

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

電視產業集中化之管制

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2414-H-004-015-

執行期間：91年08月01日至92年07月31日

執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：莊國榮

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 2 月 20 日

電視產業集中化之管制

壹、緒論

本研究計畫整理分析對我國較具參考價值之英國、德國、美國對於電視產業集中化的相關規範與配套措施，包括競爭法及廣播電視法的規定。尤其瞭解各國如何因應近來電視產業集中化的發展趨勢，調整政策方針、改革管制措施，作為檢討我國相關政策與法規之參考。本計畫詳細研究成果將另行發表。

本文只將筆者對民國九十二年五月二十八日，行政院院會通過的廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法合併修正草案（以下簡稱廣電三法合併修正草案），關於電視產業集中化管制有關條文的初步研究成果，提供如下。

貳、廣電三法合併修正草案反媒體集中的規範

廣電三法合併修正草案乃是將廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法等三法，合併為一部法典，法典名稱仍為「廣播電視法」。此為新聞傳播法制數十年來之重大變革，本文特別將與電視產業集中化管制有關的重要條文，加以分析檢討如下：

為維護媒體產業之自由競爭，避免意見市場被少數集團所壟斷，對於單一媒體及同一集團跨媒體經營之占有率應予以限制。因此，廣電三法合併修正草案有下列反媒體集中的規範：

簡化水平結合上限（草案第 8 條第 1 項）

維持垂直整合之頻道數限制（草案第 67 條第 1 項）

跨媒體的反集中條款（草案第 8 條第 2 項）

一、簡化水平結合上限現行有線廣播電視法第 21 條，對於有線系統業者的水平結合設有三個上限：系統與其關係企業及直接、間接控制之系統，不得(1)訂戶數合計超過全國總訂戶數 1/3，(2)超過同一區域中系統總家數 1/2，(3) 超過全國系統總家數 1/3。草案第 8 條第 1 項將上述第二及第三個上限取消，僅維持第一個上限，但擴大適用範圍。第 8 條第 1 項規定：「平臺服務業、頻道經營業與其經營平臺服務業、頻道經營業之關係人，其市場占有率合計不得超過各該事業市場三分之一。」

簡化水平結合上限的立法理由在於，現行法對於有線平臺服務業訂有水平整合之管制外，無線及衛星則均無限制。在科技匯流之趨勢下，各媒體之未來發展仍具競爭性及影響力，僅就有線平臺服務業予以規範恐無法達成避免壟斷之目的，爰擴大適用範圍。此外，對於有線平臺服務業水平整合之管理，訂戶數較經營家數更能忠實呈現同一集團在該產業之實質占有率及影響力。再者，現行依行政區域劃分經營地區之情形未來將被打破¹，以經營家數作為管制標準將不可行。又草

¹有線電視法自 1993 年制定以來，即賦予中央主管機關（新聞局）決定經營地區劃分的

案第一項及第二項所稱的「關係人」，係指公司法所稱之關係企業（現行定義）及該事業捐助成立之財團法人²。

二、維持垂直整合之頻道數限制

有線廣播電視法對於垂直整合的管制為，系統播出自身或其關係企業所供應的節目，不得超過其可利用頻道之 1/4（第 42 條第 3 項）。草案第 67 條第 1 項則規定：「有線平臺服務業播送之節目、廣告，由頻道經營業與其經營頻道經營業之關係人提供者，不得超過可利用頻道四分之一。」此草案條文維持現行法的 1/4 比例限制，但將範圍擴大，包括一般節目頻道以及廣告頻道。

三、跨媒體的反集中條款

草案第 8 條第 2 項為關於跨媒體的反集中條款，該條文規定：「平臺服務業、頻道經營業與其經營平臺服務業、頻道經營業之關係人，其涵蓋率合計不得超過廣播電視產業總涵蓋率四分之一。」起草機關認為聽任媒體進行放任性競爭，將助長壟斷與所有權集中，最終導致創意與內容之多元化受到限制。故應對於媒體控制權進行分散化（diversification）而起草本條文。草案第 8 條第 2 項的內容係對屬於電子媒體的無線平臺、有線平臺、衛星平臺、頻道業者而規範，此等業者若為集團化經營而屬於公司法所稱之關係企業，則該集團的涵蓋率合計不得超過廣播電視產業總涵蓋率四分之一。立法理由中提到本條文係參照美國傳播法有關「多元所有權規則」（multiple ownership rules）之立法例。惟美國傳播法之多元所有權規則與草案第 8 條第 2 項不盡相同。

（一）與美國多元所有權規則之比較美國的「多元所有權規則」係對無線廣播電視的規範，包括兩個面向：一為家數限制（numerical limitation），二為收視戶數（national audience）的限制。在家數限制方面，1984 年的上限為 12 家 AM 電台、12 家 FM 電台、12 家電視台。1992 年將廣播電台的上限放寬為 20 家 AM 電台及 20 家 FM 電台。在收視戶數限制方面，FCC 於 1985 年規定，屬於同一集團的無線電視台的收視戶不得超過全國收視戶的 25%。1996 年的電信法則將比例自 25% 放寬為 35%³。

權力。新聞局十年來均將全國劃分為 51 個經營區。草案第 68 條將經營區數劃分及調整的權力，仍然授權予中央主管機關。主要修正之處則為增列第 68 條第 2 項：有線平臺服務業對前項經營地區之調整，不得拒絕或請求補償。本項實為經營區合併的政策預留法律上的伏筆。目前新聞局已有經營區減少、合併的政策方向。2003 年 1 月，新聞局長在行政院會提出新政策規劃，第一階段在二年內將有線電視全台 47 區整併為 18 區，第二階段再續整併為 4 區，最後全台將不分區。

² 此一認定標準將另於施行細則中定義，參見草案第 8 條的立法理由。

³ 江耀國（2003），《有線電視市場與法律》，台北：元照出版公司，頁 372。

（二）美國多元所有權規則之參考價值

倘若我國要制定限制平臺家數的條款，則美國的家數限制的數字並不適合我國，蓋美國面積遼闊，就無線廣播電台及電視台的家數，遠遠超過我國。美國多元所有權規則對收視戶數的 35% 限制，係對無線電視事業而設的規範。有線電視系統的收視戶數的 30% 限制係另外規定在 1992 年的有線電視法之中。我國草案係將無線平臺、有線平臺與衛星平臺混合計算，此點與美國法有所不同⁴。

（三）跨媒體的反集中條款：以涵蓋率作為規範基準之檢討

對於媒體規模設立反集中條款，主要是為了避免因媒體過於集中而限制了言論的多元性，對於言論多元性的保障則是源於憲法對於言論自由（廣播電視自由）的保障。若是基於保障言論多元的目的，則在手段的選擇上，「營業額」、「收視率」、「家數」、「收視戶數」或「涵蓋率」，何者最能反映事業之影響力，而適當達到立法目的，尚有待進一步釐清。

四、媒體所有權的限制

（一）概說

由於多元化的管制目標的實現，主要建立在多數廣電事業彼此獨立、互相競爭、各自根據市場情勢採取本身的節目政策。因此，對於廣電業者之間的併購、人事相互聯結，以及其他導致控制權集中化的活動，遂有必要透過適當的規範加以限制，以免廣電媒體落入少數人掌握之中，進而危害到多元化的管制目標。至於防止廣電媒體控制權集中的競爭規範，則有公平交易法的一般競爭規範（卡特爾法、反托拉斯法）與廣電法的特殊反集中化規範兩大類型⁵。

防止集中化的手段，在公平交易法上主要為企業結合規範；在廣電法領域中，各國通常另設特殊的管制手段。企業結合規範的管制目標，在於阻止市場強權透過企業的結合而強化其地位，並且保障市場通路的開放。然而，企業結合規範並不以回復或建構一個理想的自由競爭市場為其目的⁶；透過競爭法的企業結合規範，不足以有效防止廣電媒體集中化的發展，避免其危及意見的多元化⁷。

有些人要求廢除現存的防止媒體集中的管制規範，他們的論點是防止媒體集中的限制現在已不需要。當有越來越多的人能透過數位廣播電視，以及網際網路取得

⁴ 江耀國（2003），《有線電視市場與法律》，台北：元照出版公司，頁 372-373。

⁵ 石世豪，《我國廣播電視體制法治化之研究--概念論、法制論與釋義論之多重探索》，2000 年 3 月，頁 307-308。

⁶ 石世豪，前揭書，頁 298。

⁷ 石世豪，前揭書，頁 314; Friedrich Kübler, Die Konzentration im Medienbereich und ihre Kontrolle, in: Klaus Stern/Hanns Prütting (Hrsg.), Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt, München, 2000, S. 20f.

服務後，對於多元性的關注也許會減少，然而至今，大多數的人仍繼續依賴現有的電視、廣播和報紙。在經濟上有利益可圖的跨媒體合併或交叉持股仍有可能減少觀點以及資訊來源的多元性⁸。因此，多數 OECD 的成員國均認為，由於媒體扮演重要角色，在競爭法的規定之外，廣電法必須包含特殊競爭規範。各個國家對跨媒體所有權採取各種管制途徑以回應不同規模與性質的媒體市場⁹。這些管制包括對單一媒體與跨媒體所有權在數量與持股比例上的限制、設立媒體方面的專門機構就媒體所有權的議題上對於競爭法主管機關提供建議、採取提昇編輯與新聞獨立的措施、以及將提昇媒體的多元性作為核發執照的要件¹⁰。OECD 國家的作法值得參考。

（二）英國 2003 年通訊傳播法對媒體所有權的管制

為了因應傳播、電信及資訊產業的變革，英國政府在 2000 年 12 月推出「通訊傳播政策白皮書」¹¹。在這部白皮書的基礎上，英國政府先後在 2002 年 5 月提出「通訊傳播法草案」(Draft Communications Bill)，2002 年 11 月提出修正後之新「通訊傳播法草案」(Communications Bill)，並在 2003 年 7 月 17 日正式通過了通訊傳播法 (Communications Act 2003)。

「通訊傳播法」(Communications Act) 延續通訊傳播政策白皮書的管制思維與哲學，即兼顧市場競爭與公共服務的價值。主要政策方向可歸結成五大要點：一、是將歐盟修改電子通訊產業管制架構之指令轉化為國內法，並執行之 (2003 年 7 月 25 日即是歐盟會員國完成轉換並適用新通訊法規之期限)；二、成立了 OFCOM 為統一事權的通訊傳播主管機構¹²；三、鬆綁媒體所有權的部份管制；四、確保

⁸英國通訊傳播政策白皮書 4.8.5

⁹ Peter Mailänder, *Konzentrationskontrolle zur Sicherung von Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk*, Baden-Baden, 2000, S. 289ff.

¹⁰ OECD, *Communications Outlook 2001*, pp.160; 英國通訊傳播政策白皮書 4.8.6。

¹¹《通訊傳播政策白皮書》擘劃英國通訊傳播政策目標與方向。它闡明：未來英國通訊傳播政策的目標包括「確保公眾有普遍性的近用機會，對於高品質服務，能有不同的選擇」，以及「確保公民及消費者的權益受到保障」。另一方面，英國的通訊傳播政策也將注重市場競爭；正如《通訊傳播政策白皮書》中所列的首要目標是：「在世界的傳播及媒介市場上，英國將成為最有動力及競爭力的國家。」由此可知，白皮書高揭通訊傳播政策三大目標。首先，在市場競爭價值的引導下，白皮書第一個目標是，「把英國變成世界傳播及媒介市場上，最具動力及具有競爭力的國家」。其次，在公共服務價值的引導下，白皮書第二、第三個目標是，「確保公眾有普遍性的近用機會，以及對於高品質服務，他們能有不同的選擇」「確保公民及消費者的權益受到保障」。

¹² 在組織層次，統由 Office of Communications (OFCOM) 替代現有零散、原本分別獨立的各個與傳播相關的部會，例如獨立電視委員會 (the Independent Television Commission)、廣播局 (the Radio Authority)、電信局 (OFTEL)、廣播標準委員會 (the

公共服務媒體仍居重要地位；五、是釐清並建立頻譜交易與使用的機制。¹³

關於此一新法對媒體所有權的管制，說明如下¹⁴：

媒體與報業之所有權規範

在媒體與報業所有權規範部分，除了鬆綁個別事業的合併的管制外，也放寬了對於傳播媒體跨業整合的限制。不過，在此一方面並不只仰賴競爭法之規範，通訊傳播法本身對之也有重要的條件限制：市場佔有率超過 20% 的報業經營者不得持有 ITV 之執照；在全國報業市場控制力超過 20% 之業者，則不能佔有超過 20% 的全國性電視之服務市場；任何一家市場佔有率超過 20% 的報業不得持有任何廣電媒體服務業超過 20% 的股份。此外，尚有如限制地方報所有人不得涉足同一地區的電視或廣播事業之規範··等。此外，也有鑑於過去對於報業所有權的管制過度僵化，因此引入企業法（Enterprise Bill）中的企業併購的市場佔有率審查標準；易言之，若報紙所有權的移轉是被主管部會首長（Secretary of State）認為是有助增加「特殊公眾利益」（exceptional public interest），則 OFCOM 將扮演一促進者所有權移轉或事業合併的角色。

Broadcasting Standards Commission）等通訊傳播管制相關機關及職權，但其中特別應說明的是廣播傳播局，該機構係屬於貿易與企業部（the Department of Trade and Industry）下的執行單位，以該部會首長名義行文；雖然其相關職能已移轉至 OFCOM，但名義上仍然為隸屬於該部會下之單位，故與前述其他通訊傳播機關有所不同¹²。除逐步地按時程規劃由 OFCOM 所取代外，主要還是事權的統一，以因應新傳播科技發展以及在傳播領域的國際商業競爭所帶來的衝擊。

在行動層次，首先，從該法第 45 條，可以瞭解到 OFCOM 的權力主要來自於設定通訊傳播產業之經營條件，其型態可分為「一般性條件」（general conditions）（51~64）、「與近用相關之條件」（access-related conditions）（73~76）、「普及服務類條件」（universal service conditions）（65~72）、「特許服務供應者條件」（privileged supplier conditions）（77）、「重大市場力限制條件」（significant market power（SMP）conditions）（78~93）；同時也給予 OFCOM 有強制執行前述條件要求與懲處權限（enforcement powers & penalties；94~104）。不過後三種條件只能課予那些由 OFCOM 依法選定的業者身上。其次，本法也賦予 OFCOM 有等同於 Office of Fair Trading（公平交易局；OFT）的權力，而得運用 1998 年的競爭法（Competition Act 1998）以確保傳播產業市場內之公平競爭；某種意義上可說是有意地以 OFCOM 取代公平交易局在通訊傳播市場中的管制者角色。理想的情況是，OFCCOM 除能逐步提升其一般性權力之運用及建立傳播市場管制威望，更能持續運用通訊傳播法所賦予的特殊管制權限以因應傳播領域管制之需求。

¹³ 通訊傳播法草案的政策說明（Draft Communications Bill-The Policy）

http://www.communicationsbill.gov.uk/policy_narrative/550801/html.

¹⁴ 可參閱《Communications Act 2003》

<http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>

2. 解除外國人與廣告商不得取得廣播電視經營執照之限制

英國 2003 年通訊傳播法第 348 條明定，廢止了 1990 年廣播電視法 Schedule Part 2 第 1 條第一款的 (a) (b) 有關於「外國人或團體不得取得執照限制」¹⁵，以及 1990 年廣播電視法 Schedule Part 2 第 6 條關於「廣告商不得取得執照限制」¹⁶。故依 2003 年通訊傳播法第 348 條 (1)，前述所提及的 1990 年廣播電視法部分法條將失其效力；也就是說取消了關於「外國人與團體不得取得執照限制」及「廣告商不得取得執照限制」。

3. 放寬宗教團體取得廣播電視經營執照之限制

2003 通訊傳播法第 348 條 (2) 明定，廢除了 1990 年廣播電視法 Schedule Part 2 第 3 條 (2) (3) 之規定。該廢除之第 3 條 (2) (3) 部分，乃是關於原本「獨立電視委員會」可決定宗教團體是否得取得執照之相關規定。原條文廢除後，現新增替代以新增條文 1A (348 (3))。

新條文主要之規定，除了將「宗教團體是否得取得執照」的決定權，移轉給 OFCOM 以外，更以表列的方式放寬宗教團體基本上可取得廣播電視經營執照的範圍。

4. 結構管制的部分解除

2003 通訊傳播法第 350 條 (1) 明定，廢除 1990 年廣播電視法 schedule Part 3~Part 5 關於如報業與公共電信提供者的結合限制；即解除 1990 年廣播電視法 schedule Part 3~Part 5 所規定之結構管制。

2003 年通訊傳播法第 350 條 (2) (a) 也明定，1990 年廣播電視法第 5 與 88 條的 (1) (b) 以及 1996 年廣播電視法第 5 與 44 條的 (1) (b) 對於結構的管制 (即 1990 年廣播電視法 schedule Part 3~Part 5 現被廢除的結構管制)，修正成依據 2003 年之通訊傳播法的 schedule 14 來規範取得執照的條件。

¹⁵ 1990 年廣播電視法第 1 條規定：以下所述者，沒有資格取得執照。

該自然人 (i) 非歐洲共同市場 (European Economic Community) 成員國之本來居民。(ii) 非英國的一般定居者 (ordinarily resident)。

該法人 (i) 非依歐洲共同市場成員國之法律成立；或於歐洲共同市場成員國之內，其並無辦公室或主要營業所。(ii) 非依 Isle of Man or the Channel Islands 的法律合併。

(然而 1990 年廣播電視法該條條文的內容，仍存在一些如地方政府、政治團體不得取得執照的限制)

¹⁶ 1990 年廣播電視法第 6 條：以下所述者，沒有資格取得執照。

廣告公司

廣告公司相關事業

一家公司受上述兩者或兩者之一所控制影響

所謂控制影響指擁有 5% 以上的股份

而 1990 廣播電視法 schedule Part 3~Part 5 現被廢除的結構管制包括¹⁷：

禁止擁有一家以上的電視台。

禁止擁有一張以上的國家級商業傳播執照。

禁止同時擁有電視台與廣播電台。

禁止大型報社集團購買 TV5 或廣播電台股份。

5. 2003 通訊傳播法的 Schedule 14 所保留的結構管制

(1) 禁止同時擁有報業與 Channel 3 執照

Schedule14 Part 1 第 1 條規定：

1) 以下所述者，不得取得 Channel 3 執照。

(a) 其同時經營一家市場佔有率達全國 20% 以上的報業

(b) 同時經營數家合計市場佔有率達全國 20% 以上的報業

2) 以下所述者，不得取得 Channel 3 執照。

其同時經營一家地區性報紙且具有該地區佔有率 20% 以上者

其同時經營數家地區性報紙且合計共具有該地區佔有率 20% 以上者

3) 以下情形，本條將視其為 Channel 3 執照的持有者

實際上的執照擁有者

與實際上的執照擁有者連接者

Schedule14 Part 1 第 2 條規定：

1) 一個人，其非前條 (1) (a) 與 (b) 所述全國性報紙持股 20% 以上之股東，可取得 Channel 3 執照。

2) 一個人持有與全國性報紙有關的法人團體 20% 以上之股份，不得取得 Channel 3 執照。

3) 一法人團體若持有全國性報紙 20% 以上之股份，就不能取得一個擁有 Channel 3 執照的法人團體 20% 以上之股份。

4) 以上的限制條款同樣也適用於能夠控制執照擁有者的法人團體。

5) 以上所稱之「全國性報業擁有者」是指 (a) 經營一家市場佔有率達全國 20% 以上的報紙；或 (b) 同時經營數家合計市場佔有率達全國 20% 以上的報紙。

(以下略)

(2) 關於同時擁有數張無線廣播多頻道執照的禁止

Schedule14 Part2 第 7 條：一個人不得同時擁有 2 張以上全國無線廣播多頻道執照 (national radio multiplex license)

Schedule14 Part 2 第 8 條：

1) 在執照涵蓋範圍與另一張執照涵蓋範圍有所重疊，即兩張執照涵蓋範圍互相涵蓋彼此至少二分之一的潛在閱聽大眾時，一個人不得同時擁有 2 張地區性廣播

¹⁷ 蔣亞婷 (2002)，英國傳播法大改革，科技發展政策報導 (2002/06/21)

多頻道執照 (local radio multiplex license)。

2) 關於地區性廣播多頻道執照的涵蓋範圍之界定，係由 OFCOM 依照當時科技水準所能提供之「令人滿意」收訊水準來決定之。

3) 不溯及既往條款。(a) 在本法生效前取得執照；或 (b) 依 1990 年廣電法的 Schedule 2 Part 3 paragraph 11 (4) 取得執照者；或 (c) 在取得執照到本法生效其間未有「重大情勢變更」(a relevant change of circumstance) 情形者，其地區性廣播頻道執照之使用可不適用本法新修正內容。

4) 所謂「重大情勢變更」是指假使一個人成為兩張以上新法生效前之地方性廣播多頻道執照之擁有者。

5) 又前規定中所謂「新法生效前之地區性廣播多頻道執照」，是指在新法生效前或當時為該人所持有之地方廣播多頻道執照。

(3) 關於地區性聲音廣播執照的限制

Schedule 14 Part 3 第 11 條：

1) 主管部會首長 (Secretary of State) 得制定法規命令禁止同一人於同一時期擁有超過規定數量的地方性廣播執照 (local sound broadcasting license)，或明定在特定情況下禁止一個人擁有地方性廣播執照。

2) 前述限制數量或禁止擁有任何執照所需考慮的要素，包括：

(a) 一區域內不同的地區性聲音廣播執照所提供之服務是否重疊。

(b) 其所提供的服務及其時間之潛在聽眾的規模大小

一地方性廣播的潛在聽眾，有多少數量是可為另一人所提供的地區性聲音廣播服務所涵蓋的。

考慮有意提供此服務者的數量、其服務範圍、潛在聽眾的規模大小、及可服務時段等。

考量該有意提供此服務者是否亦經營全國性報紙，及其全國市場佔有率多寡。

考慮有意提供此服務者地區性廣播的服務範圍，以及其是否經營一個以上的地方報業，並考量其地方市場佔有率。

針對有意提供此服務者在其可能取得的地方性廣播執照及其服務範圍中，是否其也同時擁有該區 Channel 3 服務執照或服務範圍有所重疊。

(4) 關於地區性數位廣播節目服務執照的限制

Schedule 14 Part 3 第 12 條：

1) 部會首長 (Secretary of State) 得制訂法規命令限制個人或禁止某人於特定情況下，擁有超過規定數量的地區性數位廣播節目 (服務) 執照 (local digital sound programme license)。

2) 前述數量限制或禁止個人於特定情況擁有執照，其所需考慮的要素包括：

一區域內不同的地區性數位廣播節目執照所提供之服務是否重疊。

於多頻道上提供服務之能力

其所提供的服務及其時間之潛在聽眾的規模大小

一地方性廣播的潛在聽眾，有多少數量是可為另一人所提供的地區性廣播服務所涵蓋的。

考慮有意提供此服務者的數量、其服務範圍、多頻道使用能力、潛在聽眾的規模大小、及可服務時段等。

3) 關於地區數位廣播節目執照的涵蓋範圍之界定，係由 OFCOM 依照當時英國區域之科技水準在「相對於多頻道」(the relevant multiplex) 方面所能提供之「令人滿意」收訊水準來決定之。

4) 所謂「相對於多頻道」是指有關於在地方數位廣播節目執照下所提供之服務；意即指那些在該執照或其涵蓋服務範圍內所提供之地方廣播多頻道服務。

5) 依本規定目的，假使 (a) 因為該提供服務之人，即是持有一張地區性廣播多頻道執照者且是包含其地區性廣播多頻道服務中；(b) 在一般人與持有執照而提供地區性廣播多頻道服務者間所締結之契約下，持照者所提供之廣播多頻道服務中被要求必須納入地區性數位廣播節目服務，則始可持有執照而提供地區性數位廣播節目服務或類似服務。

6、結語

從 2000 年的「通訊傳播政策白皮書」，歷經草案的數度修正，直到 2003 年「通訊傳播法」的拍版定案，英國立法當局大抵能廣納雅言而兼顧提升英國傳播產業的競爭力與公共服務精神的實踐。但回顧一些修法與批判意見，新法內容仍留下不少疑慮。首先，針對整個通訊傳播管制機關的設計來說，新法中對於 OFCOM 的相關監督機制顯得較為薄弱，而在事後控制上也傾向留待未來視競爭法庭的裁決態度而定 (192~196)；但從過去美國 FCC 與法院事後介入的互動經驗來看，前者的決定往往會受到後者的高度尊重，但仍留存有相當的轉向空間。

Mark Wheeler (2001) 曾表達其對 OFCOM 是否能受申訴部門 (ombudsman) 合理監控的質疑；而該極大權一身的獨立管制機關未來能否免於被受管制者俘虜？又 OFCOM 實際運作後，其在歐盟規範架構下管制規模和經營業務複雜如美國線上 & 時代華納等跨國業者之效能如何？如何克服管制者與被管制者間資訊不對稱的結構性困境 (135~146)？及管制機關資訊公開與透明性問題；英國在其通訊傳播政策中，雖企圖以引入市場機制與顧客選擇權等來解決通訊傳播資源係公共財的老問題，但從顧客到公民間落差如何克服 (指實質選擇權與授能) 的問題等？¹⁸ 以上諸多問題，新法之相關規範仍不足以能令人盡釋疑慮。

在有關於結構管制的放寬與媒體所有權限制方面：英國政府係將市場邏輯加入通訊傳播的管制中。除了 2000 年之傳播政策白皮書不時出現「創造活力市場」、「提高產業競爭力」等字眼之外，加上新傳播科技的發展往往需要大量密集的資金，

¹⁸ 請參閱 Mark Wheeler (2001) "Regulating Communications in the UK: A New Future", *Convergence* 2001, Vol.7 No.3, pp. 33-35.

故取消關於「外國人與團體不得取得執照限制」，以及「廣告商不得取得執照限制」(348(1))，可增加進入通訊傳播市場的資源，促進通訊傳播事業的發展。最後，針對 2003 年通訊傳播法的 Schedule 14 所規定所保留之結構管制，本文以為，雖然 2003 年通訊傳播法大致係朝向放寬結構管制的方向前進—此可以該法第 350 條(1)廢除了 1990 法案 schedule Part 3~Part 5 所規定之結構管制為例證—而以因應新傳播科技走向科技匯流的趨勢。但是，2003 年的通訊傳播法之 Schedule 14 仍保留部分結構管制規定。例如「關於同時擁有報業與 Channel 3 執照之禁止」、「關於同時擁有數張無線廣播多頻道執照的禁止」；另外，「關於地區性廣播執照的限制」及「關於地區性數位廣播節目執照的限制」，其規範皆較為寬鬆而具有彈性，並未明定禁止同時擁有兩張以上之執照，只訂定主管機關接受申請時應考慮之要素—原則上，係視個案而有為不同之處理。

總結來說，這一波新政策與新法之變革，主要著重在媒體所有權相關法規的改革與管制機關事權合一兩方面上。此外，也要求 OFCOM 應定期檢討媒體所有權規範，其間隔不得超過三年，以利管制能回應市場急遽的變化。論者對此基本上皆持正面而肯定的態度。此外，在網路、通訊傳播服務與無線頻譜方面 (Part 2) 之規範內容，也一改 1984 年電信法 (Telecommunications Law) 之失，使 OFCOM 成為有爪子的老虎，但卻也同時設計了一些「空間」使 OFCOM 得以規避這類權力的使用¹⁹。縱然英國媒體所有權管制的大幅鬆綁，主要係為了使其媒體事業之規模擴大而有能力在全球傳播市場中競爭，也同時鼓勵其從事創新與冒險；不過，若說因此將能使如英國獨立電視台 (ITV) 等媒體能與美國線上 & 時代華納、環球等競爭，則無疑過度解釋了此一新法的影響力。

誠如諸多學者皆曾發出的疑問，OFCCOM 未來的發展仍未明朗—其究竟會是個尊重市場機制與業者自我管制的機關 (a light touch regulator)？或是個高度介入通訊傳播產業市場而義務繁重的機關 (an interfering busy body)？²⁰此次英國通訊傳播法的變革與執行成效，實深值吾人持續予以關注。

(二) 廣電三法合併修正草案對媒體所有權應增加的管制

1. 無線平臺服務業之股權分散

無線廣播電視媒體，由於具有「電波頻道稀少性」的特質，並且屬於公共資源，因此應當列入政府管制的範疇。關於頻道資源的稀少性，可以做出如下的推論：

¹⁹ 請參閱 Nick Pimlott (2003) “Future regulation of communications industry still in the balance”, *Communications Law*, Vol.8 No.2, pp.248-249。但 Pimlott 也隨即指出這種管制力量 (執行與懲處權力) 的運用，對於過去習於受較寬鬆控制的業者，其效果猶如一刀之兩刃。不過，該作者認為法案中此部分的一些缺陷都是承襲於 EU 指令而來！而這樣的設計也為未來通訊傳播管制的整體面貌與走向，平添不少變數。

²⁰ Thomas Crane and Rico Calleja (2002) “The Communications Bill: new dawn or false dawn?”, *Communications Law*, Vol.7 No.4, p.121.

政府所有的頻道有限，所以廣播電視經營者是扮演公眾的受託人的角色。因為頻道資源有限，空中電波由私人經營，不能到達壟斷通訊頻道的地步。因此，對於無線廣播電視媒體應有反壟斷集中的法律制度。

股權分散是對於一個媒體企業的股權予以分散，禁止同一人擁有該媒體所有的股權。換言之，該媒體應由多人持有其股權。股權分散之制度，係由所有經營權的分散達到媒體不為一、二人所壟斷獨佔。廣電三法合併修正草案應增加新規定，限制同一自然人持有無線平台服務業之股份不得超過該事業股份總數的五分之一。再者，自然人股東與其配偶或二親等之內關係者，其持股總數不得超過無線平台服務業股份的總數三分之一。而同一法人股東與其相關事業共同持股不得超過無線平台服務業股份的總數三分之一。

2. 同一經營者禁止擁有一家以上的無線平臺服務業

由於無線平台的頻譜有限，屬於公共財的電波資源稀少而珍貴，故提議立法禁止同一經營者擁有一家以上的無線平臺服務業。換言之，持有無線平臺服務業股份之自然人或法人不得持有其他無線平臺服務業之股份。

3. 跨有線平台經營之禁止

由於國內有線電視產業已經明顯走向集團化²¹，若無線平台可兼營有線平台將導

²¹ 以我國有線電視產業現況，在電視傳輸平台居於主導性地位，且主要廠商在市場上有壟斷性力量，所以有立法防止有線平台進一步集中化，與對於有線平台進行反集中化不對稱管制的必要性。目前我國有線電視的普及率高達百分之八十以上（世界第二，僅次於比利時），故有線電視系統經營者無疑是最主要的電視節目傳輸平台。數位無線電視尚未成形，而且很可能無法與數位有線電視競爭；至於固網業者的電視服務（MOD）仍在起步階段，未來能否成功在市場上佔有一席之地，仍有許多變數，而且參照國外經驗，不至於嚴重影響其他平台的市場地位；最後，直播衛星自始即推展困難，且目前普及率很低。準此，有線電視系統經營者才是真正居於市場主導地位的平台業者，而對市場主導者實施不對稱管乃是世界各國競爭法（公平交易法）的基本精神，也唯有如此方能彌補市場之不完全競爭性。系統與頻道的垂直合併會產生反競爭效果：當垂直整合體的規模夠大時，此集團便可挾上游頻道供應的聯合力量，封鎖下游其他系統在收視市場上的競爭；或藉下游多系統經營的收視戶規模，封鎖上游其他頻道的普及率。因此，對有線平台整合之程度設限是應進行的管制作為。就台灣有線電視產業的水平與垂直市場結構來看，東森與和信集團是最主要的有線電視整合體，其水平市場規模已達現行有線廣播電視法規定的上限，至於其垂直整合程度亦達有線廣播電視法管制邊緣，所以應積極強化防止財團壟斷有線電視的法律手段。現階段一方面有必要加強新聞局及公平交易委員會的法律執行功能，經由嚴格執法來防止有線電視壟斷的情形進一步惡化。另一方面，應修法採取更嚴格的管制措施，譬如限制有線電視集團的市場佔有率及對定頻加以管制。

致另外一種媒體集中。是以提議立法禁止無線平台業者同時經營有線平台業。亦即，持有有線平臺服務業股份之自然人或法人不得持有無線平臺服務業之股份。

五、他類廣播電視營運平臺服務業

爲了強化競爭，最有效的作法是讓電信產業或替代性媒體進入有線電視系統業，提供類似有線系統的服務。譬如，讓電信業進入有線電視業，並解除替代性媒介，如家庭衛星天線(HSD)、直播衛星(DBS)、衛星共同主天線(SMATV)、多頻道多點傳播服務(MMDS)) 跨業經營的限制。目前我國有線電視的普及率高達百分之八十以上，故有線電視系統經營者無疑是最主要的電視節目營運平臺，且主要廠商在市場上有壟斷性力量。他類有線廣播電視服務，如固網業者的電視服務(MOD)仍在起步階段，未來能否成功在市場上佔有一席之地，還有許多變數，而且參照國外經驗，不至於嚴重影響其他平臺的市場地位，因此，應積極引進「他類廣播電視平臺服務業」，強化競爭。

爲積極引進新興平臺服務業，並適當加以管理，廣電三法合併修正草案爰明定他類廣播電視營運平臺服務業，將非屬無線、有線及衛星廣播電視型態，但應納入管理之其他廣播、電視業務予以規範。他類廣播電視營運平臺服務業之經營型態包羅萬象，且將來之發展具有未知性，完全依照其他平台服務業加以管理，未必妥當，故除有關跨業經營、提撥基金、經營特許、營運計畫之提出及有關營運管理、節目及廣告管理等具基本原則之事項，準用本法規定外，其他如營業資格及條件、許可方式及標準、執照期限等事項，交由中央主管機關視該事業之特性，會商交通部另定規則，以符合實際需要。爲強化平臺服務業之競爭，簡化平臺服務業之執照核發程序，對於某些新興廣播電視業務的提供，應該只要報備即可，不須經過許可。