

「反媒體壟斷法」草案演進 與規範辨證*

曾國峰**

摘要

本文檢視台灣近年媒體產業購併與壟斷趨勢，比較不同反媒體壟斷法版本演變與特色。研究發現勞動者工作權與新聞專業自主，確實有立法必要性，並應落實執行，但草案仍以傳統媒體為主要管制主體，缺乏因應網路與行動產業規範彈性，而擔憂媒體所有權人的政治適格性，才是立法媒企與媒金分離的主因。目前禁止結合的紅線，並未考量實際壟斷力量與媒體消長，未來不但無法發揮壟斷防制功能，也可能限縮媒體數位匯流與創新空間。

關鍵詞：反媒體壟斷、市場集中、多元言論、媒體管制、購併

* 本論文係科技部研究計畫《跨媒體集團併購問題：指標建構、壟斷評估與解決策略》（MOST 102-2410-H-004-138-MY2）之部分研究結果。

** 曾國峰為政治大學廣播電視學系副教授，E-mail: tsengkf@nccu.edu.tw。
投稿日期：2017/12/16；通過日期：2018/06/15

壹、前言

台灣在 1987 年 7 月 15 日宣布解嚴，接著在 1988 年 1 月 1 日開放報禁，期待社會逐漸走向民主、開放與多元。但當時的主流廣電媒體仍然由少數政治權力壟斷，為了避免長期黨政軍介入媒體經營，影響新聞內容與言論自由，在各界多年的努力後，終於在 2003 年通過廣電三法相關修正案，希望從此媒體可以走向專業與自主。不過，隨著數位匯流趨勢，愈來愈多的媒體內容透過各種寬頻網路傳遞，需要投入的設備與製作資本愈來愈高，許多無法面對競爭的業者不是退出市場，就是被購併整合；同時，也出現原本不是傳統媒體、電信與網路的其他產業經營者，尤其是在中國經商有成的台商，挾著其資金優勢，近年來大舉購併媒體產業。

例如，2008 年經營食品的旺旺集團回台投資媒體，先後購併中時集團下的中國時報、中天電視台、中國電視公司，形成旺旺中時集團。2010 年更提出購併中嘉有線電視集團，由於金額高達 700 億元新台幣，且購併後的集團包括無線電視、有線電視頻道、報紙、雜誌、有線電視系統、與頻道代理商等，加上中時報系多位員工因為不滿過多的商業置入與高層直接介入內容製作，影響新聞編採獨立而離職，引發學者與民間社運團體擔心在中國市場有廣大投資的旺中集團，在購併後將影響未來台灣新聞專業與言論多樣性，因此陸續發起多次的反媒體壟斷運動，要求主管機關不得同意旺中集團與中嘉集團的購併案（張錦華，2013；黃國昌，2013）。

2011 年起經過多次的公聽會、聽證會與各種的審查會議，2012 年 7 月 25 日國家通訊傳播委員會（簡稱：通傳會）在既有的法律規範下，有條件的通過旺中併購案，不過由於旺中不同意三項停止條件，最後在 2013 年 2 月 20 日通傳會決議，旺中案不予通過。但在此同時，2012 年 9 月 4 日擁有蘋果日報、爽報、壹週刊與壹電視的壹傳媒集團，雖然大量投資人力與設備經營壹電視新聞台，但由於遲遲無法上架在有線電視的新聞頻道區間，導致電視台長期虧損而考慮出售壹傳媒集團，主要購併資金來源的五大股東，除了台塑王家、中信辜家、龍巖禮儀與臺灣產險等財團外，也出現旺旺蔡家，又再度引起社會對財團購併與壟斷媒體的不滿。對於這些不斷出現的大型跨媒體購併案，通傳會經常是以附款方式處理，但因為缺乏適當的法律條文基

礎，而被行政法院駁回（黃銘輝，2009）。有鑑於此，制定反媒體壟斷專法，有助於提供未來具體規範與管制的基礎。

在各界的要求下，通傳會於 2013 年 2 月 20 日推出《廣播電視壟斷防制與多元維護法》草案，並在 4 月 25 日經行政院決議函請立法院審議，但由於草案至第八屆委員任期屆滿（2016 年 1 月 31 日）仍未完成立法程序，因此在 2016 年 6 月 23 日撤案。而 2016 年行政院與立法院均出現政黨輪替，通傳會委員也大幅更換，同時之前通傳會草案版本在立法院審查過程有不少爭議與討論，過去幾年媒體競爭環境也快速變化，通傳會在重新整合歷年草案版本後，在 2017 年 7 月 12 日再度推出《媒體壟斷防制與多元維護法》草案，經過 60 天公告期間公聽會收集意見後，回到通傳會內部協商討論，但直至一年半後的 2019 年 1 月 16 日才將更名為《媒體多元維護與壟斷防制法》的草案送行政院，之後將再經院內核定後送立法院審議。

不過，這部原本是因旺中集團購併案而研擬的「反媒體壟斷法」草案，多年來經過不同政黨輪替、通傳會委員更換與各方公聽會後，仍然無法滿足社會不同的期待，有些認為劃了各種紅線，將阻礙數位匯流的發展，有的則認為規範過於抽象，不足以具體保障多元言論與新聞專業。本研究將先介紹媒體購併的管制基礎，並從近年來台灣媒體購併趨勢與個案特色，討論目前相關法規是否落實與不足。其次，分析歷年版本的「反媒體壟斷法」草案修法演進，以了解 2019 年 1 月《媒體多元維護與壟斷防制法》草案的條文脈絡。最後，討論目前規範的主要爭議，在維護多元與防制壟斷的目標下，思考草案合理的管制成本與規模限制，以保有台灣媒體產業面對全球與兩岸競爭的機會。

貳、媒體管制基礎、購併趨勢與相關規範

一、媒體購併管制基礎

傳統上媒體之所以受到管制，特別是廣電媒體，主要是因為使用頻譜等公共資源，由於稀少的所有權，因此要求經營表現應符合社會公共利益（public interests），例如製作多元與優質的內容等。不過，隨著數位科技發展，現在的影視內容提供者並不見得使用頻譜資源，媒體經營也不再只是少數人的權利，透過網路傳輸各種影視、音樂與

資訊等多媒體內容的個人直播，不但可以達到過去無線廣播電視台的效果，甚至還可以加上社群互動。因此，Van Cuilenburg & McQuail (2003) 認為傳播政策應該轉為兼顧政治、經濟、與社會等不同福利面向的平衡，追求使用者在近用、多元、互動與效率等的典範轉移。

但近年來的數位匯流趨勢，確實仍造成許多的媒體集團購併與大型化 (Chon, Choi, Barnett, Danowski, & Joo, 2003)，很多評論擔心是否會降低多元性，形成資訊壟斷，希望政府介入管制。而為了避免國家直接干預內容，通常是透過維持所有權的結構 (structure) 分散，以確保競爭行為 (conduct)，以及多樣性的內容表現 (performance) (Fu, 2003)。目前大部分國家都是以反托拉斯法 (antitrust laws) 來管制媒體市場的結構多元與公平競爭，不過，由於逐漸消失的觀眾與廣告，愈來愈多傳統媒體也希望可以免除 (immunity) 反托拉斯法的限制，允許下滑的媒體市場可以略微壟斷，或是希望保有執法上的彈性，以避免阻礙科技創新 (Delrahim, 2005)。

過去討論維護「公共利益」主要有兩種定義，一種是從「效率模式」(efficiency)，透過反托拉斯法的市場管制與促進競爭，達成保障消費者選擇的目標；但另一種則是「民主模式」(democracy)，透過對進入市場的多元保障，以維護重要公共議題討論的可能 (Shelanski, 2006)。Yoo (2005, 2014) 就認為結構管制除了原本的經濟與效率面向外，仍然可以影響媒體內容品質、多樣性與價格等，因此只要有合理的市場集中度，是可以適度放寬市場上的媒體購併個案。Conrad (1997) 與 Nesvold (1996) 雖然同意透過反托拉斯法管制媒體購併仍有其效果，但認為當應用在媒體產業時，不能只單純考量價格與效率等經濟面向，也要考量各種不同的言論市場競爭 (marketplace of ideas)，以達成內容的多樣性 (Blevins & Brown, 2010; Stucke & Grunes, 2001)。

Stucke & Grunes (2009, 2010) 更進一步提醒，由於媒體產業不同於其他產業的特性，反托拉斯法所規範的羅倫茲競爭曲線 (Lorenz curve)，仍不足以維護多元意見。Candeub (2008) 也同意 FCC 所有權的結構管制，雖然維持言論市場保有一定數量的不同媒體集團，但由於商品化的同質性內容，並不足以確保真正的多元聲音與觀點，特別是在民主社會所需要的多元政治意見，與充分討論公共議題的可能，因此，並不是單靠反托拉斯法的結構管制就能達成 (Ginosar,

2013；Shelanski, 2006）。而這也是近年來雖然很多國家出現各種的商業媒體集團，但仍然透過稅收、執照費與基金補助等，持續保有公共廣電，投資也延伸至網路與行動平台，以彌補內容製作市場失靈的問題（Bardoel & d’Haenens, 2008）。

不過，Gamson & Latteier（2004）認為透過反托拉斯法維持所有權與節目型式的多元，並不一定確保內容與想法的多元，反駁市場集中度提高就一定會減少多元性，由於媒體產製的規模經濟特性，過於分散產權的小公司，將無法承擔不確定風險，反而只願意複製類似的節目。Weinstein（2004）也同意所有權管制並不能保證節目多元，相反的，由於媒體過度競爭廣告與收視率，以獲取利潤為最大目標，將會產製內容相似的節目，反而降低多樣性。只是，媒體內容型式不同，規模經濟大小有所差異，也會有不同的市場集中度與多樣性，並不能一概而論；同時，考量經濟利益的模型推論，並沒有納入政治紅利與所有權人介入等其他因素，實務上媒體壟斷集團也不見得有意願，主動製作不同意識型態的所有多元節目類型，並不見得壟斷就會出現各種觀點的多元意見。

因此，過去幾年就陸續有不同實證研究，針對到底是大型媒體集團，還是分散的所有權，才能增加內容多元性的爭辯。例如，Pham（2007）提到澳洲政府認為解除在同一市場的無線電視、廣播與報紙的跨媒體所有權限制，由於經濟規模與避免過度競爭，市場集中度增加後，反而可以兼顧到少數需求而增加多元性。但 Papandrea（2006）則認為澳洲壟斷的媒體業者以獲利考量，並不見得會製作多樣內容，同時，網路與其他媒體並沒有明顯能提供其他獨立訊息的替代性效果，而 Baker（2005）也認為大型集團會比中小型媒體更在意利潤最大化，並以個案舉例購併確實降低了多樣性。

不過，Ho & Quinn（2009a）分析從 1988 至 2004 年間 25 家報社的 1600 則社論，在非一致性的最高法院判決個案中，其中五家報紙的社論是否因為購併後，言論立場出現改變，該研究發現在統計分析上並沒有差異，因此支持 1996 年電信法的解除管制。但 Baker（2009）就批評 Ho & Quinn 以報紙社論分析類目，而不是其他新聞報導多樣性，或是研究遺漏重要議題報導等，同時以 ABC 節目 *Who wants to be a millionaire?* 在聯盟的地區性電視台的新聞中有過多行銷為例，否定該研究在研究方法與結論錯誤。但 Ho & Quinn（2009b）

回應報紙社論其實更能展現言論市場的多元性，而以 *Who wants to be a millionaire?* 為個案說明，基本上是拿一個統計上的例外 (outlier) 舉例，而不討論其他樣本與統計結果並不顯著，反駁應該有更多的實證資料，而不只是以個案臆測。

其實，相關研究結論的不一致，經常是因為多元變數與市場定義不同所致。例如 Murray (2009) 認為美國 Sirius Satellite Radio 與 XM Radio 購併將會壟斷衛星廣播市場，影響價格與內容的多元性，但科技發展使得收聽廣播與音樂等方式，並不再限制透過衛星接收，更多網路 podcasting 也會對衛星廣播有替代性的競爭。因此，若單純分析傳統衛星廣播市場，原本的集中度確實逐年增加，集團數目也愈來愈小，但這就是因為數位匯流與規模經濟的結果，如果將其他替代性的網路媒體納入，則市場集中度就不見得增加。不過，要包括哪些競爭媒體則經常有不同爭辯，而這也經常造成相同個案，但因為市場定義不同，而導致壟斷力量計算與內容多元不一致的原因。

因此，Latzer (2009) 認為電信、網路與媒體匯流後，改變原本管制結構的範疇，不再只限於傳統水平、垂直與跨媒體市場定義，管制面向也要包括經濟、政治與社會等多個面向，而且要從科技中立與使用者角度，對傳輸平台與內容重新建構法規與管制架構，而由於網際網路的市場開放結構，未來也將會更依賴自我管制 (self- and co-regulation) 的可能，媒體治理應該從更多元的面向，以及更多消費者多樣選擇的公共政策要求 (Cavangh, 2003)，光靠單一的反托拉斯法與所有權管制，是不可能達成數位匯流時代的傳播政策目標。

此外，雖然 Noam (2018) 認為很多媒體透過購併所有權，成為大型與多角化跨媒體集團的原因隨著該國家的經濟發展而有所改變，從第一階段以擁有影響力 (特別是政治面向)，第二階段提高綜效表現 (synergy)，到現在很多已開發國家，已經轉以追求財務上投資組合的多樣性 (financial portfolio diversification)，為媒體集團主要購併的理由。不過，在全球化與兩岸媒體競合下，兩岸關係是既緊密，卻也不平和，台灣的媒體購併案仍然同時存在於三個階段。影視產製不只是一般性消費性產品，更影響社會大眾的文化認同，評估媒體購併案管制，當然不只市場經濟秩序而已，也要考量對政治、社會與言論多元等影響，但仍要避免政府動輒以國家安全需求而伸手介入 (Davidow & Stevens, 1990)。因此以下將討論近年台灣媒體購併趨

勢，包括類型、金額、所有權人與跨產業等，理解大型媒體可能對整體社會影響，以及未來需要的規範基礎。

二、台灣媒體購併趨勢與特色

近年來，由於數位匯流發展，媒體、網路與電信產業彼此互跨服務，但不管是寬頻網路鋪設，或是影視內容製作，都需要投入相當高的資本，因此，國內外都不斷出現愈來愈多水平、垂直與多角化經營的購併個案，希望形成規模經濟與進入障礙，以持續獲得壟斷利益（Chan-Olmsted, 1998；Chon et al., 2003；Tseng & Litman, 1998）。但媒體購併也不見得一定能帶來獲利與效率，不同企業文化與產業結構，一加一最後也可能小於二，例如 2000 年美國的 AOL 與 Time Warner 的 1640 億美元的世紀購併案，當初引起各界壟斷資訊的擔憂，幾年後卻是以分家收場（Peltier, 2004）。不過，大型媒體購併案仍持續出現，2017 年 8 月 AT&T 宣布以 854 億美元購併 Time Warner，集團希望在不同時空環境下，再次創造電信平台與媒體內容的綜效。

台灣早期在 1990 年代的購併案，主要是有線電視系統之間的結合，形成力霸與和信集團，之後凱雷等外資跨入收購，逐漸形成二大三小的 MSO 集團（戴伯芬，2007）。類似的情況也出現在 1996 年的電信自由化後，開放過多的行動通信開始合併，例如遠傳購併和信電訊，台灣大哥大收購東信電訊、泛亞電信等，大部分都是平台業者之間的水平整合，減少市場競爭者，以形成規模經濟與經營效益（林重文、林惠敏與蔡彥卿，2003a，2003b）。

雖然 2000 年代也曾出現雅虎台灣購併奇摩網站與無名小站、中時報系購併二中、或是飛碟購併中廣等不少案例，但真正開始大規模媒體之間購併，同時也引起台灣大眾擔憂言論市場是否壟斷，則是從 2008 年 11 月在中國經營食品業有成的台商旺旺集團回台跨入媒體產業，購併中時集團而進入報紙、雜誌與電視產業開始，從此之後的十年時間，台灣媒體市場就不斷出現橫跨各種產業與類型的購併案，市場交易金額也都創下天價（如表 1）。

表 1：近十年台灣媒體產業的購併個案

項次	購併開始時間	購併企業主	被購併媒體	類型	交易金額	公平會結果	通傳會結果
1	2018年07月	宏泰建設與公益基金	中嘉集團	跨產業	515億元	同意	同意
2	2017年10月	茂德地產	東森電視	跨產業	177億元	同意	同意
3	2017年02月	亞太呂芳銘 鴻海郭台銘	台灣寬頻	跨媒體	14億元	同意	同意
4	2016年10月	台數科	東森電視	垂直	111億元	同意	否決
5	2016年02月	台數科	新永安等	水平	118億元	同意	同意
6	2015年12月	DMG控股	東森電視	跨產業	183億元	未審查	未審查
7	2015年07月	遠傳電信 摩根私募	中嘉集團	跨媒體	745億元	同意	撤件 ¹
8	2015年08月	HTC 王雪紅	TVBS	跨產業	43億元	同意	同意
9	2014年08月	頂新集團	中嘉集團	跨產業	670億元	未審查	未審查
10	2014年08月	頂新台灣之星	威寶電信	水平	20億元	同意	同意
11	2014年04月	台塑永在投資	八大電視	跨產業	30億元	同意	同意
12	2012年10月	年代集團	壹電視	水平	14億元	同意	同意
13	2012年10月	旺中、中信、台塑、 龍巖、國泰	壹傳媒 集團	水平	160億元	未審查	未審查
14	2010年10月	旺中集團	中嘉集團	垂直	700億元	同意	同意 ²
15	2009年09月	富邦大富	凱擘系統	跨媒體	600億元	同意	同意
16	2008年11月	旺旺食品	中時集團	跨產業	204億元	同意	同意

註：(1) 2016年1月通傳會附負擔同意；2016年9月投審會退回通傳會重新審議；2017年2月遠傳撤件。

(2) 2012年7月25日通傳會有條件同意，但之後由於旺中不願意接受三項停止條件，2013年2月20日，通傳會決議旺中案不予通過。

資料來源：本研究整理

從表 1 的整理可以看出近年來幾項購併的趨勢，首先是不少其他產業開始大量投資媒體，像是旺旺食品購併中時、中嘉系統與蘋果日報，台塑石化購併八大電視、HTC 手機王雪紅買下 TVBS、頂新食品購併威寶電信與中嘉、鴻海科技郭台銘購買台灣寬頻、茂德地產購併東森電視、與宏泰建設透過公益基金購併中嘉系統等，台灣富豪似乎對握有媒體很感興趣（天下雜誌，2012.11.28）。對於這種跨不同產

業的購併，適度的多角化經營有助於集團財務表現，但過度的投入在不相關的領域，反而會有風險與負債的可能（Jung & Chan-Olmsted, 2005），除了多元投資的因素外，非經濟性的政治紅利等，可能也是台灣跨媒體購併的另一種特色。

雖然沒有明顯水平規模與垂直壟斷問題，但媒體集團不斷與其他非媒體企業併購、策略聯盟或發展共同品牌，將出現企業機構利益衝突問題（Davis & Craft, 2000；Williams, 2002）。在台灣這樣的爭議甚至經常拉到國家安全層次，主要因為購併企業大多是在中國有鉅額投資與市場經營的台商（林麗雲，2017.06），加上部分母集團或是所有權人，在兩岸關係、新聞專業、環境保護與食品安全等議題，並沒有受到一般民眾信任，因此，當購併案出現時，便不斷引起民間社會擔憂購併後的媒體，是否將成為財團遊說與控制的工具。

其次，由於電信服務已經逐漸被網路電話、即時通訊與社群軟體取代，電信業者愈來愈不容易從傳統語音獲利，因此，紛紛跨入影視平台與內容經營，希望擴大營收來源，發揮內容為王的優勢。例如富邦集團購併台哥大、台灣固網、凱擘大寬頻、頻道代理與購物頻道等，台灣之星與遠傳電信都陸續想要購併中嘉系統與頻道代理，中華電信經營 MOD，亞太電信購併台灣寬頻，而原本的台數科有線電視系統，也希望透過購併新永安、大揚與東森電視，壯大規模經濟與跨入電視節目內容，台灣也走向類似美國大型媒體集團掌控大部分內容與平台的趨勢（Bettig & Hall, 2012）。

由於 2003 年底通過黨政軍條例，很多上市公司因為國安基金投資而無法經營媒體，因此集團經營者透過「個人投資」，或是成立其他的境外投資公司來進行購併。例如：富邦蔡明忠轉投資大富，台塑王永在後代成立「永在投資公司」購併八大電視，HTC 王雪紅的個人投資 TVBS，亞太呂芳銘與鴻海郭台銘也是用個人名義轉投資台灣寬頻，但遠傳電信與中華電信如果沒有像其他集團以個人轉投資繞道，則可能因為黨政軍條款而無法進入媒體產業，但這也就變相保障可以繞道投資者的市場壟斷。

從表 1 與上述討論了解，由於媒體產業需要愈來愈高的資本投入，市場「集中化」與「財團化」成為無法避免的趨勢，但如果以目前公平會對獨占與壟斷的規範，過去所有個案在購併後的市場佔有率其實都還是在標準以內，或是以附負擔通過即可。而在國民黨執政時

（2008 年至 2016 年），除了旺中集團購併蘋果日報、與頂新購併中嘉系統由於輿論壓力沒有送件之外，其他通傳會幾乎都是條件式通過；但在 2016 年民進黨執政時，除了台數科購併獨立系統外，其他由於都牽涉到有線電視系統、頻道代理、新聞與財經頻道等，擔心投資在中國市場的所有權人會影響言論多元與新聞專業，或是藍綠統獨意識形態話語權的傾斜，也幾乎都不予同意（DMG 購併東森、遠傳購併中嘉等破局，都在 2016 年 8 月後的通傳會決議）。到底目前的媒體購併案應如何思考，除了市場佔有率外還要考量那些面向，現有的法規是否足夠，還是需要另立專法才足以防制壟斷（石世豪，2014；黃國昌，2013；羅世宏，2013）？

三、目前媒體壟斷防制規範是否落實與完備

類似其他國家媒體市場的管制，在台灣通傳會是主管機關，公平會則規範所有產業的市場結構與競爭行為，主要考量購併是否形成壟斷與進入障礙，如果沒有超過法規的市場佔有率，公平會大多以附負擔的方式同意購併。相對的，主管機關通傳會則會評估抽象的言論市場是否出現集中問題，或是否因為國家安全而進行風險管控，甚至是媒體所有權人是否會介入新聞與財經專業的適格性等問題。但不管是有條件通過購併，或是不予許可，通傳會都面臨目前法規老舊，無法跟上數位匯流與市場變化，因此各界呼籲需要修法或重新立法，才能有合理的規範基礎（劉孔中，2014）。

不過，目前台灣雖然沒有單一反媒體壟斷法，但在現行廣電三法中仍然有部分條文可以初步規範相關壟斷問題。例如有關負責人之資格與適格性，在廣播電視法第 13 條「廣播、電視事業之組織及其負責人之資格，應符合主管機關之規定」，同法第 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」，衛星廣播電視法第 10 條「申請經營衛星廣播電視事業有下列情形之一者，主管機關應附具理由駁回其申請」，像是犯罪等消極資格，或是在有線廣播電視法第 12 條，「對於第 11 條第 2 項第 15 款之人之適格性，中央主管機關應就促進市場有效競爭、保障消費者權益及其他公共利益之需要事項召開聽證，其有不利影響者應予駁回」。

對於無線廣播、電視與報紙之間的跨媒體整合，或是轉讓也有持

股上限，根據廣播電視法施行細則第 10 條，「對無線廣播、電視事業股份之轉讓，受讓人為法人者，若新聞紙、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百分之五十者，不予許可」。而這裡「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。」

類似的，對於有線電視系統市場占有率也有規定，有線廣播電視法第 24 條「系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者之訂戶數，合計不得超過全國總訂戶數三分之一」，以及第 25 條「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一」，對於系統可以水平控制的全國訂戶數比例，以及垂直整合的頻道比例，也都有市占率與相對數量的限制。

至於長久以來一直被認為影響頻道公平上下架的問題，衛星廣播電視法第 25 條也有提到「直播衛星廣播電視服務事業，對於衛星頻道節目供應事業或代理商無正當理由，不得給予差別待遇」，有線廣播電視法第 37 條也有類似規定：「系統經營者對衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業，應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，並應依該規章實施。」也就是平台不得對頻道採取不公平上下架；或是第 25 條「衛星頻道節目供應事業或代理商無正當理由，不得對有線廣播電視系統經營者、直播衛星廣播電視服務事業或其他供公眾收視聽之播送平臺事業給予差別待遇」，也就是衛星頻道與代理商，不得對不同平台採取不一致的待遇，不過，相對的罰鍰似乎沒有落實或不具嚇阻力，也因此並沒有發揮其規範效果。

傳統上廣電三法大部分的條文都是在規範頻道或平台「申請與營運」條件，確實對媒體水平、垂直或跨媒體的購併等市場競爭行為，沒有較為清楚的法條管制，因此，公平交易法理論上應該要扮演媒體市場競爭與購併時的守門角色。但由於公平法規範的是所有產業，雖然公平會對於有線電視事業與電信事業，訂定「公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明」，以及「公平交易委員會對於電信事業之規範說明」，對於市場界定、市占率計算、聯合與結合、濫用市場力量行為、頻道節目差別供應行為、垂直交易限制與不公平競爭行為等，都有詳細的解釋，但過去幾年，公平會也並沒有發揮應有的管

制角色。

例如，近期被認為影響頻道分潤、公平上架，以及有線電視與 MOD 競爭的問題，在美國「1992 有線電視消費者保護與競爭法」就禁止多頻道平台對不具整合關係之頻道載送，進行差別待遇（王牧寰，2011；Chen & Waterman, 2007），韓國有線電視產業也有類似垂直整合的系統偏好上架集團頻道的問題，都需要政府介入管制（Lee & Kim, 2011）。但過去公平會與通傳會並沒有落實規範，頻道代理商經常以智慧財產權、頻道編輯權與尊重商業機制，長期限制有線電視的主流頻道上架在中華電信 MOD 平台（王立達，2002；劉定基，2015）。通傳會僅能介入協調而無強迫性，形成平台間的不公平競爭，導致有線電視系統壟斷視訊市場，直到 2016 年 10 月公平會對三家主要頻道代理商重罰 1.26 億元，對新進業者不對等的最低簽約用戶數（Minimum Guarantee, MG）待遇，代理商的壟斷力量才開始受到壓力，但對於 MOD 平台的開放也仍然在協調中，2016 年 7 月三立新聞台與 2017 年民視新聞台認為可能將在 MOD 上架，而導致受到台數科的移頻與凱擘系統台的下架疑慮，但系統業者則反駁是因為頻道要求捆綁銷售的不合理要求，與是否上架 MOD 沒有關係，每年同樣的爭議不斷上演。

美國在解除媒體與電信管制後，不少學者都擔心言論多樣性的減少，例如 Shelanski（2006）認為由於媒體產業的不同特性，如果只靠反托拉斯法，是不足以達成保護公共利益與民主制度，即使是經濟利益也已經逐漸被少數壟斷。因此，既然媒體不同於其他產業，又另外設置「國家通訊傳播委員會」，主管機關就應該主動建立媒體購併應有的合理程序與評估標準，以維護多元的言論市場。不過，各界在積極制定「反媒體壟斷」專法的過程，也應同時思考科技與市場的快速變化，以及管制成本與落實的可行性，小心高度規範與政治角力下的條文，是否反而阻礙數位匯流與媒體創新的空間，最後反而保護既有壟斷力與限制多元言論。以下將討論 2013 年至今台灣各個「反媒體壟斷法草案」版本與特色，以了解其管制核心概念與發展脈絡。

參、反媒體壟斷法草案版本演進與特色

2012 年 9 月 1 日的 901 反媒體壟斷大遊行後，9 月 27 日通傳會

石世豪主委在立法院就《跨媒體壟斷法》草案方向與時程進行專案報告，2013年2月20日公告《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》（「廣多法草案」），4月24日行政院通過後送立法院審議。同時，在野的民進黨立院黨團在3月20日提出《反媒體壟斷法草案》（「民進黨團版」），而國民黨楊麗環等22位立委在5月1日另提《跨媒體壟斷防制法草案》（「國民黨楊麗環版」），這三版在5月16日送交通委員會討論，5月29日、5月30日逐條討論通過後，臨時會二讀前送黨團協商《媒體壟斷防制暨多元維護法草案》（「黨團協商版」），但在協商沒有結論後，雖然每次都排在二讀議程中，但都沒有機會再次協商討論，三年時間在第八屆立法院就再也沒有進展，直到2016年6月新的立法院民意與行政院政權交接後便撤回通傳會。

其間，2013年5月31日國民黨羅淑蕾等37位委員又另提《媒體壟斷防止暨多元維護法草案》（「國民黨羅淑蕾版」），以及台聯黨團也提案《媒體壟斷防止暨多元維護法草案》（台聯黨團版），兩案均排入交通委員會，但「國民黨羅淑蕾版」在一讀後就沒有進度，而「台聯黨團版」隨「黨團協商版」進入二讀前先行黨團協商，但直到2015年12月16日也都是沒有進展，不斷在議程中排隊。此外，第八屆第四會期，2013年9月24日民進黨劉建國等16位委員也提出《傳播事業集中防制法草案》（「民進黨劉建國版」），排入交通委員會（該版本與台大公共政策與法律研究中心的翁曉玲與林惠玲研究計畫《傳播事業集中防制法草案》（「台大版」）內容相近），但之後也沒有新的進度。

而時代力量黨團則在2016年4月8日立法院第九屆第一會期提出《媒體壟斷防止暨多元維護法草案》（「時代力量黨團版」），送交通委員會（該版本與2013年5月社運團體的《媒體壟斷防止暨多元維護法》（「社運版」）內容相近），同樣的也都沒有更新進度。直到2017年7月12日通傳會綜合過去不同版本的內容修改，公告《媒體壟斷防制與多元維護法草案》，之後經過60天公告與公聽會，回到通傳會內部持續協商討論，再經過一年半的時間，2019年1月16日將更名為《媒體多元維護與壟斷防制法》草案送行政院（「媒多法草案」），之後將再經院內核定後送立法院審議，圖1則為不同版本的反媒體壟斷法草案的發展脈絡關係。

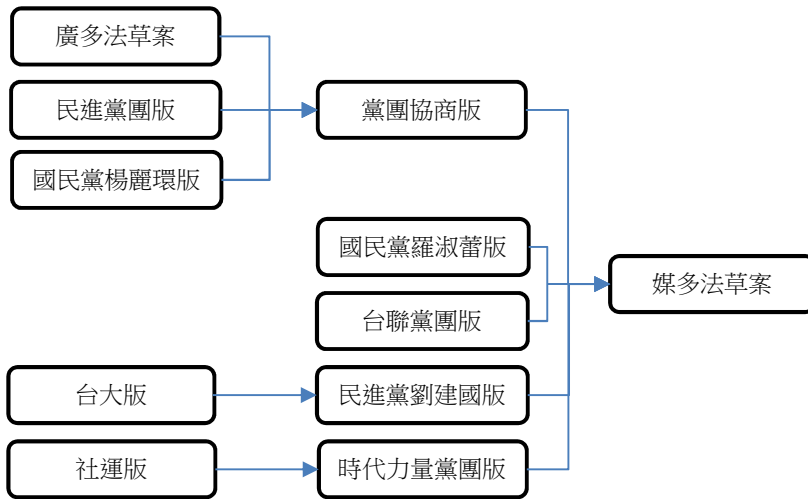


圖 1：不同版本「反媒體壟斷法」的發展脈絡關係

一、「黨團協商版」：「廣多法草案」、「民進黨團版」、「國民黨楊麗環版」

院總第 979 號，政府提案第 14575 號的通傳會「廣多法草案」（50 條文），法案名稱就是防止廣播電視壟斷與維護多元，因此管制對象以傳統廣播與電視產業為主，但也包括頻道代理商、報紙與雜誌等，不過並沒有納入新興網路媒體。其次，第二章「集中化管制」第 7 條至第 27 條，從關係人定義、管制程序、整合申報條件、核准標準、跨媒體之間的整合與管制等，對比於其他版本的媒體整合的規範，「廣多法草案」的條文雖然詳細，但相對管制瑣碎、規範繁雜不易操作，同時主要衡量是否同意整合，均是以絕對的年平均收視率、收聽率、與閱報率計算，而不是相對的市場佔有率，這部分在立法院審查受到最多討論與批評，例如目前主要新聞頻道的年平均收視率總和只有三點多，還低於規定的 5% 上限，所以即使是全部新聞頻道購併為一家，也仍然沒有超過規定，條文並不能達到防止市場壟斷的問題。

相較於「民進黨團版」與「國民黨楊麗環版」的條文以規範跨媒體購併與壟斷為主，「廣多法草案」則增加不少多元維護相關條文。例如第四章的「維護新聞媒體專業自主」（第 28 條至 38 條），包括

新聞製播相關頻道應設獨立編審、新聞編輯室公約、倫理委員會等，甚至是獎勵國際新聞與學術研究，以及第五章的「促進多元文化均衡發展」（第 39 條至 40 條），主管機關得商請文化部製播關懷弱勢節目，或是在協助公民製播節目在有線電視系統播出等。不過，大部分的條文目前在換照時也都有要求，但過去似乎成效不佳，明文規定後，屆期未改正者處 5 萬至 50 萬元罰鍰，得按次處罰，如果能落實規範，或許有改善多元發展的空間。

「民進黨團版」（委員提案第 14751 號，25 條文）也沒有規範網路內容事業與頻道代理商，不過強調「捉大放小」、條文簡單清楚，主要整合規範是第 13 條針對有線電視系統與多媒體電信傳輸平台，「禁止其與無線電視、新聞財經頻道、全國性廣播與全國性日報等整合」，以及「無線電視間的整合」。另外在第 23 條有過渡條款，對於第 13 條在 2006 年 2 月 22 日起（通傳會成立後）之媒體整合，則需在施行兩年內改正，也引起法律不溯及既往，進而強制拆解過去已合併集團的疑慮。

「國民黨楊麗環版」（委員提案第 14995 號，19 條文）如同其在案由說明，雖然要確保言論與市場之自由及多元發展，但另一方面，「仍須審慎評估管制力道，避免限制我國數位匯流產業發展，將我國媒體事業切割為『中小企業』，無法發揮產業整合的綜效」，謹慎不希望阻礙產業發展，並沒有如「民進黨團版」明訂具體的禁止紅線，只有在第 13 條規範申報及申請核准門檻，而跨媒體事業結合，以相當於電視頻道 30% 之市佔率（或新聞製播頻道 25%）為具支配性影響力而需申請，再根據第 11 條是否符合重大公共利益來駁准，授予主管機關較大的裁量空間。

最後整合前三版，而從交通委員會進入二讀前的「黨團協商版」，首先確認法規名稱為《媒體壟斷防制與多元維護法》，跳脫原通傳會以「廣電」為主要規範目標，同時明確包含「網路內容事業」與「頻道代理商」，也修改年平均收視率等，改為以市佔率方式計算集中程度。此外加入民進黨蔡其昌等六位委員的修正動議，增加「媒金分離」等相關條文，以及民進黨葉宜津等六位委員修正動議，「訂戶數占全國總訂戶數百分之二十以上之有線廣播電視系統與無線電視、新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之整合」，以及「整合後之事業在任一特定媒體市場之市占率達三分之一以上者」，為主

管機關應不予許可之禁止紅線，簡化原先「廣多法草案」複雜的整合規範，最後也保留有關維護新聞專業自主與多元文化的相關條文。

二、「國民黨羅淑蕾版」與「台聯黨團版」

雖然 2013 年交通委員會已經在 5 月 30 日討論送二讀的「黨團協商版」，不過，「國民黨羅淑蕾版」（委員提案第 15200 號，31 條文）仍然在 5 月 31 日送交通委員會討論，其案由特別強調「防止媒體壟斷『不是「反匯流」、「反併購」、「反商」、「反中」』……，在言論市場上針對媒體影響力進行「局部重點管理」，希望兼顧數位匯流與防止壟斷。該法案有提及網路內容事業，但沒有納入頻道代理商，也同樣是以市場佔有率計算集中程度。同時草案第 16 條也有「媒金分離」規範，第 17 條至第 19 條之獨立編審、自律機制與新聞編輯室公約等，以及回溯的過渡條款。但與「黨團協商版」主要不同之處，是第 11 條絕對禁止結合的紅線與葉宜津委員的修正案類似，但是將有線電視系統訂戶數放寬至 30% 而不是 20%。同時特別在第 15 條強調經營者的「適格性」，以及加入第 23 條的「媒體多元發展基金」：「有線廣播電視系統業者、多媒體內容服務傳輸平台之電信事業及本國自製節目比率低於百分之二十之無線廣播電視事業，每年應提繳當年營業額百分之一之金額予主管機關，捐贈媒體多元發展基金。」

而在 6 月 13 日送進第三會期第一次臨時會的「台聯黨團版」（委員提案第 15307 號，31 條文），雖然案由與「國民黨羅淑蕾版」不同，特別強調媒體集中化與財團化問題，以及目前廣電三法與公平法的不足，但兩個版本全部 31 條的條文，只有在第 11 條絕對禁止結合的紅線，是將有線電視系統訂戶數緊縮至 10% 而不是 30%，除此之外，其他個別條文的順序與內容文字幾乎百分之百一樣，可見雖然意識形態不同，但對於反媒體壟斷的內涵已逐漸收斂而有共識。

三、「民進黨劉建國版」（「台大版」）、「時代力量黨團版」（「社運版」）

「民進黨劉建國版」（委員提案第 15311 號，24 條文）與之前翁曉玲、林惠玲在台大研究計畫的《傳播事業集中防制法草案》內容

幾乎相同（「台大版」），這兩個版本與其他版本最大不同之處，是在第 3 條主管機關雖然還是國家通訊傳播委員會，但卻仿照德國由行政院設置「傳播事業集中防制審議委員會」，審理申請許可之案件，委員會組成 9 至 11 人，包括通傳會、公平會與經濟部等機關代表（小於二分之一），以及傳播產業協會代表、公民團體與專業學者，由於成員選擇的複雜性，在後續版本都沒有納入討論。此外，該草案也是以傳統媒體為主，並沒有包括網路內容事業，但有納入頻道代理商，也有兩年內要處理的過渡條款。

另外「民進黨劉建國版」從第 5 條至第 12 條，特別針對全國性廣播、無線電視、有線電視系統、衛星電視頻道與全國性日報的訂定「水平管制」上限，除了有線電視系統仍為市佔率三分之一外，其他則為超過四分之一視為具支配性力量，不得再進行水平整合。而跨媒體產業整合規範，除了比照「黨團協商版」以有線電視系統全國訂戶數 20%，不得再跨全國性廣播、無線電視、衛星頻道與全國性日報外，同樣的禁止紅線也適用在年平均發行量 20% 的全國性日報，甚至是將無線電視、有線電視頻道、衛星電視頻道，以及頻道代理商代理之頻道「收視率占有率總合 20%」也予以禁止。此外，第 14 條規範非傳播事業跨業經營傳播事業，營業額超過新台幣 100 億元以上，或於單一特定市場中具有控制性市場地位之事業及其關係人，若要申請各款的媒體結合者，需要向審議委員會提出申請的「媒企分離」概念。

至於「時代力量黨團版」（委員提案第 18791 號，30 條文），在 2016 年 4 月 8 日排入第九屆立法院交通委員會，其條文內容與之前 2013 年的「社運版」大致相同。本法也沒有包含網路內容事業，但有納入頻道代理商，第 11 條禁止紅線與「黨團協商版」類似，但特別針對新聞及財經頻道之間，以及全國性廣播間的水平結合均不得超過四分之一上限。此外，不同於之前的其他版本，第六款：「同一事業及其關係人，結合有線廣播電視系統、多媒體內容傳輸平臺、無線電視、全國性廣播、新聞及財經頻道、全國性日報及頻道代理商，超過三項者」，主管機關應不予許可。其他有關媒企分離、獨立董事、編審制度與自律機制、新聞編輯室公約、所有權人適格性、媒體多元發展基金與過渡條款等，都與「黨團協商版」、或是「國民黨羅淑蕾版」、「台聯黨團版」的內容相近。

肆、通傳會「媒多法草案」的規範辨證

2016 年 8 月 1 日新提名的通傳會委員就任，在參考前述各種反媒體壟斷法版本，以及一年外部諮詢與內部討論後，於 2017 年 7 月 12 日公告最新的「媒多法草案」，經過 60 天公告期與各方代表於公聽會回應後，回到通傳會內部協商討論，2019 年 1 月 16 日將更名為《媒體多元維護與壟斷防制法》的草案送行政院，之後將經院內核定後送立法院審議。但從 2013 年 2 月通傳會提出「廣多法草案」至今已六年時間，數位匯流時代的媒體產業競爭變化快速，因此，以下將討論「媒多法草案」是否仍適合未來產業規範需求，或是需要那些配套與修正，才能在發揮防制壟斷與維護多元目的之餘，仍能鼓勵媒體創新與競爭。

一、以傳統媒體為規範主軸，無法因應未來產業變化

過去不同版本「反媒體壟斷法」的媒體定義，雖然部分在名詞定義上有提及網路內容事業，但在條文之中均沒有具體規範要求，2013 年通傳會的「廣播電視壟斷防制與多元維護法草案」直接是以「廣播電視」為草案標題，可見當時對傳統廣播與電視事業的重視，但卻忽略新媒體的可能影響。隨著數位新科技的發展，閱聽人與廣告主都不斷轉向新興媒體，2018 年八月公布的《2018 年媒體白皮書》，過去一直被認為涵蓋率最高的電視，已經從 2010 年的 93.4%，逐年下滑至 2017 年的 86.1%；相對的，網路的涵蓋率則是從 2010 年的 51.8%，快速增加至 88.3%，網路已經正式超越電視，成為最多閱聽眾使用的媒體（台北市媒體服務代理商協會，2018）。

由於使用者的注意力轉移至網路，2016 年 9 月資訊工業策進會調查發現台灣民眾平均每天花 205 分鐘滑手機，幾乎是看電視時間的兩倍（何英煒，2016.09.15），也因此反映在廣告量的變化。網路廣告近年來都是持續以二位數的成長速率，但其他媒體則幾乎是每年持續下滑，2016 年網路廣告首次超越電視媒體，網路廣告量達到新台幣 258.7 億元，但無線電視（33.7 億元）加上有線電視（191.6 億元）卻只有 225.3 億元。而到了 2017 年時，網路廣告已經來到 331 億元，但整體電視廣告卻持續下滑至 213.6 億元（無線 30.6 億元加有線 183 億

元），而且網路廣告量主要是由境外的 Google 與 Facebook 等所掌控，而不是直接回到內容生產者，對影視製作的影響更大。雖然網路是多媒體平台，很多內容也都是從其他電視、廣播、報紙與雜誌轉移至網路播送，並不見得代表閱聽人不需要其他內容，但從數據來看，至少網路確實成為使用者最常使用，與廣告業者最常購買的平台了。

雖然通傳會「媒多法草案」經過多次的公聽會後，在第二條本法用語中納入「網際網路媒體」，但由於網路媒體是「指以網際網路為傳輸方式，提供新聞、財經、戲劇、體育或其他內容之媒體」，並不易定位實質的媒體類型與市場範圍，因此在後續的條文中，只有在第 13 條第四項「主管機關進行第一項之綜合判斷，為准駁之決定時，應同時考量網際網路媒體對整體通訊傳播產業發展與民眾資訊取得之影響」；以及第 39 條第一項「主管機關應定期就網際網路媒體之發展，評估其於通訊傳播市場中與其他媒體之相互影響性及競爭關係」，除此之外，所有草案並沒有再出現「網路」為規範目標。

此外，由於數位科技匯流，電信公司也可以透過固定電信網路與行動寬頻網路，在 IP 架構的網際網路上提供各種的多媒體服務，電信業除了扮演最後一哩上網的 ISP (Internet Service Provider) 外，也積極投入媒體內容平台。2017 年三大電信公司整體營業額近四千五百億元，4G 與寬頻網路早已超越傳統電話語音，雖然與媒體內容相關的中華電信 MOD、Hami 行動服務，或是台哥大 MyVideo、MyMusic 與遠傳的 FriDay 等多媒體服務佔全部電信營收的比例仍小，但卻都是不斷持續成長，2018 年底 MOD 近兩百萬用戶數，已經大於有線電視系統最大的 MSO 平台。目前「多媒體內容傳輸平臺服務」是「指電信事業所設置之互動媒介平臺，供用戶藉由寬頻接取電路及用戶機上盒，接取該平臺上由內容服務提供者所提供之多媒體內容服務」。根據定義，中華電信 MOD 應該是包括在其中，但像透過 4G 行動寬頻與手機觀看，或鏡射在電視機的 Hami 或是 LiTV 等，是否也應該算是多媒體內容傳輸平台服務，同樣在草案中也並沒有清楚定義與其他規範討論。

以傳統媒體為規範主體的「媒多法草案」，將無法應付未來新興媒體競爭的市場環境，例如當網路 OTT 的使用與產值都逐漸增加時，何時才應將 OTT、有線電視頻道與 MOD 視為同一市場，是直接由主管機關認定，還是仍需要重新修法。雖然網際網路為開放架構，

且仍未對傳統媒體形成壟斷性的競爭力量，但「媒多法草案」在制定媒體市場規範時，是否可以保有類似公平法的彈性，讓通傳會可以有空間處理各種不同媒體的類型與定義，而不是像現在以固定媒體類型為規範主體，而且是逐漸被消費者放棄的傳統媒體，但在面對未來數位匯流變化時，卻無法規範真正的壟斷力量，或是限制缺乏競爭力的媒體而導致無法轉型等問題。

二、禁止媒體整合紅線，並未考量實際市場壟斷力

相對於之前「廣多法草案」第二章從第 7 條至第 23 條有關「集中化管制」採用年平均收聽率、收視率與閱讀率的計算方式，以及不同媒體之間複雜的黃線納管與紅線禁止規範，目前的「媒多法草案」接受交通委員會立法委員討論其他版本的建議，以市占率為計算標準，同時也大幅簡化需申請許可的黃線（第 11 條），以及清楚明列不予許可的紅線（第 12 條）整合情形，確實簡化了複雜的條文，對主管機關在有限的管制成本下是比較可能執行的。

目前第 12 條列出四款「整合不予許可」的禁止紅線，好處是簡單明瞭，跨過紅線就不能申請，也沒有討論空間，但為何是這樣定義，法條說明並沒有理論基礎與客觀數據辨證，立法理由主要還是根據過去沒有落實執法，而造成市場壟斷的管制經驗。例如，第一項第一款「訂戶數占全國總訂戶數百分之二十以上之有線廣播電視系統經營者與無線電視事業、經營新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之事業整合」。這裡特別對有線廣播電視系統訂定嚴格管制，主要是因為過去與現在確實都曾發生頻道代理商與系統業者透過「降低授權利金、移動頻道位置、甚至下架等方式」，來阻止頻道不能上架至其他的多媒體平台，以維持其壟斷權力（例如，最近的台數科移頻三立新聞台，凱擘下架民視數位台等例子），其實廣電三法與公平法都能裁罰，只是過去罰則似乎不足以嚇阻不公平競爭行為。

目前以結構管制禁止有線廣播電視系統與「無線電視、新聞及財經頻道」等具垂直整合關係，卻又不包括其他類型的衛星電視頻道，似乎是認為對於「製作新聞及財經內容的頻道」需要特別規範。垂直整合雖然可以增加內容製作與平台經營上的效率（Chen & Waterman, 2007），但如果無法解決垂直與頻道代理的壟斷力（Chipty, 2001），或許禁止整合紅線是最直接有效的管制方式；但如果頻道公平上下架

不再是問題時，也可考慮放寬有興趣與能力的平台經營新聞與財經頻道的可能，以增加產業競爭與效益。

至於全國性廣播、報紙與有線電視系統間的關係比較屬於多角化的結合，並沒有頻道不公平上下架的問題，但目前也納入直接禁止整合紅線，似乎由於主管機關不易處理電視頻道上下架的不公平行為，因此認為全國訂戶數超過 20% 以上的有線廣播電視系統有極大的資訊壟斷力量，從「系統平台」延伸至「新聞內容」，在評估不同媒體內容加權後的市占率時，將系統與內容混為同一市場，因此，即使是系統平台與其他不同內容類型的廣播與報紙結合，也要限制其擁有新聞與財經相關的任何媒體。

這種「預防勝於治療」的風險管控思維，也出現在「媒多法草案」第 12 條第四款（類似「時代力量版」的禁止紅線）：「同一事業及其關係人，整合有線廣播電視系統、多媒體內容傳輸平臺、無線電視、全國性廣播、新聞及財經頻道、全國性日報及頻道代理商，超過三項者。」整合也不予許可，這裡彼此之間的整合有水平、垂直與多角化的不同，但目前並不考量實質的媒體規模大小、屬於哪種形式的整合、或是水平市占率也不到三分之一，只要是三項，就認定在媒體市場產生實質支配影響力，而對媒體購併數量進行管制。

但目前閱聽人與廣告對不同媒體平台的使用時間並不平均，是否思考當平台可以彼此互跨整併，反而因為科技創新而產生新的商業機會，可以讓集團之間互相牽制與防制壟斷。例如，2013 年美國線上電商與媒體內容平台「亞馬遜」購併不斷虧損的《華盛頓郵報》後，透過科技資訊改造報紙的商業模式，同時提昇新聞內容品質與使用者的閱讀率，反而增加在報紙與電子報的言論市場多元性（張耀升，2017.01.17）。目前通傳會並不採取類似德國 KEK 或是韓國 MDI 的跨媒體購併指標，以加權計算整合後的市占率是否達到壟斷標準，或是參考公平會針對不同市場定義，而是直接畫出整合三項的紅線，雖然清楚明瞭，但卻將各種媒體均視為相同，缺乏理性辨證與客觀數據評估，對於面對數位匯流與跨國競爭的台灣業者，如果沒有實質壟斷，卻可能因此減少整合創新服務與商業模式的機會。

目前只有第 12 條第三款「因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者」，有明確的市占率大小（但其調查、計算與實施方式之辦法，由主管機關另定之），這裡的「媒體」可以保留主管機關彈

性的市場定義，以應付未來數位匯流的跨媒體整合計算，而不是如第四款的三項直接禁止。而第二款的「無線電視事業與無線電視事業之整合」，以及 2017 年 7 月版本第五款的「整合後之媒體持有新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道數達五個以上者」（2019 年 1 月送行政院版本時，已經刪除），則是特別針對製作新聞與財經頻道，再增加一層數量上限的風險管控。其實如果清楚定義市場，任兩家的無線電視整合，或是五家新聞及財經頻道整合，基本上就會超過其市占率的三分之一，如果沒有的話，便是市場仍有其他競爭者制衡，而不需特別擔心，如果真的認為「製作新聞與財經頻道」的特殊性，三分之一市占率上限過於寬鬆，影響多元的言論市場，可以下修為四分之一、甚至是五分之一，但若是以數量而不是市占率計算，反而不易評估實際的市場壟斷力。

三、「媒金分離」與「媒企分離」背後的「適格性」問題

2013 年 5 月 30 日立法院交通委員會併案審查三個版本草案時，民進黨蔡其昌等六位委員提出修正動議，加入「媒金分離」管制，之後各版本大多保有這個條文，而「台大版」與「民進黨劉建國版」則另外增加了「媒企分離」規範。雖然金管會與通傳會是唯二的獨立機關，代表金融業與通信傳播業相對於其他產業具有特殊性，但到底原本在金融管制已經規範的「產金分離」，與「媒多法草案」的「媒金分離」與「媒企分離」規範有何差異，立法管制與擔憂的到底是「資金大小」、「跨產業來源」，還是「所有權的適格性」，則需要釐清壟斷力量來源，才能理解是否立法重疊，或是能補足管制規範工具的不足。

雖然沈中華、張雲翔（2002）認為限制商業銀行從事證券業、保險業及持有非金融相關事業，將造成銀行業利潤的損失，但由於金融機構接受來自大量民眾、企業與社會的資金，若不當的透過這些資金槓桿操作，投資在其他產業，不但將會形成不公平競爭，同時也會造成金融機構的資金風險（王文宇，2001），例如，之前力霸集團爆發的掏空案，就波及集團旗下的中華商銀而造成擠兌危機，形成數百億呆帳而追討無門。因此目前金融控股公司法確實對「產金分離」有一定的規範，第 37 條「金融控股公司得向主管機關申請核准投資前條第二項所定事業以外之其他事業；金融控股公司及其代表人，不得擔

任該事業董事、監察人或指派人員獲聘為該事業經理人。但經主管機關核准者，不在此限」，或是銀行法第 74 條、保險法第 146 之 1 條也都有類似限制規範。

此外，金融控股公司法為達成監控金融控股公司負責人及大股東之目的，除了從負責人資格條件、兼職限制及行為準則等三個層面，採取縝密之監理措施外，也從股東適格性原則、股權設置之限制及表決權行使之限制等三個角度，控管金融控股公司股權結構變化，以及負責人與大股東所從事之關係人交易型態，採取各種監控機制（王志誠，2009），例如，2012 年金管會依照產業、金融分離原則，就曾要求中信金的辜仲諒不得控制、經營及主導台灣壹傳媒集團購併案。但目前金融控股公司法只有「產金分離」，並沒有另設「媒金分離」條款，應該是認為媒體相對於其他產業的差異，並沒有大到需要再另外設定不同的規範要求，「產金分離」即可處理產業相關的不公平競爭，不過，即使是增加金融法的「媒金分離」，主要也還是從金融產業要如何避免因為投資媒體產業，而造成對「金融市場」的影響，主體並不是「媒體市場」。

如果從規範媒體產業的角度來看，目前的「媒多法草案」版本原本也曾參考「台大版」與「民進黨劉建國版」的「媒企分離」的要求，針對在該產業規模過大，或是在中國有較高投資的企業，擔心其因為具資金優勢，或是媒體報導會偏頗母公司，因此將限制其購併或經營「新聞頻道」。只是這裡的資金並沒有類似金融機構的特殊性，這樣的結構管制限制可能將違反憲法公平與歧視，且如何劃出合理的禁止紅線，是全國前 20 大企業、還是百億營業額、或是該產業具支配性影響力等，由於影響甚廣且不易定義，最後公告的「媒多法草案」版本已經刪除「媒企分離」的條文。

目前「媒多法草案」第 17 條規範「媒金分離」：「金融控股相關行業負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，不得持有下列媒體……」，而不是「媒企分離」，則應該不是認為母公司企業具「資金大小」上的優勢，而是因為這個資金「來源」是「金融機構」，而且所擔心的並不是對「金融市場」的影響，而是會對「媒體市場」造成不公平的競爭，因此才需要在「媒多法草案」中明列（黃銘輝，2018）。但理論上，不管資金的來源為何，只要是透過其他產業的補貼，確實都會對沒有資源的媒體企業造成不對等的競爭，應該都一視

同仁的「媒企分離」，因為來自其他產業的「資金」都可能對媒體產業有不同的影響，並不需要特別區分「來源」是金融機構或其他產業，「金融機構」的資金疑慮，不見得比「房地產」等其他產業來得嚴重。

其實從「媒企分離」到「媒金分離」都不是爭議的核心，立法者真正擔心的是這些來自不同產業資金背後的所有權人是誰，是否具適合經營媒體的「適格性」才是問題的根源。媒體產業代表背後的文化工業，掌控意識形態與資訊流通，雖然在數位網路與社群時代，少數媒體不見得像過去可以完全壟斷訊息，但大型媒體集團的所有權人，仍然具有議題操作能力，一位不適格的食品業老闆只是生產黑心產品，但如果是刻意操弄資訊、不尊重新聞專業，將可能會對多元言論與民主制度產生不小的負面衝擊。McKnight (2010) 認為新聞集團梅鐸獲取最大利潤並不是其經營媒體集團時的唯一目標，而是願意在犧牲一定營收的狀況下，透過新聞集團媒體，長期提倡特定的意識形態與議題設定的影響力。

蔡璧徽 (2013) 即認為目前大股東適格性之審查適用於金融保險業，蓋因金融機構之經營疏失，可能對社會造成鉅額成本，故而對其控制權人多所規範，不過在臺灣現行之媒體規範中並無類似規定。相對的，英國的 *Broadcasting Act 1990*、*Broadcasting Act 1996* 都有類似所謂「合適且恰當」(fit and proper) 的要求，但過去也大多是以保護青少年與兒童之規範有關，很少與股東之犯罪紀錄、個人道德有關。直到 2009 年梅鐸旗下的新聞集團在 100% 購併 BskyB 時，英國的傳播與通訊管制機構 (Office of Communication, Ofcom) 卻以此作為不核發執照事由，而後續因集團下的《世界新聞報》(*News of the World*) 在 2011 年發生竊聽醜聞，而使得英國朝野一致施壓通過不應同意購併 (林麗雲，2013)。

不過，如果是針對買受人所從事行業、其他投資標的所在地區，甚至根據其言論內容及所表現的政治立場而禁止或限制媒體整合申請案，則顯然悖離憲法賦予之權利。為了避免紛爭，目前「媒多法草案」第 21 條「媒體之發起人、董事、監察人、經理人或受託人，應善盡媒體經營者之公共責任，並謹守利益衝突迴避原則，不得有濫用媒體公器及侵犯新聞專業自主之行為。媒體經營者之表現納入主管機關評鑑及換照審酌事項」，也就是以對通訊傳播基本法中有關「言論

多元與市場競爭」有所助益或損害，為審查制度正當性的基礎。而在立法院的討論過程，也捨棄媒體買受人資格限制，改為以近似倫理或道德規範，已適度排除其中所涉限制人民財產權、營業與言論自由等基本權利，及抵觸平等與比例原則等違憲疑義（石世豪，2014）。然而，適格性的標準仍應有跡可循與具體事證，而非任由主管機關以自身心證對意圖經營媒體者隨意限制，以避免反而造成言論市場的寒蟬效應問題（蔡璧徽，2013）。

四、維護勞動工作權，才能保障新聞媒體專業自主

反媒體壟斷法除了禁止紅線以解決財團壟斷媒體，另一方面也必須承認媒體私有化是所有資本主義國家的必然，以及面對目前全球化與數位匯流時代時，媒體經營也需要一定的經濟規模，1999年美國當初 Viacom 購併 CBS 時，也曾引起擔心新聞商品化與所有權介入的問題（Parker, 2000），不過，Waterman（2000）則從資料分析認為實際發生的狀況並不多，反而是因為科技匯流、消費者偏好與市場競爭等，才是真正導致傳統新聞走向改變的主要原因。

在台灣由於新聞媒體的獨立性較低，資本家也總是可以找到規避法令限制，更重要的是，即使各家媒體的市占率都不高，若老闆們因其政治立場介入編採流程，仍將造成業配新聞主導議題走向（王毓莉，2014），或是媒體偏好集團企業訊息的綜效偏差（synergy bias），影響新聞專業與自主（陳炳宏，2009）。因此，台灣雖擁有全世界最多家的 24 小時新聞台，但記者的勞動條件與專業自主持續下滑，媒體報導品質依然低落（劉昌德，2012），似乎更多的媒體所有權分散也沒有解決困境，或是因為市佔率與營收小，只能更強調成本管制，反而無法投入優質內容製作。張文強（2002）認為媒體老闆直接介入組織控制是簡化了權力本質，在真實情境中，權力來自組織不同層面，細膩且多樣性地發揮影響，新聞工作雖具形式自由，但權力仍可隨各階主管逐層擴散出去，形成一種封建式權力關係。

因此，張智程（2012.12.20）認為「內部新聞自由」才是解決媒體壟斷的根本解答，讓媒體回歸多元而公共，在媒體產業內部的「民主化」與「勞資共治」取代擁有媒體經營權資本家單獨的支配新聞生產，方可能真正削弱資本壟斷媒體。以德國過往在爭取內部新聞自由的手段實踐上，主要有兩個方向，其一是在國家的層次透過立法，明

確將內部新聞自由保障條款成為法律的一部分；其二則是在私人的、媒體企業組織的層次內，透過媒體勞動者行使集體力量，與經營者簽署「編輯室公約」，並進一步透過勞資間的團體協商，將編輯室公約納入勞資間的「團體協約」中，規範作為資方的經營者與媒體勞動者的權利義務。

這種透過強制賦予勞工特定的「經營參與」乃至「共同決定」的權利，繼而達成企業內部「勞資共治」的媒體治理立法，張智程（2012.12.20）認為除了德國草案外雖沒有類似的立法實例，但從歐洲、美國到日本的企業或勞動法制中，仍都可找到類似的公司治理法規。不過，從德國內部新聞自由發展的經驗理解內部新聞自由的保障，即便由國家主動介入或立法，若不透過基層勞動現場的媒體勞動者團結行動、以及公民社會進步力量的支持，內部新聞自由的理想將很容易成為空中樓閣（劉昌德，2007）。

過去在處理媒體所有權人與勞動工作者之間並沒有對等的權力，因此「媒多法草案」第三章從第 17 條至第 25 條，包括：涉已事件報導及評論製播規範、利益衝突迴避原則、獨立編審與自律、勞動公約、獨立董事、設置新聞倫理委員會、甚至是國際新聞獎勵與記者社團交流輔導等，都是希望可以提供基本規範，以維護新聞媒體的專業與自主，可以看出通傳會對新聞媒體的重視與擔憂，希望透過制度化媒體內部組織力量，可以與不合適的所有權人抗衡。雖然王健壯（2013.04.28）認為任何政府對媒體的規範都是限制言論自由，但 Baker（2002）強調憲法賦予國家適度的介入規範，對於提高媒體工作者的專業與獨立性，也是民主制度得以維持運作的基礎。

五、促進媒體多元與特種基金，輔助內容製作的市場失靈

「媒多法草案」是從很多不同版本與公聽會意見彙整而成，因此，出現一些立意良好，但不見得符合時代的條文。例如，為了促進公眾接近使用有線廣播電視系統，「媒多法草案」在第 27 條訂定相關獎勵辦法，其實目前有線廣播電視法第 41 條已經有提到系統業者應無償提供一個以上公用頻道提供政府機關、學校、團體及民眾播送公益、藝文、社教等節目，如果要增加開設相關課程、提供訓練機會，應該增訂於有線廣播電視法第 41 條。不過，最重要的是，有線廣播電視法的公用頻道其實是傳統媒體時代下的思維，過去公用頻道

在台灣的收視效果與使用頻率並不佳，雖然訓練與課程是部分原因，但現在社群媒體與拍攝工具的普及與便利，各種直播與社群互動更能取代有線廣播電視系統的角色，在此特別訂定是否仍有需要，或是應該討論如何在網路社群中落實，而不只是成為樣本版條文。

大部分西方國家是先有公共廣電媒體，之後才慢慢的有商業媒體的競爭，雖然各國的商業媒體逐漸成為市場主流，但公廣媒體仍然有約三分之一左右的市占率，兩者共同扮演民眾藝文、娛樂、新聞與訊息的平衡角色。相對之下，台灣的公共電視每年的九億元國家預算（谷玲玲、劉幼琍，2010；曾國峰，2008），雖然不應該與 BBC 或 NHK 的數千億新台幣來比較，但也遠低於韓國 KBS 一年執照費有上百億台幣，以及泰國來自菸酒稅的收入也有約二十億台幣等（洪貞玲，2009）。過去幾年來，由於電視廣告費用快速下滑，以及系統砍頻道的授權金收入，加上觀眾大量透過網路收看境外節目，台灣影視產業出現市場失靈，需要國家資源協助投入內容產製。過去有線電視系統每年有 1% 的基金（三億元台幣），其中約有三分之一是由公共電視使用，如果現在提供影視的平台能包括 MOD 與其他行動多媒體，擴大基金母數，每家企業可能繳交的比率甚至是小於 1%，但總基金會比過去要高，而這部分可以回饋為產業製作內容的經費，節目可以在各平台播放，可以增加在地的內容產量與品質。

但目前僅以第 28 條「為健全媒體環境、促進多元文化均衡發展、提升新聞與節目製播質量、強化媒體科學技術研究與人才培育、協助推動媒體產業發展，政府應編列預算，且主管機關應設置媒體多元發展之特種基金，辦理相關扶植獎勵措施。」政府應編列多少預算並沒有解釋，而政府本來就有在不同部會編列預算的責任，是否就已足夠，還是需要特別再編列多少比例或數目，以及如何使用也都沒有說明；2017 年 7 月版本中「前項媒體多元發展之特種基金之設置、組織、財源及運作方式應於本法公告施行日起一年內以法律訂之」以特種基金另訂之，原本在「國民黨羅淑蕾版」與「台聯黨團版」，至少還有明訂擴大 1% 至其他多媒體平台的規範，反而在「媒多法草案」沒有明確條文，2019 年 1 月的「媒多法草案」版本，是以「主管機關應自通訊傳播監督管理基金寬列預算，辦理相關扶植獎勵措施」，只是「通訊傳播監督管理基金」一年也只有三至四億元的預算，過去收支大致平衡，還能有多大的空間寬列預算，辦理額外扶植獎勵措施，

是否落入形式條文則令人擔憂。

六、「結構」並非唯一管制工具，審查與評估需避免政治偏好

劉靜怡（2011）認為結構管制的手段雖然可以達成觀點多元化的目標，但實際管制的內涵與標準為何，是否超過法律所授權範圍，在美國則不斷受到法院的挑戰。從前面表 1 的台灣媒體購併案例子，大部分的結果是公平會都予以附負擔同意，購併之後的市占率也都在既有的法律規範之內。但相對的，通傳會在核准幾個媒體購併的案例時，都曾不斷出現影響「國家安全」，需要進行「風險管控」等考量，由於兩岸特殊的互動關係，既緊密又敵對，媒體交流也不對稱，中國資金若有目的大舉進入台灣媒體市場購併，確實將會造成對本地業者不公平競爭，也可能會形成言論偏頗與寒蟬效應（張錦華，2013），需要合理的管制與規範。

但如果不是具壟斷市場力量，導致其他媒體也無法自主的發聲時，便應該減少以「中國因素」決定購併案是否通過。畢竟台灣是民主與多元的社會，可以接受不同意見聲音在市場並存，若過多以此為結構管制理由，將造成只要是在中國市場有投資的企業都受到影響，反而變相的成為其他集團壟斷市場的工具。目前在台灣確實很多符合結構管制規範的媒體，並沒有負起應有的專業倫理，不管是新聞編輯室的獨立性、避免不同顏色政治力量的介入、或是媒體工作者勞動權的保護等都明顯不足，因此各個「反媒體壟斷法版本」才會訂定更嚴格的禁止紅線，尤其是對有線廣播電視系統、以及新聞與財經頻道有特別的規範，希望透過限制「水平、垂直、甚至是跨產業」的「結構管制」來取代「行為管制」。

但過於強調更嚴格「結構管制」的立法代價，就是讓管制後的媒體集團大小，並不是在市場運作下的效率規模，或是可以跨數位匯流的多角化經營，導致企業無法面對目前消費者使用行為與廣告市場快速變化的媒體環境，而在面對全球化與兩岸競爭時，缺乏足夠資源投入的台灣媒體只能節節敗退。Barnett（2009）認為市場結構確實會影響新聞內容產製，但由於產業環境的不斷變化，不應該仍侷限在傳統上僅限制媒體結合與大型化，而要能進一步強化編輯部民主化、網路

社群與議題設定能力等。黃國昌（2013）也認為基於媒體公共性格與對實踐憲政民主價值之重要性，加上媒體購併時涉及繁雜商業手段與科技變遷，也提出跨媒體併購之管制宜採取「雙層規範架構」，應強調授權主管機關頒行彈性與機動性較高的補充規範。

羅世宏（2013）則建議應適度調整結構、行為和內容管制的政策方向，並且導入其他管制手段，譬如，改革媒體重大併購案的實質審查程序、將公益檢驗與協議裁決的政策工具制度化、以及立法保障公益訴訟等，不過這些也都需要維持通傳會組織內部的政治中立，提高文官體系效能，才能落實防制壟斷與維護多元的雙重目標。Obar & Schejter（2010）就曾分析 FCC 在 2006 年至 2007 年之間公共參與的 732 場公聽會（hearing）的內容，以及 FCC 的《報告與管制》（*Report & Order*），研究發現 FCC 經常透過不事先通知、時間不方便等技術問題，不斷阻礙公共參與發聲的機會，讓股東代表與專家學者們成為最後報告之中的主流意見，即使運作早已經上軌道的美國，也仍然無法做到社會大眾信服的機制。

雖然任何法律制定與產業管制，都需經過「法規影響評估」（Regulatory Impact Analysis, RIA）（張其祿，2008），多年前台灣的政府機關也引入類似 OECD 的 RIA 制度（丘昌泰、廖元豪，2003），但由於缺乏足夠資源投入、價值目標不一致、與政治力介入等，經常讓評估流於形式，甚至產生更多爭議。張月蓉（2011）以「中視、中天負責人變更案之審查」為例，發現通傳會雖然曾召開聽證會，最後的審查結果也公布處理說明書，但缺乏明確的審查標準，專長鑑定人的產生過程單一，管制成本與效益都未充分說明，最後並沒有發揮 RIA 應有的效益。類似的，2017 年 7 月公告的「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，經過一年半多次的公聽會與通傳會內部討論，最後 2019 年 1 月公告的版本「媒體多元維護與壟斷防制法」草案，除了名稱前後對調外，就只有刪除原第 16 條：「自中華民國九十五年二月二十二日起至本法施行前之媒體整合，依第十二條規定應不予許可者，參與整合之事業及其關係人應於本法施行日起三年內改正。」不予溯及既往，其他條文內容變化不大，各方不同意見能被通傳會採納的比例並不多。

伍、結論

過去數十年，全球媒體購併案不斷出現，2017 年底美國迪士尼集團提出以 524 億美元（1 兆 5720 億新台幣），購併梅鐸新聞集團旗下的福斯影業、福斯傳媒、國家地理頻道、Hulu 股份等大部份資產，包括知名的《辛普森家庭》、《阿凡達》，或由福斯取得版權的漫威《X 戰警》電影系列，而原本就已取得 ESPN 經營權的迪士尼，也將接手福斯體育頻道在北美的數十個地區性體育台，成為壟斷美國體育轉播的「運動巨怪」，媒體購併與大型化是目前數位匯流與競爭下的全球性問題。從 2008 年旺旺集團提出購併中時集團的十年時間，隨著數位匯流趨勢，網路、電信與媒體可以彼此互跨，寬頻網路平台需要資本投入，也需要內容來創造獲利，台灣媒體市場的購併案例也愈來愈多，逐漸變成橫跨各領域的大型跨媒體集團，也因此造成對言論市場集中化的擔憂，如何兼顧市場效率與多元，一直是媒體壟斷防制的核心與兩難。

現有的廣電三法與公平法仍然對媒體市場有規範空間，不過並不完備，而且由於執法認定的不同，過去並沒有發揮實質效果，在維護新聞專業、編輯室勞動權與內容製作基金上，確實單從附負擔條件並無法達成，需要提供主管機關相關法條依據才能落實。不過，綜觀反媒體壟斷法草案的不同版本，從「廣多法草案」與各政黨、學者及社運版本，到目前的「媒多法草案」，仍然是以傳統媒體為壟斷防制的主體，無法因應未來新興網路媒體產業壟斷的管制彈性，而劃出明顯的禁止紅線，強調風險管控的思維，缺乏實際市場壟斷力的檢驗，可能限縮台灣媒體集團的創新與效率，無法面對全球化跨國與對岸媒體集團的競爭。

立法者背後最大的擔憂，是由於目前台灣跨入媒體產業的大型集團，很多在中國市場都有鉅額投資，由於兩岸特殊的互動關係，既緊密又敵對，因此目前執政的民進黨政府希望有更多管制工具，以防止紅色言論蔓延。不過，台灣已經是個民主開放的社會，民眾有很多管道可以接收不同訊息，也有能力判斷與選擇，除非是類似頻道代理商控制上下架的問題，造成內容無法在其他平台播出的壟斷問題，或是不合理的鉅量境外資金購併案之外，對於不同顏色媒體的新聞專業與適格性要求應該一致，避免過度破碎化的「結構管制」形成不符市場

規模競爭情況，反而造成境外媒體壟斷台灣市場，適度的配合「行為管制」處理脫序問題（曾國峰，2017），提高新聞編輯室的專業與自主性，以及多元基金的公共性等，可以保有規範上的彈性。

制定法律需要謹慎、要多方評估其影響，立法後不執行是行政機關之怠惰，但不合時宜的法律更可能阻礙產業發展，之前黨政軍條例就是一個例子，立意良善，但卻衍生更多的負面影響。解決壟斷問題不只是限制互跨，總是擔心任何的市場購併都是影響多元言論，或許更大的開放競爭與創新，反而可以產生對目前的壟斷市場有更多制衡，而不是立法保護既有壟斷者。尤其現在網路開放架構下的媒體競爭是跨國界，台灣消費者並不會被政府規範所限制，看看現在收視韓國戲劇、流行音樂、與使用中國電子商務的民眾熱度，如果不能建立具競爭力與願意投資的台灣媒體企業，不久將來，台灣將成為只是其他國家媒體內容消費的殖民市場。

參考書目

- 天下雜誌 (2012.11.28)。〈媒體財團化，台灣 15 大富豪，超過 1/3 握有媒體〉。上網日期：2013 年 12 月 11 日，取自 <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5045087>
- 王文字 (2001)。〈金融控股公司法之研究〉，《台大法學論叢》，30(3)：49-184。
- 王立達 (2002)。〈競爭法對智慧財產權市場力量之管制：以有線電視頻道授權案件為例〉，《月旦法學》，84：143-166。
- 王志誠 (2009)。〈金融控股公司負責人及大股東之監控〉，《法學新論》，14：1-16。
- 王牧寰 (2011)。〈美國有線電視法節目載送規則實務現況簡介〉，《科技法制專欄》，23(11)：7-12。
- 王健壯 (2013.04.28)。〈怪哉！媒體集體不語〉，《聯合報》。上網日期：2013 年 12 月 25 日，取自 <http://mypaper.pchome.com.tw/conniechin/post/1324372841>
- 王毓莉 (2014)。〈台灣新聞記者對「業配新聞」的馴服與抗拒〉，《新聞學研究》，119：45-79。
- 丘昌泰、廖元豪 (2003)。《建立管制性法規影響分析機制可行性研究》。(行政院經濟建設委員會委託研究報告，編號：(92)042.903，GPN：1009203929)。台北：台北大學公共行政暨政策學系。
- 台北市媒體服務代理商協會 (2018)。《2018 年台灣媒體白皮書》。台北市：台北市媒體服務代理商協會。上網日期：2018 年 9 月 24 日，取自 <https://maatapei.org/media-knowledge/>
- 石世豪 (2014)。〈媒體政治與自由經濟的憲法交叉點：我們需要怎樣的「媒體反壟斷立法」〉，《月旦法學雜誌》，231：35-64。
- 何英偉 (2016.09.15)。〈國人滑手機，每天花 3 個半小時〉，《工商時報》。上網日期：2017 年 11 月 29 日，取自 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20160915000108-260210>
- 沈中華、張雲翔 (2002)。〈金融機構跨業經營及轉投資之利潤與風險：全球實證分析〉，《經濟論文》，30(3)：275-310。
- 谷玲玲、劉幼琍 (2011)。〈我國公共電視體制的現況與未來〉，

- 《廣播與電視》，32：109-139。
- 林重文、林惠敏、蔡彥卿（2003a）。〈台灣大哥大合併泛亞電信之個案剖析（上）：市場考量確保領先，明斷果決併得先機〉，《會計研究月刊》，217：98-113。
- 林重文、林惠敏、蔡彥卿（2003b）。〈台灣大哥大合併泛亞電信之個案剖析（下）：於法有據追求成長，整合效益仍待觀察〉，《會計研究月刊》，219：95-105。
- 林麗雲（2013）。〈英國媒體併購管制中的公共利益—「新聞集團」併購「天空衛視」〉，《傳播研究與實踐》，3(2)：87-112。
- 林麗雲（2017.06）。〈2009 年以來台灣新型媒體集團的比較：以富邦及旺旺集團為例〉，「2017 年中華傳播學會年會」論文。台灣，台北。
- 洪貞玲（2009）。〈出淤泥之蓮：泰國公共電視的起源與進展〉，《新聞學研究》，102：295-325。
- 張文強（2002）。〈媒介組織內部權力運作與新聞工作自主：封建采邑內的權力控制與反抗〉，《新聞學研究》，73：29-61。
- 張月蓉（2011）。《管制影響評估應用於跨媒體經營管制之研究—以中視、中天負責人變更案之審查為例》。中正大學電訊傳播研究所碩士論文。
- 張其祿（2008）。〈法規（管制）影響評估理論與實務之初探〉，《研考雙月刊》，32(2)：50-58。
- 張智程（2012.12.20）。〈反壟斷！爭取內部新聞自由：從編輯室公約運動到立法嘗試的德國經驗〉。上網日期：2017 年 10 月 29 日，取自 <http://irenenews.pixnet.net/blog/post/84230468>
- 張錦華（2013）。〈無獨有偶？比較美國 2003 年反鬆綁運動和臺灣 2012 年反壟斷運動的異同〉，《傳播研究與實踐》，3(2)：27-63。
- 張耀升（2017.01.17）。〈三年起死回生，貝佐斯究竟對華盛頓郵報做了什麼？〉，《端傳媒》。上網日期：2017 年 11 月 8 日，取自 <https://theinitium.com/article/20170107-notes-washington-post/>
- 陳炳宏（2009）。〈媒體集團綜效偏差之研究〉，《中華傳播學刊》，16：177-213。
- 曾國峰（2008）。〈公視自籌款經費短缺對節目產製的影響〉，《廣

- 播與電視》，29：29-62。
- 曾國峰（2017）。〈通傳會的行為管制：困境與建議〉，《傳播文化與政治》，5：29-55。
- 黃國昌（2013）。〈跨傳媒購併之法律規範與挑戰—以旺中購併案為例〉，《傳播研究與實踐》，3(2)：65-85。
- 黃銘輝（2009）。〈法治行政、正當程序與媒體所有權管制—借鏡美國管制經驗析論通傳會對〈旺旺入主三中〉案處分之合法性與正當性〉，《法學新論》，17：105-150。
- 黃銘輝（2018）。〈「媒體壟斷防制與多元維護法」草案「媒金分離」條款評析〉，《月旦法學雜誌》，276：93-113。
- 劉孔中（2014）。〈新聞媒體多元與反壟斷之法制探討〉，《公平交易季刊》，22(3)：1-44。
- 劉定基（2015）。〈有線電視頻道規劃的管制及其界限：以一般性頻道規劃與個別頻道載送決定的管制為比較分析中心〉，《東吳法律學報》，26(3)：99-142。
- 劉昌德（2007）。〈民主參與式的共管自律—新聞自律機制之回顧與再思考〉，《臺灣民主季刊》，4(1)：109-139。
- 劉昌德（2012）。〈舊時王謝堂前燕：台灣電視新聞勞動五十年簡史〉，《中華傳播學刊》，22：67-98。
- 劉靜怡（2011）。〈媒體所有權、觀點多元化與言論自由保障〉，《台大法學論叢》，40(3)：1089-1173。
- 蔡壁徽（2013）。〈從英國法看媒體經營者之股東適格性—以旺中案為例〉，《台灣法學雜誌》，235：18-28。
- 戴伯芬（2007）。〈無法執法與有法放任：台灣有線電視產業的制度論分析(1983-2000)〉，《人文及社會科學集刊》，19(2)：169-201。
- 羅世宏（2013）。〈媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？邁向一個複合式的管制取徑〉，《傳播研究與實踐》，3(2)：1-25。
- Baker, E. (2002). Media concentration giving up democracy. *Florida Law Review*, 54(5), 839-919.
- Baker, E. (2005). Media structure, ownership policy, and the First Amendment. *Southern California Law Review*, 78, 733-769.
- Baker, E. (2009). Viewpoint diversity and media ownership. *Federal*

- Communications Law Journal*, 61(3), 651-671.
- Bardoel, J., & d'Haenens, L. (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: Prospects, promises and problems. *Media, Culture & Society*, 30(3), 337-355.
- Barnett, S. (2009). Media ownership policy in a recession redefining the public interest. *Interactions: Studies in Communication and Culture*, 1(2), 217-232.
- Bettig, R., & Hall, J. (2012). *Big Media Big Money: Cultural Texts and Political Economics*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield Publishers Inc..
- Blevins, J. L., & Brown, D. H. (2010). Concerns about the disproportionate use of economic research in the FCC'S media ownership studies from 2002-2007. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 54(4), 603-620.
- Candeub, A. (2008). Media ownership regulation, the First Amendment, and democracy's future. *University of California at Davis Law Review*, 41, 1547-1611.
- Cavanagh, E. (2003). De-regulation of the air waves: Is antitrust enough? *Journal of Civil Rights and Economic Development*, 17(1), 67-80.
- Chan-Olmsted, S. (1998). Mergers, acquisitions, and convergence: The strategic alliances of broadcasting, cable television, and telephone services. *Journal of Media Economics*, 11(3), 33-46.
- Chen, D., & Waterman, D. (2007). Vertical ownership, program network carriage, and tier positioning in cable television: An empirical study. *Review of Industrial Organization*, 30, 227-251.
- Chipty, T. (2001). Vertical integration, market foreclosure and consumer welfare in the cable television industry. *American Economic Review*, 91(3), 428-453.
- Chon, B., Choi, J., Barnett, G., Danowski, J., & Joo, S. (2003). A structural analysis of media convergence: Cross-industry mergers and acquisitions in the information industries. *Journal of Media Economics*, 16(3), 141-151.
- Conrad, K. (1997). Media mergers: First step in a new shift of antitrust analysis? *Federal Communications Law Journal*, 49, 675-700.
- Davidow, J., & Stevens, P. (1990). Antitrust merger control and national security review of foreign acquisitions in the U.S. *Journal of World Trade*, 24, 39-56.

- Davis, C., & Craft, S. (2000). New media synergy: Emergence of institutional conflicts of interest. *Journal of Mass Media Ethics*, 15(4), 219-231.
- Delrahim, M. (2005). Maintaining flexibility in antitrust analysis: Meeting the challenge of innovation in the media and entertainment industries. *Columbia Journal of Law & the Art*, 28(3), 343-358.
- Fu, W. (2003). Applying the structure-conduct-performance framework in the media industry analysis. *The International Journal on Media Management*, 5, 275-284.
- Gamson, J., & Latteier, P. (2004). Do media monsters devour diversity? *Contexts*, 3(3), 26-32.
- Ginosar, A. (2013). Media governance: A conceptual framework or merely a buzz word? *Communication Theory*, 23, 356-374.
- Ho, D., & Quinn, K. (2009a). Viewpoint diversity and media consolidation: An empirical study. *Stanford Law Review*, 61, 781-868.
- Ho, D., & Quinn, K. (2009b). The role of theory and evidence in media regulation and law: A response to Baker and a defense of empirical legal studies. *Federal Communication Law Journal*, 61, 673-713.
- Jung, J., & Chan-Olmsted, S. (2005). Impacts of media conglomerates' dual diversification on financial performance. *Journal of Media Economics*, 18(3), 183-202.
- Latzer, M. (2009). Convergence revisited: Toward a modified pattern of communications governance. *Convergence*, 15, 411-426.
- Lee, S., & Kim, C. (2011). Vertical integration and market foreclosure in the Korean cable television industry. *Journal of Electronic Media*, 55(1), 54-71.
- McKnight, D. (2010). Rupert Murdoch's News Corporation: A media institution with a mission. *Historical Journal of Film, Radio & Television*, 30(3), 303-316.
- Murray, L. (2009). Sirius mistake: The FCC's failure to stop a merger to monopoly in satellite radio. *American University Law Review*, 59(1), 83-127.
- Nesvold, P. (1996). Communication breakdown: Developing an antitrust model for multimedia mergers and acquisitions. *Fordham Intellectual Property, Media and Entertainment Law Journal*, 6(2), 781-869.
- Noam, E. (2018). Beyond the mogul: From media conglomerates to portfolio media. *Journalism*, 19(8), 1096-1130.

- Obar, J., & Schejter, A. (2010). Inclusion or illusion: An analysis of the FCC's public hearings on media ownership 2006-2007. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 54(2), 212-227.
- Papandrea, F. (2006). Media diversity and cross-media regulation. *Prometheus*, 24(3), 301-322.
- Parker, J. (2000). The CBS Viacom merger impact on journalism. *Federal Communication Law Journal*, 52, 519-530.
- Peltier, S. (2004). Mergers and acquisitions in the media industries: Were failures really unforeseeable? *Journal of Media Economics*, 17(4), 261-278.
- Pham, N. (2007). Does media ownership still matter? *Screen Education*, 45, 85-91.
- Shelanski, H. (2006). Antitrust law as mass media regulation: Can merger standards protect the public interest. *California Law Review*, 94(2), 371-421.
- Stucke, M., & Grunes, A. (2001). Antitrust and the marketplace of ideas. *Antitrust Law Journal*, 69, 249-302.
- Stucke, M., & Grunes, A. (2009). Toward a better competition policy for the media: The challenge of developing antitrust policies that support the media sector's unique role in our democracy. *Connecticut Law Review*, 42(1), 101-146.
- Stucke, M. & Grunes, A. (2010). Why more antitrust immunity for the media is a bad idea. *Northwestern University Law Review Colloquy*, 115, 105-133.
- Tseng, K., & Litman, B. (1998). The impact of the telecommunications act on the merger of RBOCs and MSOs, Case study: The merger of US west and continental cablevision. *Journal of Media Economics*, 11(3), 47-64.
- Van Cuilenburg, J., & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts: Towards a new communications policy paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207.
- Waterman, D. (2000). CBS Viacom and the effects of media mergers an economics perspective. *Federal Communication Law Journal*, 52, 531-550.
- Weinstein, R. (2004). The diversity paradox: Media ownership regulation and program variety. *Stanford Journal of Law, Business and Finance*, 10, 150-172.

- Williams, D. (2002). Synergy bias: Conglomerates and promotion in the news. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 46, 453-472.
- Yoo, C. (2005). Architectural censorship and the FCC. *Southern California Law Review*, 78, 669-733.
- Yoo, C. (2014). Merger review by the Federal Communications Commission: Comcast-NBC Universal. *Review of Industrial Organization*, 45, 295-321.

Evolution of the Debate Surrounding the Anti-Media Monopolization Law and Regulations

Kuo-Feng Tseng*

Abstract

This study reviewed the trends and characteristics of media merger and acquisition cases in Taiwan, finding that the current related regulations are not implemented appropriately. Comparing the evolution of different drafts of the anti-media monopolization law, this study concludes that the latest draft remains too focused on traditional media and may be unable to effectively regulate online media. Moreover, rigid restrictions on mergers and acquisitions may discourage innovation and overseas competition. Rather than prohibiting mergers between media and banking or media and any other industries, having effective fit and proper ownership tests is the key regulatory factor. A draft that includes such measures alongside regulations to protect media workers' rights, independent news rooms, and diversified financial sources of media productions can make significant strides toward resolving the media monopolization dilemma and safeguarding diversity of speech while preserving opportunities for media innovation.

Keywords: anti-media monopolization, concentration, diversity of speech, media regulation, merger and acquisition

* Kuo-Feng Tseng is Associate Professor at the Department of Radio & Television, National Chengchi University, Taipei, Taiwan.

