

第五章 競爭法對電視產業集中化之管制

關於電視產業集中化之管制規範可分為產業內之特殊規範，即廣播電視法規；和一般競爭規範，即競爭法，在我國為公平交易法。下文先就我國公平交易法與電視產業集中化之相關規範作說明，次分析公平交易委員會對於有線電視產業整合之管制實務。另有鑒於歐盟在數位匯流下，對於電視產業集中化問題有豐富之管制經驗，遂就此部分加以分析，以作為我國競爭管制上之參考。

第一節 我國公平交易法對有線電視產業之管制規範

我國公平交易法之立法目的旨在落實市場競爭狀態之維持，達到提升經濟效能與消費者利益之最大化。舉凡公司、獨資或合夥之工商行號、同業公會，或其他提供商品或服務從事交易之人或團體皆屬公平交易法所稱之「事業」(公平交易法第二條參照)。當事業為限制競爭之行為、事業進行結合、獨占之事業為濫用其市場地位之行為，皆受到公平交易法之規範。電視產業既屬公平交易法所稱之事業，自然受到公平交易法之規範。行政院公平交易委員會，依據公平交易法對有線電視產業進行管制的情形相當普遍，並針對有線電視產業訂定其執法時之處理原則。此外，為因應匯流後電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業之跨業經營情形，公平交易委員會亦針對此等事業之跨業經營定有相關之處理準則。是以，就公平交易法之相關規範，公平交易委員會之執法實務和處理準則說明之。

在公平交易法涉及電視產業所有權集中化的管制規範部分，主要係對於事業結合和濫用獨占地位之行為的管制。此等管制的第一步，必須對於該事業之市場範圍加以界定。是以，以下先就公平交易委員會所定義之市場範圍作說明，其次再說明公平交易法以及公平交易委員會之相關處理準則。

壹、市場之界定

在我國公平交易法上，對於獨占事業的管制採取「濫用原則」，即獨占之事業運用其市場力量為阻礙、榨取或損害他人之不公平行為，而該行為之方式與效

果為市場上存在有效競爭時所不可能發生者，即構成獨占地位之濫用。而獨占事業之濫用行為，必須與獨占力之運用有直接或間接的關連。要判定事業是否具有獨占地位，必須先界定該事業之特定市場範圍，爾後視其與該市場上之其他事業之相對規模決定。因此，市場範圍之界定直接影響到獨占地位有無之判斷，當特定市場範圍界定得越小，事業就越會被判定為具有獨占地位（吳秀明、楊宏暉，2002年7月，頁73-77）。

我國公平交易法對於事業為結合之管制，採取「折衷原則」¹，即當事業為結合之際，如已達到或客觀上可能達到控制市場地位時，則加以禁止該事業結合。惟其結合對整體經濟利益大於限制競爭之不利益時，則例外不加以禁止。對事業結合管制的門檻，公平交易法第十一條採取市場佔有率和銷售金額的雙重門檻。而市場佔有率為在特定市場上一個事業所提供之商品或服務，在該特定市場所有商品或服務之比例。同樣地，對事業結合之管制，亦需對於該事業處於何一市場加以界定，同時亦會直接影響事業之結合與否（劉連煜，2002，頁266-269；沈麗玉，2003，頁53-61）。

在反托拉斯市場定義下，可將市場區分為「相關產品市場」和「相關地理市場」²。相關產品市場，為在定義一個有效競爭市場時，需將價格、品質、最終用途間具有合理替代性的產品，劃分在同一市場範圍內；因為這些產品皆為買方所可能選擇的產品。然而在不同地區，生產銷售相同產品的生產者，因為空間的阻隔，會限制產品間的相互替代性，而不一定會具有競爭關係，因此界定市場範圍時需一併考慮相關地理市場。

公平交易委員會對於有線電視相關產業之市場界定，大體是與產業別為一致之認定。在系統業者部分，相關產品市場之範圍是以「播送系統」劃分。而相關

¹ 折衷原則為相對於「原則禁止」和「弊害規制」而言。「原則禁止」係指對於事業結合造成市場高度集中，形成控制市場地位時，即予以禁止，不論是否造成競爭減少或其他對於市場之不良影響。「弊害規制」則為只有當事業濫用其市場恐致力對市場競爭造成損害時，始加以禁止，事業結合所產生之壟斷或控制地位，並非規範對象。

² 特定市場之劃分尚有「相關時間市場」之分類，惟相關時間市場只有在商品或服務僅在特定時期或時點提供等少數例外情況，才須加以考量。

地理市場範圍之認定，主要是依據行政院新聞局所公告之經營區域³；若播送系統業者為部分跨區經營時，為顧及該播送系統業者對於其他相互競爭的系統業者所造成的影響，改以實際經營區域為認定依據（石世豪，1999a，頁 146）。在有線電視發展初期，行政院新聞局將有線電視經營區域分成符合最低規模經濟的五十一區，然隨著技術進步、成本下降之後，反造成市場規模過小，新聞局便鼓勵同區業者合併。對此公平會為配合新聞局之政策，原則上雖不處分未依公平法申請結合之系統業者，但為促進市場合理競爭，降低進入市場障礙，擴大市場能量，解決規模經濟不足的問題，仍建請行政院新聞局檢討有線電視經營區域現行五十一區劃之合理性（劉孔中，2001，頁 195）。故自民國九十二年之後，新聞局將以漸進之方式，分三階段調整有線電視經營區，最終階段將廢除經營區域之劃分，也就是相關地理市場之範圍為全國。在頻道節目供應者的部分，相關產品市場範圍之界定，公平會改採以個別頻道的選擇替代性為認定標準；相關地理市場市場之範圍，則以全國系統業者的需求市場為認定。

貳、結合管制規範

公平法對於獨占之管制規範主要在第五條、第五條之一以及第十條。公平法第五條規定：「本法所稱之獨占，謂事業在特定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。二以上之事業，實際上不為價格之競爭，而其全體之對外關係，具有前項規定之情形者，視為獨占⁴。第一項所稱特定市場，係指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」第五條之一更進一步規範獨占事業之認定標準。第十條則為禁止事業有以下濫用其市場地位之行為：「一、以不正之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭 二、對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更 三、無正當理由，使交易相對人給予特別優

³ 按有線廣播電視法第三十二條之規定，有線廣播電視經營地區之劃分及調整，須由中央主管機關（行政院新聞局）會商當地直轄市或縣（市）政府審酌後公告之。

⁴ 本項之規定實為寡占（Oligopoly）；蓋實務上真正由一事業獨占之情形並不多見，少數事業雖未為聯合行為，但實際上卻不為價格之競爭，以價格領導超縱市場，而有以公平法加以規範之必要。

惠 四、其他濫用市場地位之行為」。公平法並非禁止事業獨占之事實狀態，旨在禁止事業濫用其獨占市場地位之行為。獨占事業違反第十條之規定時，依第三十五條及第四十一條之罰則予以處分。

結合管制之立法目的在於事前對於事業因結合所造成之經濟力集中加以管制，避免事業形成獨占或寡占，防範其對市場所可能造成之弊害，以維持市場上有效之競爭結構。在事業之結合係屬公平交易法第六條第一項所述之五種結合型態之一者，並達到同法第十一條第一項所定之市場占有率和銷售金額之門檻時，必須向公平交易委員會提出結合之申報。除為公平會認定結合對整體經濟利益大於限制競爭之不利益，而不加以異議者外，事業不得為結合。若違反申報義務或禁止結合而仍為結合，或未履行公平會對結合所附加之負擔，或申報資料虛偽不實時，按公平交易法第十三條、第十四條以及第四十條之相關規定，分別加以處分（陳櫻琴，2002年，頁231-234）。

關於有線電視產業之反托拉斯管制，公平交易委員會除了依據公平交易法之規定予以處理外，尚針對有線電視產業之特性訂立相關審理原則。首先，公平會於民國八十七年制定「事業涉及銷售有線廣播電視頻道節目交易資訊透明化案件審理原則」、「有線電視頻道節目供應者聯賣頻道節目行為案件審理原則」、「事業涉及共同購買有線廣播電視頻道節目案件審理原則」及「有線電視頻道節目供應業者與系統經營者垂直結合申報案件審理原則」。復於民國八十八年公告「公平交易法對有線電視相關產業規範說明」；之後在民國九十一年四月二十二日，修訂「公平交易法對有線電視相關事業規範說明」，並廢止前述四項涉及有線電視的審理原則。

一、有線電視系統業者間之水平整合行為

位於同一有線電視經營區域內之有線電視系統業者之間，藉由事業間相互結合之方式，以擴大經營規模、提高市場佔有率，達到增加其經濟利益之目的。惟此等行為除有形成獨占事業，濫用其市場力量之危險外；更有破壞市場競爭機

制之虞。故於符合公平法第十一條第一項規定，並無公平法第十一條之一之例外情形時，有線電視系統業者須事先向公平交易委員會申請結合許可。然對於在民國八十六年元月一日以前為結合之有線電視系統業者，鑑於行政院新聞局鼓勵有線電視系統業者整合之政策，公平交易委員會採取寬鬆之立場，並不予以處分。

二、有線電視頻道節目供應者與有線電視系統業者間垂直整合行為

有線電視頻道節目供應業者與有線電視系統經營者之間，如其藉由垂直結合以整合其上下游資源之結合行為，符合公平交易法第十一條第一項之規定時，應於事前向公平交易委員會申報。依公平交易法第十二條第一項規定，公平會須審酌，事業之結合對於整體經濟利益是否大於限制競爭之不利益。

在有線電視頻道節目供應者與系統經營者間垂直整合之利益可能有：第一，降低交易成本，穩定頻道節目之供需關係。依照著作權法之規定，頻道節目須經由頻道節目供應者之授權，系統經營者始得播出該節目。當頻道節目供應者與系統經營者垂直結合時，就頻道節目供應者而言，其可獲得系統經營者的播出承諾；就系統經營者而言，可以確保其有穩定的頻道節目來源；對於雙方均可減少交易條件變動之風險，降低交易成本。而在有線電視市場結構為分區寡占情形時，如頻道節目續約未能順利完成，則有可能發生斷訊爭議。以一九九七年與一九九八年元月在力霸東森與和信集團之間的斷訊爭議為例。因為頻道續約未能談成，以致於此兩大集團互不授權播送自己的頻道節目給對方的系統經營者。在此期間受影響的收視戶逾百萬，損害消費者權益甚鉅。故如上游之頻道節目供應者與下游之系統經營者垂直結合時，則能使頻道節目之供需關係穩定，降低頻道續約之交易風險。第二，提供多元化網路服務。未來傳播、網路、電信產業透過數位科技技術，將可透過同一載具傳輸資訊，而有線電視系統所採用之同軸光纖線纜正適於作為傳遞數位網路資訊之載具。而有線電視相關產業業者間藉由垂直結合，集中資金、人力與技術，將可使有線電視產業升級，藉此提供更高品質及多元化之娛樂、資訊、電信等綜合性服務。以和信集團為例，其有意以寬頻傳輸平

台之建立，提供包括有線電視之播送系統、有線電視頻道節目之供應、網際網路以及網路電信等服務（陳百齡主持，2002，頁 130）。第三，提高頻道節目供應者提供新頻道節目之意願。經由相結合之有線電視系統經營者之播出承諾，可降低頻道節目供應者推出新頻道節目之投資風險，因此能提高頻道節目供應者推出新頻道節目之意願，增加頻道節目之多樣性，達到促進資訊多元化之目的。

在有線電視頻道節目供應者與系統經營者間垂直整合所造成限制競爭之不利利益可能有：第一，頻道節目供應者向下封鎖市場之效果。為垂直結合之頻道節目供應者藉由拒絕授權其結合事業以外之其他系統經營者播出其頻道節目；或給予差別待遇，提高其他系統經營者的成本或使其營收減少，降低其他系統經營者的市場競爭力，達到向下封鎖市場之限制競爭效果。第二，系統經營者向上封鎖市場之效果。為垂直結合之系統經營者透過拒絕播出或給予差別待遇，讓其他頻道供應者之頻道節目無法進入為該垂直結合之有線電視系統播送，降低其頻道節目之普及率，增加其成本或減少營收；從而使其不利市場競爭，甚至退出市場。第三，趨向市場集中化，誘發有線電視市場亂象。當垂直結合事業濫用其結合所帶來的優勢競爭力時，如前述之向上或向下之封鎖市場行為，可能使得未參與結合之事業不易競爭，或形成潛在競爭者進入市場之障礙，造成有線電視市場結構集中化。而有線電視市場之諸多亂象，與市場結構之集中化有相當之關連性。例如一九九七年和一九九八年元月所發生最大規模之「斷訊」事件，便是起因於力霸東森與和信集團互不授權頻道節目給屬於對方集團之系統經營者。再者，當市場集中度高時，大的頻道節目供應者可能握有許多受消費者歡迎的頻道節目，系統經營者被迫一併購買之強制程度升高⁵。而在前述聯賣情形下，系統經營者之頻寬可能容納不下其所購買的頻道數，產生「併頻⁶」的亂象（江耀國，2003，頁 27-28）。

限制競爭之不利益明顯大於整體經濟利益之情形：第一種情形，參與結合之

⁵ 此情形一般稱做「聯賣」行為。

⁶ 「併頻」係指將二個以上的頻道節目併在一個頻道內播出。

頻道節目供應者所供應之頻道數超過系統經營者可利用頻道⁷數之四分之一以上。此外，若該頻道節目供應者之某一頻道在市場上具有不可或缺之地位時，公平會亦特別重視該垂直結合案所可能造成的限制競爭不利益。第二種情形，當參與垂直結合之系統經營者在單一經營區之市場佔有率達到四分之一以上，並且與其有控制或從屬關係之其他系統經營者之訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一。第三種情形，當參與垂直結合之系統經營者在單一經營區之市場佔有率達到四分之一以上，並且與其有控制從屬關係之其他系統經營者，超過全國有線電視系統經營者總家數三分之一以上。第四種情形，當參與垂直結合之系統經營者在單一經營區之市場佔有率達到四分之一以上，並且超過同一行政區域有線電視系統經營者總家數二分之一⁸。

參、其他限制競爭行為之管制

一、有線電視系統業者「統購」行為

有線電視系統業者之「統購」行為，主要係指有線電視系統業者彼此間以契約、協議或其他方式之合意，共同向有線電視頻道節目供應業者議價購買頻道節目，以期藉由整體共同之市場地位，增強與頻道節目供應業者談判議價之力量。此外，統購行為亦有可能是由有線電視系統業者（亦或是頻道節目供應業者）以脅迫、利誘或其他不正當之方法，使其他系統業者共同參與向有線電視頻道節目供應業者議價購買節目。不論是上述何種型態之統購行為，皆有可能違反公平交易法之相關規定，以下詳述之。

同一經營區域內之有線電視系統業者，為在同一產銷階段具有水平競爭關係之事業，倘其合意共同購買頻道節目之行為，足以影響市場競爭功能或不利於整體經濟與公共利益時，有可能違反公平交易法第十四條，事業不得為聯合行為之

⁷ 所謂「可利用頻道」，依有線廣播電視法施行細則第二十九條之定義，為有線廣播電視經營者之營運計劃中所規劃之頻道扣除同法第二十五條第二款之免費公益頻道及第五十六條之系統經營者專用頻道。

⁸ 但同一行政區域只有一家線電視系統經營者時，不在此限。

規定。

而不同經營區域之有線電視系統經營者，與其關係企業及直接、間接控制之有線電視系統業者，如其訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一；或超過同一行政區域有線電視系統業者總家數二分之一（但同一行政區域只有一家有线電視系統業者不在此限）；或超過全國有線電視系統業者總家數三分之一；並且共同購買頻道節目，則可能違反公平交易法第二十四條，事業不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。

此外，如有線電視頻道節目供應業者及其關係企業銷售頻道節目總數，超過有線電視系統業者可利用頻道數之四分之一，其要求同一行政區域內之有線電視系統業者共同購買其頻道節目者，亦有違反公平交易法第十九條第四款「以脅迫、利誘或其他不正當方法，使他事業不為價格之競爭、參與結合或聯合之行為」規定之虞。另者，如前述之頻道節目供應業者及其關係企業，要求不同行政區域間之系統業者共同購買其頻道節目者，亦有違反公平交易法第二十四條規定之虞。

二、有線電視系統業者濫用市場力量行為

特定區域之有線電視系統業者，若為公平交易法第五條所稱「獨占」之事業，而對於價格有不當決定等濫用其壓倒性之市場地位之行為時，有違反公平交易法第十條規定之虞。若該有線電視系統業者雖非公平交易法第五條所稱之獨占事業，但仍有濫用其優勢市場地位，強迫交易相對人（如收視戶）接受不公平交易條件之情事，而足以影響交易秩序，涉有違反公平交易法第二十四條規定之虞。

三、獨家區域代理行為

獨家區域代理行為可分為二種類型。第一種類型為，有線電視頻道節目供應業者授權特定有線電視系統業者獨家代理銷售其頻道節目，使得與該系統業者具有水平競爭關係之其他系統業者之節目來源，必須仰賴該獲得獨家代理之系統業者，而處於市場競爭上劣勢地位。無異於有線電視頻道節目供應業者對於特定市

場同一競爭階層之事業，採取不同之交易條件，倘若有限制競爭或妨礙公平競爭之虞，並無正當理由者，違反公平交易法第十九條第二款「無正當理由，對他事業給予差別待遇之行為」之規定。

第二種類型為，有線電視系統業者要求上游之頻道節目供應業者，就特定區域只得單獨授權該系統業者播出，或由其獨家代理，不得與其他系統業者交易。此種為取得市場上競爭優勢，而限制頻道節目業者供給頻道節目予其競爭對手之不公平競爭行為；無異於促使頻道節目供應業者對特定區域之系統業者斷絕供給，或不正當限制交易相對人（有線電視頻道節目供應業者）之事業活動而與其交易之行為，倘有限制競爭或妨礙公平競爭之虞，則有違反公平交易法第十九條第一款以及第六款規定之可能。

四、有線電視頻道節目差別供應行為

當有線電視頻道節目供應業者無正當理由拒絕與特定之有線電視系統業者交易；或就同一頻道節目，對於有競爭關係之有線電視系統，無正當理由以不同之價格或價格以外之條件進行交易；倘有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，可能違反公平交易法第十九條第二款「無正當理由，對他事業給予差別待遇之行為」之規定。

第二節 我國公平交易法對有線電視之結合管制實務

壹、垂直合併

一、怡星結合案

屬於和信集團的蓋曼群島怡星有線電視股份有限公司，分別於二〇〇〇年和二〇〇一年向公平交易委員會提出事業結合之申請，該結合案雖涉及有線電視系統業者的水平整合，不過，公平交易委員會對怡星結合案中將管制重點放在垂直整合上，故在此將怡星結合案歸類為垂直合併的案例。

蓋曼群島怡星有線電視股份有限公司，於二〇〇〇年第一次申請與萬象、吉隆、家和、慶聯、三冠王、長德、麗冠、新視波及港都等九家有線電視股份有限公司合併。公平交易委員會於同年十一月駁回其結合之申請。公平交易委員會駁回其申請之主要理由為：第一，本案被結合之九家系統經營者於個別經營區之市場占有率多在百分之四十以上，各特別是其中吉隆、家和以及三冠王等有線電視系統經營者，在該經營區域內係唯一系統經營者，如允其結合，則恐將透過多系統經營之集體議價優勢，降低頻道節目購買成本，使得未參與結合或潛在之參進者不易與其競爭，或造成進入市場障礙，從而誘發有線電視系統市場結構趨於集中，而不利於競爭機能之發揮。第二，本案結合事業之股東原已投資頻道節目供應事業「和威傳播股份有限公司」以及「木喬傳播事業股份有限公司」，和威傳播股份有限公司代理十二個頻道節目，木喬傳播事業股份有限公司代理十八個頻道節目，二者合計占當時可利用頻道的百分之四十，如允其結合將造成頻道供應市場閉鎖之限制競爭效果⁹。

約在二〇〇一年五月有線廣播電視法修正通過後，和信集團出售其在木喬傳播股份有限公司之股份。同年六月，公平交易委員會許可了怡星有線電視公司與其他九家系統經營者的結合申請案。其許可理由主要在於基於資金、人員及技術

⁹ 行政院公平交易委員會駁回申請結合決定書（八九）公結字第一〇八六號。

之挹注，強化系統經營者體質；因應匯流趨勢，促進有線電視產業升級；降低頻道續約之交易風險；透過播出承諾，增加頻道供應者推出優異頻道節目之意願；以及使被結合事業之經營發揮最高效益，進而提供消費者更高品質、多元化之娛樂、資訊電信等綜合性服務。公平交易委員會認為該結合案所帶來之整體經濟利益大於限制競爭之不利益，故許可該結合案件之申請¹⁰。

二、東森結合案

東森媒體科技股份有限公司於二〇〇〇年向公平交易委員會申請與陽明山、金頻道、新台北、大安文山、全聯、新唐城、新竹振道、豐盟、新頻道、南天、觀昇、屏南等十二家有線電視股份有限公司結合，公平交易委員會以其結合對於限制競爭之不利益大於整體經濟之利益，駁回其結合之申請。其主要理由為：第一，東森媒體科技股份有限公司及其相關事業，飛奇有限公司、榮仰有限公司以及創豐有限公司，合計持有木喬傳播事業股份有限公司，已發行股份總數百分之二十四點九九之股份；因此其可影響之頻道節目共有三十七個，占當時有線電視系統七十五個可利用頻道之百分之五十，因此具有優勢市場力量，如允其結合，恐造成頻道節目市場閉鎖之限制競爭效果，或進一步肇致有線電視系統市場結構更趨向集中化之發展（劉華美，2001年，頁85-86）。

在此之後，東森媒體科技股份有限公司亦跟隨前述和信集團之作法，將其轉投資之飛奇股份有限公司、榮仰有限公司和創豐有限公司等三家公司所持有木喬傳播事業股份有限公司之所有股份全數售出，再次向公平交易委員會提出結合案之申請，公平交易委員會遂於二〇〇一年十一月，以其頻道節目供應市場力量減緩，造成頻道節目市場閉鎖之疑慮已除，認本結合案之整體經濟利益大於限制競爭之不利益，許可本結合案之申請¹¹。

¹⁰ 行政院公平交易委員會許可決定書（九〇）公結字第五五七至五六六號。

¹¹ 行政院公平交易委員會許可決定書（九〇）公結字第九九八號。

貳、跨經營區之水平合併

一、台灣寬頻結合案

由美商卡萊爾集團設立之台灣寬頻通訊顧問股份有限公司，於二〇〇一年向公平交易委員會申請與南桃園、北視及信和有線電視股份有限公司為結合。由於縱使本案實施結合後，被結合之事業之總收視戶數在當時僅有二十六萬戶，占全國有線電視總收視戶數百分之七點一六，相較於其他多系統經營者，並無明顯優勢之市場地位。此外，台灣寬頻通訊顧問股份有限公司並未投資有線電視節目和頻道製作發行之業務，其未來亦無經營之意願。是以，公平交易委員會認為本結合案無垂直整合之反競爭效果疑慮，對於整體經濟之利益大於限制競爭之不利益，故許可之。惟慮及本案之申請人為僑外投資事業，遂除結合許可外，另加以付款規定，本案之申請人欲轉投資本國之有線電視事業，必須符合有線廣播電視法第十九條第二項關於外國人直接或間接持股不得超過該系統經營者已發行股份總數百分之六十；或以外國法人為限，直接持股不得逾該系統經營者已發行股份總數百分之二十之上限規定¹²。

二、富洋投資結合案

屬於太平洋集團之富洋投資有限公司籌備處於二〇〇二年申報與永佳樂、北海岸、觀天下、大新店民主以及鳳信等五家有線電視股份有限公司結合，公平交易委員會經會議決議後不予禁止¹³。其不予禁止之主要原因在於，縱使結合後，被結合之事業收視總戶數為三十二萬二千八百戶，占當時有線電視全國總收視戶數之百分之八點九五；若亦計入與被結合事業同一經營區屬於太平洋集團之系統業者，則收視總戶數為三十六萬七千戶，亦僅占全國總收視戶數之百分之十。此外，亦與許可台灣寬頻通訊顧問股份有限公司結合乙案有相同的考量，即

¹²行政院公平交易委員會許可決定書（九十）公結字第一〇四六號。

¹³ 公平交易法於二〇〇二年二月六日總統令公布修正，對於結合之申請，由原先之「事前申請許可制」改為「事前申報異議制」。

本案結合事業僅投資有線電視系統業務，未及於有線電視節目及頻道之製作發行業務。基於以上考量，公平交易委員會不予禁止本案之結合實施。¹⁴

參、經營區內之水平合併—以新台北與麗冠結合案為例

屬於東森媒體科技股份有限公司之新台北有線電視股份有限公司，於二〇〇二年申報與屬於和信集團之麗冠有線電視股份有限公司結合，公平交易委員會禁止其結合。其主要禁止理由為：第一，公平交易委員會引用美國的研究報告，認為有線電視之規模經濟和密度經濟特質不再顯著，因此自然獨占不構成有線電視獨占之理由。加以公平交易委員會「九十一年度有線電視業市場結構調查」報告顯示，在全國大多數之區域市場均有足夠的空間允許多家有線電視系統業者同時生存競爭，縱使系統業者間之併購或因為經營效率或技術領先等因素將其他競爭者擠出市場，致形成獨占局面，然這不代表有線電視具有自然獨占之傾向。第二，如不禁止本案之結合，則該經營區內將僅有新台北有線電視公司之獨家經營，明顯限縮消費者之選擇，並且在缺乏足夠競爭壓力情況下，獨占業者通常會缺乏降低成本、從事創新與服務品質提升之誘因。第三，新台北有線電視公司與東森媒體科技股份有限公司具有垂直結合關係，本結合案將會提升東森媒體科技股份有限公司對有線電視頻道節目通路之占有率，增加該公司對其他競爭對手為差別待遇行為之風險。故而，於本案中，公平交易委員會禁止其結合之實施¹⁵。

¹⁴行政院公平交易委員會結合案件決定書（九十一）公結字第〇九一〇九四號。

¹⁵行政院公平交易委員會結合案件決定書（九十一）公結字第〇九一〇〇三號。

第三節 我國公平交易法對於匯流之跨業經營與市場競爭規範

在此所謂匯流之產業係指電信、有線電視、電腦網路及電子商務等事業，包含利用電信、廣播及資訊通信網路所構建具有多元載具性質的電子通信網路，以及利用前述電子通信網路進行各種通信、廣播視訊、電子交易及線上遊戲等服務提供之商業活動。至目前為止，電信、有線電視及廣播係使用不同之載具，而被視為截然不同，然隨著數位科技之發展，數位科技能將任何資料—不論是文字、聲音、圖形或數據轉化為數字，傳送到任何網路上，跨越不同傳輸技術與「不受平台之限制」(platform independent)。

而此一「不受平台限制」之特性，挑戰現行所有的相關管制規範，因為現行管制規範是依據傳統之傳輸網路或平台特性，而各適用不同之法律、主管機關及營運規範。在此分割的管制環境下，除容易容易產生「規範迴避」(regulation by-pass)、競爭者間不均等之競爭條件、扭曲市場之競爭(例如造成不同部門間之交叉補貼)、損害技術與商業創新，以及損害消費者的福利的弊病之外；隨著通信網路及數位技術的高度發展，加以配合自由化、法規鬆綁及解除管制理念的逐漸落實，將進一步引發電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業的跨業經營及互相競爭(劉孔中，2001，頁150-151)。

電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業之跨業經營，係指事業透過「跨業擁有」(cross-ownership)及「整合服務」(joint provision)方式，進入另一個關連市場的經營模式。

「跨業擁有」係指事業透過合併、購併或新設分支事業的方式，進入另一個關連的市場範疇，例如電信業者透過與有線電視業者合併而進入有線電視市場。「整合服務」則為事業透過既有的基礎網路、服務、技術或經營知識，提供原本是屬於另一個市場範疇的服務，例如電信業者利用其電信網路提供隨選視訊服務(video-on-demand)，或者有線電視利用其有線電視網路所提供的纜線語音電話服務(cable telephony)或纜線數據機(cable modem)寬頻接取服務。電信、

有線電視、電腦網路、電子商務等事業的「跨業擁有」或「整合服務」將使各個關連市場間的界線逐漸模糊，雖然有助於促進各個關連市場的競爭，提供消費者更多的選擇，但亦可能使經濟力量過度集中或市場力不當擴張，而有限制市場競爭或妨礙科技發展之虞（公平交易法對四C事業跨業經營行為之規範說明）。

由於電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業之「跨業擁有」行為可能涉及公平交易法對事業結合或聯合行為的規定；同時電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業「整合服務」亦可能涉及濫用獨占市場地位及不公平競爭行為的規定，故公平交易委員會在民國九十二年二月二十一日發布「公平交易法對四C事業跨業經營行為之規範說明」，以下就該規範細述之。

壹、匯流之市場界定與市場占有率之計算

一、相關市場界定

關於市場界定之問題，倘僅從公平交易法第五條以及第十條之規定之字面解釋觀之，第五條第三項規定所稱之「特定市場，係指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍」，似乎僅適用於第十條規定的獨占事業監督之上。然自體系解釋的觀點言之，細究公平交易法第十一條第一項規定關於管制門檻主要是以市場占有率為要件；第七條所稱之聯合行為是為「與有競爭關係之他事業，…相互約束事業活動之行為」；第十九條第三款、第四款，以及第二十二條規定，均以「競爭」為規範要件，則第五條第三款所定義之特定市場之概念，就必須適用在以上所列舉各項規範中。再者，就競爭法一般觀念以及公平交易法第一條和第四條之規定，「特定市場」和特定市場當中之「競爭」的概念實為貫穿整部公平交易法的關鍵思想（施俊吉等，1999，頁93-95）。因此在適用公平交易法規範電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業之跨業經營行為之際，須掌握此原則以界定電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業之相關市場。

「相關產品市場」係透過事業之間據以從事競爭的一定之商品或服務劃定，所有能夠滿足消費者特定需求，且在價格及功能方面可互相替代的產品(或服務)

所構成的組合。「相關地理市場」則是透過事業從事競爭之區域或範圍，而消費者在此區域內能夠無障礙地選擇或轉換交易對象。

就競爭法的一般理論而言，其核心觀念在於個別商品與服務之間的競爭關係；而個別商品與服務之間的競爭關係，並非固定不變的抽象概念，會隨著具體個案中的不同條件而變化；再者，商品或服務在需求面上的替代性亦為競爭法主要之操作標準（施俊吉等，1999，頁 93-95）。而電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業跨業經營及匯流之趨勢，將使各種服務間的互相替代能力增加，相關產品市場或相關地理市場界線亦會日趨模糊，因此，相關市場界定必須考量科技變化的因素，並且以個案方式認定之。

二、市場占有率之計算

電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業之相關市場占有率原則上以下列方式計算：

(a) 對於有固定客戶數之事業（例如電信或有線電視），按該特定事業的用戶數或收視戶數，占相關市場所有市場參與者用戶數或收視戶數總和的比例計算。

(b) 對於無法掌握客戶數目之事業（例如線上搜尋服務），則按該特定事業的營業額，占相關市場所有市場參與者的營業額總和之比例計算。

貳、匯流事業之結合行為

電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業之結合型態，包括水平結合、垂直結合與多角化結合。倘電信、有線電視、電腦網路、電子商務等事業之結合涉及公平交易法第六條所列各款結合態樣，並符合同法第十一條所列各款情形之一，亦無第十一條之一不適用之情形者，在其結合時，應向公平交易委員會提出申報。依公平交易法第十二條之規定，公平交易委員會須就該結合行為所可能產生之「整體經濟利益」與「限制競爭之不利益」進行評估，如其結合對整體經濟利益大於限制競爭之不利益者，公平交易委員會不得禁止其結合。

公平交易委員會在審查此類結合申請案時，在「整體經濟利益」方面，審查

重點包括：

- (一) 結合對生產效率、配置效率及動態效率的影響；
- (二) 結合是否有助於促進相關市場之競爭；
- (三) 結合是否有助於提供涵蓋範圍更廣、更多樣化及高品質之服務；
- (四) 結合是否有助於提昇國際競爭力，並促進研發與創新；
- (五) 結合是否具有消費面的網路外部性 (network externalities)；
- (六) 事業結合是否為達成前開各項目的之唯一手段；
- (七) 參與結合事業將內部利益予以外部化之計畫。

在「限制競爭之不利益」方面，審查重點包括：

- (一) 結合對相關市場之結構及集中度之影響；
- (二) 結合是否顯著減損相關市場的競爭程度及提高參進障礙；
- (三) 結合是否顯著降低消費者的選擇機會；
- (四) 結合是否會導致濫用市場力行為之可能性增加；
- (五) 結合是否會導致聯合行為之可能性增加；
- (六) 水平結合是否造成市場集中度的增加，增加的幅度有否造成結合事業對其他水平競爭廠商的反競爭行為；
- (七) 垂直結合是否造成市場封鎖的可能，即事業結合後是否以其所增加的下游
- (八) 市場力量封鎖上游（下游）競爭者的市場；
- (九) 多角化結合是否造成產品聯賣、搭售，以及不當的交叉補貼等濫用市場力行為。

第四節 我國現行公平交易法關於結合管制之檢討

在對於結合之定義上，公平交易法有以下漏洞：第一，在公平交易法第六條第一項第二款規定「持有或取得他事業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份或資本總額三分之一以上者」。惟此際，如有三家事業同時或先後取得他事業有表決權股份或資本總額各三分之一時，則此三家事業之間是否屬結合。若認不屬於結合，則這三家事業之間會形成限制競爭之集體效果。第二，公平交易法第六條第二項規定，在計算同條第一項第二款之股份或出資總額時，應將與該事業具有控制與從屬關係之事業所持有或取得他事業之股份或出資總額一併計入。固然，該事業與其控制從屬之事業之間具有限制競爭之集體效果，惟此等控制及從屬事業本身卻不受到結合管制（劉孔中，1998，頁 8-11）。

在二〇〇二年之前公平交易法對於事業之結合係採取「事前申請許可制」，二〇〇二年之後，係採取「事前申報異議制」，不論是在修法前後，公平交易委員會在許可或禁止事業為結合之唯一法定標準，為公平交易法第十二條之「對整體經濟之利益大於限制競爭之不利益」。雖然對於「對整體經濟之利益」和「限制競爭之不利益」的認定會隨著係爭個案事業、不同產業領域、不同市場範圍、以及競爭對手之不同而不確定。但實際上，公平交易委員會的認定結果只有三種情形，一是利益大於不利益；二是利益小於不利益；以及利益與不利益孰大孰小難以分辨。在對整體經濟利益大於限制競爭之不利益時，公平交易委員會即必須准許事業為結合；在整體經濟利益小於限制競爭之不利益時，公平交易委員會必須禁止該個案之結合。在個案結合對於整體經濟利益與限制競爭之不利益大小難辨的情形時，則須回歸營業自由之基準點，准許該事業之結合實施。是以，公平交易委員會對於事業結合之准許與否，並無裁量權，其裁量權只在為附款時（劉孔中，1998，頁 19-22）。

除了公平交易法第六條對於結合之定義有漏洞，以及公平交易委員會對於結合管制之執法寬鬆外，公平交易法對於是否准許結合的唯一法定標準，在管制上

亦有不足之處。公平交易法對於事業可否結合之唯一判斷標準是該事業之結合對「整體經濟之利益是否大於限制競爭之不利益」。這項判斷標準是以經濟的角度論斷，而單就經濟面向的判斷，是否就足以達到管制電視產業集中化之最終目的，是有疑慮的。公平交易委員會對於有線電視產業結合准許與否，不外乎透過資金、人員及技術之挹注，強化系統經營體質；促進有線電視產業升級；降低頻道續約之交易風險；事業之結合與外資之參與提升原硬體設備，使被結合事業經營發揮最高效益，以為消費者提供更高品質與多元化之娛樂資訊服務等因素加以考量。而不准許有線電視事業結合之理由，亦不外乎該經營區域內之 HHI 值上升；可能透過被結合事業為拒絕交易、差別待遇、集體議價優勢，產生排擠競爭對手或有使潛在競爭者進入市場障礙之虞。對整體經濟是否有利益，或者是否因此濫用市場地位，減損消費者的選擇等因素加以審酌。然經濟上的因素和消費者的選擇多寡，事實上並不一定和媒體內容之多樣性有絕對相關（Baker, 2002a, p. 857-859）。

就過去公平交易委員會對於有線電視產業結合管制之執法實務而言，公平交易委員會對於結合案之申請多半予以准許（江耀國，2003，頁 66）。准許之結合案計有：和信集團之怡星有線電視股份有限公司與萬隆等九家有線電視股份有限公司之結合案；東森媒體科技股份有限公司與陽明山等十二家有線電視股份有限公司結合案；屬美商卡萊爾集團之台灣寬頻通訊顧問股份有限公司與南桃園等三家有線電視股份有限公司之結合案；屬於太平洋集團之富洋投資有限公司籌備處與永佳樂等五家有線電視股份有限公司之結合案；群行、台中民主與長宏有線電視股份有限公司之結合案；南桃園與新壠有線電視股份有限公司之結合案；洄瀾、嘉仁與花蓮有線電視股份有限公司之結合案；慶聯、萬發與北高雄有線電視股份有限公司之結合案；三冠王與大府城有線電視股份有限公司之結合案；雙子星與龍影有線電視股份有限公司之結合案；佳聯與雲林有線電視股份有限公司之結合案；聯禾與二十一世紀民主有線電視股份有限公司之結合案；新頻道與彰化城有線電視股份有限公司之結合案；新竹振道與竹和有線電視股份有限公司之結

合案（江耀國，2003，頁 334-335）；南國與高豐有線電視股份有限公司之結合案等¹⁶。

另外，公平交易委員會在審酌是否准許有線電視事業結合時，往往會對該有線電視事業結合後，是否會濫用其市場競爭地位之優勢加以判斷，惟其判斷亦未必合理。如劉孔中與莊春發，〈結合管制之個案研究－怡星有線電視公司結合案評析〉一文中，認為公平交易委員會對於怡星有線電視公司在結合後是否會造成市場閉鎖之反競爭效果之判斷有諸多批評（劉孔中、莊春發，2002，頁 1122-1126）。管制電視產業集中化之目的，既然係基於對於廣播電視自由之保障，為維護思想言論市場之多元化，促進廣播電視媒介在內容上的多樣性，若單就公平交易法從經濟層面規範並不足以達到最終之管制目的的話，即必須加強電視產業內之競爭法規範。

¹⁶行政院公平交易委員會結合案件決定書（九十二）公結字第 0 九二 0 0 四號。

第五節 數位匯流下歐盟對電視產業集中化管制之探討

由於歐盟競爭法規對於數位匯流下電視產業集中化之管制有相當完整之規範，和豐富之管制實務經驗。是以，本文就歐盟競爭法中與事業集中化相關之管制規定、市場範圍界定之方法和電視產業集中化之管制實務經驗作說明。惟本文不進行歐盟在管制實務上之競爭分析，蓋個別案例事實情狀不一，缺乏一致性之評價標準。

壹、第 139/2004 號歐盟理事會規則

歐盟關於事業集中化管制¹⁷之現行實體規定，係二〇〇四年一月二十日公布之第 139/2004 號理事會規則¹⁸，該規則自二〇〇四年五月一日施行。一九八九年制訂之第 4064/89 號理事會規則，已為第 139/2004 號理事會規則所取代。下文僅就第 139/2004 號理事會規則（下稱本規則）之適用範圍、集中化評估和集中化之定義的相關規定說明之。

一、適用範圍

符合本規則第一條之要件者，即有本規則之適用。事業有下列情形之一者，該集中化達到共同體規模：（a）所有相關事業¹⁹全球營業額總計超過五十億歐元（b）至少二個以上事業各自在共同體內之營業額總計超過二億五千萬歐元。但每一相關事業在共同體內合計之營業額，超過三分之二係獲利自單一或同一會員國時，則不在此限。

事業雖未有前述情形，惟符合下列要件時，該集中化亦達到共同體規模：（a）所有相關事業全球營業額總計超過二十五億歐元（b）在至少三個會員國中之任一國，所有相關事業之營業額總計超過一億歐元（c）在前述（b）之情形下，至

¹⁷ 事業集中化管制對照我國公平交易法之概念係事業「結合」管制。本文為忠於原條文用語，稱事業結合為事業集中化。

¹⁸ Council Regulation(EC)No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings(the EC Merger Regulation).

¹⁹ 亦即參與結合之事業。

少二個相關事業其各自之營業額總計超過二千五百萬歐元 (d) 至少二個相關事業其各自之全球營業額超過一億歐元。但每一相關事業在共同體內合計之營業額，超過三分之二係獲利自單一或同一會員國時，則不在此限。前述規定所需之統計資料由會員國定期提供，而歐盟理事會保有修正前述規定之權力。

二、集中化評估

本規則第二條係關於集中化評估之規定。第二條第一項規定，在評估時要考慮到 (a) 就事業所處之共通市場（共同體內的市場和共同體以外的市場）的市場結構、事業現實上的競爭或潛在性的競爭，考慮到該事業維持或發展有效率競爭的需求 (b) 從對於消費者有利之條件，而非就競爭障礙之角度，將下列情事列入評估：事業之市場地位及其經濟上或金融上的影響力、供給者和使用者的選擇性、法律上或其他方面的市場進入門檻、相關產品或服務在供給面和需求面之趨勢、中間消費者和最終消費者的利益，及科技和經濟的發展。

次按同條第二項和第三項規定，集中化是否會嚴重地妨礙共通市場或共通市場之一部，特別是在該集中化會產生或強化事業之顯著市場地位的情形，亦必須加以評估。再者，共同投資事業與參與投資的獨立事業之間，關於競爭行為的協調、同一市場之活動、上下游市場之活動、相鄰市場之活動，和彼此間之協調是否消除產品或服務之競爭可能性，依照同條第四項和第五項之規定，在評估集中化時，都必須加以考慮。

三、集中化之定義

關於集中化之定義規定在本規則第三條，按第三條第一項之規定，事業之集中化在有下列情形之一者，視為有控制權上的改變 (a) 二個或二個以上先前各自獨立之事業或事業之一的合併 (b) 一個(或一個以上)，已控制至少一個以上事業之個人藉由收購；或一個(或一個以上)之事業藉由購買證券、購買資產、訂定契約或其他方法，直接或間接控制一個或一個以上事業之全部或一部。

按同條第二項之規定，控制係指經由權利之行使、契約之履行或其他方法，

事實上或法律上涉入該事業，對於該事業有決定性影響之可能性。特別是擁有該事業全部或部分之資產；或按其權利或契約內容對於事業組織之組成、表決權或決策具有影響力。此外，依照同條第三項規定，持有該事業有表決權股份之個人或有契約上權利之人；或雖非前述之人，惟得行使前述權利者，對於事業具有控制力。

另按同條第四項規定，二個或二個以上各自獨自之事業共同投資設立新事業時，亦為集中化。第三條第五項之規定係排除條款，下列情形排除本規則之適用

(a) 信用機構、金融機構或保險公司，或一般事業之證券交易行為購入他事業之股份。蓋此等事業之證券交易行為，目的不在控制該事業之競爭行為，而係轉售股份獲取利潤。(b) 因為事業進行清算程序、結束、破產或其他相類之程序，而按各會員國之法律規定由公務員取得事業之控制者 (c) 因本規則或其他法律規定，由金融控股公司取得有表決權股份，其目的在維護被投資事業之價值，不直接或間接涉入該事業之經營行為者。

貳、相關產品市場之界定

相關市場範圍之界定是所有競爭法進行管制的前提，唯有對於產品或服務之相關市場明確界定，始得展開後續之競爭分析。由於相關市場又分為相關產品市場和相關地理市場。從而，下文就歐盟對於相關產品市場和相關地理市場範圍之界定作分析。

一、相關產品市場界定之方法

所謂相關產品市場係指以消費者的觀點而言，認為產品或服務之特徵、價格、用途具有相互替代性的所有產品或服務所構成的市場。在歐盟競爭法規範架構下，相關市場之界定 (Market Definition Notice) 是由案例、管制實務累積形成之判斷標準。一般而言，歐盟競爭法規對於相關產品市場之界定，分為三個層面，包括需求之替代性、供給之替代性和潛在競爭。以下就此三個層面分述之。

(一) 需求之替代性

需求之替代性是界定相關產品市場最主要之工具。其評定方式主要是依據產品或服務之價格，價格上漲範圍在百分之五到百分之十內，幾乎恆久不變的相關價格者，便具有相互替代可能性。按照產品或服務之價格，消費者是否可以輕易地在該些產品或服務間作選擇，例如消費者在 A 產品和 B 產品間作選擇轉換之成本有明顯差異時，A 產品和 B 產品便可能分屬不同之產品市場 (Farr & Oakley, 2002, p. 39)。其次，供給者是否可以在價格變動最小的範圍內收產不同或相類似的產品或服務的因素，也必須加以考慮。再者，與價格相關之議題，例如產品或服務之價格是否會隨著其所屬市場變動、某產品或服務對其他產品或服務價格變動之反應、或價格歧視之影響等因素。另者，如產品特性、消費者選擇不同產品或服務之轉換成本、產品或服務之品質、產品或服務之商譽、產品或服務之使用經驗等因素，在評估產品或服務間之需求替代性時，也必須考量 (Bavasso, 2003, p. 108-109)。

(二) 供給之替代性

當供給者是能夠轉換生產相關產品或轉換提供相關服務，並在短期內不會增添額外的成本或是造成風險，亦不會引起價格的大幅度變動者，該產品或服務之供給具有替代性。從而，縱然因為品質的差異對於消費者而言，未必具有替代性；但就供給者的立場，由於生產不同等級的同種產品並不會增加額外的生產成本，是以該些產品仍屬於同一相關產品市場 (Bavasso, 2003, p. 110.)。

(三) 潛在競爭

潛在競爭係指新事業進入市場的門檻。潛在競爭是界定相關產品市場時最後的標準。潛在競爭的運用，只在已查明事業在相關產品市場的地位時，並且該事業之市場地位具有某程度之影響力時，始有適用。當產品或服務之主要市場和次要市場具有一致性時，潛在競爭標準之運用會窄化次要市場範圍之界定 (Bavasso, 2003, p. 110)。

事業的結合，會影響該事業在相關市場的支配地位，若有其他潛在的競爭者

存在時，則會侵蝕為結合事業的支配地位。惟該潛在競爭者必須是能在短期內迅速形成，有效地進入市場，對於結合事業之支配地位構成強有力的威脅(王為農，2001，頁 140-141)。

二、對電視產業相關產品市場之界定

(一) 付費電視與免費電視

付費電視 (Pay-TV)²⁰和免費電視 (free access TV) 並不是屬於同一個相關產品市場。其原因有幾，就供給層面而言，付費電視與免費電視的交易關係關係不同，蓋付費電視的交易關係存在於節目製作者、付費電視系統經營者和收視戶之間；免費電視的交易關係卻是存在於節目製作者和廣告商之間。再者，付費電視和免費電視的資金來源亦不相同，付費電視的資金來源主要是收視戶給付的收視費用，而免費電視的資金來源來自於廣告收益。次就需求層面而言，從消費者的消費模式發現，消費者有百分之九十的收視時間是收看免費電視，百分之十的收視時間是收看付費電視。此外，收視付費電視尚需另外安裝收視設備。

在一九九四年德國的 Bertelsmann 媒體集團、Deutsche Telekom 電信公司和 Kirch 影片供應商欲合資成立 Media Service GmbH(MSG)公司。在該案例的相關產品市場範圍界定分析中，指出付費電視和免費電視不屬於同一個相關產品市場，其原因除二者之資金來源不同外；也認為相較於免費電視，付費電視尚提供特殊的頻道、互動服務，付費電視的品質比免費電視佳，二者間不具有需求的替代性。此外，也基於下列原因認為有線電視、直播衛星電視和無線電視非處於同一相關產品市場。第一，付費結構不同，蓋有線電視費用係定期給付，而直播衛星電視和無線電視的費用係一次給付收視設備的裝設。第二，有許多家庭無法接收有線電視，同時也有一些房東禁止裝設衛星接收器。第三，則是節目製作成本不同 (Garzaniti, 2004, p. 453)。

²⁰ 此處之付費電視係指需額外支付收視費，始得收視者而言，例如，有線電視。相對地，免費電視為不收取收視費者，例如無線商業電視或無線公共電視。

(二) 直播衛星電視與有線電視

直播衛星電視與有線電視不屬於同一相關產品市場。其原因有幾，第一，不具有供給替代性，以衛星傳輸節目的衛星電視業者比起以有線電視線纜傳輸節目的有線電視業者，在設備設置成本和經營成本上高出許多。第二，不具有需求替代性，由於接收直播衛星電視需要額外支付裝設衛星電視接收器 (satellite dish) 的費用，相較於有線電視的線纜費用，是計入有線電視的收視費中。從而，對於消費者而言，收看直播衛星電視較為昂貴，要在二者間輕易做選擇或是轉換並非易事。第三，普及率不同，有線電視比直播衛星電視之普及率高 (Bavasso, 2003, p. 160)。

一九九五年 Nordic Satellite Distribution 的結合案中，該結合案係由挪威最大的有線電視經營者 Norsk Telecom、兼營丹麥電信和最大的有線電視經營者 TeleDanmark，和北歐主要的衛星電視節目供應商瑞典的 Kinnevik 集團，所共同投資。在該結合案之相關產品市場之界定中，將直播衛星電視和有線電視劃歸為不同之產品市場 (Garzaniti, 2004, p. 455)。

此外，在衛星電視的收視方面，有經由有線電視轉播或是由收視戶裝設衛星接收器直接接受衛星訊號者。在這二者間，即分屬不同的相關產品市場，蓋傳輸方式不同，就消費者而言，其支出在收視設備的成本不同，該二者收視方式間不具有替代性。再者，交易關係不同，以直播衛星收視衛星電視時，交易關係存在於衛星電視業者與個別收視戶之間；然經由有線電視系統轉播衛星電視時，交易關係係存在於衛星電視業者與有線電視經營者之間。收看直播衛星電視，與藉由有線電視之轉播收看衛星電視的市場區隔，並未因傳輸技術數位化的發展而有所改變 (Bavasso, 2003, p. 158-159)。

(三) 數位電視與類比電視

數位電視與類比電視之市場不加以區別，蓋數位電視是類比電視的進化發展，未來類比電視將被數位電視所取代。例如一九九八年 Bertelmann/Kirch/

Deutsche Telekom 的結合案，該結合案是德國二大媒體集團 Bertelmann、Kirch 以及 Deutsche Telekom 電信公司，以共同投資的方式開發統一規格的解碼器，以推廣數位付費電視。在結合案的相關產品市場分析中不區分數位電視與類比電視市場，其原因就在於將數位電視視為類比電視的進一步發展，類比電視終究會被數位電視所淘汰取代（Garzaniti，2004, p. 459. 石世豪，1999a，頁 132）。

（四）進階的電視服務與基本的電視服務

互動電視服務和透過個人電腦的線上服務是分屬於不同相關產品市場，蓋線上服務的穿透力不如互動電視，且欲使用電腦線上服務，必須另外購置電腦，加以電腦和電視本身的用途並不相同。例如，二〇〇〇年 British Sky 廣播集團（BSkyB）和 Kirch 付費電視的結合案中，在相關產品市場分析上區別以個人電腦和透過數位電視設備使用互動服務的市場（Garzaniti，2004, p. 463）。

互動電視提供之服務，包括金融證券服務、資訊、教育、視訊郵件、遊戲等，相較於付費電視只有提供娛樂而言，互動電視提供的服務顯然較為多樣，性質也不盡相同，二者間乃有所區別。從而，在互動電視所提供的家庭銀行服務(home banking)和家庭購物服務(home shopping)方面，係另一獨立的相關產品市場，不計入基本的電視服務相關產品市場。至於互動電視的其他服務，例如計次付費服務（pay-per-view）、近隨選視訊(near video on demand)等服務則和付費電視屬於同一相關產品市場。未來電視服務將會分為只提供聲光影像的基本服務，以及多樣的進階服務，由於其替代性上的差異，該二種電視服務可能分屬於不同的相關產品市場（Bavasso, 2003, p. 150-154）。

參、相關地理市場之界定

界定相關產品市場範圍後，尚須劃定相關地理市場範圍，清楚界定相關產品市場和相關地理市場後，方能進行後續之競爭分析。

一、相關地理市場界定之方法

在相關地理市場之界定上，通常會對於基本的需求特徵、消費者和競爭者的

立場、目前之消費模式、進入市場障礙、運輸成本等因素加以考量 (Garzaniti ,2004, p. 269)。

進行相關地理市場範圍界定時，先就需求特徵作初步評估，例如以國界、地區、消費者的購買模式、產品性質²¹等因素推斷可能的地理市場。次就供給管道、銷售網絡成本、各種管制障礙、價格管制、關稅限制、配額管制等因素納入評估。此外，在某事業具有市場獨占地位、進入市場的管制障礙和事業對於關鍵設施的控制 (gateway activity)，都會影響相關地理市場的界定 (Bavasso, 2003, p. 110-112)。

二、對電視產業相關地理市場之界定

一般而言，相關地理市場之界定是在相關產品市場範圍內，就競爭條件的相似性、相互替代之一致性，而與其他相鄰地理區域有所區別者。關於電視產業之相關地理市場界定，通常會按照電視產業之網路分佈、涵蓋區域，例如有線電視之線纜鋪設地區、無線電視之電波涵蓋區域；再加上各歐盟會員國法令和管制標準之差異，例如在一定區域內有線電視執照之特許核發，而區別相關地理市場 (Farr & Oakley, 2002, p. 39-40)。

在前述一九九四年 Media Service GmbH(MSG)公司的案例中，在考量會員國間管制機制的不同、節目製作的差異性、語言和文化的差距、跨國界解碼器的供應障礙和 Deutsche Telekom 電信公司鋪設經營有線電視線纜的特許權限於德國境內等因素，將相關地理市場之範圍界定為德國境內 (Garzaniti ,2004, p. 454)。

一九九五年 Nordic Satellite Distribution 的結合案中，該有線電視之相關地理市場範圍限於北歐地區。其原因在於地理環境、市場情況、法令等與市場相關之條件不一，從而將該結合案中的相關地理市場限定為北歐地區 (Garzaniti, 2004, p. 455)。

二〇〇〇年 British Sky 廣播集團 (BSkyB) 和 Kirch 付費電視的結合案中，

²¹ 當產品具有耐貯存的特性，適合長途運輸，或運輸成本低廉時，該些產品的相關地理市場便可能遍及全國或全世界。

關於付費電視和互動服務的相關地理市場，在語言（英語和德語）、文化、影片播映權，以及其他不同的競爭條件考量下，相關地理市場分別區分為德國境內和全歐洲的德語地區，以及英國和英語區（Garzaniti ,2004, p. 270）。

三、小結

在相關產品市場界定方面，固然，數位匯流為電視產業生態帶來很大的改變，資訊和內容得以在不同之傳輸通道或平台間流通，惟基於個別產品或服務間之差異性，數位匯流尚不足以作為擴大相關產品市場範圍的正當理由（Garzaniti ,2004, p. 270.）。整體而言，在數位匯流的衝擊下，歐盟對於電視產業集中化之管制，其採取的作法是縮小市場範圍之界定，在電視產業競爭性的評估上，有更為嚴格的趨勢。

再者，在相關地理市場之界定方面，雖然數位化引致的傳輸技術改變，打破國界，看似相關地理市場擴大。但就市場經濟的現實情況而言，在歐盟的管制實務上，對於相關地理市場範圍的界定並沒有擴大，反倒是在維護市場競爭的管制目的下，縮小相關地理市場的界定。

此外，某些特定產品或服務之市場，雖非現實存在，但按科技之發展，是可預期在不久之將來會出現時，在界定市場範圍時，可加以考量，惟必須注意，該未來發展並非必然（Bavasso, 2003, p. 112.）。

最後，尚須注意的是，通常管制機關會較注意產業水平整合所可能造成的市場壟斷和不公平競爭，然產業之垂直整合仍有相當之風險，亦即事業藉其控制傳輸設施之便，濫用市場地位，減少市場競爭（Bavasso, 2003, p. 161）。然而，數位技術的發展和匯流趨勢下所創造的新傳輸通道（樞紐設施），會在垂直供給鏈上形成新的階段，而新輸出通道往往需要資本的投入，因此在廣播電視業者到消費者間的新階段往往為大型集團所把持獨占（gateway monopolist），這些大型集團不但造成潛在競爭者進入市場的障礙，也對於公眾意見之形成上具有相當大的影響力。例如，英國的衛星廣播電視的加密技術是控制在 News Datacom 公司

的手中，該公司也是 BskyB 的相關企業 (Doyle, 2002b, p. 19-21)。從而，當管制焦點放在現行電視產業水平整合的同時，必須注意匯流所創造出的新電視服務型態和樞紐設施是否為少數媒體集團所把持。

肆、匯流下相關市場界定之因應

在數位匯流的影響下，必須更審慎地界定市場範圍。在從事電視產業之市場範圍界定時，必須注意以下幾點：

一、電視產業之傳輸技術和傳輸內容是不同市場

傳輸技術和傳輸內容不是可相互替代的產品，如果將內容和內容傳輸的電視產業歸為同一相關產品市場，而認為電視產業市場缺乏集中化，這將導致無法對於電視產業集中化進行有效管制。在其中一個市場缺乏集中化不表示在另一個市場就缺乏集中化，假設有十家規模相當的公司當中，九家提供傳輸技術，只有一家從事內容的創造，HHI 值會顯示該市場集中程度低，競爭顯得很激烈。惟此際一家公司控制所有的傳輸內容，係為獨佔市場。從而，為求對於電視產業之集中化進行有效之競爭管制，必須將電視產業之傳輸技術與傳輸內容區分為不同之相關產品市場。此舉始能降低潛在競爭者進入內容供應市場的障礙，特別是在數位匯流下所產生的新傳輸通道，容易為少數媒體集團所控制的情況下，益顯其重要性 (Baker, 2002a, p. 856-859)。

二、不應將所有電視產業視為同一個相關產品市場

根據前述歐盟在電視產業集中化管制之實務經驗，縱然在數位匯流的影響下，原本電信、電視和資訊產業之界線漸趨模糊，各種不同的電視服務類型相繼形成。然而，數位匯流未立即帶來擴大電視產業相關產品市場範圍界定之需要，不足以構成將所有電視服務類型劃分在同一相關產品市場之正當理由 (Bavasso, 2003, p. 160-162)。對於電視產業相關產品市場之界定，必須按照各種電視服務在需求替代性、供給替代性和潛在競爭等方面之個別因素嚴謹分析。消費者對於產品或服務之鑑別能力不容忽視，消費者通常不會將不同的電視服務

視為具有相互可替代性。在價格上的改變，只會有很小的作用會影響消費者的意願。不論何時當產品或服務是不可替代時；以及供給者不能輕易地轉換供給其他產品時，就競爭管制之目的而言，對於電視集中化的評估就該區別為個別之相關產品市場（Baker, 2002a, p. 858-859）。唯有細分電視產業之相關產品市場，始能達到防止電視產業過於集中化之目的。

三、將 MOD 服務細分為基本型和進階型電視服務市場

中華電信公司所提供之 MOD (Multimedia on Demand) 服務係應用寬頻擷取和寬頻 IP 技術，藉由電話線路 ADSL 數據機等設備，提供客戶透過電視機隨時點選即時影音、影片欣賞、卡拉 OK、網路遊戲、金融證券、視訊郵件、家庭購物、電視機上網、e-學習、網路電影、影音欣賞等服務（江耀國，2003，頁 303-304）。MOD 服務內容多樣，性質也不盡相同，前述歐盟區別基本的電視服務和進階的電視服務為不同之相關產品市場之經驗，或可運用在 MOD 服務之相關產品市場界定問題上。例如將金融證券和家庭購物服務，界定為一獨立的相關產品市場，不計入基本的電視服務相關產品市場。至於其他服務，例如網路電影、影音欣賞等服務則劃歸與有線電視屬於同一相關產品市場。未來電視服務之類型將更趨多樣，應就需求替代性、供給替代性和潛在競爭等面向，評估各種可能因素區別電視服務類型為不同之相關產品市場，採取盡量細分相關產品市場之原則。