無線電視台對於有線電視而言，無足輕重。而中華電信之MOD服務，於二〇〇四年三月始開播，其獲得頻

道節目之問題尚未解決，未能與有線電視抗衡。在直播衛星電視方面，由於有線電視普及率高、解碼器和接收器價格高，以及直播衛星在節目取得上面臨有線電視業者的杯葛，自始推展上即有相當困難（劉幼琍，1997，頁 146-148）。是以，有線電視系統為目前電視市場之主導者，對有線電視產業進行不對稱管制，才能衡平電視市場之不完全競爭性。第二，有線電視之多系統經營模式早已成形，對於有線電視系統市場之水平整合必須加以規範。另者，二〇〇三年一月新聞局公佈之「有線電視經營區調整方案」，未來將廢除有線電視經營區之劃分，勢必使有線電視之水平集中化程度升高。因此需要較嚴密之管制規範。第三，有線電視系統業與頻道經營業或頻道代理業之垂直整合，會產生反競爭效果。為垂直整合的集團，會挾其上游頻道供應的力量，封鎖與其下游系統業者競爭的對手；或藉下游的多系統經營模式，向上封鎖敵對的頻道經營業者（施俊吉主持，2003a，頁 132-133）。歷次的有線電視斷訊糾紛，和中華電信 MOD 能否取得頻道節目的問題，便是最好的印證。

基於以上原因，必須對於有線電視產業進行不對稱管制，以下就有線廣播電視法關於水平整合、垂直整合之上限規範作說明。

（一）水平整合限制

原本有線電視法並沒有關於防止壟斷的規定，惟八十八年有線廣播電視法修正時，刪除原有線電視法第二十七條第一項關於「一區五家」的限制，為避免有線電視系統業者間水平整合後之多系統經營者(Multiple System Operator, MSO)會壟斷有線電視市場。遂參酌美國 1992 年的有線電視消費者保護及競爭法(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)當中對於大型MSO在市場佔有率的上限比例²（江耀國，2003，頁 177-237），以及我國公平交易法有關結合行為之規定；增訂第二十一條有線電視系統業者間水平

²新聞局有線電視法修正草案的書面說明以為是參照美國 1996 年電信法(The Telecommunications Act of 1996)，惟該項關於有線電視系統水平結合上限的比例，並不在 1996 年電信法當中，而係在 1992 年的有線電視消費者保護及競爭法。

整合之上限規定，該條規定為「系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者不得有下列情形之一：一、訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一。二、超過同一行政區域系統經營者總家數二分之一。但同一行政區域只有一系統經營者，不在此限。三、超過全國系統經營者總家數三分之一。前項全國總訂戶數、同一行政區域系統經營者總家數及全國系統經營者總家數由中央主管機關公告之。」。

在美國 1992 年的有線電視消費者保護及競爭法當中，國會授權聯邦通訊委員會（FCC）制訂規則，訂出大型 MSO 在市場佔有率的上限比例，在 1993 年聯邦通訊委員會做成百分之三十為適當的水平整合上限比例之時，聯邦通訊委員會曾說明其理由，或可為本法制訂有線電視業水平整合上限規定的管制理由。聯邦通訊委員會的理由略為：為防止全國性大型 MSO 以增加水平集中率來取得進一步的操縱力（leverage），百分之三十的水平經營限制是適當。此標準除可以確保大多數的 MSO 可以繼續成長，也可以從規模經濟中獲得利益，包括投資新的視訊頻道，以及開發更先進的有線電視技術（蔡念中主持，2000，頁 9）。

本項水平整合限制的規定，雖歷經三次修法，仍維持相同之規範內容。條文中所稱之「關係企業」，依照本法施行細則第十一條之規定本法所稱關係企業，依公司法有關關係企業之規定³。而「同一行政區域」，根據施行細則第十三條之規定，係指同一直轄市或縣市，而中央主管機關應於每年六月及十二月底前，公告本法第二十一條第一項全國總訂戶數、同一行政區域系統經營者總家數及全國系統經營者總家數。

違反該項水平整合限制規定時，尚未申請籌設、營運許可之有線廣播電視或系統經營者，依照現行有線廣播電視法第二十四條第二款之規定，審議委員會應為不與許可其申請案件之決議；已經許可籌設有線廣播電視者或系統經營者，則

³ 我國公司法第三百六十九條之一規定，關係企業係指獨立存在而相互間具有「控制與從屬關係之公司」或「相互投資之公司」。「控制從屬公司」以及「相互投資公司」之定義參照公司法第三百六十九條之二、第三百六十九條之三，以及第三百六十九條之九之規定。

按同法第六十八條第一款之規定，處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正者，得按次連續處罰；情節重大者，得撤銷籌設許可或營運許可，並註銷籌設許可證或營運許可證。

（二）垂直整合限制

我國有線廣播電視法當中對於有線電視頻道節目供應者與系統經營者具有垂直整合關係時，所採取的管制措施為，現行有線廣播電視法第四十二條第三項之規定：「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。」。該項規定係參照美國一九九二年的「有線電視消費者保護及競爭法」（Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992）當中，關於國會授權聯邦通訊委員會制訂當頻道商與系統商有整合關係時，此頻道商能在該有線電視系統播放的頻道數上限的規則⁴。是項規範的管制理由，是基於在確保有垂直整合的有線電視系統商不會獨惠與其有整合的頻道商，或是不會不公平地阻礙視訊節目被有線電視訂戶收視；以及鼓勵MSO能繼續投資具多樣性、高品質的視訊頻道節目等二個相對立的法律目標中，求取平衡（蔡念中主持，2000，頁10）

按現行有線廣播電視法第四十二條第三項規定，不再限制頻道經營者能入股系統經營者的股份比例；改採以限制具有垂直整合關係的頻道經營者能在該有線電視系統播放的頻道數限制。當一個有線電視系統經營者與某頻道經營者為「關係企業」時，該有線電視系統播送該頻道經營者節目的頻道數不得超過其有線電視系統中可利用頻道的四分之一。所謂「可利用頻道」依本法施行細則第二十九條的規定，為營運計劃中扣除本法第二十五條第二款供播送公益性、文藝性、社教性的免費專用頻道，以及第五十六條有線電視系統業者之專用頻道的頻道。違反本項規定時，依同法第六十八條第三款之規定，處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正時，得按次連續處罰；情節重大者，得

⁴ Section 11(c) of 1992 Cable Act adding Section 613(f)(1)(B) to Communication Act.

撤銷籌設許可或營運許可，並註銷籌設許可證或營運許可證。

三、分區經營

在有線電視法立法之初，行政院新聞局依據中興大學都市計畫研究所關於「台灣地區有線電視分區之研究」，將全台劃分成五十一個經營區，並在有線電視法草案當中規範為一區一家；然而在立法院的審議過程中，為了給予當時之第四台業者合法化之機會，修改為有線電視法第二十七條第一項規定，有線電視在同一地區以五家經營為限。在有線電視法通過後的幾年之間，財團有計畫地整合併購，大部分的地區只剩下二家或一家系統經營者，原本一區五家之上限規定已不具意義。故而一九九九年修改為有線廣播電視法時，在第三十二條刪除一區不超過五家有線電視系統經營者的上限規定。自有線電視開放初期，有一百五十六家有線電視系統業者獲得新聞局的籌設許可，經過十年的市場整併收斂，至民國九十一年底，取得營運許可並開播的有線電視系統業者只剩下六十四家，全台四十七個有線電視系統經營區⁵當中，有三十個經營區為一區一家，十七個經營區為一區內二家，超過六成以上的經營區為獨占經營，沒有一個經營區存在三家或超過三家以上的有線電視系統業者。由於社會大眾將有線電視之總總亂象，歸咎於經營區之獨占寡占所致，新聞局遂於二〇〇三年一月公佈「有線電視經營區調整方案」。此項方案係擴大有線電視經營區之地理範圍，使得原分屬不同經營區的有線電視系統業者，成為同一經營區之競爭者，試圖打破經營區內獨占或寡占之局面。在第一階段計畫於二年內將目前的四十七個有線電視經營區整併為十八個經營區（以現有行政區為劃分，再跨新竹、台中、嘉義、台南以及高雄縣市作微調）；第二階段再整併為四個經營區（分為北、中、南、東四區）；最後階段將不再劃分有線電視經營區域（施俊吉主持，2003a，頁143-147）。

對於這項漸進擴大有線電視經營區的政策，獨立之有線電視系統業者持反對態度，認為此舉將使大型多系統業者得以有機會兼併獨立之系統業者，再度壓縮

⁵ 新聞局將全國劃分成五十一個經營區，其中四個經營區僅有播送系統，四十七個經營區有正式的系統經營者。

獨立系統業者之市場空間。而多系統經營者，如東森集團則認為如此將引發市場之兼併，大打價格戰的結果是導致惡性競爭。在轄區內已有多家有線電視系統之地方政府，如台北市、台北縣和台中縣等，同樣反對此項政策，其理由亦為此舉將不利獨立系統經營者之競爭，使大型多系統經營者壟斷市場。而轄區內為獨占或雙占之地方政府，如苗栗縣、台中市、嘉義市以及高雄市等，則贊成此項政策，認為可以引進新競爭者，促進競爭（江耀國，2003，頁 366-367）。

在學界方面亦有正反二方意見，有以為自民國七十九年以來有線電視四十七個經營區之劃分，係造成資源重複投資、規模經濟不足引發系統業者整合、併購之原因，為求正本清源，應放寬執照核發之要求，廢除經營區域之劃分。如此能降低市場進入障礙，並使系統經營者藉由調整經營區的方式達到營運成長和產業數位化升級之目的（劉孔中，2004，頁 51-53）。惟亦有認為若缺乏適當配套措施，則可能在擴大經營區之後，沒有新的競爭者進入市場，同時舊有的有線電視業者間產生新的競爭與整併，不斷隨著經營區擴大整併的結果，最後可能只剩下一家財團獨占經營全台灣有線電視市場。因此在確立此項擴大調整有線電視經營區的政策之前，必須確定有線電視相關產業業者將線路鋪設到其經營區內的每個地方，不論是人口密度低或偏遠地區。否則，如唯一的有線電視業者如不願鋪設線路到人口密度低或偏遠地區，這些地區民眾的權益將會被犧牲。此外，能否打破有線電視產業為財團所壟斷經營的局面，有待商榷；同時，如不能成功打破壟斷局面，則反將造成全台有線電視收視戶為財團所挾持的情況（聯合報，2003年1月16日，2版）。實際上，因應有線電視市場之集中化，尚有他法可加以選擇，如降低進入市場之障礙，不再採取特許制；增加他類廣播電視服務之競爭；要求廣播電視產業所有權分散；強化公平交易法之結合管制；或是對個別業者進行獨占管制。

四、股權分散

有線廣播電視法第十九條第二項規定⁶，「系統經營者之股權應予分散。同一股東持有之股份不得超過系統經營者已發行股份總數百分之十；股東與其相關企業或其配偶、直系血親、直系姻親、二親等旁系血親合計持有之股份，不得超過系統經營者已發行股份總數百分之二十。」該項規定旨在透過限制同一股東及其親屬持有之股份總數，使得一個媒體企業之股權分散，達到媒體不為少數人所壟斷，避免股權集中所引起的控制權過度集中的弊端（陳百齡主持，2002，頁214-217）。

有線廣播電視法於民國九十年五月三十日修正刪除第十九條第二項之規定，並修正第三項關於外國人直接或間接持有股份的上限規定，由百分之五十提高到百分之六十的比例，並移列為第二項。刪除該項國內股東持股比例上限之規定，其修正原因略為：第一，該項規定不但無法達到股權分散之目的，反造成資金籌措困難、經營權更替頻繁以及有線電視系統台實際運作人頭充斥的情形，直接或間接影響有線電視系統業者之發展。第二，該項規定訂定當時旨在防止國民黨或其黨營事業繼掌握無線電視三台大半股權之後，進而控制地方有線廣播電視台；然該疑慮已隨政黨輪替而消失。第三，有線廣播電視媒體事業，並不如無線廣播電視或衛星廣播電視事業般具有頻譜有限、稀少之特性；本於「相同事件相同處理」之平等原則和「最小侵害」之比例原則，對於有線廣播電視事業股權分散的管制自不應高於廣播電視法以及衛星廣播電視法之相關規定。第四，有線廣播電視法第二十一條已對其產業規模加以限制，故無須再對股東之持作限制。第五，未來電信事業所經營之「網路電視」，以及「直播衛星電視」將會成為有線廣播電視業最大的競爭者；而電信法與衛星廣播電視法未有類似規範，故，為因時制宜以及公平對待起見，該項規定有刪除之必要。第六，為使真正投資經營者能負起責任，令資金來源豐富，並具有彈性，有助於有線廣播電視事業之健全發展⁷。民國九十二年一月十五日再次修正有線廣播電視法第十九條規定，仍維持

⁶ 指民國 89 年 1 月 19 日修正公布之有線廣播電視法。

⁷ 立法院第四屆第四會期第二十四次會議議案關係文書，「有線廣播電視法部分條文修正案總說

前次修正條文，惟增加第三項「系統經營者最低實收資本額，由主管機關定之」的規定。

貳、廣播電視法

一、立法沿革

廣播電視法於民國六十五年一月八日總統令制訂公布全文五十一條。民國七十一年六月七日修正公布第二條至第四條關於用詞釋義、主管機關以及電波頻率之管理規範；第三十三條廣告內容之審查及播送方式；第四十二條至第四十四條之罰則規定；並增訂第十四條之一，須另立法規範廣播電視發展基金；第二十九條之一節目供應事業設立之許可；第四十五條之一，非法播放之處罰；及第四十五條之二節目違法之處罰。民國八十二年八月二日的修正刪除第二十條限制播音語言的規定；民國八十八年四月二十一日修正第四十四條，處罰緩並得予停播處分的規定。廣播電視法再次於民國九十二年一月二十日修正，修正第十條，增加第三項廣播、電視電台設立之相關程序事項；增訂第十二條第二項、第三項換發廣播、電視執照之程序性規定，對於逾期不補正或補正不全者，駁回其申請；增加第三十二條準用的規定；修正第四十二條和第四十三條，增加予以處罰之理由；增訂第十條之一、第十條之二申請設立電台之程序規定；增訂第十二條之一、第十二條之二，關於主管機關與換發執照之際，應審酌之事項；增訂第二十六條之一的節目內容分級處理規定；增加第四十四條之一廢止已申請設立之廣播電視設立許可之處罰規定；增訂第五十條之一主管機關向申請者收取審查費、證照費的收費標準。民國九十二年十二月二十四日再度修正公布第一條、第三至六條、第八至十一條、第十三條、第十四條、第十七至第十九條、第二十五至第二十九條、第二十九條之一、第三十條、第三十一條、第三十三條、第三十七條、第四十條、第四十一條、第四十四條、第五十條，並增訂第五條之一、第五條之二。此次修正目的主要在於落實黨政軍退出無線廣播電視之政策，以維護新聞專業自

明」，院總第 1562 號，委員提案第 3385 號。

主之空間，並因應開放媒體經營之趨勢，健全民主政治與公司媒體良性互動之環境。第三條之修正在改以國家通訊傳播委員會為廣播、電視事業之主管機關，在未成立國家通訊傳播委員會之前，仍以行政院新聞局為主管機關。第五條至第五條之二之規定為，限制政府、政黨、其捐助成立之財團法人、受託人、不得直接、間接投資或捐助成立民營廣播、電視事業。並政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員亦不得投資廣播、電視事業或擔任廣播、電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一廣播電視事業者，其持有之股份不得逾該事業已發行股份總數百分之一。在修正施行前不符合規定者，限期於本法修正施行之日起二年內改正。本法修正施行後，違反第五條和第五條之一規定者，依第四十四條第二項之規定處以罰鍰，並限期改正。第八條至第四十一條之修正係為配合第三條主管機關之修正。

由本法第二條第一款及第二款所稱之廣播及電視的定義觀之，是指包含以無線電或有線電傳播聲音或影像，藉供公眾直接之收視與收聽。故廣播電視法規對象本應及於有線廣播及有線電視，惟後續各條文並未呼應配合，故實際成為專為無線廣播及無線電視而設的法律規範。以下就廣播電視法當中，與無線廣播電視產業集中化之管制規範相關部分論述之。

二、股權分散

現行廣播電視法第十四條第一項規定，廣播電視事業股權之轉讓，應經新聞局許可。廣播電視法施行細則第十八條規定：「廣播、電視事業股份之轉讓申請時，受讓人如為自然人，應檢具過戶申請書、受讓人個人基本資料調查表、受讓人之全戶戶籍謄本，向新聞局申請許可。受讓人有左列情形之一者，不予許可：一 非中華民國國民。二 國內無設籍、無住所。三 配偶、直系血親、直系姻親或二親等以內血親關係之股份所有人，其持股總數超過該事業之總股數百分之五十。四 新聞紙、無線電視或無線廣播電視事業之股東持股達各該事業總股數百分之十以上。」又施行細則第十九條規定：「前條股份轉讓申請時，受讓人如為

法人，應檢具過戶申請書、受讓人之登記資料，向新聞局申請許可。受讓人有下列情形之一者不予許可：一 為依中華民國法律設立登記。二 國內無營業所或事務所。三 新聞紙、無線電視或無線廣播事業之股東持股或與其相關企業共同持股達各該事業總股數百分之五十以上。前項第三款所稱相關企業，係指經營廣播、電視事業之股東所擔任董事或監察人或其投資所占股權百分之二十以上之企業。」。

參、衛星廣播電視法

一、立法沿革

衛星廣播電視法之訂定為我國單一媒體法規當中最後立法者，遲至一九九九年二月三日始公布施行。在此之前，衛星廣播電視頻道都是受廣播電視法規範，因此無法規範自國外發射節目訊號之衛星電視頻道，不論是節目尺度或廣告內容，法律灰色地帶所在多有，法令規範對象不及於衛星頻道業者。自一九九九年衛星廣播電視法施行後，終於可以對於衛星電視業者加以規範。二〇〇三年十二月二十四日修正第九條，主要係為配合黨政軍退出廣播電視媒體之政策，與廣播電視法和有線廣播電視法同步修正。修正後第九條條文：「衛星廣播電視事業之組織，以股份有限公司及財團法人為限。衛星廣播電視事業最低實收資本額及捐助財產總額，由主管機關定之。政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資衛星廣播電視事業。除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立衛星廣播電視事業。本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前二項所定情形之一者，應於本法修正施行之日起二年內改正。政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資衛星廣播電視事業；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一衛星廣播電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一。本法修正施行前，衛星廣播電視事業有不符規定者，應自本法修正施行之日起二年內改正。政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任衛星廣播電視事業之發起人、董事、監察人及

經理人。本法修正施行前已擔任者，衛星廣播電視事業應自本法修正施行之日起六個月內解除其職務。前二項所稱政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍，於本法施行細則定之。衛星廣播電視事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告，亦同。」

二、股權結構

衛星廣播電視法立法之時恰逢世界自由化、私有化以及解除管制潮流，以迎接全球化之來臨；故對於股權結構之管制未如其他法規般嚴格，不但未有整合限制之規定，尚開放外資投進衛星廣播電視事業，藉由外資的挹注打開我國媒體產品之全球行銷窗口，同時將外國影視公司積極引進我國媒體市場，使外國媒體事業納入我國影視生產事業之一部，並藉此掌控頻道節目之來源(李秀珠、李天鐸、黃慧珠，1996，頁17)。衛星廣播電視法對於衛星廣播電視事業之股權結構未多加規範，除了上述原因之外，亦可能與其他媒體法規已有相關規定可加以規範有關，如有線廣播電視法當中已對跨媒體經營者之整合設有規定。

在衛星廣播電視法當中涉及對衛星廣播電視事業之集中化之相關管制規範，只有在衛星廣播電視法第六條：「申請衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審核許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。前項執照有效期限為六年，期限屆滿前六個月，衛星廣播電視事業應向主管機關申請換照。申請經營衛星廣播電視事業填具之申請書或營運計畫資料不全得補正者，主管機關應通知限期補正；逾期不補正或補正不全者，駁回其申請。申請換照時，亦同。主管機關應就衛星廣播電視事業所提出之營運計畫執行情形，每二年評鑑一次。前項頻評鑑結果未達營運計畫且得改正者，主管機關應通知限期；其無法改正，主管機關應撤銷衛星廣播電視許可，並註銷衛星廣播電視事業執照。」；和同法第七條：「申請服務經營者之營運計畫應載明下列事項：一 使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器、頻道數目及信號涵蓋範

圍。二 開播時程。三 財務結構及人事組織。四 節目規劃。五 經營方式及技術發展計畫。六 收費標準及計算方式。七 其他經主管機關指定之事項。」。以及同法第十條：「外國人直接持有衛星廣播電視事業之股份，應低於該事業以發行股份總數百分之五十。」。衛星廣播電視法對於衛星廣播電視事業股權結構之規範，只有在其申請經營設立時，須提出營運計畫內容並載明財務結構及人事組織，由主管機關審核許可；以及第十條對於外國人直接持有股份之上限規定。

參、現行廣播電視集中化管制規範之檢討

一、有線廣播電視法

(一) 水平整合規範

現行有線廣播電視法第二十一條對於多系統經營者水平整合之上限規定為「系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者，不得有下列情形之一：一、訂戶數合計超過全國訂戶數三分之一。二、超過同一行政區域系統經營者總家數二分之一。但同一區域只有一家系統經營者，不在此限。三、超過全國系統經營者總家數三分之一。」。所謂之「關係企業」，依有線廣播電視法施行細則第十一條之規定，按公司法第三百六十九條之一、第三百六十九條之二、第三百六十九條之三、第三百六十九條之九以及第三百六十九條之十一之規定，關係企業指獨立存在而相互間具有控制與從屬關係或相互投資之公司。具有控制從屬關係之公司又可分為二種型態，一為公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者⁸（公司法第三百六十九條之二第一項）；另一種型態為公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營⁹（公司法第三百六十九條之二第二項）。相互投資公司係指二公司相

⁸ 股份和出資額之計算尚須將公司法第三百六十九條之十一之情形一併算入。公司法第三百六十九條之十一：「計算本章公司所持有他公司之股份或出資額，應同下列各款之股份或出資額一併計入：一、公司之從屬公司所持有他公司之股份或出資額。二、第三人為該公司而持有之股份或出資額。三、第三人為該公司之從屬公司而持有之股份或出資額。」。

⁹ 實質控制之控制從屬關係除公司法第三百六十九條之二第二項之規定外，尚包括同法第三百六十九條之三之情形：「有下列情形之一者，推訂為有控制與從屬關係：一、公司與他公司之執行

互投資各達對方有表決權之股份總數或資本總額三分之一以上者(公司法第三百六十九條之九)。股份或出資額的控制從屬公司，和相互投資公司之關係企業，在現行有線廣播電視法第十九條股權分散之規定下，殊難成立。因此，唯有實質之人事、財務或業務經營之控制從屬類型，來判斷多系統經營者之水平整合。然此際必須就個別系統逐一找出實體事證，若以現今全國有線電視訂戶數四百零一萬八千零九十八戶的數目¹⁰，違反有線廣播電視法第二十一條三分之一比例之水平整合上限者，為一百三十三萬九千三百六十六戶，再以目前系統平均訂戶數約六萬二千零二十七餘戶而言，則必須列舉二十一個左右之系統，證明這些系統在人事、財物或業務經營上之控制。有線廣播電視法第二十一條之規定除複雜外，在實務執行上還必須要耗費大量的行政成本與執行人力（江耀國，2003，頁225-232）。

（二）垂直整合規範

現行有線廣播電視法第四十二條第三項規定，「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。」本條在關係企業之認定上，仍有前文所述之實質認定上的困難，耗費行政成本與執行人力。而所謂「可利用頻道」依本法施行細則第二十九條的規定，為營運計劃中扣除本法第二十五條第二款供播送公益性、文藝性、社教性的免費專用頻道，以及第五十六條有線電視系統業者之專用頻道的頻道。在此情況下，對於系統經營者或其關係企業所供應之廣告或購物頻道無法可資規範。

（三）廣播電視業間之跨業經營規範

自民國八十八年二月修正有線廣播電視法時，即刪除原有線電視法第二十二條規定「無線電視或無線廣播事業或該事業之董事、監察人、經理人，不得為有線電視之申請人、董事、監察人、經理人」之無線廣播或無線電視業經營有線電

業務股東或董事有半數以上相同者。二、公司與他公司之以發行有表決權之股份總數或出資總額有半數以上為相同之股東持有或出資者。」。

¹⁰ 行政院新聞局所公布民國九十二年六月底之訂戶數。

視之跨業經營限制。依現行有線廣播電視法第二十四條之規定，不再限制無線廣播電視經營有線電視事業。在數位化發展，科技匯流之趨勢下，大型媒體企業集團多朝向多角化經營媒體事業，在開放跨業經營之限制，又無任何媒體事業跨業經營之上限規定，如此放任媒體競爭的情況下，將助長少數媒體集團之壟斷。同樣地，在民國八十八年有線廣播電視法之修正亦刪除原有線電視法第二十二條第五款電信業者跨業經營有線電視之限制。

二、管理機關

在有線電視之相關主管機關方面，新聞局為廣播、電視事業及頻道節目供應事業之主管機關（陳百齡主持，2002，頁 232-233）。在有線電視業者進行事業結合、為反競爭之行為時，則受到公平交易委員會之管制。另外，在涉及有線電視費率審議，違反節目管理、廣告管理、費用和權利保護規範之處罰時，則由直轄市或縣（市）政府為之。如此交錯紛雜之管制機關，無法因應媒體數位匯流後之總總變化和發展。尤其新聞局必須扮演中央政府層級之角色與地方縣市政府共同管理有線電視產業，複雜的管理機制難以即時回應有線電視業者和消費者之需求；此外在過去十年新聞局更替八位局長和相關管理人員，在政策之延續和規劃上，容易顯得不穩定。而地方政府在面臨資源、人力缺乏，和地方選舉壓力中，往往不易掌握會影響有線電視系統業者和收視戶的關鍵問題（Media Partners Asia Ltd，2003 年，頁 8-9）。基於以上原因，在需要一個專業、統一事權和超然的管理機關之情況下，遂而有通訊傳播委員會之建置。

三、小結

現行廣播電視法規除上述之規範不足外，對於中華電信 MOD 服務無法有明確之法律定位，以致於有以下爭議。中華電信主張依電信法第二條第一款之規定，電信為利用有線、無線，以光、電磁系統或其他科技產品發送、傳輸或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之訊息。而 MOD 之多媒體影音互動服務屬於雙向服務，並非現行有線廣播電視法第二條所規範之單向服務，因此仍在中華電

信之營業範圍內，無須依現行有線廣播電視法，申請有線電視營運執照。對此，有線電視業者加以反駁，認為現行電信法與有線廣播電視法屬同一法律位階，既然不具特別法優於普通法適用之關係，MOD 服務涉及二法之規範競合，自應同時適用現行電信法與有線廣播電視法。從而，中華電信應申請有線電視之營運執照，始得經營 MOD 服務。在新聞局方面，則認為中華電信之 MOD，在以有線網路傳輸節目和廣告服務時，必須受到有線廣播電視法之規範。最後，新聞局與交通部協調，在 MOD 服務中所提供之計次付費電影與即時電視頻道服務方面，先以實驗性質方式，於管理辦法訂出後，再開始提供服務（江耀國，2003，頁 304-308）。

在現行依照產業類別，分別適用不同法制加以規範，而法規範又不一致的情況下，無法因應匯流所帶來的產業變化，更缺乏對於新興廣播電視服務型態之明確管制規範。中華電信有與有線電視產業在市場上一爭長短之資力；而 MOD 服務亦能刺激有線電視數位化之發展，未來如能開放對於中華電信 MOD 服務之管制，則能達到強化廣播電視市場競爭，提升資訊多元化之目的。（Media Partners Asia Ltd，2003，頁 24-26）。

第二節 外國廣播電視法規對電視產業集中化之管制規範

各國之電視產業發展有先後，相對應之管制規範成熟度不一，而我國電視產業之發展較一些先進國家晚，而往往法規之訂定是因應實務之管制需要而設，因此我國在廣播電視法規上未如其他先進國家之廣播電視法規來的完整成熟。以下就美國、英國之廣播電視法規作介紹，由於德國的廣播電視法規亦有值得借鏡的地方，遂一併於下文中介紹。

壹、美國

一、管制機關

美國電信事業的監理機構為聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC），聯邦通訊委員會是根據一九三四年通訊法（Communications Act of 1934）所設立的。一九三四年通訊法的立法目的在於使所有的美國人民得以合理的價格，利用適當之設備，使用迅速、有效率、全國性和國際性的有線及無線電通訊服務（陳百齡主持，2002，頁83-84）。而在美國的有線電視產業¹¹方面，早先由於缺乏國會的明示授權，聯邦通訊委員會對於有線電視的管轄在 *United States v. Southwestern Cable Co.*, 392 U.S. 157 (1986) 案中受到質疑。為此，聯邦最高法院將一九三四年的通訊法第二條a項作廣義解釋以作為聯邦通訊委員會的法律基礎。之後，聯邦最高法院也在 *Capital Cities Cable, Inc. v. Crisp*, 467 U.S. 691 (1984) 一案中宣告，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（江耀國，2003，頁5-6。葉志良，1998，頁143-144）。隨著電信媒體以及資訊產業的整合，美國遂於一九九六年修改一九三四年通訊法，訂立電信法（Telecommunications Act of 1996）。一九九六年的電信法，重新調整原有的電信和媒體管制架構，而聯邦通訊委員會目前

¹¹美國的有線電視產業是受到地方和聯邦政府的雙重管制。地方政府管制有線電視的權力源自於有線電視的建設必須使用地方政府的街道和其他路權。因此，有線電視系統的設立還必須得到地方政府的特許（franchise）。

的組織架構即係根據一九九六年電信法的規定。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，而單純在一州境內的通訊則不在聯邦通訊委員會的管轄內（陳百齡主持，2002，頁86-87）。聯邦通訊委員會的權限兼具行政權、準立法權和準司法權，其雖為獨立的管制規範機關，但在制度設計上受到來自行政、立法和司法系統的監督。聯邦通訊委員會在架構上由五位委員組成委員會，為聯邦通訊委員會的權力核心。另有六個局和十一個室的設置，六個局分別為執行局（Enforcement Bureau）、無線電信局（Wireless Telecommunications Bureau）、消費者暨管理事務局（Consumer and Government Affairs Bureau）、媒體局（Media Bureau）、有線電信競爭局（Wireline Competition Bureau）。十一個室為總監察室（Office of Inspector General）、工程暨技術室（Office of Engineering and Technology）、法律總顧問室（Office of General Counsel）、執行長室（Office of the Managing Director）、媒體關係室（Office of Media Relations）、行政法官室（Office of Administrative Law Judges）、通訊事業機會室（Office of Communications Business Opportunities）、工作場所多元化室（Office of Work Place Diversity）、立法事務室（Office of Legislative Affairs）、秘書室（Office of Secretary）、政策規劃暨分析室（Office of Strategic Planning and Policy Analysis）（<http://www.fcc.gov/>）。

二、管制模式

自一九二〇年Westinghouse在匹茲堡、波士頓、紐約和及他城市建立電台以來，美國的廣播電視產業便是朝向集團化所有權的經營形式。在一九三〇年間廣播集團林立，第二次世界大戰後，無線電視台集團化所有權的經營蓬勃發展。一九五三年到一九五四年，聯邦通訊委員會採取的是單一所有人經營家數限制的管制模式，來控制廣播電視媒體所有權的過度集中化。經營家數的上限是，七家AM電台、七家FM電台和七家電視台。到了一九七四年，聯邦通訊委員會進一步限制

廣播電視台持有日報的所有權 (Howard, 1998, p. 23-24)。一九八四年美國國會制定「有線傳播政策法」(The Cable Communications Policy Act of 1984)，將單一所有人經營家數的上限放寬到十二家AM電台、十二家FM電台和十二家電視台。並限制無線電視台在其訊號所及的主要地區設立有線電視系統。一九八五年，聯邦通訊委員會另外採取收視戶數的限制規定，凡屬於同一集團的無線電視的收視戶數不得超過全國收視戶的百分之二十五 (江耀國，2003，頁372)。

(一) 一九九二年有線電視消費者保護及競爭法 (Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)

一九九二年有線電視消費者保護及競爭法對於有線電視多系統經營者 (multiple system operator, MSO)，在水平整合方面所採取的管制模式是訂戶數的限制，由國會授權通訊傳播委員會制訂相關具體規定。聯邦通訊委員會遂於一九九三年規定，一個多系統經營者所經營的有線電視系統¹²線纜所經過的家庭數 (cable-passed homes) 不得超過全國有線電視線纜經過總家庭數的百分之三十。若其中的有線電視系統係由少數種族所經營 (minority controlled)，即該有線電視系統百分之五十以上的所有權為黑人、拉丁美洲裔、印地安人、阿拉斯加原住民、亞裔或太平洋島嶼裔所持有者，則可以在百分之三十的訂戶數上限外，增加百分之五的訂戶數比例。而當多系統經營者的訂戶數比例已達到全國百分之二十者，如欲合併，必須向聯邦通訊委員會報備其合併後的訂戶數比例不會超過百分之三十或百分之三十五的上限。惟本項關於大型多系統經營者的訂戶數上限規定，因為在Daniels Cablevision, Inc. v. U.S., 835 F. Supp.1 一案中被聯邦地方法院宣告違反憲法增修條文第一條言論自由保障的規定，全案仍在上訴中，故聯邦通訊委員會停止執行本項規定。不過，訂戶數比例達到全國百分之二十的多系統經營者，進行合併前的報備義務，在聯邦通訊委員會一九九八年

¹² 係指該多系統經營者須在該有線電視系統持有百分之五以上的可表決股始計算之。但若該系統內同時另有持股超過百分之五十以上的大股東時，則不予計算。

六月發佈的水平結合限制報告書 (FCC, Implementation of Sections 11[©] of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992: Horizontal Ownership Limits, Memorandum Opinion and Order on Reconsideration and Further Notice of Proposed Rulemaking, MM Dkt. No. 92-264, 13 F.C.C. Rcd. 14462(1998), at para. 3.) 當中已恢復執行 (江耀國, 2003, 頁 38-42、102-103)。

(二) 一九九六年電信法 (Telecommunications Act of 1996)

一九九六年二月美國國會通過一九九六年的電信法,這是六十年以來首次大幅度修正基本的通訊傳播法律。此次修正反映國會考慮到電視市場競爭所造成的經濟壓力,以及市場競爭的解除管制風潮。因此,在一九九六年電信法當中,放鬆通訊傳播委員會的「多元所有權規則」(multiple-ownership rules)。多元所有權規則是針對無線廣播電視的規範,分為家數的限制(numerical limitation)和收視戶數(national audience)的上限規定(江耀國,2003,頁372)。一九九六年電信法對於廣播電視集團擁有電視台的數量不再設限,但其擁有電視台的收視戶數的總和不得超過全國電視收視戶數的百分之三十五。這項新的規定取代一九八四年有線傳播政策法當中的相關規定,即不得擁有超過十二家電視台和全國收視戶數不得超過百分之二十五的上限規定(Howard,1998, p.21)。

在解除跨業經營方面,一九九六年電信法取消了一九八四年有線傳播政策法禁止無線電視台在其訊號所及區域內經營有線電視系統的規定。並要求聯邦通訊傳播委員會取消無線電視頻道商(networks)兼營有線電視收視戶數不得超過全國十分之一,或其頻道主要涵蓋地區百分之五十規定。而自一九七〇年起禁止地區性電信業者在其服務地區內經營有線電視系統的規定也一併取消了。自此之後,電信業者可以在其電信服務地區內經營有線電視系統;反之,有線電視系統業者也可以在其有線電視服務地區內,經營電話服務。此外,在同一地區內存在二家以上有線電視系統時,有線電視與多頻道多點傳輸服務(MMDS, Multichannel

Multiple Distribution Service) 間的跨業經營也不再禁止 (江耀國, 2003, 頁24-25)。

貳、英國

一、管制機關

在二〇〇三年的通訊傳播法 (Communications Act) 架構下, 成立單一的管制機關—通訊傳播局 (Office of Communications, OFCOM), OFCOM 取代了五個以往廣播電視媒體的相關管制機關, 包括獨立電視委員會 (ITC)、廣播局 (the Radio Authority)、電信署 (OFTEL)、廣播標準委員會 (the Broadcasting Standards Commission), 以及廣播傳播局 (the Radiocommunications Agency)。成立單一的通訊傳播部的目的在於統一管制政策, 提升管制效率。通訊傳播部除了整合以上五個部門的相關管制工作外, 還有管制廣播電視市場競爭的責任。傳播通訊部管制廣播電視市場競爭的權限源於一九九八年競爭法 (Competition Act 1998)。通訊傳播部和公平貿易部 (the Office of Fair Trading, OFT) 協力合作管制通訊傳播市場的競爭事項, 並公平貿易部交出其管制廣播通訊領域競爭事項的職權。

在通訊傳播部內並成立「內容監督委員會」(Content Board), 內容監督委員會的設立目的在於代表在不同種類和品質的電視和廣播電視節目當中公眾的利益。其主要職權包括監督由廣播、電子通訊網路傳輸的內容, 以及增進公眾對於電子媒體的瞭解認識。內容監督委員並訂立廣播、電視節目的消極和積極性標準, 確保廣播或電視節目的內容有良好的品質。因此, 內容監督委員會是包括了過去獨立電視委員會和廣播標準委員會的職權。傳播通訊部還成立了「消費者專門小組」(Consumer Panel), 對於各種不同通訊傳播服務所衍生的消費者政策等相關事項提出建議。消費者專門小組有相當高的獨立性, 對於其所提出的建議, 通訊傳播部必須有公開的理由始得反對消費者專門小組所提出的建議 (Crane, & Calleja, 2002, p. 116-117)。

二、管制模式

(一) 一九九〇年廣播電視法 (the 1990 Broadcasting Act)

一九九〇年廣播電視法的管制模式是限制單一所有者持有廣播和電視執照數量的上限。個別所有者至多只能擁有二個地區性的無線電視執照 (channel 3); 或是一個全國性的無線電視執照 (channel 5)。擁有其中一類執照的所有者，不得在其他類投資超過百分之二十。在跨報紙和廣播電視的媒體所有權方面，一九九〇年廣播法雖然沒有限制報業和有線電視或非國內衛星廣播電視業間的跨媒體所有權，但卻嚴格地限制全國性的報紙，同時擁有無線電視執照。此外，全國性報紙被限制在無線廣播電視的投資不得持有超過百分之二十的股份，以及在無線電視和全國性廣播執照至多百分之五的股本投資。地區性報紙的所有者和地區性廣播經營者不得在同一的地區擁有地區性的電視；同樣的，地區性的電視所有者亦不得在所經營的地區內擁有地區性的報紙或廣播事業。值得一提的是，一九九〇年廣播電視法在限制商業性廣播方面，是運用市場佔有率的方法。即單一的商業性廣播經營者，不得超過整體商業性廣播市場百分之十五的佔有率。設置這個上限的目的和限制電視所有者持有執照數量的限制一樣，是為了提升多元化，和防止廣播所有者累積不當的市場影響力威脅公眾利益。一九九〇年廣播電視法尚且限制不得持有廣播電視執照者¹³在廣播電視頻道投資的股份限制，這類不得持有廣播執照者，被限制在任何英國無線電視的投資不得超過百分之五的股份。此外，一九九〇年廣播電視法鼓勵電視頻道的播送和節目的製作分離。這是根據早先一九八六年Peacock委員會的報告 (the 1986 Peacock Report) 當中的建議，對於具有市場優勢地位的陸上廣播電視業者加徵「獨立節目製作者接近使用該廣播電視頻道的配額」(Doyle, 2002b, p. 87-88)。

(二) 一九九六年廣播電視法 (the 1996 Broadcasting Act)

¹³不得持有陸上電視執照的是非歐盟國家或公司、廣告機構、宗教、政治、慈善機構。

在一九九六年廣播電視法的管制架構下，針對所有的電視廣播業者，不論傳輸方法為何，以及持有執照的數量，訂定全部大型媒體所有權的上限規定。電視所有權方面的上限規定是，包括BBC的收視戶在內，也就是全部英國電視的收視戶，百分之十五的收視時間，包括BBC的收視戶，以便計算全部的英國電視收視戶 (Doyle, 2002b, p. 101)。該法Para. 11, Schedule 2 規定，如果單一個人（自然人或法人）控制超過全部收視時間百分之十五的佔有率時，則不得擁有二個或更多的channel 3 或channel 5 執照，或擁有超過百分之二十的股份在這二個或更多的channel 3 或channel 5 的執照當中，或提供外國衛星服務和持有外國衛星服務的執照¹⁴。單一的電視業者，不得在同一地區擁有二張channel 3 的執照；也不能同時擁有一張channel 3 和一張channel 5 的執照。Para. 4, Schedule 2 規定，單一個人（自然人或是法人）不得同時持有全國性channel 3 和channel 5 的執照，和持有地理區域重疊的地區性執照¹⁵。

電視業者違反百分之十五的收視戶市場佔有率時，獨立電視委員會（ITC）可以取消該業者的電視執照。一九九六年的廣播電視法允許報業、廣播業以及陸上電視業者在其他媒體領域內有少量的投資，但有上限規定。上限規定是在廣播領域可以達到百分之十五的市場佔有率，但不得持有超過一張全國性廣播執照；在電視領域可以達到百分之十五的市場佔有率（包括BBC的收視戶），但不得持有超過一張全國性channel 3 或channel 5 的執照；在全國性日報發行量可以達到百分之二十的市場佔有率¹⁶。顯然一九九六年的廣播電視法對於報紙業者在單一報紙市場的佔有率沒有限制，只是限制發行量超過報紙市場百分之二十佔有率的報紙業者不得跨媒體擁有陸上電視或是商業性廣播的執照，反之亦然。

在一九九六年廣播法當中有「公眾利益」檢驗（public interest test），

¹⁴ If a person (natural or legal) controls more than a 15 per cent share of the total audience time, they may not hold two or more licences for Channel 3 and/or Channel 5 licence ,or provide a foreign satellite service and hold (or hold a 20per cent interest in) such a licence.

¹⁵ Para.4, Schedule 2 disallows both the holding of a national Channel 3 licence together with a Channel 5 licence, and the holding of geographically overlapping regional licences.

¹⁶ Para 11.

賦予廣播電視相關管制者在有公眾利益的正当理由時，可以阻止媒體間的合併。與公眾利益相關的考慮因素規定在Para. 13。第一，可以提升廣播電視和報紙企業所有權的多元化；或是提供給公眾的資訊來源多樣，和電視、廣播、報紙所呈現的意見具備多樣性的有利條件。第二，有任何的經濟利益。第三，執照為在廣播電視、報紙或任何媒體市場正常經營的企業所持有時的正面效果¹⁷。而不論是地方還是全國的層級，不管是報紙、電視或廣播業者間的合併或接管，廣播電視相關管制機關都可以進行公眾利益的檢驗，考慮所有權的多元化和媒體輸出內容的多樣性；合併交易所產生的經濟上利益；以及是否為報紙和廣播業市場的適當經營有效果。通常廣播電視相關管制機關會同意媒體間的合併，除非認為該合併有違公眾利益。此外，當廣播電視相關管制機關認為報紙業者持有廣播電視執照會違反公眾利益時，還可以不發放廣播電視執照給報紙業者 (Doyle, 2002b, p. 102)。

(三) 二〇〇三年通訊傳播法 (Communications Act)

二〇〇三年通訊傳播法針對媒體所有權部分的管制，主要基於二方面之考量，第一個考量是提高市場競爭，促進電視產業之發展；第二個考量則是維持多元化之觀點。二〇〇三年通訊傳播法對於跨媒體所有權之規範，主要有三項改變。

第一個是關於全國性報紙業者和Channel 3 所有權結合的限制。全國性的報紙業者，其在全國性報紙市場佔有率達百分之二十者（包括只經營一家或同時經營數家其所合計之市場佔有率），不得持有Channel 3的執照。而由於二〇〇三通訊傳播法將實際上的執照持有者，以及與實際上執照持有者之連接者，亦視為Channel 3執照之持有者 (Schedule 14 Part 1 第一條第一項)。是以，若一個自然人持有全國性報紙事業百分之二十以上之股份，即不能取得Channel 3的執

¹⁷ a) the desirability of prompting- i) plurality of ownership in the broadcasting and newspaper industries, and ii) diversity in the sources of information available to the public and in the opinions expressed on television or radio in newspaper, b) any economics benefits... c) the effect of the holding of the licence by that body on proper operation of the market within the broadcasting and newspaper industries or any section of them.

照；而一個法人持有全國性報紙事業百分之二十以上之股份時，亦不能持有具Channel 3執照的法人百分之二十以上之股份。以上之限制，亦適用於實際上能控制執照持有者之法人（Schedule 14 Part 1 第二條）。換言之，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。

第二個限制是持有Channel 3執照者，不得在同一地區的報紙市場擁有超過百分之二十的市場佔有率。亦即其在地區性報紙市場佔有率達百分之二十者（包括只經營一家或同時經營數家其所合計之市場佔有率），不能取得Channel 3的執照，反之亦然。同樣地，實際上的執照持有者或與實際上執照持有者之連接者，亦視為Channel 3執照的持有者（Schedule 14 Part 1 第一條第二項）。

原本在一九九〇年廣播電視法中，廣告商不得持有廣播電視執照。所謂之廣告商包括廣告公司、廣告公司之相關事業、以及受廣告公司或其相關事業所控制影響者¹⁸。在二〇〇三年通訊傳播法中，廢除以上限制，不再限制廣告商持有廣播電視執照，而交由一般競爭法加以規範，以確保廣播電視事業在廣告領域內的公平競爭（Crane & Calleja , 2002, p. 119-120）。

參、德國

一、管制背景

在第二次世界大戰後，在同盟國的政策下，德國建立了獨立於政府以外，並且經濟上獨立的公眾廣播電視。在當時由於頻率的稀少性，並不允許太多的電台，因此只有公眾廣播電視。藉由嚴格的法律規定對於公眾廣播進行管制，建立內部多元的原則，確保公眾廣播電視輸出內容的多樣性，能代表多元社會的多樣性利益。公眾廣播電視服務透過天線的傳輸提供給每個家庭，公眾廣播電視主要

¹⁸所謂控制影響係指擁有百分之五以上之股份。

的資金來源是廣播電視費，由擁有收音機或電視設備者支付。德國聯邦憲法法庭課予公眾廣播電視「功能性供給」的任務，不但要廣泛地提供資訊和新聞，也要提供社會中的少數族群文化性和娛樂性的節目。在有線電視和衛星電視的技術發展重新建構廣播電視市場之前，公眾廣播電視一直是獨佔廣播電視市場。直到一九八四年開放商業性廣播電視頻道，始結束公眾廣播電視獨佔廣播電視市場的局面（Bacha, 1997, p. 41-42）。自此後十餘年間，商業性私人廣播電視頻道蓬勃發展，大多數的德國民眾都可以接收到各類的私人商業性電視頻道，頻道內容不但能滿足社會一般大眾的需求，也能顧及社會中少數族群，如婦女、兒童、體育愛好者、各類音樂的愛好者、甚至土耳其移民。所有的私人商業性廣播電視頻道都是免費播送的（free-to-air），這類頻道的主要資金來自廣告收益。固然私人商業性電視頻道相當多，但在收視戶市場卻是呈現相當程度的集中化，並且其集中化的程度亦可從廣告收益再次得到印證（Humphreys & Lang, 1998, p. 178-181）。

二、管制機關

德國廣播電視的管制權限是分散在十六個邦，屬於德國聯邦政府的一部份。對於私人商業性廣播電視，各邦擁有各自的廣播電視法規範執照的發放、管理、節目、廣告的基本標準，和相關的管制機關。各邦的廣播電視管制機關獨立於邦政府，其內部結構為一個董事會和一個由五十位不同相關社會團體的代表所組成的委員會¹⁹。

在一九九七年以後，廣播電視的相關管制機關還多了媒體集中化委員會（the Media Concentration Commission, Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich or KEK），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。媒體集中化委員會是一個專家諮詢會，有八位成員，是由各邦的部長提名具有媒體專業和經濟法律專業的專家組成。媒體集中化委員會的成員雖是由各邦部長提名，其在行使職權上是獨立的。任何新申請或更新廣播

¹⁹ 所謂的相關社會團體，例如：政治性團體、貿易聯盟、宗教、文化機構，代表社會大眾，確保多元化。

電視執照都必須先經過媒體集中化委員會的審議。媒體集中化委員會並審查現況或有潛在的電視公司違反收視戶市場佔有率的門檻。媒體集中化委員會不但參與執照的發放程序，也可以建議懲罰那些超過收視戶市場佔有率門檻的廣播電視業者(Grünwald, 2002, p. 140)。媒體集中化委員會的設置是為了不因為德國的聯邦地方分權，對於媒體管制的不一致，而妨礙了媒體集中化的控制。

三、管制模式

德國聯邦憲法法院認為廣播電視自由為民主功能的關鍵先決條件，需要一個「積極的法律架構」以確保媒體的多元化和多樣性觀點的呈現。在媒體所有權的相關規範上，須能確保廣播電視多元主義，防止單一的個人或企業在市場上有壓倒性的優勢(Grünwald, 2002, p. 138)。故而在各邦的廣播電視法之外，德國各邦的立法者還訂定了「邦際廣播電視條約」(Interstate Broadcasting Treaty)。再加以私人商業性電視不同於私人商業性廣播，私人商業性廣播通常是地區性或是區域性的，而私人商業性電視大多是全國性的。故尚有邦際廣播電視條約對於全國性的私人商業電視加以規範。邦際廣播電視條約是由十六個邦的部長協議提出，再經由十六個邦的議會批准後實施。此外並沒有中央機關管制全國性的廣播電視。邦際廣播電視條約的內容包括進入市場的條件、反集中化和多元化的相關規定、廣告內容以及節目的一般性標準等相關規定(Bacha, 1997, p. 42-43)。

(一) 一九九七年以前

一九九七年以前的管制模式是「市場進入模式」(market entry model, Marktzugangsmodell)，根據一九九六年的邦際廣播電視條約規定一家公司只能擁有最多二個私人商業電視頻道，其中只能擁有一個綜合台或是只能有一個新聞台。同時，在綜合台或新聞台內部的股份結構方面，單一所有權者擁有的股份不得超過百分之四十九點九。之後的管制訂定一個所有權的上限，即一個頻道的內部股份結構至少要有三個以上的所有權者。這個管制模式的用意在於藉由限制單一個人或公司在廣播電視市場的資金活動，達到限制個人或公司在頻道內容的影

響力 (Bacha, 1997, p. 44)。

(二) 一九九七年以後

一九九七年邦際廣播電視條約修正，從原先的「市場進入模式」修改為「收視戶佔有率模式」(audience share)。在新的管制模式下，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。因為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，認為是對於公眾意見的形成具有優勢地位的影響力 (vorherrschende Meinungsmacht, §26 II)。

該公司在收視戶市場佔有率的計算，是以該公司在單一頻道的股份超過百分之二十五或是在該廣播電視業者有控制性投資始算入。蓋所持有頻道的股份低於百分之二十五「不重要的門檻」時，也就是少於德國公司法上阻礙性投票所需的股份。(§28 I)這樣的股份持有者不被認為在廣播電視台方面有決定性的影響力。所謂控制性投資是指，該公司定期提供該廣播業者節目大部分的資料，或是在重要的節目相關決定上扮演批准與否的地位。這樣的公司就會被列入廣播業者收視戶市場佔有率 (Humphreys, & Lang, 1998, p. 188-189)。

收視戶市場的市場佔有率計算是根據包含三歲和三歲以上的觀眾，在十二個月的平均收視率。這是由一個獨立的服務提供者 GfK 評量，以電視收視家庭抽樣調查。這個基本市場是由商業和公眾廣播者所提供的所有德語節目組成。外國頻道，例如 CNN 並不列入，因為立法者考慮的是德國節目對於德語觀眾的意見形成過程的影響 (Grünwald, 2002, p. 140)。

如果一公司在收視戶市場的佔有率接近百分之三十的限制時，其在其他媒體和媒體相關市場²⁰的投資必須列入考慮，以便決定該公司是否已經產生等同於達到百分之三十門檻的「對公眾意見形成具有優勢地位的影響力」。(§26 II)

如果一家公司在收視戶市場的佔有率達到百分之三十的門檻，在必要的情況

²⁰相關媒體市場包括廣告、廣播 (radio) 電台、報紙、播映權交易 (trading of rights)、製作。這個相關媒體市場已經隨著數位電視技術擴張，製作機上盒、提供數位電視技術和管理服務的都是相關媒體市場。

下，會被迫出售所持有頻道的部分股份。如超過百分之三十門檻的公司，非在強制出售頻道股份的情形時，為了維護頻道的內部多元化，可以採取「窗口節目」(window programs)或是成立「節目諮詢委員會」(Program Council)。所謂「窗口節目」是在收視戶市場佔有率超過百分之三十門檻的電視公司所擁有的節目架構中插入獨立的「窗口節目」。也就是該電視公司必須交托其擁有頻道的部分播映時間給獨立製作電視節目的生產者，播出由獨立製作電視節目的生產者所製作的節目。而作為窗口節目的獨立電視節目製作者是由管制機關選定。設置窗口節目的目的為使得「對於廣播電視業者的節目的多樣性有額外的貢獻…，特別是在文化、教育和資訊方面 (§31 I)」。「窗口節目」是有個最少播映時間的下限，就是每週必須播出至少二百六十分鐘，其中至少有七十五分鐘要在下午七點到十一點半間的主要收視時間播出。(§31 II) 為了確保獨立電視節目製作者的獨立性，獨立電視節目製作者另外收到一個執照。而作為「寄主」的電視公司有義務提供窗口節目製作者製作窗口節目的資金。「節目諮詢委員會」的功能在於促進電視節目製作者在製作電視節目內容上的多樣性。節目諮詢委員會的組成，是由電視公司自己提名能代表各種文化和社會背景的成員組成。(Bacha, 1997, p. 44-45)。

在跨媒體所有權方面，邦際廣播電視條約對於跨媒體所有權並沒有任何限制規定。對於跨媒體所有權限制的規定是由十六個邦的個別廣播電視法所補充。是有一些規定限制當地的廣播電台不能同時控制當地的報紙，但只侷限在地方和區域的層級。並沒有全國性的限制規定。這也是何以 Kirch 集團不但可以擁有接近百分之三十的市場佔有率的電視媒體，還在全國最大的出版集團 Axel Springer Verlag 有重要的投資 (Grünwald, 2002, p. 139)。

(三) 二〇〇二年以後

二〇〇二年六月以後，邦際廣播電視條約採取的管制模式仍然是收視戶市場佔有率，但作了微幅的調整。在收視戶市場佔有率的門檻方面，仍然維持百分之

三十的門檻，但另外補充百分之二十五的門檻。收視戶市場佔有率百分之二十五的門檻代替了接近百分之三十的門檻限制。是以依據現行的邦際廣播電視條約的規定，對於公眾意見的形成有優勢影響地位，是在電視市場超過百分之三十的門檻；或是在電視市場超過百分之二十五的市場佔有率，並同時在媒體相關市場具有優勢地位，其影響力等同達到百分之三十門檻的公司（Grünwald, 2002, p. 138-139）。

除了增加百分之二十五的門檻外，還增加了獎勵計畫。即達到百分之二十五門檻的電視公司，如果其主要的電視頻道播放充足量的地區性的窗口節目，則可以減少二個百分點的佔有率。或是在播放足量的地區性的窗口節目外，也撥出播映時間給獨立的第三團體所製作的電視節目，可以在媒體相關市場減少三個百分點（Grünwald, 2002, p. 141）。

第三節 廣電三法合併修正草案

壹、修正重點

有鑑於現行廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法因立法時期不同，致有管制標準不一致之情形²¹。加以傳播科技之發展，產生許多新興廣播電視服務，其中擁有到戶線路之電視事業有：以有線方式傳輸視訊之固網業者（如中華電信之MOD服務）；以無線方式傳輸視訊之無線電視、數位無線電視和直播衛星電視；以及以有線方式傳輸視訊之有線電視系統。此類事業為節目內容之「傳輸平台」（platform），其所提供之服務具有替代性，因此嚴格說來此類事業係屬於同一個市場上之競爭性事業，故有將廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法加以整併之必要，以便因應利用各種不同傳輸平台提供廣播電視服務所可能引起之問題。為有效地解決問題，作綜合性之因應，行政院新聞局遂研擬整併廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法，以下遂就民國九十二年五月二十八日新聞局所擬之整併草案之重點略述如下。

本草案特色在於，於第一章總則揭示統一化的基本管制規則，整併現行法廣電三法寬嚴不一的規範標準。草案第三條之主管機關改以國家通訊傳播委員會。第四條至第七條為黨政軍勢力退出媒體之規定，明定平臺服務業、頻道經營業之發起人、董事、監察人或經理人不得為民選公職人員、政黨黨務人員；而政黨或政黨投資之事業不得投資或經營平臺服務業、頻道經營業。本法草案第十四條第二項之製播分離原則，規定平臺服務業如規劃自營頻道提供節目或廣告，應於申請籌設平臺服務業同時併同提出籌設頻道經營業之申請。第二十四條規定平臺服務業者和頻道經營者間之不公平競爭行為應依公平交易法處理。第二章以下按草案第二條所區分之無線廣播電視營運平臺服務業、有線業廣播電視營運平臺服務業以及衛星廣播電視營運平臺服務業分別規範。第五十一規定，無中華民國國籍

²¹ 例如如廣播電視法對於無線廣播、電視之個別股東持股有一定比例之限制，然有線廣播電視法以及衛星廣播電視法則無類似管制規範；又如，無線廣播、電視之節目、廣告依廣播電視法之規定須事前送新聞局審查，有線廣播電視法以及衛星廣播電視法則無。

者不得為無線平臺服務業之發起人、認股人、股東、捐助人、董事及監察人。第六十條規定對於外國人直接持有有線平台服務業之股份，不再以外國法人為限，且對於其直接持有股份之上限，提高至該事業已發行股份總數百分之五十；直接及間接持有之股份合計不得超過該事業已發行股份總數百分之六十。

貳、產業內之反集中化規範

一、垂直整合之頻道數限制

廣電三法草案第六十七條規定，「有線平臺服務業播送之節目、廣告，由頻道經營業與其經營頻道經營業之關係人提供者，不得超過可利用頻道四分之一。」。本條係參照現行有線廣播電視法第四十二條第三項，立法目的在於避免頻道經營業與其經營頻道經營業之關係人於同一有線平臺提供多頻道，而壟斷該有線平臺之頻道節目，造成市場資訊及言論之操縱及壟斷，故對於同一集團於有線平臺服務業所提供之頻道數量予以限制²²。

二、水平結合上限

廣電三法草案第八條第一項規定，「平臺服務業、頻道經營業與其經營平臺服務業、頻道經營業之關係人，其市場占有率合計不得超過各該市場三分之一」。本條係參照現行有線廣播電視法第二十一條移列修正。蓋現行法除有線廣播電視法對有線平臺服務業有水平整合之管制規定外，廣播電視法和衛星廣播電視法均缺乏此類規範。在科技匯流趨勢下，若僅就有線平臺服務業之水平整合加以規範，恐無法達成防止壟斷和媒體所有權集中化之目的，故設此上限規定，限定各類平臺服務業、頻道經營業之水平整合上限為該市場占有率三分之一²³。

至於不得超過各該市場佔有率「三分之一」之設計堪稱允當。以二〇〇二年有線電視市場主要之多系統經營者之營業收入試算，營業收入排名第一的中嘉集團，其營業收入為六百六十七億七千萬，市場總營業收入為二千七百一十五億

²² 參照該條立法說明。

²³ 草案第八條之立法說明。

九千萬元，若成長百分之三十六，為九百零五億三千萬，則仍在三分之一的上限範圍內。然若與東森（五百二十九億九千萬元）、卡萊爾（四百一十二億七千萬元）、太平洋（三百一十八億三千萬元）、和台灣基礎網路集團（一千八百九十億二千萬元）等其中一家合併時，則會超過三分之一的上限規定。此項上限標準，既給予多系統業者合理之成長空間，又能防止市場之進一步集中化（施俊吉主持，2003a，頁 134-136）。

參、跨媒體的反集中條款

廣電三法草案第八條第二項規定：「平臺服務業、頻道經營業與其經營平臺服務業、頻道經營業之關係人，其涵蓋率合計不得超過廣播電視產業總涵蓋率四分之一」。該項條文設計係運用「總量管制」的方式，適用對象及於所有之平臺服務業，不論是無線、有線或衛星平臺或他類平臺業，加上頻道經營業，和其所有之關係企業之涵蓋率一律算入。本條之立法目的在於，既為使媒體能充分利用資源，准許媒體集團為跨業經營，惟如放任媒體競爭，恐將造成少數媒體集團壟斷意見市場，為增加閱聽大眾選擇之機會，故參照美國電信傳播法之「多元所有權規則」（multiple ownership rules）訂定本條。

廣電三法草案第五十四條規定：「無線平臺服務業應自行經營一個以上頻道。」在第五十七條第二項規定：「經許可籌設無線平臺服務業，而未自建傳輸平臺者，應於許可籌設後六個月內…同時申請無線平臺服務業及頻道經營業營運執照」。該項規定透過短期內必須申請垂直經營平臺與頻道的高進入障礙，實質上限制了頻道業者跨入無線廣播電視電臺之領域。在第一百一十三條他類廣播電視營運平臺服務業的規定當中，他類廣播電視營運平臺服務業，除了營業資格及條件、外國人投資比率、許可方式及標準、經營地區之劃分及調整、市場占有率、營運執照有效期間、收費及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關會商交通部定之者外，經營許可規範、各項營運管理和內容規範幾乎全部準用，以目前有線電視系統分區特許的管制特許架構來看，實無異於對電信業者設置高進入障礙

(石世豪，2003b，頁 20-24)。

一、第八條第二項之總量管制

廣播電視法第八條第二項規定，「平臺服務業、頻道經營業與其經營平臺服務業、頻道經營業之關係人，其涵蓋率合計不得超過廣播電視產業總涵蓋率四分之一。」。該條文立法目的係有鑑於在媒體多元化及民眾自主性日高之時代，讓媒體作放任性之競爭，將助長壟斷和媒體所有權集中，恐最終會限制媒體輸出內容和資訊來源的多樣性。然在舊廣播電視法、有線廣播電視法和衛星廣播電視法當中，僅有有線廣播電視法對於有線平臺服務業訂有水平整合之管制；而在科技匯流，媒體集團跨業經營的趨勢下，若僅就平臺服務業加以管制，恐無法達成避免意見市場被少數集團所壟斷，為維護媒體產業之自由競爭，增加閱聽大眾選擇之機會²⁴，遂在本條第二項規範同一集團跨媒體經營之佔有率上限規定。第八條第一項針對媒體業者在單一媒體事業市場內經營規模的管制規範，在法律概念上，除了有線廣播電視法第二十一條外，在公平交易法第六條、第十一條至第十三條亦有相關規定；在管制實務上，行政院公平交易委員會在有線電視系統產業中已有相當執行管制的經驗（石世豪，2003b，頁27）。然第八條第二項所採取之總量管制，對於「涵蓋率」一詞所採取管制之手段，仍有待施行細則之訂定，以下就可能之管制手段分別加以分析。

二、涵蓋率之計算方式

（一）以經營家數計算

以媒體集團在平臺服務業、頻道經營業和其他與經營平臺服務業、頻道經營業相關之事業的「經營家數」來防止媒體市場壟斷，必須注意，固然媒體事業所有權的多樣性有助於提升媒體輸出內容的多樣性，但媒體事業所有權的多元化無法保證同樣的輸出內容不會在彼此競爭的媒體間分享。例如，英國的報紙媒體幾

²⁴ 該條立法理由說明。

乎都會向外部的新聞蒐集服務業者（news-gathering services）購買一定比例的新聞內容。甚至彼此競爭的報紙業者向同一新聞蒐集服務業者購買新聞內容，亦時有所聞，例如：向 PA、AFP 或 Reuters 等新聞蒐集服務業者。而許多全國性和地區性的英國報紙也是 PA（最被廣泛利用的商業新聞提供機構）的大股東。有些新聞蒐集機構不但提供彼此競爭的報紙同樣的原創題材，在某些案例中，還提供這些原創題材量身訂作的整個版面編輯。在英國以外的其他歐洲國家，例如：比利時、賽普勒司、義大利、波蘭、瑞士和瑞典，亦有同樣新聞內容重複利用的情形。在比利時，由於全國性的報紙往往缺乏國際新聞的特派員，所以全部的標題是用完全一樣的新聞機構和內容資料。而這種同樣媒體內容出現在彼此相互競爭的媒體事業的情形，不但發生在媒體事業所有權有共同控制經營關係時，甚至是在控制該媒體事業所有權完全獨立，其媒體產品彼此競爭的情形時。所以，縱使有相當數量的競爭媒體事業，這也不能保證在媒體輸出內容上的多樣性（Doyle, 2002, p. 23-24）。

另外，行政院新聞局計畫調整有線電視經營區域，從現階段全國四十七個區域調整為十八個，第二階段再調整為四個，最後達到全國為一個經營區域；若以經營家數為管制手段恐不可行²⁵。在有線電視經營區域的調整情況下，若再限制媒體集團經營媒體事業的家數，易引起有線電視經營者的反彈，蓋在中華電信的 MOD 服務方面為台灣全區的經營，和中華電信本身龐大的資產，對於有線電視經營者的競爭壓力不小（聯合報，2003.1.16，2 版）。

（二）以營業額計算

立法院部分立法委員組成「數位匯流立法推動聯盟」²⁶，針對行政院新聞局所提出的廣播電視法修正草案提出修正的版本。在數位匯流立法推動聯盟的廣播

²⁵ 見廣播電視法第八條立法理由的說明。

²⁶ 數位匯流立法推動聯盟成員包括龐建國、郭正亮、周雅淑、王鐘渝、李永萍、朱鳳芝、卓伯源、張昌財、李全教等跨民進黨、國民黨及親民黨籍的立法委員，早先針對行政院新聞局所提出的一百一十七條的廣播電視法修正草案提出全文一百〇九條的修正版本；其後亦針對行政院所核定全文一百二十條的版本提出全文一百一十條的修正版本。

電視法修正草案第八條規定：「平臺服務業、頻道經營業與其經營平臺服務業、頻道經營業之關係人，營業額合計不得超過廣播電視事業總產值四分之一。（第一項）廣播電視事業總產值，指所有取得營運執照之無線平臺服務業、有線平臺服務業、衛星平臺服務業、頻道經營業及他類廣播電視平臺服務業因經營所產生之營業總額。（第二項）」以營業額作為管制手段，評估媒體集團在整體媒體市場是否達到壟斷、獨佔的標準，在相關主計資料上取得容易，也不會有收視戶數目變動不穩定的困擾；同時，營業額之多寡也最能反映該媒體事業之影響力²⁷。

（三）以收視戶數計算

限制媒體集團在整體媒體市場經營規模的目的在於開放市場競爭，促進媒介多元化，以提供消費者多樣的選擇，充實意見市場的資訊來源。若採取以收視戶數的管制手段，來管制媒體集團所可能造成的市場壟斷的同時，則也預先限制了收視戶的收視選擇權和消費權。以限制收視戶數的管制手段，是以媒體產業的供給面作考量，忽略了消費者的需求面在競爭市場中所扮演的角色，雖然是為保障消費者的需求，卻也造成限制消費者需求的矛盾，並非是有效的管制手段。這在美國的相關管制經驗中得到印證，美國聯邦地方法院在判決Daniels Cablevision, Inc. v. U.S., 835 F. Supp.1 (D.D.C. 1993)一案中認為採取收視戶數的百分之三十的上限規範，係違反憲法增修條文第一條言論自由保障的規定，聯邦通訊委員會也停止該項訂戶數限制規範的執行（江耀國，2003，頁98-99）。再者，廣播電視法第八十三條規定「有線平臺服務業無正當理由，不得拒絕該地區民眾請求付費視、聽有線廣播電視。」係為保障消費者收視權益的規範，若以該媒體集團已達收視戶數上限規範，而拒絕消費者的收視，就消費者權益保障而言並不適當。此外，當某媒體集團的收視戶數已接近管制門檻時，對於該集團本身和其他競爭業者來說，市場競爭壓力減弱，提供更優值、良好服務以爭取消費的誘因不再，對於消費者亦不利（劉良一，1998，頁180）。

²⁷ 數位匯流立法推動聯盟版本的廣播電視法草案當中對於該條項的立法理由說明。

而當媒體集團的收視戶數限制在全國整體廣播電視產業的四分之一時，也意味其餘四分之三須由其他業者消耗掉，若收視戶均分佈在都會區或這些業者的規模經濟範圍內時，對於業者有當然的經濟效益；但在非都會區，山區或人口稀少的地區，往往業者必須付出較多的網路鋪設成本，對於經營規模較小的業者而言，其資金有限，恐經營意願不高。加以新聞局計畫漸進擴大有線電視經營區域，易造成有線電視業者的整併，加速少數業者的壟斷，在無法確保有線電視線纜的鋪設遍及山區或人口稀少地區時，收視戶數的限制恐使得偏遠地區民眾收視權益的保障雪上加霜。此外，收視戶數目的變動不穩定也會造成計算上的困難，是以美國在一九九二年有線電視消費者保護及競爭法當中，訂戶數上限的評量是以「有線電視系統線纜所經過的家庭數（cable-passed homes）」來計算，故欲採取收視戶數為管制手段時，還必須克服收視戶數不易計算的困難（劉良一，1998，頁180）。

（四）以收視率計算

若以收視率作為管制手段，在立法例上可以參考德國的相關管制經驗。德國在一九九七年以後，到二〇〇二年修法後，均是採取廣播電視事業在收視戶市場的佔有率計算方式。德國收視戶市場佔有率的計算方式是，就單一投資者在其所投資的各個廣播電視媒體事業²⁸，在收視戶市場的佔有率的總和，不得超過全國收視戶市場百分之三十的佔有率。若超過這個佔有率上限時，該投資者被認為是對於公眾意見的形成具有優勢地位影響力，會被迫放棄部分投資或是被課予促進節目內容多樣性的義務，例如在所經營的頻道安排「窗口節目」或成立「節目諮詢委員會」。以收視戶市場佔有率作為衡量媒體集團在意見市場的影響力，不啻是個有效的方法，但在實際執行尚仍須有相關的配套措施，例如：調查收視率機構的公信力、民眾對於抽樣調查的配合度、樣本的取得依據等。

（五）小結

²⁸所有的股份持有者，其股份超過5%的，都要被算進頻道全部的收視戶市場佔有率。

在前述涵蓋率的計算方式中，以經營家數計算和以營業額計算之方式，比較適合運用在各種平臺服務業，包括有線平臺服務業、無線平臺服務業、衛星平臺服務業或其他平臺服務業，頻道經營業及其關係企業之總量管制上。蓋收視戶數之計算方式，比較適合有線平臺服務業以線纜傳輸，收視戶數易於計算之特點。以收視率計算之方式，則較適合無線平臺服務業。惟前述四種涵蓋率之計算方式，是個人就可能運用之方式提出作探討，以收視戶數和收視率之計算方式如能克服其較適合用在有線平臺服務業和無線平臺服務業之特徵時，未嘗不可作為涵蓋率總量管制之衡量方式。