

98 年委託研究報告

媒體併購案例與媒體產權集中對 內容多元影響之研究

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 98 年 12 月

98 年委託研究報告

GRB 系統編號：PG9805-0276

媒體併購案例與媒體產權集中對 內容多元影響之研究

受委託單位：財團法人台灣媒體觀察教育基金會

計畫主持人：陳炳宏

共同主持人：羅世宏、洪貞玲、劉昌德

研究助理：李奇偉、蔡欣怡、陳怡竹、劉貞宛

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 98 年 12 月

目錄

中文摘要	I
英文摘要	IV
第一章 研究動機、問題與方法	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究背景	2
第三節 研究問題與方法	17
第四節 研究進度與報告結構安排	20
第二章 美國個案分析	21
第一節 Viacom/CBS 購併案	21
第二節 AOL/Time Warner 購併案	25
第三節 News Corp./Hughes 購併案	38
第四節 Sirius/XM 購併案	48
第三章 個案比較	61
第一節 審案程序	61
第二節 准駁依據	64
第三節 媒體多樣性	69
第四章 本地媒體併購案分析	75
第一節 本地個案選擇及比較基礎	75
第二節 國民黨三中媒體移轉中時集團案	76
第三節 中廣股權移轉予趙少康案	83
第四節 旺旺購買三中媒體案	94
第五節 結論	103
第五章 諮詢會議整理	108
第一節 專家諮詢會議紀要	108
第二節 專家諮詢會議整理	136
第六章 我國媒體併購規範之檢討與修正建議	146
第一節 明定審議程序之建議	146

第二節 明定准駁標準之建議.....	150
第三節 建立媒體多樣性測量指標之建議.....	164
第四節 建立主管機關行政調查權責之建議.....	167
參考書目	171
附錄	175

圖表目錄

圖 1-1:FCC 組織架構	4
圖 1-2:媒體購併案審理程序與相關規定	14
圖 4-1:本地案例分析架構圖	76
表 1-1:FCC 修正無線廣播電視所有權法令	7
表 1-2:美國媒體重大購併案 (1996-2008)	15
表 1-3:研究時程甘特圖	20
表 3-1:四項個案審查程序簡表	64
表 3-2:多樣性指標 - “Anytown, USA”	72
表 4-1:國民黨三中媒體移轉中時集團案審查程序	78
表 4-2:中廣股權移轉予趙少康案審查程序	85
表 4-3:旺旺購買三中媒體案審查程序	96
表 4-4:本地媒體併購案審查程序比較表	104
表 4-5:本地媒體併購案審查標準及結果比較表	106
表 6-1:以公共利益原則為出發點之修法建議	153
表 6-2:強化業者股權移轉時提供資料之修法建議	154
表 6-3:廣電媒體集中化管制規範修法建議	155
表 6-4:我國媒體多樣性測量指標各類媒體應佔權重	166
表 6-5:通訊傳播法草案有關行政調查及檢查之專章條文	167

中文摘要

本研究探析美國的媒體企業併購現況、以及美國聯邦通訊傳播委員會(FCC)審議媒體企業併購案之程序、公民審議機制如何融入其媒體併購案審議過程、決定准駁媒體企業併購案的考量基準。同時並從台灣媒體企業併購實例，分析媒體產權集中之具體影響。第一章主要說明本研究之目的、研究背景、以及研究問題與方法。在學術層面，本研究之目的在於從產權結構的角度分析媒體多元化議題，提供媒體多元化研究除內容分析之外的另一面向思考；在政策層面，本研究期望建構屬於我國的媒體併購案合理審議決策模式。透過研究背景的敘述，本文說明了美國媒體管制法規架構、所有權管制的沿革過程、媒體併購審查程序的相關規定、以及重要併購個案的審查過程。

主要的研究問題包含兩項，分別為：(1) 美國媒體所有權法規及其演變為何？以及(2) FCC 審查媒體購併案有哪些標準及程序？透過個案研究方法，本研究蒐集四項媒體併購案的資料，並以批判觀點的政策取向研究進行分析。除蒐集與分析美國個案之資料外，本研究還透過對官方及相關報導等資料的蒐集，整理分析本國媒體併購案例所呈現出的問題，並透過三場專家諮詢會議的焦點團體座談方法，邀集國內的專家學者、業界代表、以及公民團體等不同行動者，共同探討與提出可行的政策方案。

首先本研究選擇了美國四件媒體併購案進行分析，分別為 1999~2000 年 Viacom/CBS 併購案、2000~2001 年的 AOL/Time Warner 併購案、2003~2009 年的 News Corp./Hughes 併購案、2007~2008 年的 Sirius/XM 併購案等四件媒體併購案之個案分析。分析項目包含個案簡介、審查程序、准駁依據、附帶決議等層面論述之。從 AOL/Time Warner、News Corp./Hughes、Viacom/CBS 和 Sirius/XM 四個購併案例分析之中，我們可以從「審案程序」與「准駁依據」作為比較的脈絡。

從初步階段形成的民主辯論空間，主管機關得以藉此了解各方對於此案的疑慮與意見，以作為日後核准之參考。在擁有初步審核依據後，FCC 將從不足之處，要求申請者或相關團體繳交資料，此時多方團體依舊呈現角力狀態，在公共空間中進行意見的論辯。最後，FCC 公佈審查結果，並在之後發佈報告書，其中包括此購併案牽涉到的市場範圍與相關條文，進而分析此案可能帶來的公共利益與傷害，主管機關是依哪些判準做出考量，而做出最終的決定。

這些判準，即准駁依據，主要是 FCC 對公共利益、傷害的分析，透過對於潛在「公共傷害」、「公共利益」的想像，作為審核購併案通過與否的根據。而其中主要的思維就是來自市場的競爭性以及消費者可得的利益，兩者也是相輔相成之

要素。

而媒體併購管制之主要精神便在於希望確保媒體多樣性，在第三章討論完四個媒體併購案例後，本研究便針對媒體多樣性之定義與 FCC 訂定之測量方法作一說明。媒體多樣性的定義有許多種，從來源多樣性 (source diversity)、管道多樣性 (outlet diversity) 到節目多樣性 (program diversity) 等，其根本精神都在於希望藉由多樣性規範，達到內容多樣性 (content diversity)，以實踐美國憲法第一修正案中保障的意見自由市場。針對多樣性的測量，FCC 於 2003 年訂定了多樣性測量指標，其目的在於反映地方市場 (local market) 的觀點多樣性集中程度，主要考量項目包括該媒體佔全部媒體的比例、市佔率、跨媒體持有數等，並根據 Nielsen 對美國民眾媒體使用調查結果，給予不同媒體權重。這在第三章第二節中有更進一步說明。

接著探討本地媒體購併個案，選擇對象是以 2006 年主管機關國家通訊傳播委員會成立以來所面對的媒介購併案為範圍，其中，最受社會關切並引發討論的係以「黨政軍退出媒體」之後的相關股權移轉案例為主，包括 2006 年國民黨三中媒體移轉中時集團案、2006 年底中廣股權移轉予趙少康案，以及 2008 年底旺旺購買三中媒體案。本章以美國媒體併購案之分析架構為經緯，在個案簡介之後，依序提出 NCC 對個案所採之審案程序、准駁依據、主管機關決議及相關法規，最後綜合比較三案在審案程序及准駁依據之異同。

經由整理及分析後得知，NCC 處理這三個重要個案所採行之審查程序及准駁依據，因個案而異。整體而言，除了行政程序法對於行政機關作為的通則性規範外，我國廣電相關法令中並未針對媒體併購之審查程序加以規範。相較於美國 FCC 的審查程序，我國主管機關往往在三至六個月之間即做出決定，審查速度快速；過程中也少公開資訊、聽取各界意見。一屆 NCC 許可的兩個個案在公佈審查結果時，只以新聞稿簡述許可與否、個案涉及之爭議面向，並未就個案特性以及如何判斷有無違法、有無違反公共利益等論證提出完整的報告書。二屆 NCC 對於旺旺三中案的審查則有較高的公開性與透明度，召開聽證會聽取各界意見，並且公佈詳細的審查說明書，雖然 NCC 審查結果引發各界議論，然而主管機關踐行公開程序、提出審查結果之說明，可以為資訊公開提供示範，也讓關切媒體併購案的社會各界有討論與對話的基礎。而主管機關在處理媒體併購案所引發的法律規範及政策工具不足，也值得深思及改進。

在資料分析外，本研究案分別於九月 18 日、25 日與 29 日與相關領域之專家、學者、業者與公民團體召開諮詢會議，會議題綱包括：我國目前法令對於媒體購併之規範，是否適當？是否應該制定不同於一般產業購併的標準？是否由廣電主管機關 NCC 處理即可，或是由公平交易委員會與 NCC 分權負責？主管機關審查媒體購併案，應設定哪些標準？以及主管機關審查媒體購併案，應設計什麼程

序等議題。整體而言，出席者普遍認為法規的修訂勢在必行，尤其對於在未來該如何界定媒體，以因應時勢潮流所趨，為修訂法規的重要前提之一。而對於 NCC 的角色亦有所爭辯，其中也包括目前法律給予的權限不足或不明確，導致 NCC 與其他單位職責的分際不明。在審查購併案的標準與程序上，主管機關能否充份掌握相關業者的資料為普遍認為的重要前提之一，也是目前無法做有效管制的原因之一。此外，程序的透明化、明確性與否，也是購併案審查的過程中，普遍被認為具有優先性解決的議題之一。一旦程序上符合正義，在大家清楚遊戲規則的情況下，市場的運作也較易步上軌道。

最後經由政策個案研究方法的資料蒐集與分析，對象包括美國併購個案與我國併購個案，以及透過焦點團體訪談的數場專家諮詢會議得出的寶貴意見，整合出對於我國主管機關在審理媒體併購時，審理程序應注意哪些事項、應具備何種審查標準、如何建立媒體多樣性測量指標、如何強化主管機關行政調查權責等四項議題，提出相關建議。首先，在審理程序方面，本研究提出四項建議，分別為：審查程序明確化、過程資訊公開化、審查與聽證之必要、以及決策需經一定時間之考量。其次，在審查標準方面，則有三項建議，分別是：公共利益之權衡、掌握業者資訊、與修改併購法規。第三，在參酌美國與德國對於媒體多樣性的評估標準後，本研究建議在我國媒體產業環境下，宜參考德國之相關規定，以 AGB Nielsen 的接觸率調查為依據，以相對於電視接觸率之比例，分別訂立報紙、雜誌、網路、廣播等媒體的加值權重。最後，為使 NCC 在媒體併購案申請審查當中，在資訊充足的情況下稱職地有所作為，避免因資訊不對稱被通訊傳播業者俘虜的必要政策工具，本研究建議在相關的媒體作用法當中，明確賦予國家通訊傳播委員會與其責任相匹配的行政調查權力，並兼顧執行權力時接受調查之相關業者及公民/消費者之合法權利。

Abstract

This study analyzes media merger and transactions in the U.S., focusing on FCC's review procedures, decision-making criteria and public involvements during scrutiny. Meanwhile, the study examines domestic merger cases and discusses how the concentration of media ownership would influence content diversity. The purpose of the study is to provide a different perspective on media diversity by means of examining ownership structures rather than content analysis, as well as to suggest appropriate scrutiny procedures and decision-making models for media mergers in Taiwan. We illustrate the legal framework of media regulation, the history of ownership control, the criteria and rules for media scrutiny, and the review procedures of some major media mergers in the U.S. In short, this study researches on four significant media mergers in the U.S. and analyze them in a critical approach. We also examine domestic media merger cases and bring up manifest defects. To suggest feasible policies for media regulation in Taiwan, we hold consult meetings, seeking advice from experts, entrepreneurs and representatives of civil groups.

In chapter two, some significant merger cases in the U.S. in recent years are introduced, including Viacom/CBS in 1999, AOL/Time Warner in 2000, News Corp./Hughes in 2003, and Sirius/XM in 2007. We analyze them in four aspects: case introduction, review procedures, decision-making criteria, and supplementary conditions.

By analyzing and comparing the proceedings of the above four cases, we find that FCC offers a space for the public to get involved and debate. Applicants and the public can file comments or responses during review period, and if necessary, FCC requests for further information to get a complete evaluation of the merger application. The final order, along with its public interests analysis and its legal basis for the decision, will be published to the public. The criteria of FCC's decision lie in the framework of public interest. FCC weighs potential public interest benefits and harms, ensuring applicants can demonstrate that the benefits outweigh the harms.

The essence of merger regulation is to ensure media diversity. The definition of media diversity varies from source diversity, outlet diversity to program diversity. Nevertheless, all regulations of media diversity lead to the goal of content diversity, which serves as a fulfillment of free speech guaranteed in the First Amendment. In order to measure media diversity, FCC set up Diversity Index (DI) in 2003. Diversity Index reflects the degree of concentration in viewpoint diversity in local markets. It measures the availability of outlets of various types and assigns a weight to each outlet (radio, newspaper, television, etc.) based on their relative value to consumers.

In chapter four, we examine domestic media transactions applied after the

establishment of National Communications Commission. The cases we choose here are related to the ownership transfers propelled by the amendment of broadcasting acts which demanded the withdrawal of political forces from media management, including KMT-owned media transfer in 2006, the Broadcasting Corporation of China transfer in 2006, and WantWant Group purchasing China Times Media Group in 2008. We observe the cases on NCC's review procedures, decision-making criteria and legal basis, and further compare them to the scrutiny framework of FCC. As a whole, except for the general rules in Administrative Procedure Act, there are no regulations for scrutiny procedures of media merger application in communication-related acts. Compared to the timeline of FCC's review, NCC has made quick decisions on the approval of merger application within three to six months. At the end of the review of the two transfers during the first term of NCC, there is only a news release stating the decision and controversies briefly, no complete order or explanation are available to the public. The second term of NCC possesses more transparency when reviewing WantWant case by holding a hearing and releasing a complete order. Even though the outcome stirs up controversies, NCC gives an example of information disclosure, providing the public a base for debate. Nevertheless, the lack of regulations and policies concerning media merger should acquire further contemplation and improvement.

We have held consult meetings respectively on September 19, 25 and 29, seeking advice from experts, entrepreneurs and civil groups. There are three main topics for debate:

1. Is the current regulation of media merger in Taiwan appropriate? Should there be different review standards from normal merger application when concerning about media mergers? The responsibility of scrutiny should be taken wholly by NCC or should be divided into the realm of NCC and Fair Trade Commission?
2. What are the criteria of NCC when scrutinizing media mergers?
3. What procedures should be included when NCC reviews media mergers?

Overall, it is imperative to revise rules, and the revision should build on the trends of media convergence. However, due to the limits or blurs of authority given by laws, the separation of power and duty remains unclear. As for the criteria and procedure of reviewing merger application, it is of vital importance for the authorities to obtain adequately the information on related enterprises. This is also the reason why the officials are unable to regulate effectively. Besides, a transparent and precise procedure is considered one of the priorities to be carried out. Once the procedures are justified and everyone knows the rules, the operation of market will be easier to hit stride. Detailed information and suggestions are available in chapter five.

Based on data collection and research findings in above chapters, we conclude

this study with some policy suggestions. First of all, a clear and open procedure in reviewing media merger is a must. Second, the media regulator should develop the review criteria for media merger and acquisition based on the principle of public interests. Furthermore, this study suggests the regulator to develop the diversity index for measuring media concentration and its influence on public opinions. This index would be helpful to determine the influence power of certain media merger case and what regulation means should be applied on such case. Finally, for a proper evaluation of media merger and its effect on public interests, precise and sufficient information on media finance and operation is indispensable. Therefore, this study suggests the due investigative power held by the regulator.

第一章 研究動機、問題、與方法

第一節 研究動機

在寬頻化、數位化，以及產業匯流等趨勢影響下，全球媒體產業已逐步走向解除管制，不過當前的媒體產業在此影響下而發展出來的結果展現出，媒體產權管制的放鬆將導致產權集中，進而強化媒體集團的影響力，其中最受矚目的影響是媒體集團對意見自由市場的操控，以致資訊內容單一化與意見多樣性的減少，致使民主政治所仰賴的新聞自由流通與多元資訊管道的發展基礎陷入危機中。

由於自由開放的媒體環境被視為是民主政治發展的基石，因此多元化自然也成為探討傳播媒體功能的重要概念，亦即多元化理論是當代討論大眾媒體與民主政治議題最重要的理念依據（陳一香，2000；張錦華，1997）。不過當前媒體多元研究者關注的焦點在於，雖然媒體多元是自由民主發展的重要基礎，但傳播媒體卻因為不符合社會多元的要求，而屢遭無法扮演維護文化多元的角色的批評（Glasser, Allen, and Blanks, 1989），由此可見，媒體多元與現代社會有著相當密切的關係。

根源於傳播科技的發展，媒體產業的數位傳輸、產業匯流，以及跨業經營與整合的潮流趨勢，已經使得傳統媒體的界限日趨模糊（交通部電信總局，2002），這也就是說，既有的電信事業、廣播電視、網際網路、有線電視，甚至衛星電視等結合，都已經改變傳統認知的媒體服務概念，因此媒體多元的檢驗觀點不再只侷限於單一媒體，或單一媒體市場，因為媒體的跨業整合與跨業服務機制使得媒體多元的意涵在此產業匯流的時代變得更複雜，亦使得媒體多元的意涵有重新檢驗與審視的必要性。

學者分析指出，從媒體產業發展趨勢來看，媒體產權集中是媒體集團的市場競爭的重要策略，但那是從經營者的經濟觀點出發。關心媒體多元者必須要檢視的是，產業發展不必只有業者或經濟的觀點，應該從閱聽眾的角度來分析，媒體產權集中對閱聽眾接收資訊的多元化、媒體近用權，以及公共利益的影響為何？利益何在？這才是媒體多元化的重要主題（Meier and Trappel, 1998：57）。而當前媒體多元的意涵正受到來自政治、經濟、科技、文化與社會變遷的挑戰與影響，除產業市場或結構等媒體本身的因素外，甚至全球化發展趨勢（如跨國集團的興起）亦會對媒體多元化產生深遠影響（Lamphere, 2001：460）。因此，當媒體多元意涵伴隨著媒體科技不斷發展，以及媒體產業匯流發展等趨勢影響，受到質疑與挑戰，而有必要重新檢視時，本研究即有意另探尋符合媒體

匯流時代的媒體多元意涵，希望從探討媒體產權與媒體多元的關連性及其影響著手，期待傳播媒體能在未來更善盡其作為文化多元與民主發展基礎的角色。

有關媒體多元問題，多數學者對內容多元已有諸多的研究發現，也提出許多具體建議，不過由於媒體外在影響因素的限制，許多有助媒體多元的內容規範建議都因為媒體市場與產業結構因素而遭到漠視，即使有所改進有時也相當有限。陳一香（1999）將媒體多元的研究議題分成內容多元與結構多元兩大類，其中內容多元議題包括近用多元化、意見多元化，以及產品多元化，結構多元則分組織資源、法規，以及政策等三面向來討論。如果根據上述的分類，本研究則屬於結構多元化分析範圍，其中包括法規與政策等兩面向。其次，以此研究架構為例，過去媒體多元化的相關研究，多數集中在內容多元化的分析，還有少數探討市場競爭與內容多元的關連性問題，而針對產業結構的多元議題進行研究則更少見。因此從產權結構的角度去研究媒體多元化，不僅可以對產製內容與市場競爭對媒體多元的影響研究，提供另一研究面向的思考，也可以建構多面向的媒體多元研究議題，進而建構完整的媒體多元理論與實證的研究基礎，因此相當值得關心媒體多元議題的傳播研究者加以探究。

整體而言，本研究目的在探析美國的媒體企業併購現況、如美國聯邦通訊傳播委員會（FCC）審議媒體企業併購案之程序、公民審議機制如何融入其媒體併購案審議過程、決定准駁媒體企業併購案時，其考量基準之理由。此外從台灣媒體企業併購實例，來分析媒體產權集中對媒體內容多元之具體影響以及我國通訊傳播委員會（NCC）如何從媒體業併購案例分析及其決策過程的研究成果，建構屬於我國的媒體併購案合理審議決策模式。

第二節 研究背景

一、美國媒體管制法規架構

（一）美國法律體系

根據Creech的分析，¹美國法律體系是從英國發展而成，其主要有五大來源（sources）：判例法（common law）、衡平法（equity law）、制定法（statutory law）、憲法（constitutional law）與行政法（administrative law）。其中憲法提供美國政府組織、其職權規定，並保障美國公民之基本權利。任何法律與憲法抵觸者無效。在美國憲法中，與傳播較為相關之法規包括其第一、第六與第十四修正案，第一增修案保障言論及出版自由，第六增修案保障對於上述自由的公

¹ Creech, K. C. (2007). *Electronic media law and regulation*. Boston: Focal Press.

平審判以及罪刑法定主義，第十四增修案為正當法律程序原則，規範各州必須保障第一修正案中提及之言論自由等權利。在行政法當中，對於國會所設立之獨立管制機關（independent regulatory agency，簡稱IRA）所屬權責有較為詳細之說明。

（二） 美國法院體系

美國法院體系主要分成州法院與聯邦法院。州法院主要有三級，第一級為初審法院（trial courts），第二級為上訴法院（appellate courts），第三級為最高法院（supreme court）。聯邦法院亦分成三級：第一級為地區法院（district courts），第二級為聯邦巡迴上訴法院（U.S courts of appeal），第三級為聯邦最高法院（U.S. Supreme court）。

（三） 獨立管制機關（IRA）

在美國，獨立管制機關擁有立法（legislative）、行政（executive）與司法（judicial）權，並可制定其所管制之產業之政策與相關罰則（sanction）。美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，簡稱FCC）即屬獨立管制機關之一。其前身為1927年成立之聯邦廣播委員會（Federal Radio Commission，簡稱FRC），直至1934年傳播法（Communications Act of 1934）通過後，才成為今日的FCC。

如其他獨立管制機關一樣，FCC委員是由總統提名，經參議院同意後任命。FCC之預算是由國會監控。FCC及其他所有獨立管制機關相關之法律條文都規範於聯邦法規（Code of Federal Regulations，簡稱CFR）²中。此外，所有的獨立管制機關程序都必須依循1946行政程序法（Administrative Procedure Act of 1946），該法規並要求所有獨立管制機關相關之法令等作為都必須公告在《聯邦公報》（Federal Register）中。當獨立管制機關有任何新的、或修正其相關規範，都必須發佈「擬議法規公告」（Notice of Proposed Rule Making，簡稱NPRM），並由利害關係人或團體（interested persons and parties）可提出相關意見，獨立管制機關必須將這些意見納入考量。而若獨立管制機關針對特定議題（例如兒童節目造成的影響）亦可進行「意見諮詢公告」（Notice of Inquiry，簡稱NOI），同樣地，利害關係人或團體亦可提出意見供獨立管制機關參考。接著獨立管制機關公布政策說明，稱為「報告與命令」（Report and Order）。

1. FCC 組織架構

FCC最早由七位委員組成，但1982年後則改為五位委員。委員是由總統提名，經參議院同意後任命，任期為五年。FCC主要設置六個局（bureau）：媒體局（media bureau）、固網競爭局（wireline competition bureau）、消費者與政府

² 可於<http://www.gpoaccess.gov/cfr/index.html>中查詢聯邦法規。

事務局 (consumer and governmental affairs bureau)、國際局 (international bureau)、執行局(enforcement bureau)與行動通訊局(wireless telecommunications bureau)，以及十個辦公室。

其中，媒體局主管媒體服務相關之政策與執照發放，包括有線電視、無線電視、廣播、多頻道影音節目傳輸、直播衛星等。固網競爭局主管有線通信業者 (common carrier) 之相關政策。消費者與政府事務局則處理 FCC 與其他政府機構之間之關係並促進大眾對 FCC 之瞭解。國際局主管國際間的通信政策。執行局則處理多頻道影音、有線電視服務之相關抱怨，以及電信業者之稽核與監管。行動通訊局則主管衛星及廣電之外的無線通信相關服務。以下為 FCC 之組織圖 (圖 1-1)。

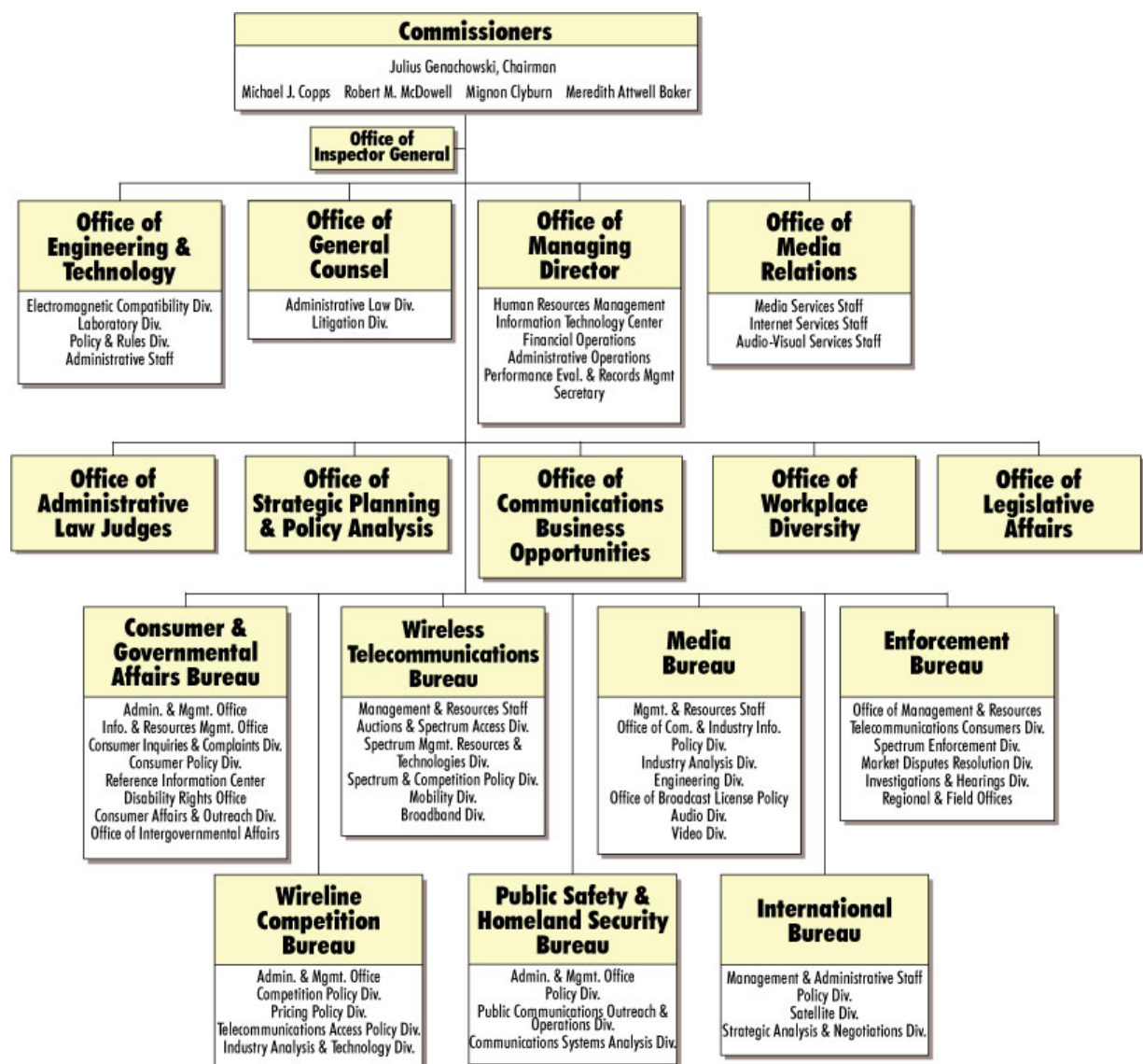


圖 1-1 FCC 組織架構

資料來源：FCC 網頁，<http://www.fcc.gov/fccorgchart.html>

FCC因業務需要，或者有其業務相關之訴訟時，為獲得政策制定、職務施行以及法規與管制規範修正時所需之相關資訊，可以在法律規定範圍內執行其調查權，可傳訊證人並要求提供相關證據(CFR, October 1, 2008)。³

2. 其他電子媒體相關管制機關

除了 FCC 之外，另外四個機構亦處理電子媒體相關之管制。包括美國聯邦交易委員會(Federal Trade Commission，簡稱 FTC)、國家通信與資訊局(National Telecommunications and Information Administration，簡稱 NTIA)、平等就業機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission，簡稱 EEOC)與聯邦飛航總署(Federal Aviation Administration，簡稱 FAA)。

美國聯邦交易委員會(FTC)成立於 1914 年，為獨立調查機關，主要處理消費者保護與公平競爭。自 1934 年開始負責監管不當與不實(unfair and deceptive)之廣告，並可做出廣告停播處分。

國家通信與資訊局(NTIA)隸屬於美國商務部(Department of Commerce)，設立於 1978 年，主要負責通訊傳播政策制定及研究，包括頻率總體資源規劃、公用及軍用頻率之管理發照，並負責部分通訊傳播輔導獎勵，例如非商業廣電業之補貼。

平等就業機會委員會(EEOC)成立於 1964 年，主要確保公平就業機會，避免因種族、宗教、性別、國籍而有不公平之就業機會。聯邦飛航總署(FAA)則對影響飛航通訊頻率之基地台設立有審核同意權，確保相關塔台之設立符合 FCC 規範。

二、美國媒體所有權管制變革

美國對廣電媒體的管制始於 1934 年的傳播法(The Communications Act of 1934)，當時美國社會處於經濟大蕭條，有賴政府對經濟及福利制度的高度介入。對於媒體的解禁源於 1970 年代，到了 1980 年共和黨雷根政府執政後，此趨勢更加確立。媒體解禁背後的意識形態在於讓市場自由運行以滿足大部分的規範目的，FCC 因此延長廣電媒體執照期限、放寬同一人或團體擁有媒體的家數、取消很多保護弱勢團體的規定 (Creech, 1999:84-86)。

在近二十年的解禁趨勢下，1996 年通過的電訊法(Telecommunications Act of 1996)解除了行之已久的對廣電業者、有線電視及電話公司之間跨媒體所有權

³ CFR. (October 1, 2008). Code of Federal Regulations [Title 47, Volume 1] TITLE 47--ELECTRONIC COMMUNICATIONS CHAPTER I--FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (Vol. CITE: 47CFR1.1).

的限制，是歷年來對媒體所有權規範最大幅度地更動。立法理由指出，因應媒體科技匯流、媒體競爭及擴大之需要，開放各媒體的跨業經營，將可以降低媒體營運成本、促進消費者的利益。五年之後，學者反省指出，媒體所有權規範的修正，並沒有帶給消費者福利，只是「給媒體巨頭送了一份大禮」(Jaquet, 2002:107)，因為電訊法施行後，業界購併不斷，民間批評四起。

就在民間對 1996 年電訊法規範導致的媒體產業變化及消費者福利受損的怨聲未歇，FCC 竟又在廣電及資訊業者的遊說下，醞釀修正相關法令，再次放寬媒體所有權的限制，尤其是增加同一家無線電視公司在全國擁有收視戶的比例，從 35% 調高至 45%，如此一來一家大型無線電視公司可掌握全美將近一半的市場(Lieberman & Davison, 2003; Harrington, 2003)；修正案也允許無線電視公司老闆可以經營報紙、廣播電台，地方媒體市場因此將遭壟斷的景象不難想見(見表 1-1)。在紐約時報、華盛頓郵報等輿論及諸多公民團體的抨擊下，FCC 仍通過這項修正案，然而卻在國會部門及司法部門受到阻攔。2007 年，FCC 提出微幅放寬報紙、廣電跨媒體所有權限制，但這個修正案仍然遭致民間反對，隔年就被參議院否決(Newspaper Association of America, March 12, 2008)。

依據 FCC 的兩份歷史性研究報告，美國媒體所有權的演變，與相關法令變遷有密切關係。1996 年電訊法通過後，媒體購併案大增，所有權集中的情形加劇。2003 年至 2007 年當中，所有權集中情形仍然嚴重，但集中化的速度相較於電訊法通過的五年間，已經稍微緩和(Duwadi, Roberts, and Wise, 2007)。細節請詳見下表。

表 1-1 FCC 修正無線廣播電視所有權法令

法令	1996 年電訊法制 定前	1996 年電訊法	2003 年FCC制訂 新的所有權規範 ⁴	2007 年 FCC 制訂 新的所有權規範
報紙、 廣電跨 媒體所 有權規 範或限 制	禁止一經營者在 同一市場內同時 擁有報紙和廣 播。	未修正。	在一個有 5 家以 上電視台的市場 中，單一經營者 在同一市場可以 擁有 1 家報紙和 1 家電視台，前提 是這個市場內至 少有 4 家電視台	單一人或集團在 前 20 大指定市場 區域(designated market area, DMA)中擁有 1 家 日報和 1 家廣播 台，或是在以下 情況擁有 1 家日 報和 1 家電視 台：(1)該電視台 並非該 DMA 前 四大電視臺之 一；(2)該 DMA 中至少有 8 家獨 立運作的「主要媒 體管道」(major media voices)存 在
地方廣 播電台 多重所 有權規 範或限 制	1.一市場內有 40 家以上商業廣播 電台時，單一經 營者至多只能擁 有 6 家。 2.一市場內商業 廣播電台少於 15 家時，單一經營 者至多只能擁有 3 家。	1.一市場內有 45 家以上商業廣播 電台時，單一實 體至多只能擁有 8 家。 2.一市場內有 30 至 44 家商業廣播 電台時，單一實 體至多只能擁有 7 家。 3.一市場內有 15	單一經營者能擁 有的電台家數不 變，但 FCC 調整 市場範圍的劃定 而且將 非商業廣 播電台計算在 內。	1.一市場內有 45 家以上大功率的 商業或非商業廣 播電台時，單一 實體至多可擁有 8 家商業廣播電 台（其中 AM 電 台不得超過 5 家，FM 電台亦 不得超過 5 家）。 2. 一市場內有

⁴ 普羅米修士案經法院決議撤銷此鬆綁廣播/電視跨媒體所有權限制的修正，2003 年FCC制訂新的媒體所有權規範並未生效實施。全國電視所有權限制，FCC 2003 年制訂的所有權放寬限制單一個人或實體擁有的電視台，其總收視戶從原來不得超過全國收視戶的 35%，提高至 45%。案經參院否決。嗣後國會透過 2004 會計年度(FY 2004)綜合撥款法案 (FY2004 Consolidated Appropriations Act) §629 指示FCC將此比例提高為不得超過全國收視戶的 39% (CRS)。

		<p>至 29 家商業廣播電台時，單一實體至多只能擁有 6 家。</p> <p>4.一市場內商業廣播電台少於 15 家時，單一實體至多只能擁有 5 家。</p>		<p>30-44 家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有 7 家商業廣播電台(其中 AM 電台不得超過 4 家，FM 電台亦不得超過 4 家)。</p> <p>3. 一市場內有 15-29 家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有 6 家商業廣播電台。(其中 AM 電台不得超過 3 家，FM 電台亦不得超過 3 家)</p> <p>4.一市場內的大功率商業或非商業廣播電台少於 15 家時，單一經營者至多只能擁有 5 家商業廣播電台。(其中 AM 電台不得超過 3 家，FM 電台亦不得超過 3 家，且該實體在該 DMA 中擁有或控制的廣播電台數量不超過 50%)</p>
全國廣播所有權規範或限制	同一人或公司在全國擁有至多二十家 AM 與二十家 FM 廣播電台	取消限制。	未修正。	未修正。
全國電	同一經營者在全	取消家數限制，	電視收視戶上限	未修正。以國會

視所有權規範或限制	國不得擁有超過十二家電視台，其總收視戶不得超過 25%。	單一個人或實體得直接或間接持有營運或控制，或有相當股份的電視台家數限制取消。單一個人或實體擁有的電視台，其總收視戶不得超過全國收視戶的 35%。	提高到 45%。	2004 通過的 39% 為上限。
地方電視多重所有權規範或限制	禁止單一經營者在同一市場內擁有兩家電視台。	經營者欲在同一市場內擁有兩家地方電視台須符合條件：(1) 2 家電視台中至少有一家的市場佔有率不在該市場前四名內；(2) 購併後至少仍將有 8 家獨立的電視台繼續存活在這個市場中。	經營者欲在同一市場內擁有兩家地方電視台的條件：(1) 2 家電視台至少有 1 家的市場佔有率不屬於前四名；(2) 購併前有 6 家獨立的電視台在這個市場中即可。	維持 1996 年通訊傳播法的限制。單一實體得在同一 DMA 市場中擁有 2 家電視台，但至少其中一家的市場佔有率不在該市場前四名內，以及在併購後至少仍將有 8 家獨立所有權與營運的商業或非商業大功率無線電視台存在
廣播/電視跨媒體所有權規範或限制	禁止同一市場內之跨媒體經營。	單一經營者在同一市場可以擁有一家電視台和至多 7 家廣播電台，前提是這樣的購併後這個市場內還有 20 家電台能繼續存活。	與前述報紙、廣電跨媒體所有權限制整合成一個法令。在一個超過 8 家電視台的市場內，經營者可以擁有報紙、電視和廣播電台，不再受限。	保留某些廣播/電視跨媒體所有權限制，單一實體在同一市場可以擁有的廣播電台和電視台的家數，視相關市場的規模而定，維持現行法令的限制(詳見 47 C.F.R. §73.3555(c)，亦即一個實體得擁有 2 家商業電視台和 1 家商業廣

				<p>播電台，不得超過此限制，除非有下列情況：</p> <p>(i) 若此併購後該市場上仍將至少有20家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達：</p> <p>(A) 2家商業電視台與6家商業廣播電台，或是</p> <p>(B) 1家商業電視台和7家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台所有權規範。但均需符合地方電視多重所有權規範及地方廣播所有權規範。</p> <p>(i)若此併購後該市場上仍將至少有10家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達2家商業電視台和4家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台多重所有權規範。</p>
有線電視/無線	禁止。	取消限制修改 47 C.F.R. 76.501，	未修正。	未修正。

電視跨 媒體所 有權限 制		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。		
雙重電 視網法 令	禁止雙重電視 網。	修正 47 C.F.R. 73.658(g)，允許 無線電視台與其 他個人或實體連 結成兩家或兩家 以上無線電視 網，除非其中涉 及四大電視網 (ABC、CBS、 FOX、NBC)。	未修正。	未修正。

資料來源：本研究整理 FCC Report and Order and Order on Reconsideration (adopted: December 18, 2007; FCC 07-216)； 47 C.F.R 73.658；47 C.F.R 73.3555；1996 通訊傳播法§202。

三、美國媒體購併審查程序

根據《美國聯邦法規》(Code of Federal Regulations)的〈電訊專章〉(Telecommunication, Title 47)的相關規定，媒體轉讓或控制權的轉移，必須經由 FCC 審理同意後，方能進行實質的購併交易。除了少數較為單純的狀況外，絕大多數的媒體購併申請，都必須經由聽證程序廣徵各方意見之後，才會做成審查決定。有關媒體購併的審查過程所需準備的各項資料、徵集各方意見的作法、以及最後審查結果必須依據的理由及發佈方式等，都在此一專章中有相當詳盡的規定；本研究將此過程較為重要的程序規定，歸納為以下十項步驟，並以圖 1-2 做一簡要概述如下：

1. 步驟一：購併案視為廣電執照轉讓或控制權轉移

廣電媒體執照的轉讓或控制權的移轉，必須經由 FCC 的事先同意始可進行。

2. 步驟二：企業持有之執照的申請書

企業所持有的廣電執照的轉讓或控制權的轉移，必須填寫較為詳盡的申請書。

3. 步驟三：送出申請書的時限

必須在轉移交易生效日的 45 天以前，將申請案送至 FCC。

4. 步驟四：公告廣電執照轉讓或控制權轉移的申請

申請執照轉讓或控制權轉移的業者，必須在報上公告此項申請案的訊息。申請者必須在該電台所在地之普遍發行的日報，於三週期間的至少連續兩週中，每週兩次發佈該項公告。此一公告必須在提出申請的三十日內完成。FCC 則必須在這項公告發佈的三十天之後，才能展開相關審查程序。

5. 步驟五：舉辦聽證會

企業持有之廣電執照的轉讓或控制權轉移的申請案，若會在一年內轉讓或轉移，則除了部分特殊狀況外，FCC 將舉辦聽證會。

6. 步驟六：聽證會的公告

申請執照轉讓或控制權轉移的業者，必須公告聽證會的相關訊息。在 FCC 發佈聽證會舉辦的命令之後，申請者必須立刻在普遍發行的報紙上，於三週期間內的連續兩週，公告聽證會的時間與地點。同時，申請者還必須在所屬廣電媒體上，於 FCC 發佈聽證會舉辦命令之後的第二週，將該項公告每天至少發佈一次、並發佈四天。廣電媒體上的公告必須有口頭宣讀，攝影機必須聚焦在宣讀者身上。發佈公告的時間，商業電視台必須在晚上七點到十點之間，商業廣播電台必須在早上七點到十點之間（若該電台此一時段並無播送，則在晚上六點到九點之間）。

7. 步驟七：聽證會的參與程序

FCC 將聽證會通知，在至少 60 天前寄發給申請者及該案件之相關團體或個人。申請者及受邀的相關團體或個人，必須在收文後的 20 天內，書面回覆 FCC 是否出席當天聽證會議並提供相關事證。

8. 步驟八：聽證程序

FCC 的聽證程序有依詳盡規定，原則上必須經過會議主席的選定，聽證會前相關程序（包括相關事證的蒐集、聽證會前之相關會議等），聽證進行（證據的蒐集及保存、聽證會會議流程、聽證會的完成、會議紀錄的認定及修正、聽證會議的發現與結論等）等等。

9. 步驟九：聽證會議的初步審查結果與 FCC 的最後審查結果

初步審查結果或建議，由聽證會議主席提供給 FCC 並公告。FCC 依據該初步審查結果或建議，進一步討論後做成最後審查結果並公告。審查結果必須包括所發現的事證及結論，所有事證與結論依據的事實、法律、或相關紀錄，對於相關規定或例外規則的說明，以及最後的裁決等等。

10. 訴願：要求重審

申請案若被 FCC 拒絕，申請者可在 FCC 最後審查結果公告的 30 天內提出訴願要求重審。

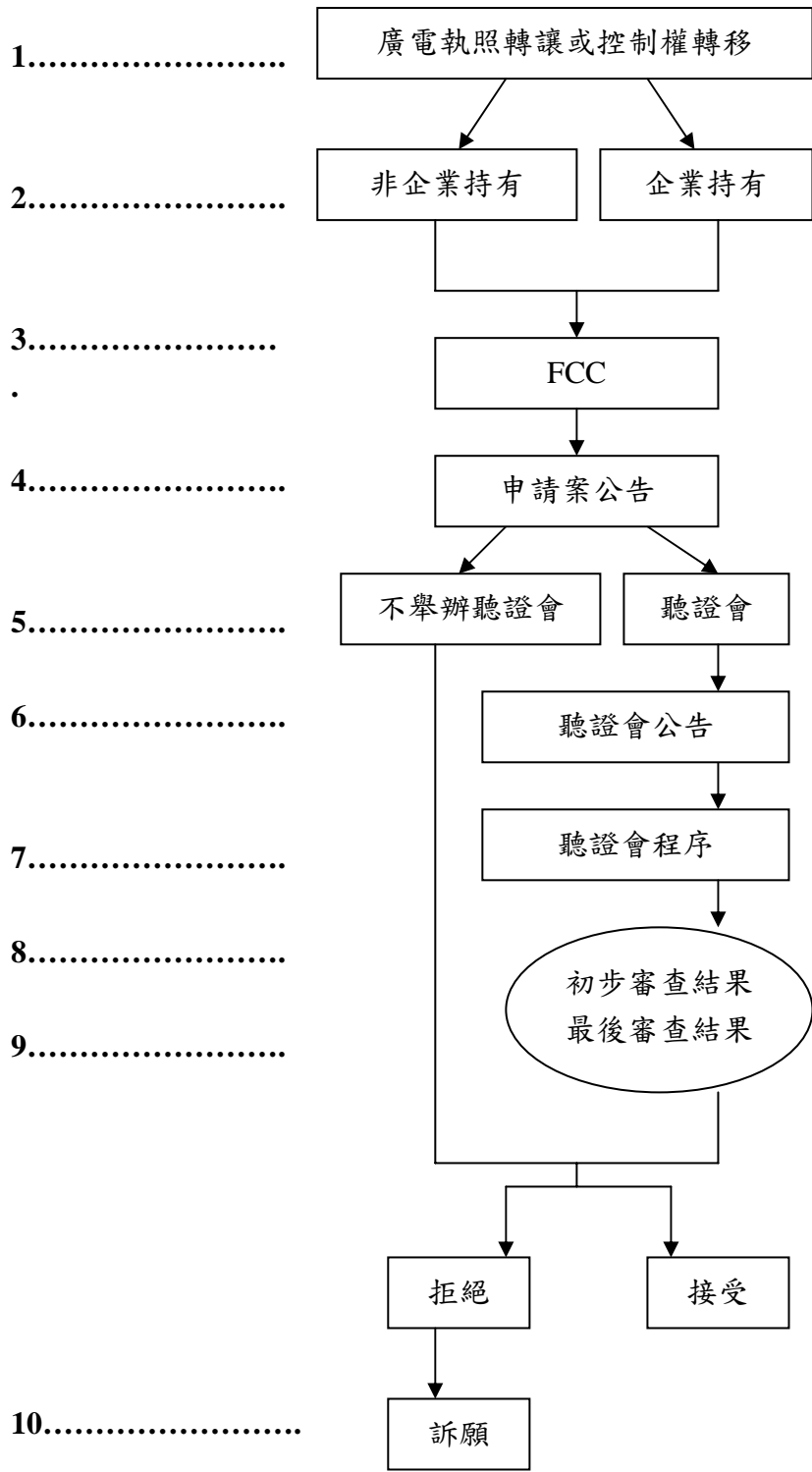


圖 1-2 媒體購併案審理程序與相關規定
資料來源：47 CFR Ch1.

四、美國媒體購併重要個案審查過程概述

依據CNN Money的報導，2006年前五個月，全球有446個媒體購併案，購併金額為555億美金，其中美國佔了109件；2007年同一期全球372件媒體購併案，購併件數雖降低，但購併金額提高為938億美金，美國佔了其中81件(La Monica, May 14 2007)。不可諱言，美國主導的購併案，一直是全球媒體購併案的大宗。從1996年至今，美國多起重大媒體購併案件，對FCC的政策也形成莫大挑戰。

表 1-2 美國媒體重大購併案 (1996-2008)

時間	購併事件	金額 (美金)
1996	CBS 購併 Infinity	49 億
1998	Bertelsmann購併Random House	13 億
1998	AOL 購併 Netscape	42 億
1999	CBS 購併 Outdoor Systems	65 億
1999	Viacom 購併 CBS	380 億
1999	Clear Channel 購併 AMFM	230 億
2000	AOL 購併 Time Warner	1660 億
2000	Vivendi購併Seagram	340 億
2000	Clear Channel 購併 SFX Entertainment	44 億
2001	Clear Channel 購併 Ackerley Group radio stations	8.5 億
2003	News Corporation 購併 Hughes Electronic Inc.	66 億
2005	eBay 購併 Skype	26 億
2005	New York Times 購併 About.com	4.1 億
2006	Disney 購併 Pixar	74 億
2006	NBC Universal 購併 iVillage for	6 億
2008	Sirius Satellite Radio 購併 XM Satellite Radio	33 億

2000年，AOL與Time-Warner宣佈購併，並向FCC提出申請，FCC於隔年通過這項合併案。合併前，AOL在美國擁有二千六百萬網路訂戶，Time-Warner擁有一千二百萬有線電視訂戶(FCC, 2000a)。由於兩家公司市場規模龐大，引發各界關注：以兩家公司為首的支持者主張公司合併才能統整不同的媒體管道，給消費者更有效的服務；其他競爭的媒體公司及公民團體則認為，兩家大公司合併勢必以其市場力量排擠其他競爭者，最後將壟斷市場，對消費者予取予求(FCC, 2000b)。在電訊法已經開放跨業經營的大前提下，FCC評估認為兩家公司的合併的正面利益大於負面效應，因此要求AOL Time-Warner在無正當理由下不能濫用其技術優勢及市場地位的情況下，通過這項金額高達1660億美金的世紀合併案。

2003年8月，FCC通過Hughes電子公司與News Corporation的購併案，使得Rupert Murdoch在美國的媒體版圖繼續擴大。Hughes擁有全美第二大的付費電視服務DirecTV，訂戶高達一千一百萬戶，同時也擁有PanAmSat衛星發射系統。News Corporation則是在澳洲發跡的大型跨國公司，在美國擁有Fox電視網、35個無線地方電視台、眾多有線電視頻道。這項購併案引發外資及媒體業垂直整合的疑慮，因為News Corporation若取得DirecTV，將使其同時擁有影視節目頻道以及無線及衛星播送系統。FCC通過此案時，附帶要求業者必須增加在三十個指定地方提供服務、購併業者提供頻道節目不得因此對於競爭的平台業者有差別待遇、購併業者旗下平台服務也不得對競爭的頻道業者有差別待遇。(FCC, 2003)

2008年7月，FCC經歷一年多的審查之後，以3票對2票有條件通過同意Sirius衛星廣播公司以三十三億美元買下XM衛星廣播公司。FCC要求新經營者Sirius承諾三年不調漲費率、保留12個頻道(約佔其頻道容量的百分之八)播放少數族裔與非商業用途節目，允許用戶自由選擇計價單頻單買，並同意支付聯邦通訊委員會先前裁定的違規罰金一千九百七十萬美元。這是相對低標，而非相對高標的要求。例如FCC委員之一的Jonathan Adelstein原先要求，合併後的公司應在6年內維持費率不變，提供訂戶除可收聽衛星廣播的收音機外，該收音機也具收聽其他調頻、調幅廣播的功能，另將提供25%的頻寬容量播出公益節目和少數族裔節目，其中10%是給非商業性節目，15%給少數族裔節目。(FCC, 2008; 羅世宏, 2008.8.1)

其次談媒體購併的評估基礎。評估一件購併案是否符合公共利益，FCC審視購併是否會產生有害公共利益的結果，因此採取許多標準來決定購併所宣稱的公共利益大於潛在的傷害。首先，要達成這些利益必須透過購併手段來完成，而非其他可以造成更小的反競爭危害的手段。第二，所宣稱的利益必須是可以證明的，因為大部分資訊都掌握在購併案的當事人，因此申請購併的企業必須提供充分證據來證明他們可以達成公共利益。若是申請者無法順利證明，FCC將不予通過購併。第三，這些利益必須回歸消費者身上，而非只是獨厚於購併的企業。最後，FCC採取一個「彈性級距法」(sliding scale approach, 或稱浮動計算法、滑動尺度理論)進行終局評估。也就是說，當一個購併案潛在的傷害很明顯而且很可能發生，購併的企業必須提出比FCC所要求的公共利益標準還要寬廣而且更可能實現的利益；若是購併案潛在的傷害不大而且發生的可能性不高，那麼購併企業所要提出的因購併所帶來的公共利益結果可以相應調整。

在程序上，FCC除了接受購併業者的資料及聽取其報告外，也會廣徵其他競爭業者、公民團體的意見，並召開公聽會釐清對於購併案的疑問。因此，重大購併案的審查通常都曠日費時，例如前面提及的AOL與Time-Warner購併

案，兩家公司於 2000 年 2 月 11 日向 FCC 提出申請，隔年 1 月 11 日才通過，審查期為 334 天；Sirius 衛星廣播公司購併 XM 衛星廣播公司的案子，更是長達 412 天。而 FCC 通過這些爭議案件時，也會對業者附加諸多條件，確保企業合併後會力行其所承諾的公共利益。

為了進一步了解美國通訊傳播主管機關如何考量並決定是否准許媒體業者進行合併，以及競爭業者、利益團體、公民團體對相關案件的立場，本研究進一步針對上述重大購併案蒐集資料並進行分析。

第三節 研究問題與方法

因此根據前述媒體產業發展趨勢及其影響，以及本委託研究案委託研究的議題重點來擬定研究目的，本研究將分析美國等地重要媒體併購個案的案例分析，研究要項包括：

- 一、以跨媒體併購個案研究方式，蒐集並研究美國相關管制規範、考量面向、諮詢程序及媒體產業市場結構進行研析。
- 二、以數位匯流趨勢為前提，綜觀考量其他相關法律之銜接及跨媒體併購所產生之影響，研析適用於我國之審查原則，並提出具體結論與建議修正法律、行政規則之條文建議。

綜合而言，本研究將採文獻資料分析、個案分析，以及焦點團體討論法等研究方法，就研究國家蒐集媒體併購案例之分析研究，並分析探討媒體產權集中的影響及其相關法規規範原則等議題。

一、研究問題

本研究的個案選擇 AOL 與 Time-Warner 併購案、Hughes 電子公司與 News Corporation 併購案、Viacom/CBS 併購案、以及 Sirius 衛星廣播公司與 XM 衛星廣播公司併購案等四案為例，分析此四案的相關爭議與審查標準。研究問題分述如下：

- (一) 美國媒體所有權法規及其演變為何？
- (二) FCC 審查媒體購併案有哪些標準及程序？

二、研究方法

本研究探析美國媒體所有權政策以及 FCC 審查媒體購併案，屬於政策分析之一種。政策分析通常使用多元方法，包括追蹤政策過去的因果、預測政策未來之結果、評估過去和未來政策的價值、以及建議未來採取哪些行動以獲得有價值的結果(Dunn,1981:39;轉引自蘇蘅,1992:46)。在分析觀點上，本研究採批判觀點的政策取向研究(policy-oriented research)，亦即對目前體系的價值和要求提出質疑，並且用一種較獨立的效標作為評估，希望提出新的方法和目的，甚至新的可能形式和結構。

在具體研究方法及步驟上，依照研究進程序，分為個案研究中的資料蒐集及資料分析兩階段，並且舉辦專家諮詢的焦點團體座談。為尋求研究問題之解答，分別有下述三種不同方法進行之。

(一) 政策研究的個案分析

1. 資料蒐集

在資料蒐集之過程，本文使用文獻研究。大部分政策研究都以蒐集文獻為主，文獻研究可以節省時間，且文獻上現存的資料又可能提供間接的、不同的、甚至相反的信息(鍾倫納，1993:149)，對研究者有很大的幫助。本研究欲蒐集之文獻包括：

- (1) 法令規章：國家政策必須以法律行之，從法律命令之修改可以看出政策演變之情況，因此，蒐集與媒體所有權政策相關之法令規章為政策研究中不可或缺者。
- (2) 官方文件：官方文件原來就是文獻研究最大宗的來源，而在研究政策議題時，更是重要資料。在本研究中，重要的官方文件包括美國廣電主管機關 FCC 在修法過程以及購併案審查過程中的相關評估、會議記錄、政策說明等等。
- (3) 專題報告：政策之施行通常應經過詳細之規劃，因此決策者或是利益團體會委請專人提出報告，此種專題報告對於研究而言，可達到切中主題之效，但也會因決策者及利益團體的介入，而產生研究角度及利害關係的差異。
- (4) 書籍論文：關於廣電環境、廣電政策之統整性描述，或是針對媒體所有權政策及購併案之評論，分析的學術論文或一般文章，都是本研究蒐集、參考之對象。
- (5) 報章雜誌：報章雜誌之內容雖屬二手資料且多為報導形式，但在提供政策之演變及實際執行細節上，是相當豐富且即時的資料。

2. 資料分析

資料分析其實應該包含分析與解釋兩個部份。因為資料分析本身並不能對所探討的問題提供直接的答案，因此研究者必須對分析的結果加以解釋，才能使人了解其中的含意(楊國樞、陳義彥，1985:759)。整體來看，本研究蒐集之資料屬於定性資料，定性資料的分析形式有四類：刻劃個案、比較預定概念、發掘新概念和建構理念型(ideal-type)(鍾倫納，1993:200-201)，本研究提出之二項核心問題，其前者屬於其中的刻劃個案，後者則包含比較預定概念及建構理念型。

(1) 個案刻劃：本研究第一項核心問題：美國廣電媒體所有權法令及政策演變為何？此為探究事物之現象，屬於描述性問題(楊國樞、陳義彥，1985:781)，相應地使用個案刻劃的分析形式。這種分析形式的整理策略在於找出：哪些事項可以構成主線、哪些決定或因素左右了大局、哪些細節匯成常規、什麼言行與眾不同、異象出現的背景是什麼、主線以外還有什麼支脈(鍾倫納，1993:201)。以本研究而言，主要就是整理出美國廣電媒體所有權政策的演變，並將之放在相應的歷史脈絡之下，為分析帶來堅實之基礎。

(2) 比較預定概念與建構理念型：針對第二項核心問題：美國媒體所有權政策背後的價值取向與社會脈絡為何？要回答這個問題必須有清楚的概念作為基礎，因此其分析形式屬於比較預定概念。研究者必須從文獻中找出或發展出具應用意義之概念，清楚地界定其意義，然後才能將個案刻劃所分析之結果與概念加以比較、解釋，如此才能回答此項問題。在本研究中，研究者提出的重要概念為經濟效益與公共利益。

要提出具體建議時，可用建構理念型的分析形式來進行。鍾倫納(1993：205 - 207)引用韋伯的理念型之意義，認為研究者若旨在提出一定方向來帶引社會活動，便可以依此建構理念型。理念型之重要意義，在於其肯定對事象之認識不能排除主觀，但是這種主觀不能違背歷史，而且必須注意，研究者所關切的意義是否是讀者所能共鳴的意義。因此，建構理念型，必須虛心地參考別人關心的歷史意義。

(二) 焦點團體討論

除前述兩種主要研究方法外，為進一步集思廣益對研究結果作深入探討與分析，本研究針對研究需要，召開三場專家諮詢座談會之焦點團體討論會，針對美國與國內主要媒體併購案例，以及產權的影響分析，做深入的討論與意見交換，作為本研究提出政策建議之重要參考。

第四節 研究進度與報告結構安排

一、研究進度

本研究進行之進度甘特圖如下：

表 1-3 研究時程甘特圖

月份 工作項目	第 1 月	第 2 月	第 3 月	第 4 月	第 5 月	第 6 月
每月召開 小組會議討論						
蒐集美國媒體購併 法規與案例						
整理分析美國媒體 購併法規與案例						
舉辦專家諮詢座談 與焦點團體討論						
綜合討論及 撰寫研究報告						

二、報告結構安排

本報告共分六章，第一章說明研究目的、研究背景、及研究問題與方法。接著在第二章詳述本研究所選取的美國四項重要媒體購併案，包括各案例簡介、審案程序、准駁依據、與附錄決議等事項。第三章除了提供前章四項案例的審案程序與准駁依據之綜合比較分析以外，並整理美國主管機關有關內容多元性之測量指標，以提供我國主管機關作為政策參考。第四章分析近年來我國重要的媒體併購案的簡要過程與主管機關的處置情形，緊接著在第五章整理本研究所召開的三場專家諮詢座談會相關紀錄的整理分析，呈現了我國媒體併購的問題、以及國內產學各界專家學者及公民團體代表對當前媒體併購及整體媒體環境的精闢討論與分析。最後，在第六章結論中，除了整理上述各章節之重點外，也將縷析目前我國有關媒體併購之相關問題，並且嘗試提出修法等政策建議以供主管機關參考。

第二章 美國個案分析

本章將爬梳美國在 1999~2000 年 Viacom/CBS 購併案、2000~2001 年的 AOL/Time Warner 購併案、2003~2009 年的 News Corp./Hughes 購併案、2007~2008 年的 Sirius/XM 等四件媒體購併案之個案分析。分別由其個案簡介、審查程序、准駁依據、附帶決議等層面論述之。

第一節 Viacom/CBS 購併案

一、個案簡介

CBS (Columbia Broadcasting System, 哥倫比亞廣播公司) 是美國一家重要的廣播電視網。成立於 1927 年 2 月 18 日, 最初總部設在費城, 原為 16 家廣播電台組成的獨立廣播業者聯合公司 (United Independent Broadcasters, Inc.)。有線電視網興起之前, 其與 NBC (National Broadcasting Company, 國家廣播公司)、ABC (American Broadcasting Company, 美國廣播公司) 並列為美國三大主宰國內市場的廣播電視網。早在收音機時代時, CBS 便於 1938 年收購了自己的創始者之一哥倫比亞唱片公司, 多年以後賣出。1995 年被西屋公司以 54 億美元收購。主要部門有廣播部、電視網部、自營電視台部和新聞部。

Viacom 成立於 1971 年 5 月 3 日, 曾於 1990 年代初期進行了一系列的大規模收購。1993 年該公司宣布收購派拉蒙電影公司 (Paramount Pictures)。1994 年則購買了 Blockbuster Video。Viacom 迄今最大的收購是 1999 年宣布將收購其前母公司 CBS (Columbia Broadcasting System, 哥倫比亞廣播公司)。

1999 年 11 月 16 日 Viacom 與 CBS 向 FCC 提出申請, 尋求 FCC 同意 CBS 控制權的轉讓。CBS 及其附屬公司擁有 20 家電視台和 162 家廣播電台, 以及許多轉播站。Viacom 直接與間接共擁有 18 家電視台及數個轉播站。Viacom 是一家公開上市公司, 由國家娛樂公司 (National Amusements, Inc. "NAI") 控制, NAI 是單一大股東。Viacom/CBS 擬議中的合併案將觸及廣播與電視壟斷規則。由於合併將導致違反 FCC 的雙元無線電視規範原則與全國電視台擁有數量上限的限制, Viacom/CBS 要求給予 24 個月的時間, 使其合併後的實體將遵守上述規則。

Viacom 公司有兩個類別公開交易的普通股, A 類 (投票) 和 B 類 (無表決權)。合併協議指出 CBS 的股東以 1 股 CBS 普通股獲得 1.085 股 Viacom 的 B 類股票。對於 Viacom 的 A 類股票的所有權將不會有任何改變, Viacom 最終的

控制權仍歸屬於 Redstone。合併後，Redstone 將繼續擔任 Viacom 董事長兼首席執行長。Mel Karmazin，CBS 現任主席和首席執行幹事，將成為 Viacom 總裁兼首席運營長。

此外，ACA（American Cable Association，美國有線電視協會）、WEYS（WEYS Television Corporation，WEYS 電視公司）、NBMC（National Black Media Coalition，全國黑人媒體聯盟）與 Belo（A.H. Belo Corporation，A.H.貝洛公司）於 2000 年 1 月 4 日提出反對 Viacom/CBS 合併案的意見。

二、審案程序

日期	事件
1999/11/16	Viacom/CBS 向 FCC 提出申請，尋求 FCC 同意 CBS 的控制權轉讓予 Viacom。
2000/01/04	ACA(American Cable Association，美國有線電視協會)、WEYS (WEYS Television Corporation，WEYS 電視公司)、NBMC (National Black Media Coalition，全國黑人媒體聯盟) 與 Belo (A.H. Belo Corporation，A.H.貝洛公司) 提出請願書，拒絕 Viacom/CBS 購併案。
2000/03/27	Viacom/CBS 提交購併修正案予 FCC。
2000/05/03	FCC 核准 Viacom/CBS 購併案

三、准駁依據

（一）雙元無線電視規範原則（The Dual Network Rule）

CBS 是 CBS 電視網的擁有者，是美國四個最大的廣播電視網之一。Viacom 擁有 UPN，即美國派拉蒙電視網（United Paramount Network），這是一個相對較新的廣播電視網。依據雙元無線電視規範原則，禁止任何企業集團擁有兩個或兩個以上的電視網。

雙元無線電視規範原則將電視網定義為「電視網作為一個企業...每週至少提供 15 小時或更多時間，在 10 個或更多的州中，至少擁有 25 個附屬電視執照，且定期提供一個相互關聯的服務項目」。CBS 其電視網絡覆蓋全國，超過 25 個分支機構，提供的節目每週超過 15 個小時。由此，CBS 的電視網符合上述定義。

雖然 Viacom 所擁有的 UPN 不符合上述電視網定義，但是雙元無線電視規範原則另禁止了共同擁有電視網。該定義為「在國家基礎上根據電視網聯繫安排，傳送英文節目服務，每週提供了 4 小時或更多時間的電視節目，並達到當地廣播電視市場收視家戶數的 75% 以上」。Viacom 承認 UPN 在國家基礎上根據電視網聯繫安排，每週提供了 4 小時或更多時間的電視節目。然而，Viacom 聲稱 UPN 的全國觀眾在 1996 年 2 月 8 日只有達到 72.4 % 的廣播電視市場收視家戶數。Viacom 主張根本毫無具體章程規定雙元無線電視規範原則是適用於 UPN。Viacom 認為，如果 FCC 主張 Viacom/CBS 合併違反了雙元無線電視規範原則，應允許 24 個月的時間來符合該規則，因為這是此交易的獨特情況。

Viacom 指出，1.UPN 其子公司和節目供應商的所有財政是相互依存的；2.UPN 並非在財政上自我支持；3.一個獨立買主是不可能承擔財政負擔，Viacom 一直以高昂費用維護 UPN；4.透過分離所帶來的挑戰是沒有先例的；5.它將為公共利益服務，允許提供當事各方合理的機會，為遵守此方式維護 UPN 的獨特服務。

ACA (American Cable Association, 美國有線電視協會)、WEYS (WEYS Television Corporation, WEYS 電視公司)、NBMC (National Black Media Coalition, 全國黑人媒體聯盟) 與 Belo (A.H. Belo Corporation, A.H.貝洛公司) 皆反對給予 Viacom/CBS 24 個月期間以符合雙元無線電視規範原則，共同聲稱此作法將無法提供任何公共利益的好處，且是毫無先例可尋的。尤其是 ACA 主張擁有兩個網絡將導致再傳輸同意的濫用，傷害小型有線電視系統經營者。ACA 聲稱 Viacom/CBS 將使用雙元無線電視規範原則補貼 UPN，再次操縱再傳輸同意的協議。

2000 年 3 月 27 日，Viacom 提交購併修正案，聲明 Viacom 將取得 UPN，並作出與 UPN 運作有關的陳述，以符合雙元無線電視規範原則。

雖然 FCC 拒絕 Viacom 提出 24 個月的時間要求，但同意給予 12 個月的時間，讓 Viacom/CBS 合併案以符合雙元無線電視規範原則。FCC 長期以來給予當事人合理的時間來遵守相關規則。FCC 主張在此案例中給予 Viacom/CBS 12 個月的時間，以符合雙元無線電視規範原則是適宜的。FCC 認為在進入本次交易之前，申請者 Viacom/CBS 都知道，此交易可能違反了雙元無線電視規範原則。FCC 表示節目供應商、附屬公司和 UPN 確實存在著相互依存關係，但並不相信這些關係會形成合併後遵守規則的障礙。

(二) 全國電視台擁有數量上限 (The National Ownership Cap)

在此擬議的合併申請案中，雙方合併後的 Viacom/CBS，將控制 38 家電視台 (包括 1 張建築許可證)。此外，根據當地的市場協議，另提供節目播送給 2

家額外的電視台。這些經授權播出的電視台涵蓋率，約略超過全國電視收視家戶數的 41%。

然而，如果該合併後電視台與全國觀眾累計達到超過 35%，依據 1996 年電信法與 FCC 的規則，禁止任何電視執照的授予、轉讓或分配給任何企業。

由於 Viacom/CBS 合併後，將超過所允許的全國電視台擁有數量上限 6%，Viacom/CBS 要求給予 24 個月的時間來遵守章程與規則。Viacom/CBS 宣稱 UPN 子公司的經營是複雜且相互依存的，進而主張此交易不同於其他 FCC 的程序。Viacom/CBS 表示，由於有多達 16 家電視台可能將出售，要求 FCC 給予 24 個月的時間以達到符合全國電視台擁有數量上限的規則。

ACA (American Cable Association, 美國有線電視協會)、WEYS (WEYS Television Corporation, WEYS 電視公司)、NBMC (National Black Media Coalition, 全國黑人媒體聯盟) 與 Belo (A.H. Belo Corporation, A.H. 貝洛公司) 以沒有先例，且不符合公共利益為理由，反對 Viacom/CBS 提出 24 個月時間以遵守章程與規則的要求。ACA、WEYS、NBMC 與 Belo 認為擬議中的交易將導致節目供應市場變得過於集中，而且合併後的 Viacom/CBS 將施加不正當的市場影響力。

首先，沒有任何證據顯示 Viacom/CBS 必須出售 16 家電視台以符合全國電視台擁有數量上限的限制。如同 Belo 指出，Viacom/CBS 可以出售更大市場佔有率的電視台，而減少電視台出售的數量，以遵守全國電視台擁有數量上限規則。FCC 則建議合併後的實體為達成全國電視台擁有數量上限規則，可以出售某些電視台，而非 Viacom/CBS 提及的 16 家電視台。

再者，Viacom/CBS 援引某些案例來支持必須給予超過 12 個月的時間，以處理符合相關規則之事宜，這些案例涉及的規則，不是報紙/電視跨所有權規則，就是有線/無線跨所有權規則。在這些案例中，FCC 允許較長的分離期間，是因為該相關市場因素與報紙或有線電視系統的出售有關，例如報紙需求較缺乏，或者是潛在購買者的數量有限，這些案例不同於無線廣播電視。尤其是在過去幾年裡，廣播電視台的出售數量有顯著增加的趨勢。換句話說，在過去毫無只涉及廣播電視的案例，FCC 曾允許給予 12 個月以上的分離期間，以遵守相關規則。

FCC 以歷史觀點來看，從來沒有發現只有單純電視台的出售，必須花費大於 12 個月的時間來完成交易。Viacom/CBS 沒有任何理由或證據可以說服 FCC。因此，FCC 拒絕 Viacom/CBS 所提及給予 24 個月的時間以符合規則，而決定給以 Viacom/CBS 12 個月的時間以達到全國電視台擁有數量上限規則。

四、附帶決議

- (一) FCC 審查了擬議中的合併案以及相關的訴狀，認為 Viacom/CBS 是完全合格的申請者。FCC 主張同意將 CBS 的控制權轉讓予 Viacom 一案，將會服務於公共利益、便利和必要性。
- (二) 於 ACA (American Cable Association, 美國有線電視協會)、WEYS (WEYS Television Corporation, WEYS 電視公司)、NBMC (National Black Media Coalition, 全國黑人媒體聯盟) 與 Belo (A.H. Belo Corporation, A.H.貝洛公司) 於 2000 年 1 月 4 日提出反對 Viacom/CBS 合併案的請願申請，遭到 FCC 拒絕。在請願書中，ACA、WEYS、NBMC 與 Belo 宣稱擬議中的合併案違反了許多 FCC 的規則與公共利益。但 ACA、WEYS、NBMC 與 Belo 沒有提出任何法律依據，或是提供任何證據能夠支持拒絕 Viacom/CBS 的申請案，因而 FCC 拒絕了該請願申請。
- (三) FCC 拒絕 Viacom/CBS 要求給予 24 個月的時間以符合雙元無線電視規範原則。但是 FCC 給予 Viacom/CBS 12 個月的時間以達到雙元無線電視規範原則的要求。
- (四) FCC 拒絕 Viacom/CBS 要求給予 24 個月的時間以符合全國電視台擁有數量上限規則。但是 FCC 給予 Viacom/CBS 12 個月的時間以達到全國電視台擁有數量上限的要求。

第二節 AOL/Time Warner 購併案

一、個案簡介

America Online(AOL)及 Time Warner Inc.(Time Warner)的合併是美國有史以來最大的企業購併案。這宗購併案可說是新興媒體巨擘與傳統媒體巨擘的結合。AOL 是全美最大的窄頻網路服務提供者(narrowband ISP)，有大約兩千六百萬用戶透過其撥接設備上網。Time Warner 則擁有多家成功的傳統媒介公司，包括各種印刷媒介、電影公司、影視內容供應商等，並且是全美第二大有線電視多系統經營者。在寬頻上網逐漸取代撥接上網的趨勢下，AOL 面臨其原有的撥接用戶轉向寬頻服務的困境，而最主要的寬頻上網服務提供者就是有線電視業者。因此，一般認為兩者合併的最大利益是可以加速寬頻網路服務的建置，不過這當中也面臨傷害市場競爭與公共利益的質疑。除了 FCC，許多機構也對此

購併案進行檢視，包括美國國會、司法部、聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission)以及歐盟執行委員會(European Commission)。經過了將近一年的審理後，在 2001 年 1 月，FCC 有條件同意了這項購併案，兩者合併後成立新的公司：AOL Time Warner。

以下分別簡述兩家申請公司的企業規模與營運範圍。

(一) America Online

- AOL 是全美最大撥接網路服務提供者，約有 2600 萬訂戶使用其網路接取、線上內容、電子信箱及即時通訊服務。
- AOL 是全美最大的即時通訊服務(instant messaging)提供者，擁有最大的兩個即時通訊服務：AIM 及 ICQ，即使非 AOL 訂戶也可使用。
- AOL 提供互動電視(ITV)服務，將傳統影視節目與網路互動特性結合，消費者可以在電視上使用及觀賞。

(二) Time Warner Inc.

- Time Warner 是全美第二大有線電視多系統經營者，約有 1260 萬的有線電視訂戶。
- Time Warner 提供有線電視寬頻上網服務，由其子公司 Road Runner 負責。目前除了 Road Runner，沒有其他 ISP 業者可以在其線路上提供網路服務。
- Time Warner 擁有許多知名的頻道商，可以大致區分成三部份：TBS Entertainment、CNN News Group 以及 Home Box Office(HBO)。
- 平面媒體包含雜誌書籍出版，雜誌部份有 *Time*、*People*、*Sports Illustrated*、*Money* 及 *Fortune*。
- Time Warner 擁有音樂出版部門 Warner Music Group，以及許多電影與影視產品的製作發行公司，例如 Warner Bros. Pictures、New Line Cinema、Castle Rock、Warner Home Video 等。

二、審案程序

日期	事件
2000/2/11	America Online, Inc. (AOL)和 Time Warner Inc. (Time Warner) 聯合向 FCC 提出申請，其中文件包括一份公共利益聲明
2000/3/27	發布公告
2000/4/26	公眾評論期限

2000/5/11	回應評論期限
2000/6/9	FCC 要求進一步的資料
2000/6/23	FCC 第二次要求進一步資料
2000/7/27	召開全體委員召集公聽會
2000/8/14	FCC 第三次要求 AOL 和 Time Warner 提出更多資料
2000/10/11	暫停審理，等待 FTC 的決議
2000/12/14	FTC 完成審查及決議，FCC 審理重新啟動
2001/1/11	FCC 有條件通過 AOL 和 Time Warner 合併案，兩者成立新的公司:AOL Time Warner

*註: 2009/6 AOL Time Warner 宣佈將於年底分拆 AOL 網路部門，正式更名為 Time Warner，而 AOL 則成為獨立公司。

三、准駁依據

為了探究購併案對公共利益的可能影響，FCC 檢視下列四個主要問題：

- 這項交易是否會違反傳播法或是任何其他的適用條款
- 這項交易是否會違反委員會的決議
- 這項交易是否會妨礙傳播法及相關法規的執行，或是牴觸電訊法及相關法規的宗旨
- 這項交易是否能保證創造實質的公共利益。

FCC 衡量公共利益的標準必需符合傳播法的目標，這些目標包括：

- 保證每個人民都可以取得全國性的通訊服務
- 執行為了加速競爭的解除管制法案，將所有的電訊傳播市場開放為競爭市場
- 保存和推廣普及服務
- 加速私營單位對先進設備的建置。

此外，FCC 對公共利益的分析也會評估購併是否會影響電訊傳播服務的品質，以及能否提供新的或額外的服務給消費者。FCC 強調，公共利益的評估跟傳統反壟斷法的審查標準不同，公共利益在意的是這個購併案能否達到立法目的，使電信業者提供大眾最廣泛多元的資訊及服務，並且提升多元資訊市場的競爭度。為了要讓購併案符合公共利益，FCC 必須要認定此購併案將會增加市場競爭。

(一) 潛在傷害分析

對於是否同意 AOL 購併 Time Warner，FCC 必須確認購併案是否會帶來公共利益，並且這些潛在利益必須要大於潛在傷害才行。因此 FCC 要對此購併案所可能產生的潛在傷害和潛在利益進行分析和評估。

為了檢視 AOL 與 Time Warner 購併案對公共利益可能造成的危害，FCC 分析此購併案對以下項目的潛在影響：

寬頻網路存取服務 (High-Speed Internet Access Services)

1. 背景

- (1) AOL 是全美最大的撥接上網服務提供者，隨著用戶從撥接逐漸轉移至寬頻上網的趨勢，AOL 也著手進行寬頻上網的設備建置，與 DSL(digital subscriber line)業者及衛星廣播業者等合作提供寬頻上網服務。
- (2) 目前多數的寬頻用戶是利用有線電視上網，而 Time Warner 是全美第二大的有線電視系統業者，它們已有 85% 的網絡可以提供寬頻上網的服務，並計劃在 2000 年底即可全面提供服務。
- (3) 這個購併案讓 AOL 可以取得有線電視系統的直接擁有權，便於讓其原本的撥接用戶轉移至寬頻用戶，並且讓 AOL 可以向 Time Warner 有線電視用戶推銷他們的網路服務。

2. 潛在公共利益傷害

- (1) 可能會排擠非關係企業的 ISP 業者在 Time Warner 有線電視系統上的經營空間。

非 AOL 關係企業的 ISP 業者擔心合併之後，AOL Time Warner 會拒絕在其有線電視上載送他們的網路服務，或是給予嚴苛的條件或價格、限制他們的功能、降低他們的服務品質等。FCC 同意上述憂慮，因為考量到 AOL 和 Time Warner 在合併後，將有能力去排擠其他的 ISP 業者在其平台上提供服務。

FCC 認為，AOL 擁有 2600 萬的撥接用戶，有很明顯的誘因使其撥接用戶轉移至寬頻用戶，並且使用 AOL 而非其他 ISP 業者所提供的網路服務。除了誘因之外，FCC 也認為 AOL Time Warner 將有能力去排擠其他 ISP 業者，並且此購併案將把 AOL 和 Road Runner(全美第二大寬頻網路服務提供者)納入同一經營者旗下，強化 AOL 在

ISP 市場的壟斷性。

面對其他同業的質疑，AOL 與 Time Warner 曾推出備忘錄(MOU)來回應，保證他們將會在無差別待遇(non-discriminatory)的基準上，與其他非 AOL 相關的 ISP 業者訂定協議。不過事實上，MOU 沒有辦法有效防止市場多元競爭的減損，原因有兩層面：第一，如果此 MOU 有法律效力，它仍然沒有辦法足夠保障其他 ISP 業者有公平競爭的機會，例如 MOU 沒有禁止 AOL 可以要求其他業者在使用戶的螢幕放上 AOL 的品牌、也沒有限制 AOL 可能提供不好的連結點給其他 ISP 業者，或是不給予技術及功能支援；第二，MOU 本身根本不具法律效力，而且檢視 Time Warner 先前曾經提出與非相關 ISP 業者的協定內容，也令人對這份 MOU 的執行性產生質疑。

FCC 認為 FTC Consent Agreement 對上述情況可以產生實質上的改善，條款將使非關係企業的 ISP 業者在無差別待遇的基準下，在 Time Warner 的平台上提供寬頻取得服務。儘管如此，FCC 仍然做出兩個附加條件。第一，任何 ISP 業者只要與 AOL Time Warner 簽定上載協議，Time Warner 就不得限制消費者選擇及使用其所提供的服務。第二，Time Warner 不得限制非相關 ISP 業者將所簽訂的協議內容在 FCC 保密程序下告知委員會。

(2) 可能會排擠非關係企業的 ISP 業者在非 Time Warner 有線電視系統上的經營空間

有業者認為 AOL Time Warner 可能運用其龐大勢力影響其他有線電視業者，給予 AOL 獨特或優惠的載送條件及費用，進而影響到其他 ISP 業者的生存空間。不過，FCC 認為毋須擔心 AOL Time Warner 可能會有此作為，因為 FTC Consent Agreement 已經有詳細的規範，AOL Time Warner 不能與有線電視業者簽訂可能會妨礙此業者與其他 ISP 合作的協議，此條款也會禁止 AOL Time Warner 與其他有線電視業者簽訂限制費率、條約等協議。

(3) 可能對網路內容的多樣性造成傷害

許多業者(尤其是 Disney 和 NBC)擔心購併之後，AOL Time Warner 將會獨厚關係企業的 ISP 業者，排擠非相關 ISP 業者的內容服務，而影響了消費者接觸資訊的多樣性。另一部分業者(如 BellSouth 和 SBC)則擔心 AOL Time Warner 會將自己旗下有價值的內容保留給自有平台載送，而不提供給其他寬頻平台。

對於以上兩種擔憂，FCC 認為 FTC Consent Agreement 將可以防止這些憂慮發生，因為 FTC 條款保障非相關企業的 ISP 業者也可以不受差別待遇來使用 Time Warner 的有線電視系統，並且條款也禁止 AOL Time Warner 介入管制任何 ISP 業者的內容服務，因此訂戶可以自由地在 Time Warner 系統上尋找各家 ISP 業者來符合自己的需求。也就是說，保障 ISP 業者自由進入系統業者，則可以保障內容不受排擠或限制。

(4) 可能對非關係企業的寬頻平台造成危害

有業者認為購併將會損害 DSL 的生存能力，使其在寬頻網路接取服務上無法成為有線電視系統的競爭對手。不過 FCC 就現有資料觀察，並不採信這樣的說法。FCC 認為購併可能減損 DSL 寬頻服務的使用者，因為購併會使 AOL Time Warner 有足夠誘因去引導原本的撥接用戶藉由 Time Warner 平台轉變成寬頻用戶。但是 FCC 認為這樣的情況，FTC Consent Agreement 的條款就可以改變。如前所述，條款可以使非相關的 ISP 業者在無差別待遇的基準下，在 Time Warner 系統上提供寬頻接取服務。一旦所有的 ISP 業者(不管相關或非相關)都能在有線電視平台和 DSL 上提供服務，將會使 Time Warner 想要在 DSL 上提供其網路接取服務，來彌補自己平台所流失的用戶。

即時通訊服務 (Instant Messaging and Advanced IM-based High-Speed Services)

1. 背景

- (1) 即時通訊技術(IM, Instant Messaging)主要提供的服務包括網路交談、視訊會議、串流影片等，而即時通訊技術最適宜跟寬頻網路搭配。
- (2) IM 技術的一個重要的裝置是提供者的 NPD (names and presence database)，NPD 除了包括使用者的名稱及位址，還有偵測使用者是否在線上的功能。由即時通訊技術延伸的新服務將是未來網路服務發展的一大趨勢。
- (3) AOL 是全美主要利用撥接上網的即時通訊技術提供者，未來隨著寬頻服務的普及，AOL 也很有可能發展成為寬頻即時通訊技術的龍頭。

2. 討論

(1) NPD 服務有強烈的網絡效果(network effect)

網絡效果指的是當有越來越多的使用者使用其服務時，此服務就能吸引越多的使用者加入。電信產業尤其擁有網路效果。當每一家業者都聚集差不多大小的網絡，則彼此間會有資訊互通性(interoperability)的誘因，因為對其使用者而言，每種服務將更具有價值，而這種平衡關係也將產生更有效的市場競爭。

不過，如果其中一家業者靠優越的產品服務，或是先佔者優勢，而擁有大部分的市場佔有率，那麼這種互通性的誘因就會消除。如果市佔率最大的業者拒絕提供互通性，那麼使用者會傾向往大的業者流動，造成其越來越壯大，而小的業者則萎縮，最終退出市場。長遠來看，這將會影響市場多元競爭。

(2) AOL 拒絕提供互通性(interoperability)

互通性對消費者的好處如下：(i) 它能增加效率，因為可以讓每位使用者透過單一來源與最多數的其他使用者互動；(ii) 它能提供消費者更多的產品選擇及便利性；(iii) 它能帶動競爭，所以可以免除管制的必要；(iv) 它將導致更多的創新。

不過，FCC 參考以往資料，發現 AOL 有拒絕提供互通性的前例。1999 年，許多非 AOL 旗下的 IM 提供者為了創造互通性，曾多次試圖連結至 AOL 的 NPD，但都被 AOL 給阻擋下來。此外，AOL 雖然聲稱會尋求互通性，但卻幾乎沒有參與關於互通性的產業協商會議。

(3) 綜上所述，FCC 認為，AOL 在撥接 IM 市場的龍頭地位，加上網路效果以及 AOL 拒絕互通性的結果，將導致其他競爭者進入此市場的高障礙，進而違背許多公共利益，包括開放及互通的通訊系統、網際網路的發展、消費者選擇、市場競爭與創新能力等。因此，FCC 加入了附帶條件來防止這些潛在傷害發生。

視訊節目 (Video programming)

這部分 FCC 主要討論購併對於視訊節目的影響。擁有電視頻道的公司將其節目銷售給多頻道視訊平台 (MVPD, Multiple Video Program Distributor)業者，多頻道視訊平台業者再利用他們的通路系統將這些視訊節目傳送到各個訂戶的電視機。Time Warner 即擁有許多電視頻道，例如

CNN、TBS、HBO、Comedy Central 和 Court TV 等。以下分三個部分來分析購併可能造成的公共利益傷害。

1. 電子節目指南 (Electronic programming guides)

EPG 是一種按時間順序瀏覽電視節目動態的方式，傳統 EPG 只能提供瀏覽，不過新的技術讓 EPG 有互動功能，可以讓使用者搜尋或是錄製節目。EPG 的領導業者 Gemstar 聲稱，Time Warner 將其 EPG 資料在 VBI(Vertical Blanking Interval)移除，使它們的產品「Guide Plus+」對消費者而言無用武之地。Gemstar 要求 FCC 加上附帶條款，讓 AOL Time Warner 的平台開放競爭。不過，FCC 認為 Gemstar 並沒有提出購併會產生或是使競爭傷害加劇，而且 Gemstar 跟 Time Warner 之間的紛爭早在購併案提出之前就存在，因此 FCC 拒絕 Gemstar 的要求。

2. 無線廣播訊號載送議題 (Broadcast signal carriage issues)

許多無線廣播電視團體(如 National Association of Broadcasters)關心購併之後 Time Warner 有線電視系統載送類比及數位電視訊號的問題。具體而言，NAB 要求 FCC 禁止 AOL Time Warner 阻擋任何消費者可以免費接收的訊號，例如 EPG 的資訊。不過 FCC 認為現有資料並無法指出購併會導致 AOL Time Warner 拒絕載送無線廣播訊號，因此在這部分 FCC 不能推斷會造成公共傷害。此外，FCC 也認為這個問題並非針對購併案，因此不適宜以此案來解決。

3. 有線電視水平經營規範 (Cable horizontal ownership rules)

有其他意見質疑，購併後 AOL 將擁有 DirecTV 的間接所有權和 Time Warner 的有線電視股份，會使得這間合併公司在視訊節目市場上有過量的議價能力，可能會傷害視訊節目製作業者和多頻道視訊平台競爭者。FCC 檢視此購併案是否有違反委員會的有線電視水平經營規範，認為 AOL 持有 GM 的所有權並不違反水平經營的所有權規範，也沒有悖離電訊法的目標。

互動電視服務 (Interactive Television Service)

在這部分，FCC 分析 Time Warner 有線電視平台上的互動電視服務在購併後，是否會對消費者或市場競爭產生危害。電訊法裡有兩項目標跟互動電視有關。第一、委員會有責任保障線纜通訊能提供最廣泛多樣的資訊來源和服務給大眾；第二、委員會要負責保證建置快速、私有的先進設施。

在公共利益的考量上，FCC 相信 AOL 和 Time Warner 結合將有助於成功推廣互動電視，因為 AOL 是世界最大的網路內容和互動服務的匯集者，而 Time Warner 則是全美第二大的有線電視業者，並且擁有許多受歡迎的影視節目網。而在潛在傷害方面，FCC 認為 AOL Time Warner 將有潛在的能力及誘因，藉由結合其有線電視系統、影視節目內容和 AOLTV 的服務，來排擠非相關企業的影視頻道商。不過，FTC Consent Agreement 的條款將能產生實質性的改變。因此，FCC 認為 AOL Time Warner 在互動電視服務上可能產生的排擠將不會導致公共利益的傷害。

多頻道視訊節目傳播 (Multiple video programming distribution)

多頻道視訊平台包括有線電視、直播衛星(DBS)、多頻道多點傳輸系統(MMDS)、社區共同天線(SMATV)等。Time Warner 是主導地位的多頻道視訊平台業者，而 AOL 雖然沒有直接經營多頻道視訊平台，但是有 DirecTV 的間接所有權。FCC 依照下列項目分析，判定此購併案對於多頻道視訊平台服務並不會產生公共利益的傷害。

1. DBS 和有線電視多頻道視訊平台的共同所有權

1999 年，AOL 對 GM(General Motor)投資了 15 億美元，GM 將這筆錢投資於旗下的 Hughes Electronics Corporation。Hughes 擁有全美最大的直播衛星公司 DirecTV。因此有許多業者擔心 AOL 與 Time Warner 結合將會破壞直播衛星業者與有線電視多頻道視訊平台業者之間的競爭。事實上在 1992 年和 1998 年，都有關於有線電視/DBS 跨業經營的法案提出，但是目前這項立法工作仍然懸而未定，因此委員會將以個案方式(case by case basis)來檢視跟直播衛星所有權相關的市場競爭和公共利益。

在此個案中，FCC 發現 AOL Time Warner 對於 DirecTV 的間接投資金額並沒有達到需要由委員會審查的標準，而且沒有記錄能夠證明 AOL 有能力去影響或是控制 DirecTV，因此不需要檢視此項共同所有權所引起的公共利益爭論。不過如果 AOL Time Warner 未來增加其對 GM 或是 Hughes 的投資，委員會仍有權利檢視如此一來是否對直播衛星及有線電視市場造成威脅。

2. 節目取得議題

有人主張此購併案會傷害非關係企業的多頻道視訊平台業者，要求 FCC 擴大頻道取得規範(program access rules)的應用範圍。他們擔心垂直整合後，頻道供應商在販賣節目時可能會偏好有相關企業的有線電視業者，而排擠沒有附屬關係業者。擔心者認為，Time Warner 把相關企業的

節目從原本的衛星傳送轉移成以地面傳送(terrestrial delivery)，藉此排擠非關係企業的其他多頻道視訊平台業者。

不過 FCC 認為，沒有證據顯示購併會使 AOL Time Warner 藉由地面傳送的方式，使其他多頻道視訊平台競爭業者無法取得其相關企業的影視節目，而且也沒有辦法證明購併後的公司會比原來的 Time Warner 有更高的誘因或能力去跟非相關企業業者簽訂專門合約。

與 AT&T 的協調 (Coordination with AT&T)

1. 背景

- (1) AT&T 是全美最大的有線電視系統業者，也是視訊節目的主要供應者（因為擁有 Liberty Media）。此外，AT&T 還擁有全國最大的寬頻 ISP Excite@Home。
- (2) AT&T 購併 MediaOne 之後，擁有 Road Runner(全國第二大寬頻 ISP) 34.67% 的直接持股，以及 TWE 25.5% 的股份。TWE 剩下股份的持有者是 Time Warner。

2. 討論

- (1) FCC 認為購併會加速 AOL Time Warner 和 AT&T 之間串謀的可能性，進而傷害公共利益。FCC 認為購併會使 AOL Time Warner 有能力以優惠條件在 Time Warner 有線電視平台和其他非 Time Warner 的平台上提供寬頻網路取得服務。此外，FCC 發現在所有非 Time Warner 的有線電視業者中，AT&T 尤其可能給 AOL 優惠的取得條件。給予優惠的方式包括拒絕載送其他的 ISP 競爭業者、提供 AOL 比較好的價格、限制其他 ISP 競爭業者可使用的功能等。FCC 認為，由於 AT&T 是全美最大的有線電視業者，因此給予 AOL 優惠條件的行為將會加速傷害寬頻網路取得服務的市場競爭。
- (2) 由於 AT&T 已經決定要抽出它對 TWE 的投資，FCC 認為毋須再強制命令 AT&T 與 Time Warner 分離。不過，儘管 AT&T 從 TWE 撤出，AT&T 和 AOL Time Warner 還是存在反競爭協調(anticompetitive coordination)的可能性。
- (3) 為了削減購併使兩者串謀而導致的不公平競爭，FCC 提出附加條款，禁止 AOL Time Warner 相關企業的 ISP 業者與 AT&T 簽訂獨家條約，並且也限制 AOL Time Warner 干涉 AT&T 與其他的 ISP 業者簽訂合約，包括任何費率、條款、服務情形等。

其他可能的潛在傷害

1.保護訂戶隱私 (Protection of subscriber privacy)

國會議員 Markey 提到，個人隱私是網路使用者越來越關心的事，因此有線電視業者有法律義務(電訊法 631 條)來保護用戶資料隱私。電訊法 631 條要求有線電視業者在用戶開始使用時以及往後每年，都要告知用戶業者將蒐集哪些個人資訊、資訊的用途，以及什麼情況或目的下會將資訊公開。FCC 同意這個部分，因此要求 AOL Time Warner 在購併案審核結束後以及往後每年，都要提供證明文件的影本，向委員會證明 AOL Time Warner 遵守電訊法 631 條。

2.過早被 AOL 控制 (premature control of AOL)

RCN Telecom Services 公司要求 FCC 延緩購併同意案，並且調查 AOL 是否提早控制 Time Warner。RCN 的要求是來自於一篇報導，文中指出一位 AOL 的高階主管已經開始著手將 AOL 跟 Time Warner 的運作聯結一起。FCC 認為這樣的主張沒有明確的事實，因此拒絕了 RCN 的要求。

(二) 潛在利益分析

FCC 對公共利益的分析主要在釐清，是否有明顯證據可以顯示購併案對消費者的潛在利益是除了購併而無其他辦法可達成。此購併案的公共利益可能是購併案本身所產生或提供，也可能是委員會強制購併公司執行特定法規所產生的利益。

AOL Time Warner 有提供購併之後會產生公共利益的證據，不過 FCC 認為這些潛在利益的本質跟程度並不足以高過購併所帶來的潛在傷害，必須要在有附帶條款的情況下，才能確保潛在利益大於潛在傷害。以下將就 AOL Time Warner 提出的證據逐項討論。

1. 有線電視近用權 (Cable access)

AOL Time Warner 聲稱它們的備忘錄能夠使多樣的 ISP 業者在 Time Warner 有線電視上提供服務，並且此舉也將鼓舞其他的有線電視業者開放讓非相關企業的 ISP 業者近用其有線電視設備。不過 FCC 認為備忘錄本身並不足以改變購併的潛在傷害，並且也不採信此舉將招致有線電視業者開放有線電視平台的說法。

2. 加速建置寬頻技術及內容

AOL 指出此購併案將(1)加速 Time Warner 提供寬頻網路服務的時程 (2) 刺激產業對其他寬頻技術的投資(3)提升寬頻技術與內容的多樣性。

FCC 同意 AOL 和 Time Warner 的購併可以加速 Time Warner 寬頻網路的服務，不過現階段其寬頻設施已經達到很高的比例(85%)，所以此舉雖然有其益處，但潛在的公共利益並不大。此外，FCC 也同意增加寬頻建置會刺激其他寬頻技術的投資，不過 FCC 並無法估計這樣的潛在影響有多大。最後，FCC 雖然也希望擁有多樣化的寬頻技術與內容，但是並無法認定購併一定會帶來技術內容的多樣性，因為根據前述的討論，購併可能反而會削弱 ISP 業者之間的競爭。

3. 加速傳統媒介產品轉換至數位平台

FCC 評估 AOL 和 Time Warner 的過往資料，發現 AOL 擅於創造吸引消費者的線上內容，而 Time Warner 在這方面則較失敗(例如它的入口網站 Pathfinder，雖然匯集了 Time Warner 旗下的品牌，但卻無法獲得商業上的成功)。因此 FCC 認為兩者合併後，AOL 將有能力把傳統媒介產品轉換成吸引人的數位內容，並可成功地把 Time Warner 的品牌由傳統媒介轉移成數位平台。

4. 加速新服務的開展

FCC 相信 AOL Time Warner 基於各種經濟誘因，將會提供消費者廣泛的新服務內容，但是 FCC 無法判定消費者能從中獲取多少利益，因為到目前為止，消費者仍沒有機會表達他們真正需求的內容或產品是什麼。此外，目前所提及的許多新服務，例如串流影片或互動式服務，可能會因為 AOL Time Warner 在即時通訊市場有絕對優勢，而使其他 ISP 業者難以競爭，進而減弱產品的創新能力，也減少消費者的選擇權。因此，FCC 認為購併雖然會刺激新產品的開發而導致小部分的公共利益，但卻無法證明它會帶動開發新產品的競爭力與創造力。

5. 購併和合資 (Merger vs. joint ventures)

AOL 和 Time Warner 的結合可以創造潛在的公共利益，但是要產生這些公共利益是否非以購併方式不可，能不能以合資或是其他合作方式來達成呢？FCC 調查後認為，要用其他企業合作方式來達成這些公共利益目標有其難度。FCC 同意 AOL Time Warner 的說法：「因為我們無法預測未來會開發出什麼技術跟服務，因此要以有限度的合約關係來達成這些目標利益

是很困難的事，甚至不可能。」

此外，FCC 認為兩者有互補的效果，例如 AOL 擅長產品內容的流通，可以彌補 Time Warner 有產品聲望但卻一直無法成功流通的窘境。FCC 也認為兩者合併後，將會有較大能力去承擔開發及推廣新服務的額外風險。

四、附帶決議

- AOL Time Warner 必須對其他非相關企業的 ISP 業者開放其有線電視系統平台。
- AOL Time Warner 必須讓消費者在不會有利於相關 ISP 業者的情況下，自由選擇 ISP 業者。
- AOL Time Warner 必須讓所有非相關企業的 ISP 業者可以決定其顧客的首頁內容。AOL Time Warner 不能要求顧客從自己旗下的 ISP 連結至非相關企業 ISP 的服務。
- 允許所有的 ISP 業者可以直接向使用它們網路接取服務的訂戶收費。
- AOL Time Warner 必須使非相關企業的 ISP 業者和其相關企業 ISP 業者享有相同支援技術水準。
- AOL Time Warner 不得阻礙非相關企業 ISP 業者將所簽訂的協議內容在 FCC 保密程序下告知委員會。
- 在管制即時通訊的相關服務上，FCC 要求 AOL Time Warner 不得提供任何應用其 NPD 的 AIHS 服務，除非 AOL Time Warner 有滿足到以下三個選項之一：(1) AOL Time Warner 已經設立服務提供者之間互通性的標準；(2) AOL Time Warner 和一個重要的非相關企業業者簽訂互通性協議，並且在簽署第一份協議的 180 天內，必須要再跟其他兩個非相關企業的業者簽定協議；(3) AOL Time Warner 提出清楚且具說服性的證據，證明因為環境的變化，這項條款已經不符合公共利益。
- AOL Time Warner 必須在此份報告書發布的 180 天後，繳交建置互通性的進度報告，並且之後每隔 180 天再繳交一次。
- AOL Time Warner 禁止與 AT&T 簽訂任何可能獨厚其相關企業 ISP 業者的協議，包括使用 AT&T 系統、AT&T 提供的費率及條件等。
- 為了持續關注 AOL Time Warner 對 DirecTV 的間接所有權議題，FCC 要求 AOL Time Warner，如果有任何關於 General Motors Corporation and/or Hughes Electronics Corporation 的所有權股份轉移，必須要在股份轉移的 30 天內，書面告知 Cable Services Bureau 和 International Bureau。

五、小結

FCC 認為，AOL 跟 Time Warner 若不合併，而是以各自經營或是企業合作的方式營運，也可能達成一部分上述的公共利益，FCC 並不認為購併是保證達成這些利益的唯一方法。不過，FCC 相信此購併將有潛力可以進一步接近委員會的目標並創造公共利益，尤其是開發建置多樣化的寬頻技術。此外，購併案將可直接活絡寬頻市場，並且刺激其他寬頻技術的投資。儘管無法估計購併案對建置多樣化寬頻平台所產生的潛在利益有多大，但是 FCC 認為此購併在一定程度上，會使 Time Warner 更快完成寬頻服務的推廣，並且鼓舞其他競爭者跟上腳步。

另一方面，FCC 相信 AOL 和 Time Warner 所提出來的 MOU，加上 FTC Consent Agreement 的條款，將可使各家 ISP 業者有足夠發展空間來開啟這個產業的運作。並且，FCC 也相信購併將可以加速傳統媒介產品轉換至數位平台的過程，並促使先進技術的開發。

儘管如此，FCC 認為這些潛在利益並不足以高過購併所帶來的潛在傷害。舉例來說，購併可能刺激新服務的開發和建置，但是如果購併實際上減少了市場的多元競爭和消費者的選擇，那麼刺激新服務的發展並不能保證消費者可以從更多的創新、價格競爭和多元選擇中獲得利益。這些潛在的傷害將會減損消費者獲得最多樣資訊及服務的權利。

因此，為了降低購併可能造成的傷害並保證消費者可以獲得購併所產生的利益，FCC 有必要加入補救性的附加條款。有了這些條件限制，FCC 才能推斷購併所帶來的潛在利益高於潛在傷害，並且符合公眾的利益、便利性及需求。

第三節 News Corp./Hughes 購併案

一、個案簡介

此案涉及的三個申請者：General Motors Corporation(GM)、Hughes Electronics Corporation(Hughes)和 the News Corporation Limited(News Corp.)，尋求轉讓多種執照與授權的同意，包括由 Hughes 完全或多數持有的子公司：直播衛星(DBS)、固定衛星太空站、地面站和地面無線電波。

而此次申請的購併案將由兩個部份完成：

- GM 將與 Hughes 分離，並放棄 Hughes 的股份，讓它成為獨立的公司。

- News Corp.多數持有的 Fox Entertainment Group 將擁有 Hughes 34% 股份，也是 Hughes 股份中最大的單一持有者。另 66% 的股份將由一獨立信託者管理的三個 GM 員工福利信託(employee benefit trust)持有，他們結合握有近 20% 的股份，另 46% 的股份則由一般大眾持有。

以下將介紹此項購併案的申請者之背景，與此案受爭議之處，以便初步了解此案對於傳播市場可能的影響為何。

(一) The News Corporation Limited 的背景簡介

News Corp. 是一家多元化的國際媒體和娛樂公司，在南澳洲成立，並在紐約與澳洲的證券交易所都有公開上市，其經營範圍包括：電影、電視、有線頻道、雜誌、報紙與書籍出版。美國公民 Murdoch 為執行長，並持有該公司的股份，以下為 News Corp. 的營運概況：

- Murdoch 直接與間接控制 16% 的股權與 30% 的表決權。
- Liberty Media Corporation 持有 17.6% 的限制投票普通股，無投票權。其利益來自國內與國際（歐洲、拉美、亞洲）的視訊節目、互動式技術服務、通訊服務。控股公司中包括有多數股權的星光映佳集團(Starz Encore Group, 100%)與 Liberty 衛星技術公司(86%)，以及在一些節目公司有少數的控股。另掌控 Astrolink International、Wildblue Communication, Inc. 兩個都有在 ku 頻段發射與運行衛星的執照。
- 在美國的節目利益來自 Fox Entertainment Group, Inc.，News Corp. 握有近 80.6% 的所有權及 97% 的投票權。Fox 主要從事無線電視播送與有線頻道的開發、生產和傳遞。
- 間接持有 DTH 訂戶服務的股權(皆在美國以外)，包括間接持有英國 BSkyB 的 36.2%。
- 持有生產電子節目指南的 Gemstar-TV Guide International, Inc. 近 42.9% 的股份，條件接收系統的供應商 NDS Group 近 79% 的股份。

(二) Hughes Electronics Corporation 的簡介

Hughes 是由 GM 完全持有的子公司，兩個公司皆在美國德拉瓦州註冊。Hughes 直接或間接(透過其完全持有、多數持有子公司)擁有若干執照與授權，旗下子公司包括：

- DirecTV Holdings, LLC (全數持有)：在美國提供直播衛星電視服務(DirecTV Enterprises 的母公司)－有 DBS 的執照
- Hughes Network Services (全數持有)：VSAT(very small aperture terminal)網路系統設備的供應商－授權傳輸、接收地面站與 VSAT 網路在 C 和 Ku 頻段

的使用頻率，以及授權建設、發射和運行 Ka 頻段太空衛星系統

- PanAmSat Corporation (間接持有 81% 的股份)：固定衛星服務的地球衛星軌道之設備供應商—有在 C 與 Ku 頻段運行固定衛星服務的執照、並在幾個地面站授權傳輸與接收來自 C 與 Ku 頻段的頻率。

(三) 爭議—垂直整合的可能

DirecTV(Hughes 的子公司)在多頻道視訊平台 (multiplechannel video programming distribution)的市場中僅次於 Comcast Corporation，佔有 13%(1140 萬用戶)；而 News Corp.則為節目內容和其他節目提供者的買家，並擁有 35 個聯播網附屬台、一個傳輸網、10 個全國性的有線頻道、22 個地區有線頻道—提供節目給 DirecTV 和其他多頻道視訊平台業者。這次的購併案，會形成一種內容／傳輸平台的垂直整合，將改變 News Corp.和其他多頻道視訊平台業者的關係—原先僅是一個節目提供者到成為一個提供節目，並在多頻道視訊平台的終端使用者市場與其他業者直接競爭的角色。

如此一來，News Corp.將能在視訊服務上達到垂直整合的效果。申請人聲稱，申請案的通過對當地廣播電視服務的品質將有所提升，包括 HD 的增加、確保讓美國更多消費者有寬頻服務。同時，也增加 Hughes 承擔風險與提供新產品的能力、完成 News Corp.對於多樣化的承諾並讓 Hughes 也有相同的機會。

但不能忽略的是，當擁有市場力量的上游廠商要購併下游輸出市場的廠商時，購併之後的廠商將能從上游排擠(foreclose)下游競爭者的供給，或是提高供給的價格，來減低競爭者的客戶基礎。於是購併的產生讓整合後的廠商增加此行為的能力，並藉此獲利，也能讓下游的競爭者提高成本，因而被逐出市場。尤其此市場的特性—惰性(inertia)，意指終端的顧客不會因為整合廠商排擠的結束而馬上轉換至競爭者的產品，因為轉換會為顧客帶來額外的成本，尤其在多頻道視訊平台市場，包括 DirecTV，廠商通常會與顧客簽下一年的合約。因此，在此市場中，廠商採用暫時性的排擠幾乎等同於永久性的排擠。也就是說，在此次的購併之後，申請人投入於反競爭排擠策略的動機與能力將有所提升，進行策略的領域包括全國與地區性非運動的有線頻道、地區性體育頻道、電視台訊號的傳輸和節目排程相關科技（包括電子與互動節目指南、固定衛星服務）。

二、審案程序

日期	事件
2003/5/2	GM Corporation、Hughes Electronics Corporation 與 News Corp.向 FCC 提出申請，尋求轉讓多種執照的同意。

2003/5/16	FCC 發佈 public order，對此案評論的期限是 6 月 16 日，回復評論的期限是 7 月 1 日。
	這段期間有不少評論與請願，說明此項申請案對市場會有不利的影響
2003/7/8	FCC 要求申請者提交初步資料和文件，28 日 News Corp.提交、30 日 GM 和 Hughes 提交。
2003/7/15	FCC 請 Cablevision Systems Corporation(8 月 6 日)、Gemstar-TV Guide(7 月 31 日)在 8 月 6 日前提交關於此申請案的相關資料，以獲得更多的資訊。
2003/7/17	National Rural Telecommunication Cooperative 提出聽證會的請願。
2003/10/16	FCC 第二次要求申請者提出資料與文件(29 日以前)。
2003/10/31	FCC 第三次要求申請者提出資料與文件(11 月 14 日以前)。
2003/12/19	FCC 發佈公告，說明通過此次的移轉。Order(應該算報告書吧)於 2004 年 1 月 14 日發佈。
2004/2/13	Pegasus Development Corp.和 National Hispanic Media Coalition 提出再審查(reconsideration)的申請
2004/3/19	申請者聯合反對再審查的申請
2004/3/25	Pegasus Development Corp.要求延長時間，直到 4 月 5 日，以讓他們回應申請者反對再審查的申請。
2004/4/5	Pegasus Development Corp.和 National Hispanic Media Coalition 回應反對再審查的申請。
2008/2/25	FCC 拒絕再審查的申請。
2008/2/27	News Corp.將 DirecTV 的股份和一筆現金轉給 Liberty Media Corporation，以此換回 Liberty 持有的 News Corp.股份。
2008/3/11	News Corp.提出修改 FCC 原先要求條件的申請(因為 DirecTV 的轉出，不再擁有 RSN 的利益)
2008/5/1	American Cable Association、DISH Network 和 National Cable Television Cooperative, Inc.分別反對 News Corp.申請。
	期間持續有各方的評論和 Notice of Ex Parte Presentation
2008/11/25	American Cable Association、National Telecommunication Cooperative Association 和 Organization for the Promotion and Advancement of Small Telecommunications Companies 的信件中反對 News Corp.修改條件的申請。
2008/12/4	News Corp.對 11 月 25 日的信件作出回應。
2009/6/15	FCC 准許了 News Corp.的申請。

此案於 2003 年 5 月 2 日，由 GM Corporation、Hughes Electronics Corporation 與 News Corp. 向 FCC 提出申請。兩週過後，即同年 5 月 16 日，FCC 發佈公告，向大眾聲明對此案評論的期限是 6 月 16 日，回復評論的期限是 7 月 1 日，以下為審案過程中的重要程序。

(一) 資料與文件的要求

FCC 在 2003 年 7 月 8 日要求申請者提交初步資料和文件，除了提供此購併案的相關資料外，也請 News Corp.、Hughes 提供內部的各個相關資料。第二次與第三次的要求提交資料與文件分別在同年的 10 月 16 日與 10 月 31 日。

(二) 探索性要求

FCC 為獲得更多方面的資料，2003 年 7 月 15 日請 Cablevision Systems Corporation、Gemstar-TV Guide 在 8 月 6 日前提交關於此申請案的相關資料，以獲得更多的資訊。而文件呈交有兩種：一是有機密性質，不得對外公開；另一是公開供一般大眾做審查之用。

(三) 單方面陳述(Ex Parte Presentation)

在審查期間，許多團體都表達自身對於此購併案的立場。包括申請者在內，American Cable Association、Center for Digital Democracy、Consumers Union、Pegasus Communication、Victory Sports 等都曾在此案的審查中發表陳述。

如 Victory Sports 就對於現有的地區性體育頻道，可能在購併案通過後產生垂直整合的情形表示關切，擔心此舉將扭曲市場激勵措施，阻止了地區性體育頻道的公平市場價值。他們討論了可能的方式以維護正常的市場獎勵措施，如限制對於再傳輸同意談判的不適當使用。

(四) 再審查的申請(petition for reconsideration)

2003 年 12 月 19 日，FCC 發佈公告，通過此次購併案。但在隔年的 2 月 13 日，Pegasus Development Corp. 和 National Hispanic Media Coalition 因不滿 FCC 的審查結果，故提出再審查的請願。但 FCC 在 2008 年 2 月 25 日予以拒絕，認為提出請願者未能證明再審查之必要性為何。

(五) 修改條件的申請(petition for modification of conditions)

購併案通過的四年多後—2008 年 2 月 27 日，News Corp. 將 DirecTV 的股份和一筆現金轉給 Liberty Media Corporation，以此換回 Liberty 持有的 News Corp.

股份。當初的購併案因 News Corp.和 DirecTV 可能的垂直整合，附帶幾項條件限制購併後的行為。News Corp.認為DirecTV 轉手之後，附帶條件的幾項限制已不再適用，故於同年3月11日，向FCC提出修改原先條件的請願。儘管有不少團體公開反對，在2009年的6月15日，FCC還是通過了此次News Corp.提出的請願。

三、准駁依據

FCC 審核的重點在於 News Corp.是否能符合公共利益、便利性與必要性，所以不僅考量傳統的反托拉斯原則，也必須視此次的購併能否增進多元性，盡最大可能傳播多元與平衡性的資訊以符合公共利益，而這也是國家傳播政策的基本教條之一。也會考量此次的購併是否會影響傳播服務的品質，或能否帶給消費者新的或額外的服務，申請者必須證明此次的購併在傷害與增進公共利益的可能上達到一個平衡。

(一) 可能的公共傷害—競爭市場的失效

● 市場的水平面

此購併案所牽連的市場包括視訊節目和多頻道視訊平台的服務，其中並未包括兩家多頻道視訊平台業者的結盟，News Corp.也未有進入國內訊號傳輸市場的計劃，未來DirecTV還是得面對各地有線經營者的競爭。而DirecTV也未有產製或擁有任何節目，也沒有計劃擴展節目事業。News Corp.未來在地區、全國或國際上，依舊要面對設立良好、資金充足的企業，同時也是競爭對手。

Cablevision 則認為 News Corp.將增加播放 Fox 內容的管道，也將讓它們有更多機會操作媒體力量。如和 DirecTV 競爭的 New York DMA，在購併案之後 News Corp.將有播放它們內容的三個平台—兩個播放執照、一個 DBS 平台。若 Fox 拒絕 Cablevision 再傳輸同意(retransmission consent)的話，它依然還有兩個不同的平台，成為一種「必須擁有」的節目，而 Cablevision 將無法提供此內容給訂戶。

FCC 同意這次的購併未有水平集中的問題—無線電視無法完全取代多頻道視訊平台的服務，兩者是不同的產品市場。但 Fox 的頻道透過電視傳輸站傳送，而成為 Cablevision 的多頻道視訊平台產品，顯示傳輸訊號是生產下游產品—即多頻道視訊平台服務的輸入，所以將被視為一種垂直整合，而非水平集中的議題。

● 市場的垂直面

DirecTV 這種直播衛星傳送系統，規模上是多頻道(multichannel)與全國性的，此次的購併將會讓無線電視與有線頻道和全國 DBS 服務商進行前所未有的整合。同時，兩家現今主要的 DBS 競爭者，在全國都擁有大量的訂戶，讓它們成為最大的多頻道視訊平台之一。但在大多數的地方市場，它們還是落後於有線電視系統，包括所有人口最稠密的城市。在這些市場的多頻道視訊平台服務中，有線業者依舊是佔有優勢的提供者。

根據紀錄的回溯，申請者若缺乏市場力量，便不會增加公共傷害。同時，申請者有市場力量時，擬議中的購併會創造競爭的潛能與其他公共利益的傷害，而此次的轉移將增加他們運用市場力量以對公共造成損害的能力。FCC 重申，因為地方的多頻道視訊平台市場已經高度集中，在這樣的市場中，主要供應商之間垂直關係的變化，將帶來重大的競爭效應。

但要注意的是，News Corp.的市場力量提升，會對競爭的多頻道視訊平台業者帶來附加的傷害，如將會迫使多頻道視訊平台業者使用特定的電子和互動節目指南等科技，以做為它們「必載(must carry)」節目之條件。而運用排擠策略將會造成節目的多元性降低，因為消費者缺乏接近那些被排擠節目之管道。長期來看，多頻道視訊平台業者支付 News Corp.而增加的花費也會減低節目多元性，因為若沒有這些增加的花費，多頻道視訊平台業者可能增加訂戶可選擇的節目類型。

另外，FCC發現大量證據顯示，一旦News Corp.取得DirecTV，在地區性體育頻道與地方電視，其影響市場力量的提升，將會對市場的競爭與消費者的利益有所傷害。在傳輸管道協商尚有爭議之下，暫時撤離地區性體育頻道與地方廣播電視站的信號，將會讓大量的訂戶從目前受到排擠的多頻道視訊平台業者轉移至DirecTV。此外，也有大量證據說明每個DirecTV額外增加訂戶之利潤是相當大的，讓因暫時排擠策略提高的下游收入超過在各地市場運用排擠策略所需的成本。因此，News Corp.與DirecTV在這次購併之後所增加的利潤，將會造成地區性體育頻道與傳播訊號的撤離，而給News Corp.更多的動機去採用排擠策略，以提升他們在傳播訊號與地區運動節目的價格，並獲得其他傳輸管道上的讓步。如此一來，將提升多頻道視訊平台消費者的花費，因損害公共利益，為避免這些損害，FCC強加了一些條件以維持News Corp.和其他多頻道視訊平台業者議價能力的平衡。

(二) 能否減低可能的公共傷害—行為的規範

這次的購併案包括News Corp.與Hughes的資產，包括上游業者（內容提供者）與下游業者（訊號傳輸者）在許多面向的整合。考量在相關情境下，在可能

的公共傷害與利益之間，要如何處理可能造成的傷害。一方面，我們了解到需要特別的方法來防止內容提供者／訊號傳輸者垂直整合中可能固有的傷害；另一方面，在近幾年，這些防止方法的選擇，已不是結構性的方法：如禁止某些頻道和訊號傳輸資產的擁有，而改由一種行為上的補救：如對於頻道傳輸管道和反排擠的要求。這些選擇都反映出 FCC 認為垂直整合不像水平整合那樣有著反競爭的效果，反而認為那會帶來促銷上的效率。

FCC 接受了申請者提出的一些適用於有線公司垂直整合的條件，並加入現有的節目傳輸管道規定，以防止任何在競爭上可能帶來的傷害。確保非附屬頻道提供者在 DirecTV 的平台上的傳輸管道，以及確保多頻道視訊平台業者在全國性與非體育的地區頻道競爭上的傳輸管道。因此在這些視訊節目產品中，FCC 並未在申請者提出之外，施加其他額外的補救行動。

（三）潛在的公共利益分析－經營效率的提升

FCC 的主要目標是促進消費者在視訊節目的利益－極大化可得節目的多樣性、品質與創新，並盡可能極小化其價格。要達成此目標的機制一般是促進市場的競爭。

擬議中的購併將讓兩個現今直播電視系統服務的其中一個提供者，從一個近幾年毫不掩飾想退出此市場的非媒體經營者手中，轉手交給已證明創新並成功在全球各地市場提供衛星電視服務的媒體公司。如之前所指出，FCC 認為在 News Corp. 的創新及積極競爭管理之下，DirecTV 將在服務上提供潛在的成長，雖然本質上是難以精確量化地分析。但在 News Corp. 的承諾下，各地將能提升當地的頻道服務，這是另一個 FCC 確保能看得見的利益。

在評估此購併可能的傷害與利益，主要利益為 News Corp. 在創新與積極管理之下，服務提供將有所改善，在此個案的獨特條件下是可以成立的，但只是很難加以量化。還有其他的利益，如購併相關的效率。最後，在本案獲 FCC 通過後，DirecTV 在 2004 年底前，將在額外的 30 個尼爾森指定的市場區域 (Nielsen Designated Market Area, FCC 在此案中視作個別傳輸站在地理上有關的市場) 提供地方頻道的服務。

訂定得以減輕可能傷害之條件，並保障可能的利益。一個對擬議中的購併，有公正、平衡的評估，證明了 News Corp. 對 Hughes 收購的控股權益，是可以服務「公共利益、便利性與必要性」。

(四) 申請者特質

申請人的公民權、人格特質、財務狀況、專門性或其他資格也是他是否能持有執照的必要條件，故外資擁有權也是考量的因素之一。此外，此次的購併是否會引起國家安全、法律執行、外交政策或貿易政策等與行政有關的議題也會納入考量。

四、附帶決議

為了減緩 News Corp.在此次的購併中，對於地區性體育頻道的傳輸協商以及地方傳輸信號可能提升的市場力量，FCC 訂定了一些額外的條件。另外，地區性體育頻道與地方傳輸站若是和 News Corp.有傳輸的爭議，在多頻道視訊平台業者的請求下可執行商業仲裁。此方法目的是為多頻道視訊平台業者在和 News Corp.取得傳輸協議的商業談判失敗之時，提供一個中立的支持機制，使雙方都滿意。

(一) 防止對非附屬台(unaffiliated)節目的歧視

News Corp.和 DirecTV 皆不得對非附屬台節目訊號承載之選擇、價格、條款或條件有所區別、歧視。

(二) 確保所有衛星有線節目的傳輸管道不得受到歧視

News Corp.不會對任何多頻道視訊平台在排他的基礎上，提供現有或未來的全國性、區域性節目服務。

DirecTV 不會參與任何與同集團頻道商有關的獨家傳送協議。DirecTV 將會與 Liberty Media 處理它所掌控的節目服務。DirecTV 可繼續競爭在獨占基礎上，由非附屬節目權利持有者合法提供的節目。

不論是 News Corp.或是 DirecTV 都不應過度或不當影響：任何同集團頻道商出售給非附屬的多頻道視訊平台之決定，以及其價格、條款或條件。

(三) 地區性體育頻道在有線節目網的傳輸管道

當雙方溝通過後，彼此無法接受地區性體育頻道之傳輸價格、條款或條件相互接受，多頻道視訊平台可透過一些步驟提出商業仲裁。

(四) 當地電視傳輸訊號的傳輸管道

與 News Corp.擁有的地方電視台溝通過後，彼此無法接受再傳輸內容協議之傳輸價格、條款或條件相互接受，多頻道視訊平台可透過一些步驟提出商業仲裁。

(五) 增加 local-into-local 電視傳輸服務的提供

在 2004 年末，DirecTV 必須在額外的 30 個 DMA(Nielson Designated Market Area)提供地方的頻道給訂戶，不包括 Hughes/DirecTV 之前已投資、計劃的部份。

(六) 減輕國家安全、執法、外交政策與貿易政策問題

(七) 修改條件的申請

當初的購併案因 News Corp.和 DirecTV 可能的垂直整合，因此通過附帶條件限制購併後的行為。News Corp.認為DirecTV 轉手之後，附帶條件的限制已不再適用，故於同年 3 月 11 日，向 FCC 提出修改原先條件的申請。

儘管有不少團體公開反對，在 2009 年的 6 月 15 日，FCC 還是通過了此次 News Corp.提出的申請，將刪除以下條件：

- 要求 News Corp.參與多頻道視訊平台提出的地區性體育頻道傳輸爭端的仲裁。
- 要求 News Corp.參與多頻道視訊平台提出對於地方電視台的再傳輸同意之爭端的仲裁。
- 其他兩個適用於 News Corp.再傳輸同意談判的條件。

五、小結

此案涉及的是視訊服務市場之中，上游與下游的垂直整合。FCC 在審查過程中，除了要求購併案的申請者提供相關資料與文件外，也要求相關廠商提供可供參考的資料。另外，各相關團體與廠商皆能透過合法程序，對於此購併案表達自身意見，也供 FCC 做審核的參考。

而在審核通過與否的標準中，除了考量購併之後可能對市場帶來的傷害，而使消費者權益受損以外，也會思考購併之後可能帶來的利益，在利益與傷害兩端中找出平衡之處。對於購併的潛在傷害，設法採取「行為上的方法」對購併

者做限制，壓抑其傷害發生的可能，突顯購併潛在的利益，是此案最終決議通過的主要原因。

第四節 Sirius/XM 購併案

一、個案簡介

Sirius 衛星廣播公司 (Sirius Satellite Radio Inc., 以下簡稱 Sirius 公司) 與 XM 衛星廣播控股空公司 (XM Satellite Radio Holdings Inc., 以下簡稱 XM 公司) 申請合併其在美國提供之衛星數位音訊廣播服務 (satellite digital audio radio service, 或簡稱為 SDARS)。

本案肇始於 2007 年 3 月 29 日 XM 與 Sirius 公司 正式向 FCC 提出購併申請，並尋求獲得 FCC 許可。本案結束於 2008 年 8 月 5 日，FCC 通過有條件核准 Sirius 公司與 XM 公司的購併交易案。以審查期程而言，從 FCC 開始審理購併申請案到 FCC 有條件核准，共費時 412 天，超過一般涉及多重所有權和跨媒體所有權之購併案。

二、審案程序

日期	事件
2007/3/29	XM 與 Sirius 公司 正式向 FCC 提出購併申請；對此 FCC 發佈公告。
2007/6/8	FCC 針對本案啟動答辯聽證程序並公告。
2007/6/27	FCC 尋求公眾評論意見。
2007/7/13	FCC 宣布公眾評論意見期限(8/13/07)，以及回應公眾評論意見期限(8/27/07)。
2007/11/2	FCC 要求兩家公司 (Sirius/XM) 各自提供進一步資料。
2008/7/28	FCC 有條件核准 Sirius/XM 兩家公司合併。
2008/8/5	FCC 有條件核准 Sirius/XM 兩家公司合併；兩家公司並簽訂承諾接受 FCC 附帶條件之決議

就本案審查程序而言，值得細察的重點有：購併案形成前的過程，啟動調查的關鍵為何？又，什麼樣的媒介購併會成為被審查的目標？

XM 公司與 Sirius 公司在 1997 年 4 月衛星數位音訊廣播服務 (SDARS) 執照競標中取得執照，獲准使用 2320-2345 MHz 頻段，並分別於 2001 年 9 月 (XM 公司) 及 2002 年 2 月 (Sirius 公司) 開始提供服務。

2001 年 9 月開始營運的 XM 公司使用 2332.5-2345 MHz 頻段中的 12.5 MHz，提供超過 170 個頻道，提供汽車、可攜式接收器、家庭、廣播內容，主要透過衛星直接提供訂戶服務。2002 年 2 月開始提供服務的 Sirius 公司，總部設在紐約，使用 2320-2332.5 MHz 頻段中的 12.5MHz，擁有超過 130 個頻道，同樣也透過衛星對消費者直接提供服務。

2007 年 2 月 19 日，這兩家美國唯二的衛星數位廣播服務業者 (其為委員會唯一授權於美國提供衛星數位廣播服務的業者) 之間簽訂了合併協議，合併後將以 Sirius 衛星廣播公司為存續公司，XM 衛星廣播控股公司為消滅公司。合併後的新公司將由兩家原始公司共同持有，並共同選出新的董事會。

2007 年 3 月 20 日，這兩家公司向 FCC 提出合併申請案。2007 年 6 月 8 日，FCC 的媒體處 (Media Bureau) 同意將此申請案建檔並公告，開始啟動答辯程序，彙整各方意見。

2007 年 6 月 25 日，委員會以 2007 SDARS NPRM，針對 1997 SDARS Service Rules Order 中禁止 SDARS 執照轉移的規定是否構成約束力徵求公共意見。在此案件中，委員會將決議 1997 SDARS Service Rules Order 是否仍應繼續成為一個具約束力的規定，2007 SDARS 公眾辯論徵求有關委員會是否應暫停或修正、撤除禁止轉移的規定。亦即，啟動調查的關鍵在於，1997 SDARS Service Rules Order 中，明文禁止這兩家持有衛星廣播執照的公司進行執照轉移。除非購併案是符合公共利益的行為，否則將無法獲得許可。因此，FCC 開始對此進行調查以及公開意見徵詢。FCC 並將所有的意見與回覆都被歸檔至 2007 SDARS 公眾辯論徵尋檔案。同時也要求申請者提出更多相關資訊。值得注意的是，在有關購併案是否獲准的案件中，申請者具有主動舉證之責，必須主動提出證據以證明購併行為符合公共利益，對公共利益的益處大於害處。

2008 年 6 月 13 日與 7 月 25 日，申請者提出許多承諾表示他們將更進一步證實此合併案符合公共利益。包括：在合併三個月內，將提供(1)兩種自行選組方案及可自行選組的廣播 (2) 「Best of Both」節目組 (3) 一個以音樂為主的組合、一個以新聞、體育與談話性節目為主的組合 (4) 特價的「family-friendly」組合。他們並將用 4% 的音訊頻道播出非商業的教育與資訊類節目，並將提供另外 4% 的頻道播出高品質節目。且他們在三年內不會提高價格 (除了在一年後，申請者可能將增加的成本由訂戶分擔)。在承諾期限到期前半年，委員會將徵求

公共意見，以瞭解價格調整上限仍然是公共利益所必須的，並決定是否修改、移除或延長價格調整上限。

申請者並將以零售價提供可共用的衛星廣播接收器（可同時接收兩家節目）。他們並將（1）允許任何製造商發展可以傳送其衛星廣播服務的設備（2）允許製造商將衛星廣播接收器結合其他科技像是 HD 廣播技術。合併後，他們亦將提供第三方其擁有的衛星廣播基本功能之智慧財產權（不包含晶片組與加密技術），且自願承諾不會簽訂任何利用某種音訊技術來阻礙其他業者的協定。且他們將在使用地面中繼器的波多黎各提供 Sirius 公司衛星廣播服務。

除了 FCC 之外，聯邦反托拉斯機構亦需檢視此合併案，例如美國法務部（U.S. Department of Justice, “DOJ”）是根據克雷頓法案（Clayton Act）第 7 章（禁止任何可能減少競爭的合併）進行檢視。2008 年 3 月 24 日，DOJ 宣布調查終結，DOJ 沒有禁止此合併案。不過，FCC 亦指出：FCC 與 DOJ 各有其獨立機構來檢視合併後的影響，但兩者的標準略有不同。FCC 藉由定義相關市場、檢視既有競爭者的市場力量，以及分析市場進入障礙、潛在競爭與效率，來評估執照轉移將如何影響競爭。DOJ 則根據克雷頓法案的第七章來檢視電訊傳播業合併情事。FCC 的評估範疇較廣，例如，將考慮此轉移是否可提升，而非只是維持現有的競爭；DOJ 則僅限於減少競爭方面的問題，不需考量多樣性（diversity）、在地化（localism）或其他公共利益。

2008 年 7 月 25 日，FCC 採用由 FCC 與 XM 公司、FCC 與 Sirius 公司判決案結合而成的 Orders，這些判決案使 FCC 對申請者是否符合委員會對 FM 調幅器與無線（地面中繼器）規範的調查得以終止。在 2008 年 8 月的備忘錄中，FCC 指出，他們評估此案的主要程序包括：1. 評估可能的水平與垂直損害，包括對多樣性的影響。2. 評估申請者所宣稱的公共利益。3. 比較公共利益的損害與利益。4. 藉由檢視此轉移是否符合傳播法、其他法規與 FCC 的規範、政策，做出結論。

以下就 FCC 審理本案時的主要評估程序分別說明之：

（一）評估可能的水平與垂直損害，包括對多樣性的影響。

最開始 FCC 認為此執照轉移違反執照轉移規定，在申請者未提出承諾前，原本提議的轉移可能對競爭與多樣性有害，並有可能提高價格，增加新進 SDARS 業者的進入障礙。

在分析水平與垂直壟斷可能造成的傷害時，FCC 提到：相關證據不足以定義相關產品或地理市場，因此無法進行結構上的分析來推估對於違反競爭的傷害程度。因此，FCC 必須做出相關產品及地理市場的假設。FCC 認為 SDARS 屬於獨特產品市場。由於申請者是唯一產品提供者，且兩家業者皆提供全國性服務，因此，

相關地理市場應是全國性的。此假設可能導致過度推估任何反競爭效果，但這是必要的。

FCC 認為此案是一種壟斷合併。合併後的賀芬達指標 Herfindahl Hirschman Index (“HHI”)是 10,000，且 HHI 變化為 4,992。此數值超過 DOJ/FTC Guidelines 的門檻。市場的壟斷會使價格高於競爭市場，包括雙頭寡佔。因此認為合併後的公司會採較高的定價。

至於垂直整合可能造成的傷害，由於並無人提供相關數據證實上游內容市場是一個個別市場。事實上，合併後的公司將有能力進行議價，以更低價格獲得內容，因此 FCC 認為此合併看來不會造成買主獨家壟斷內容市場。

U.S. Electronics, Inc. (簡稱USE) 認為此案會造成衛星廣播接收器製造與傳布上的垂直壟斷而傷害消費者利益，因此要求FCC規定合併後的公司必須開放其技術規格，使接收器製造商可發展消費者選擇的接收器。FCC認為此合併案會使得只有一家公司可以獲得越來越多與SDARS廣播製造商的合約，這將對公共利益有害。

(二) 評估申請者所宣稱的公共利益。

部分意見表示合併會使得競爭減少，因而使業者減少研發與提供多樣化節目的誘因，使得節目多樣性減少。但申請者認為合併將使他們減少節目重複性，使其有更多頻道空間提供更多元化的內容以服務較少數的民眾，包括少數族群與兒童節目等。而較佳的財務狀況將使其可以善用利基節目。此外，申請者提出的有關高品質節目、非商業性的教育與資訊節目之承諾，應可減低對多元性可能的傷害。

亦有意見表示，合併案可能使無線廣電業者失去廣告利潤，使其減少地區性節目，因此對觀眾與委員會的在地化政策有害。但 FCC 認為這些評論者並未提供充分證據，而是一種推論。因為申請者引用 2006 與 2007 年間的兩個研究發現，衛星廣播僅佔廣播聽眾的 4%，因而無法證明此合併將減少廣電業者的廣告價格。

申請者宣稱此交易將促進競爭並對消費者有益，包括 (1) 用更低價格得到有更多節目選擇 (2) 更多樣的節目 (3) 更進步的技術 (4) 可通用的廣播接受器的商業化 (5) 營運效率提升，並可減少節目重複。

(三) 比較公共利益的損害與利益

FCC 採用一種平衡的步驟，比較可能對公共利益的傷害與助益。申請者以及之前的紀錄顯示，申請者的自願承諾符合公共利益。

(四) 藉由檢視此轉移是否符合傳播法、其他法規與 FCC 的規範、政策，做出結論。

FCC 認為 DARS 執照擁有者，如其他衛星執照擁有者一樣，必須遵守相關規定，除非向委員會提出申請，而委員會認為其符合公共利益，否則禁止轉讓或核發執照。即使在獲得 DARS 執照後，其中一家執照擁有者不可掌控另一家衛星 DARS 執照。此禁止原則可確保在衛星 DARS 服務有充分且持續的競爭。

另外，針對 1997 SDARS Service Rules Order 是否為有力的委員會規範，如果是，委員會是否應移除、修改或撤銷相關禁止規範。各方對此意見不一。申請者認為此規範僅是委員會的政策陳述，在 Code of Federal Regulations 中並未提及。FCC 則認為此禁止規定是一個有力的規範，而非僅是政策陳述。此禁止規範是以清楚、明確的文字表示，並在 1997 SDARS Service Rules Order 中明言「禁止 (prohibition)」。巡迴法院(D.C.Circuit)最近的決議亦對規範與政策陳述有所說明。在 1997 Report and Order 中的文字敘述，對私部門與委員會本身都具有法律效力。申請者認為規範文字必須在 Code of Federal Regulations 提及才具法律效力，但巡迴法院則否決出版與否有如此重要性。FCC 認為 1997 Service Rules Order 中對合併的禁止是一個具約束力的規範。

而在此案中，FCC 撤銷在 1997 SDARS Service Rules Order 第 170 段中提出之對合併的禁止，因為申請者的自願性承諾對消費者有利，他們將提供消費者不同價位的節目選擇，並給消費者訂閱節目上有更大的選擇與掌控權，對消費者的利益多過於害處。

(五) 其他

不過，在最後，FCC 將在此 Order 採用的 30 天內蒐集更多有關以下議題之資訊：

- 所有的衛星廣播接收器是否應包含 HD 廣播晶片或其他音訊技術
- HD 廣播接收器中是否應包含衛星廣播功能
- 汽車製造商植入 HD 廣播晶片的成本
- 廣播設備製造商植入 HD 廣播晶片的成本
- 消費者對 HD 廣播的需求
- 目前 HD 廣播中可得的節目數量及三年內可能數量
- FCC 是否有權要求業者必須在 HD 廣播、衛星廣播或其他與音訊技術中該包含些什麼
- HD 廣播是重要的技術發展，可使無線廣播業者可傳送更好的音訊品質、有更穩定的傳輸系統。

三、准駁依據

購併是否符合公共利益，是核准與否的主要關鍵。根據 1934 傳播法 310(d)，購併案申請者必須證明此執照轉換符合條所提到之公共利益、便利與必要性才可通過許可。

根據傳播法 310(d)，FCC 必須決定申請者的申請是否符合公共利益、便利與必要性。根據傳播法、其他可用的法規、委員會規範等為判準，採用一個平衡過程，比較可能對公共利益造成的威脅與可能的優點。申請者必須提供他們符合公共利益的證明。若無法證實其可符合公共利益，根據傳播法 section 309(e)，FCC 必須舉辦公聽會。亦有評論意見認為此案與 EchoStar-DIRECTV 合併案相似，應舉行公聽會。不過，FCC 指出，在 EchoStar-DIRECTV 案中，由於彼此原為競爭者，若失去競爭，將使產品價格提高，因此該案因不符合公共利益而未通過。雖然兩案確有相似性，但仍有許多差異。在 Sirius 公司與 XM 公司購併案中，由於並無價格異動資料來定義相關市場或者對價格的影響，舉辦公聽會亦無法改變此基本事實。此外，申請者提出自願性承諾來確保符合公共利益，因此，不如 EchoStar/DIRECTV，此案並未舉辦公聽會。根據申請者提出的承諾，可創造消費者利益並提供其他公共利益。為確保不會有長期的傷害，在承諾期滿前半年，FCC 亦會針對價格管制徵求公共意見。

而公共利益的定義，則以傳播法為主要目標，包括：維持並促進相關市場競爭、加速私有部門使用更先進的服務、確保資訊來源與服務多元、依公共利益管理頻譜。而公共利益分析可能包括評估此執照轉移是否影響傳播服務品質或可帶來新的服務。在分析時，必須考量技術與市場的變化，以及產業的本質、改變速度等。

此外，FCC 並強調，這些利益必須是由此交易造成，而非其他方式。其次，這些利益必須是可檢測的。申請者必須提供充足證據讓 FCC 可檢視。FCC 將去除無法檢測的利益，且計算達到此利益所需成本。第三，此利益必須是提供給消費者，而非對公司有益。最後 FCC 採用「彈性級距法」(sliding scale approach，或稱浮動計算法、滑動尺度理論)計算獲益。因為潛在傷害可能是實質上的或者是可能性的，因此申請者宣稱的利益必須高過委員會之要求。

而根據 FCC (2008) 的 Commission Approves Transaction Between Sirius Satellite Radio Holdings Inc. and XM Satellite Radio Holdings, Inc. Subject to Conditions，Sirius 公司與 XM 公司提出的自願性承諾使得購併符合公共利益，此點應為 FCC 核准其購併之主要因素。

主要承諾包括：合併後，新的公司將會繼續提供數個新的小型節目組合、兩組自由選組（a la carte）節目，以提供消費者客製化的節目選擇。新的節目特色將可讓家長更能掌控兒童的節目收聽。而訂戶不需為現在收聽的內容支付更多費用，新的節目組合選項不會損害現有的收聽權利。且業者自願承諾三年內不會提高收費。FCC 亦禁止其三年內不可減少頻道數。

在合併後的半年內，將開始提供適合家庭收聽的「Best of Both」節目組。在合併一年後，將提供 50-100 個頻道的自行選組（a la carte packages）服務。且訂戶將不需支付更多費用。

因此，FCC 認為，並無足夠證據可預測，此合併案會造成反競爭傷害。因此將評估其可能對競爭、多樣性與在地化造成的最大傷害，在申請者沒有提出進一步自願承諾前，FCC 認為此合併具有潛在傷害。然而，申請者已承諾採取減少這些傷害的行動。

申請者宣稱此交易將促進競爭並對消費者有益，包括（1）用更低價格得到有更多節目選擇（2）更多樣的節目（3）更進步的技術（4）可通用的廣播接受器的商業化（5）營運效率提升，並可減少節目重複。

1. 用更低價格得到有更多節目選擇以及更多樣的節目

- (1) 新的節目組合：申請者將用較低的價格提供訂戶一系列的新的節目組合：音樂為主的組合、新聞體育與談話性節目組合、兩個「Family Friendly」組合、「best of both」組合。其中，best of both 組合約提供 34% 的折扣。FCC 認為此部分將可增加消費者的選擇以及提供較低成本的选择。
- (2) 自行選組：申請者並將提供兩組自行選組的選擇。許多評論認為訂戶將用同樣價格得到較少的頻道。但申請者認為用戶選擇自行選組，一年將可省下超過 70 美元。FCC 認自行選組服務清楚符合公共利益：消費者可選擇感興趣的節目、消費者可對收聽與付費的節目有更大掌控、消費者可用較低費用獲得更多他們想看的節目。FCC 認為，在其「預估最大傷害(worst-case scenario)」評估取徑中，合併後的公司有可能收取較高費用，但自行選組的承諾將提供附加安全閥(safety valve)。

2. 更進步的技術

申請者認為訂戶將可近用較容易使用、多功能的設備，以及新的服務如先進的資料與無線數據通訊服務包括交通、氣象等服務。申請者所宣稱的效率，是以結合其工程上的資源以及第三者製造商與技術伙伴研發新設備作為基礎。不過，FCC 認為，此部分提及之利益有些已經開始提供。

3. 可通用的廣播接收器的商業化

申請者認為此交易將可加速可通用的衛星廣播的商業使用。不論合併是否對此有助，FCC 認為此部分不應被視為因合併產生的利益，因委員會的規範已要求申請者必須引介此種廣播設備。FCC 認為即時且廣泛普及的可通用接收器對實現公共利益是必要的。

在 2005 年 3 月 14 日的信函中，申請者反覆說明他們已經在各自的系統設計中加入可通用的廣播接收器，因此已符合委員會的通用性規則。他們的系統裡面可接收 Sirius 公司 或 XM 公司節目，雖然不可同時接收兩者。而他們也投資近 \$5,000,000 在一個共同採購上，希望將 XM 公司與 Sirius 公司的晶片組放入一個可接收兩者服務的小型設備中。他們強調，是否可以有可通用的接收設備，主要不是由於 XM 公司與 Sirius 公司控制，而是要看消費者的需求，以及製造商是否有意願製造與銷售等。FCC 知道兩家業者都有補貼接收器的製造與銷售。然而業者表示，他們補貼可通用接收器的意願很低，因為不確定購買接收器的人是否會訂閱他們的服務。而在沒有補貼接收器的製造情況下，製造商便不太有興趣製造可通用的接收器。因此，目前市場上便沒有可通用的廣播可用。評論者並不認同此論點。

FCC 則認為，Section 25.144(a)(3)(ii)中要求申請者製造可通用的接收器，必須是可購得的，且必須包含一個可讓使用者近用所有發照衛星 SDARS 系統的接收器。1997 的參考文件中顯示 Sirius 公司承諾與所有相關者合作，已確保消費者可在其 SDARS 接收器上收聽兩個系統。而 2005 年則要求 Sirius 公司與 XM 公司必須製造可通用接收器。FCC 並無意將此要求修正為僅設計可通用接收器即可。

而申請者自願承諾合併後的公司將於合併九個月後在零售市場出售可通用接收器，已購買非通用接收器者將可轉換接收器而不需另外購買一台接收器。因此，FCC 駁回 Michael Hartleib 提出之有關需執行可通用性命令之要求。申請者的承諾中已有確保接收器可在市場上購買到的期限，亦符合可通用性接收器的商業使用之規定。FCC 相信合併後的公司將堅持可通用性承諾並遵守委員會的相關規定。

4. 營運效率提升，並可減少節目重複

申請者認為合併將可減低成本，提高經營效率。FCC 認為，部分申請者宣稱的效率如降低支出與設備設計的規模經濟並非特別因合併而產生。然而，其他部分如減少重複的支出以及規模經濟則是由合併造成。此外，申請者並未提供足夠證據推估許多其宣稱的效率之大小。因此，FCC 同意消費者可能無法從部分被宣稱的效率中獲利。

5. 價格調整上限

申請者認為因為衛星廣播服務需求的特性，合併後的公司反而會降低價格。許多評論不同意此說法（如 NAB）。申請者自願承諾訂定其基本訂閱組合及新服務組合的零售價格上限，其基本訂購組、自行選組節目、best of both 與音樂為主、新聞體育與談話節目組合、特價的適合家庭收聽節目組之月費將不會超過每月 12.95 美元。FCC 接受此承諾並認為其可減少合併後價格的增加。此外，申請者在三年內不可減少頻道數。部分評論者認為價格調整上限應超過三年。FCC 不知道三年後的競爭情況為何，因此，在承諾期限到期前半年，將針對此進行檢視。

6. 開放近用

USE 提議合併後的公司必須提供其設備與網路的技術規格之開放近用。MAP 與其他評論者支持此一要求。參議員 Christopher S. Bond 與美國眾議員 John Dingell 及 Edward Markey 亦支持此要求。Dingell 與 Markey 認為委員會禁止合併後的公司簽訂排外合約將使得衛星廣播接收器中的 HD 廣播晶片或 ipod 無法具相容性。iBiquity Digital Corp. (“iBiquity”)要求 FCC 規定合併者並需要求製造商在所有包含 HD 晶片以接收數位 AM/FM 廣播的衛星接收器中必須包含 AM/FM 廣播技術。

回應評論者的考量，申請者自願承諾遵守特定開放近用條件。首先，合併後的公司將允許設備製造商發展可傳輸合併後公司的衛星廣播服務設備。此外，FCC 相信僅是要求衛星廣播設備的開放發展是不夠的。為確保消費者可使用這些設備，FCC 將禁止合併後的業者藉由任何排除性的合約來使消費者無法獲得這些設備。申請者應在合理的商業條件下，提供智慧財產權以准許設備製造商發展可傳輸合併後衛星廣播服務之設備。

7. 第三方近用 SDARS

其他評論者對於讓第三方可近用 SDARS 系統有一些建議。雖然申請者認為不需要，但仍自願長期出租給第三方使用合併後公司的頻道空間，此舉符合公共利益且可促進 SDARS 平台的競爭與多樣性。申請者後來自願承諾長期出租以提供符合資格的業者近用 Sirius 公司平台上 4% 的音訊頻道。FCC 認為申請者的承諾與委員會提供多樣性的目標相符，且可解決其他評論者有關由單一提供者提供 SDARS 服務會有害節目多樣性的疑慮。

8. 保留頻道供非商業的教育使用

公民團體如 Public Knowledge 及 Prometheus 認為如果委員會認為合併符合公共利益，合併後的公司應保留 1% 的頻道空間給非商業的教育與資訊節目。他們建議委員會使用直播衛星公共利益責任(the Direct Broadcast Satellite (“DBS”) public interest obligations)作為模型。申請者一開始反對此責任。但後來申請者自願提供頻道空間給非商業性的教育與資訊節目，FCC 認為此承諾與 DBS 的公共利益規則相近。

事實上，在 1997 年 FCC 釋出 SDARS 執照時，便曾考慮附加公共利益責任。但評論者反對採用變化迅速的技術的新服務附加此責任。結果 FCC 便要求 SDARS 執照擁有者必須符合公平就業法規以及相關廣電規則。FCC 並無附加公共利益責任，但保留此權利。

FCC 認為申請者的承諾抵銷了可能對節目多樣性的傷害，並與委員會的期待一致，包括 1997 年時提到的 SDARS 平台應有多樣化的公共利益節目，以及 2008 年時，委員會認為有兩家 SDARS 競爭者，將可提供非商業教育與公共利益節目。不過，在兩家合併後，競爭消失，對節目多樣性可能造成的傷害比 1997 年的案例更大。

申請者自願承諾提供 4% 的音訊頻道給非商業性的教育與資訊節目，包括在 Sirius 公司與 XM 公司系統上。不過，如同 FCC 對直播衛星服務 (DBS) 提供者的公共利益責任規定，FCC 對分配給單一非商業節目提供者的頻道數有所限制，而非由少數全國性教育節目提供者主宰。FCC 在決定應提供多少頻道時，應採用委員會規則 section 25.701(f)(1)提到之方法。應採每季計算，以前一年提供之節目數為準。FCC 同意 Public Knowledge 提到的，應以總系統可用空間量為基準，而非特定服務組合中的頻道數。如 DBS 一樣，合併後的公司不可操控編輯對於保留頻道的節目掌控權。

9. 對偏遠地區（阿拉斯加、夏威夷和波多黎各）提供服務

申請者自願在合併三個月內開始在波多黎各提供 Sirius 衛星廣播服務。FCC 強烈鼓勵合併後的公司亦在阿拉斯加、夏威夷、美屬維京群島及美國其他地區提供相關服務。在此項目，FCC 接受其他評論者的建議，將地理涵蓋率的要求納入合併案的考量原則中。因此，FCC 要求 SDARS 申請者必須在美國大陸 48 州提供服務。而申請者自願承諾在 Puerto Rico 提供服務，將使涵蓋地區多過委員會的要求。

此外，針對評論者提出的質疑，FCC 另說明如下：

(1) 關於頻譜繳回

FCC 駁回要求申請者將其頻譜一部份繳回的要求，因為申請者都是使用 12.5MHz 提供服務，並使用三個資訊軌道：兩個 time-diverse 衛星軌道以及一個無線中繼器軌道。雖然這些資訊流有些信號上的重複，但這可減少聽眾遇到信號中斷的可能。

FCC 亦考慮在該頻率允許一個新的 SDARS 經營者的替代方案。然而，對新業者而言，要購買這些資產的成本很高。因此 FCC 駁回 Primosphere 的請求。

(2) 關於無地方節目或地方廣告

無線廣電業者認為此合併案對他們提供免費地方節目服務有害。但如前面提到，並無充足證據證明合併將對地方廣電業者造成傷害。

不過，由於地方體育節目對無線廣播電台具重要性，FCC 禁止合併後的公司簽訂任何可能排除無線廣播電台播放現場直播地方體育節目的合約。

本案審理過程中的其他爭議包括：

(1) 關於涉及其他議題的請願和提議

有多個團體要求委員會延後對此購併案的決議，包括 NAB、USE、The Leadership Conference on Civil Rights...等，而 Primosphere Limited Partnership (“Primosphere”) 則有一個尚待處理的申請，即要求委員會如果同意此合併案，應尋求另一個機構來對於 SDARS 頻譜中的兩個衛星進行相關檢視。但 FCC 不認為此兩案應連結在一起，因此駁回 Primosphere 的提案。而 Primosphere 則提出訴願，希望保留其對於 SDARS 頻譜的請求。由於 FCC 只需要檢視 Primosphere 其中一個案件，因此駁回其訴願，而不損害其申請檢視。

(2) 關於最終管制彈性認證

根據 Regulatory Flexibility Act，FCC 此裁決不會對少數實體造成重大經濟影響。此裁決會影響 SDARS 提供者。目前為止，僅有兩家業者擁有執照-XM 公司與 Sirius 公司。因為 SDARS 服務需要極大資本，FCC 相信不會有 the Small Business Administration 所定義的小實體成為 SDARS 執照擁有者。

四、附帶決議

- (一) 根據 FCC(2008)的 Section I.3，FCC 禁止其在三年內減少頻道數。
- (二) 部分評論者認為價格調整上限應超過三年。FCC 不知道三年後的競爭情況為何，因此，在承諾期限到期前半年，FCC 將針對此進行檢視。
- (三) 申請者自願承諾遵守特定開放近用條件。但 FCC 相信僅是要求衛星廣播設備的開放發展是不夠的。為確保消費者可使用這些設備，FCC 將禁止合併後的業者藉由任何排除性的合約來使消費者無法獲得這些設備。申請者應在合理的商業條件下，提供智慧財產權以准許設備製造商發展可傳輸合併後衛星廣播服務之設備。
- (四) 申請者自願承諾提供 4%的音訊頻道給非商業性的教育與資訊節目，包括在 Sirius 公司與 XM 公司系統上。不過，如同 FCC 對 DBS 提供者的公共利益責任規定，FCC 對分配給單一非商業節目提供者的頻道數有所限制，而非由少數全國性教育節目提供者主宰。FCC 在決定應提供多少頻道時，應採用委員會規則 section 25.701(f)(1)提到之方法。應採每季計算，以前一年提供之節目數為準。FCC 同意 Public Knowledge 提到的，應以總系統可用空間量為基準，而非特定服務組合中的頻道數。如 DBS 一樣，合併後的實體不可操控編輯對於保留頻道的節目掌控權。
- (五) 無線廣電業者認為此合併案對他們提供免費地方節目服務有害。但如前面提到，並無充足證據證明合併將對地方廣電業者造成傷害。不過，由於地方體育節目對無線廣播電台具重要性，FCC 禁止合併後的公司簽訂任何可能排除無線廣播電台播放現場直播地方體育事件的合約。

五、小結：同意購併後對於整體媒介生態影響為何？

合併後，美國衛星數位音訊廣播服務市場僅存一家獨佔業者 XM 公司，不存在市場競爭狀況。在 FCC(2008.8, section IV.1.a.51)提到：Sirius 公司與 XM 公司合併後的賀芬達指標 Herfindahl Hirschman Index (“HHI”)是 10,000，且 HHI 變化為 4,992。此數值超過 DOJ/FTC Guidelines 的門檻。市場的壟斷會使價格高於競爭市場，包括雙頭寡佔。因此 FCC 認為合併後的公司會採較高的定價，有必要對其進行價格上限之管制措施。

不過，雖然 FCC 禁止合併後的公司 Sirius XM Radio Inc. 在三年內調漲費用，卻同意 Sirius XM 以調漲分離的附加費用 (separate surcharge) 方式徵收著作權費，

但要求其必須在合併一年後（即 2009 年 7 月 29 日）才可開始徵收。因此，Sirius XM於 2009 年 8 月開始向聽眾收取 2 美元的著作權費，不過此舉卻引起不少聽眾抱怨(Yao, 2009)。⁵

⁵ YAO, D. (2009.9.30). Sirius XM passing \$2 royalty fees to subscribers. *The Associated Press*.

第三章 個案比較

透過前一章針對美國個案的分析，以下將針對「審案程序」與「准駁依據」做進一步的歸納與整理，從此四項個案理解 FCC 在購併案的處理方式，是透過哪些步驟進行審核，最後又是什麼樣的思維決定了購併案的通過與否。另在第三節針對媒體多樣性之定義與 FCC 訂定之測量方法作一說明，這些都是未來可作為審核、管理的參照之處。

第一節 審案程序

經過四項個案的整理後，可歸納購併案的審查程序大致如下：

- 一、申請者向 FCC 提出申請，並由 FCC 向大眾提出公告
- 二、各方得以對此購併案提出評論
- 三、FCC 向申請者要求各方面相關資料、文件
- 四、審查過程各方仍可對此案發表意見
- 五、審查結束，向大眾提出報告，說明審核與否的依據

以下將針對上述審查程序做一簡要說明。

一、 初步階段：申請—公告—評論

此四項個案皆涉及控制權的轉移，故需向 FCC 申請核准。FCC 會在一段時間後，個案中有間隔一個多月(AOL/Time Warner)、或是半個月不到(News Corp./Hughes)不等的時間，向大眾發佈公告。此公告中同時會註明，大眾對此案有評論的權利，申請者也有回覆的權利，皆需在一定期限內發佈。大眾的評論期限大約都在公告後的一個月，回覆期限約在大眾評論期限的半個月後，即公告後的一個半月後。

如在 AOL/Time Warner 一案中，跟 AOL 無關的 ISP 業者，就表達出他們擔心合併之後，AOL Time Warner 會拒絕在其有線電視平台上搭載他們的網路服務，或是給予嚴苛的條件或價格、限制他們的功能、降低他們的服務品質等。或是有業者認為 AOL Time Warner 可能運用其龐大勢力影響其他有線電視業者，給予 AOL 獨特或優惠的搭載條件及費用，進而影響到其他 ISP 業者的生存空間。

另在 Sirius/XM 一案中，亦有意見表示，合併案可能使無線廣電業者失去廣告利潤，使其減少地區性節目，因此對觀眾與委員會的在地化政策有害。或是公民團體如 Public Knowledge 及 Prometheus 認為若委員會認為合併符合公共利益，合併後的公司應保留 1% 的頻道空間給非商業的教育與資訊節目。他們建議委員會使用直播衛星公共利益責任(the Direct Broadcast Satellite (“DBS”) public interest obligations)作為模型。

經過此項程序，透過公告讓一般大眾得知購併案的發生，並經由評論的方式，讓大眾得以參與購併案審核的過程，申請者也可以對大眾的評論作出回應，雙方的互動形成民主辯論的空間。FCC 在此程序中，將可以在審核的最初階段，了解大眾對此購併案的疑慮與意見，得到更為多元的思考面向。

二、 中程階段：要求資料—發表意見

在各方針對此購併案展開評論，以及申請者作出回應過後，FCC 得以藉此獲得初步的審核依據。加上申請者一開始提出申請時繳交的申請書，FCC 將從其中的不足之處，以及多方評論中新獲得的依據，向申請者要求更多與購併案相關的資料與文件，以對購併案有更周全的認識與判準依據。

FCC 為證明各項判準依據，向申請者要求繳交資料、文件可能不只一次。在 News Corp./Hughes 一案中，分別在同年的七月、十月和十一月向申請者要求資料；AOL/Time Warner 一案在同年的六月（兩次）、八月，也是三次要求資料的繳交。除了次數的多寡以外，在 News Corp./Hughes 一案，向申請者以外的廠商要求資料，以求資料的周全。

而在資料繳交的形式上，FCC 會要求文件需呈交兩份：一是標明 confidential，關於機密或專有信息的部份，有 Protective Order 予以保護；另一是 public inspection，是 FCC 作為對大眾發佈的資訊，以讓關心的大眾對此案也掌握一定的資訊。

審查過程到此時算是高峰階段，FCC 從申請者繳交的文件、資料進行查核，或再進一步要求更多的資料。同時，其他關心此購併案的團體、大眾也會持續發表自身對此案的看法與立場，大多是給申請者與 FCC 施壓，強調此案的通過對於市場的競爭有所不利等。

如在 AOL/Time Warner 一案中，許多業者（尤其是 Disney 和 NBC）擔心購併之後，AOL Time Warner 將會獨厚關係企業的 ISP 業者，排擠其他 ISP 業者的內容服務，而影響了消費者接觸資訊的多樣性。另一部分業者（如 BellSouth 和

SBC)則擔心 AOL Time Warner 會將自己旗下有價值的內容保留給自有有線電視平台載送，而不提供給其他寬頻平台。

或是 News Corp./Hughes 一案，Victory Sports 對於現有的地區性體育頻道，可能在購併案通過後產生垂直整合的情形表示關切，擔心此舉將扭曲市場激勵措施，阻止了地區性體育頻道的公平市場價值。他們討論了可能的方式以維護正常的市場獎勵措施，如限制再傳輸同意的不適當使用。

如此一來，FCC 在審核階段不會只埋首於申請者提供的資料、文件，其中多少充滿些對申請者有利的數據、論述。能夠持續在各方意見的對話中，找到更多原先未能思考或思慮不周之處，以求得更多資料做為佐證，而不限於申請者可能呈現的一言堂之中。

三、 最後階段：發佈報告

經過一定的審查時日（AOL/Time Warner 將近一年；News Corp./Hughes 約七個月；Viacom/CBS 半年左右；Sirius/XM 則為一年又四個月），FCC 將會公佈審查結果，並在之後發佈報告書。

報告書內容會先介紹此購併案牽涉到的市場範圍與相關條文，進而分析此案可能帶來的公共利益與傷害，FCC 是依哪些判準做出考量，而做出最終的決定。最後的附錄會附上此案的相關條文、附帶條款與委員的其他意見書等等。

然而在 News Corp./Hughes 一案中，FCC 發佈通過之後的兩個月左右，Pegasus Development Corp. 和 National Hispanic Media Coalition 提出再審查 (reconsideration) 的申請，於是又開始多方意見的發表，直到四年後 FCC 才裁決拒絕再審查的申請。

在這一連串的審核程序中，書面程序上看得出 FCC 對各團體、大眾的意見是採取開放的態度，讓各方在申請案的初步階段得以發表評論，FCC 也能藉此了解各方對此購併案的態度與看法，進而向申請者要求相關的資料與文件；在審核的過程中，各方還是能持續表達自身的立場與建議，試圖影響此案的發展，也讓 FCC 不會只侷限於申請者提供的數據、論述之中，得到更為多元的看法。下表 3-1 是整合四項個案審查程序的簡表：

表 3-1 四項個案審查程序簡表

資料來源：本研究整理

個案 程序	AOL/ Time Warner	News corp./ Hughes	Viacom/CB S	Sirius/XM
申請 (application)	O	O	O	O
公告 (public notice)	O	O	O	O
公眾討論 (public comment)	O	O	O	O
申請者提出解釋或反駁 (oppositions to petitions to deny or comment)	O	O	O	O
FCC 要求進一步資料 (FCC requests for further information)	O	O	O	O
召開聽證會 (hearing)	O	X	X	X
發布決定及報告書 (public order)	O	O	O	O
要求重審 (reconsideration)	X	O	X	X
審查時間	一年左右	近七個月	近半年	一年四個月 左右

第二節 准駁依據

四項個案所牽涉的市場特性、購併方式皆有所不同，包括網路服務、視訊節目與訊號或廣播市場等。FCC 在審核不同的購併案時，是否有固定的判準趨使他們的決定，這些判準又展現出什麼樣的思維？本節試圖歸納四項個案的准駁依

據，藉此了解 FCC 審查購併案之時，透過什麼樣的思維進行檢視與審核，進而做為我國的參照。

其實從傳播法中，多少可以發現共同的標準為何。根據傳播法 310(d)，FCC 必須決定申請者的申請是否符合公共利益、便利與必要性（serve the public interest, convenience, and necessity）。根據傳播法、其他可用的法規、委員會規範等為判準，採用一個 balancing 過程，比較可能對公共利益造成的威脅與可能的優點。

四項個案的分析中，FCC 都會考量此次的購併案是否能在傷害與增進公共利益的潛能上達到一個平衡。因此，歸納四項個案的准駁依據後，我們可以從 FCC 對公共利益、傷害的分析，了解他們對於潛在的「公共傷害」、「公共利益」的想像，進而得知其背後思維。

一、潛在的公共傷害分析

在 News Corp./Hughes 一案中指出，若 News Corp.的市場力量提升，會對競爭的多頻道視訊平台帶來額外的附帶傷害，如將會迫使多頻道視訊平台使用電子和互動節目指南等科技，以做為使用它們「必載(must carry)」節目之條件。而暫時排除利用的增加將會造成節目的多元性降低，因為消費者缺乏接近被排除節目之管道，長期來看，多頻道視訊平台支付 News Corp.而增加的花費也會減低節目多元性，因為若沒有這些增加的費用，多頻道視訊平台可能執行一個新的利基網絡，將讓訂戶在可取得的節目類型中有所增加。

另外，FCC 發現大量證據顯示，一旦 News Corp.取得 DirecTV，在地區性體育頻道與地方電視，其影響市場力量的提升，將會對市場的競爭與消費者的利益有所傷害。在傳輸管道協商尚有爭議之下，暫時撤離地區性體育頻道與地方廣播電視站的信號，將會讓大量的訂戶從目前受到排擠的多頻道視訊平台業者轉移至 DirecTV。此外，也有大量證據說明每個 DirecTV 額外增加訂戶之利潤是相當大的，讓因暫時排擠策略提高的下游收入超過在各地市場運用排擠策略所需的成本。因此，News Corp.與 DirecTV 在這次購併之後所增加的利潤，將會造成地區性體育頻道與傳播訊號的撤離，而給 News Corp.更多的動機去採用排擠策略，以提升他們在傳播訊號與地區運動節目的價格，並獲得其他傳輸管道上的讓步。如此一來，將提升多頻道視訊平台消費者的花費，因損害公共利益，為避免這些損害，FCC 強加了一些條件以維持 News Corp.和其他多頻道視訊平台業者議價能力的平衡。

而在 AOL/Time Warner 一案中，許多業者擔心購併之後，AOL Time Warner 將會獨厚關係企業的 ISP 業者，排擠其他 ISP 業者的內容服務，而影響了消費者

接觸資訊的多樣性。另一部分業者則擔心 AOL Time Warner 會將自己旗下有價值的內容保留給自有有線電視平台載送，而不提供給其他寬頻平台。

對於以上兩種擔憂，FCC 認為 FTC Consent Agreement 將可以防止這些憂慮發生，因為 FTC 條款保障非關係企業的 ISP 業者也可以不受差別待遇來使用 Time Warner 的有線電視系統，並且條款也禁止 AOL Time Warner 介入管制任何 ISP 業者的內容服務。因此如果 AOL Time Warner 欲排擠其他 ISP 業者的服務內容，訂戶將可以自由的在 Time Warner 平台上尋找其他 ISP 業者來符合自己的需求。也就是說，保障 ISP 業者自由進入系統業者，則可以保障內容不受排擠或限制。

（一）消費者接觸管道的減少－市場競爭性的下降

從個案中可以發現，FCC 的分析還是從「結構－行為」面著手。購併案的發生，對相關市場會帶來什麼樣結構的變化，在此變化中，對於消費者又有什麼樣的影響，都是公共傷害主要分析的部份。

當市場的廠商進行垂直整合之後，上下游廠商可能聯合排擠其他非附屬廠商，尤其當上下游廠商各自在其市場中佔有一定影響力的時候，實行排擠的利潤大於成本時，其行為就容易發生。如此一來，消費者缺乏接近被排擠節目之管道，其他廠商也因增加額外對垂直整合後的廠商之花費而也會減低節目多元性，最終這些成本可能還是回歸至消費者身上。

由此可發現，FCC 對於公共利益的想像以市場的競爭做為主要考量，符合其資本主義思想。認為當市場的競爭程度高的時候，消費者才有更多的選擇，廠商間彼此競爭，也不會輕易掌控市場價格，讓消費者承擔過多成本。這一切是環環相扣，源頭也來自結構的自由競爭，不被少數廠商掌控市場，故這些公共利益的來源皆來自市場自由、競爭性的維持。

雖然是從結構影響市場行為的方式進行分析，但 FCC 在面對這些可能的傷害時，解決方式並非採取結構式的拒絕購併、整合。在 AOL/Time Warner 與 News Corp./Hughes 購併案中，皆以「行為面」的條件去防止這些憂慮的發生。當然，還是因為 FCC 的分析中認為購併案將會帶來公共利益的可能，才會以行為條件限制其潛在的公共傷害。

二、潛在的公共利益分析

對於公共利益的定義，或許可以傳播法為主要目標，包括：維持並促進相關市場競爭、加速私有部門使用更先進的服務、確保資訊來源與服務多元、依公共利益管理頻譜。而公共利益分析可能包括評估此執照轉移是否影響傳播服

務品質或可帶來新的服務。在分析時，必須考量技術與市場的變化，以及產業的本質、改變速度等。

在 Sirius/XM 一案中，申請者宣稱此交易將促進競爭並對消費者有益，包括（1）用更低價格得到有更多節目選擇（2）更多樣的節目（3）更進步的技術（4）可通用的廣播接收器的商業化（5）營運效率提升，並可減少節目重複。

當面對公民團體要求合併後的實體應保留 1% 的頻道空間給非商業的教育與資訊節目，他們建議委員會使用直播衛星公共利益責任作為模型。申請者一開始反對此責任。但後來申請者自願提供頻道空間給非商業性的教育與資訊節目，FCC 認為此承諾與直播衛星的公共利益規則相近。

此外，在偏遠地區的服務上，申請者自願在合併三個月內開始在波多黎各提供 Sirius 衛星廣播服務。FCC 強烈鼓勵合併後的實體亦在 Alaska, Hawaii, the U.S. Virgin Islands 及美國其他地區提供相關服務。在此項目，FCC 接受其他評論者的建議，將地理涵蓋率的要求納入合併案的考量原則中。

而在 AOL/Time Warner 一案中 FCC 指出，對公共利益的分析也會評估購併是否會影響電訊傳播服務的品質，以及能否提供新的或額外的服務給消費者。FCC 強調，公共利益的評估跟傳統反壟斷法的審查標準不同，公共利益在意的是這個購併案能否達到立法目的，使電信業者提供大眾最廣泛多元的資訊及服務，並且提升多元資訊市場的競爭度。為了要讓購併案符合公共利益，FCC 必須要認定此購併案將會增加市場競爭。

AOL 指出此購併案將(1)加速 Time Warner 提供寬頻網路服務的時程(2)刺激產業對其他寬頻技術的投資(3)提升寬頻技術與內容的多樣性。FCC 同意 AOL 和 Time Warner 的購併可以加速 Time Warner 寬頻網路的服務，不過現階段其寬頻設施已經達到很高的比例(85%)，所以此舉雖然有其益處，但潛在的公共利益並不大。此外，FCC 也同意增加有線電視建置會刺激其他寬頻技術的投資，不過 FCC 並無法估計這樣的潛在影響有多大。最後，FCC 雖然也希望擁有多樣化的寬頻技術與內容，但是並無法認定購併一定會帶來技術內容的多樣性，因為根據前述的討論，購併可能反而會削弱 ISP 業者之間的競爭。

另在加速新服務的開展上，FCC 相信 AOL Time Warner 基於各種經濟誘因，將會提供消費者廣泛的新服務內容，但是 FCC 卻無法判定消費者能從中獲取多少利益，因為到目前為止，消費者仍沒有機會表達他們真正需求的內容或產品是什麼。此外，目前所提及的許多新服務，例如串流影片或互動式服務，可能會因為 AOL Time Warner 在即時通訊市場有絕對優勢，而使其他 ISP 業者難以競爭，進而減弱產品的創新能力，也減少消費者的選擇權。因此，FCC 認為購併雖然會刺激新產品的開發而導致小部分的公共利益，但卻無法證明它會帶動開發新產

品的競爭力與創造力。

AOL 和 Time Warner 的結合可以創造潛在的公共利益，但是要產生這些公共利益是否非以購併方式不可，能不能以合資或是其他合作方式來達成呢？FCC 調查後認為，要用其他企業合作方式來達成這些公共利益目標有其難度。FCC 同意 AOL Time Warner 的說法：「因為我們無法預測未來會開發出什麼技術跟服務，因此要以有限度的合約關係來達成這些目標利益是很困難的事，甚至不可能。」

(一) 消費者利益最大化—多元且普及的服務

潛在的公共傷害是避免市場競爭性的減低，以相同的思維來看待潛在的公共利益，當然就是要提升市場的競爭性，為消費者帶來更新、更多元的服務，同時也提升服務的普及性。

從個案中我們可以發現，申請者都會先行向 FCC 提出他們可以完成的公共利益為何，加上各方提出的相關建議，FCC 將以此做為檢視標準。如公民團體 Public Knowledge 與 Prometheus 在 Sirius/XM 購併案中發揮影響力，迫使申請者願意提供頻道空間給非商業性的教育與資訊節目，FCC 也認為此承諾與 DBS 的公共利益規則相近。

即使是申請者自行提出可能完成的公共利益，FCC 也會檢視是否屬於公共利益，或是能否證明其實行程度的高低，如在 AOL/Time Warner 購併案中，申請者聲稱購併將加速 Time Warner 的寬頻服務。經過 FCC 的評估，認為現階段其寬頻設施已經達到很高的比例(85%)，所以此舉雖然有其益處，但潛在的公共利益並不大。此外，FCC 也同意增加有線電視建置會刺激其他寬頻技術的投資，不過 FCC 並無法估計這樣的潛在影響有多大。最後，FCC 雖然也希望擁有多樣化的寬頻技術與內容，但是並無法認定購併一定會帶來技術內容的多樣性，因為根據前述的討論，購併可能反而會削弱 ISP 業者之間的競爭。

除了新興的服務外，對偏遠地區提供普及性的服務也是很重要的，Sirius/XM 購併案中的申請者自願在合併三個月內開始在波多黎各提供 Sirius 衛星廣播服務。FCC 強烈鼓勵合併後的實體亦在 Alaska, Hawaii, the U.S. Virgin Islands 及美國其他地區提供相關服務。在此項目中，FCC 也接受其他評論者的建議，將地理涵蓋率的要求納入合併案的考量原則中。

從潛在的公共傷害／利益之分析來看，FCC 著重於維護市場的結構，以保持其高度競爭與自由性，也唯有此道才能保障資訊本身與接近管道的多元化。同時，為促進消費者的利益，極大化內容的多樣性、品質與創新，並盡可能極小化

其價格。所以購併案不僅只檢視可能對市場帶來競爭性的下降，也會考慮是否因此帶來經營效率的提升，讓消費者獲得更創新、多樣的服務。同時也會顧慮偏遠地區消費者之利益，促使購併的業者在經營效益提升之餘，也應負擔某些責任。

同時，在准駁依據的分析中，也能看見審案程序設計的成果，讓其他業者、團體得以發聲，也在最後審核時發揮作用，要求某些業者承擔一定的責任，以及讓 FCC 獲得更周全的考量。

第三節 媒體多樣性

本節主要探討媒體多樣性之測量以及與媒體多樣性相關之媒體股權規範問題。首先將從媒體多樣性之定義談起，接著說明 FCC 於 2003 年所訂定之媒體多樣性測量指標。

一、 媒體多樣性之定義

媒體多樣性的定義有許多種。從來源多樣性 (source diversity)、管道多樣性 (outlet diversity(Jong & Bates, 1991.spring) 到節目多樣性 (program diversity) 等，其根本精神都在於希望藉由多樣性規範，達到內容多樣性 (content diversity)，以實踐美國憲法第一修正案中保障的意見自由市場。Napoli(2001: 126)認為，來源與內容多樣性一直以來受到關注，然而意見市場概念中真正的主軸其實在暴露多樣性 (exposure diversity)。

Napoli(2001)認為多樣性主要面向包括來源、內容與暴露多樣性。**來源多樣性**主要範疇包括所有權 (內容與管道) 及工作人力兩部分。其中，所有權的多樣性評估包括特定市場或產業中個別擁有之管道或節目來源數量或閱聽眾的分佈、市場佔有率 (利用經濟學上測量集中度的方法如賀氏指標 Herfindahl-Hirschman index)。HHI 指標是用來衡量市場多樣性的方法。

工作人力 (workforce diversity) 的多樣性則於 1977 年後明文規定數量比例，包括員工人數超過十人的電台，必須 50% 比例雇用條件符合之少數族群應徵者，且前四級高階主管需有 50% 少數族群(Napoli, 2001)。在 2003 年九月，FCC 成立數位時代傳播多樣性聯邦諮詢委員會，簡稱「多樣性委員會」(Federal Advisory Committee on Diversity for Communications in the Digital Age, "Diversity Committee") 以促進媒體產業中工作人力的多樣性，促進少數族群、婦女團體等弱勢團體之工作平等。

內容多樣性則為節目類型 (type) 的多樣性。較常見的方法包括 Dominick & Pearce 於 1976 年提出的前三名 (top-three) 指標法，其次為 Shannon & Weaver 的相對熵 (relative entropy) 方法，以及用集中度 (HHI, 賀氏指標) 來計算個別節目佔有率/節目類型佔總時數之比例之平方和，以評估節目類型多樣性 (Litman, 1979)。**暴露多樣性**則分為水平暴露多樣性與垂直暴露多樣性兩種，分別為個別頻道及同一時段所有頻道之可得性計算。此概念可參考 Entman & Wildman 1992 之研究。

Einstein (2004: 226)認為，多樣性是個模糊的概念，應重新定義，或者甚至重新設定管制目標。至少以過去美國對電視產業的結構管制來看，並無法確實創造多樣性。不過，Einstein 提到的內容多樣性測量中，強調的是內容呈現方式、節目文類的多樣性，並非聲音的多樣性。在以廣告為主要獲利來源的電視產業，電視業者關注的是獲利 (雖然政府與公眾關注的是聲音的多樣性)，但必須有足夠獲利，才有可能提供具品質的節目內容與服務，才有可能實踐公共利益。

FCC 於 2003 年 6 月，開始採用新的媒體集中度管制規範—這是耗時 20 個月且在接受各界公開意見諮詢，參考收到的超過五十二萬份意見後所制訂的規範，用以**確保美國媒體系統的多樣性、在地主義以及競爭**。事實上在美國 1996 電訊法當中便規定，FCC 需每兩年檢視其廣電所有權規範**以確保其為達到競爭以符合公共利益所必須之規範(FCC, 2003.6.2)**。

FCC 堅信限制廣電媒體所有權以增進觀點多樣性之必要性，因為多樣及相對的資訊來源對公眾福祉而言為必要的，**多重且獨立的媒體擁者可確保新聞、資訊可健全地交換**。因此，維持憲法第一修正案的精神，FCC 採用「以消費者為中心」(consumer-centric) 的多樣性指標，且針對媒體股權進行規範，以確保市場有足夠競爭，從而增加觀點多樣性(FCC, 2003.6.2)。

(一) FCC 多樣性指標 (DIVERSITY INDEX)

FCC 的多樣性指標反映地方市場 (local market) 的觀點多樣性集中程度。DI 並非利用檢視特定觀點在單一媒體輸出 (outlet) 中的多樣性，而是測量不同類型的輸出之可得性，並根據消費者對媒體輸出類型的相對價值判定，賦予每種輸出類別不同權重 (weight)。多樣性指標是以賀氏指標 (Herfindahl-Hirschmann Index, HHI) 為模型，使用反托拉斯 (antitrust) 分析來測量一個經濟市場的集中度。HHI 與 DI 都是利用競爭者在每個地方市場的市場佔有率之平方和加總而成。DI 的結果是將市場裡所有媒體輸出納入考量來評估媒體多樣性集中度(FCC, 2003.6.2)。

在此多樣性治標中，根據「觀點多樣性」集中度可氛圍三種層級，每種層級則有不同的管制規範。

- 在較小的市場（只有3家或更少電視台）中，任何跨媒體持有都會損害觀點多樣性。
- 在中等層級（4-8家電視台）中，其市場集中度較小形市場低，某些特定媒體輸出的結合不會損害觀點多樣性。
- 在較大市場（9家以上電視台）中，對地方電視與廣播持有權的限制對保護觀點多樣性可能甚至是多餘的。

多樣性指標主要考量項目包括該媒體佔全部媒體的比例、市佔率、跨媒體持有數等，並根據Nielsen對美國民眾媒體使用調查結果，給予不同媒體權重。以表一為例：

A欄與B欄：A欄是根據Nielsen調查全國3,136人是用什麼媒介得知地方新聞與時事的结果 (FCC MOWG Study No. 8)，給予不同類型的媒體不同權重。

在地方新聞方面，廣播電視台為33.8%、廣播24.9%、報紙28.8%、網路12.5%。

B欄則將個別媒體再加以區分(其中，日報佔80.3%，週報佔29.3%)。因為這是全國性的調查，在使用DI時，這些權重在地方市場中仍然不變。

C欄：地方市場中每種輸出類別的公司名稱。

D欄：地方市場中每一家公司擁有的輸出數量。

E欄：每一種媒體類型（電視、報紙、廣播等）都有100%的市佔率。E欄顯示每一個電視台在電視產業的市佔率，總和是100%。例如，八家電視台，每一家擁有12.5%的市場率。“電視業者A”有兩家電視台，因此市佔率共為25%。

F欄：此欄將每一種輸出轉為在特定地方性中的觀點市場的佔有率。以下表的城市為例，F欄將廣播業者B的23.1%廣播佔有率轉換為在所有媒體市場中有5.7%佔有率(23.1% x 24.9%)。

G欄：顯示擁有超過一種輸出類型的公司之影響。在樣本城市中，“電視-廣播業者A”（觀點/業者1，Voice 1）有兩家電視台與三家廣播電台，為準確評估“電視-廣播業者A”在該市觀點市場中的角色，G欄指出不同媒體輸出中的共同擁有者。在進行平方前，必須將共同擁有的輸出之佔有率先相加。在此表最底端則顯示跨媒體經營的媒體輸出之多樣性指標增加的情形。在本表下方“觀點/業

者1, 總市佔率”顯示, 以此城市為例, “電視-廣播擁業者A”擁有電視與廣播的綜合影響為130 點。

H欄: 為觀點市場中每一種輸出佔有率 (見F欄) 的平方。最後一列為樣本市場中的觀點多樣性集中度。和HHI一樣, DI低於1000=觀點多樣性不集中; DI=1000-1800=中度集中 (moderately concentrated); 高於1800=高度集中。

表3-2 多樣性指標 – “Anytown, USA”

媒體市場		在該媒介的佔有率			媒體市場中的佔有率		
在全部媒體市場的佔有率 (%)	在該媒介的佔有率	母公司	擁有家數	% 市佔率	% 市佔率 A x B x E	跨媒體經營	F 欄的平方
A	B	C	D	E	F	G	H
電視台 (總家數: 8) 33.8%	100.0%	電視業者A (觀點/業者 1)	2	25.0	8.5	觀點 / 業者1	--
		電視業者B (觀點/業者 2)	1	12.5	4.2		17.9
		電視業者C (觀點/業者 3)	1	12.5	4.2		17.9
		電視業者D (觀點/業者 4)	1	12.5	4.2		17.9
		電視業者E (觀點/業者 5)	1	12.5	4.2		17.9
		電視業者F (觀點/業者 6)	1	12.5	4.2		17.9
		電視業者G (觀點/業者 7)	1	12.5	4.2		17.9
廣播電台 (總家數)	100.0%	廣播業者A (觀點/業者1)	3	11.5	2.9	觀點 / 業者1	--
		廣播業者A	6	23.1	5.7		33.0

26) : 24.9%		(觀點/業者1)				
		廣播業者B (觀點/業者8)	2	7.7	1.9	3.7
		廣播業者C (觀點/業者9)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者D (觀點/業者10)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者E (觀點/業者11)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者F (觀點/業者12)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者G (觀點/業者13)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者H (觀點/業者14)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者I (觀點/業者15)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者J (觀點/業者16)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者K (觀點/業者17)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者L (觀點/業者18)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者M (觀點/業者19)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者N (觀點/業者20)	1	3.8	1.0	0.9
		廣播業者O (觀點/業者21)	1	3.8	1.0	0.9
	廣播業者P (觀點/業者22)	1	3.8	1.0	0.9	
	廣播業者Q (觀點/業者23)	1	3.8	1.0	0.9	
	廣播業者R (觀點/業者24)	1	3.8	1.0	0.9	
報紙 (28.8 %)	日報 (80.3 %)	日報業者A (觀點/業者25)	1	50.0	11.6	133.7
		日報業者B	1	50.0	11.6	133.7

		(觀點/業者26)					
	週報 (29.7%)	週報業者A (觀點/業者27)	1	100.0	8.6		73.2
網路 (12.5%)	18.3%	有線電視網路業者A (觀點/業者28)	1	100.0	2.3		5.2
	81.7%	撥接/其他業者A (觀點/業者29)	1	100.0	10.2		104.3
觀點/業者1，總市佔率		電視-廣播業者A (2.9+8.5)			11.4		130.0
“anytown, USA”多樣性指標 (H欄總和)							738

資料來源：FCC, 2003.6.2: 10

在此市場中，共有39個不同的媒體輸出（8家電視、26家廣播、2家日報、1家週報、2種不同的網路供應商）。由於許多業者同時擁有數家經營權，以及一家業者跨媒體經營（電視-廣播業者A），此市場共有29種觀點（29家業者），其DI值為738。因此該市場為觀點多樣性不集中之市場。

不過，此指標計算方式則被批評過度評估網路佔有之比例，且未將有線電視納入考量(Honig, 2003.2.3: 62)。在網路部分，該網路究竟是提供獨立的新聞，或只是提供報紙或電視新聞的網路版，也應納入考量。畢竟，若該網路新聞只是現有媒體的網路版本，便無法增加觀點多樣性。而有線電視部分，FCC未將有線電視納入考量的原因在於有線電視所提供之地方新聞有限，且有線電視頻道並無法在美國所有地區收視，只能在特定市場中收視，加上地方有線電視頻道是所有電視台或有線電視台中收視比例最低的頻道。因此其對於觀點多樣性的影響程度有限。若臺灣仿照FCC採用多樣性指標，應針對市場佔有率、影響性進行重新評估，以了解臺灣本地媒體市場的分佈情形。

第四章 本地媒體併購案分析

第一節 本地個案選擇及比較基礎

本研究案透過美國重大媒體併購案例之比較分析，得知美國廣電管制之核心原則為公共利益，在此核心原則下，對於媒體併購之準駁與否，係以併購結果是否對於公共利益產生正面的效益或是潛在的負面傷害加以衡量。而為了衡量媒體併購對於公共利益帶來的影響，美國 FCC 在審查相關案件時，十分重視資訊公開與聽證程序。經本研究整理，美國媒體併購案的審查程序如下：

- 一、申請者向 FCC 提出申請，並由 FCC 向大眾提出公告
- 二、各方得以對此併購案提出評論
- 三、FCC 向申請者要求各方面相關資料、文件
- 四、審查過程各方仍可對此案發表意見
- 五、審查結束，向大眾提出報告，說明審核與否的依據

簡言之，美國媒體併購案的經驗告訴我們，雖然媒體併購特徵規模及社會影響依個案差異而有所不同，但是 FCC 依循公開程序以及公共利益判準進行審查，一以貫之。反觀台灣，我國通訊傳播主管機關 NCC 如何面對媒體併購呢？近來媒體併購案例頻傳，亦引發社會高度關切，NCC 如何審查相關媒體併購案？採取何種程序？有何審查標準？法律工具為何？往往是相關案件中引發議論之要點。以下本章將依據美國案例分析所得，作為分析我國近年來重大股權併購案之基準，或可為我國媒體併購案之審查提供些許比較與改進之參考。

本計畫對於本國媒體併購案例之取捨，根據 2006 年主管機關國家通訊傳播委員會成立以來所面對的媒介購併案為範圍，其中，最受社會關切並引發討論的係以「黨政軍退出媒體」之後的相關股權移轉案例為主。2003 年 12 月 9 日，立法院完成廣電三法修法，明文要求黨政軍力量退出媒體，並給予兩年落日時間。2005 年底，國民黨將黨營投資事業擁有之媒體股權釋出，其中，中視、中廣、中影包裹售予中時集團。此後三家媒體股權，在三年內數度易手，形成三個股權移轉個案，包括：國民黨三中媒體移轉中時集團案、中廣股權移轉予趙少康案以及旺旺購買三中媒體案。這些個案因為買方或賣方的媒體身分，落入跨媒體集中、水平整合等範疇，而主管機關針對個案所作成行政處分，也引發社會高度關注。因此，以國民黨黨營媒體股權移轉所引發的個案，與本研究主題高度相關，值得整理並分析。

因此，本章將以國民黨三中媒體移轉中時集團案、中廣股權移轉予趙少康案以及旺旺購買三中媒體案為本地媒體併購案之分析對象，以美國媒體併購案之分析架構為經緯，在個案簡介之後，依序提出 NCC 對個案所採之審案程序、准駁依據、主管機關決議及相關法規，最後綜合比較三案在審案程序及准駁依據之異同。

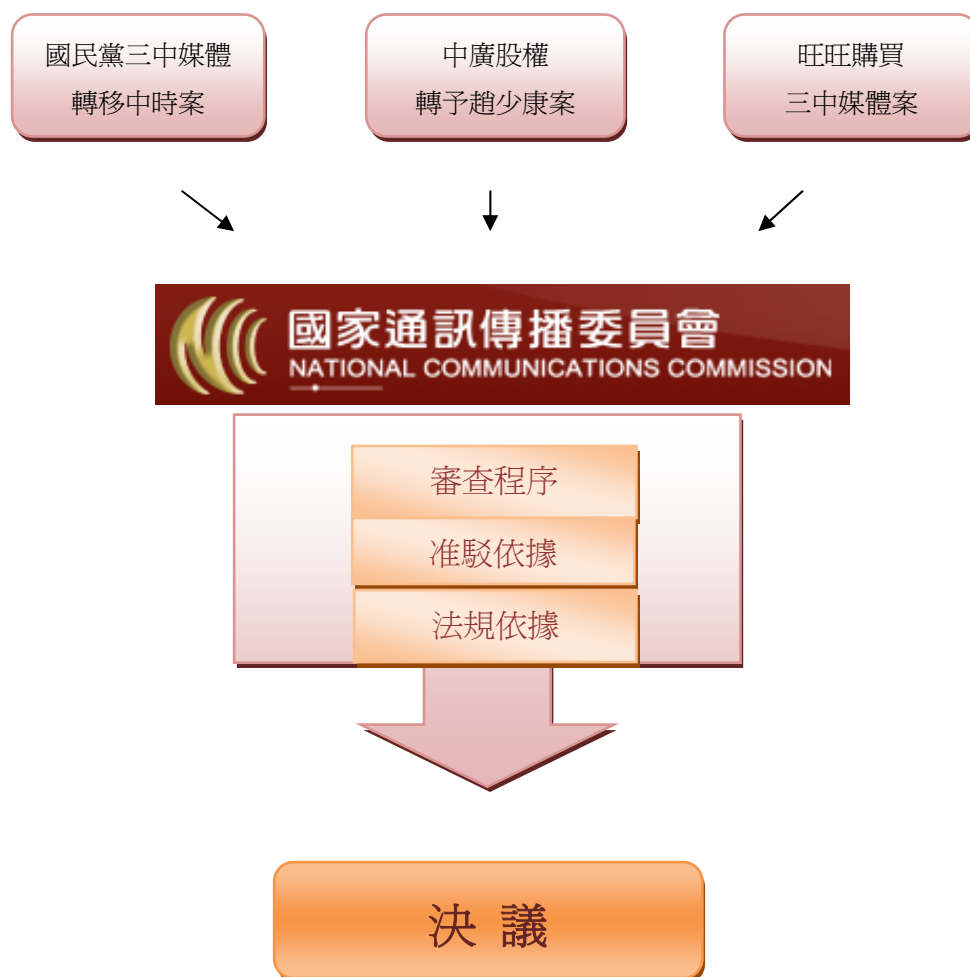


圖 4-1 本地案例分析架構圖

第二節 國民黨三中媒體移轉中時集團案

一、 個案簡介

本個案所指三中媒體為「中國電視公司」、「中國廣播公司」及「中央影視公司」，原屬於中國國民黨黨營事業，其華夏投資公司持有三中的股份為中視

33.94%，中廣 96.95%，中影 50%。2005 年底黨政軍退出媒體期限屆滿後，華夏投資公司將此三家公司售予中時集團董事長余建新所成立之榮麗投資公司。榮麗公司以「中視、中廣負責人變更案」為名送審，NCC 於 2006 年 3 月 28 日通過變更案。

三中媒體轉手，暫時解除黨營媒體的違法包袱，但是，由台灣主要報紙集團老闆擁有廣電媒體，形成跨媒體所有權集中的疑慮。中時集團買下三中，使得中時報系在台灣媒體的版圖上，繼 2002 年 6 月買下中天電視台後，進入無線電視，形成跨報紙、雜誌、衛星電視、無線電視的跨媒體所有權。

（一）三中媒體

1. 中國電視公司：中國電視公司成立於 1968 年 9 月 3 日，以中國廣播公司為中心，結合民營廣播電臺及工商文化界人士，共同集資創辦，並於 1969 年 10 月 9 日開始試播，10 月 31 日正式開播，是黨營媒體的重要代表。依據潤利 2006 年 1 月份有效廣告量統計，中視廣告收入佔無線電視廣告量 25.26%。
2. 中國廣播公司：中國廣播公司創立於 1928 年，由國民黨黨營事業經營，是中華民國最大的廣播業者之一。中廣共有 5 個全國性的廣播網及 2 個地方性的廣播頻道，依據潤利 2006 年 1 月份廣播電台有效廣告量統計，中廣僅以其調頻廣播部份廣告收入即佔 28.14%。
3. 中央影視公司：中央電影公司成立於 1954 年 9 月 1 日，是台灣規模最大、歷史最悠久的電影製片公司。中時集團買下中影後，於 2006 年 5 月又將經營權更替，2007 年 7 月公司臨時股東會全面改選董事、監察人，由富聯國際投資股份有限公司代表林麗珍擔任董事長。但因中影並非 NCC 主管機通訊傳播事業範疇，並不在本案討論之列。

（二）中時集團

中時媒體集團號稱是台灣最大的媒體集團，也是唯一擁有網路、報紙、電視、廣告等不同平台的媒體集團，營運範圍包括網路、報紙、電視、出版、旅遊、廣告、活動等。具體而言，在未併購三中媒體之前，中時媒體集團已經擁有「中國時報」、「工商時報」、「時報周刊」、「愛女生」、「時報資訊」、「中時電子報」、「中天電視」（包括中天新聞台、中天綜合台、中天娛樂台等三個頻道）、「商訊出版」、「時藝多媒體」、「時報國際」、「時報文教基金會」、「艾普羅民意調查」及「時報旅行社」。（參見中時電子報網站 <http://www.chinatimes.com/vgn/about-us/chinatimes-group-01.htm>）

依據潤利 2005 年有效廣告量統計，中國時報為報紙有效廣告量排名第二之報紙，佔有全國前十名報紙總廣告收入之 23.06%；時報週刊有效廣告量排名雜誌業第三名，並佔前十名雜誌總廣告收入之 11.45%。依據潤利 2006 年 1 月份有線電視有效廣告量統計，中天佔有 7.22%。

二、 審案程序

根據廣播電視法第五條之規定，國民黨須履行黨政軍退出廣播電視媒體之法定義務，因此於 2005 年 12 月 26 日宣布國民黨中投公司已將所持百分之百華夏公司股權，於 12 月 24 日售予中時集團董事長余建新所設之榮麗投資公司，由榮麗公司取得中視、中廣、中影股權；交易議定金額為新台幣四十億元，包含五十三億元負債，成交金額約九十億元。

隨後，榮麗公司以「中視、中廣負責人變更案」為名，向主管機關NCC提出申請。NCC處理此案的速度甚快，不到三個月的時間，即於 2006 年 3 月 28 日通過變更案。依照NCC公開對外的會議記錄顯示，其中只有 2006 年 3 月 13 日NCC 第 10 次會議，提請天津街辦公室給予更多相關審核資料，不過強調本案涉及之跨媒體議題，多數委員認為本案在形式外觀上雖無違反現行廣電法令，但此議題深值委員會未來加以重視。

表 4-1 國民黨三中媒體移轉中時集團案審查程序

日期	事件
2005/12/26	向新聞局申請中視及中廣負責人變更案
2005/12/30	補正相關文件
2006/03/13	NCC 第 10 次會議，提請天津街辦公室給予更多相關審核資料，包括有線及無線廣播之低、中、高度管制哲學所波及之效應、產業結構、產業秩序及運作模式作通盤評估與整理、相關條文之立法背景與以往類似案件之處理方式等
2006/03/28	NCC 第 21 次會議，通過變更案申請，石世豪委員提出不同及協同意見書

附註：本案在 2006 年以前是由新聞局受理，NCC 成立後才接手審查。

三、 准駁依據

依據 NCC 會議記錄及決議內容看來，NCC 審核中視中廣負責人變更案的主要考量依據有以下四大議題：

- (一) 黨政軍退出媒體經營
- (二) 跨媒體經營
- (三) 外資介入疑義
- (四) 股權集中問題

委員會認為本案以負責人變更案申請，在形式外觀上並無違反現行廣電法令，但是因為 NCC 並未對外公開詳細會議記錄，也未提出決定之理由，因此委員會如何就此四大議題進行討論、如何評估此併購案是否違反四大議題要保護之利益，外界無從得知。不過石世豪委員於不同意見書中認為，此申請案其實是間接投資無線廣播電視事業之政黨(國民黨)為履行黨政軍退出廣播電視媒體之法定義務，因此委員會多數意見以負責人變更案許可其申請，並無切中本案重點所在。

石世豪指出，華夏投資公司之所有權在形式上雖然由榮麗公司售讓，但是余建新個人及中時集團意藉此間接取得中視及中廣股權，余建新因而得以出任董事長，實質控制重視及中廣之股權及業務經營。因此他認為，「對於如此典型之報業跨媒體經營(無線)廣播電視事業之跨媒體集中化現象，實不宜視為單純之無線廣播電視事業負責人變更案，而無視其中所涉及之媒體競爭秩序重大議題」(石世豪不同意見書，2006 年 4 月 1 日)。

此外，石世豪認為本案榮麗公司僅以一億元之實收資本，卻可取得價值數十億之華夏公司所有權及相關媒體股權，因此應就此方面詳加查證，看國民黨是否已切實依法退出中視中廣，抑或只是在「外觀形式上」改由另一投資公司控股，其事實狀態即無從確認(石世豪不同意見書，2006 年 4 月 1 日)。

四、 決議

NCC 於 2006 年 3 月 28 日第 21 次會議中通過中視、中廣負責人變更案，不過強調本案涉及之跨媒體議題，多數委員認為「本案在形式外觀上雖無違反現行廣電法令，但此議題深值委員會未來加以重視」。

決議內容如下：

(一) 本案就黨政軍退出媒體經營、跨媒體經營、外資介入疑義及股權集中等四大議題充分討論後，通過中廣、中視負責人及董監事變更案，但就間接持有中廣及中視公司之榮麗投資股份有限公司，日後若查有外資介入情事，將依廣播電視法相關規定辦理。

(二) 李委員祖源及劉委員幼琍雖未構成法定迴避事由仍自行迴避，經本會決議，仍請二位委員在場，但不參與討論及表決。

(三) 至於跨媒體經營等方面，請天津街辦公室再補充國外相關立法先例。

(四) 本案涉及之跨媒體議題，多數委員認為本案在形式外觀上雖無違反現行廣電法令，但此議題深值委員會未來加以重視。石委員世豪將針對本案提出一部不同意見及協同意見書。

五、 相關法規

本案所涉法規，包括廣播電視法及廣播電視法施行細則。相關條文內容列舉如下：

(一) 廣播電視法

第 5 條

政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人所設立者，為民營廣播、電視事業。

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。

無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人。

政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業。

除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、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，應自本法修正施行之日起二年內改正。

主管機關應自本法修正施行之日起六個月內，就不符第四項規定之政府、政府投資之事業、政府捐助成立之財團法人，制定其持有民營廣播、電視事業股份之處理方式，並送立法院審查通過後施行。

第 5-1 條

政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資廣播、電視事業；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，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，廣播、電視事業有不符前項情形者，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，廣播、電視事業有不符前項情形者，應自本法修正施行之日起六個月內解除其職務。

第 14 條

廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。

前項停播時間，除不可抗力外，逾三個月者，其電波頻率，由交通部收回

(二) 廣播電視法施行細則

第 18 條

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，向本會申請許可。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事業之股東持股達各該事業總股數百分之十以上。

第 19 條

前條股份轉讓申請時，受讓人如為法人，應檢具過戶申請書、受讓法人之登記資料，向本會申請許可。受讓人有左列情形之一者，不予許可：

一、未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之企業或其投資所占股權百分之二十以上之企業。

六、小結

2005 年底，國民黨將黨營事業華夏投資公司所有的中視、中影、中廣等「三中」媒體賣給中時集團，由集團負責人余建新投資的榮麗公司接手。三中媒體轉手，暫時解除黨營媒體的違法包袱，但是，由台灣主要報紙集團老闆擁有廣電媒

體，形成跨媒體所有權集中的疑慮，也涉及廣電法施行細則第十八條、第十九條對於跨媒體所有權的限制規範。

依據 NCC 會議記錄及決議內容看來，NCC 審核中視中廣負責人變更案的主要考量依據有以下四大面向：

一、黨政軍退出媒體經營

二、跨媒體經營

三、外資介入疑義

四、股權集中問題

此媒體股權轉移案經媒體披露後，引發社會關切，亦有學者為文批判，要求主管機關應嚴審本案。然而，主管機關 NCC 在此重大爭議案的審查過程中，並未主動公告，亦未徵求外界意見以及召開聽證會，而由委員會經過合議程序決定。於 2007 年 3 月 28 日做成「在形式外觀上雖無違反現行廣電法令，但此議題深值委員會未來加以重視」的特殊決議，通過中視股權轉讓案。本案審查期間，自媒體揭露到 NCC 做出決定，只有短短三個月。

事實上，中視、中廣股權轉讓，不只是黨政軍退出媒體的必然，過程中也涉及外資介入疑義、股權集中及跨媒體經營等問題(國家訊傳播委員會，2006 年 3 月 28 日)。NCC 雖體認此案的複雜性與重大性，但卻以負責人變更案為之，不能深究廣電法令中「防跨媒體壟斷」規定之精神，這個缺憾在第一屆 NCC 副主委石世豪的不同意見書中已經點出。因為，余建新持有榮麗投資公司 99% 股權，可說榮麗即為余建新一人控制之公司；榮麗持有中視三分之一以上股份，雖未達 50%，但余建新已是最大股東，得以擔任董事長，實質控制中視。這個個案暴露法律規範之漏洞以及主管機關管制工具不足的困境。若從事後中廣並未真正轉手給榮麗公司，而在一年之後由華夏公司售予飛碟電台董事長趙少康的事實觀之，NCC 三個月快速通過許可股權移轉，而未爭取充裕時間調查本併購案之真偽，也未徵詢公眾意見，難脫怠忽職責之責難。

第三節 中廣股權移轉予趙少康案

一、 個案簡介

2005 年底，國民黨將黨營事業華夏投資公司所有的中視、中影、中廣等「三中」媒體賣給中時集團董事長余建新投資的榮麗公司。2006 年，趙少康以個人

身分集合實收資本額總計約一億元的4家投資公司(好聽、播音員、悅悅及廣播人)，買下面額近32億之中廣股份。趙少康原為飛碟廣播公司負責人，買下中廣之後，形成廣播業者的水平整合，擴大單一業者在廣播市場的市場佔有率。由於本案涉及黨政軍退出媒體落實與否及媒體壟斷之疑慮，因此引發社會各界之關注。

- (一) 中國廣播公司：中國廣播公司創立於1928年，由國民黨黨營事業經營，是中華民國最大的廣播業者之一。2005年底，國民黨宣佈將黨營事業華夏投資公司所有的中廣賣給中時集團董事長余建新投資的榮麗公司，但是到了2006年底，業華夏投資公司仍然擁有中廣，並將中廣股權售予飛碟廣播公司負責人趙少康。中廣共有5個全國性的廣播網及2個地方性的廣播頻道，依據潤利2006年1月份廣播電台有效廣告量統計，中廣僅以其調頻廣播部份廣告收入即佔28.14%。
- (二) 飛碟廣播公司：飛碟聯播網原本是新黨所申請成立的「新希望電台」，後來引進飛碟唱片的投資人，因此改名為「飛碟電台」，於1996年10月16日開播，創辦人為趙少康。飛碟電台是屬於中功率電台，原只在大台北地區播音(FM 92.1)，1997年起該台首創聯播網的播出方式，結合其他地區的中小功率電台，整合各地的自製節目及聯播節目，其電波涵蓋範圍擴及台灣各地區。(參見維基百科 <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A3%9B%E7%A2%9F%E9%9B%BB%E5%8F%B0>) 依照NCC業務單位調查，飛碟廣播公司之電波涵蓋人口約為全國電台之1.1%，若加計連播網各電台合計其涵蓋人口率約為1.9%。

根據潤利公司2005年收聽率調查，中廣流行網在北、中、南、東四區都是排名前二的電台，飛碟電台則是北區收聽率排名第一的電台，如將中廣之各廣播網與飛碟及其連播網之收聽率合計，更達各區之21%至56%不等(國家傳播通訊委員會，96年2月16日)。

二、 審案程序

中國廣播公司在2006年12月28日向NCC提出申請，將其法人股東華夏投資股份有限公司持有之該公司股份分別轉讓予好聽、悅悅、播音員及廣播人等4家股份有限公司，這四家公司皆為飛碟電台創辦人趙少康透過親友等名義設立。不過NCC認為這4家股份公司的資本額都只有千萬元，卻以上億資金投資中廣公司，因此需要進一步查證，遂於96年1月15日要求申請公司補正股東股權變動前後對照表及4家受讓法人投資中廣公司之資金來源證明等相關資料。

此外，NCC基於本案涉及中廣為影響力鉅大之廣播媒體，並與另一有重要市場地位之飛碟廣播公司相關，為社會所矚目，因此依行政程序法第 39 條第一項要求中廣公司到會完整說明。2007 年 2 月 9 日，趙少康親自到 NCC 陳述意見，並且 NCC 針對資金來源（是否有外資）、股權分散、媒體集中壟斷、黨政軍退出媒體之落實、廣電法第 4 條頻率為國家資源及受讓之四家公司資金透明度等方向提問。

2007 年 6 月 12 日，NCC 召開第 145 次會議，決議在符合媒體反壟斷、無線電波頻率有效利用、強化公司治理及外資不得經營暨黨政軍退出媒體之前提下，始予同意中廣申請股權轉讓及負責人變更案。中廣公司前後任負責人於 96 年 6 月 25 日至 NCC 確認承諾 9 項辦理事項後，NCC 於 96 年 6 月 26 日許可本案。石世豪委員提出不同意見書，對於本案黨政軍退出媒體及媒體壟斷提出疑慮及說明。

NCC 對此案之處分，處理速度雖不若國民黨三中媒體轉手案來得快速，但是在半年不到的時間即作成處分，仍可稱其為高效率。此案審理雖有要求申請業者補件、到會說明，但是並未經過公開程序進行，係由 NCC 內部作業，委員會合議作成決定。

然而，此案到此並未劃下句點。NCC 要求中廣遵行九項承諾中的第八項，即核准中廣公司股權轉移案後 6 個月內，擬任董事長趙少康之配偶梁蕾在飛碟廣播股份有限公司之持股應將降至 10% 以下，在期限過後仍遲未履行。2008 年 1 月 17 日，中廣向 NCC 說明，因為行政院之撤銷函及經濟部商業司之公司變更登記事項未被核准，該公司之變更登記無法完成，致承諾事項無法依法進行。

對此，NCC 第 228 次會議中決議，此款因涉及媒體反壟斷及股權分散規定，仍有徹底落實之必要，不過考量當事人因為原本處分效力尚處不確定狀態所以無法完成承諾事項，如果 NCC 立即廢止原處分，將使當事人無法選擇遵守此承諾，因此決定再予以寬限 15 天。對於這個決定，石世豪委員及林東泰委員分別提出了協同及不同意見書。2008 年 4 月 3 日，NCC 於第 234 次會議許可飛碟股權轉移案。全案歷時一年又三個月餘。

表 4-2 中廣股權移轉予趙少康案審查程序

日期	事件
2006/12/28	中廣向 NCC 提出股權轉移及負責人變更之申請
2007/01/15	NCC 要求中廣補正相關資料
2007/02/01	NCC 第 140 次會議，要求中廣公司到會陳述意見
2007/02/16	NCC 第 145 次會議決議，在符合媒體反壟斷、無線電

	波頻率有效利用、強化公司治理及外資不得經營暨黨政軍退出媒體之前提下前提下，始於以同意變更案，石世豪委員提出不同意見書
2007/06/25	中廣前後任負責人至NCC確認承諾 9 項辦理事項
2007/06/26	NCC 許可中廣股權及負責人變更案申請
2007/07/05	行政院撤銷NCC對中廣公司股權轉讓及負責人變更之許可處分
2007/10/24	趙少康舉行記者會表示退出中廣公司經營
2007/11/08	NCC為了解中廣營運現況，要求中廣到會說明
2007/12/19	NCC至中廣進行行政訪視
2008/01/08	NCC函請中廣公司就未履行承諾及未申請負責人變更等事實提出意見陳述
2008/02/27	NCC召開第 228 次會議，決議再予趙少康寬限 15 日，即 3 月 20 日前應履行承諾，委員石世豪及林東泰分別提出協同及不同意見書
2008/03/19	飛碟檢附梁蕾股權轉讓相關文件
2008/04/03	NCC 於第 234 次會議許可飛碟股權轉移案

三、 准駁依據

NCC對於本案之處理，主要考慮面向為：

- (一) 廣播電視法中的反壟斷政策
- (二) 對於有市場影響力之媒體加強公司治理，應進行較高密度審查及反映電波有效使用
- (三) 外資禁止投資無線廣播事業
- (四) 黨政軍退出媒體

NCC認為中廣股變更及負責人異動案，需要符合以下情形：

- (一) 為落實媒體反壟斷政策，並配合第 11 梯次廣播電臺開放及促進無線電波有效利用，中廣公司過去配合執行遏制匪播政策之音樂網及寶島網所用頻率應予收回。其中寶島網之頻率已具體要求在該公司數位廣播第 1 期建設完成後收回；至音樂網頻率之收回，將在行政院既定之公、民營電臺一體適用政策下，配合第 11 梯次頻率開放辦理。至於公營電臺之頻率收回規劃應朝轉型為公廣集團方向推動，以提昇民眾接近使用之權利。

- (二) 基於公司治理觀點，有影響力的廣播公司應朝資本大眾化方向轉型，該公司應於 2 年內辦理股票上櫃上市，使社會大眾得持有其股份參與經營。為求無線電波頻率有效使用，中廣公司應提高節目自製比率，流行網應達 2/3 以上，音樂網在繳回前之 100% 自製率應予維持。至於外資部分及黨政軍退出媒體乙節，經查尚未發現違法情事。
- (三) 在媒體反壟斷部分，與本案相關聯飛碟廣播公司擬任負責人變更案，本會已初步處理，將邀請擬任負責人到會說明。除與中廣擬任負責人有親屬關係之特定個人形式上辭任董事之外，並要求飛碟廣播公司該特定個人之持股，持股比率亦應實質降至 10% 以下。另應確保上述兩家廣播公司各自獨立自主運作。

四、 決議

NCC 決議於確保中廣公司承諾履行 NCC 第 145 次委員會議決議事項後始許可本案。NCC 於 96 年 6 月 26 日，中廣公司前後任負責人雙方至 NCC 確認承諾事項後，予以許可；另中廣公司寶島網及音樂網頻率，依委員會議決議於該頻率經主管機關指配予他人後即無條件繳回。

中廣公司在本審議程序中之承諾事項如下：

- (一) 中廣公司於 1 個月內，將華夏投資股份有限公司董事會、股東會通過出售其持有該公司全部股票一案之會議紀錄，及好聽、悅悅、播音員、廣播人等 4 家股份有限公司董事會、股東會通過購買華夏投資股份有限公司持有中廣公司股票一案之會議紀錄，函請 NCC 備查。
- (二) 中廣公司股權經 NCC 核准由華夏投資股份有限公司轉讓予好聽、悅悅、播音員、廣播人等 4 家股份有限公司後，中廣公司將依公司法重新召開新股東大會，選任新董事、監察人，並互選董事長。
- (三) 為落實媒體反壟斷政策及配合廣播電臺開放，中廣公司過去配合執行「遏制匪播」政策之音樂網及寶島網所使用頻率，於該頻率經主管機關指配予他人後即無條件繳回。
- (四) 中廣公司承諾朝資本大眾化方向轉型，將於兩年內辦理股票上櫃上市。
- (五) 中廣公司承諾提高節目自製比率，流行網達到三分之二以上，音樂網於繳回之前亦維持目前 100% 自製率。

(六) 中廣公司承諾遵守廣播電視法第 5 條及第 5 條之 1 規定，確實落實黨政軍退出媒體之要求，該公司之經營不受任何黨政軍勢力之影響。

(七) 中廣公司保證將沒有任何外資、港資及中資投資經營之情事。

(八) 承諾在 NCC 核准中廣公司股權轉移案後 6 個月內，擬任董事長趙少康之配偶梁蕾在飛碟廣播股份有限公司之持股，將降至 10% 以下。

(九) 中廣公司保證與飛碟廣播股份有限公司將各自獨立自主運作，在廣播市場作良性競爭。

不過上述中廣公司所承諾 9 項應自行辦理事項之中仍有 3 項未履行，其中有 2 項因條件尚未成就或期限尚未屆至，但第 8 項承諾在 96 年 12 月 26 日到期後，仍未履行該項承諾。

NCC 認為中廣公司履行上述承諾事項雖受外部干擾所影響，但會議決議承諾仍應履行，因此再給予寬限 15 日，若截至 97 年 3 月 20 日，降低飛碟公司持股之承諾仍未履行，NCC 即廢止之前許可中廣公司股權轉讓及負責人變更案之處分。於此同時，NCC 要求中廣公司仍應維持正常運作，保障員工合法權益，且節目播出不得中斷，以維護民眾收聽權益。

五、 相關法規

本案所涉法規，包括廣播電視法、廣播電視法施行細則、行政程序法及公平交易法。相關條文內容列舉如下：

(一) 廣播電視法

第 5 條

政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人所設立者，為民營廣播、電視事業。

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。

無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人。

政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業。

除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、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，應自本法修正施行之日起二年內改正。

主管機關應自本法修正施行之日起六個月內，就不符第四項規定之政府、政府投資之事業、政府捐助成立之財團法人，制定其持有民營廣播、電視事業股份之處理方式，並送立法院審查通過後施行。

第 5-1 條

政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資廣播、電視事業；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，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，廣播、電視事業有不符前項情形者，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，廣播、電視事業有不符前項情形者，應自本法修正施行之日起六個月內解除其職務。

第 8 條

電臺應依電波頻率之分配，力求普遍均衡；其設立數目與地區分配，由主管機關會同交通部定之。

第 13 條

廣播、電視事業之組織及其負責人與從業人員之資格，應符合主管機關之規定。

第 14 條

廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。

前項停播時間，除不可抗力外，逾三個月者，其電波頻率，由交通部收回

(二) 廣播電視法施行細則

第 18 條

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，向本會申請許可。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事業之股東持股達各該事業總股數百分之十以上。

第 19 條

前條股份轉讓申請時，受讓人如為法人，應檢具過戶申請書、受讓法人之登記資料，向本會申請許可。受讓人有左列情形之一者，不予許可：

一、未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之企業或其投資所占股權百分之二十以上之企業。

(三) 行政程序法

第 39 條

行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。

通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。

第 117 條

違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：

一、撤銷對公益有重大危害者。

二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。

第 123 條

授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：

一、法規准許廢止者。

二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。

三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。

四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。

五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。

(四) 公平交易法

第 11 條

事業結合時，有左列情形之一者，應先向中央主管機關提出申報：

一、事業因結合而使其市場占有率達三分之一者。

二、參與結合之一事業，其市場占有率達四分之一者。

三、參與結合之事業，其上一會計年度之銷售金額，超過中央主管機關所公告之金額者。

前項第三款之銷售金額，得由中央主管機關就金融機構事業與非金融機構事業分別公告之。

事業自中央主管機關受理其提出完整申報資料之日起三十日內，不得為結合。但中央主管機關認為必要時，得將該期間縮短或延長，並以書面通知申報事業。

中央主管機關依前項但書延長之期間，不得逾三十日；對於延長期間之申報案件，應依第十二條規定作成決定。

中央主管機關屆期未為第三項但書之延長通知或前項之決定者，事業得逕行結合。但有下列情形之一者，不得逕行結合：

一、經申報之事業同意再延長期間者。

二、事業之申報事項有虛偽不實者。

第 13 條

事業違反第十一條第一項、第三項規定而為結合，或申報後經中央主管機關禁止其結合而為結合，或未履行前條第二項對於結合所附加之負擔者，中央主管機關得禁止其結合、限期命其分設事業、處分全部或部分股份、轉讓部分營業、免除擔任職務或為其他必要之處分。

事業違反中央主管機關依前項所為之處分者，中央主管機關得命解散、停止營業或勒令歇業。

第 40 條

事業違反第十一條第一項、第三項規定而為結合，或申報後經中央主管機關禁止其結合而為結合，或未履行第十二條第二項對於結合所附加之負擔者，除依第十三條規定處分外，處新臺幣十萬元以上五千萬元以下罰鍰。

事業結合有第十一條第五項但書第二款規定之情形者，處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰。

六、小結

2006 年，趙少康在以個人身分（自然人）集合好聽、播音員、悅悅和廣播人四家公司資金，從華夏投資公司手中買下中廣。2007 年 6 月，主管機關以附帶條件方式通過中廣負責人變更。然而，直到 2008 年 4 月，趙少康配偶梁蕾才將飛碟持股從 34% 降到 9.99%，延後完成 NCC 要求。

NCC 對於本案之處理，主要考慮面向為：

（一）廣播電視法中的反壟斷政策

(二) 對於有市場影響力之媒體加強公司治理，應進行較高密度審查及反映電波有效使用

(三) 外資禁止投資無線廣播事業

(四) 黨政軍退出廣電媒體

中國廣播公司在 2006 年 12 月 28 日向 NCC 提出股權轉讓之申請，NCC 於 2007 年 6 月 12 日，召開第 145 次會議，決議在符合媒體反壟斷、無線電波頻率有效利用、強化公司治理及外資不得經營暨黨政軍退出媒體之前提下，始予同意中廣申請股權轉讓及負責人變更案。中廣公司前後任負責人於 96 年 6 月 25 日至 NCC 確認承諾 9 項辦理事項後，NCC 於 96 年 6 月 26 日許可本案。

NCC 對此案之處分，處理速度雖不若國民黨三中媒體轉手案來得快速，但是在半年不到的時間即作成處分，仍可稱其為高效率。此案審理雖有要求申請業者補件、到會說明，但是並未經過公開程序進行，係由 NCC 內部作業，委員會合議作成決定。先後有石世豪委員、林東泰委員提出協同意見書及不同意見書，對於本案黨政軍退出媒體及媒體壟斷提出疑慮及說明。

2007 年 6 月 25 日，NCC 開出九條件讓趙少康有條件地接管中廣，其中第八項明確指示在 96 年 12 月 26 日趙少康配偶梁蕾即應將其股份降至 10% 以下，然而梁蕾一直未處理多出來的股份，直至截止日期都還握有飛碟電台 10% 的股份。第一屆 NCC 委員林東泰因此在該會第 228 次委員會議紀錄中提出不同意見書，表示「理當依照行政程序法第 123 條第 3 款規定，廢止原處分。」然而，NCC 並未廢止趙少康接管中廣一案，反而在 2008 年 2 月 27 日做出「再予寬限數日」的決定，引發質疑與批評。

此案除了延續業者規避法律、主管機關政策工具不足的問題之外，NCC 對於業者未能遵守主管機關要求一再包容，行政程序是否妥當，也引發討論。

第四節 旺旺購買三中媒體案

一、個案簡介

(一) 中國電視公司

中國電視公司（以下簡稱中視公司）成立於 1968 年 9 月 3 日，為台灣第二家無線電視台。2005 年 12 月 24 日，中國國民黨將華夏投資公司掌控的中視股權，連同中國廣播公司及中央電影公司的股權一同售予一個在香港註冊成立的財

團，該財團由榮麗投資公司持有。

2008年12月18日，中視董事長余建新及總經理鄭家鐘請辭。2008年12月23日，中視常務董事會，推選《中國時報》發行人林聖芬（當時兼任榮麗投資公司代表人）擔任中視董事長，中視執行副總經理饒聖雄（當時兼任中天電視總經理）擔任中視總經理，旺旺集團董事長蔡衍明親自出席。余建新家族退出中視經營權，中視經營權移交旺旺集團。

（二）中天電視公司

1994年香港商人于品海所創辦的傳訊電視網絡公司（Chinese Television Network Inc.；CTN）開播，旗下擁有中天（Chung Tien）頻道與大地（Da Di）頻道。1997年1月30日，中視公司與象山集團成員木喬傳播公司合資設立中視衛星傳播股份有限公司（CTV Satellite Communications Inc.；CTVS），接手經營木喬傳播公司經營的「心動頻道」，並改名為「中視二台」定位是女性專屬頻道。

1997年9月傳訊電視由於不堪虧損，整個公司交由和信企業集團接手。傳訊電視總部從香港遷移至台北市。1998年「中視二台」轉型為綜合頻道。

2000年，象山集團總裁江道生接手經營傳訊電視。「中視二台」更名為「中視衛星」。「中天頻道」更名「中天新聞台」；「大地頻道」更名「大地電視台」。2001年，象山集團將傳訊電視網絡公司與中視衛星傳播公司合併為勁道數位電視公司（Power TV），該公司將「中視衛星」改名為「中天娛樂台」；將「中天」頻道分為「中天新聞台」與「中天資訊台」。「大地電視台」之後併入緯來電視網，更名為「緯來戲劇台」。

2002年6月，由於象山集團無力經營，繼由中國時報集團入主，改名為中天電視公司。2004年1月，「中天資訊台」轉型為綜合頻道，更名為「中天綜合台」。目前中天電視公司，旗下有中天新聞台、中天綜合台、中天娛樂台等三個頻道。

二、 審案程序

本案緣於中視公司及中天兩家電視公司法人股東榮麗投資公司之主要股東余建新將其股權讓與旺旺食品公司，法人股東榮麗投資公司變更其指定代表人行使職權之自然人。

中視公司及中天公司遂於 2008 年 12 月 26 日及 2009 年 2 月 10 日檢附相關規定文件向 NCC 申請董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更許可；其中中視公司申請案於 2009 年 2 月 11 日 NCC 第 285 次委員會議審議後決議，應請該公司到會陳述意見。依 2009 年 4 月 10 日 NCC 第 294 次委員會議決議，NCC 於 2009 年 5 月 8 日就本案辦理聽證會，提供行政處分案件之當事人及其他利害關係人陳述意見、提出證據及發問之機會，聽取各方意見。

表 4-3 旺旺購買三中媒體案審查程序

日期	事件
2008/12/26	中視與中天兩家電視公司因股權交易，向 NCC 提出董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更許可之申請。
2009/02/10	中視與中天兩家電視公司補正相關規定文件。
2009/02/11	NCC 第 285 次委員會議審議後決議，請中視公司到會陳述意見。
2009/04/10	NCC 第 294 次委員會議認為「本案涉及收視聽眾權益及公共利益與市場競爭之重大事項，因此決議依 NCC 組織法第 9 條規定召開聽證會，聽取當事人、利害關係人、專家鑑定人、學者、政府機構代表、公民團體等對本案之意見」
2009/05/08	NCC 召開中視及中天負責人變更案聽證會。
2009/05/27	NCC 第 301 次委員會議審議後決議，本案以附附款方式許可中視公司及中天公司案內董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更申請。
2009/06/03	自 NCC 第 301 次委員會議審理本案並作成附附款通過該案之決議以來，連日受到外界輿論之關注及指教，為尊重民意與維護當事人權益，NCC 第 302 次委員會議 3 位委員連署提請復議，經全體委員同意後復議。本案以附附款方式許可中視公司及中天公司案內董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更申請。

三、 准駁依據

依據 NCC 公佈之「中國電視事業股份有限公司申請董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更案」暨「中天電視事業股份有限公司申請董事長、董事及監察人變更案」處理說明書，NCC 審查本案的原則，係依據該會的四大施政目標：（一）促進通訊傳播健全發展、（二）維護國民權利、（三）保障消費者權

益、(四)提升多元文化；與四大施政信念：(一)獨立、(二)負責、(三)平衡、(四)追求最大公共利益，作為最高審查原則。

關於本案，NCC以四項原則：(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，作為附附款之內容依據。

實際審議時，NCC以跨媒體產權集中的政策目標：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、美國對於跨媒體購併案的規範與審議原則：消費者保護、公共利益的維繫及媒體多元表現(media pluralism)等三大原則為準繩。此外，政府機構、專家鑑定人、學者、公民團體的書面及陳述之意見，以及當事人的書面及陳述之意見，均為委員會審議本案時的重要資料。

2009年5月8日NCC召開聽證會，參加該次聽證會之政府機構代表、專家鑑定人、學者、公民團體之意見，整體而言，均認為本案在本質上是跨媒體與實質控制權移轉的案件，並非單純的董監事變更案。本案當事人則主張是單純的負責人與董監事變更案。

專家鑑定人黃銘傑與莊春發的鑑定意見書均指出，本案結合，特別是深口袋效應(deep pocket effects)對市場公平競爭可能產生的不利影響。另外，黃銘傑指出：「本案整體結合之效果，導致二家電視台及一份報紙同時納入同一集團控制下，相互批判、制衡之理念與功能、多元化的意見表達可能於焉消失，進而對於民主政治的健全發展帶來不利影響」(黃銘傑鑑定意見書，p.5)。「主管機關於思考本案混合結合之准駁前，或可針對下列混合結合對於市場競爭帶來不利影響，再加分析：(1)潛在競爭的喪失；(2)優勢地位濫用的可能性；(3)互惠交換利益或搭售交易。」

台灣記者協會則建議「應以交易透明化、新聞作業獨立化及跨媒體經營專業化作為本案審核之參考，因此在交易之資金、股權不透明情形下，如NCC核准本案，將危及新聞自由之發展，亦不符公共利益。」(台灣新聞記者協會書面資料)。

四、 決議

NCC第301次委員會議提出對本案之決定後，引發旺旺集團及社會各界的議論，第302次委員會議針對此案進行復議，以附附款方式許可中視公司及中天公司案內董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更申請。決議內容如下：

(一)基於消費者保護、公共利益之維繫及媒體多元表現，在追求媒體私有化與

公共利益均衡下，本案以附附款方式許可中視公司及中天公司案內董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更申請。

(二) 關於中國電視公司行政處分之附款

1. 中國電視公司法人股東之榮麗投資公司，其指派於中國電視公司之法人董事、監察人代表，其兼任中天電視公司之董事、監察人者，應於三個月內變更之，不得兼任。
2. 中國電視公司應於一年內設置至少一名獨立董事。
3. 中國電視公司的部門經理以上之人員，不得兼任中天電視公司之職務。其廣告、業務部門與節目部門均須獨立，應獨自設立自有攝影棚，並不得與中天電視公司有節目聯合招攬之情事。
4. 中國電視公司應在三個月內成立倫理委員會，且每三個月定期在網站公布倫理委員會對節目內容自律之報告。
5. 中國電視公司（主頻、新聞台、娛樂綜藝台）各頻道應各自設置獨立節目編審人員，並於三個月內提出內部流程管控機制之改善計畫。

(三) 關於中國電視公司待改善事項

1. 中國電視公司應在三個月內改善目前每週五至週日節目與中天電視公司之節目互播情形。
2. 中國電視公司應立即改善中視主頻、中視娛樂綜藝台二頻道目前每日九時至十七時之節目廣告化現象。
3. 中國電視公司應就中視主頻(類比訊號)強化八點檔播出本國自製節目。
4. 中國電視公司新製節目播出比率應提高至三分之二以上。

(四) 關於中國電視公司應注意事項

1. 中國電視公司不得違反現行有關外資（含陸資）投資之禁止及限制規定，違反者逕依相關法令規定處理。
2. NCC 針對跨媒體政策有具體法律之規範時，中國電視公司應遵照規定辦理。

(五) 關於中天電視公司行政處分之附款

1. 中天電視公司法人股東之榮麗投資公司，其指派於中天電視公司之法人董事、監察人代表，其兼任中國電視公司之董事、監察人者，應於三個月內變更之，不得兼任。
2. 中天電視公司的部門經理以上之人員，不得兼任中國電視公司之職務。其廣告、業務部門與節目部門均須獨立，並不得與中國電視公司有節目聯合招攬之情事。
3. 中天電視公司應在三個月內成立倫理委員會，且每三個月定期在網站公布倫理委員會對節目內容自律之報告。

4. 中天電視公司（新聞台、娛樂台、綜合台）各頻道應各自設置獨立節目編審人員，並於三個月內提出內部流程管控機制之改善計畫。

（六）關於中天電視公司待改善事項

1. 中天電視公司應在三個月內改善目前每週五至週日節目與中國電視公司之節目互播情形。
2. 中天電視公司應改善中天娛樂台頻道目前每日九時至十七時之節目廣告化現象。
3. 中天電視公司應於一年內設置至少一名獨立董事。

（七）關於中天電視公司應注意事項

1. 中天電視公司不得違反現行有關陸資投資之禁止及限制規定，違反者逕依相關法令規定處理。
2. NCC 針對跨媒體政策有具體法律之規範時，中天電視公司應遵照規定辦理。
3. 中天電視公司應獨自設立自有攝影棚

五、 相關法規

本案所涉法規，包括廣播電視法、廣播電視法施行細則、廣播電視事業負責人與從業人員管理規則及行政程序法。相關條文內容列舉如下：

（一）廣播電視法

第 1 條

為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，特制定本法。

第 13 條

廣播、電視事業之組織及其負責人與從業人員之資格，應符合主管機關之規定。

第 14 條

廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。

前項停播時間，除不可抗力外，逾三個月者，其電波頻率，由交通部收回

(二) 廣播電視法施行細則

第 18 條

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，向本會申請許可。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事業之股東持股達各該事業總股數百分之十以上。

第 19 條

前條股份轉讓申請時，受讓人如為法人，應檢具過戶申請書、受讓法人之登記資料，向本會申請許可。受讓人有左列情形之一者，不予許可：

- 一、未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之企業或其投資所占股權百分之二十以上之企業。

(三) 廣播電視事業負責人與從業人員管理規則

第 2 條

本規則所稱廣播、電視事業負責人，係指公營電台主管機關之負責人、民營電台之公司負責人或財團董事。

廣播、電視事業之經理人、台長或分台主管，在執行職務範圍內，亦為負責人。

第 4 條

有左列情事之一者，不得為第二條第一項所稱之廣播、電視事業負責人：

- 一、曾任廣播、電視事業之負責人或從業人員，於任職時因其行為致使其電台經依廣播電視法第四十五條吊銷廣播或電視執照者。
- 二、曾利用廣播、電視或新聞工作之職務關係犯罪，判處有期徒刑以上之刑確定者。
- 三、受破產宣告確定，尚未復權者。
- 四、受禁治產宣告尚未撤銷者。
- 五、國內無住所者。

(四) 行政程序法

第 93 條

行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，

始得為之。

前項所稱之附款如下：

一、期限。

二、條件。

三、負擔。

四、保留行政處分之廢止權。

五、保留負擔之事後附加或變更。

第 94 條

前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。

第 107 條

行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：

一、法規明文規定應舉行聽證者。

二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。

六、小結

2008 年 10 月，中時集團易主的消息不斷，最後，旺旺集團及蔡衍明家族企業以 204 億元買下中時集團，成為新的媒體鉅子。旺旺集團入主中時集團的中視、中天電視台，NCC 於 2009 年 4 月審查其董監事變更案時，決議將舉辦聽證會，就外資、跨媒體壟斷限制，以及經營理念和員工權益，聽取各界意見。NCC 發言人李大嵩也對外表示，此案將形成案例，未來其他媒體進行跨媒體經營時，NCC 將會考慮其對市場的影響力大小，做為是否召開聽證會的參考。顯見第二屆 NCC 委員在面對重大媒介購併案，其態度及做法較第一屆更加謹慎。

2009 年 5 月 8 日 NCC 召開聽證會，邀請當事人、相關媒體業者、政府機構代表、專家鑑定人、學者、公民團體代表等表示意見。當事人旺旺集團主張本案

是單純的負責人與董監事變更案，但 NCC 基於學理及會代表多數意見，認為本案在本質上是跨媒體與實質控制權移轉的案件，並非單純的董監事變更案。

NCC 在審查過程中，提出對跨媒體所有權集中的政策目標：追求媒體私有化與公共利益的均衡。並在本案處理說明書中指出：當企業的自我利益與國家利益或消費者利益衝突時，委員會必須防止企業體對國家利益及消費者權益的傷害；最大多數國民利益得以獲得保障，就是最大公共利益的實現。本屆委員會的政策工具與施政計畫，正是在創造良好運作的市場（well-functioning markets）的可能性，並從良好運作中，衍生出最大多數國民的收視聽與言論表意的權益。

最後，NCC 於第 301 次委員會議決議：以附加條件的方式通過「中國電視公司、中天電視公司董事長、董、監事變更」申請案。NCC 提出的附加條件共有四方面：1. 維持市場公平競爭、避免言論集中。2. 達到內容多元。3. 保護與發揚在地文化。4. 資金來源與股權結構。

NCC 爾後部份修正附款內容，但是仍不違上述四大原則的要求。對於行政處分及附款，各界仍有不同意見，甚至當事人旺旺集團以公開廣告方式批評 NCC，形成二屆 NCC 組成以來最大的風暴。

總結 NCC 審查中視、中天電視台負責人及董事變更案，有如下特色。在准駁依據上，NCC 以跨媒體產權集中的政策目標：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、美國對於跨媒體購併案的規範與審議原則：消費者保護、公共利益的維繫及媒體多元表現（media pluralism）等三大原則為準繩。NCC 並以四項原則：（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，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。

在審案程序上，NCC 對外公告，並於 2009 年 5 月 8 日召開聽證會，邀請政府機構代表、專家鑑定人、媒體業者、學者及公民團體代表陳述意見。從事後比較兩屆 NCC 委員對重大購併案的因應，在現有法律未作修正的情況下，第二屆展現了在管制理念引導、踐行公開程序的新做法。此案發展至今，更顯見媒介購併案之涉及面向之複雜以及健全內容及管制作為的急迫性。

第五節 結論

經由以上整理及分析，可以看出主管機關 NCC 在處理黨政軍退出媒體之後的三個重要個案，所採行之審查程序及准駁依據，因個案而異。NCC 審查個案的差異，除了歸因於個案規模及併購樣態的差異之外，我國廣電相關法令對於限制跨媒體集中以及主管機關審查程序之規範有所不足，也是主要原因。

整體而言，除了行政程序法對於行政機關作為的通則性規範外，我國廣電相關法令中並未針對媒體併購之審查程序加以規範。從三案比較中可以看出，當 NCC 接受媒體股權移轉及負責人變更之申請後，通常會要求申請者提出說明，若資料不足時，則會要求補件或提供進一步資料，經過審查後，由主管機關發佈新聞稿對外公告審查結果。相較於美國 FCC 的審查程序，我國主管機關往往在三至六個月之間即做出決定，審查速度快；過程中也少公開資訊、聽取各界意見。一屆 NCC 所作成的兩個許可案，完全由 NCC 內部作業，最後交由委員會透過合議制決定，對外公告審查結果時，亦未提出完整的報告書。二屆 NCC 對於旺旺三中案的審查，相較有較高的公開性與透明度，主管機關採用行政程序法賦予的召開聽證會權力，聽取各界意見，最後的審查結果發佈新聞稿，也公佈詳細的審查說明書，提出個案資料、審查流程、准駁依據等相關說明。

表 4-4 本地媒體併購案審查程序比較表

審查程序	三中媒體移轉中時集團案	中廣股權移轉予趙少康案	旺旺購買三中媒體案
申請 (application)	○	○	○
公告 (public notice)	X	X	○
公眾討論 (public comment)	X	X	○
申請者提出解釋或反駁 (oppositions to petitions to deny or comment)	○	○	○
NCC 要求進一步資料 (FCC requests for further information)	X	○	○
召開聽證會 (hearing)	X	X	○
發布決定及報告書 (public order)	△ 只發布決定，並未提出決定理由	△ 只發布決定，並未提出決定理由	○ 發布決定，並提出報告

要求重審 (reconsideration)	X	X	X
審查時間	三個月	第一次許可：六 個月 第二次許可：十 個月	六個月

附註：○代表主管機關有踐行該項程序，△代表主管機關部份踐行該項程序，X代表主管機關並無踐行該項程序。

依據NCC在三起個案中所揭示的相關文件，本計畫進一步整理出准駁依據、審查結果及附帶要求等三項資料。如同前文所述，一屆NCC在公佈審查結果時，只以新聞稿簡述許可與否、個案涉及之爭議面向，並未就個案特性以及如何判斷有無違法、有無違反公共利益等論證進行說明，徒留許多問號。對於個案之了解以及相關爭議之來龍去脈，反而必須透過個別委員的協同意見書、不同意見書內容得悉。但一屆NCC在處理三中媒體移轉中時集團案以及中廣股權移轉予趙少康案，仍有些微差異。NCC無條件許可中廣、中視負責人及董監事變更案，但對於趙少康擁有中廣，則加諸九大事項，包括交回部份使用頻率、兩年內股票上櫃上市、提高節目自製率、降低趙少康配偶梁蕾在飛碟公司之持股、保證兩家公司各自獨立營運等，顯露主管機關試圖降低廣播電台水平整合所帶來之弊病；另外，在趙少康中廣案中，NCC提出對於有市場影響力之媒體加強公司治理，應進行較高密度審查及反映電波有效使用之重要原則。

二屆 NCC 審查旺旺購買三中媒體案，除了採行較為公開的程序之外，對於審查結果之說明也較為詳盡。NCC 公佈審查結果的同時，提出「中國電視事業股份有限公司申請董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更案」暨「中天電視事業股份有限公司申請董事長、董事及監察人變更案」處理說明書，載述個案資料、審查程序、准駁依據等內容。在准駁依據上，NCC 以跨媒體產權集中的政策目標：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、美國對於跨媒體購併案的規範與審議原則：消費者保護、公共利益的維繫及媒體多元表現 (media pluralism) 等三大原則為準繩。NCC 並以四項原則：(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，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。雖然 NCC 審查結果引發各界議論，在是否善盡主管機關職權、是否合法作成決定及附附款要求等事項上遭受評價不一，然而主管機關踐行公開程序、提出審查結果之說明，讓各界得知其審查來龍去脈及考量依據，可以為主管機關資訊公開提供示範，也讓關切媒體併購案的社會各界可以有討論與對話的基礎。

表 4-5 本地媒體併購案審查標準及結果比較表

審查標準及結果	三中媒體移轉中時集團案	中廣股權移轉予趙少康案	旺旺購買三中媒體案
准駁依據	一、黨政軍退出媒體經營 二、跨媒體經營 三、外資介入疑義 四、股權集中問題	一、廣播電視法中的反壟斷政策 六、對於有市場影響力之媒體加強公司治理，應進行較高密度審查及反映電波有效使用 七、外資禁止投資無線廣播事業 八、黨政軍退出媒體	審議原則： 一、消費者保護、 二、公共利益的維繫 三、媒體多元表現。 附附款之內容依據四項原則： 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。
審查結果	許可中廣、中視負責人及董監事變更案	許可中廣股權及負責人變更案申請	以附附款方式許可中視公司及中天公司案內董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更申請
附帶要求	無	要求中廣承諾九大事項，包括提交董事會會議記錄、交回音樂網及寶島網所使用頻率、兩年內股票上櫃上市、提高節目自製率、降低趙少	針對中視、中天個別提出行政處分之附款、待改善事項以及應注意事項。要求兩家媒體公司之董事、監察人不得相互兼任，兩家公司之廣

		康配偶梁蕾在飛碟公司之持股、保證兩家公司各自獨立營運等	告、業務部門與節目部門均須獨立，並不得有節目聯合招攬之情事等。
--	--	-----------------------------	---------------------------------

第五章 諮詢會議整理

本研究案分別於9月18日、25日與29日與相關領域之專家、學者、業者與公民團體召開諮詢會議，會議題綱如下：

一、我國目前法令目前對於媒體購併之規範，是否適當？是否應該制定不同於一般產業購併的標準？是否由廣電主管機關NCC處理即可，或是由公平交易委員會與NCC分權負責？

二、主管機關審查媒體購併案，應設定哪些標準？

三、主管機關審查媒體購併案，應設計什麼程序？

透過三場諮詢會議，在各方人士抒發己見並從他人意見再產生回饋與互動之後，為此次研究主題提供許多面向的見解與省思。以下整理將以會議題綱為主，整合三場諮詢會議，每題各從專家學者、業者與公民團體三者的角度呈現。

第一節 專家諮詢會議紀要

一、 我國目前法令目前對於媒體購併之規範，是否適當？是否應該制定不同於一般產業購併的標準？是否由廣電主管機關NCC處理即可，或是由公平交易委員會與NCC分權負責？

(一) 專家學者

莊春發教授

1. 建議法規應修改，以符合時代需求。此次NCC修改廣電三法，建議將媒體併購議題納入。但修法應廣納各方意見，特別是業者、學界之意見，才會比較周延

我有參與上次旺旺集團案，但NCC只有找到廣播電視法施行細則18、19條，也就是後面列的資料，有關有線電視與無線電視以及報紙互相持股的約定，自然人是10%、法人是20%的上限。美國早期對執照持有甚至規定AM不可跨至

FM，跟我們一樣管的很嚴。我必須要講政府的效益。時代改了，但很多法制還沒改，即使我們覺得不妥，也找不到適當的法律規範。NCC現在正在推廣電三法修法，可在這次把這些議題都納入。不過，這些法當初訂定都有他的背景，例如有線廣播電視法，如果要從播送系統的法律變成有線電視的行為規範，我的建議是應該把整個有線廣播電視法不要，乾脆做整體規劃，提出新的整套出來，否則再怎麼修，也許會掛一漏萬，反而更不好。修法應廣納各方意見，特別是業者、學界的意見也可以納入，這樣會比較周延。

2. 建議主管機關應確實瞭解產業現況

過去NCC及新聞局對統計資料的收集跟整理是我看過最糟糕的施政結果，要施政如果不知道自己的產業情況，會變成亂槍打鳥，...我做的閱聽人比例研究（2008年）...中國時報的閱聽人比例接近11，把比例轉換成百分比的概念，還不到11%，很接近。11%的閱聽人比例在整個社會的影響力非常令人驚訝，甚至讓人害怕。我覺得政府在這方面可能要稍微考慮。

3. 應對市場定義進行區分，言論市場與經濟市場管制標準並不相同。對於言論市場，為了公共利益，仍有管制之必要

媒體市場有兩個，一個是經濟市場，就是賺錢的市場。另一個是言論市場，我們concern的可能是後面的言論市場。兩個規範要不同，否則會因為言論市場過度嚴厲管制，造成經濟市場受到限制，也不能照經濟市場管制，可能使言論市場過於寬鬆，也不適合。在我們訂這些法律條文時，還是需要先區別經濟市場跟言論市場。

我的角度裡面，非常支持石世豪說的法律睡眠期。...但大家看到的是言論市場，過去歷史給大家的經驗是不好的，所以為了公共利益，還是要管，不得不接受。

4. 贊成應由 NCC 負責媒體併購案管制，如有例外，不無可能由公平交易委員會處理

第四點，基本上贊成由NCC自己處理就好，畢竟是自己的小孩，由自己管教。有例外、有其他條件存在時，也不無可能由公平交易委員會處理。

馮建三教授

1. 政府與業者都應進行資訊公開，資訊越流通，對社會越好。

官員也好，做研究或業界，我們最頭痛的是產業資料的欠缺，做政策時經常就會疏漏。也許參酌美國其他國家已經有的作法。...強調政府資訊既然公開了，

業界資訊特別是有上市的也願意且一定要公開。一個社會資訊越流通多樣，對社會越好。

類似這樣的購併案，也許可以要求，業界提供的資訊對他也有必要，否則無法做產業的規劃。政府站在全面的角度，要做所有業者的平衡跟社會其他角度的參與所形成的決策，一定需要這些資訊。美國的 confidential 限度應該還是要往上推，政府的機密應該也要推的比較小，甚至發生爭議時，應該有合理的仲裁。機密的事情越少越好，特別是營業的資料，如果不建立，很容易就會說這是機密不方便提供。

2. 傳播媒體的管制，基於媒體之特殊性，NCC應為管制第一線，公平會為第二線

傳媒，是公平會管或NCC，基於它的特殊性，公平會應是第二線，第一線應是NCC。

石世豪教授

1. 媒體併購規範與一般產業購併不同，應制定不同標準。建議修法應全部一起修，不建議局部修法。應將跨媒體、跨平台、跨內容議題都納入考量，重新檢視管制目標。平台與內容高度相關，並非不同產業，若能打通平台，對頻道較為有利。

第一個是我國目前媒體併購規範是否適當？是否應制訂不同一般產業併購的標準？這是肯定的。問題難在how

一但要修法就要全修，局部修法呢，會把格局玩小，你專動現在大家高度注目的事項，要求平衡起見就每一個都拿出來修，都修到四平八穩的。每一個單獨事項要修的四平八穩就是，每一個人都得不到他要的東西，這種修法很糟。修法應全部一起修，裡面有很多東西可以一起TRADE-OFF。不該把三法拆開來修，更不應該後悔之後，把三法修完又要合併成一個大法，這都是不對的程序。現在面臨的議題全都跨媒體、跨平台、跨內容了，必須把這些議題放在這邊，重新檢視你管制的目標。

管制之外有沒有其他工具去確認：美國的媒體政策基本上是demand-driven，因為市場夠大，資源夠多，沒有很強的公共傳統，市場是由demand來drive它的發展方向，政府只做調節，所以你看到的絕大多數措施都是管制性的，因為商業力量夠大會衝出自己的出路，政府只做一些防弊的節流讓它導向一個方向。歐洲相當程度是從supply去drive，某種程度我要什麼東西、我規範什麼東西，所

以我要丟什麼東西下去，才會產生東西出來。歐洲已經沒有辦法完全走 demand-driven，它一定要相當程度的從 supply 的角度去思考。

言論市場一直有個很大的問題。歐洲現在思考的是比較細緻化的人權，或是第三代以後的人權，不是只看政府做事，而是政府做了事去 serve the people，包含政府不動，讓人民自由，讓產業自由；以及政府去動了之後，讓人民有更多的享受。剛好言論市場或內容多元化屬於這種事情，就是政府不管的話，大家喜歡的言論就會出現了，這是第一種多元化。第二種是政府做某些事情呢，某一些生產之後不會有收益的問題出現，這是政府同時要做的兩件事情。那最難的是媒體，它不會產生內容，可是它讓內容通過、篩選，做平台輸送到每個人家庭裡面，剛好是最後一道的關口，政府對媒體的態度最難，又要管又要不管。一個最簡單的不管是 free from，或是創造一個環境讓很多人去 free to。

我們頻道的生態很艱險，平台打通的話，頻道的生意是比較好做的。跨國媒體坦白說，對台灣的興趣愈來愈少，不只本土頻道生存困難。如果產業不健全的話，這底下根本打不通。我們即使是做頻道組裝，aggregator，這也會影響這個內容的流向。要修法應該把整個問題拉進來看，只看個案或個別產業，會失去綜觀全局的機會。平台和內容不是兩個世界，而是高度相互關連的產業。

2. 集中化之規定必須修訂，有廣法二十一條或廣電法十四條或各施行細則都過於簡陋、不堪使用，法條文字必須有所調整。修法應有階層化的保留，法律訂定出明確原則，再加上最低下限的法律保留即可。

有關集中化規定有無修訂必要，當然有修訂必要。不管是有廣法二十一條或廣電法十四條或各施行細則規定都太簡陋了，已經不堪使用。簡單地說，法律保留原則已經被擴張到最稀薄的地方，任何超過法律文義的操作，都有違法的嫌疑。因為以嚴格的法律保留原則來說，文義是法條涵蓋的最大射程 (Reichweite)，一旦法條過於僵硬而具體處理的個案已經在文義涵蓋範圍外，一定會有這個問題。這時候，單純透過文義解釋已經不足，法條文字必須有所調整。廣電法十四條太粗泛，有廣法二十一條太技術性，都應該要修，這是最基本的。至於需要修到多精確，套用大法官的術語 - 階層化的保留。這不屬於最嚴格的法律保留，那不是裁罰規範，而且所涉及的是營業自由的限制，再來是特殊產業營業自由的限制，涉及公共利益重大，所以法律只要訂原則，還有考量的行政目的、可以考量的事項，簡單地說，就是法律明確性原則，加上最低下限的法律保留就夠了，朝這方向就夠了。

3. 主管機關，NCC 無法取代公平會的程序，公平會也不可能取代 NCC，大家各自有他的考量。

我覺得不可能由A代替B。NCC 不可能取代公平會的程序，同樣地公平會也不可能取代NCC，大家各自有他的考量。以二中案為例，以公平會來說，這離要管制的門檻還早的很，從經濟市場的角度來說，根本不需要發動程序。從言論市場來說，有沒有必要發動程序呢？這件事就值得討論。

黃銘傑教授

1 一定必須修法，若只能形式來看事情，很容易規避。

對競爭的最大傷害是聯合行為。法律現行看來是失職的太厲害，從三中、二中，大家可以看到我們的法律、主管機關太注意這事情上面，對個體、方法不是那麼重視。我們的法院連一個初步的法人格概念都沒有，如果是這樣的話，永遠只能在法律的形式、法人格的形式上。是不是要修法，當然一定要修法。如果我們的法院都是從一個形式來看事情的時候，是非常容易去規避的。

2. 媒體是特殊產業，其併購問題涉及經濟與言論市場。主管機關還是以 NCC 為主，設計上可以雙管獨立，做出決定時可以詢問公平會的見解，將公平會見解納入整個決議的過程。

最後關於公平會與NCC的關係，媒體當然是個特殊的產業併購，不僅包括經濟，還有言論市場的問題。若市場的競爭不能保護言論的自由，主管機關還是NCC為主，設計上可以雙管獨立，做出決定時可以詢問公平會的見解，將公平會見解納入整個決議的過程。而非現在公平會看了沒問題，NCC才來發表意見。

莊國榮副教授

當前我國對媒體購併的規範，目前有公平交易法第 11 條，是關於結合的規範，另外，有線廣播電視法則是關於水平及垂直規範。我個人認為台灣目前不適合完全廢除上述對於媒體購併的規範。

公平交易法無法規範企業的內部成長，只能規範事業結合，而有線廣播電視法則可以規範因企業成長而形成的市場佔有率增加情形，我認為維持當前公平交易法與有線廣播電視法的規範是適宜的。針對未來因應數位匯流趨勢而做的法規調整，是必要思考的方向，但是思考不能離現實差距太遠。通訊傳播的匯流是指傳輸平台上的匯流，至於內容如何維持多元，維護公共利益仍是重要的問題。通訊傳播法草案的匯流，似乎離現實差距太遠，對未來產業的集中化及內容意見多元會產生不利的影響。關於未來修法上的建議，不要過於被通訊傳播匯流的觀點所誤導，實際上必須關注的是，在數位匯流之後，大家真正在看電視的平台有多大的改變，必須對照來看數位無線平台、手機平台、MOD 平台、

網際網路平台，到底有線電視系統的影響力有多大？會產生多大變動？如果影響力變動不大時，不要過於被通訊傳播匯流的觀點所誤導。

胡元輝副教授

我們的媒體事業對媒體購併規範是不是應該不同於一般產業購併的標準，我個人會覺得這答案毫無疑問是，是的。因為我們一般其實把媒體定義為所謂的文化產業或文化事業，這麼一個簡單的概念來講，無論從第四權的理論或從公共領域的建構來談這樣的一種媒體事業，它所具有的意義跟影響性事實上是沒有辦法從一般產業的概念來處理，所以當我們面對媒體購併問題的時候，我們沒辦法說這是一個單純市場上事業之間的整合或者是整併，因為它可能產生的影響是對整個民主社會的建構，或者公民社會的發展會有深刻衝擊的事情，所以在標準上就沒辦法從一般產業的標準來面對。

張錦華教授

第一個是為何要管理，業界一直希望產業能擴大，經營效益比較好。但就媒體文化來說，希望是多元而非一家壟斷獨大，這兩個之間一直有取捨。切入這點來看，媒體環境特色跟其他國家不一樣。其他國家媒體併購非常多，但台灣媒體市場很小，報紙幾乎寡佔，大概就是這四家。無線電視特許制嚴格管制，只有少數台。因此現有媒體市場並不大。再來我國社會非常多元，有許多不同族群、政治爭議，如果不能讓這些聲音在自由社會發聲，對臺灣民主政治發展非常不利。在這種特色下，媒體產業擴大跟多元化呼聲之間的取捨之下，對於媒體併購的管制，變成不得不然，而且可能限制比其他國家更多，因為臺灣社會小，意見特別激烈。再延伸至誰來管的問題，也就包含媒體的特質跟功能問題。媒體毫無疑問是文化事業，以我這幾年參與衛星電視台新聞自律諮詢工作，我們可以看到非常清楚，媒體也是社會培養公民意識，尤其是電視媒體，是培養社會公民意識最重要的媒介平台，它是文化的，也是公民意識培養的最重要平台，這樣的媒體特性跟一般民間商業企業不同，它的管制單位也必須是瞭解傳播文化事業特質的專業的機關來管比較合理，否則我們就沒有必要管理媒體為什麼要多元。如果多元不是為培植社會自由民主跟公民意識，也不需要要求多元。因此，它的管制就變得非常重要。這個議題呢，尤其在旺旺中時案中看的更清楚。我們看到很大的流弊是旺旺集團進來後，忽視媒體專業特性，把媒體當個人企業工具。我們有相關資料可證明。我們蒐集了09年4月14號到09年6月14號跟NCC爭執過程中中國時報跟工商時報的報導，我們用NCC、中視、中天、雙中這些字眼搜尋，發現367則新聞，其中有64%（236則）新聞是置入性行銷新聞，60%以上是節目互相介紹，他們整個媒體集團的媒體新聞。剩下的91則新聞跟NCC相關，用負面報導有78則，佔了86%。中立是14%，是19則，正面報導是0，對這爭議案本身，沒有任何一則對NCC的報導

是正面的，包括讀者投書在內。我們可以看到，一個企業集團進來後，為企業利益可以罔顧媒體應提供多元平台的角色，完全是單面、傳聲筒式支持其企業利益。企業支持利益是天經地義的事，但媒體如果只是支持企業利益，這會損害整個社會公共利益。媒體是專業的、文化的、公民意識、民主政治的角色，因此在管理上管制機構跟管理內涵可以看得很清楚，如何去維護專業的媒體特質。

曾國峰助理教授

從經濟學的角度來看，最大的差別就是它存在不管是正的還負的外部性的問題，所以才需要政府介入管制。正的部分可能包括更多公民參與或是 promote 的狀況，負的可能包括色情、犯罪或其他影響等等，不過從經濟學角度看政府為什麼要管制，有些東西其實是比較具體的，因為有數據、資料，那媒體為什麼有這麼大的爭議是因為媒體的影響是長期的，例如電視節目對兒童的影響，當下看並不知道它的影響有多大，或是有些東西是難以測量的。所以這很容易引起爭議，到底政府要管制到什麼程度，從政策規範、NCC 或是金管機構等，其實每個個案都有不同的爭議。在談媒體併購的時候，無法純粹從經濟的市場計算來看。問題裡面有提到 NCC 和公平交易委員會的角色分配，如果請公平交易委員會來看，這邊的案子通通都會過。事實上媒體除了少數的獨佔事業，一般媒體併購要達到需要被公平交易會管制的標準都很難，所以主管機關才會需要是 NCC。

(二) 業者

丁憲文副處長

1. 應對媒體進行明確定義，對平台、內容應有適當區隔，再去考慮相關規範。開放競爭會比思考如何去管制消費市場利益長久。

到底媒體實質的內涵、定義是什麼，從第一屆NCC委員的通傳大法，到很多國外立法的趨勢，以及台灣通訊協會討論的匯流白皮書的建議，都發現說對於平台、內容應做適當的區隔。到底什麼是operator、content owner，在討論媒體的時候應該要做適當區隔。為什麼這樣說，我們發現電信業者，如台哥大、中華電信在做MOD、IPTV，事實上跨出了媒體的平台...平台怎麼樣子讓他們可以適當的競爭，管制的措拖應該有適當的平衡。...開放競爭長期來說會比思考如何去管制消費市場來得長久的利益。我想有線電視它的平台性格，和一般媒體內容應作適當的區隔。在這之前，我們公司、陳理事長領導的有線電視協會裡面，討論對於市場三分之一的限制，大家都覺得在數位匯流的時代是否不太合適，其實也很少有國家有這樣的立法。即便是我們抄美國，過去有三成的限

制，這樣的限制上個月已被視為違憲。如何適應數位匯流時代，大家對媒體有更清楚的界定，再去考慮規範可能更為合適。

2. 媒體的購併由 NCC 處理會較公平會適當。NCC 與公平會各有其角度，應一起考慮。

媒體的購併上，由NCC來看還是由反拖拉斯機構來看好...這兩個機構各有看的角度，應該一起來考慮比較恰當。

陳朝平理事長

1. 臺灣的有線電視從未真正自由化，始終處於高度管制狀態。臺灣有線電視整體營收並無太大成長，對於經營區、市場佔有率、費率上限等限制仍然存在，是臺灣數位化無法成功之癥結所在。管制越少，數位化越容易成功。解除管制往往能造就更多元。建議讓言論市場自行運作，建議放寬管制，並參酌其他產業來思考有線電視的管制。

第一張有線電視系統經營執照是在 1998 年發出的，但有線電視只是合法化，從未真正的自由化，有線電視一直都在高度管制下；而我們不能否認，在亞洲的國家中、幾乎所有的政府和企業都想控制媒體。從 1998 年到現在，台灣有線電視的發展可說是一灘死水，整體營收沒有什麼太大的成長，經營區、市場佔有率、費率上限、種種限制都還存在，這就是台灣數位化沒有成功的癥結所在。

根據國外的一項研究，這是一個跨 16 個國家的研究，研究發現，凡是愈少管制的國家，數位化愈成功。管制愈高的，數位化程度就愈低，最近周韻采教授的研究也得到相同的結論，唯一的例外是中國大陸，這是因為有政府的大量補貼，可是我們要那樣的模式嗎？...也許我們不能實現regulator holiday，但至少可以解除或放鬆管制。我們相信，解除管制往往能夠造就更多元化，解除管制就會真正知道台灣的市場規模究竟應該是如何。...也許有線電視市場可以參酌其他產業做為考量。

再看看所謂的媒體集中與壟斷。..受到觀眾的歡迎，才能吸引到廣告、才能生存，觀眾不歡迎、就不能生存，這是商業電視的鐵律，沒有辦法。其次，我們關心的是它的言論市場的影響，還是它在其他方面的影響力？..我總覺我們應該讓言論市場自己去運作。坦白講，佔 10%廣告市場其實是很少的，何況，傳統的四大或五大媒體的廣告量，這些年來連續持續下滑，已經讓業者快活不下去了，如果給它們更多的管制，無疑是提早結束媒體的生命。當越來越多的媒體生存不下去時，就回到從前那種壟斷、少數寡佔，那更不好啊！

臺灣有哪個產業是在政府領導下做成功的？勉強來講只有IT產業。但政府不是直接自己跳下來做，而是創造誘因，創造一個很好的機制。我還是覺得，內容不能由政府指導。但也有很奇怪的現象，從前三台時代，大家都罵三台做的很爛，但當時臺灣是亞太地區電視、唱片的hub。但有線電視開放後，完全沒有了。...有線電視很可貴的地方是，真正能體現某些地方多元化的因素。

2. 建議將新媒體、新舊媒體之跨媒體問題納入考量。

究竟是媒體的兩極化在先，還是政治的兩極化在先？我們是不是過分誇大了媒體的功能？在個人成長過程當中，有太多的因素去影響它的價值體系的形成...我們談了半天，都沒考慮到新媒體，噗浪、推特是不是媒體？將來的行動電視是不是媒體？這些Device，肯定是媒體，其實手機現在就已經是媒體了。新媒體以及新媒體與傳統媒體的跨媒體問題，似乎我們都還沒有深入的探討。

3. 建議修法應整體一起修。但若修法緩不濟急，則應由市場來決定。

修法必須整體來修，否則掛一漏萬，很多地方沒辦法考慮到。 cable TV做telephony都不賺錢，我們很早就在做了。現在臺灣所有有線電視系統都有VOIP業務，但是都不賺錢。加上是分區經營，很小。要打跨區，就要聯網，NCC就會不准，不可以跨區經營。這都是我們在實務界碰到的問題。科技變化太快，修法趕不上。就算我們同意石老師的說法，修法要一起修，可是修法緩不濟急，根本連立法院都送不進去。我們還是覺得要摸著石頭過河，從實踐中體現真理。我還是比較贊成讓市場來決定。

鍾瑞昌秘書長

1. 目前臺灣法律，特別是媒體相關法律只有越修越嚴格，不如不要修。衛廣法管制相當嚴格，建議一定要修法。

就現狀而言，我們聰明的行政機關也好，適用性還算是可以，也算有效的約束市場，到目前而言，在臺灣的法律，尤其是媒體，愈修只有愈嚴，不如不要修的好。從無廣法管制的要點和罰則，到82年的有線電視法，到88年的衛廣法，當時衛廣法大家不知那是內容啊，結果從衛星平台一起立法，也是我們天才的中華民國才做的出來。這裡要complain一下，衛廣法的管制相當嚴。今天一個小時的節目裡面，可能會觸犯了10個立法的情形，當然應該要修，問題是拿出一個很合理的版本，到行政院或許還可以保持那個味道，在立法院一定變質。

2. 媒體併購案之管制，公平會仍有其必要性。NCC不應只從教育、消費觀點處理產業管制，應考量產業未來發展。

媒體購併案，...公平會還是有它的特色，第一個資料豐富，對於一些研究也蠻細的，這些資料、經驗並非NCC現有的幕僚可以取代。他們還有個優點就是可以跨越，如台哥大的購併。站在NCC可能考慮到通訊、CABLE這些問題，公平會就能包括金融一些領域的問題，所以還是有它的必要性。新聞局時代和公平會的合作做得不錯。NCC委員第一屆就有一半是公平會來的。現在NCC委員可就媒體的面向再去考量，會比較務實一點。

NCC當一個監理機關是個錯誤，當消保會的通訊傳播消費處就可以啦。只從教育的觀點、消費的概點去看這產業的時候，這產業真的很讓人擔心。之前在討論到說，是不是要給NCC一個產業政策的定位，也有人反應給NCC政策輔導、制定的話，永遠也沒有什麼好的政策。從另一個觀點來看，就是因為NCC只定位為監理，從來不會管說這個產業如何發展，現在政府在拚經濟啊，NCC看來是嚴打產業，現狀都是不調和的現狀。

崔梅蘭協理

從產業實際發展的經驗證明，任何形式的持股比例限制，如果少了監理機關的實質審查，事實上都可以透過投資架構的規劃與安排做規避。持股限制的審查，如果少了實質監理的精神，其真正增加的只有投資者為了應付法令限制而支出的人頭股東的管控成本而已，對於產業並沒有其他的幫助或影響。

關於股權規範當中各種持股比例門檻的適當性，例如：現行法規定的百分之五十好或不好？百分之十是否太低、等等，均有待各方討論。但是除了數字的檢討與調整之外，另外一個很重要的其實是持股的計算方式與認定方法。關於此項認定，目前我們的廣電三法當中，只有廣播電視法的施行細則中有相類的規定，只可惜不夠明確，因而在解釋適用上造成重大的困難。其實這當中重點是在於，同一關係人的範圍要如何界定？關係企業的判斷要如何看待？間接持股要不要計入為持股的範圍當中？這都牽涉到將來持股總數的計算和門檻適用的問題。

廣播電視法施行細則十八條、十九條的相關規定裡，一直存在有的兩項問題。第一個是關於有無違反法律保留原則的疑義，因為此一規定在性質上係屬於對於人民財產權的限制或者是侵害，如果不是用母法的形式，至少應該要有個明確的母法授權才能以施行細則的形式來規範，所以各界一直期待將來有機會修法的時候，應該是在母法的層次來規範。其次是在現行法當中，將防止媒體集中化與防止跨媒體壟斷，這兩個互不相同的管制目的，全部都含糊攙統的結合在同一個規定當中，所以不僅是主管機關在執行上有困難，就算我是一個有意遵循規定的業者，在解讀上也很困難。

陳依孜主委

我今天來是基於長期在實務工作的內部人的角色。所以我要說，在言論層次或理論層次雖有很多辯論，但我們從事實際工作都知道，所有理論都不敵事實運作，每天發生的故事都是活生生血淋淋的。今天這幾個討論的議題歸結下來，最重要的一句話就是——到底媒體跟一般企業是不是一樣？它的定位，它的角色一不一樣？以至於管制應不應該用同樣標準？特別是在購併等大規模變化時，可能會影響整個產業交易談判秩序時，該不該有別於其他事業體？在商業領域中，購併的行為已經行之有年，也有一定的遊戲規則，媒體如果進行這樣的商業交易，該不該被用不一樣的標準去看待或規範？

就實務界的現實來說，媒體與一般的企業當然是不一樣的，而且非常不一樣。媒體有無冕王，有第四權的稱號，而相對企業界是沒有的，除了新聞頻道，包括綜合頻道甚至娛樂綜藝頻道，對社會影響力與擔負的角色跟一般商業企業體還是不同。一個企業體像是 7-11，利潤最大化是企業營運的前提，員工使命可能是多賣一點商品服務消費者，但身為媒體，就算是娛樂節目製作人，除了要把節目推銷出去，還是會有一個底線，比如說儘管有收視率宰制，但也不能無限上綱去 leverage 它可運用的爆點，還是必須有一定的社會公器、社會共同價值作為基礎。所以我覺得媒體運營的行規，跟一般產品走行銷管理、物流管理，是不全然相同的邏輯。

其次，談到購併，最重要的鐵律是「synergy」（綜效）。企業跟企業間購併的綜效，企業與媒體間跨業的購併綜效，不可同日而語。媒體是第四權、有影響力，即便是同業甚至跨業間的超級購併，所希望發揮的綜效應該在於媒體的影響力。在此我引用一篇朱敬一老師的文章：媒體綜效的老子觀。他給想要跨業購併媒體的老闆舉了一個例子：邁阿密前鋒論壇報的老闆意圖選州長，結果他的報社主筆公開在社論中批判他——are you out of your mind?(腦袋不清楚)。臺灣不可能有任何媒體做這樣的事情。前鋒論壇報可以有這樣的獨立性，公然批判自己老闆腦袋不清楚，這呼應朱老師的主題，之所以政治人物、企業界想購併媒體，目的就是希望用新聞優勢拉抬選情、拉抬商業利益，甚至運用所屬媒體影響政策作有利於集團行業利益的制定，有時候是，因為常常被媒體罵，索性把媒體買下來讓它閉嘴，然而當媒體一旦被買下來的時候，不僅沒有綜效，甚至媒體的力量價值瞬間消失。這就是媒體的特性，明顯跟商業團體不同，一般商業購併是一加一大於二，媒體卻可能是，一加一等於零。

再容我引用葉銀華老師在公司治理書中的一篇文章，幾年前東森力霸集團，也是跨業集合體，根據葉師出的書所繪製的一張圖，該集團交叉持股已經複雜到像是一片積體電路板，東森電視內不乏優秀媒體人，老闆也是很有使命感呼風

喚雨，然而從極盛時期到官司纏身，法官的認定還是推翻了所謂跨業間的超完美切割，令人不勝唏噓。

朱敬一老師的文章也點到兩種行業不宜有跨業購併行為，一個是媒體，一個是金融業，也就是所謂的金控。因這兩行業必須堅守公正角色，金融業掌握貸款生殺大權，媒體影響社會視聽，是否能公正專業進行評價很重要。我不是購併行為的專家，特此站在專家肩膀上提醒大家一些不同角度的視野。

（三）公民團體

莊豐嘉會長

媒體併購和一般企業併購有何不同，我想這很明顯，因為媒體是第四權，影響到的公眾利益非常明顯，所以我覺得必須針對併購的利益這部分來討論。併購對於誰、發生的利益是什麼？例如對老闆及財團的利益可能是集中化，對新聞工作者的利益是什麼，會增加工作機會還是減少？新聞自主的空間是增加還是限縮？對讀者而言，言論多元的權益有沒有保障？

就我們長期在媒體工作的人來看，資本集中和人才集中，是媒體能夠表現良好的重要因素。但是我們現在的併購之後會讓資本集中嗎？因為併購並不會把無線電視和有線電視變成一個，所以基本上它的資本還是分散投資在數個媒體，並沒有資本集中的效果。

邱家宜執行長

媒體產權規範當然是不同於一般產業，所以媒體先進國家都有專責的管理機構，NCC的存在是因為社會對它有期望。舉個例子，過去NCC在成立之前，新聞局規範廣電媒體時代，管理廣電媒體的新聞局廣電處因為行政怠惰而使有線電視業者非常囂張，到最後是由公平會出來罰有線電視，這是在台灣有線電視發展發展過程中實際發生的事，也是施俊吉老師最得意的一件事---就是有線電視第一個重罰是被他（公平會）罰的。這是回首前塵的滄桑，大家都知道廣電媒體應該被適度規範，可是在過去不但沒有如此，甚至還比一般賣麵包賣電視的更沒人管。所以NCC不要那麼客氣，不需要對自己的角色懷疑，要大步向前走，好好扮演自身的角色。

謝穎青律師

我從實務界立場觀察，今天碰上像台灣大哥大買凱擘經營權這樣的例子，三個機關都應該要進來：金管會、公平交易委員會與NCC，這三個機關並不是在做

相同的一件事，而是各司其職，怎麼說各司其職呢？金管會針對台灣大哥大這樣的上市公司，要求它原來該揭露的，就要揭露。為什麼？是對股東及廣大的投資人必須要有交待，這是金管會作為政府的一部份，必須對國民負責的。公平會則是利用這個機會，去檢視市場裡是否有不當的運用市場力量，或是市場力量在這一回交易裡面是不是產生了不當消長的情形。公平會手上的武器是，當它查到如有濫用市場力量，市場力量不當的有人為操作，產生了異常的消長情形，它必須要馬上介入，去衡平的。那我們要問說那 NCC 要做什麼，就現在的法律來講，NCC 既管不到 MSO，也管不到電信業與有線電視業者的合併啊。因為電信法第 15 條只管第一類電信業者之間的合併。完全沒有任何的法規，處理到這種跨電信跟有線電視的合併或是購買。法律沒有規定的事情，你要 NCC 做什麼？我認為 NCC 很清楚，它該做的實際上就是，坐下來，仔細地檢視，這個購併結果是不是符合真實經營的原則。這在國外談媒體購併的時候呢，很清楚的談到 sincere operator。購併的目的若為社會有利，那應該要贊成，可是這是抽象的。那具體一點來講什麼叫社會有利，我是這樣看，購併是幫原來政府在法規上，立法怠惰，遲遲沒有辦法做成的，讓經營不好的企業退場。政府一直做不到的，購併幫它辦到了。企業在媒體市場裡面，出了事，導致消費者權益受損，有人願意透過購併這樣的方式救起來，這是幫政府、社會做了好事，這應該要贊同。我的建議是應該要三個機關能夠將這個程序分工，公開的對社會做一個詮釋。金管會、公平交易委員會以及 NCC，為什麼要這樣做，是要建立起社會信任，不要再有程序議題在報紙上或是電子媒體上大家吵個不停。因為沒有人能弄清楚這樣到底是怎麼回事，一個政府同樣的事情要做三遍，就我剛剛講的，三個機關是可以明確的分工，各自做好他們的事情，讓人民相信這個政府是可以信任的。

二、 主管機關審查媒體購併案，應設定哪些標準？

(一) 專家學者

莊春發教授

主管機關審查標準應全盤思考，包括立法目標、目的、是否可達成管制效果等，尤其應注意程序上的正義。所有權的管制不見得可確保多元化，它是必要條件，但仍然非常重要。

主管機關審查標準。這要全盤，包括立法的法律目標，要達成什麼樣的目的，還要檢驗那樣的標準下能不能管的到。後面的資料中，特別是英美日的比較表，我想上有決策下有對策，這地方不需要太在意，而是要在程序上的正義。

所有權的存在，不見得可以達到多元化，它是必要條件，不是充要條件。基本上，我們還是認為所有權還是相當重要的，但是所有權的分散、區隔不必然可以達到多元化。但就業者而言，為達成經濟目的，這些管制會增加他們成本。法律的制定會不會沒有達到效果反而造成副作用，這是我們要考慮的。

馮建三教授

1. 併購案的審查，建議瞭解買主如何獲得資金、未來將由誰支付（是以利潤分年攤提 / 藉開發新商品新服務獲得利潤 / 提高消費者支付之費率 / 廣告等）？

這兩天的購併案，買者是以超過上次私募基金一百億的價格去買，如果這是屬實，這個一百億是怎麼產生的？未來是由誰來支付這一百億？是買主用自己的利潤分年攤提嗎？這是一個可能性。他可能會開發新的商品，提供過去沒有的服務，讓消費者願意出更多的錢來購買商品。臺灣的數位化那麼慢，是不是他購併後會提供新的商品、創造一些商業機會？過去規模相對比較小，所以不願意投資，現在規模大了，就願意投資。第三個可能性，相對市場力量大了，就提高費率，甚至壓迫政府解除管制。第四個可能，他可能會更有效地賣廣告。這些邏輯事實上會是怎樣？是不是業者對這些評估有些想法規劃，如果有這些材料，看這併購案是否要核可時，就有比較合理的依據。如果是開發新商品，臺灣的數位化速度非常慢，到底問題出在哪裡？如果業者提供給政府的材料有辦法說服政府，開發新商品可行，因為他有把握可以把一百億合理賺回來，政府沒理由不同意。甚至如果他能這樣做，連上限都可以考慮做合理的調整。可是如果不是，而是壓縮消費者權益，甚至勞動條件的改變嚴重到像是裁員、工作時間密度強化，就不是我們願意看到的。主管機關還是可根據這些原則來釐清。私募基金在全世界各地都是打帶跑，可是有線電視產業是我們重要的資訊娛樂來源。

2. 建議考量有線電視與電信業者是否對等管制之問題。

有線電視現在幾乎某種程度的垂直整合已經在進行，電信這邊也許就出問題，好像只是一個平台，本來比較理想的狀態是大家都是平台，都沒有垂直，現在兩方不太對等。我個人不太相信平台競爭，節目就會更好。只是說如果已經形成不對等情況，是否長期應考慮這個問題。如果中華電信因為有持股而沒辦法做這件事情，恰不恰當。不是說他可以同時經營頻道就一定會讓臺灣更好，這點可能沒有等號。我也比較悲觀，或者是浪費更多資源，國內廠商更多競爭而肥了外資供應商比較可能。

3. 多元產權不見得代表多元，寡佔不一定不多元，但是卻會考驗國家管制能力。應考量台灣市場空間是否夠大之問題。重點在於觀眾如何能有豐富的內容，政府的管制只是手段。

多元產權不見得代表多元。但是反過來講，壟斷不一定不多元，但會考驗國家有沒有有效管制規範的能力，如果走向寡佔，不見得會不多元，可是，這有個很大的可是，前提是國家有沒有能力做好引導工作。理論上，如果擴大規模而提昇效益，可能各種事情可以做安排。臺灣有沒有空間，這是我個人想要提問的。如果只是現有的架構去想上限要提到三分之一、五分之二，只是去想上限要提升多少，長期下來不見得對消費者是最好的。

政府的規不規範都是手段，重點是我們要豐富的內容。...如果我們談談談，發現我們想要的東西都沒有，這或許不是自由這概念可以涵蓋。接下來才說這手段能不能做，如果這政府是無能、亂搞的政府，它做當然不行。也沒有說業界一定不好，如果業者夠規模，願意做那好啊。

石世豪教授

1. 媒體併購案規範是為確保對所有權規範之有效性。多數民主國家都有所有權規範設計，以英美為例，主要考量意見市場之相互競爭，促進社會多元與政治民主。國外媒體所有權規範之資料齊全、程序明確，並且對於參與的當事人，甚至連利害關係人都有相對明確的界定。應回歸管制該有的最基本的原理，最基本的是知道什麼是事實，什麼是理想，不要在沒有事實基礎的理想上面去運作。

所有權規範跟媒體併購規範的審查，兩者間的關係其實蠻簡單的。媒體併購案是確保原來對所有權的規範，只是外層多一層保護而已。當然也要先定義，媒體併購不是指DOJ介入那一型的，而是指FCC介入那一型，以產權集中化為核心考量，是確保所有權規範有效性的手段 - 當初發照時發給什麼樣的人、什麼樣的條件、有什麼樣的承諾去經營媒介，將來所有權移轉到誰的手上，希望是維持怎麼樣的結果，它的考量是這樣子的。至於所有權規範，絕大多數民主國家大概都有這樣的設計，尤其以英美為例，主要考量marketplace of ideas，絕大部分的考量不在於我們一般所謂的市場，而是在於意見與輿論的相互競爭，影響社會的多元跟政治的民主化。

第二個，國外媒體所有權之規範方式。...第一個資料很齊全、第二個程序很明確，第三個參與的當事人，連利害關係人都有相對明確的界定。在我國，大概只有被處分人比較明確，誰是利害關係人，我們一直沒有適當劃定範圍。其他的管制政策，他們對市場的判斷，包含經濟市場、意見或輿論市場，以及第一個市場對第二個市場的影響規定等，都蠻明確的，有很多值得我們參考。

主管機關審查應設定哪些標準。這回到剛剛的實質問題，我們考量到什麼事情。我們看到的研究資料，日本人口是我們的將近十倍，英國德國是我們的三倍多到四倍，經濟體的規模都比我們大，所以從經濟市場推估言論市場的架構，在我國可能沒有辦法，這是最基本的差異。...如果你不知道媒體用多大的資源可以存活，而直接用你覺得公平的方式篩選，就無法操作下去。

所以，應該考量的媒體審查標準。第一個，我們可不可以假裝法律都不存在...如果假裝法律都不存在，媒體生態就回歸該有的模式，就可以比較精確掌握到他可以用多大規模運作。...這是一個歸零式思考。這個在廣電沒有出現過這種政策，在電信出現過，regulatory holiday-廣電放假。有人提議這種模式，市場馬上回到他原來的樣子，但這要對市場有相當信心才行。第二個是我們要相當程度繼續扮演貓抓老鼠的遊戲，這完全適用物理學家的測不準原理。主管機關越想精確掌握業界動態，業界越會給各位不容易掌握的資料。...兩個極端的歸零思考，一個是極端管制，一個是極端的不管制。解答方案一定在中間。所以我們要調整審查標準，可以去思考，第一個，坦白從寬，抗議從嚴。如果他很誠實地告知他的營運狀況，主管機關的責任不是把已經運作的事業非法化，而是讓他可以在合法的情況下可以轉型到既符合立法目標又能存活。這是我們回歸管制該有的最基本的原理，最基本的是知道什麼是事實，什麼是理想，不要在沒有事實基礎的理想上面去運作。

江耀國副教授

進行跨國比較時，建議對其他國家業者數目、規模進行了解，包括該產業是地方性還是全國性，地方性的產業結構與全國行產業各是如何，才有辦法瞭解他們分地方分全國的管制。第二部分則是去瞭解媒體產業不同媒體對人民影響的程度。

就我比較瞭解的美國而言，他的報紙市場是地方性的，臺灣幾乎沒有什麼地方性報紙，臺灣的報紙是全國性的。美國是以地方性的無線電視為主，但也有全國聯播網，無線電視的管制似乎是以地方為主。無線電視在我國是全國性的。廣播的話，世界各個國家多是發地方廣播執照，我國也有聯播的形式。...英國的電視市場應該比較屬於全國性，這跟美國不一樣，因為BBC 太強，所以只好把管制焦點放在channel 3，後來也有channel 4、channel5 出來。美國跟英國都有如果經營local報紙頂多再能兼營一個local電視或廣播的管制，他們的管制反映出某種地方主義。這部分的研究是蠻重要的，如果可以從市場面、產業面做一些瞭解，至少可以做兩個部分的瞭解。一個是對業者數目、規模的瞭解，這產業是地方性還是全國性，地方性的產業結構與全國行產業各是如何，才有辦法瞭解他們分地方分全國的管制。第二部分比較困難，是去瞭解媒體產業不同媒體對人民影響的程度。舉例來說，英國是非常愛聽廣播的民族，所以對廣播管

制有正當性。對臺灣而言，可能就是管賣藥的，相當不同。這部分非常難。整體來說，我很高興看到這樣的研究。希望這個研究可做出不止把平面的規範說出，也能把立體面-規範背後的市場面、媒體影響力說出來。

黃銘傑教授

1. 設計併購相關規範時，可以參考美國，以公共利益為標準。公共利益是個實質，要讓它的內容比較合乎正義的話，程序變得非常重要。程序的透明化，會比較清楚遊戲規則。

如果我們的法院都是從一個形式來看事情的時候，是很容易去規避的，從公司法來看，設立公司完全不用資本額，兩天就起來，只要你有想迴避的地方，這非常簡單。也許未來設計一個法律的時候，可以像美國一樣，能不能合併，看符不符合公共利益。我個人覺得，公共利益是個實質，要讓它的內容比較合乎正義的話，程序變得非常重要。一開始要不要核准一個案例，你的idea如何構思，對方如何回應，這整個程序會使得抽象的法律概念，如石老師說的，在程序上若大家同意這套規則，雙方都不得有議。很可惜的，我身為當時旺旺公聽會的其中一員，我提出很多建議，是不能阻礙人家變更，怎麼到最後決議都是阻礙人家變更，到底我真正要表達的是什麼已經忘記了。若一開始就有決議，只是要公聽會做背書實在沒必要。程序的透明化，會比較清楚遊戲規則。

2. 競爭是否能讓內容更多元？我們現在所謂的多元化是哪一種多元？多元化應該是種有益的多元化，而非形式上的多元化。

言論市場對我們民主政治還是很重要的概念，這樣抽象的概念拿來分析是有點困難。日本的電台除了NHK以外只有 5 台而已，但它的內容和言論的多元化不是我們現在能比擬的。競爭愈多，是否就會讓內容更多元化，還是到最後商品同質性愈高，最後只有一種商品。這種東西未來的研究報告是否能來思考，我們現在的多元化，是哪種多元化，是站在經濟市場上面的多元化，很多人站在市場就是多元化。頻道業者太多，但講的話只有兩種顏色，因為廣告的餅太小，不願投入培養人材、新聞人力，早上的報紙就是電視講的，現在這個市場競爭到這麼激烈的話，目前看來已經是沒有創新的展現。多元化應該是種有益的多元化，而非形式上的多元化。NCC在最近一些案子，已把言論多元、產業數量的多元為等號，這是我覺得無法溝通的一件事。

莊國榮副教授

審查媒體併購案時要設立哪些標準，例如像公共利益或是多元等立法目的的標準，這些抽象標準對台灣在實務執行上的幫助不大。我認為應規範清楚明確的法條，例如不得超過多少訂戶數？但是遇到的困難是，主管機關沒有清楚明確

的基本資料，目前由業者自行申報訂戶數的作法，業者基於稅務或是其他因素考量，不見得會提供精確的數字。例如德國 KEK（跨邦際廣播電視集中化調查委員會）對市場佔有率有一套嚴謹的計算方式，這方面是值得我們學習的。另外，台灣可以學習 FCC 實際上是如何分析個案的，例如針對消費者、從業人員、意見多元、市場競爭等層面來著手分析個案的重要影響。

胡元輝副教授

一般我們會思考如何面對媒體集中化，如何訂市場佔有率，我們用市場佔有率來解決媒體集中化，意味著在什麼樣的市場佔有率之下，我們就會認為媒體是集中化。但這是有問題的，什麼是市場佔有率？我們看到各國的經驗是，我們可以訂一項訂戶比例，超過這個比例時，我們就認為市場可能集中化。我們也可能可以對收視率訂標準，超過此標準時，就可能達到媒體集中化的問題。諸如此類，我們可以訂出很多量化標準，可是如果媒體集中化所產生的可能影響，不只是所謂言論集中化，同樣的概念是市場佔有率單一的標準，也沒有辦法反映媒體集中化對社會可能產生的負面影響。

在跨媒體管制部分，在數位匯流進程沒有那麼快速到達的情況之下，我們仍然對跨媒體併購應該相對採取比較謹慎的態度。至於有關外資黨政軍跟中資的部分，我想提出的是結構，視我們的產業結構健全的程度而定。我們不必那麼怕外資，可是如果我們本身對外資沒有足夠的抵抗能力或者是說沒有免疫能力，那這樣子我們當然會對外資有非常多的戒慎恐懼之處。什麼叫結構健全呢？譬如說我們對商業媒體應該履行的公共義務我們已經有相當完整的法律規範，而且商業媒體對於這些公共服務的精神也實際執行上在執行，我們的公共媒體也足夠壯大他能夠來發揮延續本國傳真本國文化保護公共利益的角色時候，對外資的進入程度我覺得我們就相對可以採取比較寬鬆的態度。

張錦華教授

不管媒體怎麼併購，我們不是要禁止媒體併購，但如何維持媒體專業自主角色，必須在相關法規中予以規範。第二個維護多元言論，如何維護意見內容多元。第三個在於維護本土媒體產業的環境多元。另一個是通傳法修法時談到的媒體併購相關議題，包括外資開放比例、本國節目自製比例、跨縣市跨媒體經營以及垂直壟斷相關議題，都跟媒體併購案相關管制有關。第一個專業自主部分，基本建議是，在媒體併購案中怎樣維護言論跟新聞部門獨立的存在。在旺旺的案子中，我們看到 NCC 附帶條款要求新聞部必須各自獨立不得裁員，此外，如何維持新聞工作者的工作自主權跟自律機制，這也是很重要的。在媒體併購對產業的影響，併購後會不會造成集團內部的綜效（陳炳宏老師的研究），發現重播比例過高影響產業製作跟產出多元性，在這幾個案例中我們看到，應

加入規範中。其他就是之前通傳法相關規範中，我個人很支持對外資開放的管制。從管制的宗旨來看，媒體是文化事業，非一般企業，因此對外資開放比例應有更多的限制。歐洲對外資開放比例管制比較嚴格。這部分我們應有有比較嚴格的要求。臺灣產業比較小，再怎麼開放也不會大到哪去。因此，維護臺灣本地媒體環境的正常發展，這是我們必須要做的。否則全臺灣變成一個產業，怎麼比都比不上人家幾億人口媒體產業龐大。這是外資的部分。

曾國峰助理教授

以併購案來講，傳統上反托拉斯法或是公平交易法，最基本的是看它的市場集中度，通常是指併購前後的集中度變化量。從過去歷史來看，美國早期非常強調集中化的問題，甚至可能會有5%以上的市佔率就不會通過，但是最近晚期的案例，如同主辦單位附的資料，每個都號稱是過去最大，但不到幾個月又有另一個過去最大，重點是從來沒有一個沒有過。這其中有幾個比較大的原因，第一個是數位匯流的狀況，地理市場跟產品市場的分界越來越難區隔，有時候可能會過度樂觀期待未來的改變，想說可能會讓它通過等等。過去的經驗，在談併購能不能通過時，通常會以潛在進入障礙或是會不會因為其壟斷地位而影響競爭市場等等，所以拿這樣的市場定義去看媒體，常常會發現不太管用，因為我們通常是看營業額、廣告量或收視率，例如資料上看到，中天中視加起來的平均每分鐘收視率是1.4，根本是微不足道，你們把它算成每小時1760萬人次，這個可能會有點問題，雖然中視中天的影響很大，但可能不是用這種算法，因為那是假設每小時看的人都是不一樣的，但是其實它可能就是固定的幾十萬到百萬人。我覺得報紙媒體的影響力不在於市場佔有率，舉例來講，報紙扮演很大的議題設定功能，電視台每天早上開會就是先看今天的報紙，來決定今天的rundown。

NCC在思考的時候就不能純粹從經濟學的角度，這就是為什麼在程序上需要更多聽證的流程，討論影響的層次有哪些。不過從過去經驗來講，很多都是因人而涉事，或是個案討論，除非是併購案的爭議性非常非常大，不然最後通常都是有條件式的通過。這次三中案爭議比較大的原因是當初附加的規範其實在其他媒體財團中也看的到，所以當它被第一個抓出來檢視的時候，會覺得好像是「針對我而來」，例如節目自製比、攝影棚共用、重播率等，這些問題其他媒體都有。從長遠來講，媒體發展可以分成system(infrastructure)、applicant和最高層次的內容部分。例如報紙大家關注它數位化後能不能上架的問題，也就是infrastructure的部分，但是如果更遠來看，未來可能是IP世界，一個IP就是一個電視台，未來NCC可能難以管制。不過實際狀況來看，某些大型網站還是有manipulate的力量，所以也不用那麼悲觀認為無法介入，只是說管制思維和方式可能要跟過去傳統類比時代不一樣。論述背後管制理由時需要更多的資料去討論，有些其他產業的分析方式可能不適用於媒體，例如美國媒體的狀況，它們

組織的專業性比我們的好很多，在專業的規範內其實不會太離譜，早期 Time 和 Warner Brother 合併時就做過研究，例如 TIME 雜誌的文章會不會因此偏好 Warner Brother 的影片？結果發現產生的影響都是在有限的範圍內，但是台灣不同，很多報老闆是直接自己下去指導編輯，所以這部分如果有更多訊息或資料，或是甚至轉化為規範的原則時，在併購過程中，才可能會有除了市占率以外的討論。以台哥大併購凱擘的例子來講，剛剛謝律師提到這次 NCC 好像管不太到電信跟有線電視合併這塊，不過這個例子其實最直接牽涉到 NCC 需要管制的部分是水平管制的問題，就是原本的富陽加凱擘已經快要超過三分之一。基本上這個例子對消費者的影響，當然不會有人想到費率會突然增加，因為這有法律的限制。另一個是如果要處理競爭，其實在其他國家有直播衛星進來的問題，在台灣現在唯一的就中華電信的 MOD，這部分早期被黨政軍卡著，現在則是系統台垂直整合，所以政府，不管是 NCC 還是公平交易委員會，要處理這個問題，以產業發展和匯流而言，併購的狀況一定會不斷發生，尤其會越跨越多產業，過去可能是在媒體，未來業者將不單單只是原本媒體的東西，還會進入到每一個人的生活裡面。另一部分是說，要讓更多平台有更多競爭的可能性，例如今天台哥大和凱擘合併之後變大了，但相對來講如果讓其他電信或行動平台進入，讓他們有共同競爭空間的時候，這個市場的定義又會變大了，所以就算台灣大哥大現在掌控所有電視，但它面對的競爭者可能是更多的集團，所以重新去算它的市占率又會降低了。所以其實除了被動去限制外，可能應該主動開放更多的競爭，讓業者之間的恐怖競爭可以維持一定程度，我想在管制上面要抓住那個要點，要有相關配套。

（二）業者

崔梅蘭協理

在上一次中視中天案的處分說明書當中，翁曉玲委員在協同意見書裡有提到，很多強調社會責任與專業化的領域，譬如金融事業等等，對於公司負責人與從業人員的適任能力都訂有一定的標準，從這裡引發了我們想要去比較參看金融控股公司法相關規定的靈感。進而發現，針對金融控股公司這樣一個特許、而且在經營上強調專業性的事業，在金控法的相關法規當中，它對於大股東的持股如何計算？會不會利用第三人、其他人名義或關係企業的名義、或親屬名義持股，如何認定？是否屬於同一人或同一關係人的範圍？以及間接、直接持股的界定等等，都有比較明確的規範，而且是採取嚴格的實質審查，這也許可以做為我們廣電事業持股規範的參考，因為這些規定的目的就是為了要避免藉由表面切割，利用人頭戶持股來規避限制的情形。

陳依政主委

如果從媒體內容來說的話，它的專業、自主、優質這是不能變的。若從產業競爭的角度來看，必須是公平、正向的。從觀眾權益來看，必須有保障、多元化，尤其是弱勢的聲音必須有基本的保障。既然阻止不了，只能採取管制，管制不是代表說政府回到過去新聞局的時代。政府絕對是愈管愈多，但政府不是管媒體實質的內容是什麼，應該政府要去建立媒體自律的機制，比如說內容上要怎麼樣去做到，也許是一個購併之後的大集團，但它的內容要如何維持一個專業、自主與優質。不是說NCC每天去看你這一條新聞或這一個節目的內容如何，應該是讓這個集團內部設置一個自律的機制。目前NCC擬推出的包括：公評人、倫理委員會、或是自評節目。這當中很重要的精神，不是電視台內部自吹自擂說自己自律做得多好，而是引進外部善意第三人，或是所謂雙方都可以接受的”中間人”，在觀眾、媒體當事人之間的溝通橋樑，就商業世界的語言來說，就是類似”獨立監察人”的角色。不過到目前為止，所有的媒體經營者都非常排斥以上提出來所有的一切自律機制。因為除了自評節目之外，倫理委員會、公評人都涉及一條敏感的神經——干涉營運自主。媒體營運者目前還不能接受把這些自律機制視為”公司治理”概念的一環。

(三) 公民團體

莊豐嘉會長

媒體的併購除了經營權的審查之外，我們目前到底有沒有落實換照審核的機制？不管怎麼樣永遠都是我的執照，有執照就可以賺錢，經營再爛都沒關係，有一天還可以賣執照。我想這部分如果有相關配套措施，那麼對於併購它就不會只從節省成本來考量，也會從它的品質來考量。

在黨政軍退出媒體的規範上，我想不管是哪個政黨執政，都會有動機要操控媒體，所以黨政軍退出媒體是毫無置疑應該的。但是在台灣不只股份退出問題，當景氣不好時，政府透過置入性行銷的方式，是不是算另一種形式的干預媒體呢？這樣的情況對目前台灣媒體影響其實非常大，我不知道有沒有這種規範或統計，就是政府投入媒體的廣告是否應該公開透明化，例如說政府每年投資多少廣告在媒體上、怎樣分配比例，這部分應該讓所有民眾都可以查詢，公開透明化，讓我們可以監督。

孫一信副秘書長

我先舉一個我觀察的案例，因為我最近在澎湖反賭場，在澎湖只有兩個報紙，「澎湖日報」和「澎湖時報」，這兩報在這個議題上，整個是被賭博的集團綁住，

所以所有社論、頭版報導等，全部都是叫民眾支持賭場。我覺得如果媒體本身在公共事務上選擇特定的立場，而這樣的立場是背後的財團利益的時候，就會有這樣的結果。這是我最近觀察到的一個問題，那在我們資料裡也有呈現中時和中天併購之後，互相交叉撥出節目的問題。大家會從多元化去批判這個問題，但是對消費者而言，如果是精彩的節目，消費者不會去在意重播幾次，當然重播次數越多越好，轉過去又是星光大道，我就是很喜歡，看了很多次。如果從多元化的角度去討論互播的情形，並沒有辦法說服民眾併購會減少多元化。因為現在的媒體環境基本上是同質性多於多元化，如果大家有時間在下午去看電視，幾乎每一台都一樣阿，都是在賣東西，包裝成綜藝節目，但實際上是在賣東西，賣胸罩、賣瘦身產品、賣壯陽藥品等等，基本上是非常同質的，所以多元化是不是能透過「避免併購」去達成，這個部分我覺得是另外一個議題。我覺得多元化是很難用避免併購去達成這個結果，那要怎麼去達到多元化？當然併購一定會減少多元化，但是防止併購並不會解決多元化的問題，這是我的論點。

謝穎青律師

就以前不久 NCC 處理三中事件，到現在可能處理台哥大購入凱擘控制經營權的事例來看。企業對政府的不信任，其實簡單講就是政府不按法令來，你想想看，企業要進行購併，哪有可能不從各方面找各類的專家，包括律師、會計師、經營方面的諮詢顧問，詳細地去研究政府各個法令、審查先例，並了解會不會觸及到紅線或是法令禁止事項。實地查核(Due Diligence)都已經做過，買方賣方各自都請了專家及顧問來作實地查核，甚至雙方還要請第三方再來做一次實地查核驗證先前各自 Due Diligence 的結果，確認交易可行才敢發佈。發佈以後，我們看到的是，天外飛來一筆，也許對購併的一方強調的是媒體責任，再也許又開始強調的是其他在現有法律裡並沒有明文講到的東西。這下企業傻眼，因為企業經營者要對股東負責任，為什麼要去做實地查核，為什麼要做 Due Diligence，就是股東大眾有問題的時候，要對經營者究責。他就拿出來給股東看，我確實已經找了各式各樣的專家，盡其所能，找出這個交易，如果有不可行的地方，我不會進行下去。有可行性的，我們實在看不出來為什麼今天政府會有天外飛來一筆加進來的東西。所以我覺得行政程序法在上述事例中恐怕是被濫用了，濫用的結果就變成問題沒有解決，大家問題吵成一堆，社會信任不存在的話，制度就建立不起來；沒有制度的話，我們也談不到規範。以目前來看，規範的不健全很明顯，我們的廣播電視法還是殘留著過去政治控制的陰影。舉例來說，廣播電視法授權新聞局訂定施行細則，新聞局跟著在施行細則 18 條、19 條，就廣電事業股權變更許可訂了沒有人看得懂的標準。光以新聞局過去在處理廣播、電視業者，相互地在進行股權變更、移轉，每一個時期因不同的主事者或是承辦科員相異就有不同的解釋，弄得廣電事業根本不知所適從。

三、 主管機關審查媒體購併案，應設計什麼程序？

(一) 專家學者

莊春發教授

程序部分可參考美國 FCC，申請與決策程序應透明化，且利害關係人可抗辯質詢，申請人必須提出具體數據、詳細分析以供主管機關甚至大眾審核。

要訂什麼程序，參考FCC的資料，我覺得很好，跟公平會的結合案一樣，你來申請，大家都看的到，利害關係人可以抗辯、質詢。申請人必須提出具體的數據，或者做詳細審慎的分析，供主管機關甚至社會大眾來審核這樣的申請案是否可被許可。最後部分我覺得，做研究時經常面臨的問題是廠商會覺得這是我的機密資料營業秘密，這裡面有兩個，一個是confidential，要簽confidential，營業秘密；另一個是公開訊息，可以對社會大眾公開。另外，再利用這樣的數據去做比較嚴謹的分析，然後再對社會決策透明化。主管機關經過這樣過程做的決策會比較周延。周延的結果就是，應當讓申請人先提供，讓利害關係人表達意見。前兩天的臺灣大哥大購買凱擘案，如果他提出申請，你讓利害關係人，消費者和上流頻道商，甚至競爭對手中華電信表達意見，當他們問這些問題時，一定會引發很多基本數據必須提出，甚至對市場的界定，這個界定工程很龐大，剛開始會很辛苦，但只要做第一次，第二次就會駕輕就熟。

另一個要談的是說，程序可參照美國的方式會比較好，大家都有發言的機會，能展現實力能力程度的機會。台哥大去購併凱擘，從負面的角度來講，大家會認為市場結構改變了，因為它背後比較大。這也回應剛剛鍾秘書長講的，它為什麼要管，有廣法的 21 條就是三分之一。主管機關就是希望台灣最多就是三家電視台，也合乎我們的直覺啦。回到我剛講的就是，壞的就是市場結構改變了，會不會因為這樣結構改變了，而讓價格提升呢，好像不會。因為有線廣播電視法都把價格壓低了，消費者似乎不會受到價格的傷害。但鍾秘書長沒有考慮到一個問題，將來他們力量比較大，買方會有買方壟斷，壟斷不只有賣方也有買方壟斷。說不定他們就繼續經營自己的頻道，當然有四分之一的限制，可是用其他行政手段、銷售策略，可以把其他主要業者撤掉。將來如果這案子審核，申請到NCC來應讓多方、利害關係人都有陳述意見的機會。利害關係人就趕快蒐集資料，趕快做分析，提出自己的主張。我一直期待台灣應該要理性溝通。

正面的立場，台哥大可以進入到電信事業，太陽底下什麼事都很難說，triple play 也有可能發生，說不定可能說他們可以促進競爭，讓消費者有更多的選擇

不見得要用中華電信，這就是正面的。當然這是還沒發生的，有 exist，也有 potential，就看你怎麼說。應該要有這樣的溝通過程，政策決策才能有專業的基礎，並取得業者、大眾的認同。大家理性的按照學理的分析，沒理的應該接受有理的人之條件，相信這樣的話，大家就不會有這麼多抱怨。我當年在做中小企業，承攬政府公共工程的時候，我們做主席，當然林一進來，就說「公平不公平，有什麼好公平的。得到的就是公平，沒得到的就是不公平。」總之，程序上可以參酌 FTC 的審議，台灣石化併購液工處的經銷商就有經過這個程序，對上游、下游、消費者都有影響，它就 announce 到網站上讓利害關係人都能發表意見，然後公平會再納入決策。是不想美式，還會讓申請人答辯、最後也沒有決策準則、標準有詳細。但最後處份書也說的很清楚。台哥大這個案子應該會先進入公平會為主。

石世豪教授

在程序部分，二中案是很好的檢討例子。審查程序包括正式與非正式程序(利用相對人之同意做成行政處分)，當資料很明確、問題很明確時，可以按司法程序採正式程序。但若資料與問題不明確時，非正式程序則可以較能做出面面俱到的結果。

程序呢，二中案是一個很好的檢討例子。前面三中處理過兩次，這個變化當中有很多很複雜的內幕。這種程序的好處是可以做出面面俱到的結果，可是中間怎麼出來的大家不知道。法律上有個很合法的工具，就是利用相對人之同意做成行政處分。同意可以排除很多的不法，所以即使已經超過法律保留原則還是可以做出行政處分，因為相對人同意。這個同意是怎麼換來的呢，無可奉告。這是非正式程序的結果。第二個呢，二中的處分案是正式程序，它很正式，但不夠合法，不符行政程序法對於依聽證結果做成行政處分的要求。這個程序我個人認為也沒有比較高明。如果要做成很正式的行政處分，是依聽證結果，結果一出來就是一翻兩瞪眼，大家都不要怪人家，這種就是準司法程序，臺灣從來沒做過。審查程序的問題，各位喜歡哪一種，這是可以談的。資料很明確、問題很明確時，可以按司法程序，第一個問題解決做第二個問題的前提問題。第二問題解決，作為第三個問題的前提，依序解答之後再做成行政處分。我們上次的二中案，我個人認為不符合這個標準，不是一個好的聽證程序。如果真要做這種事情，最基本的是資料要充分。即使有些鑑定報告，可是仍不夠做成成熟的行政處分。這是整個過程中我個人覺得比較可惜的部分。

黃銘傑教授

在併購審查的標準上，公共利益是個實質，要讓其內容較合乎正義，則程序變得非常重要。程序透明化才能讓遊戲規則較為明確。大家所講的多元性，重點

還是在於程序問題，如何說服大家，必須說的清清楚楚。而臺灣的言論自由真的有這麼大問題嗎？我個人反而受言論太自由所困擾。

我個人覺得，公共利益是個實質，要讓它的內容比較合乎正義的話，程序變得非常重要。一開始要不要核准一個案例，你的idea如何構思，對方如何回應，這整個程序會使得抽象的法律概念，如石老師說的，在程序上若大家同意這套規則，雙方都不得有議。..若一開始就有決議，只是要公聽會做背書實在沒必要。程序的透明化，會比較清楚遊戲規則。但現在程序不太明確，所以主管機關做的任何事還是非正式的合法。看到股權方面，這裡指的股權、併購、所有權指的是什麼，從旺旺裡面指的是公平法的併購、還是公司法的併購，似乎不是那麼清楚，因此各講各話。旺旺說他們是公司法的變更名稱，還是公平法、通傳法上面的併購。通常在講併購的時候，這是個非常困擾的問題，我們透過審查的目的為何？若是媒體所有權規範的目的，未來的併購應是以公平法，和公司法那邊的審查是完全沒有關係的。之前的報告其實有點失焦，在研究上面可以注意一下。研究若單純引進國外的制度，是有點問題的。我們做研究很喜歡國外有什麼制度就把它引進來，很不負責的一個國外法律研究，就是取最大公約數將它引進，這是一個糟糕的法律研究。

台灣現在追求的言論市場自由上有面臨這麼大的問題嗎，我反而受到言論太自由的困擾。也許，我真的也想說，NCC的同仁乾脆去放假一年。我真的很想這樣子，我覺得我們根本沒有什麼問題，旺旺說他在言論市場受到迫害，我都感覺不出來到底出了什麼問題，我其實不太清楚，言論市場沒有充份運作嗎？有一派講錯了，另一派馬上就反駁啊，所以言論市場真的沒有多樣性嗎？我們現在是預防的觀念，還是創造一個更多元化的觀念，這是未來的一個重點。也許未來媒體併購案，教育部應該來教導我們，他們的三品應該出錢來這邊才對。大家講的其實是言論的多元性，重點還是程序的問題，法律本來就是一個說服的技巧，如果不能說服人家，法律判決就像個囑文而已，然後剩下的就是事實，如何說服大家、得到信證，必須講得一清二楚。

莊國榮副教授

關於審理併購案的聽證程序方面，NCC可能是目前國內做到最接近於行政程序法上的聽證程序之行政機關。由於NCC處理的是媒體議題，例如三中案牽涉範圍較廣，NCC網站上對聽證會的內容與回應，可以參考FCC的作法，再做進一步改善。

胡元輝副教授

我們也許可以訂出市場佔有率的標準，可是在程序上，我覺得除了政府各相關部門之外，我覺得公民社會的力量也是應該被引進媒體購併案的討論程序，然

而什麼叫做公民媒體，這當然是一個值得探討的問題，怎麼引進同樣也是一個重要問題。如果撇開這些比較具體的事項不談的話，我會覺得公民參與在審查媒體購併案上的意義絕對是正面的。

(二) 業者

鍾瑞昌秘書長

中天案應讓 NCC 審查是否符合法律規範，若無不合法處，沒有理由不通過。台哥大的案子是雙贏交易，雙營交易應是 ok 的。

中天案與台哥大案的部份，中天案在有線電視佔三分之一，頻道市場是四分之一，比較起來還算 ok。就此案而言，NCC 和中天都有點情緒化，中天弄成單純的董監事變更，NCC 認為是跨媒體經營。其實應該是個折衷的，它是一個媒體投資—榮麗公司控有中天和中視，這是間接的投資，應該是個實質的媒體投資。當時規避了 NCC 的審查，因為榮麗不是媒體，好像在經濟部就給它，好像自然就通過了。所以應該是要回到說，當時蔡先生買了余老闆在榮麗的股份，是不是影響到市場的變化，顯然股份並沒有增加嘛。這件事情一方面是把小案大辦，一方面是把事情故意簡化。應該就讓 NCC 審查，是否符合現有法律規範，如果沒有不符合現有法律規範的話，有什麼理由不讓它通過。

至於台哥大的案子...這是雙贏交易，也沒有買貴。站在台哥大的立場，我的猜想，本來只有電信的經營權，它透過庫藏股，這股票是公司持有的，取得 CABLE 經營權，而且是 110 萬戶的經營權，對他來說價格算一算是 5 百多億，一戶是 5.1 萬，當然 CABLE MODEM 要算進去，這部份應該是要被算進去的，對他來說是 OK 的。這個錢也不是從他口袋拿出來的，而是公司的庫藏股。對卡萊爾也是 OK 的，未來的有線電視事實上有個變數，營運區域可能調整、內部競爭的問題，無線電視的釋照之後會造成跨平台競爭。事實上有線電視是有風險的，它可以利用這個機會去投資有線電視之外，它本來就是投資機構，又可以藉此進入賺錢的台灣大哥大，也是 OK。這樣的轉變有誰受害嗎，似乎是種雙贏的狀態。這不是說從一些金額加多少、扣多少來看，有時候雙贏的東西，大家覺得雙贏就是 OK 的。

崔梅蘭協理

在中視中天案中我們發現，在廣電媒體的董監經理人變更申請之前，事實上早已發生的是重大股權的移轉與變更，然而在現行法令當中，針對這些重大的股權移轉，主管機關是沒有任何置喙餘地的，也因此讓相關的審查看起來，總有點像是隔靴搔癢或者是為德不卒的感覺。應該思考的是，是否應該要讓作為投

資標的之目的事業主管機關，有一個相關的法令機制，可以針對大股東的投資做事先審查。適格性的審查與媒體控制或國家機關對於媒體的介入是兩回事，因為適格性審查的標準是可以有很多不同面向的考量的，譬如：避免影響國家安全、公共利益，或對於媒體的健全經營希望能夠有助益或者是避免受到影響等等，我們認為這些標準至少都有助於做一個有效的事前監督。而不是待股權早已發生移轉變動了，木已成舟後，才就董監事的變更申請作事後的審查。

（三）公民團體

莊豐嘉會長

併購的審查規定要加入怎麼樣的設計？我在這邊提出一個不是很成熟的看法，因為我看法規這邊沒有相關設計，就是新聞工作者在併購過程中是否可以保障其工作自主權，看能不能透過新聞編輯室公約，或是人事調整上有更多自主權，如果沒有的話，那這樣併購的意義真的非常令人質疑。

孫一信副秘書長

我們最近發現公益團體的節目時段越來越困難，不管是廣告時段還是跟電視台談公益時段的播出等等，都越來越困難，因為幾乎所有頻道跟節目都必須以業配方式去做配合，甚至新聞時段的播出我們也常常被告知有這樣的狀況。壟斷之後，業配就產生價格的競爭，這個價格不見得是金額的價格，而是在媒體上播出次數的價格競爭，舉例而言，中視現在有中視和中視娛樂，中天有三個頻道，中時有中國時報、中時電子報、時報出版社、時報週刊跟旺報，有這麼多平台可以重複播出，對媒體來說是綜效的效果，這部分也會強化它在吸收廣告的競爭力量。對我們來講，我們在意的還是它在公共議題上的態度。所以其實在併購的過程當中，有沒有辦法在能表達立場的新聞時段處理上，跟軟性、綜藝節目處理上有不同的評估方法？現在看起來好像沒有這樣的處理。提到多元化的部分，如果我們要透過併購的方式去解決這個問題，我覺得在這審核過程中，要讓它承諾自製節目增加，然後互相播出的節目只能有一定比例，而且公益性質節目的比例也要增加，因為唯有透過併購程序或是換照程序，我們才有武器去對媒體做這個要求。但是我們要如何判斷它對公共政策有不良的影響呢？就是怕它的態度、言論會偏頗、單一化，剛才張老師也有提到她的觀察。難以避免將來可能旺旺到金門去炒地皮、蓋賭場，所以我們要透過這樣一個公共政策的討論，去觀察併購之後，三中在這方面的新聞立場和價值是否有特定朝向某個角度。應該要開誠佈公，公布它的股權結構，我覺得台灣民眾也不是白痴，如果他們發現它們互相有置入行銷、拉抬等等，民眾自己也會判斷，不

是你做什麼我就吸收什麼，所以我覺得股權公開是很重要的，讓民眾知道媒體背後的大股東是誰。另外則是這次聽證，雖然有很好的聽證過程，但是我的單位不夠多，然後時間也比較緊迫點，我覺得可以參考 FCC 的制度，有一定的期限和標準程序，讓這些要併購的財團也知道他們所要面臨社會的挑戰。只有透過這樣的方式，才能把股權透明化。

邱家宜執行長

我建議未來股權審查除了形式面之外，因為業者非常會去滿足官方的一切形式，我們還要有實質的審查，透過非常綿密的論述去說服社會，我相信只要有執法的決心，論述並不會太難。但是又回來，還是有政治生態的牽絆，講到這，為什麼經濟學家認為媒體跟金控的異業結盟是這麼不恰當，而台灣竟然出現？一方面是因為基本上執法機關沒有貫徹，另一個則是公民社會的參與不足，這部分是公民團體還要努力的。

謝穎青律師

我們看到今天像台哥大對凱擘這個經營權，進行購併，NCC 應該審查：一、原來發給凱擘所控制的各個有線廣播電視系統，它的持照條件有沒有變更。也就是說，主管機關對於原來的經營者，這是從真實經營原則出發，相信它的經營能力，所以同意它提出來的營運計劃。而現在經營者會變，會變的話，我要確保它的營運計劃會照它原來所承諾的。而我主管機關所核准的，要照原來核定的時間實踐出來。二、要審查的是，會不會產生義務變更。原來的營運計劃，若被更動，而這種更動是因為購併而引起的，不是因為它真正在經營上所需要的，那麼主管機關要介入。所以，抓住這兩點來看的話，我們可以看到的是，NCC 的管制變得很小，但很具體。為什麼很具體，因為它牽動的是所有這些有線電視的訂戶，他們的權益會不會受到影響。主管機關的企圖心很大，值得讚許，但我認為它的企圖心應該放在要想遠一點。想什麼遠一點呢？應該要想的是說，到底台灣大哥大併購凱擘以後想做什麼事情。以我的猜測，台灣大哥大根本不會去調漲有線電視的收視費，因為它明白知道那是法規上面目前很困難做到的，而你不可能違反法令去做那樣的事情。但是台哥大非常非常可能做一件事情，如果我們 NCC 長官們有去留意過去八個月的剪報的話，我會說台灣大哥大在收購之前，努力在擴大它的頻道代理的範圍與對象。而台灣大哥大努力在發展的節目製作上面，其實是在購物頻道。如果從這裡來看，NCC 真正該仔細看的是，將來凱擘旗下這幾家系統，它的數位頻道上面，會不會冒出很多購物頻道。購物頻道將來賣的是什麼，可能不是賣洗衣粉、汽車，恐怕將來是賣保險和其他金融商品。這種跨產業的購併，需要主管機關站在高點，為我們的國民與消費者，去看清楚未來的走向是什麼。當你看得清楚，就該邀業者坐下來，請他以誠摯的心態跟你明白講，購併之後想做什麼。我們不會去關心會不

會漲價，我真正關心的是，將來這個購併如果弄成數位頻道當中，到處都是在賣產品，甚至是賣金融商品的話，那我會認為 NCC 將來在營運計劃的變更核准上面，更要擔一份心。那談到這裡，我也要講說，我是正面看待台哥大併凱擘，我認為這是一個好交易，因為它解決了兩個問題。原來 NCC 頭痛的外資問題，解決了。同時也解決了競爭的問題，中華電信原來大家在講說看起來是個死結，現在台哥大崛起，看起來會有一對一的對決，在這一對一的對決結果出現之前，消費者是有機會可以佔到便宜。我認為說，以我們所看到外國的管制經驗來看的話，先解決程序問題然後再來談實質，也許是這一個過渡階段比較好的方法。我所謂的程序問題是，明白標示出依法行政是依循什麼法，那這樣的話對中華電信有個交待，它到底是有線電視業者，還是電信業者，或是準備給它一個新的類別，說清楚講明白。那在整個行政程序法的部份，如果 NCC 繼續要辦公證會、聽證會、諮詢會、座談會，那我會建議，至少要讓以後所有的業者，要購併的話，請它應該依照如下的程序，這程序不是只有 NCC 自己所訂，應該要跟金管會、公平交易委員會那邊的程序結合起來，誰先誰後，有重疊的部份怎麼處理，一次給外界清楚的答案。不要像現在這樣懵懵懂懂，當有議題發生，大家都在爭執說，我們要用什麼樣的程序來處理。

第二節 專家諮詢會議整理

本節主要針對本研究進行之三場專家諮詢會議，根據學者、業者與公民團體對於購併案之審查程序、審查標準、以及購併及市場集中等法規的修改建議進行歸納整理。

一、 審查程序

針對學者專家諮詢會議第三個問題-主管機關審查媒體購併案，應設計什麼程序？根據學者專家們的意見，可歸納出以下四點關鍵要項：

關鍵：應明訂審議程序

- 審查程序明確化
- 過程資訊公開化
- 審查與聽證之必要
- 決策需經一定時間之考量

具體而言，學者專家的意見如下：

(一) 學者意見

行政程序法落實；參考 FCC，讓程序透明化；讓利害關係人可抗辯質詢；可加入非正式程序（以相對人之同意為行政處分）。

1. 可參考 FCC，讓程序透明化：可參考美國 FCC 之審議程序，不論申請或決策程序，都應透明化，才能使審查符合正義。

莊春發教授：程序可參照美國的方式會比較好，大家都有發言的機會，能展現實力能力程度的機會。

莊國榮副教授：關於審理併購案的聽證程序方面，NCC 可能是目前國內做到最接近於行政程序法上的聽證程序之行政機關。…NCC 網站上對聽證會的內容與回應，可以參考 FCC 的作法，再做進一步改善。

2. 讓利害關係人可抗辯質詢。

莊春發教授：應讓多方、利害關係人都有陳述意見的機會。利害關係人就趕快蒐集資料，趕快做分析，提出自己的主張。

3. 申請人必須提出具體數據、詳細分析以供主管機關甚至大眾審核。

莊春發教授：參考 FCC 的資料…申請人必須提出具體的數據，或者做詳細審慎的分析，供主管機關甚至社會大眾來審核這樣的申請案是否可被許可。

4. 可以二中案作為檢討案例，思考何時採正式與非正式審查程序（以相對人之同意為行政處分）。具體來說，當資料很明確、問題很明確時，可以按司法程序採正式程序；但若資料與問題不明確時，則較適合非正式程序。

石世豪教授：審查程序的問題，各位喜歡哪一種，這是可以談的。資料很明確、問題很明確時，可以按司法程序，第一個問題解決做第二個問題的前提問題。第二問題解決，作為第三個問題的前提，依序解答之後再做成行政處分。

5. 除了政府機關外，也應將公民參與納入媒體併購討論程序中。

胡元輝副教授：在程序上，我覺得除了政府各相關部門之外，我覺得公民社會的力量也是應該被引進媒體購併案的討論程序，然而什麼叫做公民媒體，這當然是一個值得探討的問題，怎麼引進同樣也是一個重要問題。…公民參與在審查媒體購併案上的意義絕對是正面的。

(二) 業者意見

重新思考現行法規，讓主管機關可以進行適格性審查。

1. 可思考是否應讓目的事業主管機關有相關法令機制可對大股東的投資做事先審查，進行適格性的審查。

崔梅蘭協理：應該思考的是，是否應該要讓作為投資標的之目的事業主管機關，有一個相關的法令機制，可以針對大股東的投資做事先審查。適格性的審查與媒體控制或國家機關對於媒體的介入是兩回事情，因為適格性審查的標準是有很多不同面向的考量的，譬如：避免影響國家安全、公共利益，或對於媒體的健全經營希望能夠有助益或者是避免受到影響等等，我們認為這些標準至少都有助於做一個有效的事前監督。而不是待股權早已發生移轉變動了，木已成舟後，才就董監事的變更申請作事後的審查。

(三) 公民團體意見

可參考 FCC，明訂審查程序；採形式與實質審查；納入社會影響層面。

1. 主管機關應站在高點，釐清業者併購後的未來走向。
2. 可參考 FCC 制度，訂定審查期限與標準程序。

孫一信副祕書長：這次聽證，雖然有很好的聽證過程，但是找的單位不夠多，然後時間也比較緊迫點，我覺得可以參考 FCC 的制度，有一定的期限和標準程序，讓這些要併購的財團也知道他們所要面臨社會的挑戰。只有透過這樣的方式，才能把股權透明化。

3. 主管機關應明白標示出依法行政是依循什麼法，讓業者清楚審查程序。

謝穎青律師：以我們所看到外國的管制經驗來看的話，先解決程序問題然後再來談實質，也許是這一個過渡階段比較好的方法。我所謂的程序問題是，明白標示出依法行政是依循什麼法，那這樣的話對中華電信有個交待，它到底是有線電視業者，還是電信業者，或是準備給它一個新的類別，說清楚講明白。

4. 審查程序不應只由 NCC 訂定，應結合金管會、公平交易委員會相關程序，訂出標準程序。

謝穎青律師：在整個行政程序法的部份，如果 NCC 繼續要辦公證會、聽證會、諮詢會、座談會，那我會建議，至少要讓以後所有的業者，要購併的話，請它

應該依照如下的程序，這程序不是只有 NCC 自己所訂，應該要跟金管會、公平交易委員會那邊的程序結合起來，誰先誰後，有重疊的部份怎麼處理，一次給外界清楚的答案。

5. 股權公開：業者應公布股權結構，讓民眾瞭解媒體股東為何。

6. 除了形式審查外，仍應有實質檢查，透過綿密的論述來說服社會。

邱家宜執行長：建議未來股權審查除了形式面之外，因為業者非常會去滿足官方的一切形式，我們還要有實質的審查，透過非常綿密的論述去說服社會，我相信只要有執法的決心，論述並不會太難。

二、 審查標準

(一) 學者意見

1. 考量公共利益，並注意程序正義

莊春發教授：主管機關審查標準應全盤思考，包括立法目標、目的、是否可達成管制效果等，尤其應注意程序上的正義。

黃銘傑教授：設計併購相關規範時，可以參考美國，以公共利益為標準。公共利益是個實質，要讓它的內容比較合乎正義的話，程序變得非常重要。程序的透明化，會比較清楚遊戲規則。

2. 所有權的管制應保障多元化

莊春發教授：所有權的存在，不見得可以達到多元化，它是必要條件，不是充要條件。基本上，我們還是認為所有權還是相當重要的，但是所有權的分散、區隔不必然可以達到多元化。但就業者而言，為達成經濟目的，這些管制會增加他們成本。

馮建三教授：多元產權不見得代表多元，寡佔不一定不多元，但是卻會考驗國家管制能力。應考量台灣市場空間是否夠大之問題。重點在於觀眾如何能有豐富的內容，政府的管制只是手段。

石世豪教授：媒體併購案規範是為確保對所有權規範之有效性。多數民主國家都有所有權規範設計，以英美為例，主要考量意見市場之相互競爭，促進社會多元與政治民主。國外媒體所有權規範之資料齊全、程序明確，並且對參與的

當事人，甚至連利害關係人都有相對明確的界定。應回歸管制該有的最基本的原理，最基本的是知道什麼是事實，什麼是理想，不要在沒有事實基礎的理想上面去運作。

黃銘傑教授：言論市場對我們民主政治還是很重要的概念，這樣抽象的概念拿來分析是有點困難。競爭愈多，是否就會讓內容更多元化，還是到最後商品同質性愈高，最後只有一種商品。多元化應該是種有益的多元化，而非形式上的多元化。

3. 規範清楚明確的法條，例如資金來源、訂戶限制等

馮建三教授：併購案的審查，建議瞭解買主如何獲得資金、未來將由誰支付？例如是以利潤分年攤提，或藉開發新商品新服務獲得利潤？還是提高消費者支付之費率、增加廣告等。

莊國榮副教授：我認為應規範清楚明確的法條，例如不得超過多少訂戶數？但是遇到的困難是，主管機關沒有清楚明確的基本資料，目前由業者自行申報訂戶數的作法，業者基於稅務或是其他因素考量，不見得會提供精確的數字。例如德國 KEK（跨邦際廣播電視集中化調查委員會）對市場佔有率有一套嚴謹的計算方式，這方面是值得我們學習的。

4. 考量數位匯流下的併購趨勢

馮建三教授：建議考量有線電視與電信業者是否對等管制之問題。有線電視現在幾乎某種程度的垂直整合已經在進行，電信這邊也許就出問題，好像只是一個平台，本來比較理想的狀態是大家都是平台，都沒有垂直，現在兩方不太對等。我個人不太相信平台競爭，節目就會更好。只是說如果已經形成不對等情況，是否長期應考慮這個問題。

曾國峰助理教授：以產業發展和匯流而言，併購的狀況一定會不斷發生。我認為要讓更多平台有更多競爭的可能性，例如今天台哥大和凱擘合併之後變大，但如果讓其他電信或行動平台進入，這個市場的定義又會變大，所以重新去算其市占率又會降低。所以其實除了被動去限制外，可能應該主動開放更多的競爭，讓業者之間的恐怖競爭可以維持一定程度，我想在管制上面要抓住那個要點，要有相關配套。

5. 保障媒體專業自主

張錦華教授：專業自主部分，基本建議是，在媒體併購案中怎樣維護言論跟新聞部門獨立的存在。此外，如何維持新聞工作者的工作自主權跟自律機制，這也是很重要的。

6. 對外資的限制

胡元輝副教授：有關外資黨政軍跟中資的部分，應視我們的產業結構健全的程度而定。什麼叫結構健全呢？譬如說我們對商業媒體應該履行的公共義務我們已經有相當完整的法律規範，而且商業媒體對於這些公共服務的精神也實際執行上在執行，我們的公共媒體也足夠壯大他能夠來發揮延續本國傳真本國文化保護公共利益的角色時候，對外資的進入程度我覺得我們就相對可以採取比較寬鬆的態度。

張錦華教授：我個人很支持對外資開放的管制。從管制的宗旨來看，媒體是文化事業，非一般企業，因此對外資開放比例應有更多的限制。歐洲對外資開放比例管制比較嚴格。這部分我們應有有比較嚴格的要求。

(二) 業者意見

1. 參考金控法相關規範

崔梅蘭協理：在金控法的相關法規當中，它對於大股東的持股如何計算？會不會利用第三人、其他人名義或關係企業的名義、或親屬名義持股，如何認定？是否屬於同一人或同一關係人的範圍？以及間接、直接持股的界定等等，都有比較明確的規範，而且是採取嚴格的實質審查，這也許可以做為我們廣電事業持股規範的參考，因為這些規定的目的就是為了要避免藉由表面切割，利用人頭戶持股來規避限制的情形。

2. 政府應建立媒體自律機制

陳依政主委：政府絕對是愈管愈多，但政府不是管媒體實質的內容是什麼，應該政府要去建立媒體自律的機制，比如說是一個購併之後的大集團，它的內容要如何維持一個專業、自主與優質。這當中很重要的精神，不是電視台內部自吹自擂說自己自律做得多好，而是引進外部善意第三人，或是所謂雙方都可以接受的”中間人”，在觀眾、媒體當事人之間的溝通橋樑，就商業世界的語言來說，就是類似”獨立監察人”的角色。

（三） 公民團體意見

1. 落實換照審核

莊豐嘉會長：們目前到底有沒有落實換照審核的機制？不管怎麼樣永遠都是我的執照，有執照就可以賺錢，經營再爛都沒關係，有一天還可以賣執照。我想這部分如果有相關配套措施，那麼對於併購它就不會只從節省成本來考量，也會從它的品質來考量。

2. 修正無所適從的法規

謝穎青律師：以目前來看，規範的不健全很明顯，我們的廣播電視法還是殘留著過去政治控制的陰影。舉例來說，廣播電視法授權新聞局訂定施行細則，新聞局跟著在施行細則 18 條、19 條，就廣電事業股權變更許可訂了沒有人看得懂的標準。光以新聞局過去在處理廣播、電視業者，相互地在進行股權變更、移轉，每一個時期因不同的主事者或是承辦科員相異就有不同的解釋，弄得廣電事業根本不知何所適從。

三、 購併及市場集中等法規的修改

以下將以「法規的架構思維」、「主管機關的責任歸屬」與「法規的相關規範」作為座談會中對於傳播法規中，在併購與市場集中等部份的修改建議。

（一） 法規的架構思維

1. 釐清媒體事業本質

不論是學者、業者或公民團體，皆認為不該將媒體事業與其他產業相提並論。媒體事業和其他產業之間的異同處為何？而其中的相異之處，也說明了媒體事業的獨特之處，在法規管理的核心概念也將因此產生不同於一般產業的標準與管制。

簡單來說，一般將媒體定義為所謂的文化產業或文化事業，這麼一個簡單的概念來講，無論從第四權的理論或從公共領域的建構來談這樣的一種媒體事業，它所具有的意義跟影響性事實上是沒有辦法從一般產業的概念來處理的。

同時，媒體的購併會有這麼大的爭議是因為媒體的影響是長期的，例如電視節目對兒童的影響，當下看並不知道它的影響有多大，或是有些東西是難以測量的。於是在談媒體併購的時候，是無法純粹從經濟的市場計算來看。

2. 區別媒體市場的二元性－經濟市場與言論市場

莊春發教授：媒體市場有兩個，一個是經濟市場，就是賺錢的市場。另一個是言論市場，我們 concern 的可能是後面的言論市場。兩個規範要不同，否則會因為言論市場過度嚴厲管制，造成經濟市場受到限制，也不能照經濟市場管制，可能使言論市場過於寬鬆，也不適合。在我們訂這些法律條文時，還是需要先區別經濟市場跟言論市場。

3. 資訊的公開化

馮建三教授：產業資料的欠缺，在政策規劃階段就容易疏漏。也許參酌美國其他國家已經有的作法。在購併案的審核上，政府站在全面的角度，要做所有業者的平衡跟社會其他角度的參與所形成的決策，一定需要這些資訊。機密的事情越少越好，特別是營業的資料，如果不建立，很容易就會說這是機密不方便提供。一個社會資訊越流通多樣，對社會越好。

(二) 主管機關的責任歸屬

承接上述關於媒體本質的討論，在此大架構之下，對於主管機關的責任歸屬將能清楚許多。

1. 主管機關 NCC，公平會、金管會為輔助機關

從媒體特性包含的經濟市場與言論市場看來，主管機關還是以 NCC 為主，設計上可以雙管獨立，做出決定時應該詢問公平會的見解，將公平會見解納入整個決議的過程。在這其中，NCC 無法取代公平會的程序，公平會也不可能取代 NCC，雙方各自有它的考量。

謝穎青律師：當碰上像台灣大哥大買凱擘經營權這樣的例子，可能三個機關都應該要進來：金管會、公平交易委員會與 NCC，這三個機關並不是在做相同的一件事，而是各司其職。金管會針對台灣大哥大這樣的上市公司，要求它原來該揭露的資訊，就得揭露。這部份是對股東及廣大的投資人必須要有交待，也是金管會作為政府的一部份所必須對國民負責的。

公平會則是利用這個機會，去檢視市場裡是否有不當的運用市場力量，或是市場力量在這一回交易裡面是不是產生了不當消長的情形。公平會手上的武器是，當它查到如有濫用市場力量，市場力量不當的有人為操作，產生了異常的消長情形，它必須要馬上介入去做衡平。

NCC 的部份很清楚，它該做的實際上就是，仔細地檢視這個購併結果是不是符合真實經營的原則。這在國外談媒體購併的時候，很清楚的會談到 sincere operator。購併的目的若為社會有利，那應該要贊成，可是這是抽象的。那具體一點來講什麼叫社會有利，購併是幫原來政府在法規上，立法怠惰，遲遲沒有辦法做成的，讓經營不好的企業退場。政府一直做不到的，購併幫它辦到了。企業在媒體市場裡面，出了事，導致消費者權益受損，有人願意透過購併這樣的方式救起來，這是幫政府、社會做了好事，這應該要贊同。

三個機關應該將這個程序分工，公開的對社會做一個詮釋。金管會、公平交易委員會以及 NCC，可以藉由這個動作，建立起社會信任，不讓程序議題在報紙上或是電子媒體上爭論。因為沒有人能弄清楚這樣到底是怎麼回事，一個政府同樣的事情要做三遍。三個機關是可以明確的分工，各自做好彼此的工作，讓人民相信這個政府是可以信任的。

（三）法規的相關規範

1. 整體性的修法，而非局部更動

其實上述兩點在修改法規的議題中屬於最上層的概念，當媒體市場的二元特質得以作為媒體法規的核心概念，又能反映在主管機關的管制、監理設計之上，兩處得以相互契合，後續的細節部份也必須貫徹其核心概念，這也是學者、業者與公民團體不斷呼籲修法必須從整體著手，而非局部更動的原因。

石世豪教授：修法應從整體面著手，其中有很多部份可以一起 TRADE-OFF。不該把三法拆開來修，更不應該後悔之後，把三法修完又要合併成一個大法，這都是不對的程序。現在面臨的議題全都跨媒體、跨平台、跨內容了，必須把這些議題放在這邊，重新檢視你管制的目標。

陳朝平理事長：若僅是局部的更動，容易掛一漏萬，很多地方沒辦法考慮到。如此將容易讓業者，如現在臺灣所有有線電視系統都有 VOIP 業務，但是都不賺錢。加上是分區經營，很小。要打跨區，就要聯網，NCC 就會不准，不可以跨區經營。這都是實務界可能碰到的問題。

2. 媒體事業股權規範的重新認定

崔梅蘭協理：關於股權規範當中各種持股比例門檻的適當性，例如：現行法規定的百分之五十好或不好？百分之十是否太低等等，均有待討論。但是除了數字的檢討與調整之外，另外一個很重要的其實是持股的計算方式與認定方法。關於此項認定，目前我們的廣電三法當中，只有廣播電視法的施行細則中有相類的規定，只可惜不夠明確，因而在解釋適用上造成重大的困難。其實這當中重點是在於，同一關係人的範圍要如何界定？關係企業的判斷要如何看待？間接持股要不要計入為持股的範圍當中？這都牽涉到將來持股總數的計算和門檻適用的問題。

其中，廣播電視法施行細則十八條、十九條的相關規定裡，一直存在有的兩項問題。第一個是關於有無違反法律保留原則的疑義，因為此一規定在性質上係屬於對於人民財產權的限制或者是侵害，如果不是用母法的形式，至少應該要有個明確的母法授權才能以施行細則的形式來規範，所以各界一直期待將來有機會修法的時候，應該是在母法的層次來規範。

其次是在現行法當中，將防止媒體集中化與防止跨媒體壟斷，這兩個互不相同的管制目的，全部都含糊攏統的結合在同一個規定當中，所以不僅是主管機關在執行上有困難，就算是一個有意遵循規定的業者，在解讀上也有困難。

3. 集中化規定之階層化考量

石世豪教授：集中化之規定必須修訂，有廣法二十一條或廣電法十四條或各施行細則都過過於簡陋、不堪使用，法條文字必須有所調整。簡單地說，法律保留原則已經被擴張到最稀薄的地方，任何超過法律文義的操作，都有違法的嫌疑。因為以嚴格的法律保留原則來說，文義是法條涵蓋的最大射程 (Reichweite)，一旦法條過於僵硬而具體處理的個案已經在文義涵蓋範圍外，一定會有這個問題。修法應有階層化的保留，這不屬於最嚴格的法律保留，那不是裁罰規範，而且所涉及的是營業自由的限制，再來是特殊產業營業自由的限制，涉及公共利益重大，所以法律只要訂原則，還有考量的行政目的、可以考量的事項，簡單地說，就是法律明確性原則，再加上最低下限的法律保留即可。

第六章 我國媒體併購規範之檢討與修正建議

本章經由政策個案研究方法的資料蒐集與分析，對象包括美國併購個案與我國併購個案，以及透過焦點團體訪談的數場專家諮詢會議得出的寶貴意見，整合出對於我國主管機關在審理媒體併購時，審理程序應注意哪些事項、應具備何種審查標準、如何建立媒體多樣性測量指標、如何強化主管機關行政調查權責等四項議題，提出相關建議。

第一節 明訂審議程序之建議

在美國，獨立管制機關擁有立法（legislative）、執行（executive）與審判（judicial）權，並可制定其所管制之產業之政策與相關裁罰（sanction）。美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，簡稱FCC）即屬獨立管制機關之一。⁶FCC及其他所有獨立管制機關相關之法律條文都規範於聯邦法規（Code of Federal Regulations，簡稱CFR）中。此外，所有的獨立管制機關程序都必須依循 1946 行政程序法（Administrative Procedure Act of 1946），該法規並要求所有獨立管制機關相關之法令等actions都必須公告在《聯邦公報》（Federal Register）中。當獨立管制機關有任何新的、或修正其相關規範，都必須發佈「擬議法規公告」（Notice of Proposed Rule Making，簡稱NPRM），並由利害關係人或團體（interested persons and parties）提出相關意見，獨立管制機關必須將這些意見納入考量。而若獨立管制機關針對特定議題（例如兒童節目造成的影響）亦可進行「意見諮詢公告」（Notice of Inquiry，簡稱NOI），同樣地，利害關係人或團體亦可提出意見供獨立管制機關參考。接著獨立管制機關公布政策說明，稱為「報告與命令」（Report and Order）

FCC 因業務需要，或者有其業務相關之訴訟時，為獲得政策制定、職務施行以及法規與管制規範修正時所需之相關資訊，在法律規定範圍內，可執行其調查權，可傳訊證人並要求提供相關證據(CFR, October 1, 2008)。而根據《美國聯邦法規》（Code of Federal Regulation）的〈電訊專章〉（Telecommunication, Title 47）的相關規定，媒體轉讓或控制權的轉移，必須經由 FCC 審理同意後，方能進行實質的併購交易。除了較為單純的狀況外，絕大多數的媒體併購申請，都必須經由聽證程序廣徵各方意見之後，才會做成審查決定。首先，有關媒體併購當中，與媒體股權轉移之業者（申請者）的相關事項有非常詳盡之規定，例如過程中所需準備的各項資料、所必須符合的相關規定、以及最後審查結果必須依據的理由及發佈方式等。再者，更重要的是，對於社會各界表達意見的聽證會過程，也有諸多明文規定來保障民意的展現，例如徵集各界評論的時間長度、公告發佈

⁶ Creech, K. C. (2007). *Electronic media law and regulation* (5th ed.). Oxford: Focal Press, p. 7.

的方式與頻率、相關團體與個人的意見表達方式甚至是通知期限等等，都有所規範。最後，聽證會所蒐集的事實與意見陳述，也會成為聽證會主席建議併購案同意與否的決策與建議依據，並成為 FCC 最後決策的重要參考。

反觀我國，NCC 審查併購案的程序，缺乏明確性、公開性以及多元意見的參與。整體而言，除了《行政程序法》對於行政機關作為的通則性規範外，我國廣電相關法令中並未針對媒體併購之審查程序加以規範。相較於美國 FCC 較為複雜與審慎的審查程序，我國主管機關往往在三至六個月之間即做出決定，審查速度快速。相較於美國，審查過程中也少公開資訊、聽取各界意見。第一屆 NCC 所許可的兩個個案，在公佈審查結果時，只以新聞稿簡述許可與否、與個案涉及之爭議面向，而並未就個案特性以及如何判斷有無違法、有無違反公共利益等論證等，提出較周延的報告書。第二屆 NCC 對於旺旺三中案的審查，相較於前者，則有較高的公開性與透明度，召開聽證會聽取各界意見，並且公佈詳細的審查說明書。雖然 NCC 審查結果引發各界議論，然而主管機關踐行公開程序、提出審查結果之說明，可以為資訊公開提供示範，也讓關切媒體併購案的社會各界有討論與對話的基礎。

除了以上個案研究的分析與對比之外，本研究進一步根據諮詢座談會當中的專家意見，綜合提出以下四點建議：

一、 審查程序明確化

我們從專家諮詢會議中發現，程序的透明化及明確性與否，是併購案審查過程中普遍被認為應優先解決的問題之一。與會專家多認為，一旦程序上符合正義，在大家清楚遊戲規則的情況下，市場的運作也較易步上軌道。

以美國經驗來看，有《行政程序法》對於獨立機關的行政作業之一般性規範，也有《美國聯邦法規》以〈電訊專章〉（Telecommunication, Title 47）針對主管機關審理媒體轉讓或控制權的轉移等的特定規範。在一套公開明確的行政程序規範下，業者與利害相關人得以在併購案的審理過程中，踐行申請、提出資料、提供意見、要求再審等。

我國規範行政機關行為的主要依據為《行政程序法》，對於行政機關之行為提出原則規範以及進行行政處分之相關程序，一方面，行政程序法給予行政機關作成行政處分之準備有其選擇空間，一方面，我國通訊傳播主管機關 NCC 並未有針對媒體併購或相關媒體管制審查作業之準則。在審查實務上，兩屆 NCC 採取了不同的審查程序，雖然都屬法律授權範圍，但卻使得外界無所適從，同時也因為案件屬性之共通性，遭受差別待遇之質疑。

因此，我國審查媒體併購案，有必要參考美國經驗，提出一套明確的審查程序，讓主管機關、業者及利害相關人知所遵從。而一套明確的審查程序中，有諸多重要原則及做法，以下進一步說明。

二、 過程資訊公開化

行政程序「公正、公開、民主」，為我國《行政程序法》第一條開宗明義之原則，《政府資訊公開法》也要求政府資訊應「主動公開或應人民申請提供之」，然而，我國通訊傳播主管機關關於媒體併購審理之資訊公開程度，仍有改善空間。

以美國制度為作為對照，媒體併購案業者提出股權或控制權轉讓的申請後，主管機關必須公告相關資訊及後續審查時程，此外，申請者也有義務在大眾媒體上公告其申請案、聽證會舉辦時間等；聽證會初步審查結果或建議，由聽證會議主席提供給 FCC 並公告；FCC 依據該初步審查結果或建議，進一步討論後做成最後審查結果並公告。審查結果必須包括所發現的事證及結論，所有事證與結論依據的事實、法律、或相關紀錄，對於相關規定或例外規則的說明，以及最後的裁決等等。以上相關過程資訊的公開規定，在我國媒體併購相關法規中，規定相對模糊、甚至付諸闕如，因此本研究建議主管機關就此部分進行補強。

另一方面，有關業者的相關資訊，除了本章稍後會提及主管機關調查權的界定與行使之外，也必須對公眾公開。與會專家之一就指出，

參考 FCC 的資料... 跟公平會的結合案一樣，你來申請，大家都看的到，利害關係人可以抗辯、質詢。申請人必須提出具體的數據，或者做詳細審慎的分析，供主管機關甚至社會大眾來審核這樣的申請案是否可被許可。[至於]廠商會覺得這是我的機密資料營業秘密，這裡面有兩個，一個是 confidential... 另一個是公開訊息，可以對社會大眾公開。另外，再利用這樣的數據去做比較嚴謹的分析，然後再對社會決策透明化.....應當讓申請人先提供，讓利害關係人表達意見。

三、 審查與聽證之必要

我國《行政程序法》第十節針對聽證予以規範，聽證應公告、公開，邀請當事人及其他已知之利害關係人參加，並作成記錄。但是依該法規定，聽證程序係由主管機關考量行政之需要得自行決定，且聽證之結果僅供主管機關參考。

反觀美國，首先，根據《美國聯邦法規》〈電訊專章〉的相關規定，媒體轉讓或控制權的轉移，必須經由 FCC 審理同意後，方能進行實質的併購交易。其次，除了少數較為單純的狀況外，絕大多數的媒體併購申請，都必須經由聽證程序廣徵各方意見之後，才能做成審查決定。在聽證的過程中，對於各界評論的徵

集、公告的時間與方式、聽證會前相關程序，聽證中有關證據的蒐集及保存、聽證會會議流程、聽證會的完成、會議紀錄的認定及修正、聽證會議的發現與結論等，都有不厭其煩的詳盡規定。

相較之下，我國有必要慎思審查程序與聽證程序在媒體併購及重大媒體管制議題上的必要性，在相關法規上給予明確定位。因為法規對於併購等重大股權交易，並沒有清楚之規定，例如與會的業者之一特別提出：

在現行法令當中，針對這些重大的股權移轉，主管機關是沒有任何置喙餘地的，也因此讓相關的審查看起來，總有點像是隔靴搔癢或者是為德不卒的感覺。應該思考的是，是否應該要讓作為投資標的之目的事業主管機關，有一個相關的法令機制，可以針對大股東的投資做事先審查。

其次，NCC 也應針對媒體併購等重大審查案件，制定一套聽證進行之明確規則，而非因事、因地、因時而出現聽證過程之差異。最後，聽證程序的效力也必須受到肯認，例如與會專家、前 NCC 委員之一提出，「（二中案）如果要做成很正式的行政處分，是依聽證結果……這種就是準司法程序」。此一對聽證效力的建議，非常值得主管機關加以評估。

四、 決策需經一定時間之考量

美國媒體併購案的經驗中還有一個值得注意之處，就是審理案件的時間。美國各項重大媒體併購案的審查通常都曠日費時，例如 AOL 與 Time-Warner 併購案，審查期為 334 天；Sirius 衛星廣播公司併購 XM 衛星廣播公司的案子，審查期更是長達 412 天。而在必要踐行程序中，法規明文規定相關作業時程，例如 FCC 必須在併購申請案公告發佈的 30 天之後，才能展開相關審查程序；FCC 的聽證會通知，在至少 60 天前寄發給申請者及該案件之相關團體或個人；申請者及受邀的相關團體或個人，必須在收文後的 20 天內，書面回覆 FCC 是否出席當天聽證會議並提供相關事證。而在《美國聯邦法規》〈電訊專章〉也清楚規定每個階段的作業時間下限，以避免倉促決策造成產業環境與社會整體的不可逆的負面影響。

反觀我國主管機關審理媒體併購案的經驗，往往在三至六個月之間即做出決定，審查速度快速，但是過程中缺少各界意見的辯論、事實的查證等，徒留更多爭議。美國媒體管制強調程序正義，FCC 除了接受併購業者的資料及聽取其報告外，也會廣徵其他競爭業者、公民團體的意見，並召開公聽會釐清對於併購案的疑問。因此，與會的公民團體代表之一也提到，「這次（二中案）聽證，雖然有很好的聽證過程，但是找的單位不夠多，然後時間也比較緊迫點，我覺得可以參考 FCC 的制度，有一定的期限和標準程序」。

本研究認為，透過上述四大方向的修正，將可使媒體併購之審查程序符合明確、公開、審議、參與等民主原則，使媒體併購之審查決策過程更加周延，考量各方意見與利益，強化主管機關做成決策之公信力，避免後續爭議。

第二節 明定准駁標準之建議

美國主管媒體的主要法律依據為1934年傳播法（Communications Act of 1934）、1996年通訊傳播法（Telecommunications Act of 1996）。傳播法所揭示「公共利益、便利及需要」，是美國傳播管制的最高指導原則。

當評估一件併購案是否符合公共利益，FCC審視併購是否會產生公共利益的結果，因此採取許多標準來決定併購所宣稱的公共利益大於潛在的傷害。首先，要達成這些利益必須透過併購手段來完成，而非其他可以造成更小的反競爭危害的手段。第二，所宣稱的利益必須是可以證明的，因為大部分資訊都掌握在併購案的當事人，因此申請併購的企業必須提供充分證據來證明他們可以達成公共利益。若是申請者無法順利證明，FCC將不予通過併購。第三，這些利益必須回歸消費者身上，而非只是獨厚於併購的企業。最後，FCC採取一個彈性級距法（sliding scale approach）進行終局評估。也就是說，當一個併購案潛在的傷害很明顯而且很可能發生，併購的企業必須提出比FCC所要求的公共利益標準還要寬廣而且更可能實現的利益；若是併購案潛在的傷害不大而且發生的可能性不高，那麼併購企業所要提出的因併購所帶來的公共利益結果可以相應調整。而FCC通過這些爭議案件時，也會對業者附加諸多條件，確保企業合併後會力行其所承諾的公共利益。

我國主管機關至今尚未針對媒體併購發展出一套評估準則。從兩屆NCC所處理的媒體併購案中可看出，每個個案的審查標準有些微差異。第一屆NCC在國民黨三中媒體移轉中時集團案中，以四個標準評估該案：1. 黨政軍退出媒體經營；2. 跨媒體經營；3. 外資介入疑義；4. 股權集中問題，最後以「形式外觀上無違反現行廣電法令」通過，並未考量媒體併購可能造成之後果。

中廣股權移轉予趙少康案中，第一屆NCC提出以下評估標準：1. 廣播電視法中的反壟斷政策；2. 對於有市場影響力之媒體加強公司治理，應進行較高密度審查及反映電波有效使用；3. 外資禁止投資無線廣播事業；4. 黨政軍退出媒體。NCC委員主張為落實媒體反壟斷政策、強化公司治理，要求中廣公司前後任負責人雙方至NCC確認承諾事項後，予以許可。承諾事項包括繳回特定頻率、降低親屬持股等。

NCC審查旺旺購買三中媒體案，係依據該會的施政目標及施政信念，作為最高審查原則。實際審議時，NCC以跨媒體產權集中的政策目標：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的

規範與審議原則：消費者保護、公共利益的維繫及媒體多元表現(media pluralism)等三大原則為準繩。最後NCC以四項原則：1. 維持市場公平競爭、避免言論集中；2. 達到內容多元；3. 保護與發揚在地文化；4. 資金來源與股權結構，作為附附款之內容依據，通過本案。

到底審查媒體併購，應考量哪些原則或利益？專家諮詢會議中，與會者也提供很多意見，包括「可以參考美國，以公共利益為標準」；「以英美為例，主要考量marketplace of ideas，絕大部分的考量不在於我們一般所謂的市場，而是在於意見與輿論的相互競爭，影響社會的多元跟政治的民主化」；「我們不是要禁止媒體併購，但如何維持媒體專業自主角色，必須在相關法規中予以規範。第二個維護多元言論，如何維護意見內容多元。第三個在於維護本土媒體產業的環境多元。另一個是通傳法修法時談到的媒體併購相關議題，包括外資開放比例、本國節目自製比例、跨縣市跨媒體經營以及垂直壟斷相關議題，都跟媒體併購案相關管制有關。」；「如果從媒體內容來說的話，它的專業、自主、優質這是不能變的。若從產業競爭的角度來看，必須是公平、正向的。從觀眾權益來看，必須有保障、多元化，尤其是弱勢的聲音必須有基本的保障。」；「適格性審查的標準是可以有很多不同面向的考量的，譬如：避免影響國家安全、公共利益，或對於媒體的健全經營希望能夠有助益或者是避免受到影響等等」；「新聞工作者在併購過程中是否可以保障其工作自主權，看能不能透過新聞編輯室公約，或是人事調整上有更多自主權」；「審核過程中，要讓它承諾自製節目增加，然後互相播出的節目只能有一定比例，而且公益性質節目的比例也要增加，因為唯有透過併購程序或是換照程序，我們才有武器去對媒體做這個要求」....。

基於以上發現，本研究對主管機關審查媒體併購時採取的標準提出以下三點建議：

一、 公共利益之權衡

美國以公共利益為傳播管制的最高原則，在此原則之下，發展出企業併購是否造成促進公共利益或危害公共利益的後果的評估，用以決定是否通過媒體併購、是否透過附款方式課予併購業者相當責任，以達成公共利益。公共利益係我國法規範中的重要原則，見諸憲法、刑法、行政法等。在公共利益原則下，傳播管制應維護的利益及重要原則，亦可見諸《通訊傳播基本法》及廣電三法等法律中。簡言之，媒體併購所涉及之公共利益，一方面涉及經濟性，一方面涉及文化性，可以從健全市場、公平競爭的角度考量，亦可從媒體內容多元、專業自主，亦同時要考慮消費者權益、傳播工作者權益等，諸多原則如何涵納在媒體併購的審查過程中，並透過事實調查與論證，檢視整體公共利益之後果，這一套評估模式有待建立。

美國FCC針對併購的檢視架構(merger review framework)，經過歷屆FCC委員審查媒介併購的經驗及相關報告，提示幾點審查方向，主要包括四項：

- (一) 媒體併購交易是否導致違反傳播法或是其他相關法規；
- (二) 媒體併購交易是否導致違反委員會行政規則；
- (三) 媒體併購交易是否嚴重阻礙委員會執行傳播法，或是與傳播法及其他相關法規的目標相抵觸；
- (四) 媒體併購交易是否確定帶來公共利益的好處。

反觀台灣，主管機關對於審查媒介併購所能援引的法條及政策工具有限。以廣播電視法為例，並未規範媒體併購案之審查依據，僅在第14條指出：「廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。」進一步看廣播電視法施行細則規定，股權移轉的受讓人只要符合幾項形式要求，就可得到主管機關許可。也就是說，現有的法條，無法責成主管機關有效把關媒介併購及其帶來的市場秩序或是公共利益後果。

廣播電視法施行細則第18條

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，向本會申請許可。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事業之股東持股達各該事業總股數百分之十以上。

廣播電視法施行細則第19條

前條股份轉讓申請時，受讓人如為法人，應檢具過戶申請書、受讓法人之登記資料，向本會申請許可。受讓人有左列情形之一者，不予許可：

- 一、未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之企業或其投資所占股權百分之二十以上之企業。

因此，本研究建議主管機關應該整體檢視我國傳播相關法規，以公共利益原則出發，建構一套媒體併購的審查評估模式。同時，在相關傳播法規中，揭示審查媒體併購的檢視架構。關於審查媒體併購的檢視架構，試建議修法如下：

表6-1 以公共利益原則為出發點之修法建議

廣播電視法第14條	廣播電視法第14條修正草案
<p>廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。</p>	<p>廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。</p> <p>主管機關許可廣播、電視事業之股權轉讓，應考量：</p> <p>一、股權轉讓是否導致違反傳播法或是其他相關法規；</p> <p>二、股權轉讓是否導致違反委員會行政規則；</p> <p>三、股權轉讓是否嚴重阻礙委員會執行傳播法，或是與傳播法及其他相關法規的目標相抵觸；</p> <p>四、股權轉讓是否能促進公共利益。</p>

二、 掌握業者資訊

本研究也發現，美國FCC能夠進行併購案對公共利益影響之審查，係充分掌握媒體業者資訊；反觀我國，媒體產業資訊缺乏，造成主管機關發揮管制權能的先天限制。本研究的專家諮詢會議中，有多位與會者提及我國媒體產業資訊缺乏，對於傳播研究、傳播管制造成諸多障礙。也因此，我國媒體併購案之審查，有必要強制業者誠實公開交易資訊，主管機關平日亦應建構產業資料庫，累積業界資訊。另外，媒體資訊是否誠實充分，也涉及主管機關是否有職權可進行調查，例如美國幾項媒體併購案進行過程中，FCC都能夠主動要求業者提供資料，所提供資料不只是經營者資料、股權結構、員工權益資訊，也包括未來營運計畫、市場評估、承諾服務公共利益事項等。FCC透過檢視資料、調查、聽證等手段，評估業者併購是否符合公共利益。

反觀台灣，對於媒體併購，法規範的要求等同於形式審查，例如，廣播電視法施行細則第 18 條、第 19 條規定，廣播、電視事業股份之轉讓申請時，受讓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或是受讓法人之登記資料，即可向 NCC 提出申請許可。試想，光是這些資料，如何判斷媒體股權移轉或是併購的資金來源、內部經營結構及經營方向的轉變、業者經營業務對市場、閱聽人的影響及整體公共利益的效果？若是股權移轉比例過高，豈不形同新的經營者申請新的經營執照一樣嗎？法規上對於股權移轉的輕忽，豈不造成新進的業者不走新申請執照的途徑，反而透過借殼上市規避經營責任？因此，建議主管機關修改廣播電視法施行細則第 18 條、第 19 條規定，強化業者股權移轉時提供資料的義務。必要時，參考新設執照經營者須繳交資料的規定。

表 6-2 強化業者股權移轉時提供資料之修法建議

現行條文	修正草案
<p><u>廣播電視法施行細則第 18 條</u> 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，向本會申請許可。</p>	<p><u>廣播電視法施行細則第 18 條</u> 廣播、電視事業股份之轉讓申請時，應檢具如下資料向本會申請許可。 一、過戶申請書。 二、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。受讓人如為法人，應檢具受讓法人之登記資料。 三、受讓人購買股權之資金來源。 四、董監事及一級主管資料。 五、若股權轉讓比例超過○時，應檢附事業未來營運計畫、員工權益、市場評估、公共利益服務承諾。 六、其他本會認為有利於評估許可之相關資料。</p>
<p><u>廣播電視法施行細則第 19 條</u> 前條股份轉讓申請時，受讓人如為法人，應檢具過戶申請書、受讓法人之登記資料，向本會申請許可。</p>	<p>(刪除) <u>廣播電視法施行細則第 19 條第一項。</u></p>

關於主管機關之調查權，將於本章第四節進一步詳述。

三、修改併購法規

我國對於企業併購之規範，除了《公平交易法》結合之限制規定以外，對於媒體併購的特殊規定，只見《有線廣播電視法》第二十一條、第四十二條、《廣播電視法施行細則》第十八條、第十九條，並無法有效因應媒體匯流及併購趨勢，法律規範之不足，已顯現在主管機關審查幾件重大媒體併購案的爭議當中，而本研究之專家諮詢會議中，幾乎所有與會者都認為現有規範應該修改。只是，具體的修改方向應該為何，諮詢會議中並未得出具體意見，有待主管機關透過進一步的研究案或是廣納眾議，形成修法見解。

本研究以下摘錄引用國家通訊傳播委員會委託電信技術研究中心執行之「廣電事業股權規範之研究」委託研究案，關於媒體併購的規範及進一步論述，請參見該研究案委託報告。

表 6-3 廣電媒體集中化管制規範修法建議

修正條文	現行條文	說明
第○章(節) 廣播電視事業之競爭規範	無	<ul style="list-style-type: none"> 一、本章(節)新增。 二、在科技匯流的發展趨勢下，對於跨平台、跨媒體的傳輸行為必須整合加以考量，方能建立有效的管制架構。 三、整合且強化現行對於廣播電視事業的競爭規範，擬新增本章(節)。
第○條 廣播電視頻道事業之結合 本法所稱廣播電視頻道事業之結合，謂廣播電視頻道事業有符合公平交易法第六條之情形，而與其他媒體相關事業結合者。	無	<ul style="list-style-type: none"> 一、本條新增。 二、為有效規範廣播電視事業之結合，考量結合可能對於媒體言論市場及經濟市場可能造成的不當影響，因此應於廣電法中涉有特殊的媒體事業結合管制規範，以賦予主管機關審查之權限。

		<p>三、現行廣電三法僅廣播電視法第 14 條規定無線廣播電視事業股權之轉讓，應經主管機關之許可，其他二法僅以涉及營運計畫書之變更加以處理。上述規定並未區分僅為股東消極資格或持股比例限制（如外資）之審查，抑或為涉及應予管制的媒體結合個案，由於兩者對於媒體言論市場之影響輕重有別，因此應於規範上加以區隔，並明訂其審查程序及標準。</p>
<p>第○條 廣播電視頻道事業結合之申報門檻</p> <p>廣播電視頻道事業之結合，有下列情形之一者，應先向主管機關提出申報：</p> <p>一、參與結合之一事業，其收視（聽）市場占有率達十分之一者；</p> <p>二、事業因結合而使其於收視（聽）市場占有率超過十分之一者；</p> <p>三、參與結合之一事業，為廣播電視平台事業者；</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、為了節省主管機關對於廣電事業結合管制之行政成本，將有限的行政資源專注於較為影響言論市場的媒體結合個案，爰參考公平交易法第 11 條規定，設置結合之申報門檻。</p> <p>三、頻道事業為節目的組裝，且對於內容負有編輯責任，為直接參與媒體言論市場的成員，因此應為特殊媒體事業結合管制的重心，以避免系爭結合對於媒體多元性造</p>

<p>四、參與結合之一事業，於媒體相關市場具有控制市場地位者。</p> <p>前項媒體相關市場之認定，由主管機關公告之。</p>		<p>成損害。</p> <p>四、參考公平交易法第5條之一第2項規定，若參與結合之頻道事業，或者事業於結合後其於收視（聽）市場占有率達十分之一者，即具有相當的市場力量而須進一步探究系爭結合可能對於媒體言論市場的影響。</p> <p>五、為了避免在其他媒體或頻道事業上下游市場上，具有控制市場地位的事業，藉由事業結合而延伸其市場力量，影響媒體言論市場之發展，因此對於頻道事業與平台事業之結合，以及與其他媒體相關市場具有控制市場地位之事業的結合，都應向主管機關進行申報。</p> <p>六、媒體相關市場之認定，依據德國廣電事業媒體集中化管制之實務，可包括廣告、廣播、報紙、權利及內容產製等市場，由媒體集中化調查委員會加以認定。為提高法律適用之明確性，應由主管機關視我國媒體發展之現況，事</p>
--	--	---

		先公告此一媒體相關市場之類型，以為事業所遵循。
<p>第○條 控制市場地位之推定</p> <p>事業具有以下情形之一者，推定其具有本法所稱之控制市場地位：</p> <p>一、一事業在特定市場之占有率，達三分之一者；</p> <p>二、三家以下事業全體在特定市場之占有率，達二分之一者；</p> <p>三、五家以下事業全體在特定市場之占有率，達三分之二者。</p> <p>但事業能證明，該數家事業之間具有實質競爭關係，或數家事業整體與其他競爭者之間，不具有壓倒性地位者，不在此限。</p>	無	<p>一、本條新增。</p> <p>二、控制市場地位的認定，依據歐盟競爭法實務見解，是指「事業享有一經濟強勢狀態，使該事業有能力對其競爭者、顧客及最終消費者為一可察覺程度的獨立行動，並能在相關市場中阻止有效競爭之繼續維持」，由主管機關及司法實務於個案中具體加以認定。</p> <p>三、為了有助於控制市場地位的認定，爰參考德國營業競爭限制防止法第 19 條第 3 項之規定，以市場占有率作為推定的標準，於實務上較具可操作性。</p> <p>四、如符合推定要件之事業，能舉證證明與其他受推定之事業相互間具有實質競爭關係，或者與其他競爭者之間不具壓倒性地位者，可認為該市場仍有實質競爭存在，即可推翻此一推定之效力。</p>
第○條 廣播電視頻道事	無	未來應於廣電法明訂審

<p>業結合之審查程序 (略)</p>		<p>查程序，以為主管機關及相關事業所遵循。</p>
<p>第○條 廣播電視頻道事業結合之實質審查</p> <p>對於廣播電視頻道事業之結合，主管機關應綜合考量以下因素，以為准駁之決定：</p> <p>一、是否形成支配意見力量；</p> <p>二、公眾近用管道之多樣性；</p> <p>三、資訊觀點呈現之多元性；</p> <p>四、消費者利益之維護；</p> <p>五、經營效率之提升；</p> <p>六、對於媒體相關市場的影響；</p> <p>七、過去節目製播紀錄及違規情形；</p> <p>八、其他經主管機關認為有助於公共利益目標者。</p>	<p>無</p>	<p>一、本條規定新增。</p> <p>二、涉及頻道事業之結合，固然結合事業可因此達到規模經濟、範疇經濟或節省交易成本，然而卻可能影響媒體言論市場及經濟市場競爭，進而妨礙意見的多樣性。是以主管機關應詳為探究系爭結合所有可能之利弊，以為准駁之決定。</p> <p>三、「支配意見力量」(vorherrschende Meinungsmacht)的認定，依據德國廣電管制實務的看法，係指「對於公眾意見的形成，具有高度不均衡的影響力」。為了確保輿論的形成不受單一意見的高度影響，必須在規範上預防支配意見力量的產生。</p>
<p>第○條 支配意見力量之防止</p> <p>電視頻道事業得製播不限數量的電視頻道，但具有支配意見力量者，不在此限。</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、依據 AGB Nielsen 媒體研究之調查，國人對於媒體的接觸率，以電視 95.5% 最高，其他媒體尚不及於電視的二分之</p>

<p>電視頻道事業製播之頻道，符合下列情形之一者，推定該事業具有支配意見力量：</p> <p>一、年平均收視占有率達百分之二十五者；</p> <p>二、年平均收視占有率達百分之十七，且該事業於上下游媒體相關市場具有控制市場地位者；</p> <p>三、於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，與電視年平均收視占有率百分之二十五之事業，具有相當的意見影響力者。</p>		<p>一，因此對於媒體集中化之管制，可以電視頻道事業為管制核心，再以此綜合判斷其他媒體事業對於公眾意見形成可能具有的影響力。</p> <p>三、目前我國電視收視市場，含公廣集團在內有 12 個頻道家族的存在，收視占有率最高者約為 14%，惟前五大收視占有率（合計 7 個頻道家族）總計達 66% 左右，顯見電視頻道家族具有相當的影響力。</p> <p>四、依據我國電視收視市場現況，若於管制政策上設定以避免「收視占有率最高的兩個頻道家族結合」，以及「收視占有率最高的頻道家族，與讀者占有率最高的報業結合」，則對於電視收視市場占有率可設定為四分之一（25%），因此參考德國廣播電視邦際協約第 26 條第 2 項之規定，以之作為推定具有支配意見力量的門檻。</p> <p>五、為了防止在電視頻</p>
--	--	--

		<p>道市場上下游具有控制市場地位的事業，將其市場力量延伸至頻道市場，影響言論市場及經濟市場之競爭，參考德國廣播電視邦際協約第 26 條第 5 項及第 2 項規定，年收視占有率達百分之十七時，已可認為具有相當之意見影響力而必須加以考量。是以若同時兼具兩者，勢必將對媒體言論市場具有高度的影響力，因此應可推定具有支配意見力量。</p>
<p>第○條 對於具有支配意見力量事業的矯正措施</p> <p>經主管機關認定一電視頻道事業具有支配意見力量者，主管機關得建議該事業採取以下之措施：</p> <p>一、命該事業處分所屬頻道之經營，至該事業所屬頻道之年平均收視占有率，低於前條第 2 項第 1 款之比例；</p> <p>二、對於符合前條第 2 項第 2 款之情形，命該事業處分所屬頻道</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、支配意見力量的形成，除透過媒體事業之結合，以外部成長的方式取得之外，頻道事業亦得以製播多數之頻道，或者廣受歡迎之頻道，而可能取得此一支配意見力量。前者於前述有關頻道事業結合管制審查時，已可預先加以防範；後者則有賴主管機關確認，以依法削減其影響力。</p> <p>三、參考德國廣播電視</p>

<p>之經營，至該事業所屬頻道之年平均收視占有率，低於前條第2項第2款之比例，或者降低於上下游媒體相關市場之市場地位。</p> <p>主管機關應與該事業討論上述措施，以為一致之決定。</p> <p>該事業未與主管機關達成一致之決定，或者未於適當期間內執行決定之措施者，主管機關應依職權決定廢止該事業所屬頻道之許可，至該事業不具支配意見力量為止。許可廢止所造成之財產損失，不予補償。</p>		<p>邦際協約第26條第4項規定，主管機關應與該具有支配意見力量之事業，討論如何採取必要之矯正措施，如放棄對於特定頻道之經營，或者降低在上下游媒體相關市場的地位，以被認為不具有支配意見力量。倘若該事業未與主管機關達成一致決定，或者未於適當期間內執行該措施者，主管機關應有權廢止所屬特定頻道的許可，以制止支配意見力量的產生。</p> <p>四、主管機關基於對支配意見力量事業的矯正，而廢止頻道許可，係基於公益之考量，且為執照申請之條件，因此並未構成特別犧牲而有加以補償之必要。參考德國廣播電視邦際協約第26條第4項規定予以明訂，以杜絕爭議。</p>
<p>第○條 列入計算之頻道範圍</p> <p>廣播電視頻道事業所屬頻道之計算，應包括</p>	<p>廣播電視法施行細則第19條第2項</p> <p>前項第三款所稱相關企業，係指經營廣播、</p>	<p>一、為了精確掌握一媒體集團所製播之頻道數，以合併計算其收視占有率，參考德國廣播電視邦際協約第</p>

<p>自己之頻道，以及該事業關係人所製播之頻道。</p> <p>為廣播電視頻道事業或為公司法關係企業之事業，持有他頻道事業百分之二十五以上資本額或表決權者，該他頻道應併入計算。</p> <p>廣播電視頻道事業及其關係人對於他事業之投資或持股，應視為單一事業，以合併計算其資本額或表決權數。</p> <p>多數事業以協議或其他方式共同合作，以發揮對於他事業之控制影響者，參與之事業應視為控制事業。</p>	<p>電視事業之股東所擔任董事或監察人之企業或其投資所占股權百分之二十以上之企業。</p> <p>有線廣播電視法施行細則第 11 條</p> <p>本法第二十一條第一項及第四十二條第三項所稱關係企業，依公司法有關關係企業之規定。</p>	<p>28 條規定，將與該頻道事業之關係人，及持有達百分之二十五以上之股份者，併入計算。</p> <p>二、對於企業持有他企業之股份達百分之二十五者，參考德國公司法實務之見解，認為持股達百分之二十五的股東，是具有封鎖能力的關鍵性少數，足以影響事業之決定，使該事業必須遷就其意見，因此有必要將該事業所屬頻道列入計算。</p> <p>三、關係人之投資或持股，必須與事業合併計算，以避免藉由不同法律主體之持股規避列入計算的規定。</p> <p>四、對於多數事業彼此之間共同行使對於他事業之控制影響者，對於他事業同時具有控制關係，因此明訂於第四項，以避免解釋爭議。</p>
<p>第○條 廣播電視平台事業之跨平台經營限制</p> <p>廣播電視平台事業及其關係人，不得同時在無線平台、有線平台及</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、為了因應科技匯流，促進平台之間的相互競爭，因此禁止同一平台事業及其關係人，同時</p>

衛星平台兩者之間，具有控制市場地位。		於有線、無線及衛星平台兩者之間，取得控制市場地位。
--------------------	--	---------------------------

第三節 建立媒體多樣性測量指標之建議

一、美國的地方市場媒體多樣性測量指標

美國FCC在 2002 年以HHI (Herfindahl-Hirschman Index) 為模型，發展出 Diversity Index，美國FCC在 2003 年 6 月開始採行的多樣性指標 (diversity index, 簡稱DI)，來測量地方媒體市場的集中程度。⁷但在Prometheus v. FCC一案中，遭到第三巡迴法院否決，法院認為DI過於任意與多變 (arbitrary and capricious)，FCC在 2008 年發布的 2006 Quadrennial Review中，也認為對於測量多樣性，DI並非正確的工具，且多樣性的某些部份無法量化，FCC並指出未來將不會運用任何一種單一的指標，例如DI，來測量多樣性，因為在評估不同的市場與組合以將工作簡化成精確的數學公式時，有太多的量化或質化的變項。從這資料看來，美國似乎沒有一種固定測量多樣性的方法，而是利用多種指標來評估，且用哪些指標，也是仍在討論中的議題。⁸

本研究認為，美國 FCC 採行的媒體多樣性測量指標，可能不符合台灣的管制需求，理由有二：

(一) 針對地方媒體市場：美國 FCC 在 DI 的計算上，主要是針對地方媒體市場，僅納入電視、日報、週報、廣播和網路，排除衛星電視和雜誌，因為 FCC 認為衛星電視或雜誌對於地方觀點的多元程度較不具重要性。

(二) 媒體通路等值計算：美國FCC在DI的計算上，採取一票一值方式 (“equal share” approach)，把每一家獨立的媒體通路視作地位平等，而不去管其實際上擁有的閱聽眾和市場影響力；除了網路之外，其餘媒介均以通路的家數來計算。⁹例如，在表 3-2 中，廣播共有 26 家通路，各家業者的權重係以擁有通路的家數計算，而不是聽眾的數量。此種測量方式得到的結果容易失真，例如FCC在 10 個城市做的DI，即顯示出一個矛盾的結果，例

⁷ FCC. (2003.6.2). FCC sets limits on media concentration.

⁸ Hill, B. C. (2006). Measuring Media Market Diversity: Concentration, Importance, and Pluralism. *Federal Communications Law Journal*, 58(1), 169-194.

⁹ DI在計算網路權重時，是根據cable或是電話/DSL的訂戶數來計算。

如一個位於紐約市地區的社區大學電視台(Dutchess)得到和New York Times相同的市場權重。¹⁰

二、德國的媒體多樣性測量指標

相對地，德國模式經過調整之後，或許較符合台灣的管制需求。

德國自 1997 年開始即使用觀眾市佔率模型(audience-share model)決定全國性電視的集中度。德國媒體集中委員會(The German Commission Concentration in the Media,簡稱KEK)是負責管制和確保國家廣播的多元意見單位，當他們在審查ProSiebenSAT.1 Media AG和Axel Springer Media AG的合併案時，發展出一個新的衡量方法，用以衡量不同媒體對於意見多元的影響力。此一新的媒體多樣性測量指標被稱作「加權取向」(“weighting” approach)：¹¹

(一) 評估方式

它將各種日報、廣播、線上活動等等的市佔率(market share)轉為相當於看電視的閱聽人比率(audience share)，規定除了那些對於意見形成有主導力量的業者(dominant opinion-forming power)，對其餘業者均不對其限制運作的電視節目(programs)數量。所謂有主導力量的業者定義為：

1. 達到 30%的觀眾市佔率；或
2. 達到 25%的觀眾市佔率同時在相關媒體市場有重要地位；或
3. 其在電視上或是相關媒體市場中的活動經過整體評估被認為與達到 30%觀眾市佔率有相同影響力者。

(二) 評估準則

KEK 發展出的評估準則(criteria)順從(in compliance with)德國聯邦憲法法庭：

1. 該媒介的暗示性力量(suggestive power)，是指一種媒介所具有的各種傳播形式的結合，例如電視包含了文字、動畫和聲音，就比報紙或是廣播的暗示性力量還大。

2. 傳播效果(broad effect)，指訊息全國覆蓋率(national coverage)，以及時間及空間的可得性，同樣的，電視在覆蓋率方面優於網路、雜誌或是報紙，但是

¹⁰ Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity : new approaches and instruments in Europe and the US. *Media, Culture & Society*, 31(1), p.108.

¹¹ 整理自Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity : new approaches and instruments in Europe and the US. *Media, Culture & Society*, 31(1), p. 110-112.

在時間和空間的可得性上就未必，但是網路、雜誌和報紙在時間和空間的可得性上各有長處。

3. 話題的即時性(topicality)：新聞與每日的相關性

根據 KEK 的分析，只有「電視」完全符合上述 3 種標準，而其他媒介都落在電視的後面，依據上述 3 項標準，KEK 把其他媒介和電視作比較，得出如日報=2/3 電視、電視指南=1/7 電視、網路活動=1/2 電視等結果。根據 KEK 的估計，Axel Springer 在合併後可以得到相當於 42%的聽眾市佔率(其中 22%從 ProSiebenSAT.1 Media AG 而來，25%來自相關媒體市場，扣除為了確保多元性而透過播放區域性或第三方製作的節目的 5%)。

本研究試以 2008 年 AGB Nielsen 的接觸率調查資料為例，建議我國在計算媒體多樣性測量指標時各類媒體應佔的權重（見表 6-1）。

例如，若某一集團同時擁有報紙（四大報系之一）、電視和廣播（非聯播網之中小功率電台），若其所屬頻道在電視收視市場的佔有率為 15%，其所屬報紙屬四大報系之一，其所屬電台在廣播市場的佔有率為 3%，且在日報市場的佔有率為 20%，則其總和為 $15\% \times 1 + 3\% \times 0.25 + 20\% \times 1 = 15\% + 7.5\% + 20\% = 37.5\%$ 。總和市佔率超過 30%，應認定為跨媒體市場主導業者，應予某種限制或禁止其併購。另建議在計算時，可納入誘因鼓勵電視業者提升本國節目自製率、製播地方新聞的比率...等正向內容管制（positive content regulation）相關措施，達到一定比例時，可在多樣性測量指標計算時扣減其（例如 3%-5%）總和市佔率。

表 6-4 我國媒體多樣性測量指標各類媒體應佔權重

2008 Nielsen 接觸率調查		相較電視收視接觸率 之比例	建議權重
電視	96%	100%	1.00
網路	48%	50%	0.50
報紙	44%	46%	0.46 (一般報紙) 1.00 (四大報系)
雜誌	32%	33%	0.33
廣播	24%	25%	0.25 (非聯播之中小功率電台) 0.50 (大功率電台及聯播網)

第四節 建立主管機關行政調查權責之建議

FCC擁有行政、司法、和立法權。其中，FCC相當倚重行政調查，例如在2009年8月27日歐巴馬提名FCC新任主委Julius Genachowski經國會行使同意權後，FCC第一次召開委員會，即通過啟動對行動通訊市場競爭狀況展開行政調查。FCC在27日公佈了行政調查公告(Notice of Inquiry)，公開徵求各界意見，為期30天，在那之後的15天內，FCC會就各界意見加以回應。FCC主委Julius Genachowski表示，FCC企圖瞭解競爭情勢如何影響消費者。並且說FCC對行動業者進行的行政調查，可為將來在其他產業(如有線電視和寬頻產業)的行政調查奠定基礎。¹²

建立主管機關行政調查與檢查權力，對我國NCC的有效運作而言，重要性可謂有過之而無不及，因為這樣NCC才能在資訊充足的情況下稱職地有所作為，這是避免因資訊不對稱被通訊傳播業者俘虜的必要政策工具，也以smart regulator與「獨立而負責」自許的NCC所迫切需要的。

為了「建立行政調查及檢查之必要程序，落實人權保障」，通訊傳播管理法草案曾在第九章第一百六十六條至第一百七十二條訂有NCC執行行政調查及檢查之必要程序(見下表6-2)。可惜的是，該法草案遭擱置已久。本研究建議，無論未來是否制訂單一法典(數位匯流法或通訊傳播管理法)，或是依產業性質分別制訂「頻道法」及「平台法」，均有必要在修正相關法案時加入相關條文，明確賦予國家通訊傳播委員會與其責任相匹配的行政調查權力，並兼顧執行權力時接受調查之相關業者及公民/消費者之合法權利。

表 6-5：通訊傳播法草案有關行政調查及檢查之專章條文

第九章 行政調查及檢查	章名
(通訊傳播產業資料蒐集) 第一百六十六條 為健全通訊傳播事業發展，有效辦理通訊傳播監督管理，依本法規定應申請特許、許可或辦理登記之通訊傳播事業，應提供數據、資訊及必要之相關營運資料。 前項通訊傳播營運相關之統計數據，由主管機關定期公告。但涉及個人隱私、營業秘密或其他依法令規定有保密必要者，不在此限。 第一項通訊傳播事業應提供之數據資	一、按行政調查指行政機關基於施政需要，對於私人所為各種資訊蒐集活動，其資訊內容不限於構成行政決定之「要件事實」，舉凡行政處分決定過程之眾多潛在調查活動均包括在內，而其調查手段，可能包括一般書面或言詞陳述、資料調取、進入場所進行檢查，亦擴及聽證、公聽會之召開、言詞辯論、送請鑑定或問卷調查等。又從所欲達成之行政目的，行政調查可分為「一般調查」及「個別調查」，前者係指一般性、規

¹² John Poirier (Reuters.) (August 27, 2009). Regulators open inquiry into wireless industry, <http://www.reuters.com/article/internetNews/idUSTRE57Q3SX20090827>.

<p>料、項目及格式、提供日期及其他應遵 行事項之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>劃性，以資料蒐集為主要手段；後者則屬具體、規制取締性之調查。為貫徹主管機關依本法所為有關通訊傳播政策制定、業務監理及執行，不論就通訊傳播整體產業現況、發展趨勢之掌握或通訊傳播事業具體個案行為之規制與指導，均不得偏廢。為達成上開法定任務，所採之調查方式應包括一般及個案調查，手段亦有賴於循一般資料調查、進入檢查或聽證、公聽會之召開等各種程序辦理，始足完備。爰於本章第一百六十六條至第一百六十九條分別就一般通訊傳播產業資料蒐集、一般調查及個案調查分別規定之。</p> <p>二、主管機關基於通訊傳播政策擬定及業務之監理，為瞭解通訊傳播事業之營業、財務及人事狀況等，並對其產業之整體市場發展情形充分瞭解，主管機關有必要於平常蒐集企業經營實況資料，建立完整通訊傳播產業資料庫，第一項規定通訊傳播事業應每年向主管機關申報諸如財務、業務、用戶數等必要數據，俾利主管機關建立產業資料庫，以為監理之參考。</p> <p>三、就實務執行上，通訊傳播事業所應提報之資料應考量整體產業發展情形、對各類業務所採之管制密度以及消費者保護之需要為彈性處理，為供主管機關視上述實務實際需要，第二項保留由主管機關另定應申報之資料、項目、格式、日期及應遵行事項等之辦法，以因應產業發展脈動。</p>
<p>(一般調查)</p> <p>第一百六十七條 主管機關為維護通訊傳播事業競爭秩序，確保通訊傳播技術互通應用，維持通訊傳播服務普及近用，保障消費者及弱勢權益，保護通訊秘密，必要時得命依本法應申請特許、許可始得經營之通訊傳播事業，提出說明、提供經營狀況、財務結構等相關之報表或其他資料，或派員前往該事業或其分公司、代理人之事務所、營業所或其他場所實施檢查，並調取相關資料。</p>	<p>一、主管機關基於對通訊傳播產業之整體市場發展情形充分瞭解、除依前條命相關業者每年提報相關數據外，於換照、評鑑時，就業者所提資料不足或所提資料內容與實際情形之核對，或就業者所提會計及財務資料，包括因提供普及服務所報之成本與費用資料，或於業者有異常經營行為時，主管機關均有進行行政調查之必要，包括至事業、團體</p>

<p>前項行政調查，受檢查之通訊傳播事業或其分公司、代理人及其他相關團體、個人，不得規避、妨害或拒絕。前二項規定，於專用通訊傳播設備設置或使用者，準用之。</p>	<p>及其分公司、代理人之事務所、營業所或其他場所實施行政檢查等。此類行政調查注重事前預防以及平時營運行為之控管。爰參考行政院金融監督管理委員會組織法第五條規定，訂定本條第一項及第二項。</p> <p>二、又通訊傳播事業以外之團體或個人設置專用通訊傳播設備時，為保障公眾通訊傳播網路之安全或確保頻率使用之和諧與避免干擾，必要時，亦有就該專用之設備進行查核之需，第三項為準用之規定，以供個案調查行為之準據。</p>
<p>(節目及廣告內容之側錄與查核)</p> <p>第一百六十八條 頻道事業應自節目或廣告播送之日起六個月內，保存播送內容及其授權或受託製播等相關資料，以備主管機關調取。</p> <p>主管機關於必要時，得命通訊傳播服務事業將提供訂戶收視或收聽頻道事業之節目或廣告，以不變更內容及形式之方式，裝接於主管機關指定處所。該節目或廣告係以加密或鎖碼方式播出者，應一併提供解密或解碼之裝置或方法。</p>	<p>一、為確保頻道節目及廣告內容之保存，俾供主管機關事後查核，茲參考廣播電視法二十九條三項、有線廣播電視法第四十四條第一項及衛星廣播電視法第二十六條及第四十二條規定，訂定頻道內容供應事業應於相當期間內保存其節目及廣告內容，以供主管機關備查。</p> <p>二、另為利於主管機關就個案頻道節目內容之查核，第二項規定主管機關得命頻道提供相關設備及裝置，並以裝設於二處為限，以免造成業者過當之負擔。</p>
<p>(個案調查)</p> <p>第一百六十九條 主管機關為調查通訊傳播事業涉及違反本法或其相關法規規定之情形，得為下列行為：</p> <p>一、命當事人及關係人到場陳述意見。</p> <p>二、命有關機關、事業、團體或個人提出帳冊、文件及其他必要之資料或證物。</p> <p>三、派員或會同警察機關前往有關事業或團體之事務所、營業所或其他場所實施必要之檢查，並調閱相關資料；其屬得沒入或可為證據之物者，得扣留之。</p> <p>四、進行問卷調查，舉辦公聽會、座談會，送請專業機構、學者專家或公會團體鑑定，或函請其他有關機關表示意見或舉行言詞辯論或聽證。</p> <p>主管機關依前項第三款規定派員檢查時，該場所之負責人、所有人、使用人</p>	<p>一、主管機關為適當行使行政處分或其他法定個別具體權限，而蒐集其前提事實或資料之個案行政調查，訂定第一項規定。調查手段得包括命提出報表及資料、實施行政傳喚、實地檢查、進行問卷調查、舉辦公聽會、座談會、送請專業機構、學者專家或公會團體鑑定、函請其他有關機關表示意見、舉行言詞辯論等。參考法條包括電信法第五十二條、第五十五條、廣電三法合併版第三十四條第二項、第三項、電信法第五十二條、第五十五條第一項前段及第二項、廣電法施行細則第二十九條第三項後段、有線廣播電視法第四十四條、第五十條、第七十三條第一項、衛星廣播電視法第二十六條、第四十二條第一項、公平法第二十七條、金管會組織法第五條第一項規定等。</p>

<p>或可為其代表之人，不得規避、妨礙或拒絕。</p> <p>第一百六十八條與本條第一項行為之通知方式與時限、通知書應載事項、當事人與關係人陳述紀錄及書面資料之處理、行政調查及檢查作業程序等相關程序事項，由主管機關定之。</p>	<p>二、第二項訂定於主管機關進行現場調查或檢查時，場所之相關人員應為配合。</p> <p>三、為確保主管機關人員進行檢查或調查遵循正當法律程序，第三項訂定應備具之相關書面及遵循程序，由主管機關另以命令定之。</p>
<p>(檢查及調查證明與異議)</p> <p>第一百七十條 主管機關人員依本法執行行政調查及檢查時，應出示相關證明文件；其未出示者，受調查或檢查者得拒絕之。</p>	<p>為保障受調查或檢查之個人或事業之權益，爰訂定對不當調查或檢查得為異議之規定。</p>
<p>(檢查及調查過當之控制)</p> <p>第一百七十一條 主管機關人員依第一百六十七條或第一百六十九條第一項第三款實施行政調查及檢查時，受調查或檢查者認有有逾越權限或濫用權力者，得請求主管機關依法處理。</p>	<p>為確保調查人員遵循正當法律程序，避免行政檢查調查程序之濫用，爰規定相關人員於實施調查時，應出示必要之證明文件；未出示者，他方得拒絕之。</p>
<p>(受檢查及調查者名譽及秘密之保障)</p> <p>第一百七十二條 主管機關於執行行政調查及檢查時，應保守受調查或檢查者之秘密；行政調查及檢查所得資料，除依本法或其他法規規定外，不得洩漏。</p>	<p>為便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，政府資訊固然以公開為原則，除了主動公開外，人民亦得依政府資訊公開法及行政程序法之規定申請抄錄或閱覽，惟相關資訊涉及事業之營業秘密或個人隱私及資料保護者，主管機關相關人員應保守其秘密。</p>

參考書目

- 交通部電信總局(2002)：《電信自由化政策白皮書》。台北：交通部電信總局。
- 李秀珠與江靜之(1998)：〈市場競爭與節目多樣性之研究：以台灣三家無線電視台為例〉。《廣播與電視》第3期，頁21-37。
- 洪貞玲(2003)：〈52萬民意不敵少數財團說客—美國放寬廣電媒介所有權限制〉。《目擊者》雙月刊，35:47-49。
- 陳一香(1999)：〈媒介多元化意涵之初探〉，《新聞學研究》，58: 141-169。
- 陳一香(2000)：《台灣電視節目內容多元化之研究》。國立政治大學新聞研究所博士論文。
- 陳一香(2002)：〈多頻道環境下的電視節目多樣性分析：以台灣無線電視台與有線電視綜合頻道為例之分析比較〉。《廣播與電視》第18期，頁27-58。
- 張錦華(1997)：〈多元文化主義與我國廣播政策—以台灣原住民與客家族群為例〉，《廣播與電視》，3(1): 1-23。
- 黃西玲(1997)：《從台灣看美國媒介併購經驗：近五年併購個案及相關法令之分析與探討》。台北：電視文化研究委員會。
- 曾國峰(2005)：〈反思媒介內容多元指標之測量與統計問題〉。《中華傳播學刊》第7期，頁79-100。
- 曾曉煜(2005)：〈多頻道競爭市場之節目多樣化分析〉。《傳播與管理研究》第4卷第2期，頁57-90。
- 楊國樞、陳義彥(1985)：〈資料的分析與解釋〉，楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園編《社會及行為科學研究法》。臺北：東華。
- 鍾起惠與陳炳宏(1999)：〈公共電視新聞性節目編排策略之研究：節目類型與收視率研究結構之觀點〉。《廣播與電視》第14期，頁63-87。
- 鍾倫納(1993)：《應用社會科學研究法》。臺北：臺灣商務印書館。
- 羅世宏(2008.08.01)：〈NCC，別讓權力睡著了！〉。《聯合報》民意論壇。

蘇蘅 (1992) : 《我國電視節目文化意涵的研究 -- 以方言節目為例》, 國立政治大學新聞研究所博士論文。

Cooper, M. (2003). Media ownership and democracy in the digital information age: Promoting diversity with First Amendment Principles and market structure analysis. CA: Center for Internet & Society, Stanford Law School.

Creech, K. (1999). Electronic media law and regulation (3rd ed.). Boston: Focal Press.

Duwadi, K., Roberts, S., and Wise A. (2007) Media Ownership Study Two Ownership Structure and Robustness of Media. Washington DC: Media Bureau, FCC.

Einstein, M. (2004). *Media Diversity*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

European Federation of Journalists (EFJ) (2005). Media Power in Europe-The Big Picture of Ownership. Brussels, Belgium: International Federation of Journalists

FCC (2000a). Fact sheet: FCC's conditional approval of AOL-Time Warner merger. Retrieved March 30, 2001, from http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/Public_Notices/2001/fcc01011_fact.doc

FCC (2000b). En banc hearing on American Online, Inc., and Time Warner, Inc. applications for transfer of control (No. CS DOCKET NO. 00-30). Washington DC: Heritage Reporting Corporation.

FCC (2002). Program diversity and the program selection process on broadcast network television. Washington, D.C: FCC.

FCC (2003). Fact sheet : Fcc's conditioned approval of News Corp - DirecTV merger. Washington DC: Media Bureau, FCC.

FCC (2008). Commission approves transaction between Sirius Satellite Radio Holdings inc. and XM Satellite Radio Holdings, Inc. : Subject to conditions. Washington DC: Media Bureau, FCC.

FCC. (2003.6.2). FCC sets limits on media concentration.

- Glasser, T. L., Allen, D. S., and Blanks, S. E. (1989). The influence of chain ownership on news play: A case study. *Journalism Quarterly*, 66 (autumn): 607-615.
- Harrington, J. (2003). Whose news? St. Petersburg Times, June 2, 2003.
- Honig, D. (2003.2.3). REPLY COMMENTS OF DIVERSITY AND COMPETITION SUPPORTERS. In M. M. a. T. Council (Ed.).
- Jaquet, J. (2002). Section 202 – Broadcast ownership: A gift to big media. In M. Lloyd (Ed.). *The success and failure of the 1996 telecommunications act*. (pp. 107-121). Boston: The Center for Reflective Community Practice at the MIT & the Leadership Conference Education Fund.
- Jong, A. S. D., & Bates, B. J. (1991.spring). Channel diversity in cable television. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 35(2), 159-166.
- La Monica, P. R. (May 14 2007). The return of media merger madness: It seems like everyone is wheeling and dealing in the media sector. Are more mergers on the horizon? CNNMoney.com
- Lamphere, L. (2001). Afterword: Understanding U.S. diversity – Where do we go from here? In I. Susser and T. C. Patterson (Eds.). *Cultural diversity in the United States: A critical reader* (pp. 457-464). Malden, MA: Blackwell Publishers, Inc.
- Li, S. S. & Chiang, C. (2001). Market competition and programing diversity: A study on the TV market in Taiwan. *Journal of Media Economics*, 14(2), 105-119.
- Li, S. S. (1999). Market competition and media performance: Examining primetime series in Taiwan. *Asian Journal of Communication*, 9(2), 1-16.
- Lieberman D. & Davison, P. (2003). Five ways FCC altered the media landscape. USA Today, June 3, 2003.
- Meier, W. A. and Trappel, J. (1998). Media concentration and public interest. In D. McQuail and K. Siune (Eds.). *Media policy: Convergence, concentration & commerce* (pp. 38-59). London: SAGE Publications Ltd.
- Napoli, P. M. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34.

Napoli, P. M. (2001). Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media, Cresskill, NJ: Hampton Press.

Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.

Newspaper Association of America (March 12, 2008). Resolution Would Reverse Change to the FCC's Cross-Ownership Rule. Retrieved April 3, 2008 from <http://www.naa.org/Public-Policy/Business-Operations-Issues/Media-Ownership/March-2008-PPN.aspx>

PublicTechnology.net (Feb 5 2009). Competition Commission blocks proposed BBC-ITV-CH4 video on demand joint venture. Available at <http://www.publictechnology.net/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=18817>.

附錄、本地媒體併購案審查相關文件列表

國民黨三中媒體移轉中時集團案		
日期	文件名稱	附註
2006/03/28	NCC 第 21 次會議記錄	通過股權轉移
2006/04/01	石世豪委員不同意見及協同意見書	

中廣股權移轉予趙少康案		
日期	文件名稱	附註
2007/02/01	NCC 第 140 次會議記錄	決議中廣應到會說明
2007/02/09	NCC 第 142 次會議記錄	趙少康列席說明
2007/02/16	NCC 第 145 次會議記錄	決議在符合四前提下給予同意
2007/03/02	石世豪委員不同意見及協同意見書	
2007/06/23	NCC 第 174 次會議記錄	決議確認九項承諾後給予許可
2007/06/26	申請案許可	
2008/02/27	NCC 第 228 次會議記錄	針對第 8 項承諾(梁蕾持股)予以寬限 15 天
2008/03/12	林東泰委員不同意見書	
2008/03/13	石世豪委員協同意見書	
2008/04/03	NCC 第 234 次會議記錄	通過飛碟股權轉移案

旺旺購買三中媒體案		
日期	文件名稱	附註
2009/02/11	NCC 第 285 次會議記錄	決議中視應到會說明
2009/04/10	NCC 第 294 次會議記錄	決議召開聽證會
2009/04/17	召開聽證會公告	
2009/05/08	聽證會紀錄	

	中視中天案情報告	以下為聽證會相關文件
	中視意見書	
	中天意見書	
	公平交易委員會代表意見書	
	消費者保護委員會代表意見書	
	消基會意見書	
	台灣記者協會意見書	
	媒體觀察基金會意見書	
	新聞局代表意見書	
	專家鑑定人瞿海源教授意見書	
	專家鑑定人陳世敏教授意見書	
	專家鑑定人黃銘傑教授意見書	
	專家鑑定人羅世宏教授意見書	
	專家鑑定人莊春發教授意見書	
2009/05/27	NCC 第 301 次會議記錄	以附款方式許可此案
2009/06/03	NCC 第 302 次會議記錄	三位委員聯署提請復議
2009/06/17	翁曉玲委員協同意見書	