

廣電媒體跨媒體經營限制等之研究

1. 導論

哲學家波普爾 (Popper) 早在 1954 年於「蒙特沛爾林學會」(The Mont Pèlerin Society) 中發表「民意與自由原則」(Public opinion and liberal principles) 為題的演說時，就曾經洞燭機先地提出了一連串的疑問：「出版商的獨占，在何種程度上確立了一種新聞審查制度？(How far do publishers' monopolies establish a kind of censorship?) 思想家發表他們的思想有多大的自由？可能存在一種完全的出版自由嗎？應該有出版任何東西的完全自由嗎？」(Popper, 1984:353) 他本人雖然並未就上述疑難提出解說，不過這些問題對於在世紀末研究言論自由與新聞管制的人們來說，正有如先知的警示，確實是價值非凡的。

過去傳播界一直以對抗國家的新聞箝制為職志，但是時至今日，在自由主義社會中，危害新聞自由的元凶已經易主，不再是國家，而是商業力量。媒體所有權集中的情況下，已經暗自形成另一種的「新聞審查制度」，大媒體當中也存在著一套言論管制的標準。

本研究即以廣電媒體跨媒體經營限制等問題為課題，探討商營媒介所有權管制的法規範，期以體系性的論述，對現行法規加以檢討，比對各國立法例，提出分析與建議，希望有助於改善傳播法制，健全電子媒體的所有權結構。

1.1. 研究背景

廣電媒體跨媒體經營限制等問題有待研究，實肇因於新媒體陸續出現，媒體環境競爭加劇，而適逢我國計畫建立亞太媒體營運中心，現行法規無法因應此一變局。

1.1.1. 新媒體陸續出現

媒體事業的定義與功能，隨著傳播新科技的發展不斷改變。大眾傳播媒體此一概念，過去可以簡單的以平面媒體與視聽媒體來分類，前者係指書籍、報紙、通訊社與雜誌等印刷媒體；後者則指電影、廣播及電視等傳播載具 (DeFleur M. L. & Ball-Rokeach, 1989: 46-121)。然而新傳播科技¹日新月異，在現代社會中欲清楚地為「大眾傳播媒體」下定義，實非易事，時至今日，媒體不僅止於提供新資訊，更包括了生活指引、商機交易、文化交流、科技新知、休閒娛樂、通訊互動及社區發展等功能。

傳播科技整合風潮下，不但傳統媒體本身發生變革²，電腦、電信系統與傳播媒體三者混血的新生兒，例如有線電視結合資料

¹ 「新傳播科技」(new communications technologies)一詞，大約是廿五種主要裝置的簡稱，包括有線電視、錄影機、磁碟、衛星、電子傳真機、電腦網路、資料處理、數位交換、光纖、雷射、靜電拷貝、高畫質電視、行動電話及印刷新科技 (Pool / 卜大中 等譯 / 1992: 24)。

² 新科技對報紙運作就造成極大衝擊，電腦導入報紙和出版的製作工程中，使得自葛登堡 (Gutenberg) 以來擁有漫長歷史的活字印刷媒介，發生了劃時代的變化。以「今日美國」(U.S.A. Today) 及華爾街日報 (Wall Street Journal) 為例，為求發行的迅速，其編輯部門採用衛星傳送版樣，在全美各地的發行部門，就可節省印刷成品運送的時間，而就地印製，並且加以發行。此一衛星結合印刷媒介的作法，促成這兩個媒體躍居為全國性的出版品，即為媒介整合的先聲 (Dennis &

庫³、電子出版等科技所形成的整合性服務數位網路(Integrated Digital Service Network, 簡稱ISDN)⁴，更使電腦、電信系統與傳播媒體的界限已經漸趨模糊，不斷地挑戰著「大眾傳播媒體」的定義（汪琪、鍾蔚文，1991：289）。在此同時，憲法言論自由所保障的範疇亦隨之擴張（Gillmor/滕淑芬 譯，1992：319-332），尤其在媒體經濟的環境中，媒體產品相關市場的界定更加不易，已經很難再援用過去的區分方式，無異增添了大眾傳播媒體所有權管制的困難度。

Pavlik, 1993: 1-4)不僅報紙受到衝擊，廣播電視也不例外，現在的廣播電視可以藉衛星傳播，加上有線電視頻道的豐富性和錄影技術的發展，傳統概念的廣電視體系已經成為明日黃花(Horowitz, 1989: 8)。

³電腦資料庫(Computer Databases)係指，將蒐集得到的資訊以機器可閱讀的形式，在個人電腦可以接近使用的前提下，彙存在資料網路之上。在電腦資料庫內的資訊，通常透過資料庫服務廠商提供之軟體搜尋而取得。電腦資料庫的觀念與「電子出版業」尚有區別。事實上，資料庫廠商是通常也是電子出版業，因為同樣是透過機器可閱讀的形式，在電子出版品上刊佈消息。不過相形之下，電子出版業係屬一比較寬廣的觀念，換言之，資料庫廠商提供消息；電子出版業者提供消息服務，消息服務可能包括資料庫接近使用。時至今天，資料庫廠商開始把消息服務販售給其他的資料庫廠商。將來的資料庫工業可能的情況可能是互相連接多數或全部現在各自獨立的資料庫服務，提供強大的資訊查詢服務。資料庫系統，允許使用者以日常詞彙所指稱的主題鍵入詢問訊號，以引導資訊位置的搜尋，而且取得資訊。而由於在電腦記憶(computer memory)、傳輸、和執行速度(processing speeds)技術上長足的進步、電腦軟體的改革、控制標準的發展，以及促進電腦和網路彼此間的「談話」，科技進步已使美景在望。相對地，從此一趨勢觀察不難發現，電腦資料庫出現自然會造成新聞採訪形態上的改變(U.S., Congress, Office of Technology Assessment, D.C. 29610-8025: 10-11)。

⁴整合性服務數位網路(ISDN)，是一個具有延伸性的數位傳播系統，何以稱之具延伸性，乃是因為這一個名詞的意義中包括不同類型由電腦資料數位化音訊及視訊的傳播方式(Mirabito and Morgenstern, 1990: 24-26)。

1.1.2. 建立亞太媒體營運中心

亞太地區不僅將成為世界經濟的重心，也將是世界各國急欲進入或拓展業務的重要市場。亞太地區的媒體事業，亦將隨著世界經濟重心的轉移，而擁有更寬廣的發展空間與市場潛力⁵。為了掌握市場中可觀的經濟收益，享有各種「附加」的影響力，目前規劃中的「亞太媒體中心」，計畫成立一個華語的影視節目製作中心，便有賴於健全的法規範配合。

新聞局已於八十四年二月成立「亞太媒體中心專案諮詢小組」，結合國內產、官、學各界人才，廣泛諮詢意見，並就成立亞太媒體中心之相關議題進行研討與評估。目前的規劃重點，係分從兩方面著手，其一是改善我國媒體事業發展的大環境，包括整合直播衛星電視、有線電視及電影事業之發展；其二則是發展高品質華語影視節目製作和後製作產業。若就具體措施而言，主要包括：（一）擬定「媒體園區開發計畫」⁶、（二）提供投資獎

⁵ 根據麥肯錫顧問公司的研究報告，一九九三年兩岸三地在電視、有線電視和電影等華語影視事業的市場產值，總計二十八億美元，其中台灣佔有率最高，達十三億美元（四七%），香港八億美元（二八%），大陸七億美元（二五%）。假設台灣與香港的媒體市場隨著經濟發展在西元二千年前每年成長百分之五，家庭有線電視普及率達到百分之六十以上。事實上，現階段估計台灣地區已達到此普及率，而大陸地區內部生產毛額等值購買力在西元二千年前每年成長百分之七，影視市場將成長至大陸地區生產毛額等值購買力的百分之零點三五。因此，預估西元二千年左右，兩岸三地華語影視市場產值合計將高達一百四十億美元，是一九九三年產值的五倍。

⁶ 具體作法為設置媒體工業園區，以發展華語影視節目製作及後製作產業為目標，並以民間資金為主體，鼓勵業者投資開發。行政院計畫中媒體工業園區之地點將以近資訊區及國境出入交通便捷，並距台北市中心和中正機場四十五分鐘以內車程之地點為宜。園區的主要設施，包括攝影棚（含製作及後製作）、外景地、周

勵誘因⁷、（三）研修相關法令、（四）推動人才培訓⁸等四項（行政院新聞局：1995）。

在上述工作中尤以研修法令最為重要，為了因應成立亞太地區華語影視製作中心，以及發展台灣地區成為「亞太媒體中心」，兩個階段性目標，廣播電視相關法規勢必朝向傳播事業「多元化」、「開放化」、「自由化」與「國際化」的方向調整。因之必須研修的法令與政策計有：

1. 推動「衛星廣播電視法」之立法，開放直播衛星電視及衛星電視公司之設立，合理管理溢波問題。

2. 檢討「有線電視法」執行情形，健全有線電視管理，便利國際互動。

邊服務設施）如倉儲、維修、電信等）、辦公大樓）如行政中心、訓練中心等）、公共設施）如聯內聯外道路、停車場、宿舍、主題公園等）、衛星通訊設備、錄音工程設備及影片沖印廠等。在開發時程方面，計分兩個階段，第一階段預定在三年內完成，重點開發三至五公頃的面積供華語電視節目與廣告節目的製作以及電影後製作使用，目標以服務國內業者為主，國際業者為輔。第二階段則在三至七年之間進行，預計開發十至廿公頃的面積，繼續充實各項設備供電視、廣告及電影之全程製作，同時還要考量以國際運作為主要的建設，以擴大吸引國際業者參與。

⁷ 此處所謂的「獎勵誘因」係指新聞局配合內政部、教育部、財政部、經濟部等相關部會推動有關功能性租稅獎勵、材料設備進口關稅減免、土地租用優惠、協助資金籌措及優惠貸款、人才培育獎助及共同設備之提供等「經濟輔助措施」。

⁸ 人才培訓將分別從兩方面著手規劃，一方面鼓勵民間業者自行成立人才培訓機構，善用民間及業界資源；一方面整合學校團體、學術機構及相關研究機構如大專影視相關科系、廣電基金、電影基金會、電影資料館等單位，共同擬訂人才培訓計畫，並落實執行。

3.修正「廣播電視法」，以促進廣電事業自由化，多元開放發展。

4.研修「電影法」，改進電影檢查與分級制，重行建構審議制。

4.配合逐步開放政策，修改相關法令，吸引大陸港澳及其它地區大眾傳播界傑出人才來台工作，繼續放寬兩岸間及海內外合資拍攝製作影視產品的相關法令限制(蔣安國，1995；行政院新聞局，1995)。

顯然，媒體所有權限制中，如股權結構、外資限制、媒介獨占、跨媒介經營限制等問題，都必須一一檢討，以期配合亞太媒體中心建立所需。

1.2.研究動機與目的

本研究係接受廣播電視事業發展基金委託，研究廣電媒體跨媒體經營限制之法規範，亦即以我國現行廣播電視法、有線電視法以及公平交易法為核心，探討在媒體經濟管制的架構下，廣電媒體跨媒體經營限制之類型與內涵，以及管制的實際成效與遭遇困難，以做為主管機關從事廣播、電視以及有線電視管制之參考。

由於傳播新科技推陳出新，加上媒體經濟環境日趨自由化，跨媒體經營之問題可謂方興未艾，適逢廣播電視法於立法院審議之際，此一重大的媒體經濟管制課題，勢必成為討論的重心之一，本研究將比較英美各國的先例，以及解除管制(deregulation)風潮下的規範變遷之現況，提出具體建議，以期健全跨媒體經營限制的相關規範，維護言論的多元空間。

1.3. 研究問題

一般而言，廣電媒體所有權管制的類型可分為兩大主題，即股權規範與媒體集中化限制。而這兩個主題又可在細分為股份公開與分散、禁止外人投資、防止獨占、限制跨媒介經營等四個子題。本文的研究問題便環繞在這上述限制跨媒介經營等四個問題上。

1.4. 研究方法

我國屬於成文法國家，傳統的法學研究者認為制定法萬能，無待外溯，以形式的論理方式忠實檢討法文，構成其概念體系，為法律學之任務，因此以法解釋做為主要手段。雖然在法律社會學、法律經濟分析、法律心理學等新思潮的衝擊下，法學研究已經不再侷限以司法解釋與適用法律為依歸，從而對行政法規的適用與解釋，乃至公共決策的形成開始貢獻心力，因此在研究方法上的多元化，亦為必然的結果。但是法學研究終究要對各項事實做出法律規範上的評價，因此文獻調查法(literature survey)成為法學研究之重要依據。亦即蒐集先進國家相關法規或制度之文獻資料，以及我國學者專家之專論，歸納整理，比較異同，探究立法意旨，衡量與我國國情文化之結合性。本研究將蒐集國內外相關電子媒體法規、立法院相關委員會的會議記錄、國內外相關評論的文章與書籍。

2. 商營廣電媒體所有權的管制與解除管制

2.1. 緒論

參與廣電產業管制論戰的經濟思潮相當錯綜複雜，從贊成管制與解除管制⁹，以及反獨占與贊成獨占的兩條軸線，可以切割出立場不同的四個面向，分別代表四種不同的思潮（見表2.1.），大體上頗能反映出商營廣電媒體所有權的管制與解除管制的幾個不同面向的思潮。

萬能政府者主張，市場競爭應當有所限制，一方面應以結構與法規干涉，另一方面則以反獨占法避免獨占。傳統國家管制者則認為，以大公司達到規模經濟，以及提昇競爭力乃是必要的，因之除了一般性的經濟管制法規外，反托拉斯法並無必要。充分競爭與自由市場者，則認為必須縮小政府的編制浪費，減少不必要的管制，使成本與價格一致，管制獨占則能促成研發創新、高生產力、提高現代化速度。芝加哥學派則主張透過競爭遠比政府管制好，而普林斯頓學派則認為，自然獨占有其效益，反托拉斯

⁹ 「解除管制」(deregulation)一詞，亦有學者譯為「解禁」，事實上解除管制運動主要是以分散及去除對私人的管制為目的，而這些管制多半是以政府為人民所提供的行政計畫及服務為前提。因此，往往並非僅意欲解除「禁令」，而係強調就政府干預經濟事務之管制措施加以調整，解除對達到較高生產效率、合理財物分配與服務以及勞力充份利用有所障礙之管制事項(Davis, 1988: 67-77)，故似譯為「解除管制」較為合宜。

法毫無效益，此兩派學者多主張無庸任何形式之管制法規，縱令反托拉斯法亦不例外 (Noam, 1993: 438-449)¹⁰。

表 2.1. : 經濟管制的不同經濟思潮

	pro- regulation		
anti- monopoly	A. 萬能政府	B. 傳統國家管制	pro- monopoly
	C. 充分競爭市場	D. 芝加哥 普林斯頓學派	
	de regulation		

資料來源：Noam, E. M. (1993). Assessing the impacts of divestiture and deregulation in telecommunications. Southern Economic Journal. Vol: 59. Jan. pp.438-449.

在進入法規的分析與比較前，本文將先就廣電媒體所有權管制正反雙方的立論基礎先加以論述，以釐清爭議點之所在。

2.2. 解除商營廣電媒體所有權管制的理由

¹⁰ 經過比對長期之經濟分析實證資料顯示，解除管制與反托拉斯的觀點大體上符合現實，也較有預測力，尤其在廣電產業之生產力、研發與現代化上，都獲致支持。而僅僅在可信度與隱私權之保障上，當廣電產業為獨占市場時，會獲得較高之評價與保護 (ibid: 446)。

支持解除商營廣電媒體所有權管制的理由，多基於解除管制思潮的衝擊，加以傳播新科技使媒體界線模糊，以及為因應國際競爭的衝擊，而主張自由化與國際化。

2.2.1. 解除管制思潮的衝擊

解除管制的風潮，從八十年代開始席捲全球，強調「自由化」的政策取向，對於廣播、電視與電信事業，都造成了深遠的影響。

以美國為例，解除管制的起因於民主黨政府在七十年代的規畫，歸納，解除管制政策最後在八十年代付諸實現的因素有四：一、民主黨執政較主張降低政府管制，例如紐西蘭工黨推動私有化與解除管制的先例。二、知識份子教育大眾對經濟事項批判，尤其是經濟學者透過國會聽證程序要求建立公開進入市場控制成本、消費價格成本的制度。三、不僅是國家貫徹，更是一個市場取向的政策，各國都朝著解除管制法規的方向努力，以期達到市場資源有效配置。四、政府希望透過此一政策解決經濟不景氣的困境 (Crandall, 1992)。

追溯各國廣播電視的解除管制背景，不難發現，政策之形成，不外乎本於政治與經濟的考量。一方面，政治壓力迫使政府在民主改革過程中，對媒體管制必須改採開放的態度。二方面，財政壓力下，政府為降低經濟負擔而將廣電產業移轉到社會其他部門 (Scott, 1991; Karthigesu, 1994)。因此，政府重行調整對於媒介經濟的規範性機制，企圖在自由市場與政府管制中間尋求一個平衡點；如果就解除管制所包含的形式觀之，即意味著政府在媒介經濟管制中角色的減淡 (鄭瑞城，1993：11-12)。

現實上的誘因，更讓各國對於解除管制的政策寄予厚望。樂觀的預言如WEFA研究報告指出，就電信產業的解除管制言，確實徹底降低有線電視、地區電話、長途電話的價格。預期低價或創造更多需求，而促使技術的創新，以及改善通訊設備。扣除物價上漲後，預估經濟成長會比過去十年增加，工作機會亦然，尤其是服務業受益最大。此外到了2003年，失業率會下降，貿易盈餘增加，聯邦預算赤字也會大幅下降(Cranford, 1994)。透過解除管制搭建一條資訊高速公路，似乎就代表著通往富裕之路，更加深了各國政策的轉向¹¹。

¹¹不過Cranford(1994)主張，解除管制的效益被許多研究誇大，造成一種錯覺，讓人們認為一旦解除管制後必然可以增加競爭、降低價格、提高生產力、創造高工資就業機會，但是懷疑論者卻指出，對整體經濟效益而言，電信產業的解除管制效益不如預期。悲觀的懷疑論者指出，WEFA的研究是基於幾個未評估的前提，一是解除管制已經完全消除了市場管制法規，只要依然有管制，便無如是大的利益。二是法規未必允許價格下降，如果價格不變則利益有限。三是對於新科技的需求並不如預期的大，目前只有大眾市場中的娛樂產業反應較明確，其他尚不清晰。四是就業機會的增加附隨著條件限制，諸如技能、種族等歧視。五是、電信產業並非火車頭工業，帶動其他產業的進步能力有限。因此，資訊高速公路顯然並不是增加生產力的銀色子彈。

2.2.2. 傳播新科技的衝擊

在傳播新科技的衝擊下，媒體界線日漸湮滅不清。以電子出版 (Electronic Publishing) 為例，此項科技結合了消息接近使用、取得資訊能力以及交易服務。文字、聲頻、或影像的消息可能藉由電話網路、微波傳輸、衛星甚至同軸電纜電視線纜 (coaxial cable television lines) 等點對點的傳播系統 (point-to-point communication system)，來傳送消息。電子出版業此一概念，概略等於一般習稱的「資訊服務業」 (information services)。圍繞在電子出版業的範疇計有，電傳文件 (teletext)、電傳視訊 (videotex)、電子郵件 (electronic mail)、電子公告板 (electronic bulletin boards)，以及電子交易服務 (electronic transactional services)。電子出版持續發展，傳播型態的整合將會模糊大眾傳播媒體與電信事業之間的分別；媒體和媒體使用者之間存在一對一的關係正逐漸受到侵蝕 (U.S., Congress, Office of Technology Assessment, 29610 - 8025:10-11)。

Crandall(1992)認為，無論是電信市場或是廣播電視產業的解除管制，並非源於大眾對法規的不滿意，而是因為科技發展，使得原先的規範更加鬆動。雖然保守力量在國會中抵擋新科技的引入，以維護舊有的電信與廣播業者利益，使得新科技的運用遲延了許久。不過傳播新科技的引進生活，諸如有線電視的發展瓦解了頻道稀有說，也證明新科技將會與現行制度共利共存，便迫使現有結構發生變化。

傳播科技的發展，促成了媒體管制政策的鬆綁，而正由於主管機關採取充分放任的態度，使市場進出完全不受限制，新科技的

引入更為迅速，傳統廣電產業的結構便發生改變 (Horowitz, 1989)。所有權結構法規範的調整，在這一波「自由化」的風潮中，扮演著相當重要的角色。

2.2.3. 國際競爭的衝擊

在世界各國一片解除管制的風潮中，全球電視、有線電視、電影、衛星電視市場，都已經成為視聽產業關注的焦點，面對巨大商機的吸引，在這一場前哨戰中，似乎誰能取得先機，誰就能獲得勝利。為了提高競爭力，所有權管制法規範的調整，就倍感急迫。

以歐洲為例，為了因應國際競爭的情勢，歐盟努力推動跨國境的影視產業合作計畫。而台灣緊鄰著中國大陸，香港，新加坡等華語市場，不少以華語市場為目標的衛星節目早已存在，將來區域性市場的出現只會更加明顯，針對此種趨勢，國內國際化的政策配合，以使國內業者能積極參與區域市場的開發，以期分食全球的媒介市場，一時之間成為強而有力的論述。

2.3. 商營廣電媒體所有權管制的理由

在「自由化」與「國際化」的呼聲中，媒介集中化的現象可能更形惡化，站在維護新聞自由，確保意見多元，以及抵抗文化帝國主義的三個立場，不少論述提醒我們應當重視商營廣電媒體所有權的管制，適度維持法規範的限制。

2.3.1. 維護新聞自由

人民有言論、講學、著作及出版之自由（參照憲法第十一條），是憲法明文保障的基本權利。憲法保障言論自由的方式之

一，即是透過維持言論市場的多元性，以使不同意見得以合理充分的表達，而其具體落實之方法，乃使廣電事業得於市場上自由競爭、健全發展。換言之，在媒體經濟的管制上，基於憲法所保障的新聞自由而形成的經濟秩序，應當是憲法所認許的經濟秩序，而既然憲法賦予國家有積極規整與維護競爭秩序的任務（參照憲法第142、144、145條）¹²，則政府必須就媒體所有權加以規範，以保障言論自由。

然就我國的廣電事業現況而言，電波頻率始終受到行政機關的嚴格管制，一般民眾無法自由申請使用，甚且主管機關長期放任頻道資源由少數既存利益者持續壟斷，一般國民則毫無選擇或置喙的餘地，在此種情況下，憲法第十一條所明文保障的一般人民皆可享有的表現自由，無疑受到極大的戕害。因此立法委員在審查廣播電視法修正草案時，對於憲法第十一條之規定，是否蘊涵廣電自由，及是否保障人民平等接近使用媒體的機會，透過釋憲的程序，聲請大法官會議解釋，澄清憲法保障表現自由的具體內涵¹³。

¹² 憲法第一百四十二條規定：「國民經濟，應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足」。第一百四十四條：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」第一百四十五條第一項規定：「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。」本於上述三項規範，可導出憲法賦予國家有積極規整與維護競爭秩序的任務（廖義男，1995a：4-6）。

¹³ 立法院之聲請書謂，我國目前的廣電事業，在政府的不當管制下，頻道資源為少數人長期壟斷，電子媒體亦幾無競爭對象，言論市場可謂毫無多元性可言，意見表達自由亦迭遭扼殺。日前國內三家電視臺被公平交易委員會宣告為獨佔事業即為顯例，而此種現象除已違反公平交易法之外，亦有悖憲法保障言論自由之精

大法官會議於民國八十三年九月廿三日做出釋字364號解釋，解釋文謂：

「以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配，對於人民平等『接近使用傳播媒體』之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。」

言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第十一條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。

則在防止媒介集中開放媒介股權結構兩個議題，均可回應到大法官會議此號解釋上。大法官會議認為，廣播電視之電波頻率為有限性之公共資源，為免被壟斷與獨佔，國家應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會。

神。故政府應儘速消除此種媒體壟斷與獨佔的現象，使廣電事業得自由競爭及健全發展，以維持言論市場之多元性與非限性，俾達憲法保障廣電自由與人民之平等接近使用媒體機會之精神（參見立法院聲請書，中華民國八十二年六月三十日（82）臺院議字第二二五四號）。

綜上所述，以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公合理之分配，維護人民平等「接近使用傳播媒體」之權利，上述事項自然應當以法律定之。

2.3.2. 確保意見多元

確保意見多元呈現，使大眾能夠經由廣播電視媒體獲得平衡與多元的資訊，並有平等的機會表達不同之意見，已經成為廣播電視管制的基本原則之一（林子儀，1993：122-3，林子儀、劉靜怡，1993：155）。詳言之，民主政治旨在增進公共福祉，完整的公民權概念，則以公民充分被告知與參與為前提，因之平等亦表現在近用頻道的機會平等，以及傳播的公共頻道上，換言之，知的權利與表見的權利，均包含在「傳播權利」的概念中。

落實意見多元的概念，並不能侷限在容許不同利益團體競逐權力及近用(access)資源的過程，更應當探究媒體內容表現容許差異的程度，以及選擇的多元化。McQuail(1992)就力主以政治、地區及社會文化三面向，探討多元化的意涵，以期在不同層次上，顯現出多元化不同的議題面向。諸如，在政治層面，不同的政治團體應否擁有媒體頻道，或主要媒體是否能反應不同的政治理念。地區層面上，地方媒體自主性與頻道數目是否已提供足夠的選擇。乃至於社會文化層次，觀察不同族群、文化、階級、性別與地位者，是否享有多元化的媒體環境。反映在媒體經濟的管制目標上，應當朝向使頻道、頻道內容、閱聽人以及內容接收等眾多面向，均能達到意見多元現象。

面對八十年代以降解除管制風潮（此一思潮中心思想詳見2.3.1.），意見自由多元似乎由於市場自由化而更顯現生機，但是依然存在許多危機。我們很難否認「解除管制」對改善媒體政策環境的貢獻，但是解除管制風潮中，也呈現了一個長期存在的問題，就是從國家管制回復到市場的放任作法，是否真正能夠解決目前傳播環境存在的問題？諸如：所有權集中、弱勢族群近用媒體、廣告控制乃至跨文化間出現的傳播問題(Chen, 1994)，在在都讓人懷疑。

以美國近十年來的改革為例，Horowitz(1989)也認為解除管制的成效可謂曖昧不明，無論是電信事業¹⁴方面，或廣播電視產業¹⁵，依然充滿著無數的問題。綜觀解除管制無法取得全面性的成功，固然和市場過程需要更長的時間建立新秩序，不無關係。真正妨礙的關鍵，實歸因於固有的政經勢力尚未解消

¹⁴ 因為費率管制取消，另一方面禁止交叉補貼，因之造成地區電話費率上漲。安裝費的高漲，更使得某些州的貧民無力安裝，降低了電話的普及率。相形之下長途電話變得便宜，但是獲益的卻是少數對此項服務有特殊需求者。而有線電視經營地方電信事業，以及電信事業經營有線電視及資訊事業的現象，都使得整體效益評估更為困難。

¹⁵ 在廣播電視與無線電視產業上，由於FCC採取充分放任的態度，使市場進出完全不受限制，新科技的引入更為迅速，傳統廣電產業的結構便發生改變，三大無線電視聯播網的收視率與廣告成長量都降低中，無異宣示因為「頻道稀有」而形成的壟斷已經被打破。但是有線電視的發展卻令人失望，系統業者與大視聽產業（電視網與好萊塢）的結合，使授權費爭議不斷。有線電視節目內容為如預期的多元，兒童節目依然不受重視，公益頻道乏人問津，分眾時代的假設完全破滅，有線電視根本為達到「窄播」的目標，而是愈來愈像無線電視，而成為一個內容豐富的電視罷了。由於全面開放，FCC對電臺申請人的資格不斷放鬆，現在只以財務能力為審核標準。

(Mueller,1993)，顯然全面性放任的經濟措施無可諱言地面對了挑戰，而解除管制的論述長期缺乏對政經條件的分析，更使得政策的評估一直存在盲點。

回到臺灣的現實環境，近年來主管機關大幅開放廣電頻道，加上有線電視的合法化，將廣電媒體運作的秩序交給市場的呼聲一時甚囂塵上。然而從美國廣電產業的發展中不難發現，「市場化」並不能確保意見的多元，馮建三（1995a：61）就指出廣電資源的私有化開放，最多指能充作衝擊「黨國不當控制」的前鋒，但是在迎合資本主義的原則下，任由私人完全或大部份擁有所有權，將無法使廣播電視媒體回復到社會公器的角色。因之，在解除管制的同時，避免開放造成多元意見的瓦解，造成另一類型的負面作用，審慎思考媒體經濟管制的架構，使所有權控制符應民主多元的要求，以解決解除管制所引起的諸多問題，在競爭與壟斷的爭議中，勢必藉助司法或制訂規範加以解決(Horowitz, 1989)。

2.3.3. 抵抗文化帝國主義

保護主義的興盛，可謂是解除管制風潮的反動，尤其抵抗文化帝國主義的呼聲從未間歇，自然影響管制層面結構的調整，進而影響自由化的成效。

文化上，媒體期待作為提昇教育科學水準，以及抵禦外來文化入侵的防線(McQuail, 1992)。在媒體管制上，政府被賦予維持秩序的責任，在全球化趨勢下，外來價值經由大眾傳播媒體入侵，或藉由大眾傳播作為控制的工具時，基於文化與個人自主的

反省，如何透過有效的管制手段，抵抗文化帝國主義的入侵，可說是這半世紀以來，一個世界性的傳播政策難題。

早在60年代，就有論述者提醒大眾，先進工業國家以龐大的資本、先進的技術以及充裕的人力製造資訊，向資訊匱乏的發展中國家傾銷資訊，形成「文化帝國主義」現象(Schiller, 1969; Schiller, 1976)。雖然反對此一說法的樂觀主義者，再三提出論證說明擷取外國文化有助於第三世界的發展，向西方引進傳播新科技甚至能夠提昇本國文化(Pool, 1977)，但是無論是以「文化侵略」或「資訊不平衡」的說法來指摘先進國家，國際間資訊往來不平衡確實是不爭的事實，讓第三世界陷入了引進西方技術與文化與否的兩難困境(鄭瑞城, 1985: 97; 朱立, 1992: 120)。

在「國際化」、「自由化」與「全球化」的風潮下，廣播電視產業也不免受到波及，關稅貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)在1986年展開的「烏拉圭回合談判」中，美國就試圖將視聽產品市場的自由化，納入談判議程，企圖打開從1969年就因為各締約國國內文化政策考量，所設下國產電影片配額限制的禁錮¹⁶，並將貿易自由化帶進新的影視傳播產業中¹⁷。在區域性的經貿談判架構中，例如「美加自由貿易協定」，美

¹⁶ 根據關稅暨貿易總協定第四條規定，任何締約國如對已沖洗電影片制訂或維持內地數量管制，該向管制應以放映配額為之。換言之，在關稅暨貿易總協定的架構下，原本是禁止會員國對來自其他會員國產品，給予低於本國相同產品的待遇，此一「國民待遇」原則卻因為文化考量而有例外(顏慶章, 1989: 43)。

¹⁷ 烏拉圭回合談判最後並未在協定中列進影視等文化產品，使得「國民待遇」、「普遍最惠國待遇」等原則並不適用於影視文化產品上，而美國在重重讓步之

國也器題把電信服務、影視產業適用國民待遇的概念，至於服務業開放的名單中（周茂榮，1992）。如是的議題把「文化帝國主義」的爭議擴大，讓世人發現美國龐大的視聽產業出口，已經是一個全球性的問題，不僅造成第三世界的困惑，業已使核心國家間因此齟齬不斷，甚至不少國家傳播政策制訂者之間也對於是否打開「門禁」產生爭辯。足證，文化帝國主義不僅只於描述地理空間上「國族」與「國族」間的支配關係，實質上更是經濟力與資本移動的過程，並且深化到「接受國」內部社會關係的表現上了（馮建三，1995b：4-5）。

下，依然獲得了歐聯各國的「善意回應」，歐聯各國同意開放衛星電視及光纖有線電視等高科技媒介市場（馮建三，1995b：5）。

2.4. 小結

綜上所述，不難發現解除商營廣電媒體所有權管制與維護商營廣電媒體所有權管制，均各自有相當堅實的理由。

「自由化」與「國際化」雖然可欲，也有可能帶來經濟上的利益，但是傳播政策與法規的思考並不能夠單面向的思考，必須兼顧到開放政策的「後遺症」與「副作用」。本研究主張為了因應傳播環境的變革，我們的傳播法規，理應作調整與開放，但是此一調整與開放不能毫無階段性、毫無限制性地驟然解禁，因此，如何個別調整各項傳播所有權法規的問題，便有待逐一檢視媒體市場目前所處的狀況，以及各國目前法規的現況，多角度的比對，方能真正健全傳播法秩序。

3. 商營廣電媒體股份規範

3.1. 序說

法律限定廣播電視的經營，須募集龐大的資金。就一般企業言，為了避免任意湊集成立公司，以符合股份有限公司以資合為中心的特性，公司法第156條第3款之規定特別規定，股份有限公司之最低資本額得由主管機關分別依性質酌定之，藉此得以促進大規模企業的發展，同時亦所以保護公司債權人（柯芳枝，1988：158-159）。經濟部根據前項規定授權，先於民國58年5月31日頒佈「股份有限公司最低資本額辦法」，民國69年修正公司法時，由於對有限公司亦設有最低資本額之限制（參照公司法第100第2項），因之，經濟部又於同年10月15日修正發佈「有限公司及股份有限公司最低資本額標準」，提供各股份有限公司籌集資本之依據。據此項辦法之規定，一般股份有限公司應實收最低資本額為新台幣一百萬元，但其目的事業主管機關有較高標準之規定者，從其規定（參照同法第2條第2項）。廣播電視事業事涉公益，有別於其他事業，因此廣播電視法與有線電視法的架構下，對於經營者特別設有最低資本額的限制，以下茲分述之。

有鑑於電波頻率屬於「稀少有限」的公共資源，因此，各國多在傳播法中設有財務能力之限制，避免缺乏財務經營能力者進入市場，以求有效的利用。在我國廣播電視法制下，申請設立電臺之最低資本額分別為，一、電視事業：新台幣三億元。二、廣播事業：調頻廣播新台幣五千萬元；調幅廣播新台幣五千萬元。

但申請設臺目的在服務特定群體、邊遠地區或促進地區性之發展，經提出合理說明者，其設立廣播電臺之最低資本額，得不受上述限制，但仍應符合公司法及其相關規定（參照廣播電視法施行細則第五條規定）。亦即，設台目的旨在服務特定群體、邊遠地區及地區性發展者，其最低資本額新台幣一百萬元即可。

另一方面，在有線電視法的法制下，亦要求經營者具有實現其營運計畫的財務規畫（同法第23條第1款參照），因此有線電視法施行細則第十四條特別規定，申請人為股份有限公司者，其應實收之最低資本額為新台幣二億元，其為財團法人者，其財產額不得少於新台幣二億元。

既然廣播、電視事業與有線電視均被視為資本密集的產業，除了公營電臺與公益性質的財團法人電臺外，絕大多數的民營電臺都必須以股份有限公司的形式成立（參照廣電法第5條）。則如何透過「內部結構」的調整，促成媒介所有權的多元化，進而間接使媒介內容展現豐富多樣的言論，防止外資對於本土產業的衝擊，均是值得重視的議題。

在對個別問題進行討論前，應先澄清股權與控制與股票公開發行之意義，以作為相關問題討論的基礎。

3.1.1. 股權與控制

廣播、電視事業的所有權與控制權密不可分，誠然公司的控制權指涉甚廣，有來自內部的管理監督，如董事會運作、監察人設置、股東會監督等企業內部控制；亦包括外部控制，如公權力之行政監督，透過管理的命令上來展現控制權，又如市場的控

制，也就是指來自產品競爭市場¹⁸、經理人市場¹⁹及控制權市場²⁰對於公司營運政策的決定能力（Berle & Means, 1967:66；王振寰，1993：80-81；劉連煜，1995：22）。然而，來自外部的控制力量，顯然要比所有權直接影響的效力為低，股東能夠掌握對董監事會（或其多數）人選選擇的真正權力，往往就能決定公司營運的方向，因此在媒體經濟的管制上，往往透過法令規範的方式，對於股權加以管制，以期促成媒體控制權的多元化。

股份有限公司的全部資本，應分為股份，每股金額一律（公司法第2條第1項第4款、同法第156條第1項前段）。股份所表彰的正是股東權，也就是股東對於公司的法律上地位，從法律的層面觀察，廣播、電視公司在法律上歸公司所有，股東在名義上喪失其所投資本之所有權，而法律所有權（legal ownership）直接歸屬公司所有。然而在經濟上，公司事業仍屬於股東所有，股東可謂擁有公司事業的經濟所有權（economic ownership）（Poulantza, 1975:18；柯芳枝，1988：214-215）。因之，傳播法與公司法仍有深入股份結構進行規範的必要，在公司法上旨在釐清公司與股東間的各種權利義務關係，以說明股東對公司之法律上的地位，而傳播法更有興趣者，則在於對於透過股權份發行的規範，使公司的控制權能夠分散，使廣播、電視事業的經營結構能夠更加多

¹⁸ 「產品競爭市場」指以公司產品品質好壞及價格高低等因素，決定那一個公司得以生存。

¹⁹ 「經理人市場」以經理人人選之汰換，監督經理人克盡職責。

²⁰ 「控制權市場」指徵求委託書競爭（proxy contests）以及公開收購股權（tender offers）兩種運作方式，所形成對公司營運發展影響競爭（劉連煜，1995：22）。

元化。因此，唯有瞭解法律上對股權的定義，也才有進一步釐清所有權與控制權之間的關係。

如前所述，股東權可算是所有權的變形物。詳言之，由於股份有限公司企業所有與企業經營分離的法則影響下，使得原本具有使用、收益及處分的「所有權」（參照民法第765條）隨著公司法的規範而分裂，在法律層面變形為股東權。

就使用權言²¹，在公司法的架構下，公司事業的使用權能脫離了資本所有者（股東）的控制，而移轉到實際擔當公司經營責任的董事會手中，最具體的表現即為公司法第202條規定，公司業務執行，由董事會決定之，除本法或章程規定，應由股東會決議事業外均得由董事會決議之（劉連煜，1995b：6）。雖然公司法在企業所有權與經營權分離的原則下，將使用權轉交董事會，但是賴英照（1988：85）認為，在公司法的現行規範下，董事及監察人

²¹ 使用權為所有權的樣態之一，合當說明於前。傳播學界的討論中往往將兩者視為同位語，如熊杰（1995：76-77）認為：

「所有權」與「使用權」在媒體資源運用的理念上是相通的，固然所有權在一般產業上，係指可以變賣物品的權利，而媒體資源的頻譜是屬於全民的，當然是不能佔有和變賣的。可是實質上頻譜一旦被使用，排它性的技術原因，使得特定頻道使用者變成唯一合法的所有人。在轉讓時，所變賣的是不同於一般物品的表面價值，而是商譽，所以實際上雖不是在賣頻道，轉手時也是用另一種方式來估算的媒體價值。此外，又因為媒體並不是每個人都可以擁有，這其中尚包括了特許的營運執照，在所有權的轉讓上還必須經由主管機關核准，在過程中比一般物品買賣更為複雜，雖然「媒體使用權」與「媒體所有權」的用語，在某些情況下並不能代表媒體實際的情況，但「使用權」與「所有權」在說明上是通用的，皆指使用媒體資源的權利。

顯然並未就所有權含括使用權的關係加以釐清。

仍然必須具備股東身份（參照公司法第192條第1項、第216條第1項），實無法配合企業所有與企業經營分離的原則。究其實際，股份的多寡，事實上與對於公司經營的控制能力依然息息相關。

另一方面，就收益權及處分權觀察，則透過公司法就股東的自益權與共益權的設計仍然掌握在股東手中（柯芳枝，1988：215）。所謂共益權，係指股東以參與公司之管理、營運為目的所享有之權利，此類權利不外乎以參與公司之經營，防止不當之經營，或於有不當之經營時，謀求其救濟等之內容。反之，自益權則是為了股東自己的利益所行使的權利。換言之，由於股東擁有了共益權，則可以對公司的經營進行控制，透過了表決權（參照公司法第1條）、股東會召集請求權以及自行召集權（參照公司法第173條）、訴請撤銷股東會決議權（參照公司法第189條）、董事會違法行為之停止請求權（參照公司法第194條）、訴請法院裁判解任董監之權利（參照公司法第200、227條）、請求監察人為公司對董事提起訴訟之權利（參照公司法第214條）等權利實現。

綜上所述，不難發現，廣播、電視公司的控制權，並無非獨立於所有權之外而取決於完全經營權的。反之，控制權操控在股東持股的數額上，一旦持股額達到能擁有多數投票權的程度，或是能運作結合資源，能夠在股東會選舉董事時支持特定對象，組成公司權力與決策核心的董事會時，就能夠取得媒體的控制權（Murdock，1982）。

3.1.2. 公司控制權的型態

公司內部的控制權型態，往往隨著股權分散或集中的程度不同，而使所有權人是否能直接營響公司營運政策方向，存在著相當大的差異。傳統的分類方式是以所有權人是否能直接控制為標準，分為「所有權控制」與「經理控制」(management controle)兩種模式(Berle & Means, 1967:84)，前者指所有權者掌握有控制企業的權力，後者則是指持股比例最高之股東未持股達20%以上，所有權人並無絕對多數控制公司，而由經理人管理公司。然而此一分類方式過於簡陋，忽略了掌握控制權並非單依賴持有絕對多數的股份，往往必須考量持股者共同行動與集體動員的能力，因此一個公司中雖然並無大股東，但未必就是經理模式(Murdock, 1982)。

Scott(1979:41/轉引自王振寰，1993：81)將控制權分為大股(majority)控制、小股(minority)控制、經理人控制，以及利益結合(constellation)的控制四種類型，就反映出了股東間權力互動關係的多面向組合。換言之，公司可能由少數的大股東控制，也有可能因為缺乏大股東，而由部份小股東和散股控制董事會，前述兩種情況，所有權與經營權依然緊緊結合在一起，至於第三種情況則由於所有權人多為零散的股東，因此公司的控制權變轉由經理人掌有。而利益結合模式則以一種動態觀點(dynamic perspective)來解釋股東間權力平衡的變動，係指公司的股東都是散股，但卻可以透過利益聯合而對董事會的決策具有影響力，亦可視為所有權控制的另一類型。

在媒體經濟的場合，股權的分散往往不代表廣播、電視公司就會屬於經理人模式。更何況在臺灣的狀況，由於過去廣播、電視公司的股票一直未公開上市，股權集中的現象相當嚴重，縱令

表面上股權分散，往往也透過政經力量的利益整合，使得股東力量合縱聯合，而往往以所有權控制的模式掌握媒體的控制權。實證資料顯示，政黨與軍方仍是控制電子媒體的權力來源，其控制的方式清一色地都採取所有權控制模式（王振寰，1993）。因此，如何透過制度的漸進改變，使得電子媒體內部所有權結構發生變動，趨向多元化，已經成為目前廣電法上備受矚目的問題。

3.1.3. 廣播、電視事業股票公開發行的意義

欲使媒體控制權趨向多元，從所有權結構的調整，是可行的途徑之一。透過股票公開發行與上市，使得大眾得以擁有電子媒體的股權，提供大眾參與廣電媒體經營的機會，有助於從結構下手，改善臺灣目前因為媒體控制權過於集中，而導致公共討論空間不足的窘況。

另一方面，透過企業公開制度的設計，可使廣播、電視公司的投資人取得有關發行公司的資訊，以做出正確的判斷，此一要求，可透過證券交易法實現。股票公開發行的公司必須向一般投資人提供具備正確性、最新性、以及利用容易性的資訊（賴源河，1994a：41）。

一言以蔽之，電子媒體股票公開發行除了改變目前所有權結構不當之處外，更把廣播、電視事業的控制權，從有限的內部管理監督與公權力之行政監督，推向市場與公眾監督，使廣播、電視事業企業內容藉著企業公開制度，促成公眾參與經營與監督，實具重要的意義。

3.2. 公開發行與股權分散的內容

3.2.1. 公開發行

一般而言，股份有限公司的股票並不以公開發行為必要。在契約自由的前提考量下，公司法對於股份有限公司的設立方式，原本就有極具彈性的規範方式，發起人可以自行選擇採取發起設立或募集設立。如採取前一種方式，公司設立時，第一次應發行股份就完全由發起人認足，不另對外募集認股人。反之，採募集設立，發行人不認足第一次應發行股份，而將於餘額對外公開發行（柯芳枝，1988：166-167）。另一方面，就發行新股言，也不以公開發行為必要。

國家往往基於發展國民經濟的考量，以法律強制一定規模的公司公開發行股票，以促進經濟繁榮，鼓勵公司財務公開，便利投資，以期達到資本大眾目標，在1980年5月9日修正公司法時，增訂了第156條第4項規定：「公司資本額達中央主管機關所定一定數額以上者，除經目的事業中央主管機關專案核定者外，其股票應公開發行。」經濟部依據此項授權，於1981年2月14日以經(70)商字第05325號函規定：「股份有限公司實收資本額達新台幣兩億元以上者，其股票必須公開發行。」

除了公司法以外，證券交易法為了幫助達成證券大眾化的目標，對於發起設立或認購新股便加以限制，也設有強制公開發行的規定。證券交易法第28條謂：

「公司經營之事業，宜由公眾投資為適宜者，得由財政部事先以命令規定發起人認足股份數額之一定限度，其在限度以外之股份，應先公開招募；招募不足

時，由發起人認足之，並得規定一定小額認股者之優先認股權。

公司成立後發行新股時，準用前項之規定。但以公積或其他準備轉作資本者，不在此限。」

透過這一個條文，授權財政部得以命令強制特定公司，於設立時或設立後發行新股時，將股份向外公開招募發行，使社會公眾有參與投資的機會（賴英照，1989a:209）。

上述公司法第156條第4項與證券交易法第28條的規定，雖然具為強制股份公開發行，且使得符合要件的公司限於募股設立以及公開發行新股一途，但仍然有下列的不同之處：

一、主管機關不同：公司法第156條第4項中所謂「中央主管機關」係指經濟部，而條文中所稱「中央目的事業主管機關」則視個別法令下公司之監督主管不同而分別判斷，在廣播電視法與有線電視法下，應指行政院新聞局。而證券交易法第28條中則明文適用強制公開發行須經財政部事先以命令規定。

二、是否為原則性規定有所不同：公司法第156條第4項之強制公開發行的規範方式，採原則上公開發行，例外情形下得經目的事業中央主管機關專案核定，始得不適用本法之規定。反之，證券交易法第28條則採取專案處理的模式，賦予財政部視「公司經營之事業，宜由公眾投資為適宜」，而事先以命令要求公司時設立時或是發行新股時，公開發行股票。簡言之，前者為原則性規定，較具普遍性，後者則採個案審查的模式。

三、認定標準不同：公司法第156條第4項以資本額達中央主管機關所定一定數額以上者，也就是新台幣二億元為標準，較無

疑義。證券交易法第28條則採用了一個「不確定法律概念」，讓財政部認定「企業是否適宜由公眾投資」，較容易孳生爭議。

四、法律位階之不同：依照立法意旨觀之，證券交易法為公司法之特別法（參照證券交易法第2條），因此如發生法規競合的現象時，應優先適用證券交易法的規定。

綜上所述，不難發現，由於電視事業的申請設立，其最低資本額為新台幣三億元，一旦其實收資本超過新台幣兩億元以上，既然公司資本額達中央主管機關所定一定數額以上者，其股票似無不公開發行之理。而在有線電視法的法制下，申請人為股份有限公司者，其應實收之最低資本額為新台幣二億元（有線電視法施行細則第十四條特別規定），尤英夫(1994：54)就指出，股份有限公司型態之有線電視業者，一旦資本額達二億以上，則必須公開發行股票，雖不一定上市，但易於股權分散²²。

但是在現行廣播電視法下，非具特定資格不能成為廣播、電視事業的負責人²³，廣播電視法第14條第1項進而規定，廣播、電

²² 「公開發行」與「公開上市」在法律上容有不同之意義，一般大眾容易混淆。股票「公開發行」之定義已如前述，而「公開上市」則指依證券交易法公開發行之股票等有價證券，得由發行人向證券交易所申請上市（證券交易法第139條第1項）。而台灣證券交易所依證券交易法第140條之規定，特制定了「台灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」，凡欲申請公開上市之有價證券，則必須符合此一準則，始得上市。足見，強制公開發行之股票，若發行人不申請公開上市或不符合公開上市之審查準則，仍非公開上市之股票。

²³ 廣播電視法第十三條規定，廣播、電視事業之組織及其負責人與從業人員之資格，應符合新聞局之規定。據此，新聞局於民國六十六年依據廣播電視法第十三條及第五十條之規定訂定了「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」，此一規則歷經四次修正，現行於84年3月22日修正之條文中所稱「廣播、電視事業負責

視事業股權之轉讓，應經新聞局許可。如此一來，廣播、電視電視事業的股票非但無法向不特定的大眾發行，而且股權之轉讓都必須經過新聞局之許可。

根據證券交易法第17條第2項之規定，公司須具有特定資格之股東所組成，或其事業之範圍或性質不適宜由公眾投資者，得經財政部之核定，不適用證券交易法及公司法關於公開發行之規定。而公司法於1983年修正後，亦於第156條第4項中加入例外規定，讓資本額達中央主管機關所定一定數額以上的公司，經目的事業中央主管機關專案核定後，其股票得不公開發行。在此雙重豁免權的情況下，資本額達兩億以上的電視業者可依照證券交易法17條第2項之規定向證管會請求，或選擇依照公司法第156條第4項向經濟部申請豁免（賴英照，1989：173-175）。而過去證管會鑑於廣播、電視事業的特性，以及廣播電視法的特殊規定，因而豁免廣播、電視事業股票之公開發行。

行政機關對於證券交易法的解釋事實上不無疑問，其一，廣播電視法中雖然規定非具特定資格不能成為廣播、電視事業的

人」，係指公營電臺主管機關之負責人、民營電臺之公司負責人或財團董事；廣播、電視事業之經理人、臺長或分台主管，在執行職務範圍內，亦為負責人（第2條）。「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」中要求國內無住所者，不得為廣播、電視事業負責人與從業人員（第4條第六款）。並對於品格條件有詳盡的規定：在消極資格上，曾觸犯或煽惑他人觸犯內亂罪、外患罪，經判刑確定者；曾任廣播、電視事業負責人與從業人員，於任職時，因其行為致使其電臺經依廣電法第45條吊銷廣播或電視執照者；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；受破產宣告確定，尚未復權者；均不得為廣播、電視事業負責人與從業人員（同法第4條第1款至第5款），另一方面，亦分別就廣播、電視事業之負責人（同法第5條）設有積極之資格規定。

負責人，但並未就股東之資格設限。其二、電視事業之範圍與性質不適宜交由公眾投資的說法，似乎應當作相反的解釋，廣播、電視事業使用之電波頻率，為國家所有（參照廣播電視法第四條），擁有電臺執照等於享有某頻道的使用權，但是並不等於或有該頻道的電波所有權（劉幼琍，民82），使用此一稀有資源的民營事業，是受到公眾信託始得經營者²⁴，此等民營企業自然以開放公眾參與經營為必要。因此在現行法的結構中，不應適用證券交易法第17條第2項之規定，豁免電視事業於證券交易法及公司法關於公開發行之責任。本研究主張，應依照證券交易法第28條規定，認定電視公司，屬於適宜由公眾投資經營之事業，因之無論是申請設立或是發行新股，得由財政部事先以命令規定公開發行。

3.2.2. 分散股權

廣播電視事業具有濃厚的公益性質，但是我國廣電法架構下，並未設有分散股權的限制。從比較法的角度觀察，德國一九九二年生效的廣電邦際協定第廿條至第廿二條，即規定跨邦播送節目的全德電臺超過三家時，必須對於其整體節目是否符合意見多元的要求進行監督，並且明定個別股東持股的上限，以防止媒體控制權的集中（石世豪，1994：28），可為適例。

²⁴ 此處可參考美國法的見解，本於「頻道公有理論」，美國的廣電法學者推演出「信託說」，主張電臺執照有如「信託」(trust)；電臺業者有如「公共信託人」(public trustee)；民眾（聽眾）就宛如「受益人」(beneficiary)（Krasnow, 1982）。

目前廣播電視法雖然並未設有分散股權的規定，不過有線電視法第20第3項規定：

「有線電視之股權應予分散。同一股東擁有之股權不得超過百分之十，股東與其相關企業或其配偶、直系血親、直系姻親、二等親以內血親持有者合計持有之股份，不得超過百分之二十。」

屬於已設有股權分散之立法例，也可作為廣電法修改的參考。

事實上，如依照本研究所主張，電視公司之股票應當公開發行，則依照現行證券交易法的設計，雖然並無法像有線電視法分散股權的設計一樣，但亦能初步達到股權分散的目標。

1988年1月修正之證券交易法，由於考量到公司法雖然增訂第156條第4項之規定，不過自實施以後，公司固然將財務公開，但對績優之公司卻未能促使股權分散，投資大眾無法參與投資，對於原增訂意指預期的便利投資，以及達到資本大眾化的雙重目標，仍然存在相當的距離（財政部證券交易委員會，1993：10），因此便於證券交易法增訂了第22條之1第1項，令以本法發行股票之公司，於增資發行新股時，主管機關得規定其股權分散。在本項授權下，證管會訂定之「發行人募集與發行有價證券處理準則」中，第四節便設有「股權分散」之規定。探究其立法背景，顯然是為了減少推行此一制度的阻力，因此就分散股權的條件，僅限於增資發行新股的情況，並不及於分次發行新股的情形（賴英照，1991：138）。

配合證券交易法22條之1第1項的規定，同法增訂了第28條之1謂：

「股票未在證券交易所上市或未於證券商營業處所買賣之公開發行股票公司，其股權分散未達主管機關依第22條之1第1項所定標準者，於現金發行新股時，除主管機關認為無須或不適宜對外公開發行者外，應提撥發行新股總額之一定比例，對外公開發行，不受公司法第267條第1項關於原股東儘先分認規定之限制。

股票已在證券交易所上市或於證券商營業處所買賣之公開發行股票公司，於現金發行新股時，主管機關得規定提撥發行新股總額之一定比例，以時價對外公開發行，不受公司法第267條第1項關於原股東儘先分認規定之限制。

前二項提撥比率定為發行新股總額之百分之十。但股東會另有較高比率之決議者，從其決議。

依第一項或第二項規定提撥向外公開發行時，同次發行由公司員、工承購或原有股東認購之價格，應與向外公開發行之價格相同。」

透過本條規定，排除原股東儘先分認現金發行新股的規定，更朝向資本大眾化，證券大眾化的目標邁進一步，強化了股權分散的規範內容。

在現行的證券交易法架構下，電視事業如經解釋為公開發行股票之公司，則當增資發行新股時，則必須依照證管會訂頒之「發行人募集與發行有價證券處理準則」第四節「股權分散」之規定，辦理股票對外公開發行之事宜。另一方面，若電視公司股權分散未達主管機關依第22條之1第1項所定標準，則無論是否在證券交易所上市或於證券商營業處所買賣之公開發行股票，則不

論增資發行新股或分次發行新股，只要是現金發行的情形，均有強制分散股權的適用。

不過股權分散，並非全無缺點。大型的企業往往因為股票公開發行的制度影響，股權極度分散，使得公司的控制權力並不在公司所有人手上，而多數屬於經理人控制模式。如此一來，雖然發揮了所有權與經營權分離的精神，讓專業經理人士管理公司，但往往也隨之使引發了幾個問題：一是，持股不多的小股東，無法在股東大會上具有重要的影響力，便不以所有人自居，而視自己為投資者，經理人並無有效的團體監督。二是，股東並無從自公司實際經營者手中獲得足夠的公司資訊，無法適切評估公司經營狀況。三是，經理人經營與控制下，使所有人必須支出相當大的成本防範經理人逸脫常軌（劉連煜，1995：119-121）。顯然在考慮股權分散制度設計的同時，如何確保公司能有效的經營，也是一個必須兼顧的問題。

3.2.3. 檢討與分析

為了促成所有權結構的多元化，廣播、電視公司的股票公開上市殊有必要。本研究主張，在現行廣電法、公司法與證券交易的結構下，法律解釋不應傾向豁免公開發行股票，反而應考慮電子媒體公益性的特色，強制此等公司股票公開上市。然而，更為明快的改革方式，莫過於透過廣播電視法的修法途徑，直接將公開發行與分散股權的相關規定一併詳細規定，以杜絕爭議。

3.2.3.1. 現行法架構下的法解釋與行政程序

如前所述，在法解釋上應傾向依照證券交易法第28條規定，認定電視公司，屬於適宜由公眾投資經營之事業，因之無論是申請設立或是發行新股，得由財政部事先以命令規定公開發行。本研究建議，在現行法架構下，行政院新聞局應當重新請財政部證管會就廣播、電視公司是否合於證券交易法第28條規定加以解釋，並主動協調證管會制訂廣播、電視公司股票公開發行的命令，令合乎強制公開發行的媒體事業公開發行股票。

另外，由於證券交易法第28條同時規定，無論在公司設立或發行新股，財政部均得規定一定小額認股者之優先認股權。此一制度有助於貫徹分散股權，達成證券大眾的目標，也就是在公開發行股票時，認股者的需求大於發行股數，小額認股者享有優先認購的權力。新聞局在協調證管會制訂媒體事業股票公開發行命令時，亦應同時加入此一規範，以利股權分散的推廣。

不過為了避免經營者任意轉讓股權，藉此牟利，影響公共利益²⁵，廣播電視法第14條第1項特別規定，廣播、電視事業股權之轉讓，應經新聞局許可。此一規範的存在，使得上述媒體事業公開發行股票的行為，必須事先依法辦理申請許可。據此，新聞局宜頒訂「廣播、電視事業股權轉讓許可辦法」，由專責單位負責形式審查，由於我國股票之發行採任意上市制，主管機關分別依照非公開發行股權轉讓、公開發行未上市股票轉讓、以及公開發行之上市股票轉讓三種情形，訂定許可之行政程序。

3.2.3.2. 修法的方向與討論

強制廣播、電視事業股票公開發行，並建立健全的股權分散制度，已經受到朝野立委的重視，紛紛在廣播電視法修正草案中提出不同版本的建議（參照表3.2.3.1.）。

在公開發行的這個議題上，行政院順應民情，在向立法院提出的無線廣播電視法（以下簡稱行政院版）中，第三十條則規定：「電臺依公司法第一百五十六條規定，股票應公開法發行者，其股票應依照有關法令之規定公開發行。」即明白宣示股份有限公司實收資本額達新台幣兩億元以上的電臺，其股票必須公

²⁵ 此項規定可視為限制轉讓(Trafficking)法則，熊杰(1995:86-87)認為，轉讓法則主要的目的是防止媒體所有權執照授予後，因為轉讓而產生的弊端，以杜絕：一、在面臨經營不善的情況時，任意轉讓股份；二、藉由申請媒體執照轉讓賺取暴利；三、計畫經營媒體的個體，不必經過嚴格審查程序，只要以高價向出讓者購買執照即可，執照審核過程將形同虛設等情事。有線電視法第三十條第二項規定，系統經營者之董事、監察人、經理人或代表人有變更時，應報請中央主管機關核定，其股權轉讓時亦同，即與廣電法此一規範的立法意旨相當。

開發行。相較於立法委員趙少康等人較早前所提出之「廣播電視法修正草案」（以下簡稱趙少康版）第十條之一第一項規定：

「電視電台應以股份有限公司或財團法人之型態組織之，依股份有限公司型態設立之電視電台應依公司法、證券交易法及其他相關法令公開發行之。依財團法人型態設立之電視電台應準用公開發行之規定，將應申報之資料向主管機關及所設立地方法院申報之。」

行政院版顧及了廣播電臺實收資本額超過兩億元者，亦須依公司法第一百五十六條規定公開發行股票的狀況，可謂較為完善。此外，趙少康版中亦就財團法人型態組成的電視臺加以規範，衡諸財團法人係屬公益性質，其設立、組織與管理均與社團法人迥異，似乎難以亦無必要準用股份有限公司公開發行股票之規定。

至於股權分散制度之確立，立法委員趙少康等人所提出之「廣播電視法修正草案」第十條之一第四項即規定：

「電視事業之股權應予分散。

同一股東擁有電視事業之股權不得超過百分之五；股東與其相關企業或其配偶、直系血親、直系姻親、二親等以內血親或利用他人名義持有者合計持有之股份，不得超過百分之十。

本條修訂前電視事業之股權不符合前二項規定者，應於本條修訂後一年內調整轉讓其股份，以符合規定。否則，主管機關應吊銷其電視執照。」

首先對電視公司股權分散加以規範。其後提出的另外三個廣電法修正草案中，行政院版未設置類似的規定，而陳水扁提出之廣電法修正草案第二十七條中，則鉅細靡遺地規定：

「廣電事業股票應為記名式。

同一股東持有同一廣電事業之股份，不得超過其已發行股份總額百分之五。同一關係人持有之股份總額不得超過其已發行股份總額百分之十五。同一人或同一關係人持有多數廣電事業之股份總額不得逾該多數廣電事業合計已發行股份總額之百分之二十。

本條所稱同一人，指同一自然人或同一法人。自然人之同一關係人範圍包括：本人、配偶、三親等以內之親屬及本人、配偶、三親等以內之親屬為董事、監察人之法人。法人之同一關係人範圍包括：法人本身及法人持有他公司股份或對他獨資或合夥事業或社團之出資，已佔他事業以發行股份或出資總額百分之十五以上之該他事業。

本條修訂前電視事業之股權不符合前二項規定者，應於本條修訂後一年內調整轉讓其股份，以符合規定。否則，主管機關應吊銷其電視執照。」

則比趙少康版之限制更為多，不僅限制同一人或同一關係人持有單一廣電事業之股份之股權分散，進而對持有多數廣電事業之股份，亦設下股權分散的規定。此外，陳水扁版除了就關係人的定義較為詳盡，對於法人型態持股者設限，較能夠完善地達成股權分散的目的。

值得注意的是，在各個修正版本中，對於現行廣播電視法14條第1項「廣播、電視事業股權之轉讓，應經新聞局許可」之規定，多採取刪除的態度，此一變革將有助於簡化電臺股票之公開發行手續，亦免除中央主管機關「形式許可」之繁瑣負擔，值得支持。然而，依行政院版第31條的規定，僅要求負責人之變更，

應送主管機關備查，新聞局將無法掌握股權變動的資料，對於前述任意轉讓股權致生不利公共利益的情況，則無從防範。本文建議，宜將股權轉讓的狀況改為申報制，由廣電事業定期申報，較能兼顧管制與公開發行的雙重目標。

最後，附帶一提的是，目前相關修法的提案中，僅回歸公司法及證券交易法制中，至於分散股權後，如何避免前述所有權與經營權分離所造成的代理成本諸項問題，顯然均非現行修正草案顧慮者。本研究建議，就少數股東如何透過累積投票制（參照公司法第198條）取得董監事席位、投入委託書競爭（證券交易法第25條之1）以及利用股東提案權制度，以加強內部監督與公眾參與，有鑑於這些制度在目前公司法與證券交易法中，條件過於嚴苛或根本未加規定，廣電法中似以特別法形式，強化少數股東的參與經營權能，方能落實股票公開發行的美意。

表3.2.3.1. 股權分散與公開上市相關規定與修正草案一覽表

媒體政策	股權分散	公開發行
行政院：無線廣播電視法	無相關規定	第三十條 電臺依公司法第一百五十六條規定，股票應公開發行者，其股票應依照有關法令之規定公開發行。
趙少康：廣播電視法修正草案	第十條之一第四項 電視事業之股權應予分散。同一股東擁有電視事業之股權不得超過百分之五；股東與其相關企業或其配偶、直系血親、直系姻親、二親等以內血親或利用他人名義持有者合計持有之股份，不得超過百分之十。 本條修訂前電視事業之股權不符合前二項規定者，應於本條修訂後一年內調整轉讓其股份，以符合規定。否則，主管機關應吊銷其電視執照。	第十條之一第一項 電視電台應以股份有限公司或財團法人之型態組織之，依股份有限公司型態設立之電視電台應依公司法、證券交易法及其他相關法令公開發行之。依財團法人型態設立之電視電台應準用公開發行之規定，將應申報之資料向主管機關及所設立地方法院申報之。
翁金珠：廣播電視法修正草案	第二十九條 同一人持有同一廣播電視事業之股份，不得超過其已發行股份總額百分之五。 同一人或同一關係人持有一家以上之廣播電視事業股份總額不得超過各事業合計股份百分之十五。	無相關規定
陳水扁：廣播電視法修正草案	第二十七條 廣電事業股票應為記名式。	無相關規定

同一股東持有同一廣電事業之股份，不得超過其已發行股份總額百分之五。同一關係人持有之股份總額不得超過其已發行股份總額百分之十五。

同一人或同一關係人持有多數廣電事業之股份總額不得逾該多數廣電事業合計已發行股份總額之百分之二十。

本條所稱同一人，指同一自然人或同一法人。自然人之同一關係人範圍包括：本人、配偶、三親等以內之親屬及本人、配偶、三親等以內之親屬為董事、監察人之法人。法人之同一關係人範圍包括：法人本身及法人持有他公司股份或對他獨資或合夥事業或社團之出資，已佔他事業以發行股份或出資總額百分之十五以上之該他事業。

本條修訂前電視事業之股權不符合前二項規定者，應於本條修訂後一年內調整轉讓其股份，以符合規定。否則，主管機關應吊銷其電視執照。

有線電視法

第廿條第三項

無相關規定

有線電視之股權應予分散。同一股東擁有之股權不得超過百分之十，股東與其相關企業或其配偶、直系血親、直系姻親、二等親以內血親持有者合計持有之股份，不得超過百分之二十。

資料來源：本研究。

3.3. 外人投資限制

影視產市場上，國際化與文化帝國主義兩議題糾葛，一如前述，已經適一個全球性的問題。

從發展中國家對於外人投資限制的管制背景，不難發現防範文化帝國主義的侵入，往往是這些國家制訂政策的主要考量。二次大戰以後，隨著反殖民統治的民族解放運動的發展，在區域性的國際投資立法上，出現不少保護民族經濟、文化利益的呼聲，最具體的表現莫過中南美洲各國（玻利維亞、智利、哥倫比亞、厄瓜多爾、秘魯、委內瑞拉）於1970年12月31日組成之安地斯條約組織（Andeans Treaty Organization, ATO），又稱安地斯共同市場（Andeans Common Market, ANCOM），透過卡塔赫那會議第24號決議，制訂了「安地斯共同市場外資規則」（ANCOM Foreign Investment Rules），表明了這些發展中國家對於外國資本的看法與規範模式，其中第三節中就將廣播、電視事業以及報刊業列入嚴格限制外國資本投資的領域，不允許外國投資（初保泰、董薇圓，1984：133；姚梅鎮，1986：91）。

事實上，不僅發展中國家如此，歐洲各國也以結盟的方式對抗外資。我國正處於「國際化」的浪頭下，如何因應，實為一門大學問。

3.3.1. 我國現行法的規範

我國法制要求廣電業者具有公民身分，民營電臺，依據廣電法係由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人為限（廣電法第五條）。據此，行政院79年7月11日台79經字第18641號函核

定公佈之「僑外人投資負面表列」，特別將電視事業屬於禁止僑外投資之事業²⁶。

²⁶ 值得注意的是，「僑外人投資負面表列」中將新聞出版業與有聲出版業僅列入限制禁止僑外投資之事業，新聞局遂制訂有「海外華僑發行新聞紙雜誌申請登記規則」以資肆應，其規範為：

第一條 海外華僑發行新聞紙雜誌之登記，依本規則之規定。

第二條 海外華僑發行新聞紙雜誌，於申請登記時，應填具申請表三份，報請駐在地使領館或駐外代表機構審查簽注意見，除抽存一份外，轉送僑務委員會核辦；如駐在地無使領館或駐外代表機構者，得逕報僑務委員核辦。

本規則施行前，已核准登記發行之新聞紙或雜誌，得於本規則施行後，依照前項規定程序，報僑務委員會備查，免再填報申請表。

第三條 海外華僑發行新聞紙或雜誌申請登記，經僑務委員會核准登記後，填發登證書，並將原報申請表一份函送行政院新聞局備查。

第四條 核准登記之海外華僑發行新聞紙或雜誌請求內銷時，應報請僑務委員會核轉行政院新聞局發給內銷登記證。

第五條 經核准登記之海外華僑發行新聞紙或雜誌申請登記之事項有變更時，應依照第二條第二項登記程序，檢同原登記證書，申請變更登記。

第六條 經核准登記之海外華僑新聞紙或雜誌廢止發行時，原發行人應依照第二條第一項登記程序，申請註銷登記。

海外華僑新聞紙或雜誌獲准登記後滿三個月尚未發行，或新聞紙發行中斷逾三個月，雜誌發行中斷逾六個月，尚未繼續發行者，得視為廢止發行。

前項所定期限如因不可抗力或有其他正當事由，發行人得報請延長之。

第七條 海外華僑發行新聞紙或雜誌經核准登記後，發現其填報不實者，得註銷其登記。

第八條 海外華僑新聞紙或雜誌應記載發行人之姓名、登記證書字號、發行年月日、發行所、印刷所名稱及所在地。

第九條 海外華僑發行新聞紙或雜誌不得刊載違反國策及不當之言論，違反之者，除註銷其登記外，並依出版法之規定，禁止該新聞紙或雜誌內銷。

另一方面，「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」係由行政院於民國六十六年依據廣播電視法第十三條及第五十條之規定所訂定。該規則所指廣播、電視事業負責人，係指公營電臺主管機關之負責人、民營電臺之公司負責人或財團董事；廣播、電視事業之經理人、臺長或分台主管，在執行職務範圍內，亦為負責人（第二條）。而所謂廣播、電視事業從業人員則是指廣播電視事業負責人以外之執行業務人員（第三條）。而無論負責人或從業人員，「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」中則要求國內無住所者，不得為廣播、電視事業負責人與從業人員（第四條第六款）。

而有線電視事業的申請人，亦嚴格地限制以本國人為限。有線電視法第二十條第一項規定：「經營有線電視者，應具備本國公民身分，並以股份有限公司或財團法人為限，且外國人不得為有線電視系統之股東。」明白地規定經營者必須具有公民身分。據此項規定，有線電視法施行細則第8條第2項進一步規定，外國人投資之本國公司，不得為經營有線電視系統之股東。但外國人投資本國公司之股權合計不超過20%者，不在此限。論者謂，有線電視法在第廿條中規定，外國人不得為「有線電視系統之股東」，但該法施行細則第八條，又允許外國投資之公司，股權不超過20%的情況下，參與有線電視的經營，是一項開放的作法（熊杰，1995：85），甚至有認為施行細則有超越母法之嫌。

第十條 海外華僑發行新聞紙或雜誌，於申請登記後，應按期分送當地使領館或駐外代表機構、僑務委員會及行政院新聞局一份備查。經核准內銷之新聞紙或雜誌，並應檢送入口地區主管機關一份備查。

第十一條 本規則自發布日施行。

事實上，有線電視法施行細則第8條第2項的規定，乃是針對外國人投資如係以依我國公司法所設立的本國公司從事，而此一公司顯然並不屬於有線電視法第20條第1項中所稱「不得為有線電視系統股東」之「外國人」。值此之際，中央主管機關特別就外國人透過控股公司投資的型態加以限制，在法律面言，此一限制了「本國法人」投資權利的規範方式，較母法更為嚴格，似不應視為對外國人投資的開放。

不過儘管有線電視法施行細則有較為嚴密的規範，但是對於外資在本地依公司法設立本國公司（甲公司），復行轉投資無外資之本國公司（乙公司），並經由甲公司控股之乙公司投資有線電視事業的模式，由於公司法對轉投資的限制至為寬鬆（參照公司法第14條），上述外資進入有線電視市場的方式，仍非有線電視法所能限制。

3.3.2. 比較法的觀點

關於是否開放外資投入廣播、電視乃至傳播新科技市場，往往與各國經濟、文化與媒體制度息息相關，本研究分別就歐美各國以及亞太及發展中國家逕行選樣，分別比較其外資政策與法規。

3.3.2.1. 歐美各國

歐洲各國的廣播、電視制度多採公營或國營制，一向沒有開放外資與否的問題，隨著解除管制的風潮，商營媒體次第出現，

開放外資與否，變成為一個新生的課題。相形之下，採商營制的美國，卻在半世紀前就建立了禁止外資的制度，和其他歐美國家未（無）規範，或採取部份開放的現象，顯然有相當大的差異（參照表3.2.2.1.）。

美國人民長久以來便認為，電子媒體與一個國家的文化發展關係密切，經營者理當具備公民身份。美國法律的架構下，基於電波頻率屬於全體國民所有的法則，以及電波頻率使用者是全體國民信託之理論，因之限制外國人及外國公司經營廣播與電視（Zuchman et al., 1988: 389; Carter et al., 1989: 95; Zelezny, 1993: 429）。在美國1934年傳播法中，就僅限美國公民始得經營廣播、電視事業，傳播法第310條具體規定：

「電臺執照不得授與或由下述個體持有：

(1) 外國人或外國人之代表 (the representatives of any alien) ;

(2) 外國政府或外國政府之代表；

(3) 依照外國政府法律組織之公司；

(4) 由外國人擔任董事 (officer) 或經理人 (director) 的公司，或由外國人、外國人之代表、外國政府、外國政府之代表或依照外國政府法律組織之公司持有五分之一以上股份的公司。

(5) 委員會基於公共利益得拒絕 (refusal) 或終止 (revocation) 下列公司執照：公司直接或間接由其他公司控制，後者之董事或四分之一以上經理人為外國人，或在1935年六月一日以後股份四分之一以上由外國人、外國人之代

表、外國政府、外國政府之代表或依照外國政府法律組織之公司所持有。」

事實上，美國傳播法不僅僅限制外國人經營廣播電視，同法第17條亦限制外國人、外國政府及外國公司經營電信業務。聯邦傳播委員會在審核電臺執照時，透過要求申請者說明公司所有者、董事及經理人的國籍，以進行管制。

美國對於廣電事業的外資管制，最近受到了衝擊²⁷，但是聯邦傳播委員會所表現的態度仍然是相當堅持的。以福斯電視(Fox TV)與澳洲媒體巨亨梅鐸(Murdoch, R.)的結合案，自1994年起就備受民權團體的抗議，聯邦傳播委員杭特(Hundt)鑑於各方反對外資的巨大壓力，一度取消與梅鐸的商談(The Wall Street Journal, Jun, 10, 1994, :1)。最後梅鐸雖然得以以控股公司的型態參與福斯的經營，但是聯邦傳播委員會本於傳播法的規定，要求該公司必須重組董事與經理人結構，並向聯邦傳播委員會提報企畫書，以符合外人所有權法則的相關規定(The Wall Street Journal, May, 2, 1995, :5)。

表3.2.2.1. 各國廣電事業僑外投資限制規範一覽表

國名	規範類型	規範內容
----	------	------

²⁷ Scott(1991)就指出，面對澳大利亞、香港等地的衛星發展，日本業者實在沒有理由不分食此一市場大餅，在日本衛星政策尚未解除管制前，日本業者早將投資活動的觸角身展開來，除了對衛星系統研發外，日本傳播業界更顧慮到節目製作能力的不足，勢必無法在亞洲衛星上獲得高額利潤，因此投資者進軍好萊塢以及時代華納的電影和電視節目，藉高額的持股，以期在將來透過美式節目進入衛星市場。日資衝擊美國市場的現象，殊值重視。

美國	X	完全禁止外資
加拿大	P	要求加拿大國民參與股權必須佔總股份的75%以上
瑞士	P	有線電視部份開放。
德國	N	無規範
丹麥	N	無規範
西班牙	P	非歐聯成員持股不得超過25%
芬蘭	P	外資上限為20%
法國	P	非歐聯成員持股不得超過25%
英國	P	歐聯成員允許，非歐聯成員持股完全禁止
希臘	N	無規範
愛爾蘭	N	無規範
義大利	N	不限制
荷蘭	P	區域性電視持股不得超過20%
葡萄牙	P	單一頻道不得超過15%
瑞典	N	不限制

說明：X（完全限制）、P（部分限制）、N（無規範）

資料來源：本研究。

相對於美國的全面禁止態度，德國、丹麥、希臘、愛爾蘭、義大利、瑞典等國未規範或不限制外，其他國家多採取對外資部份開放的態度。不過值得注意的是，這些開放外資參與廣電媒體經營的國家，開放的理由並不儘相同，大體可分為兩類：一是，純粹為了吸引外資，提昇節目製作與轉播技術的水準。二是，以

結盟型態出現的資金關係，為了對抗美國的影視文化入侵，因此只對特定國家開放，如歐盟各國。

雖然對外國投資完全開放，但是往往在媒體產業部份，僅採取部份開放的作法。例如，加拿大的外資法當中，對於廣播、電視業的外國投資，要求加拿大國民參與的股權必須佔總股份的75%以上，至於新聞雜誌等事業，必須由加拿大人控制，藉此限制外國投資的進入，並嚴格管制外人投資比例（姚梅鎮，1986：59,69）。加拿大對於傳播事業及電信事業採保留開放的態度，並未因為區域性的貿易協定架構而有所更動，在1989年1月1日生效的「美加貿易協定」中，對於基礎電信服務、文化產業、廣播電視事業，均未列入適用「國民待遇」的服務業名單中（周茂榮，1992：94-97）。

同樣對外資採取開放的歐洲國家尚有瑞士、芬蘭、荷蘭、葡萄牙等國。瑞士的廣播、電視制度採取公營獨占制，因此並無外資引入的問題（Merer & Saxer, 1992:229-230），不過在有線電視部份，則允許外資參與，而必須以瑞士國民為負責人，瑞士股份也必須超過50%以上（Sánchez-Tabertero, 1993: 220）。至於芬蘭與荷蘭，開放外資比例的上限都是20%(ibid)。葡萄牙的商營電臺中，外資在單一頻道持股不得超過15%(ibid)。

歐洲開放部份外人投資的另一類型，是以歐洲聯盟成員國為條件的開放模式。英國法制下，歐聯成員不受外資限制，非歐聯成員持股完全禁止，例如1984年線纜及衛星法第8條中即規定，英國及歐市國家以外的個人或法人不得為有線電視經營人（Sánchez-Tabertero, 1993: 220；林靜宜，1995：44）。法國則亦只對歐盟成員國開放，限制歐盟成員國之個人或法人持股不得超過25%。而

西班牙的立法例則介於上述第一類型國家與英國的立法之間，對歐聯成員不加外資限制，而非歐聯成員持股不得超過25%(ibid: 220-221)。

3.3.2.1. 亞洲各國及發展中國家

亞洲各國及發展中國家對於外資經營廣播、電視所採取的態度，以完全禁止者為多，部份開放者次之，無規範或完全開放者最少（參照表3.2.2.2.）。

中國大陸的廣播電視一直都由國家獨占，且節目製作亦集中在中央，雖然自1983年後採「四級管辦」（四級辦廣播、四級辦電視、四級混合覆蓋）的政策，開放地方經營電臺，但是依然禁止外資進入大陸傳播事業（劉幼琍，楊志弘，1995：200；張多馬，1995：42-49）。例如，由香港智才集團參與合資經營的「廣州現代人報」，於1994年12月底即遭中共當局停刊，甫於1994年9月在北京印刷發行香港星島報系的英文「虎報」，亦於同年底遭中共當局勒令停刊。報刊都遭到嚴格的管制，電子媒體更無外資置喙的空間。

菲律賓早在1968年頒佈之「外資企業管理法」中，設有不允許投資的領域，並作了原則性的規範，而具體禁止外資投入報紙、廣播、電視、有線電視事業等領域的規定，則見於「外國人從業控制法」（初保泰、董薇圓，1984：133；Cable Satellite

ASIA, Sept/Oct, 1995: 20)²⁸。印尼的「外國投資法」同樣將傳播事業列入完全禁止外國資本進入的項目，雖然近年來不斷面對外資叩關的衝擊，在大眾傳播業依然不開放（李祥林、洛桑，1993：230；The Wall Street Journal, Jun, 7, 1994:10；Cable Satellite ASIA, Jul/Aug, 1995: 20）。韓國的法令上也不允許外國公司參與有線電視系統經營部門及頻道部門，不過管制成效不彰，但目前已有外國公司涉入有線電視市場（Cable Satellite ASIA, Sept/Oct, 1995: 18）。

同樣採取完全禁止外資經營廣電事業的發展中國家，尚有中南美洲的「安地斯共同市場」各國，依照「安地斯共同市場外資規則」，外資不准進入廣告業、商業性廣播事業、雜誌、報紙、電視臺等事業。外資規則中只允許在特殊情況下，成員國間經核准的跨國經營。巴西、墨西哥也採取相同的處理態度（姚梅鎮，1986：92，130-131）。

相對於完全禁止者，不少國家為了將廣電媒體產業視為經濟產業的一環，向外資開放，但以本國人能掌握控制權為條件。例如，印度有線電視本地頻道外國所有權上限為49%，亦即，雖然開放外資，控制權仍然由印度人掌握，法律並規定申請設立有線電視公司者，印度公民支付股份資金不得少於51%（Cable Satellite

²⁸不過此一規範預計今年(1995)將重新分類，廣播電視事業歸類為電信業，則可望局部開放外資，上限將為40%，有線電視產業也有可能單獨列為一類，外資上限為30%。

ASIA, Jul/Aug, 1995: 20) , 泰國之立法例亦同²⁹。又如，馬來西亞對電訊傳播部門的外資或外國所有權並未單獨規定，1974年投資法設有原則規定，外國人取得公司15%以上的股權，或外國法人取得公司30%以上的股權時，應申請外資委員會（FIC）的許可。同法尚規定，外資在馬來西亞公司取得股份價值超過馬幣五百萬元（約合美金二百萬元）以上，該公司也必須經過FIC的核可。南美的阿根廷1980年修正的「外國投資法」中規定，外國人對新聞業的投資須經政府有關部門核准，始得經營（李祥林、洛桑，1993：231）。

部份開放的另一類型，則以傳播新科技事項為限，作局部的開放，如澳洲的廣播事業原則上依 Broadcasting Services Act 發給執照，限制及管制外國所有權，但在付費廣播則事業開放外國股權上限為35%，單一外國人擁有股權不得超過20% (Cable Satellite ASIA, Jul/Aug, 1995: 18)。又如，香港原則上廣播、電視事業限於本地人始得經營，港府在「電視條例」中明訂，任何「非經常居港」的不符資格人士 (unqualified person)，每人不得持股超過10%的股權，所有此類人士持有股權比例不得超過49%（李少南，1995：401-402）。而在衛星電視這個項目上部份開放外資，目前外資握有衛星電視股權尚不得超過49%，但自1993年以後，港府多次表示將放寬外資上限到持股半數以上（李少南，1995a：469）。

²⁹ 泰國的廣播電視事業負責人以在本國設有營業所之公民為限，負無限責任之股東必須為本國人，而且泰國國民擁有之資金不得少於50% (Cable Satellite ASIA, 1995, Sept/Oct: 18)。

日本的外資限制政策隨著經濟的發展逐漸放寬，在1975年內閣決議施行第四次自由化政策後，新聞傳播業（或直譯為「情報處理業」），便被排除在「非自由化產業」名單中（姚梅鎮，1986：82）。有線電視法中雖然對外資設有限制，但近年來，日本於傳播新科技的引進亦不遺餘力，不但由「電信事業法」（Telecommunications Business Law）取得「第二類電信事業」執照的外國人，可以擁有自己的上鏈/下鏈設備³⁰，外資還可與本國合資經營線纜系統，其服務內容可包括廣播、電話與VOD，參與合資的外資上限為33%（Cable Satellite ASIA, Jul/Aug, 1995: 18）。

在亞太地區對外人投資廣電事業毫不設限的，只有新加坡一國，由於新加坡實行自由企業制度，傳統的經濟政策就以鼓勵跨國公司在新加坡投資為軸心，藉此提高當地的技術水準，無論在協助外商取得土地或是投資優惠上，都有相當健全的設計，因此成為我國成立亞太影視媒體中心的主要對手（李祥林、洛桑，1993：295；中時晚報，1995.11.12）。

表3.2.2.2. 亞太及各發展中國家廣電事業外資限制一覽表

國家/地區	規範類型	規範內容
澳洲	P	開放外資在一定比例下投資付費廣播事

³⁰ 不過日本「電信事業法」中仍然禁止外國人或外國法人取得「第二類電信事業」執照（參照本法第十一條）。

		業。
中國大陸	X	全面禁止外資參與廣播電視。
香港	P	廣播、電視禁止，衛星局部開放。
印度	P	開放外資在一定比例下投資有線電視。
印尼	X	媒體產業不允許直接外國投資。
日本	P	部份限制。
韓國	X	全面禁止外資參與廣播電視。
馬來西亞	P	開放外資在一定比例下投資廣電事業。
菲律賓	X	完全禁止。
新加坡	N	無限制。
泰國	P	限本國人為負責人，部份開放外資。
安地斯共同市場	X	全面禁止。
墨西哥	X	「外資法」禁止外資經營廣播與電視。
巴西	X	禁止外資投資新聞業。
阿根廷	P	經核准者始得經營。

說明：X（完全限制）、P（部分限制）、N（無規範）

資料來源：本研究

3.3.4. 分析與檢討

3.3.4.1. 開放外資之爭議

我國傳播法中是否應當容許外人投資，近年來一直頗具爭議的問題，尤其在傳播新科技的衝擊，全球影視產業競爭激烈的雙重壓力下，從有線電視法立法³¹，到最近「衛星電視法」研修³²的過程中，開放外資與否，成為各界熱烈討論的議題。

主張開放者，大體上從現實環境的需要性，以及限制外資法規執行成效不彰兩層面出發。從電子媒體所處的傳播環境觀察。

從現實的需要性考察，首先，電子傳播需要充裕的資金，以期引進新傳播科技與設備（李天鐸，1994：161）³³。其次，解除管制的自由化、國際化風潮下，為了設立「亞太媒體中心」，實

³¹ 在有線電視立法過程中，行政院提出之草案中放了寬限制外人投資的相關規定，但立委大多持反對意見，最後在院會二讀時經修正為現行萬全禁止外資之內容。當時輿論界憂心美方會因為此一限制而認為臺灣的經貿條件仍不國際化、自由化，民進黨立委謝長廷與洪奇昌等均堅持，應維護國會尊嚴，不應在美方301條款的壓力下，開放外人投資（聯合晚報，1993,7,15）。隨後接受朝野立委多數意見，提修正動議的立法委員饒穎奇表示：「美國人有什麼反應適美國的事。」（聯合報，1993,7,16；台灣日報，1993,7,16）頗能表現當時立院中的反對外資的一致性態度。

³² 李天鐸等(1994:162)建議，衛星電視應當准許外人投資，不過在投資比例上應加以設限，以保護我國國內媒體事業的發展。

³³ 廣電事業的發展急需要資金，從外國衛星發展的例證觀察，不少資金不充裕的國家之所以能發展衛星工業，都是仰賴外資。是更重要的是，藉著外資，能引入先進國家的技術。因此外資的加入是一關鍵的因素，應鼓勵外人投資，以期衛星事業的發展得以迎頭趕上其他先進國家（李天鐸，1994：161）

有必要解除外資管制（蔣安國，1995：16-17）³⁴。第三，我國並非聯合國的會員，無法分配到衛星軌道，唯有透過與外資合作，才能發展衛星工業（李天鐸，前揭註）。

主張開放者往往也攻擊目前外資限制由於法規之意義不明確，因此外資可透過轉投資的變通方式，以突破限制（蔣安國，1995：17）。近來，美國華納公司利用控股模式申請設立有線電視系統，即為適例。

另一方面，堅持外資限制者，則從維護本土文化的觀點，以及透過修訂規範與嚴格執法的途徑，以加強對外資的管制。

從文化的角度理解，自由化與國際化的呼聲，往往是經貿強權所放出的煙幕彈³⁵，在外資強勢的主導下，本土傳播產業將面臨重大的衝擊（熊杰，1995；管中祥，1995：6-7）。其次，發展衛星工業或引進新科技技術，與經營衛星電視或有線電視系統可分離對待，不宜混為一談。第三、欲解決衛星電視所造成的特殊需求，應當要求電視節目中繼業者依專用電信設置規定申請洽購（租）人造衛星轉頻器，並申請建立地面發射站與接收站，合法

³⁴ 1995年11月行政院對於亞太媒體中心作出定案，規畫中將研修有線電視法，開放有線電視系統兼營部份電信業務，開放外資經營我國有線電視；修訂「大眾傳播事業聘僱外國人許可及管理辦法」；將媒體事業納入促進產業升級條例等（工商時報，1995，11，29：2），可視為此一意見的展現。

³⁵ 熊杰（1995：85）認為，世界村的理想觀念和角度來看，本來就是保留給主權國使用的，所以外國人能否擁有主權國媒體所有權的問題，根本是無需深論的。但是基於科技的轉移，媒體經驗的交換，經貿和軍事上的合作，都可能變成允許外國人在主權國擁有媒體的妥協條件。

經營（蘇蘅、馮建三，1994：81），而非容任業者成立外國公司，逃避本國法令，甚而為外資的進入合理化。

至於，有線電視法施行細則對於外資的定義方式，某種意義上代表著允許外資利用轉投資的途徑，參與有線電視的經營，對於本國傳播產業的衝擊可謂甚低，將來發展「亞太媒體營運中心」，在不修法的情況下小幅度「引進」外資，未嘗不是可接受的觀點。而其他定義不清楚之處，如則應當加以檢討（詳後述）。至於有關管制成效的問題，只要主管機關貫徹公權力，外資依然沒有進入本國市場的空間³⁶。

本研究主張，傳播產業不等同一般的產業，文化上的保護應在政策的考量上，應當重於經貿利益的交換。不過，開放外資並不是一個「零合」遊戲，在確保文化主權的範圍內，有限度的讓外資進入特定媒體產業市場，未始不是可行之道，也與多數國家的立法例相當。

不過在有限度開放外資時，應當有下述考量：一、文化產業縱令在關稅貿易總協定中，亦無「國民待遇」的考慮，本國自然可以制訂符合文化政策的外資限制，亦不違反「自由化」的國際經濟秩序。二、開放外資的對象應當考慮「平等互惠原則」，亦即該國也允許我國投資媒體產業，始為開放的對象，如果該外籍人民的本國傳播法律，對我國人民有差別待遇，則自然不得享有

³⁶ 1995年11月，美國華納集團與常億集團合資的台華公司，由於申設有線電視系統皆未成功，以於1996年元月宣佈解散，可視為主管機關處理外資經營的案例。

參與外資的權利³⁷。三、優先考量「區域結盟國」間的開放，按媒體組織的區域結盟以成為國際間的趨勢³⁸，我國如能在亞太地區參與或組成傳播產業的同盟，而進行跨國合作，如是背景下，開放外資的政策，自然可廣為民眾接受。

為了防止開放外資可能造成的後遺症，在傳播法規的制訂上，應當注意：一、維持本國節目自製率的限制（李天鐸，1994）³⁹。二、將董事、經理人必須為本國人的要件，增訂入相關傳播法規中⁴⁰。三、強化股東關係人的限制，避免藉著人頭規避外資限制。

3.3.4.2. 相關法律修正之檢討

³⁷類似的規定在貿易法上不勝枚舉，傳播法中的出版法第8條，即依平等互惠原則容許外籍人發行出版品。

³⁸彭芸（1992）就指出，衛星節目尤其是需要區域性合作的一種新媒介，如何規畫、準備參與區域性組織，是各國政策考量中不可或缺的一環。

³⁹反對設此限制者，熊杰（1995）就認為，本國自製的節目，並不代表節目是依本國的文化和需求來製作的，況且，如要靠節目自製率來提高節目水準，更是不合邏輯。或謂，制訂自製比率能否達到保護本土文化的目的仍有待長時間的觀察，由金鐘獎與電影輔導可知，政策制訂上獎勵與限制皆非良方，「節目製作業最殷切需要的便是發行的通路」，解救之方則是政府與業者共同開發亞太華人市場（張崇仁、黃建威，1995）。也有學者認為，即使認定該規範目的是合憲的，是否非要採用...這種方式，也是值得檢討的，因為本國自製節目的能力與水準，是一種相對的、變動的界定，規定一定的比例，不具彈性，並不能真正反應現實及政策上的需要（林子儀，劉靜怡，1993）。

⁴⁰若為求本土文化的獨立，似應對媒體經營者、發起人、負責人及經理人的國籍加以規定（劉幼琍，1994）。實由於媒體外資政策牽涉到的不僅是經濟問題，更是文化的問題，不單是股權，對負責人、經理人作規定與否也常屬於一國媒體外資政策範圍。

綜上所述，廣電媒體的外資開放，應朝著階段性的目標發展，也就是以新科技的引進為開放對象，則目前廣播電視法的修正草案中，主張禁止外人投資的態度，非常值得贊同（參照，表3.2.4.1.）。

而就衛星電視的開放部份，其方向大體上無可非議，但是草案中對境外節目供應者，僅要求「在中華民國設立分支機構或代理商，並報請主管機關備查」（衛星廣播電視法草案第8條第1項），此一規範方式打開外資進入傳播產業的市場，政府將無從自所有權結構的控制，限制外資的比例，不免令人有「全面棄守」之譏。

本研究主張，在開放外資進入衛星廣播、電視的同時，應在衛星廣播電視法中，原則上禁止直播衛星系統業者、有線電視系統業者與無線廣播電視業者，轉播境外節目供應者之節目，例外地基於：一、中外合資，外資比例未超過一定比例，二、平等互惠原則，或是三、區域經濟合作協定國成員之供應者等條件，經主管機關許可後，國內業者始得轉播。

表3.2.4.1.我國電子媒體限制外資之規定與修正草案一覽表

法案名稱	條文內容
廣播電視法	第五條 政府機關所設立之電台為公營電台。由中華民國人民所組設之股份有限公司或財團法人所設立之電台為民營電台。必要時各電台得聯合經營之。
行政院：無線廣播電視法草案	第五條 第二項 無中華民國國籍者不得為電台之股東。

陳水扁：廣播電視法草案 第二十六條 第四項
股東以具有中華民國國籍之自然人及法人為限。

翁金珠：廣播電視法草案 第六條 第四項
股東以具有本國國籍之自然人及法人為限。

衛星廣播電視法草案 第四條
境外節目供應者應在中華民國設立分支機構或代理商，於報請主管機關備查後，始得在中華民國供應節目或廣告。
系統經營者、有線電視系統經營者或無線廣播電視電臺，不得播送未依前項規定備查之境外節目供應者之節目或廣告。

資料來源：本研究整理

4. 商營廣電媒體獨占與跨媒體經營限制

4.1. 序說

相對於股權管制透過媒介內部結構調節，促成言論市場的多元。面對媒體市場集中化的趨勢，商營廣電媒體獨占與跨媒體經營限制，則進一步對於媒介與市場的關係加以規制，藉由公平交易法以及傳播法規的特殊設計，避免媒體以獨占、結合與聯合行為的方式，限制市場的競爭秩序，壓縮言論的空間。

縱令在解除管制的風潮下，自由化成為傳播政策的軸心觀念，但是，防止媒體所有權集中的理論與立法政策，有如中流砥柱，並未因為自由化的趨勢而有退潮的現象。雖然美國在1995年的傳播法修正案中，放寬了跨媒介經營的限制，以及媒介市場占有率的規範(International Media Law, 12:10, 1995: 75)；歐盟各國也透過結盟與媒體整合的方式，希望增加影視產品的國際競爭力(陳寶玲，1993；馮建三、蘇蘅，1994)，但尋繹各國內國法的規範，仍然保有限制媒體獨占與跨媒體競爭的嚴格限制，而且各國增訂類此規定的立法例，也蔚然形成風氣。

相對世界各國對於媒介集中化管制的嚴密，我國相關的規範卻還處於新生兒的階段，立法將朝何種方向進行，行政管理又應當如何注意配合，都尚有待理論性與體系性的討論與研究，配合國情之需求而制訂政策與法律，絕不可盲從趨勢而對產業加諸過於嚴苛與不合理的限制，更不應為了肆應國際化與自由化的風潮，完全不設限制，聽任市場力量的運作。

4.2. 商營廣電媒體獨占限制

4.2.1. 我國現行法的規範

現行公平交易法適用於媒體經濟管制上，具體防止媒體集中之規範，以公平法第二章的獨占、結合與聯合為典型。而公平交易法對獨占所下之基本定義為本法第五條規定：

「本法所稱獨占，謂事業在特定市場處於無競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者。

二以上事業，實際上不為價格之競爭，而其全體之對外關係，具有前項規定之情形。

第一項所稱特定市場，係指事業就一定商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」

其他規範條文尚包括本法第十條、第三十五條、第四十一條、第四十六條，及本法施行細則第三、四條。依其內容大體可分為三部份（參照圖4.2.1.）：第一、獨占之定義及獨占事業認定與公告；第二、行為規範，及獨占僅只行為與例外許可行為；以及第三、民事責任與罰則。

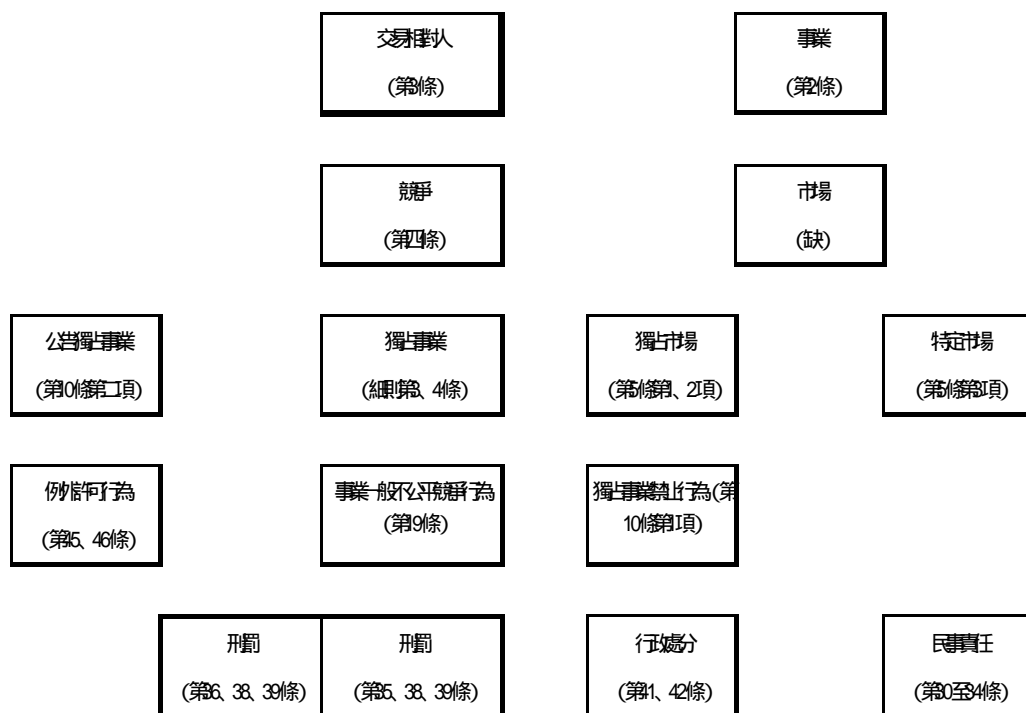


圖 4.2.1. : 公平交易法對獨占規範之示意圖

資料來源：李延禧（1992）： 獨占事業之公告及其行為管理 ，《實用稅務》，11月號，頁95。

4.2.1.1. 公平交易法認定獨占之標準

依公平交易法第五條第二項之規定，獨占是針對事業特定市場處於無競爭狀態或具有壓倒性地位可排除競爭之能力而言，其意涵範圍顯較經濟學上獨占(monopoly)⁴¹為廣，尚包括寡占

⁴¹ 經濟學上之獨占性競爭市場謂，整個市場只有一家廠商，而且其所生產的產品沒有類似的代替品存在（張清溪等，1990：195）。

(oligopoly)⁴² 之情況，合當說明於前。畢竟在電視事業市場中，完全的獨占現象尚屬罕見，而同一產業中少數媒體雖並未進行聯合行為，但是任一廠商的決策會受其他廠商所影響，也會影響其他廠商的決策，例如寡占市場中出現不為價格競爭，乃至於事業以價格機能領導機能操縱市場（張清溪等，1990：222；賴源河，1994：196；），依然為公平交易法規範之對象。

4.2.1.1.1. 產品相關市場範圍

獨占認定必須經過繁複的審酌及認定過程（參照圖4.2.2.），首先必須決定產品相關市場範圍以及調查市場占有率，方得對獨占事業加以初步判斷（本法施行細則第三條第一款）。

欲判斷媒體是否在市場居獨占地位，產品相關市場範圍的界定扮演舉足輕重的角色，假若電視事業所處之產品相關市場定義範圍寬鬆，則其市場力量將相對顯得微不足道，亦難以認定具獨占地位。反之，若產品相關市場認定範圍狹小，企業之市場力量相形增強，便較為容易認定為獨占企業。顯見，產品相關市場範圍界定之寬與嚴，直接影響獨占之認定。

根據本法第五條第三項規定，所謂特定市場，係指事業就一定之商品或服務從事競爭之區域或範圍。而本法施行細則第三條第二款則補充，公告獨占事業時應審酌商品或服務在特定市場中時間、空間之替代可能性。因之，界定市場範圍時應考慮「相關

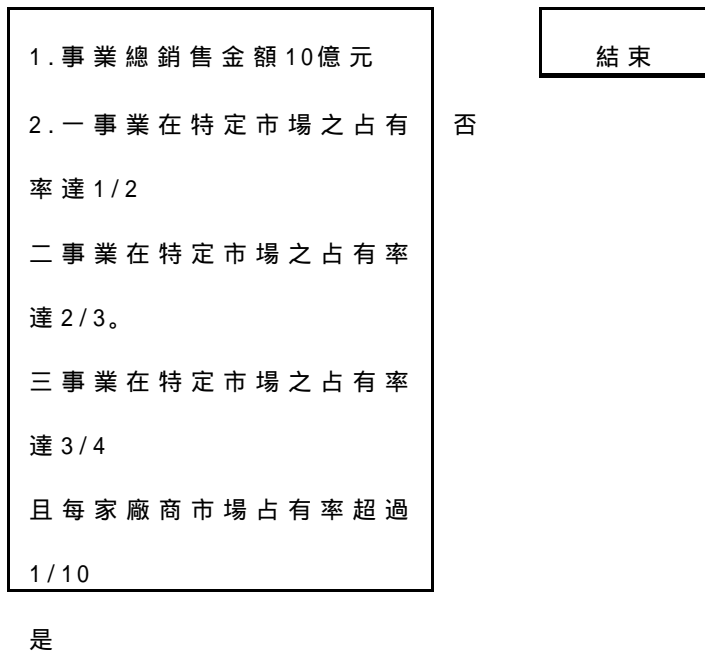
⁴² 寡占指在不完全競爭市場中，市場由少數廠商所宰制，廠商之間彼此的行動會相互牽制（Hardwick, Khan & Langmead, 1987: 18；前揭書：222）。

產品市場」、「相關地理市場」以及「時間長短」三個因素（劉邦典，1994）。其認定標準茲分述如下。

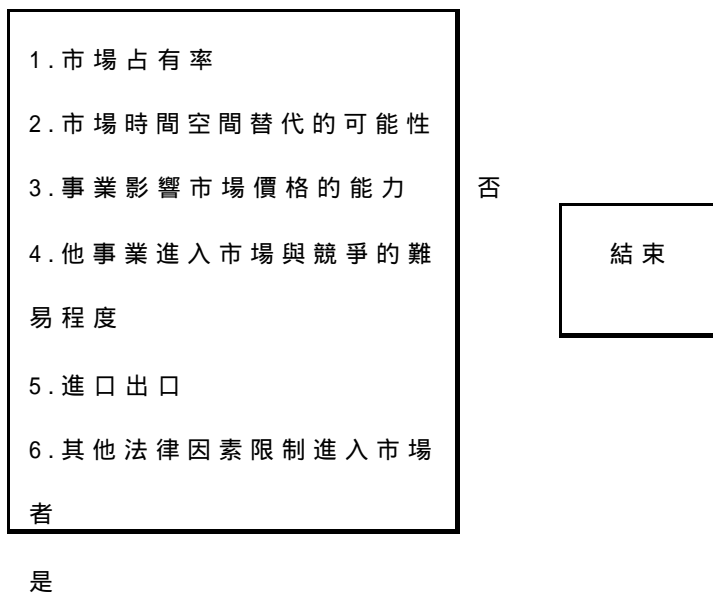
1. 相關產品市場

就產品之間的關係考量市場範圍大小，必須兼顧供給面與需求面。就供給面言，產品品質、產品最終使用目的、消費者主觀的感覺與態度、產品價格、相似性與交互影響以及產品一般交易習慣皆需考慮，也就是說，對同一群消費者而言，如果兩種產品的價格、品質與用途可以合理替代，滿足消費者需求時，消費者會放棄其他相類似的產品，而消費此一特定產品，則這兩種產品應屬於同一特定市場（莊春發，1990；賴源河，1994：210）。

另一方面，就供給面而言，生產技術相似的程度、相似技術廠商的產能、廠商生產快速轉換的可能性的程度，都是考量因素，如果某個區域內的廠商提高其產品價格，增加了利潤，則不但會引來同一區域內生產其替代產品的的廠商加入競爭，也會引起區域外的生產相同或替代產品的的廠商在合理的成本考量下湧入（莊春發，1990；劉邦典，1994：9-10）。



進一步的判斷



獨占事業公告

圖 4.2.2. : 公平會獨占事業的決定流程

資料來源：范建得、莊春發 (1994) 《獨占、結合、聯合》，台北：漢興，頁 31。

2. 相關地理市場

由空間因素使得即使是相同的產品，本身也不具競爭性時，則相關地理市場決定了兩個不同的市場（劉邦典，1994：9-10）。因之在相關地理市場的判斷上，考慮時間的長短、產品的運輸成本、法令規定執照、特許、專利、關稅壁壘、配額、潛在競爭者的產能、產品差異化的程度以及產品可儲存性運送性，皆影響相關地理市場之判斷。

3. 時間長短

時間的長短以及產品時間的替代程度，也是重要的考量因素。因為時間的長短，將影響兩產品的需求彈性，一般而言，時間愈長，需求彈性將愈大，反之則愈小。易言之，時間愈長，消費者可能愈有機會向較遠之廠商購買商品或服務，廠商亦較有能力提供商品（莊春發，1990；劉邦典，1994：10，賴源河，1994：203）。

4.2.1.1.2. 市場占有率

市場占有率為構成獨占事業的重要指標，在計算時應先審酌該事業及該特定市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值（量）之資料（本法施行細則第五條第一項）。而就計算市場占有率所需之資料，得以中央主管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準（本法施行細則第五條第二項）。

至於市場占有率達到何種程度可認定為獨占？本法施行細則第四條第一項特別規定，事業無下列各項情形

者：1. 一事業在特定市場之占有率達二分之一；2. 二事業在特定市場之占有率達三分之二，或3. 三事業在特定市場之占有率達四分之三，則不列入獨占事業認定範圍。縱令有上述三情形之事業，其個別事業在該特定市場占有率未達十分之一或上一會計年度事業總銷售金額未達新台幣十億元者，該事業亦不列入獨占事業之認定範圍（本法施行細則第四條第二項）。

此外，事業之設立或事業所提供之商品或服務進入特定市場受法令、技術之限制，或有其他足以影響市場供需可排除競爭能力之情事者，中央主管機關仍得認定其為獨占事業（本法施行細則第四條第三項）。

在市場占有率的判斷上，必須維持多長時間才達到獨占事業的標準，我國公平法並未規定，因此成為另一個值得討論的問題。公平交易委員會認定獨占事業時僅取用單一年度之資料（李延禧，1993：29），但事業有時因採取特殊策略或景氣影響，在某一段期間內獲得高市場占有率，隨即恢復正常，而一旦引用該年度的資料為準，不免有失偏頗。為避免以暫時的市場狀況來判斷事業之獨占，在法解釋上以事業在一定年限以上均穩定維持高市場占有率，作為判斷之基準，似較為妥當（戴豪君，1995：141）⁴³。

⁴³ 歐洲法院及執委會在處理此一問題時，並不以單一年度的資料為準，而是以產業能穩定維持高市場占有率五年以上，方視為支持優勢地位的充分證據，若維持高市場占有率之期間短於三年，通常不足以支持優勢地位之構成（Bellamy & Child, 1993: 605）。

4.2.1.1.3. 其他應審酌事項

除上述標準外，事業影響特定市場價格之能力（本法施行細則第三條第三款），他事業加入特定市場有無不易克服之困難（本法施行細則第三條第三款），商品或服務之輸入、輸出情形（本法施行細則第三條第三款）等條件，亦為應審酌事項。

4.2.1.2. 電視事業獨占之認定

廣電媒體中電視存有獨占的問題，公平交易委員會依現行法第十條第一項之規定，在1993年二月公告三家無線電視台為獨占事業（公平交易委員會公告，(82)公秘法字第002號，參見公平交易委員會，1993a），而把廣播市場中的中國廣播公司、正聲廣播公司及ICRT列入「保留再討論」（李延禧，1993：67）。此一就電視事業獨占之認定，其細節殊值討論。

4.2.1.2.1. 產品相關市場範圍

電視事業的產品相關市場範圍各方意見不一，無線電視台均就媒體功能、廣告收入兩個理由，認為電視、廣播、雜誌、報紙間具有替代性，自宜將上述媒體劃歸為同一市場。不過持反對說者認為，不論就廣告主或閱聽人而言，透過電視、廣播、雜誌、報紙所得到的感官及廣告效果均不相同，因此仍將電視、廣播、雜誌、報紙劃為不同市場（劉邦典，1994：32）。

上述討論方式似嫌籠統，而未觸及電視事業之特質。詳言之，大眾傳播媒體之市場範圍，應當有別於其他服務業，因為電視提供共同消費又不具排他性的媒體產品，其生產的場域乃是一個「雙元的產品市場」，電視只創造一個產品，卻在兩個性質的財貨與勞務市場活躍，一個是閱聽人購買媒體產品內容的市場，另一個則是廣告商購買媒體產品的時段或版面的市場 (Picard, 1989: 17-19)。從經濟學的角度理解這一個現象，就是這些具有公共財性質的媒體產品，雖然在消費者購買媒體產品內容的市場上，會因為「不具排他性」的特質影響，產生「搭便車」的現象，使得沒有人願意支付代價從事消費媒體產品。然而，在我國以及許多採取商營電視體制的國家，解決這一個窘境的方法，是把大眾傳播媒體的時段售予廣告業者，而不是觀眾，如是便解除了政府的負擔，無庸由政府自行負責媒體經營成本 (Posner, 1992: 672-674)。理解了這一個特質，法律解釋上，廣電媒體產品相關市場範圍之釐定，實有必要分別依照「媒體產品內容市場」，以及「廣告市場」之特質說明，較為翔實⁴⁴。

⁴⁴ 美國聯邦最高法院就曾主張，所有媒介都在兩個市場進行競爭，這兩個市場各自獨立，卻又相互依存 (Times-Picayune Publishing Co. v. United States, 345 U. S. 549, 610 (1953))，據此，美國法院與學界在界定媒介產品相關市場時，傳統上會分別就「媒體產品內容市場」以及「廣告市場」加以討論。

就「媒體產品內容市場」觀之，美國法院一度受到美國報業協會 (The American Newspaper Publishers Association, ANPA) 的意見影響，而將在特定地理市場內的廣播電臺、電視台、雜誌、週報與報紙，視為在同一「媒體產品內容市場」的媒體⁴⁵。不過目前多數法院並不採上述見解，而認為報紙與其他平面出版品，乃至於電子媒體係處於不同「媒體產品內容市場」(Shumadine et. al., 1990: 311-313)⁴⁶。換言之，不同媒體產品的傳載方式、次數與形式均不相同；加上從需求面亦即閱聽人財務的角度觀之，雜誌、報紙、有線電視必須付費取得，而廣播、電視則不必，顯然可替代性並不高 (Picard, 1989)。因此自宜將報紙、雜誌、廣播與電視劃歸不同的「媒體產品內容市場」⁴⁷。

⁴⁵ 採取此一較為寬鬆標準的判決例如，Neugebauer v. A. S. Abell Co., 474 F. Supp. 1053, 1062, 1065 (D. Md. 1979); Knutson v. Daily Review, Inc., 383 F. Supp. 1346, 1360 n. 14 (N. D. Cal. 1974); Midwest Radio Co. Inc. v. Forum Publishing Co., 1990-1 Trade Cas. (CCH) 69, 082 (D. N. Dak. 1990).

⁴⁶ 美國法院採此說者可參照，Paschall v. Kansas City Star Co., 695 F. 2d 322, 326 & n. 3 (8th Cir. 1982); Sun Newspapers, Inc. v. Omaha World-Herald Co., No. CV 82-6-627, At 16 (D. Neb.), 1983 2 trade Cas. (CCH) 65,538 (8th Cir. 1983); Buffalo Courier Express, Inc. v. Evening News, Inc., 441 F. Supp. 628, 636 (W. D. N. Y.). 601 F. 2d 48 (2d Cir. 1979).

⁴⁷ 此處不妨以媒體屬於公共財或私有財的角度區別，畢竟時至今日，報紙已經不再是可以聯合消費的公共財，每一個讀者消費了一份報紙，也就減少了流通於市場上的報紙份數，因此報紙是一種私有財。

媒體「廣告市場」之可替代性則較不易判斷，爭議性亦較「媒體產品內容市場」之判斷為高。在廣告市場上，電視往往與其他形式的廣告媒體競爭，也正因為電視出現，而使得報紙在廣告投資總比例上漸漸下降（顏伯勤，1982；劉毅志，1984：19-21），甚至到了1994年，我國電視在廣告市場的占有率達36.07%，已經超過報紙的34.92%（廣告雜誌，1995）。在法律解釋上，美國部份法院就主張，報紙與電子媒體係在同一個「廣告市場」從事競爭⁴⁸。不過多數法院之意見認為，無論是從供給面或需求面，平面媒體與廣電媒體之間的可替代性仍屬有限(Shumadine et. al., 1990: 314-316)⁴⁹。

事實上，隨著屬性不同，大眾傳播媒體或屬公共財，或屬私有財，不能一概而論。新興的媒體中，諸如：廣播、電視、有線電視、電影，則不會因為一位觀眾看了電視、廣播節目，而使得其他觀眾收看相同節目的機會受到影響，因而具有公共財的性質。

⁴⁸ 採此說之判決較為罕見，參照：Huron Valley Publishing Co. v. Booth Newspapers, 336 F. Supp. 659, 662 (E. D. Mich. 1972); The News, Inc. v. Lindsay Newspapers, Inc., 1962 Trade Cas. (CCH) 70, 398, at 76, 621 (S. D. Fla. 1962).

⁴⁹ 多數說的見解可參照，Times-Picayune Publishing Co. v. United State, 345 U. S. 594, 612 & n.31 (1953); Sun Newspapers, Inc. v. Omaha World-Herald Co., No. CV 82-6-627, At 7-9 (D. Neb.), 1983-3 trade Cas. (CCH) 65,538 (8th Cir. 1983); Sun Newspapers, Inc. v. Omaha World-Herald Co., No. CV 82-6-627, At 7-9 (D. Neb.), 1983-3 trade Cas. (CCH) 65,538 (8th Cir. 1983).

因之，將廣播、電視、報紙與雜誌劃為不同市場，目前相當符合經濟學者與法學者之共識。

不過在傳播新科技次第出現之後，諸如衛星電視、公共電視以及有線電視之競爭壓力，顯然將使得電視事業之「產品相關市場」範圍發生改變。公平交易委員會於八十二年認定獨占事業時，固然可以以前一年度衛星電視、公共電視以及有線電視尚未開播為由，而未將上述產業納入產品相關市場（劉邦典，1994）。但時至今日，衛星電視、有線電視陸續開播與合法化後，則界定電視產業產品相關市場時，理應將有線電視、衛星電視納入評估與討論，方無遺漏（莊朝榮，1994：116）。

4.2.1.2.2. 市場占有率

產品相關市場範圍的判斷，與市場占有率的計算基準有密不可分的關係。既然在電視產品相關市場範圍中，暫時排除了有線電視、衛星電視與公共電視，則其市場占有率的考慮就僅以無線電視台的「媒體產品內容市場」與「廣告市場」之營業收入為判斷標準。

在電視產業的雙元市場上，電視的營業收入，在比例上以廣告收入為重心（參照表4.2.1.2.2.）。媒體產品內容市場固然可以收視率以及其他營業收入加以反應⁵⁰，廣告市場的榮枯往往與收視率有密不可分的關係，

⁵⁰ 以目前三台營運狀況來分析，其他營業收入的重要項目，應為對國外外銷節目，其次為對一般閱聽人發行錄影帶（中國電視公司，1981）。

但是實際表現在電視事業的營業額上，卻泰半以廣告市場上的表現為依據。因此探究電視事業的市場占有率，仍然以廣告市場的市場占有率為討論的焦點（須文蔚，1995）。

表4.2.1.2.2.：電視公司全年營業收入狀況

單位：新台幣千元

年 度	廣告收入	發行收入	其他營業收 入
民國七十八年	3,151,760	0	145,111
民國七十九年	3,432,776	0	121,585

註：本表中所列資料有二家電視公司作答。

資料來源：臧國仁、鍾蔚文（1992）：《民國七十八與七十九年度台灣地區廣播電視及新聞事業調查》，行政院新聞局委託，國立政治大學新聞研究所執行，頁28。

公平交易委員會委託學者所做的報告，並未就電視事業的二元市場分別認定，而一以營業額之總額為計算標準。則三家無線電視之營業額，在1991年分別為，台視新台幣4,168,064千元，中視新台幣3,478,537千元，以及華視新台幣3,878,126千元，市場占有率分別為36.17%、30.18%及33.65%，合計100%，達占有率門檻。經分析，電視事業市場中，個別事業在該特定市場占有率超過十分之一，各家之營業額均超過10億元。顯然，三台均符合獨占認定之標準（劉邦典，1994：125-6）。

4.2.1.2.3.其他應審酌事項

三台事業影響特定市場價格之能力（本法施行細則第三條第三款），以及其他事業加入特定市場有無不易克服之困難（本法施行細則第三條第四款），亦為電視事業獨占認定應審酌之事項。

三台事業影響廣告市場價格之能力，經調查，實證資料顯示顯示價格影響力高（劉邦典，1994:125-6）。不過，在他事業加入特定市場雖確實存在不易克服之困難，但此一進入障礙不全然是業者所造成，而是因為無線電波資源有限，在「頻道稀有」的情況下，政府以行政管制方式限制新電臺之申設，加以初期投入需要相當大的資本額，使得電視事業進入障礙重重（莊朝榮，1994：116）。

4.2.2. 行政機關的監督

4.2.2.1. 廣電媒體獨占之公告

經認定為獨占事業者，公平交易法第十條第二項規定：「獨占之事業，由中央主管機關定期公告之。」此種公告制度在美、日、德等先進國家之反托拉斯法、禁止獨占或營業競爭法均未採行，而是繼受韓國限制獨占

及促進公平交易法所制訂⁵¹，旨在提醒被公告為獨占之事業，以為預警，不得有濫用其市場地位之行為，而違反本法第十條第一項之禁止規定。

4.2.2.1.1. 獨占公告之效力

獨占公告之效力，以及此一經行政機關之公告與司法機關審定之關係，可謂眾說紛紜，大體上，一說主張，獨占事業應以經中央主管機關所公告者為限者，另一說則認為就認定結果，司法機關仍得審查。

前者謂，本法第十條第二項之文義，獨占事業應以經中央機關所公告者為限，在公法上可以引起特定事業之正當信賴，未經公告之事業即否認其有獨占地位，同時得豁免本法第十條第一項及第三十五條刑事責任之適用，縱令有影響市場供需或排除競爭能力之情事，至多僅能以本法第三章不公平競爭之有關規定處理（黃茂榮，1993：17；賴源河，1994：206）。不過，對於事實上具獨占地位之事業卻未被公平交易委員會公告為獨占事業者，與該事業存有競爭關係之廠商，仍可向公平會申請補列公告（工商時報，1992.2.3）。顯見，公告為公平交易委員會依職權調查之事項，仍得依前開申請而促動再調查，對事實認定上保有相當大的彈性空間。

⁵¹ 韓國限制獨占及促進公平交易法第四條規定，公平交易委員會應依該法第二條第七款總統令基準指定，並公告支配事業人（公平交易委員會，1993：8 1）。

反對前述說法者主張，公平交易委員會公告獨占事業之名單，是法律授權公平會必須執行的「一般法令公告」事項，公告後並不產生效果，除非被公告為獨占事業的企業，又涉及公平交易法之禁止行為，這項公告才發生法律效果，而就涉及本法第十條違法行為，仍得依新證據由法院認定其是否為獨占事業（莊維德，1993：101-102）。因之，公平交易會認定之結果，仍須受司法機關之審查。

本文認為，法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，乃憲法賦予司法機關之超然地位（憲法第八十條參照）。況且，本法關於獨占事業違反第十條之處罰（本法第三十五條參照），並不以「中央主管經命其停止其行為而不停止」為前提（本法第三十六條參照），顯然立法本旨上並無限制「先行政後司法」之處理原則（賴源河，1994：207）。因之在法解釋上應認為，縱有公告制度之設，司法機關仍有權審定企業是否符合獨占事業要件，較能保障人民之權利與法官獨立審判之權限。

4.2.2.1.2. 定期公告制度之缺失

定期公告制度從本法制定的過程中，即備受質疑，而法律施行後，更引起事業的不安與反彈，就法政策上討論，定期公告確實有如下的缺失：一、認定存有獨占事業之行政程序，而且以一年為期，則每年一次的重新估算，工程浩大，耗費大量行政成本（周德旺，1992）。二、法院或主管機關欲就違反本法第十條為處

理時，行為時之市場需重新調查，致使公告獨占事業所為之調查成為徒勞無功（廖義男，1993）。

正因為獨占認定與公告曠日廢時，而調查事業在特定市場之占有率及其年度之總銷售金額時，僅能以最近一年之統計資料為準，在市場情況瞬息萬變的狀況下，公平交易會在面對一些灰色領域的案件時，實務上不免適用法律的困窘狀況。

一方面，對於未經公告為獨占之事業，現行實務運作上，反而不能用第十條處罰，喪失第十條之作用（廖義男，1995：8）。詳言之，對未經公告獨占之事業，雖有違反本法第十條第一項禁止濫用市場地位行為之虞時，公平交易委員會並不謀求及時對未經獨占公告之事業加以處理，而以該行為構成第十九條或第廿四條等禁止規定加以處分⁵²。

另一方面，縱令於已經公告為獨占事業，例如三家電視公司在民國八十二年二月八日經公告具獨占地位後，在同年三月廿五被告發有搭售廣告行為。公平交易委員會本可以三台濫用獨占地位，引用公本法第十條第一項第四款處分之，但公平交易委員會卻主張：

被處分人雖已被本會公告為電視市場獨占事業，為衡諸事業獨占地位之認定，必須以行為

⁵² 永興航空檢舉中國石油公司銷售航空用油採差別待遇行為一案，即為適例（公平交易委員會81年公處字第017號，參照公平交易委員會，1992：11）。

當時之市場地位為依據，勢須重新調查被處分人行為當時之市場地位，曠日費時，為達及時匡正被處分人電視廣告時間之搭售行為，且衡諸被處分人已有明確違反公平交易法第十九條第六款之事實，經審酌認以違反本法第十九條第六款之規定予以處分已達規範目的（公平交易委員會82年公處字第056號，057號及058號參照，公平交易委員會，1993a）。

實務上就獨占公告後不滿二個月的檢舉，在三家無線電視台利用其在廣告市場上獨占之優勢地位，方得從事廣告業務之搭售行為的判斷上，卻保守地拒絕適用第十條第一項第四款，足見獨占公告制度對於事實認定的效力至為不確定。

衡諸實際，三家電視雖已經被公告為電視市場獨占事業，惟事暇獨占地位之認定，必須以圩為當時之市場地位為依據，本案若要引用公平交易法第十條第一項第四款以三家電視公司有獨占事業濫用市場地位之行為處分時，勢必重新調查三家電視公司於搭售行為當時之市場地位，顯然緩不濟急。足見，本法第十條第二項有關獨占公告制度之不切實際（李家慶，1994），顯有檢討之必要。

4.2.3. 檢討與分析

4.2.3.1. 新科技衝擊下電視事業之獨占認定

以美國為例，在電視事業與無線電視產業上，由於FCC採取充分放任的態度，使市場進出完全不受限制，新科技的引入更為迅速，傳統廣電產業的結構便發生改變，三大無線電視聯播網的收視率與廣告成長量都降低中，無異宣示因為「頻道稀有」而形成的獨占已經被打破(Horowitz,1989)。

觀察我國近年來的發展，在有線電視合法化，衛星電視爭相開播以及第四家無線電視公司開放申設的情況下，三家無線電視在廣告市場的優勢，受到國內乃至國際廣電媒體之衝擊，也同樣面臨挑戰（辛澎祥，1993）。就1993年台灣地區電視廣告總量比例觀之，不包括有線電視，僅包含三台與四個衛星電視台（TVBS，衛視中文台，衛視體育台及衛視MTV），台視占33%，中視占30%，華視占29%，四家衛星電視合計占7%（廣告雜誌，1994）；而及至1994年，三台的廣告市場占有率均下降接近一至二個百分點，而衛星電視台（TVBS與衛視中文台）的廣告量合計佔11%，足見廣告侵奪之現象正方興未艾。雖然目前兩個衛星電視台的廣告市場占有率未達十分之一，但是以其高度的廣告成長率，很可能在近年內躋身進入電視事業獨占名單之列。

另一個在電視事業獨占認定上將會產生的難題是，有線電視一旦納入電視事業中，則將使獨占認定更形困難。因為有線電視與無線電視的經營型態並不相同，以美國的發展為例，美國有線電視系統的主要收入為訂戶繳交之收視費，占總收入之98.2%，所有的廣告收入，僅

占總收入之1.8%(Head, 1991: 169-172)。足證在有線電視的發展上，收視費是維持媒體收入的重要來源，此一雙元產品市場的狀態，顯然已經不能單純以廣告市場為認定獨占力之基礎。換言之，就一商品在兩個市場上競爭時之獨占認定，成為法解釋上一個新生的課題。

傳播新科技先後問世的情況下，電視事業獨占認定的基準勢必重行調整，應當作更為縝密的思索，單純以媒體感官及廣告效果作為產品相關市場範圍判斷的基準，已經不足以解釋目前電視市場上所出現的經濟現象。本文主張，電視事業產品相關市場的釐定，應分別從電視雙元市場觀察，其判斷標準包括：一、不同媒體的傳載方式、次數與形式之異同；二、閱聽人是否必須付費方能取得媒體內容產品；以及三、媒體產品及廣告之相關地理市場，似較為完整

綜上所論，在媒體內容產品市場，有線電視雖然在媒體感官與無線電視無異，但是其以線纜傳送訊號，頻道數目多，並有互動與付費性質的頻道，閱聽人必須付費始得收視，系統經營者往往強調地方性特色（劉幼琍，1994：9-10），故其廣告市場往往也較侷限在特定地理區。因此，電視獨占事業之認定，宜將無線電視與有線電視加以區隔，分別處理。至於有線電視系統經營者，因為法律規定，在同一地區以五家經營為限（有線電視法第廿七條第一項），而在特定經營區域內形成獨占之現象，則屬於依法律規定之行為，可排除公平交易法之適用（公平交易法第四十六條第一項）。但是，有

線電視之頻道經營業與衛星電視業，雖然往往透過有線電視系統播出節目與廣告，不過其媒體內容產品不乏全國性之訴求，而廣告市場也不以特定地理區域為限制，在評價上則宜與無線電視於同一相關產品市場一併觀察。

4.2.3.2. 獨占公告制度廢除之建議與再商榷

為順應業者反應與節約行政成本及產業資料之掌握與統計等考量，行政院於1994年4月21日第2377次會議中決議通過之公平交易法部份條文修正草案中，建議將第十條第二項刪除⁵³。原公平交易委員會研議草案中所設計改為「獨占之事業由中央主管機關認定之」的建議，並未獲得採納。

⁵³ 草案中廢除獨占公告之理由為：

「一、現行第二項獨占事業公告之規定，為美、日、英、歐洲共同體等立法例所無，其立法本意乃在提醒市場上已處於獨占地位之廠商，勿從事第一項濫用市場地位之行為，有預警之作用。惟本法施行後，該項規定卻引起具市場優勢力量之廠商之惶恐、不安、甚至不滿，使立法美意盡失。

二、另為執行該項規定，不僅耗費大量行政成本，且個案行為發生時，原認定之資料及結果，如與行為時點不一，尚不能直接援用，仍須重新調查市場資料，顧原規定「獨占事業，由中央主管機關定期公告之」乙節，非但浪費人力物力且顯屬無意義。

三、目前我國正擬申請加入GATT，而GATT會員國中對我國公告之獨占事業，甚感疑惑，為利於申請入會，爰予以刪除獨占事業之公告。」
(行政院(函)，台八十三經14658號，中華民國83年4月28日)

獨占公告之缺失已如前述，因此本法第十條第二項之刪除實有必要，然而廢除後公告制度後，有關獨占認定之有權機關依然存有相當大的疑義。另一方面，一旦廢除公告制度預警的情況下，在獨占認定不易的情況下，事業一旦面臨獨占之指控，將直接面對刑事處罰，則如何透過制度的安排，緩和此一不安定的狀態，實有討論之必要。

4.2.3.2.1. 獨占認定之有權機關

關於獨占認定之有權機關，有認為應由公平交易委員會認定者，有認為公平會固得為認定，但其認定之結果在程序實體皆應受司法審查。固然，獨占認定實係涉及不確定法律概念適用上之解釋、認知與判斷問題，而且獨占事業之認定，事涉特定市場之界定、市場結構與產業資料之調查、蒐集與研判，此一權限本屬公平交易委員會之職權（本法第25條第3款參照）。但如因為上開理由而賦予行政機關「判斷餘地」⁵⁴及裁量權，司法機關僅得就公平交易委員會組織是否合法、認定程序違法或裁量權之濫用等事項加以審查（廖義男，1993：12-13；黃茂榮，1994：95），則不免剝奪法院認定事實，

⁵⁴ 「判斷餘地」係由德國學者Bachof所提出，認使用不確定法律概念時，讓適用法律之行政機關基於其高度專業與專門知識，具有優先行使判斷權之權利，苟在此「判斷餘地」範圍內，則法院對之不得審查（翁岳生，1979：32-37；廖義男，1993：50；蔡志方，1993：65-66）。

適用法律之獨立司法權限，與法制國家司法權不斷擴張的趨勢背道而馳（劉孔中，1993）。

事實上，如認獨占之事業由中央主管機關認定之，則此種授權行政機關認定的空白授權方式，有違法治國家授與行政機關「判斷餘地」，必須就行政行為之法律要件儘可能詳細規定，並附有特別以及謹慎之理由說明的原則（翁岳生，1979：72）；另一方面，極有可能因為事涉人民財產權，而授權目的、內容及範圍不確定，而有違憲之嫌（大法官會議第313號解釋）。

固然前述疑義自可透過更為翔實的立法工作加以彌補，但以公平交易委員會為單一的獨占認定機關，目前會因為行政法制不夠健全，仍存有相當大的疑義。詳言之，我國公平交易委員會雖模仿美國的行政委員會制度而設置，原則上，其以超然之立場所做決定，法院應不再審查，以表示尊重。但是在賦予行政委員會準立法權與準司法權的同時，我國尚缺乏完善的行政程序法，以保障人民之權益。加以傳統上行政人員法律意識比司法人員淡薄，法院不敢輕易放棄審查行政行為合法性之職責（翁岳生，1993：6）。因此在現階段，獨占認定的權限機關應不限公平交易委員會，法院亦有同等完整之認定權，法院可不受公平交易委員會見解之拘束，亦可不徵詢公平交易委員會之意見，而自行認定（廖義男，1995：9-10）。

4.2.3.2.2. 緩和制度

行政院院會通過之條文，廢除了獨占事業定期公告之制度。新制一旦實施之後，則電視台、廣播電臺，如有阻礙市場進入或剝削交易相對人獲取獨占利潤的情形，都有違反公平交易法第十條之可能（蘇永欽，1994）。然而，在主管機關或法院認定之前，沒有一個媒體可確知其自身是否為獨占事業。在本法獨占事業認定標準僅僅為概念性定義時，則業者、公平交易委員會，甚至法院不免對獨占事業如何認定感到棘手，法的安定性自然處於不利之狀態。尤其在毫無預警的情況下對媒體處以刑罰，則不免過於嚴苛。因此，先採行政罰俟行政罰未達制裁之效始採刑罰，以及引進德國限制競爭法推定獨占事業制，皆有緩和之效果。

在政策上考量，為避免對違反者逕處刑罰過於嚴苛，行政院所決議通過之公平交易法部份條文修正草案中特別修正第三十五條為：

「違反第十條第一項、第十四條、第二十條第一項或第二十三條第一項規定之事業，經中央主管機關處以新台幣五萬元以上五十萬元以下之罰鍰並限期命其停止或改正其行為而預期為停止或改正，或停止後再為相同或類似違反行為者，處行為人三年以下有期徒刑、拘役或科或並科新台幣十萬元以上一百萬元以下罰金。」

如此，採行「先行政後司法」之處理原則，以行政權先行介入，以為預警，俟不能達到遏阻目的時，才使用刑罰，將有效緩和事業之恐懼。

另一方面，亦有主張引進德國限制競爭法推定獨占事業制，以為緩和。按德國限制競爭法第二十二條第三項規定，三家或三家以下之企業擁有之市場占有率達50%或以上，或五家或五家以下之企業擁有之市場占有率達三分之二或以上，而且其上一年會計年度之銷售額在一億馬克以上者，推定為獨占事業（劉孔中，1993）。

4.2.4. 小結

電視事業的獨占認定是執行公平交易法，禁止電視事業濫用其市場力之基礎工作。由於電視事業在言論市場上，具有其鉅大的影響力，因此，獨占規範的實現，往往更包含著意見多元及公共利益的考量，值得學術界與實務界就此問題再深入討論。尤其電視事業與其他服務業並不盡相同，其雙元市場的性質必須顧及。加上傳播新科技的衝擊下，新科技不斷出現，有線電視已經合法化，衛星電視法亦正草擬中，第四家乃至第五家無線電視台次第開放，在在使電視事業之獨占認定出現許多變數。因此電視相關市場範圍的重新界定，已經成為主管機關以及法院就電視事業獨占認定時，必須嚴肅思考的新課題。

我國公平交易法施行至今，獨占規範未能發揮作用的一個重要因素，便在於獨占公告制度顯現出諸多缺陷，廢除獨占公告制度已經成為學界、業界與主管機關的共識，立法機關自應儘快配合修法，並加入緩和制度，降低業者的恐慌，以期健全獨占規範之法體系。而

更重的是公平交易委員會在將來就獨占事業為處分時，由於修正草案係採行「先行政後司法」之處理原則，以行政權先行介入，以為預警，俟不能達到遏阻目的時，司法權才介入，因此行政機關處理的態度就更值得重視。公平交易委員會在將來如能以縝密的行政程序進行調查與評估，進而明快地做出處分，發揮獨占之規範作用，必能提高社會對行政機關專業性之信心。另一方面，一般論述中，尚期待法院亦能夠獨立認定獨占事業，不受公平交易委員會之拘束，則法院提高對經濟法之認識，亦為責無旁貸之工作。

4.3. 商營廣電媒體跨媒體經營限制

商業媒體集中化現象，除了以獨占的型態出現外，也有可能以媒體間合作的方式，如結合或聯合的型態達成。經濟法上所謂的結合行為通常指，為了擴張企業、排除競爭、壟斷市場或挽救企業本身所發生的困境，所採取結合(merger)或收購(acquisituion)的作法(周德旺，1992：76)。而聯合行為，又稱卡特爾，係指經濟上企業主體透過契約、協議或其他方式合意，而聯合起來影響(阻絕或減少)市場競爭的行為(賴源河，1994：256)。

上述媒體企業間種種合作的關係，往往會造成排除市場競爭關係的隱憂，更有可能削減公共空間的言論多元性，林子儀(1993:125)就指出，為了維持新聞媒體在經營時的公平秩序，新聞媒體應和其他產業一樣，同受公平交易法的規範，以防止不正競爭以及兼併等有害市場秩序的行為。然而，各先進國家除了以一般的反不正競爭法制規範媒體以外，往往另外對跨媒體經營的行為設下限制，以確保言論自由。以下僅就我國現行法對跨媒體經營的規範，以及比較法的例證，分析此一問題。

4.3.1. 我國現行法的規範

廣電事業跨媒體經營的類型與樣態十分多樣，大體上以聯合型態與結合型態為一分類標準，再以是否在同一媒體市場中之事業為分類標準，大體上可以將廣電事

業跨媒體經營的類型分為，同一媒體市場中事業的聯合、同一媒體市場中事業的結合、不同媒體市場中事業的聯合以及不同媒體市場中事業的結合，四種類型（參照表4.3.1.）。

表4.3.1.1. 廣電事業跨媒體經營的類型表

聯合行為	
同一媒體市場中事業的聯合	不同媒體市場中事業的聯合
同一媒體市場中事業的結合	不同媒體市場中事業的聯合

結合行為

資料來源：本研究。

而上述的分類方式，對應現行我國的公平交易法與相關傳播法規（參照表4.3.1.2.），不難發現，廣電事業跨媒體經營的規範除了「不同媒體市場中事業的聯合行為」外，均涵蓋在公平交易法「結合行為」與「聯合行為」的規範下。而現行的傳播法中，只有有線電視法中對結合行為分別加以更為嚴格的限制。以下分就跨媒體經營有關聯合行為與結合行為的部份分別加以說明。

表4.3.1.2.現行廣電事業跨媒體經營類型與規範樣態表

經營類型	規範樣態
同一媒體市場中事業的聯合	一、公平法原則禁止： <ol style="list-style-type: none"> 1.方式：以契約、協議或其他方式之合意。 2.對象：限於與有競爭關係之他事業。 3.行為：共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等。 二、傳播法中未另行規範。
同一媒體市場中事業的結合	一、公平法管制結合行為。 二、傳播法中： <ol style="list-style-type: none"> 1.有線電視法限制同一行政區域中經營一家以上之有線電視系統者，審議委員會應為不予許可之決議（同法第22條）。 2.有線電視法限制無線電視之董事、監察人、經理人，均不得為有線電視頻道業之申請人、董事、監察人、經理人（同法第32條）。
不同媒體市場中事業的聯合	一、公平法不規範。 二、傳播法規亦無規範。
不同媒體市場中事業的結合	一、公平法規範方式：適用結合之規定。 二、傳播法中：有線電視法限制，新聞紙、無線電視或無線廣播事業或該事業之董事、監察人、經理人，均不得為有線電視之申請人、董事、監察人、經理人（有線電視法第20條第2項）

資料來源：本研究

4.3.1.1. 以結合行為從事跨媒體經營

4.3.1.1.1. 公平交易法之規定

以結合行為跨媒體經營係指指媒體產業中不同媒體市場之廠商間，從事結合(merger)、收購(acquisition)（包含資產收購與股份收購）之行為。在經濟法的管制上，公平交易法特別針對了「結合行為」設有規範。公平交易法第六條所稱的結合，是指事業有下列情形之一者而言：

一、與他事業合併者：係指事業的「法律合併」，包括：水平合併、垂直合併、多角合併等情況，依公司法的規定，又分為「存續合併」與「新設合併」，前者係指，一公司吸收其他公司，而使被吸收之目標公司歸於消滅；後者則指，兩個以上的公司，經過股東會特別決議後，兩家合併之公司皆歸於消滅。

二、持有或取得他事業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份或資本總額三分之一以上者：亦即所謂的「收管」(take over)行為，也就是兩企業均繼續存在，而由利用資產收購或股份收購之一方，取得被收購企業的經營權。而計算此處所稱之「股份或出資額」時，應將與該事業具有控制與從屬關係之事業所持有或取得他事業之股份或出資額一併計入，亦即把關係企業型態經營之法律關係納入考慮。

三、 受讓或承租他事業全部或主要部份之營業或財產者。

四、 與他事業經常共同經營或受他事業委託經營者。

五、 直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免者。足見公平法上所稱之結合的管制層面相當的廣。

結合實質上具有減少事業單位的作用，從而引起限制競爭的效果（黃茂榮，1994：138），整體觀察結合行為對於整體經濟與公共利益也有可能帶來好處，因此在一般事業的經濟規範上，公平交易法並不禁止結合行為，而只是透過程序性的規範，提醒大眾與企業經營者謹慎從事。公平法第十一條規定：

「事業結合時，有下列情形之一者，應向中央主管機關申請許可：

一、 事業因結合而使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。

三、 參與結合之一事業，其上一會計年度之銷售金額，超過中央主管機關公告之金額者。

市場占有率達五分之一之事業，由中央主管機關定期公告之。

中央主管機關收受第一項之申請，於二個月內為核駁之決定。」

可見，並非結合行為都必須接受公平交易法的管制，只有達到法定標準以上者，必須經過主管機關的許可。而

對於結合案件之申請，如其結合對整體經濟之利益大於限制競爭之不利益者，中央主管機關得予許可（參照公平交易法第12條）。反之，事業結合，應申請許可而未申請，如經申請未獲得許可而為結合者，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，中央主管機關得命令解散、停止營業或勒令歇業（公平交易法第13條）。另一方面，事業結合應申請許可而未申請，或經申請未獲許可而為結合者，除依第十三條規定處分外，處新台幣十萬元以上一百萬元以下之罰鍰（公平交易法第40條）。

4.3.1.1.2. 有線電視法之規定

然而進入了媒體經濟管制的領域，媒體間的結合與收購等「跨媒體經營」之行為，往往被懸為禁令。如前所述，我國現行廣播電視法中，並未對媒體集中的現象加以規範，而有線電視法中，則引入了禁止利用結合行為跨媒體經營之限制，其嚴格程度較公平法為高。目前管制的類型大體上包括了限制下列幾種的結合型態：

禁止同一媒體市場中事業的結合，此一法則下，又可分為兩種情況，即「有線電視系統業者/有線電視系統業者」間結合之禁止，以及「無線電視/有線電視頻道業者」間結合之禁止。前一法則又可稱為「寡佔法則」，例如有線電視法第廿二條第四款所規定：「申請經營有

線電視之案件，如在同一行政區域中經營一家以上之有線電視系統者，審議委員會應為不予許可之決議。」即為適例。後一原則則見於同法第32條，限制無線電視之董事、監察人、經理人，均不得為有線電視頻道業之申請人、董事、監察人、經理人。

禁止不同媒體市場中事業的結合，此一概念下的限制有又可分為兩類，一為禁止不同廣電媒體市場中事業之結合，二為禁止「報紙/有線電視」間的結合⁵⁵。前者，又可稱為「單一所有權」法則（one-to-a-customer rule），亦即同一區域內，擁有一家廣播電臺或電視臺之業者，不得再申請另一家不同性質的廣播電臺或是電視臺，舉凡AM和FM廣播電台的結合、電視臺與廣播電臺的結合、有線電視與廣播電視的結合或是電信事業與有線電視的結合等狀況，均屬之。如有線電視法限制，無線電視或無線廣播事業或該事業之董事、監察人、經理人，均不得為有線電視之申請人、董事、監察人、經理人（有線電視法第20條第2項）後者，禁止報紙與有線電視之結合，此一法則可稱為「雙重所有權」法則。例如，有線電視法限制，新聞紙事業或該事業之董事、監察人、經理人，不得為有線電視之申請人、董事、監察人、經理人（有線電視法第20條第2項）

⁵⁵ 國內現行廣電法體系下，雖然並不刻意區別「單一所有權法則」與「雙重所有權法則」，而一以「跨媒介經營之禁止」規範之，此處維持學術上的區別，有助於分別不同類型的結合型態。

4.3.1.2. 以聯合行為從事跨媒體經營

以聯合行為的方式，從事經營與競爭，在廣電媒體市場中並非罕見的事例。無論是「同一媒體市場」中的電臺聯合購買轉播權、有線電視業者聯合制訂統一的收視費價格、或是聯合對特定節目供應事業採取杯葛的態度，均屬之。或是在「不同媒體市場中」，由於面臨多媒體行銷的時代，報社、電臺往往也採取合作方式，舉辦活動。而這些聯合行為是否為現行法所禁止，相當值得討論。

公平交易法對聯合行為的定義規定在第七條謂：

「本法所稱聯合行為，謂事業以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為而言。」

據此規定可以知道，公平法所管制的聯合行為，僅限制在與「有競爭關係之他事業」，也就是限於一般所稱的「水平聯合」的情況下，而對於「垂直聯合」的管制，公平法並不加以干涉（黃茂榮，194）。因此，前述「不同媒體市場中」的聯合行為，並不在公平法的規範下，合當說明於前。

廣播、電視事業以契約、協議或其他方式之合意從事聯合行為，如果一旦屬於共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易

地區等相互約束事業活動之行為，將使得消費者無法選擇合理價格的商品或服務，或造成有意進入市場者的困難，因此法律有必要加以限制。尤其是有線電視出現後，有線電視系統經營所收取的費用，必須在中央主管機關核准之收費標準內，自由定價（有線電視法第43條第1項），如果業者利用公會協議、簽訂契約或其他「君子協議」的方式，統一定價，則為公平交易法所不許。同樣的，近來不斷傳出有線電視系統業者，採取聯合杯葛單一節目供應商的事件，也不無違反公平法之嫌。

不過以聯合行為從事跨媒體經營的限制，並非毫無例外，尤其廣播、電視事業為了謀求觀眾收視權益，為提高技術、改良品質、降低成本或增進效率，而共同研究開發商品或市場者，或是為確保或促進輸出，而專就國外市場之競爭予以約定者，或屬於為增進中小企業之經營效率，或加強其競爭能力所為之共同行為者（參照公平交易法第14條），則可以因為有益於整體經濟與公共利益，在經過中央主管機關許可後，媒體間的聯合行為，可例外地不違法。例如，三家電視臺為了聯合轉播1992年巴塞隆納奧運會，而向公平會申請許可案，主管機關就基於聯合轉播分配時段、議價、聯合訂定廣告價格，可降低成本，無礙消費者權益，而予以許可（參照⁵⁶（81）公聯字第002號）。

⁵⁶ 據公平交易法第十五條之規定：「中央主管機關為前條之許可時，得附加條件、限制或負擔。許可應附期限，其期限不得逾三年；事業

4.3.2. 比較法的觀點

4.3.2.1. 美國

基於「所有權分殊化」以及維持公共利益之理念，對媒體管理有反壟斷、反集中與反托拉斯的作法。美國聯邦傳播委員會對媒體集中，基於規則制訂權 (rulemaking powers)，對於媒體集中現象加以限制。其中，對於跨媒體經營之限制，早期即發展出三層次之管制，一為地方媒體集中之管制，二為全國性媒體集中之管制，三為廣播電視網之管制 (Owen, 1975: 139; Carter, 1989: 156)。

4.3.2.1.1. 地方媒體集中之管制

對於地方廣播、電視媒體跨媒體經營的管制具體的內容包含了寡占法則 (duopoly rule)、「單一所有權法則」 (one-to-a-customer rule) 及「雙重所有權法則」 (ibid)。及至有線電視出現後，則在1984年有線電視政策法中，亦加入了跨媒介經營之限制。

A. 寡占法則

如有正當理由，得於期限屆滿前三個月內，以書面向中央主管機關申請延展；其延展期限，每次不得逾三年。」公平交易委員會在許可三台聯合購買時，亦限制不得有因准予聯合合有不當抬高廣告價格之情形。

所謂寡占法則，係始於1938年聯邦傳播委員會拒絕發給同一區內，已經經營電臺者之再設立電臺案。簡言之，在單一社區中禁止同一個人或機構，多重擁有電台，亦即同一市場（服務區）中，擁有一家廣播電臺之業者，不得再申請同一性質的電臺，此一原則就稱為「寡佔法則」。例如，原先經營調幅廣播電臺之業者，不得復行提出設立一家調幅電臺之申請。

B. 單一所有權法則

「單一所有權法則」導因FCC於1970年開始管制在同一區域內經營不同類別的電子媒體，亦即同一市場中，擁有一家廣播電臺或電視臺之業者，不得再申請另一家不同性質的廣播電臺或是電視臺。例如，原先經營調幅廣播電臺之業者，不得復行提出設立電視臺之申請。「單一所有權」法則非無例外，站在鼓勵開發新頻道的觀點，聯邦傳播委員會於1970年代，即開放調幅（AM）廣播業者申請設立調頻（FM）廣播電臺。其後，為了改善電視臺的收視條件，鼓勵業者投資成本較高的超高頻（UHF）電視臺，因此不禁止廣播電臺業者申請設立超高頻電視臺。反之，特高頻（VHF）與廣播的結合則在禁止之列（劉幼琍，1994a）。

C. 雙重所有權法則

「雙重所有權法則」則指自1975年起，聯邦傳播委員會禁止報紙的經營者在同一市場中，再申請設立廣播

電臺或電視臺，以保障公共利益。但此一原則亦有例外，如係全國性發行之報業，則不受此限制。然而此一法則隨即遭到人民團體提起違憲審查。1978年，美國聯邦最高法院在FCC v. NCCB案(436 U.S. 775, 98 S.Ct. 2096, 56 L.Ed.2d 697.)中，認為基於公共利益之考量，為促進節目與服務的多元化所制訂之規則並不違憲，可資參考。

透過上開判例可以瞭解此一法規制訂之理由：允許報紙與廣播結合，將會降低報紙的服務價值；經濟資源配置的不當，會影響新的經營者無法自由進出市場；競爭的營業者會因此減少。因此，站在維繫意見市場與經濟市場的多元，授予FCC準立法判斷，並無疑義(Carter et al., 1989)。

D. 有線電視限制跨媒介經營

有線電視出現後，雖然改變了頻道稀有的觀念，然而，跨媒體經營的情況，同樣的會導致經濟層面與資訊層面雙重獨佔的危險。在「1984年有線電視政策法」中，便授權聯邦傳播委員會對於跨媒體申請設立有線電視之業者加以限制。

上述管制法規隨著有線電視性質的改變，而備受爭論。有線電視系統業者已經透過與節目供應商的垂直整

合⁵⁷，從地方性以及分散的媒體性質，搖身轉變為一系列的「多系統經營者」(multiple system operator, MSO)，提高了競爭力(Chu, 1995)。加上法院不再支持跨媒介經營限制的立法精神，界定電信事業與有線電視處於相同的「資訊服務市場」(information services market)⁵⁸，間接促動了有線電視跨媒介經營限制的調整(Courstel, 1993: 200-202)。

目前對有線電視跨媒介經營之其限制共計有：

1. 任何人直接或間接透過關係人持有或控制電視、廣播電臺者，轉播站(translator)業者、低頻電視業者，均禁止申請設立有線電視台（參照同法第613條(a)、(c)）⁵⁹。

⁵⁷ 聯邦傳播委員會對於廣播電視業者設有重重的垂直及平行合併的限制，然而對於有線電視卻無類似規定，有線電視公司可與其他類似公司相結合或與其上下游業者合併（李天鐸，1994：115）。

⁵⁸ United States v. Western Electronic Co. Inc., 767F. Supp. 308(D.D.C. 1991), aff'd 993 F.2d 1572(D.C. Cir 1993).

⁵⁹ 一九八四年之立法對跨媒體經營有稍加限制，一九九二年的條例則加重限制，新法規定，有線電視業者於同一區域不可兼營衛星共同天線或多媒體多點傳輸服務業(MMDS)。另外，直接到家的衛星服務業，如其收視戶超過全國的10%，亦不可兼營有線電視事業或其他媒體事業，而且此種衛星服務業也必須以合理價格，將其衛星設備租用給其他不附屬於它的節目供應商（李天鐸等，1994）。

2. 電信業者不得直接或間接經營有線電視，但開放地方電話公司經營有線電視業務（參照同法第613條⁶⁰（B））。

3. 聯邦傳播委員會有權對於全國性的有線電視網在收視戶的數目上設限，此外，聯邦傳播委員會亦限制節目供應商在一有線電視系統中可經營的頻道數，以保持節目的多元化（李天鐸，1994：116）。

4.3.2.1.2. 全國性媒體集中之管制

全國性媒體集中之管制，包括「多重所有權規則」（multiple ownership rule）以及「少數族群所有權規則」。

「多重所有權規則」起源於一九四〇年代，FCC開始限制單一所有權者在國內經營電臺的數目。1953年FCC公佈，單一全國性廣播事業所有電臺數目，調幅廣播電臺、調頻廣播電臺以及電視臺，均不得超過七家（其中電視台不得超過五家為VHF），此即著稱之「七七七原則」。上開規定，在1984年發生鬆動，FCC開放全國性廣播事業所有電臺數目，調幅廣播電臺、調頻廣播電臺以及電視臺，均不得超過十二家，亦即總數不得超過卅六家，亦不限制電視台的種類。此一措施，在1991年以後

⁶⁰ 此處但書係指在偏遠地區，人數少於二千五百人的狀況下，允許電話公司可兼營有線電視。因為在此種情況下，利用電話公司現有的設備來經營有線電視，較能符合消費者利益，政策上也較具彈性（Barrett，1993）。

再度調整為「廿四、廿四、廿四原則」（洪瓊娟，1993）。而1992二年，FCC以四比零的懸殊比數，解除了全國性廣播電視事業所有權數目之規則，執照持有人得開辦三十家AM與三十家FM的電臺。當然，限制全國性廣播事業所有電臺數目之政策並非毫無例外，為顧及少數民族利益，建立族裔電臺，聯邦傳播委員會特放鬆前項規定，如果全國性廣播事業所有電臺中，有兩家為族裔電臺，則個類別的電台數目可以增加為十四個(Francois, 1994)。

除了限制全國性廣播事業所有電臺數目以外，對於收視率的規範亦加以規範。聯邦傳播委員會規定，任何一家全國性廣播事業之閱聽人總和不得超過全國人口25%。1995年剛通過的傳播法中，則放寬此一限制，提高至不得超過30%(International Media Law, 12:9, 1995, 66)。

至於「少數族群所有權規則」係指FCC以拋售(distress sales)制度、租稅證明書以及抽籤優先權等三項政策，保障少數族群經營電臺權益與能力的特別規範。

4.3.2.1.3. 廣播電視網之管制

廣播電視網的經營，往往造成不公平交易的現象，進而產生媒介集中的結果。因此FCC針對此一問題，也加以限制。

A. 反托拉斯法與廣播電視網

在反托拉斯法的精神下，以不法或獨佔方式限制貿易與商業，將處以刑罰。在AP v. U.S. (1945)一案中，聯邦最高法院宣告，媒介不能以言論自由為理由，免於反托拉斯法的管制。

反托拉斯法的架構中，主管機關是司法部與聯邦貿易委員會，然而，早期在NBC案中，聯邦最高法院認為FCC在公共利益的考量下，可以政策實現有反托拉斯法。不過此一觀點，在US v. RCA案中遭修正，法院認為反托拉斯法專屬於貿易委員會，因此，不得以FCC發給執照，允許結合行為為抗辯，而不適用反托拉斯法。

近來的案例為1972年，司法部對三大電視台在黃金時段對電視節目市場進行控制，以此提起訴訟，最後達成停外和解，禁止聯播網對於獨立製作運用企業連鎖之取得權。

B. 連鎖廣播規則 (the chain broadcasting rule)

廣播電視網之另一項管制，為「連鎖廣播規則」。FCC發現到1938年，660家商業廣播電臺中，有341家是聯播網的會員，135家隸屬於NBC，102家則隸屬於CBS。而聯播網的集中現象，以及一些作法，造成不公平競爭的現象(參照National Broadcasting Company v. United State, 319 U.S. 190, 63 S.Ct. 997, 87 L.Ed. 1344)。因此，FCC基於下述理由，開始管制聯播網的經營：

(一) 聯播網透過排他性的會員至，阻礙新聯播網的成長。

(二) 透過聯播網約束會員不賣節目改競爭區域電臺，剝奪閱聽人收聽(視)節目多樣性的可能。

(三) 聯播網與會員電臺的五年的加盟契約，限制電臺及社群在未來的需求。

(四) 聯播網「時段優先權」的制度，將妨礙地方節目製作的發展。

(五) 如欲拒絕聯播網的節目，在「時段優先權」的條款中，限制會員電臺需具有充分的理由，此一不公平競爭的條款，造成電臺極大的負擔。

(六) 藉取得會員電臺所有權，控制競爭。

(七) 控制電臺廣告費率，以控制電臺之財務。

FCC針對上述事項作成限制，由於獲得聯邦最高法院在憲法訴訟中的支持，而形成連鎖廣播規則。

4.3.2.2. 歐洲各國

歐洲多數國家的傳播法中，設有廣電事業跨媒體經營限制的相關規定(參照表4.3.2.1)。

英國1990年廣播電視法(The Broadcasting Act of 1990)廢止了「獨立廣播電視局」(Independent Broadcasting Authority, IBA)以及「有線電視局」(Cable Authority)，改以「獨立電視委員會」(Independent Television Commission, ITC)代之(Ostergaard, 1992)。獨立電視委員會的職權之一即

在於管理所有區域電視、有線電視以及衛星電視。其中關於媒介集中的主要限制如下：

1、每一企業體所得持有的執照張數上限分別為：地方性的「第三頻道」(Channel 3)限2張；全國性「第三頻道」為一張；「第五頻道」為一張；地方廣播電臺為廿張；特定性廣播電臺為六張。

2、雖然單一企業體可擁有二個「第三頻道」的地方執照，但不得處於鄰接的區域

3、廣告代理商或其協會不得擁有電視執照

表4.3.2.1. 歐洲廣電事業跨媒體經營限制規範一覽表

國名	規範類型	規範內容
奧地利	N	1.無規範 2.白皮書建議限制報紙與廣播跨媒體經營
瑞士	N	無規範
德國	Y	部分邦媒體法中限制地方出版業與廣播跨媒體經營
西班牙	Y	下列個人或法人不得直接或間接持有電視公司15%以上股權： 1.日報或全國性週報 2.廣播公司 3.出版業
芬蘭	Y	跨媒體經營持股不得超過25%
法國	Y	下列企業不得持有商營廣電媒體或有線電視執照： 1.居於優勢地位的出版業 2.廣播公司
英國	Y	跨媒體經營持股不得超過20%
希臘	Y	跨媒體經營持股不得超過25%

愛爾蘭	Y	報紙不得持有電視或廣播股份高於30%
義大利	Y	限制發行量過高之報紙經營廣電媒體
荷蘭	Y	限制發行量過高之報紙經營廣電媒體
葡萄牙	Y	跨媒體經營持股不得超過25%
瑞典	N	無規範

說明：Y（限制）、N（無規範）

資料來源：Sánchez-Taberner, A. (1993). *Media concentration in Europe: Commercial enterprise and the public interest*, Düsseldorf: The European Institute for the Media.

4、全國或地方報紙所有者不得持有「第三頻道」、「第五頻道」或全國性廣播執照超過20%之股份，反之亦然。因此，已經擁有廣電執照股權5%以上的全國性報紙所有人，則是不能再擁有任何廣電媒體5%以上的股權，反之亦然。

5、獨立電視委員會仍和獨立廣播電視局同樣，享有「第三頻道」執照持有人股權轉讓的限制裁量權（Sánchez-Taberner, 1993:223；Stephenson, 1994:60-61）。上述的規定並未針對單一媒體企業的市場占有率加以限制，白皮書則建議將報紙、廣播、電視視為單一的媒體市場，任何媒體的市場占有率不能超過10%，而在該媒體部門之市場占有率不得超過20%，並建議完全限制報紙持有電視頻道的股份（International Media Law, 12:10, 1995, 75）。

法國亦擁有此種跨媒介經營之複雜限制。法律規定，個人或公司不得擁有超過25%以上的廣播、電視事業

的股權（其他國家，如西班牙和葡萄牙亦採取相同的25%限制）。此外，當個人控制一家廣播電視事業15%以上的股權時，即不得再持有同類型的其他公司15%以上的資產。此一比例，於個人持有另外二家公司5%股權時，將降為5%。個人亦不得擁有經合法授權的衛星電視公司超過一半的股權。當持股比例低於一半，但高於三分之一時，該個人亦被限制不得持有同一類型執照之其他公司高於三分之一的股權（ibid: 223）。

義大利於一九九一年通過Mammi Law，結束了廣電媒體十五年的無「法」規範的混亂，同時對跨媒體經營亦有所規範了。於法案中，對於媒體所有權之各種規範如下：

1、擁有全國發行量超過16%的日報，該公司即不得再擁有全國電視網。

2、擁有全國發行量超過8%的日報，該公司僅得擁有一家全國電視網。

3、擁有全國發行量低於8%的日報，該公司僅得擁有二家全國電視網。

4、每一個廣播電視經營者得涉足三家全國電視網，但不得涉入地方台。

5、地方廣播電視經營者得控制不同地區的三家電視臺或七家廣播電臺。

6、最後，RAI被允許得擁有三家電視及三家廣播網（ibid:225）。最近，義大利又針對是否加強跨媒體經營限制，而進行公民投票，不過多數民眾否決了所有權限

於單一頻道的提案 (International Media Law, 12:8, 1995, 58), 仍然維持現制。

當德國面臨有線電視與衛星科技衝擊時, 頻道稀有的觀念也同時遭受挑戰⁶¹。在一九八一年, 聯邦憲法法院在審理私人申請廣播執照時就指出, 當有線電視以及衛星等新科技廣為採納後, 應為核發私營廣播或電視台執照的時機。法院同時指出, 地方政府應當考慮制定新的傳播媒體法, 以規範私人電台, 確保地方節目製作之平衡性、多樣性及多元主義(pluralism)(Holtz-Bacha, 1991: 223-224)。由於德國在第三次廣電憲法判決中, 確立了私營電台與公法電台互補與競爭的原則。商營廣電媒體提供區域及地方性的服務, 在管制的架構下, 則由各邦就私營電台的競爭關係個別立法, 各邦間的立法例並不盡相同。部分邦的媒體法中限制地方出版業跨媒體經營廣播電視 (Sánchez-Taberner, 1993)。亦有限制經營者不得同時取得廣播與電視的執照, 並同時限制以結合行為的模式形成集中, 因此法律中賦予主管機關制

⁶¹ 德國的廣播電視制度有別於其他國家, 廣播電視事業極少受到聯邦層級的管制 (Browne, 1989: 332-333), 德國聯邦憲法法院在著稱之「第一次廣播電視判決」中指出, 基本法之內容及其所蘊含憲法對廣播電視自由之保護, 對於各邦之整體公共政策暨憲法生活極具重要性, 以致各邦可以要求聯邦不侵犯此基本法所保障之廣播電視自由。準此以言, 電視此一形成意見之現代公器不得移付於國家或某一社會團體 (BVerfGE 12, 205./ 轉引自李建良與陳新民, 1992: 67-81)。自此確立了聯邦不得成立電視臺之原則, 進而承認邦際條約所成立公法上之廣播電視營造物關係之合憲 (石世豪, 1994)。

訂程序規範之權力，得要求合併之廣電媒體經營者必須至聯邦卡特爾署登記（王碧芳，1993：151）。

其餘的歐洲國家之立法例可大體分為四種類型（參照表4.3.2.1.）：

1、受法國影響，而限制區域性電視之股權上限為25%，例如，西班牙、葡萄牙、希臘、愛爾蘭、挪威、芬蘭以及荷蘭。

2、頻道許可的條件中，寓有鼓勵媒介集中之味道的，例如，比利時。

3、因其視聽媒介屬公營獨佔型態，故無跨媒體經營之規範，例如，土耳其。

4、另一類型之國家，雖然屬公營媒介獨佔型態，但於一九九三年後，已經立法開放私營電視頻道之執照，但尚未就跨媒介經營加以限制，例如，瑞典、丹麥、奧地利以及瑞士。

4.3.2.3. 亞洲各國

廣播電視的自由化與私營化似乎是一個共同的趨勢，雖然學者宣稱，反壟斷已經成為整個亞洲廣播電視政策的共同趨勢(Karthigesu, 1994)，但是亞洲各國對於跨媒介經營限制的法規範，卻依然處於萌芽的階段（參照表4.3.2.3.）。

目前已經有跨媒介經營限制法規範的亞洲國家，僅有澳洲、印尼、韓國。澳洲，對衛星執照所有權的管制

較MMDS或有線電視更為嚴格，對於衛星執照的所有權條件限制中，A類衛星執照不得由無線廣播、報紙或電信等經營者擁有 (Cable Satellite ASIA, July/August, 1995, 18)。韓國對於有線電視採用三元架構：包括系統經營者（由地理區域來界定）、節目製作者（以類型來界定）及訊號傳遞供應者（網絡經營者），有線電視法禁止此三部門的跨業經營，法令禁止參與系統經營及訊號傳遞，但目前已有本國大商業集團如大宇、三星等積極介入 (ibid)。

值得注意的是，香港目前雖然沒有跨媒介經營限制與反托拉斯的法規範（李少南，1995：420）。不過新廣播法案將限制印刷媒體與廣播媒體之間的跨媒介所有權，至於電視經營者與付費電視業間的跨媒介經營限制，目前尚無定論 (Cable Satellite ASIA, Sept/Oct, 1995)。

表4.3.2.3. 亞洲地區跨媒介所有權限制規範一覽表

國家 / 地區	規範類型	規範內容
澳洲	Y	限制跨媒介經營衛星電視。
中國大陸	N	所有廣播公司皆為國有
香港	N	目前無規範
印度	N	無

印尼	Y	禁止跨媒體所有權。
日本	N	不限制跨媒體所有權。
韓國	Y	有線電視法禁止跨媒介經營。
馬來西亞	N	目前無關於跨媒體所有權的法令。
菲律賓	N	無規定。
新加坡	N	無限制。
泰國	N	無規定。

說明：Y（限制）、N（無規範或無限制）

整理自：1. Cable Satellite ASIA, July/August, 1995, pp.18-22.

2. Cable Satellite ASIA, Sept/Oct, 1995, pp.18-23

4.3.3. 檢討與分析

綜上所述，跨媒介經營限制是一個跨越公平交易法與傳播法兩個領域的問題。換言之，縱然沒有傳播法中的跨媒介經營限制，傳播事業依然要受到公平交易法的拘束。然而，為了確保言論市場的多元性，積極在廣播電視法制中引進跨媒介經營限制的規範，幾乎已經成為朝野立委與學者間的共識（劉幼琍，1994a；熊杰，1995）。目前廣播電視法的修正草案中（參照表4.3.3.），也多引進了類似有線電視法單一所有權法則與雙重所有權法則的規範模式。

雖然我國廣電法的立法傾向於反對跨媒體經營，然而在衛星電視法的研修過程中，李天鐸等（1994）主張，由於各種媒體的界線已漸模糊⁶²，而且區域性市場的走向下⁶³，在衛星電視的經營上，應當有限度的開放

⁶² 李天鐸等（1994）認為，新媒體科技不斷的發展，而且現有的媒體不斷的運用新發展的科技，此種趨勢導致媒體與媒體間的分別愈來愈困難，與衛星媒體結合即是最明顯的例子，歐美各國的衛星電視大部分皆由有線電視頭端而被觀眾接收，此外，世界上各大外電皆利用衛星來傳輸資料至各報社，而報社也利用衛星來採集突發事件或體育事件的新聞，在這種界線愈趨模糊的情況下，如要制止跨媒體發展恐怕極為困難，此外，加以限制，亦可能限制衛星媒體發展的空間。

⁶³ 李天鐸（1994）同時主張，看看歐美的例子，再比較台灣的情況，我們不難看到，區域性市場是必然的走向，台灣緊鄰著中國大陸，香港，新加坡等華語市場，不少以華語市場為目標的衛星節目早已存在，將來區域性市場的出現只會更加明顯，針對此種趨勢，政府應及早制定政策，以使國內業者能積極參與區域市場的開發，為能在區域

跨媒體經營，也就是應在跨媒體經營上設有比例限制的開放模式。行政院函請立法院審議的「衛星廣播電視法」草案中，則採取更為開放的見解，未對衛星電視設下跨媒介經營之限制。另一方面，也有學者基於提高影視媒體國際競爭力的考量，建議容許影視媒體間跨媒介經營（馮建三、蘇蘅，1994：72）。

綜觀上述兩極化的意見，不難發現對於跨媒介經營限制的討論，仍然處於莫衷一是的局面。本研究主張：

1. 由於無線電視長期處於壟斷的地位，因此應當限制電視媒介在同一媒體市場中從事結合行為，亦即跨足有線電視頻道業、衛星電視事業或另行申請設立無線電視台。

2. 限制報紙從事不同媒體市場中的結合行為。

3. 傳播法中應當明確定義跨媒介經營行為：現行法與相關法案的修正草案中，多半構成要件過於簡略，僅以直接或間接控制他事業之業務經營為條件，禁止跨媒介擔任之董事、監察人或經理人，無法涵蓋結合行為的所有可能樣態。換言之，現行法與修正草案架構下的跨媒介經營限制並非完全禁止跨媒介的投資，投資企業之董事、監察人、經理人，縱令未擔任被投資公司的董事、監察人或經理人，但其持股超過一定比率，另行選

市場佔有一席之地。國內必須有相當資金，以便能製作出品質精良的節目，所以在參與區域性市場的開發時，能與其他廠家抗衡，許可跨媒體經營，則使那些在國內經營其他媒體者，能利用其設備及經驗來經營衛星電視媒體，進而打入此種區域性市場。

任法人代表之董事、監察人或經理人，則亦可達到控制該企業的目的。因此，應當再加入限制持有他事業股份比例之規定。

表 4.3.3. 跨媒介經營限制法規範及修正建議一覽表

媒介政策	有線電視法	行政院 無線廣播電視法 草案	陳水扁：廣播 電視法
寡佔法則	第廿二條第四款 申請經營有線電視之案件，如在同一行政區域中經營一家以上之有線電視系統者，審議委員會應為不予許可之決議。	無	無
單一所有權法則與雙重所有權法則	第廿條第二項 新聞紙、無線電視或無線廣播事業或該事業之董事、監察人、經理人，不得為有線電視之申請人、董事、監事、經理人。	第廿五條第二款第三款 有左列情形之一者，不得為電臺發起人： 二、無線廣播或無線電視電臺、有線廣播或有線電視事業、新聞紙類出版事業或各該電臺、監事或經理人。 三、新聞紙類出版事業、無線廣播或無線電視電臺之股東持股達各該事業、電臺總股數百分之十以上且未滿二年；其為有線廣播之股東持股未滿二年。 第二十七條 電臺或電臺之董事、監察人或經理人不得投資其他無線廣播或無線電視電臺、有線廣播或有線電視事業、新聞紙類出版事業或為其董事、監察人	第三十條 新聞紙、有線廣播、有線電視事業或其事業之董事、監察人及經理人，不得為廣播電事業之申請、董事、監察人或經理人。

或經理人。

資料來源：本研究。

4. 提高影視產業競爭力的聯合行為，應不受限制。尤其目前節目供應事業林立的狀況，經濟規模不足⁶⁴，因此其他傳播事業與節目供應業的垂直聯合行為，只要能提高製作能力，政府應當加以補助。

5. 應仿照美國的立法例與英國1995年白皮書之建議，限制單一廣播、電視事業的市場占有率不得超過一定比率。

⁶⁴ 以目前之媒體環境來看，由於結構上的缺失，雖然節目供應事業的公司林立，但是能供播映之管道相當有限，在如此僧多粥少的情況下，節目軟體仍由少數的幾家公司提供，雖不致造成壟斷的現象，但市場寡佔的情形，扼殺了許多新的創意。此外，礙於可播映之管道有限，收入來源亦相對減少，因此，即使節目供應事業獲得提供軟體之機會，也受製作成本之限制，沒有資金製作較高水準的節目，使得節目水準普遍低落，流於低俗，而對於提供播映管道的媒體，則絲毫不受影響，仍可維持同樣的利潤水準，無怪乎我國的軟體製作業始終無法突破，難以製作出高水準的節目。在這樣的媒體環境下、節目供應事業的生存已成難事，更遑論成為好萊塢級的製作組合了（熊杰，1995）。

5. 結論與建議

5.1. 結論與討論

5.1.1. 商營廣電媒體所有權管制目的之確認

誠如美國新古典經濟學家Noam(1993)所揭示，廣電產業管制的政策取向，正受到贊成管制與解除管制以及反獨占與贊成獨占的兩條軸線上的四種動力相互牽制。如何做出最適當而不偏不倚的判斷，實有賴對於全球整體媒體經濟環境的考察，而重新確認商營廣電媒體所有權管制目的。

在面對解除管制思潮加上傳播新科技使媒體的雙重衝擊，以及未因應國際競爭的衝擊，而成立亞太媒體營運中心的前提下，媒體經濟管制勢必走向自由化與國際化，媒體所有權的管制勢必要更為開放，降低政府對於媒體不必要的管制。但是在「自由化」與「國際化」的風潮中，媒介集中化的現象可能更形惡化，站在維護新聞自由，確保意見多元，以及抵抗文化帝國主義的三個立場，強化商營廣電媒體所有權集中的限制，避免外來文化的不當影響，也應當一併考慮。

因此，本研究主張，媒介所有權的管制應當開放，但是顧及集中化與文化帝國主義的惡害，則仍應保有一定程度的限制，不可將解除管制與贊成托拉斯混為一談，更不可以假國際化之名，對外國資金全面撤防。

展望媒體環境發展的趨勢，本研究主張，應以整合對整體產業與閱聽人最有利益。而整合與壟斷不同，而是指：物理上的相互連結，如如技術標準、資料傳輸規則等的確立；資訊相互連結，如電話、有線電視或其他媒介產業的資訊網路連結；乃至於財務上的結合，如課徵指定用途稅或成立「普遍服務基金」（須文蔚，1995），以達成解除管制政策的目標。因此，在符應將來亞太營運中心的法規調整上，自可著重在媒體資源整合的規畫，在不至助長集中化與外國勢力的條件下，架構新的傳播政策語法規範。

5.1.2. 商營廣電媒體所有權法規全面檢討

目前我國就廣電媒體所有權管制的法規，顯然都未能符合現實的需求，因此面臨了全面檢討的關鍵點。

在股權規範上，儘快修正廣電法，落實股票公開發行制度與股權分散的精神，實為當務之急。研討外人投資的開放幅度與管制形式，也非常值得重視。在這兩個議題上，如何透過更為嚴密的規範，避免透過控股公司形式或是人頭，來規避法律的規範，就有待立法時的縝密規畫，與公權力的落實。

與媒體集中化限制上，公平交易法已經初步為防止事業獨占、結合、聯合設有規範。但是在傳播法的層面，專門針對跨媒介經營的法規範，卻處於及立法進度嚴重落後的窘境，相關的草案或有線電視法的規範形

式，也過於粗糙，而失去管制的意義。加速針對跨媒介經營限制法制化，實為各界應當共同努力的課題。

5.1.3. 研究限制與展望

本研究受限於研究執行期間僅有二個月，因此僅能就法規層面的資料加以蒐羅爬梳，未能就產業面的實證資料予以詳細比對與分析，此點或可作為後續研究努力之方向。

廣電媒體產業結構瞬息萬變，各國為了因應此一變局，往往積極調整相關法規，以期面對新生的挑戰。據外電報導，STAR TV計畫於今年四月進入日本市場，日本的旅館、學校與有線電視台將能看到STAR TV的衛星電視節目。這是由於日本郵電省決定於今年四月開放經由衛星傳送的國際廣播，在此之前，外國廣播者僅能與日本公司合作才能進入日本國內市場。日本法規的調整，可謂解除管制的鮮明例證。

針對本研究所指陳的問題，主管機關與立法單位確實有必要儘速法制化，才能夠掌握廣電媒體市場的變化。

5.2. 具體建議

本研究經過對媒體經濟環境觀察、理論探討與比較法分析，針對跨媒介經營等四個子題，分別提出具體建議如下。

5.2.1. 股票公開發行與股權分散

為了促成所有權結構的多元化，本研究建議，廣播、電視公司的股票公開上有其必要性。針對此一目標的達成本研究主張，分為兩階段：

1. 階段一：在現行廣電法、公司法與證券交易法的結構下，法律解釋上應傾向考量電子媒體公益性的特色，強制此等公司股票公開發行⁶⁵。

2. 階段二：透過廣播電視法的修法途徑，直接將公開發行與分散股權的相關規定一併詳細規定於廣電法、有線電視法與衛星電視法中，以杜絕爭議。

再達成階段二的立法過程中，還必須考慮周邊制度的配合：

1. 詳細定義對控股公司、關係企業、關係人之限制，避免脫法行為，較能夠完善地達成股權分散的目的。

2. 修改廣播電視法14條第1項「廣播、電視事業股權之轉讓，應經新聞局許可」之規定，將許可制改為備定期申報的備查制，較能兼顧管制與公開發行的雙重目標。

3. 強化少數股東如何透過累積投票制（參照公司法第198條）取得董監事席位、投入委託書競爭（證券交易法第25條之1）以及利用股東提案權制度，以加強內部監

⁶⁵ 新聞局正研擬於民國87年1月1日起，要求三家無線電視台之股票公開上市。相對於修法的曠日廢時，此一作法對於落實所有權分散的政策，實具有十分正面的意義。

督與公眾參與，有鑑於這些制度在目前公司法與證券交易法中，條件過於嚴苛或根本未加規定，廣電法中似以特別法形式，強化少數股東的參與經營權能，方能落實股票公開發行的美意。

5.2.2. 外資限制之開放

為避免外資引進，對本土文化的衝擊，本研究建議，廣電媒體的外資開放，應朝著階段性的目標發展，也就是以新科技的引進為開放對象，具體建議臚列於下：

1. 目前廣播電視法的修正草案中，主張禁止外人投資的態度，應與支持。

2. 有線電視法對外資之限制，亦應維持。

3. 衛星電視的開放部份，其方向大體上應無疑義。無可非議，但是衛星廣播電視法草案中的外資限制並不妥當本研究主張：

(1). 在開放外資進入衛星廣播、電視的同時，應在衛星廣播電視法中，原則上禁止直播衛星系統業者、有線電視系統業者與無線廣播電視業者，轉播境外節目供應者之節目。

(2). 下列情況之外資持有股份不受前項限制：一、中外合資，外資比例未超過一定比例，二、基於平等互惠原則，或是三、區域經濟合作協定國成員之供應者等條件，經主管機關許可後，國內業者始得轉播。

(3). 加入衛星廣播電視事業之負責人、董事、監察人與經理人必須為本國人之規定。

4. 對外資以控股公司、轉投資等方式、進入本國市場的行為加以詳細規範，，避免脫法行為。

5.2.3. 獨占管制

獨占管制雖然是公平會的業務，但是行政管制上對於相關媒體市場認定、市場占有率的認定，需要新聞局的配合，也與跨媒介經營限制的管制有密不可分的關係，值得主管重視。

關於「產品相關市場範圍」判斷的基準，本研究主張，電視事業產品相關市場的釐定，應分別從電視雙元市場觀察，其判斷標準包括：一、不同媒體的傳載方式、次數與形式之異同；二、閱聽人是否必須付費方能取得媒體內容產品；以及三、媒體產品及廣告之相關地理市場，似較為完整，因此應將電視、有線電視頻道業與將來的衛星電視事業，劃入同一相關產品市場，再就市場佔有率加以觀察。

其次，獨占公告制度存有缺失，公平法第十條第二項應刪除。在法規廢除後，釐清獨占認定之有權機關，引進緩和制度，均有必要。

5.2.4. 跨媒介經營限制

防止壟斷、集中，但不反對整合的政策下，跨媒介經營限制的規範型態，應當存在彈性與空間。本研究具體建議如下：

1. 強化傳播事業受公平交易法的管制層面，對於一般的結合行為與聯合行為，應提醒業者切勿違法。

2. 由於無線電視長期處於壟斷的地位，因此應當限制電視媒介在同一媒體市場中從事結合行為，亦即跨足

有線電視頻道業、衛星電視事業或另行申請設立無線電視台。

3. 限制報紙從事不同媒體市場中的結合行為。

4. 現行法與相關法案的修正草案中，跨媒介經營的法文，構成要件過於簡略，建議修正方向為：

(1). 保持禁止特定董事、監察人、經理人媒介跨媒介擔任之董事、監察人或經理人。

(2). 加入限制持有他事業資產或股份在一定比例以下之規定。

5. 提高影視產業競爭力應從事業的整合著手，亦即在法律允許的聯合行為樣態中，發展事業。

6. 應仿照美國的立法例與英國1995年白皮書之建議，限制單一廣播、電視事業的市場占有率不得超過一定比率。

參考書目

中文部份

工商時報(1992)：2月3日。

中國電視公司

(1981)：《中國電視事業的回顧與前瞻》，台北：中國電視公司。

公平交易委員會

(1992)：《公平交易會公報》，7期。

(1993)：《各國公平交易法相關法規彙編》，台北：公平交易委員會。

(1993a)：《公平交易會公報》，2卷，2期。

(1993b)：《公平交易會公報》，2卷，8期。

尤英夫

(1994)：《有線電視法的理論與實務》，台北：自刊。

王振寰

(1993)：廣播電視媒體的控制權，收錄於鄭瑞城等合著，《解構廣電媒體》，台北：澄社，頁75-128。

王碧芳

(1993)：《廣播電視自由與廣播電視組織》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

台灣日報(1993)：7月16日。

石世豪

(1994)：電視無疆界--歐洲化與商業化趨勢下的德國電視法制新秩序，*《廣播與電視》*，第一卷，第四期，頁67-88。

立法院聲請書，中華民國八十二年六月三十日(82)臺院議字第二二五四號

朱 立

(1992)： 「傳播與國家發展」典範之重認 ，《新聞學研究》，第46集，頁111-129。

行政院(函)，台八十三經14658號，中華民國83年4月28日。

行政院新聞局

(1995)：《發展「亞太媒體中心」：邁向跨國傳播時代！》，
<http://www.gio.gov.tw>。

(1995)：《大陸大眾傳播事業及其管理概況》，台北：行政院新聞局。

李少南

(1995)： 電臺及電視廣播的監管 ，收錄於梁偉賢、陳文敏主編，《傳播法新論》，香港：商務印書館，頁399-428。

(1995a)： 衛星及收費電視的監管 ，收錄於梁偉賢、陳文敏主編，《傳播法新論》，香港：商務印書館，頁465-486。

李天鐸 等

(1994)：《衛星電視法研究報告》，廣播電視發展基金會暨行政院新聞局專題研究計畫報告。

李延禧

(1992)： 獨占事業之公告及其行為管理 ，《實用稅務》，11月號，頁95。

(1993)： 獨占事業公告作業檢討報告 ，《公平交易季刊》，第一卷，第一期，頁27-68。

李家慶

(1994)： 媒體與公平交易 ，《傳播時代的新興法律問題研討會引言資料》，台北：政治大學傳播學院研究暨發展中心。

李祥林、洛桑

(1993)：《利用外資與海外投資》，北京：中國青年出版社。

汪 琪、鍾蔚文

(1991)：《第二代媒介：傳播革命之後》，初版三刷，台北市：東華書局。

辛澎祥

(1993)： 期待全新的電視文化 ，《廣告雜誌》，12月號，頁44-45。

周茂榮

(1992)：《美加自由貿易協定研究》，武漢：武漢大學出版社。

周德旺

(1992)：《透視公平交易法》，台北：大日。

林子儀

(1993)： 新聞自由的意義及理論基礎 ，收錄於氏著，《言論自由與新聞自由》，台北：月旦。

林子儀、劉靜怡

(1993)： 廣播電視內容之規範與表現 ，收錄於鄭瑞城等合著，《解構廣電媒體》，台北：澄社，頁129-216。

林靜宜

(1995)：《臺灣有線電視垂直整合及政府因應政策之探討》，政治大學傳播學生論文研討會。

初保泰、董薇圓

(1984)：《國際投資和投資法問答》，石家莊：法律出版社。

姚梅鎮

(1986)：《國際投資法》，武漢：武漢大學出版社。

柯芳枝

(1988)：《公司法論》，修訂再版，台北：三民。

洪瓊娟

(1993)： 廣播電視法的演變及其發展趨勢 ，《廣播與電視》，第一卷，第二期，頁77-85。

范建得、莊春發

(1994)：《獨占、結合、聯合》，台北：漢興。

翁岳生

(1979)：論「不確定法律概念」與行政裁量之關係，收錄於氏著，《行政法與現代法治國家》，三版，台北：國立台灣大學法學叢書編輯委員會。

(1993)：不確定法律概念、判斷餘地與獨占事業之認定，《法令月刊》，第四十四卷，第十一期，頁3-7。

財政部證券交易委員會

(1993)：《證券交易法令彙編》，台北：財政部證券交易委員會。

張多馬

(1995)：《大陸新聞事業概況》，台北：行政院大陸委員會。

張崇仁、黃建威

(1995)《我國衛星電視管理之研究》，第二屆廣電學術與實務研討會。

張清溪、許家棟、劉鶯釗、吳聰敏合著

(1990)：《經濟學：理論與實際》，修訂版，台北：自刊。

梁偉賢、陳文敏

(1995)：《傳播法新論》，香港：商務印書館。

莊春發

(1990)：從市場定義檢討公平交易法草案有關獨占的認定與結合的管制，《經濟研究》，30期。

莊朝榮

(1994)：《台灣產業之市場結構與市場力之關係----以機車業、砂糖業、電視事業為例》，台北：行政院公平交易委員會。

莊維德

(1993)：經公告為獨占事業得否提起行政爭訟，《公平交易季刊》，第一卷，第二期，頁95-108。

陳寶玲

(1993)：《歐洲共同體視聽政策之研究(1984-1992)》，淡江大學歐洲研究所碩士論文。

彭 芸

(1992)：《我國衛星傳播之研究》，廣電發展基金會專題研究計畫報告。

須文蔚

(1995)：電視事業之獨占認定與公告，〈《公平交易季刊》〉，第三卷，第四期，頁1-25。

(1995a)：《電波費課徵與收支管理法規之研究》，政治大學新聞教育六十週年學術研討會論文。

馮建三

(1995)：《廣電資本運動的政治經濟學》，台北：臺灣社會研究叢刊。

(1995a)：「開放」電視頻道的政治經濟學，收錄於氏著《廣電資本運動的政治經濟學》，台北：臺灣社會研究叢刊，頁31-65。

(1995b)：再思考「影視帝國主義再思考」，收錄於氏著《廣電資本運動的政治經濟學》，台北：臺灣社會研究叢刊，頁1-29。

馮建三、蘇蘅

(1994)：《歐洲共同體的GATT影視產業政策分析及其對台灣的參考價值評估》，工業技術研究院委託學術機構總報告。

黃茂榮

(1993)：《公平交易法理論與實務》，台北：自版。

廖義男

(1993)：《國家賠償法》，增訂版，台北：自版。

(1993)：公平交易法修正之重點與理由，〈《公平交易季刊》〉，第一卷，第四期，頁1-44。

(1995)：獨占法規與實務之檢討，〈《公平交易季刊》〉，第三卷，第一期，頁1-10。

(1995a)：《公平交易法之理論與立法》，台北：自刊。

熊 杰

(1995)：《電子媒介基本法專題研究計畫報告》，行政院新聞局委託學術機構研究報告。

管中祥

(1995)：淺談衛星電視法草案對本土影視工業之影響，《力霸有聯全線》，11月號，頁6-8。

臧國仁、鍾蔚文

(1992)：《民國七十八與七十九年度台灣地區廣播電視及新聞事業調查》，行政院新聞局委託，國立政治大學新聞研究所執行。

劉孔中

(1993)：談公平交易法修正案，《中國時報》，8月10日，17版。

劉幼琍

(1993)：電波公有與廣播頻道分配，《報學》，八卷七期，頁50-53。

(1994)：《有線電視經營管理與頻道規畫策略》，台北：正中。

(1994a)：《傳播科技衝擊下的傳播法規與管理機構》，行政院國科會專題研究計畫成果報告。

劉幼琍、楊志弘

(1995)：大陸廣播電視事業，收錄於行政院新聞局編，《大陸大眾傳播事業及其管理概況》，台北：行政院新聞局，頁169-216。

劉邦典

(1994)：《服務業市場範圍之界定及獨占事業之認定》，台北：行政院公平交易委員會。

劉連煜

(1995)：《公司監控與公司社會責任》，台北：自刊。

(1995a)：《公司法理論與判決研究（一）》，台北：自刊。

(1995b)：超越企業所有與企業經營分離原則，收錄於氏著《公司法理論與判決研究（一）》，台北：自刊，頁1-22。

劉毅志

(1984)：《報紙雜誌廣告媒體新論》，台北：自版。

廣告雜誌

- (1994)：'93年廣告數字專輯，〈廣告雜誌〉，5月號。
(1995)：'94年廣告數字專輯，〈廣告雜誌〉，5月號。

蔣安國

- (1995)：《亞太媒體中心與影視法制之研究：傳播自由化觀點》，第二屆廣電學術與實務研討會宣讀論文。

蔡志方

- (1993)：《行政法三十六講》，台北：自版。

鄭瑞城

- (1985)：《電傳視訊》，台北：國立政治大學新聞研究所。
(1993)：頻率與頻道資源之管理與配用，收錄於鄭瑞城等合著《解構廣電媒體》，台北：澄社。

鄭瑞城等合著

- (1993)：《解構廣電媒體》，台北：澄社。

賴英照

- (1988)：企業所有與企業經營，收錄於氏著《公司法論文集》，台北：財團法人中華民國證券市場發展基金。
(1989)：《證券交易法逐條釋義--第一冊》，第四版，台北：自刊。
(1989a)：《證券交易法逐條釋義--第二冊》，第四版，台北：自刊。
(1991)：《證券交易法逐條釋義--第四冊》，台北：自刊。

賴源河

- (1994)：《公平交易法新論》，台北：月旦出版社。
(1994a)：《證券管理法規》，修訂版，台北：自刊。

戴豪君

- (1995)：《歐洲共同體競爭法對優勢地位企業規範之研究》，淡江大學歐洲研究所碩士論文。

聯合晚報(1993)：7月15日。

聯合報 (1993) : 7月16日。

聯合報 (1994) : 8月11日。

顏伯勤

(1982) : 《20年來臺灣廣告量研究》, 台北: 台北市廣告代理業公會。

顏慶章

(1987) : 《揭開GATT的面紗 --- 全球貿易的秩序與趨勢》, 台北: 時報。

蘇永欽

(1994) : 媒體與公平交易, 《傳播時代的新興法律問題研討會引言資料》, 台北: 政治大學傳播學院研究暨發展中心。

外文部份

Barrett, A. C. (1993). Shifting foundations: The regulation of telecommunications in an era of change, *Federal Communication Law Journal*, 46:1, 39-62.

Bellamy & Child

(1993). *Common market law of competition*, London: Maxwell & Sweet.

Berle, A. & Means, G.

(1967). *The modern corporation and private property*, New York: Macmilland.

Browne, D. R.

(1989). *Comparing Broadcast Systems*, Iowa State University Press.

BVerfGE 12, 205.轉引自李建良與陳新民, 基本人權與憲法裁判, (台北: 永然文化出版股份有限公司, 民國八十一年), 頁67-81.

Cable Satellite ASIA, 1995, Jul/Aug.

Cable Satellite ASIA, 1995, Sept/Oct.

Cranford, J. R.

- (1994). Economy will benefit from deregulation: Question is, how much? *Congressional Quarterly Weekly Report*, 52:14, Supplement 33-35.
- Carter, T. B. et. al.
 (1989). *The First Amendment and the fifth estate ---- Regulation of electronic mass media*, (2nd ed.), Mineola, N. Y.: Foundation Press.
- Chen, S. S. Y.
 (1994). *State-press relations in Taiwan: The shifting boundaries of control*, A thesis submitted for the degree of P.H.D., Department of Film and Media Studies University of Stirling, Scotland, United Kingdom.
- Courstel, J. P.
 (1993, April). New rule for cable television in the USA, *Telecommunications Policy*, 200-220.
- Chu, Chi-yoa
 (1995). *Toward a more competitive telecommunication field: A study of cable-telco service, programming, and crossownership restriction*, A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the master of science, The University of Wisconsin-Whitewater,.
- Davis, F.
 (1988). Deregulation and Administrative Law, *Administrative Law Review*, vol. 40, No. 1, 67-77.
- DeFleur M. L. & Ball-Rokeach, S. J.
 (1989). *Theories of mass communication*, (5th ed.), New York: Longman.
- Dennis, E. E. & Pavlik, J. V.
 (1993). The coming of convergence and its consequences, in Pavlik, J. V. & Dennis, E.E. (Ed.) *Demystifying media technology*, London: Mayfield Publishing Company, 1-4.
- Francois, W. E.
 (1994). *Mass media law and regulation*. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.
- Gillmor, D. M.

(1992). Freedom of speech, in Dennis, E.E., Gillmor, D.M. & Ismach, A.H. (Ed), *Enduring Issues in Mass Communication*, 滕淑芬 譯(1992): 言論自由, 收錄於氏譯《大眾傳播的恆久話題》, 台北: 遠流, 頁319-332。

Goodale, J. C.

(1990). *Communications Law 1990*, Vol. 3. Practising Law Institute.

Holtz-Bacha, Christina

(1991). From public monopoly to a dual broadcasting system in Germany, *European Journal of Communication*, Vol. 6, 223-224.

Hardwick, P., Khan, B. & Langmead, J.

(1986). *An introduction to modern economics*, 2nd ed., Hong Kong: Longman.

Head, S. W. & Sterling, C. H.

(1991). *Broadcasting in America: A survey of electronic media*, Boston: Houghton Mifflin Company.

Horowitz, R. B.

(1989). *The irony of regulation reform: The deregulation of American telecommunication*, New York: Oxford University Press.

International Media Law, 12:8,1995.

International Media Law, 12:10,1995.

International Media Law, 12:11,1995.

Karthigesu, R.

(1994). Broadcasting deregulation in developing Asian nations: An examination of nascent tendencies using Malaysia as a case study. *Media, Culture & Society*. Jan. pp.73-90.

Krasnow, E. G., Longley, L. D. & Terry, H. A.

(1982). *The politics of broadcast regulation*. New York : St. Martin's Press.

McQuail, D.

- (1992). *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*, Newbury Park, CA: Sage.
- Merer W. A. & Saxer, U.
(1992). Switzerland, in Østergaard, B. S. (ed.) *The media in Western Europe: The euromedia handbook*, London: Sage, 223-237.
- Mirabito, M. M. & Morgenstern, B. L.
(1990). *The new communications technologies*, Boston: Focal Press.
- Mueller, L. M.
(1993). *Telephone Companies in Paradise: A Case Study in Telecommunications Deregulation*. London: Transaction Publishers.
- Murdock, G.
(1982). Large corporations and the control of the communications industries.' in Gurevitch, M. et al. (eds.) *Culture, society, and the media*, London: Methuen.
- Noam, E. M.
(1993, Jan.). Assessing the Impacts of Divestiture and Deregulation in Telecommunications. *Southern Economic Journal*. Vol: 59, 438-449.
- Owen, B. M.
(1975). *Economics and freedom of expression: Media structure and the First Amendment*, Cambridge: Balliger Publishing Company.
- Østergaard, B. S.
(1992). *The media in Western Europe: The euromedia handbook*, London: Sage
- Pavlik, J. V. & Dennis, E.E.
(1993) *Demystifying media technology*, London: Mayfield Publishing Company.

- Picard, R. G.
(1989). *Media economics: Concepts and issues*, Newbury Park: Sage Publications.
- Pool, I. de S.
(1977). The changing flow of television, *Journal of Communication*, 27: 2, 139-149.
(1992). *Technologies without boundaries* , 卜大中等譯
(1992): 《第八類接觸》, 台北: 時報文化。
- Poilantzas, N.
(1975). *Classes in contemporary capitalism*, London: New Left Books.
- Popper, K. R.
(1984). *Conjectures and refutation: The growth of scientific knowledge*, (5th Ed.), London: Routledge.
- Posner, R.
(1992). *Economic analysis of law*, (4th edition) Boston: Little Brown.
- Scott, M.
(1991). Global village ahead: Deregulation lures Japanese companies, *Far Eastern Economic Review*. Vol: 154. Nov 28, 36-37.
- Scott, J.
(1979). *Coporations, classes and capitalism*, London: Hutchinson/ 轉引自王振寰(1993): 廣播電視媒體的控制權, 收錄於鄭瑞城等合著, 《解構廣電媒體》, 台北: 澄社, 頁75-128。
- Sánchez-Tabernerero, A.
(1993). *Media concentration in Europe: Commercial enterprise and the public interest*, Düsseldorf: The European Institute for the Media.
- Schiller, H.
(1969). *Mass communication and American empire*, New York: Kelly.

(1976). *Communication and cultural domination*, New York: Sharpe.

Scott, M.

(1991) Global village ahead: Deregulation lures Japanese companies, *Far Eastern Economic Review*. Vol: 154. Nov 28, 36-37.

Shumadine, C. M. et. al.,

(1990). Antitrust and the media, in Goodale, J. C. (ed.) *Communications Law 1990*, Vol. 3. Practising Law Institute, pp. 273-628.

Stephenson, R.

(1994). Cross-media ownership rules, *International Media Law*, 12:8, 60-61.

U.S., Congress, Office of Technology Assessment,

Since technology and the First Amendment, (Washington, D.C. 29610-8025).

The Wall Street Journal, 1994, Jun, 7.

The Wall Street Journal, 1994, Jun,10.

The Wall Street Journal, 1995, May, 2,

Zelezny, J. D.

(1993). *Communications law: Liberties, restraints, and the modern media*, Belmont: Wadsworth Publishing Company.

Zuchman, H. L. et. al.,

(1988). *Mass communication law*, (3rd. ed.) ST. Paul: West Publishing Co..