

「匯流修法架構下是否應防制廣播電視 壟斷與維護多元」意見徵詢

中華民國 103 年 1 月

目 錄

壹、背景說明.....	2
貳、現行規定.....	5
參、參考作法.....	6
肆、徵詢議題.....	8
伍、徵詢議題流程圖.....	13
陸、意見徵詢期間及方式.....	16

壹、背景說明

一、**確保資訊來源及意見的多樣化為憲法保障基本權利：**根據大法官釋字第613號解釋文意旨，憲法保障通訊傳播自由的意義，除消極防止國家公權力之侵害，亦包含積極課予立法者義務，經由各種組織、程序與實體之設計，防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平臺表達與散布，形成公共討論之自由領域；此外「公民與政治權利國際公約」中揭示政府應防止媒體被過度掌控或集中在私人控制的媒體集團，避免損害資訊來源和意見的多樣化，可知以積極立法方式確保人民免於接收片面資訊，並使節目提供兼顧不同利益、價值、反映多元社會，為我國憲法所保障，並與世界公民基本權利一致。

二、**本會防制廣播電視壟斷和公平交易法規範事業結合、聯合及濫用市場地位之差異：**本會組織法第1條明定，設立目的為落實憲法保障之言論自由，因此本會對於廣播電視¹之壟斷防制目的，主要針對廣播電視事業因整合趨向集中，減損資訊來源及意見管道之多元性，並進而形成單方面對於公眾意見之支配性影響力時加以規範，規範重點在於確保輿論之競爭和多元，對象則限於廣播電視事業與其他廣播電視事業、多系統經營者、頻道代理商及經營日報、週刊等事業相互整合(跨媒體)；至於公平交易法係針對所有事業之結合、聯合及濫用市場地位行為加以規範，對象並不限於廣播電視事業，以各事業所屬特定市場占有率或減少市場競爭等行為做為主管機關介入管制標準，其規範目的在確保市場之公平競爭。

三、**產金分離與媒金分離之差異：**由於金融機構資金來自社會大眾，為有效分散金融業之投資風險，並避免其參與被投資事業的經營，而有對其投資風險及對金融業之資金運用加以限制必要，金融控股公司法第

¹ 廣播電視指經主管機關許可或登記，並發給執照之廣播、電視事業、有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統、直播衛星廣播電視服務經營者、衛星廣播電視節目供應者及境外廣播電視事業。

37條、銀行法第74條及保險法第146之1條均有類似規定，通稱為「產金分離」原則，包括金融業投資非金融產業的投資上限規定，及不得擔任被投資事業董事、監察人等規範；惟「產金分離」原則並不限於金融業投資廣播電視事業，金融業投資其他產業亦同樣適用。「媒金分離」則是源自金融業可能透過投資廣播電視控制媒體的經營，為自身利益而左右輿論，進而影響到意見的多元，因此要求金融業及其成立的財團法人等不得投資媒體事業超過一定股權，以及金融業負責人不得擔任媒體事業的發起人、董事、監察人及經理人。

四、**防制廣播電視壟斷和SMP管制差異**：市場主導者SMP(Significant Market Power)的不對稱管制機制，係為防制事業濫用市場力量對其他業者行違反公平競爭或不利競爭之情事，或阻礙新進業者參進市場，因而在沒有充分競爭市場中對於市場主導者進行「事前」(ex ante)不對稱管制措施；然而，對市場主導者的事前管制與防制廣播電視壟斷欲維護資訊來源及意見管道多元的目的有根本差異，若將管制工具混用可能無法達到預期效果，例如對市場主導者一般多採市占率1/2為上限管制，但如果把此標準放在廣播電視，倘若只有3個不同廣播電視資訊來源和意見管道，並無其他配套或矯正措施，恐是社會所無法接受的標準。

五、**防制廣播電視壟斷及維護多元的理由**：儘管網際網路、新興平台等出現帶給傳統的廣播電視產業相當大的挑戰，但廣播電視具有廣泛影響、即時性及誘導性等特質，仍是民眾獲取資訊、認知環境和娛樂享受的重要來源，亦為各界人士發表言論、向公眾溝通、傳播思想的重要媒介，是民主機制運作的重要一環。

廣播電視間和其他類型媒體間存在輿論市場與廣告市場的雙元競爭市場，廣播電視一方面利用報導或評論大眾關注議題，爭取觀眾視聽，進而影響並形塑民眾對於公共事務的態度或對流行之偏好，具有

公共服務的特質；另一方面則將觀眾視聽的時間賣給廣告主，或以贊助、委託製播等方式賺取廣告費用，以維持提供視聽服務。然而過去經驗顯示，僅透過市場經濟，並不足以支撐廣播電視產製出一定品質的傳播內容，廣播電視可能因財務考量，無法專注在輿論市場競爭，反而以譁眾取寵、聳動、誇張等表現手法爭取收視聽率，使多元的觀點落空。此外，許多過去與媒體無利害關係的投資者進入廣播電視領域，其新聞影響力與財力互相強化，有傷害新聞專業、片面影響輿論形成的風險。

各界對廣播電視所有權集中後對多元的影響看法不盡相同，有人認為跨媒體整合可降低個別媒體營運成本，間接增益消費者福利，且媒體集中化未必造成內容多樣性的匱乏，有時甚至在同一集團內增加頻道多樣性；但也有人認為跨媒體過程所產生之所有權集中及市場支配力集中，可能造成意見表達管道由少數人控制，將妨礙公民社會之意見形成及均衡發展。

不過反廣播電視壟斷規範雖可在廣播電視整合可能造成資訊來源和意見管道多元之危害時介入，並隨著社會變遷維持既有多元之平衡狀態，但無法確保廣播電視在輿論市場提供資訊來源和意見管道之多元和多樣，因為仍牽涉媒體內部的產製、守門、新聞專業等結構，以及落實民眾接近使用傳播媒體權利，如英、德等國即以公共廣電系統提供民眾有相當品質的視聽服務，補強商營廣電媒體的不足；因此，若要在不侵害媒體的言論自由前提下促進多元，仍應配合強化新聞專業、媒體自律和促進公民自我管理媒體環境等作法較為完備。

六、匯流時代新興媒體壟斷資訊管道及意見多元的疑慮：由於網際網路媒體、跨媒體提供服務等普及，民眾資訊來源的管道愈來愈多元，網路媒體以及社群網站有取代傳統媒體成為民眾獲得訊息的重要來源趨勢，不管是廣播電視、電信業者或非通訊傳播業者，都可以透過併購、垂

直整合、跨業經營等方式進入新興媒體，並提供類似廣播電視的服務；但新興媒體多不受法律規管，亦不適用新聞專業、公共服務等要求，形成管制上的困難。此外，在水平監理架構下網路營運管理層雖形式上無涉內容產製，但可能受到各種利益操控而阻礙多元、多樣內容的提供；以及由於資訊來源的爆炸性成長，個別接收人反而要經過篩選才能接收有意義的訊息，例如瀏覽器搜尋、網路視訊平台等可透過編碼控制接收者進入和使用的管道等，都是匯流後新興媒體可能出現的資訊壟斷疑慮。

貳、現行規定

- 一、現行廣電三法對廣電媒體所有權的限制，包括無線廣播電視法施行細則第 18 及 19 條對無線廣電的受讓人定有持股上限(自然人 10%、法人 50%)，以及持有新聞紙、無線電視或無線廣播事業之股東達各事業總股數一定百分比者(自然人 10%、法人 50%)不得為受讓人之規定；有線廣播電視法第 21 條第 1 項，系統經營者及其關係企業直接、間接控制系統不得超過全國總訂戶數三分之一或總系統家數三分之一規定；同法第 42 條第 3 項，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四分之一規定。
- 二、根據以上本會主管法規對於廣播電視所有權的規範，有的在股權分散，有的在限制市場力量，非基於保障資訊來源及意見管道多元，且對無線廣播、電視、有線廣播電視系統和衛星頻道的規定寬鬆不一，缺少對跨媒體所有權集中相關規範。
- 三、立法院第 8 屆第 2 會期交通委員會第 4 次全體委員會議決議，要求本會於立法院第 8 屆第 3 會期結束前提出反媒體壟斷專法。本會於 102 年 4 月 10 日經委員會議審議通過「廣播電視壟斷防制與多元維護法」草案送行政院，經行政院 4 月 25 日第 3344 次院會決議通過，函請立

法院審議，草案包含總則、集中化管制、維護新聞媒體專業自主、促進多元文化均衡發展、罰則、損害賠償及附則共 7 章 50 條，尚待立院朝野協商。

參、參考作法

本會參考美、德等國防制廣播電視壟斷等相關規範，擇要敘述如下：

一、美國幅員、人口及市場規模大，跨媒體所有權管制的政策目標，除維持市場公平競爭，更著重於落實地方性、多樣性與多元性，主要規範集中在無線廣播及無線電視，FCC 每 4 年檢討媒體所有權規範，以確定這些規範「在競爭的結果之下，是否對公共利益為必要」。

(一)全國性無線電視規範：允許同一事業擁有多無線電視網，只要無線電視集團服務的電視服務收視家戶數(TV households)不得超過全國收視家戶 39%；雙元無線電視網規範(dual network rules)禁止前 4 大電視網(ABC、CBS、FOX 和 NBC)間結合。

(二)報紙和無線廣播或無線電視跨媒體經營規範：FCC 認為在全國前 20 大市場(Designated Market Area, DMA)，1 家報紙與廣播電臺的結合尚符合公共利益，另外有條件地允許 1 家報紙與無線電視臺結合，前提是該電視臺不是地方市場的前 4 大電視臺，以及結合後地方市場中至少還保持 8 個獨立的發聲管道；對全國前 21 大以後的地方市場，FCC 認為報紙與無線廣播或無線電視臺跨媒體經營是不符合公共利益的，除非結合的報紙、無線廣播或無線電視臺符合兩種情況之一可以特別准許：1、報紙或無線廣播、電視面臨倒閉或經營垂危；2、結合後將是該地方市場新的新聞來源，其標準為每週至少需提供 7 小時以上的地方新聞，並且需每年向 FCC 報告。

(三)有線電視系統：限制任一企業其有線電視訂戶不得超過全國多頻道視訊提供者(Multichannel Video Programming Distributor，

尚包括直播衛星電視業者、電信業者提供視訊服務等)服務家戶的30%;垂直整合限制有線電視系統擁有40%播出頻道的所有權利益,如系統擁有75個頻道,其中至少保留45個頻道($75 \times 60\%$)為無整合關係之頻道使用,然這兩項規定都被法院以欠缺實證為由加以推翻。

二、德國在1997年修正廣播電視邦際協約後,採「收視占有率」(audience share)上限管制模式作為衡量廣電事業(以頻道事業為主)對公眾意見影響力的指標,原則上不限制製播電視頻道的數量。此一管制模式假定頻道事業的多樣性,可以產生節目及意見多樣性,並依德國聯邦憲法法院對於「廣電自由」的要求,防止支配意見力量形成,而預設一收視占有率界限作為市場結構規範。就德國廣電市場而言,由於聯邦全區電視收視市場的集中度高,因此德國立法者以其為主要的管制對象,設定電視頻道年平均收視占有率達30%者,以及收視占有率達25%,且該事業於媒體相關市場具有控制地位,或者其於電視及媒體相關市場活動之整體評價相當於收視占有率達30%者,推定有「支配意見力量」。廣電事業所屬的邦媒體主管,應依據媒體集中化調查委員會(KEK)的認定,建議事業採取放棄參與廣電事業、降低相關市場地位及確保多樣性(如設立節目諮詢會議)等矯正措施。如果KEK與該事業討論未達共識或達共識逾期不執行者,邦媒體主管可廢止該事業之頻道許可。

由於跨媒體整合及媒體上、下游垂直整合等行為,實質上有助於形成意見力量,因此KEK考量「與意見有關的活動」納入媒體相關市場判斷,實務上從影響力、影響範圍及即時性等方面,將不同媒體與聯邦全區電視之效能差距進行折算,作為媒體相關市場影響力認定。

所謂「支配意見力量」的認定,廣播電視邦際協約係指頻道對公眾意見的形成,不得有極度不均衡的影響。對於電視事業(擁有綜合頻道或具重點資訊的主題頻道)之頻道年平均收視占有率達10%者,或事

業所屬頻道年平均收視占有率達 20%者，有義務置入獨立第三人播送時段，以預先防止支配意見力量的形成。

肆、徵詢議題

一、第一部分：關於資訊來源及意見管道壟斷的來源、型態及影響方式

1. 截至 102 年 11 月止，臺灣現有 171 家無線廣播電臺、5 家無線電視臺、280 個衛星頻道、59 家有線電視系統經營者(含有線電視播送系統)，是否存在廣播電視媒體被壟斷的情形？(回答是者，請續答第 2 題；回答否者，請跳答第 5 題)
2. 請問目前壟斷廣播電視媒體的來源為何？透過什麼方式造成壟斷？(請說明，並續答第 3 題)
3. 如果廣播電視媒體間沒有發生合併、股權轉移或共同經營等整合行為，是否仍有威脅資訊來源及意見管道多元的可能性？(回答是者，請續答第 4 題；回答否者，請跳答第 5 題)
4. 如廣播電視媒體間沒有發生合併、股權轉移或共同經營等整合行為，是透過哪些方式及途徑影響資訊來源及意見管道多元？(請說明，並跳答第 12 題)
5. 如果廣播電視媒體間發生合併、股權轉移或共同經營等整合行為，是否會影響被整合媒體原有的資訊來源和意見管道多元？(回答是者，請續答第 6 題；回答否者，請跳答第 7 題)
6. 廣播電視媒體間整合後是透過哪些方式影響資訊來源和意見管道

多元？(請說明，請續答第 7 題)

7. 如廣播電視媒體經營平面媒體、或非廣播電視媒體經營廣播電視等跨媒體(業)經營，其所產生的綜效是否會影響資訊來源及意見管道多元？(回答是者，請續答第 8 題；回答否者，請跳答第 9 題)
8. 廣播電視媒體經營平面媒體、或非廣播電視媒體經營廣播電視這種跨媒體(業)經營現象，如何影響資訊來源及意見管道多元？(請說明，並續答第 9 題)
9. 為防制資訊來源和意見管道被壟斷，是否只需針對民眾最主要的消息來源，如新聞頻道或製播新聞節目頻道(含財經新聞)加以規範？(回答是者，請續答第 10 題；回答否者，跳答第 11 題)
10. 為何僅需規範新聞頻道或製播新聞節目頻道(含財經新聞)就足以防制資訊來源和意見管道被壟斷，請說明理由？(請說明，並續答第 14 題)
11. 為防制資訊來源和意見管道被壟斷，除新聞頻道或製播新聞節目頻道(含財經新聞)外，還應規範哪些頻道？這些頻道又如何影響民眾資訊來源及意見管道多元？(請說明，並跳答第 14 題)
12. 如果廣播電視媒體間沒有發生合併、股權轉移或共同經營等整合行為，平時監理是否應採取措施防制資訊來源及意見管道被壟斷？(回答是者，請續答第 13 題；回答否者，請跳答第 5 題)
13. 如果廣播電視媒體間沒有發生合併、股權轉移或共同經營等整合行為，平時監理可採取哪些規範或措施防制資訊來源及意見管道壟斷？(請說明，跳答第 5 題)

二、第二部分：本會在防制廣播電視壟斷與維護多元方面可採行的管制

工具及措施

14. 如應對廣播電視媒體間整合加以限制以保障資訊來源和意見管道

的多元，現行公平交易法對於事業間結合、聯合及濫用市場地位等行為已有相關規範，違反規定者可連續處以高額罰鍰，對情節重大者可命令解散、停止營業或勒令歇業，本會是否需再對廣播電視媒體間整合加以規範？(回答是者，請續答第 15 題；回答否者，請跳答第 18 題)

15. 除公平交易委員會依公平交易法可規範廣播電視媒體結合、聯合及濫用市場地位外，為保障資訊來源及意見管道多元，本會對廣播電視媒體間整合還可以使用哪些法律工具？(請說明，並續答第 16 題)
16. 由於金融業資金來自社會大眾，為分散金融業投資風險，包括金融控股公司法第 37 條、銀行法第 74 條及保險法第 146 之 1 條均有通稱「產金分離」的規範，金融控股公司法更對金融業的轉投資行為有申報及持股上限規定，違反者除處以高額罰鍰，並得解除負責人職務或廢止其許可，本會是否需再對金融業投資廣播電視媒體行為加以規範？(回答是者，請續答第 17 題，回答否者，請跳答第 18 題)
17. 除金融監督管理委員會可對金融業轉投資廣播電視媒體規範外，為保障資訊來源及意見管道多元，本會還可以對金融業轉投資廣播電視媒體行為使用哪些法律工具？(請說明，並續答第 18 題)
18. 現行法律中有線電視系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者訂戶數不得超過全國總訂戶數 1/3 的市場占有率上限規範，是否可達到防制資訊來源和意見管道壟斷目的？(回答是者，請跳答第 20 題，回答否者，請續答第 19 題)
19. 請問這種訂戶數不得超過全國總訂戶數 1/3 的市場占有率上限規範無法達到防制資訊來源及意見管道壟斷的理由為何？(請說明，並續答第 20 題)
20. 現行法律中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 1/4 垂直整合上限規範，是否可達到防制資訊來源和意見管道壟斷的目的？(回答是者，請跳答第 22 題，回答否者，請續答第 21 題)

21. 請問這種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 1/4 系統垂直整合頻道之上限規範，無法達到防制資訊來源及意見管道壟斷的理由為何？(請說明，並續答第 22 題)
22. 除規範廣播電視媒體間整合行為、市場占有率上限及垂直整合上限規範外，是否應透過其他方式促進並維護資訊來源及意見管道多元？(回答是者，請續答第 23 題；回答否者，請跳答第 24 題)
23. 為保障資訊來源及意見管道之多元，除規範廣播電視媒體間整合行為、市場占有率上限及垂直整合上限規範外，請問不足的部分還可用哪些規範或措施加強？(請說明，並續答第 24 題)

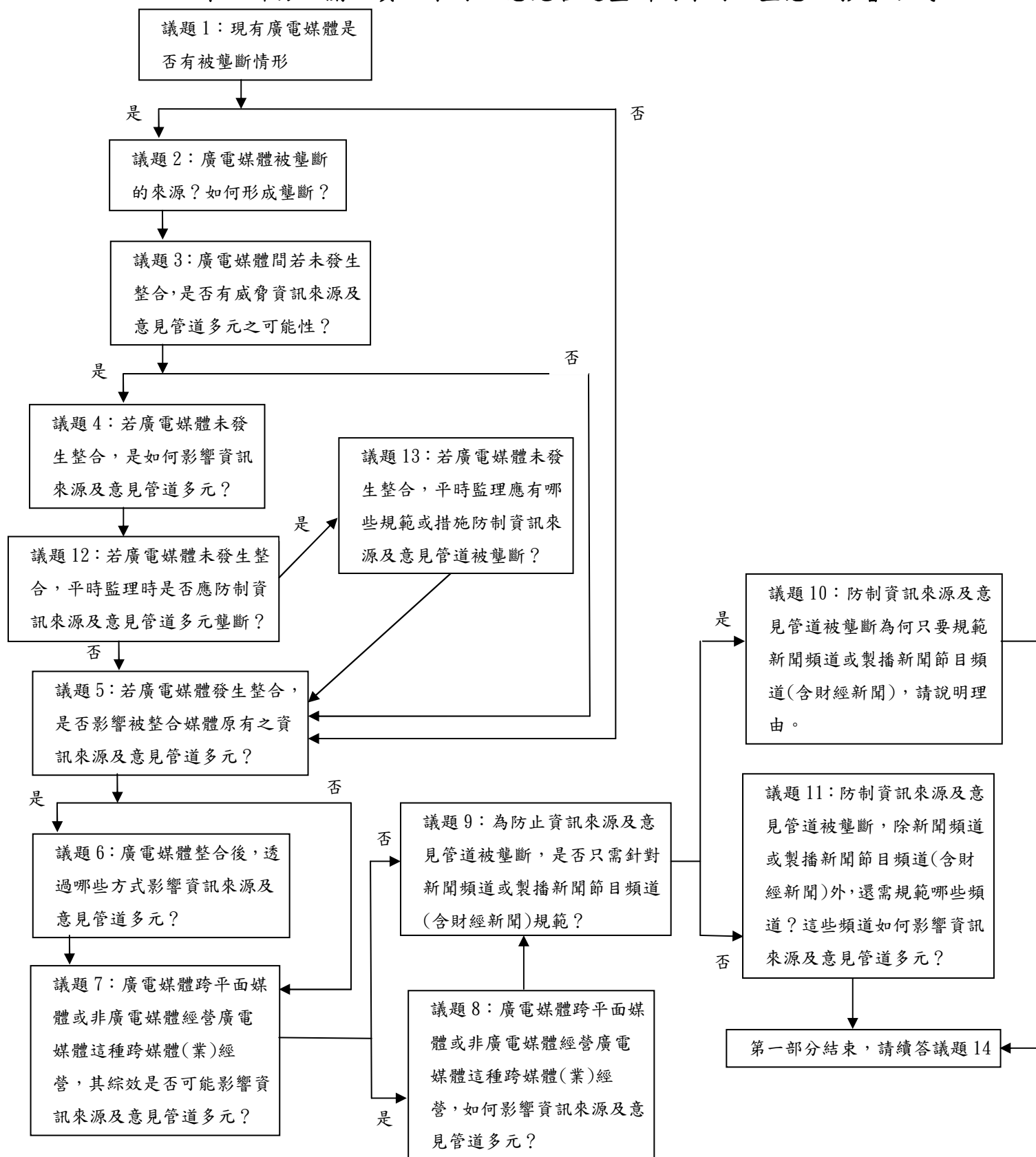
三、第三部分：有關網路傳輸類似廣電服務之新興媒體及網路內容是否有被壟斷的疑慮及納入規範

24. 隨著寬頻網路和行動網路普及，透過網際網路傳輸類似廣電服務的新興視訊媒體如 IPTV、網際網路電視等崛起，個人除可用電腦或行動裝置觀賞各種視訊內容，也可以在網路上發表意見，網際網路流通的內容或視訊，是否為廣播電視媒體外另一種資訊來源和意見管道？(回答是者，請續答第 25 題；回答否者，請跳答第 26 題)
25. 考量廣播電視媒體及透過網際網路傳輸類似廣電服務的新興視訊媒體，或使用者產生的網際網路內容現況，是否有資訊來源和意見管道多元被壟斷的情形？(回答是者，請跳答第 27 題；回答否者，請跳答第 30 題)
26. 透過網際網路傳輸類似廣電服務的新興視訊媒體，及使用者產生的網際網路內容不是廣電媒體外另一種資訊來源和意見管道的理由為何？(請說明，跳答第 30 題)

- 27、透過網際網路傳輸類似廣電服務的新興視訊媒體或使用者產生的網際網路內容，如何造成資訊來源和意見管道被壟斷？(請說明，續答第 28 題)
- 28、透過網際網路傳輸類似廣電服務的新興視訊媒體或使用者產生的網際網路內容，如造成資訊來源和意見管道壟斷，是否應納入規範？(回答是者，請續答第 29 題；回答否者，請跳答第 30 題)
- 29、為防制資訊來源和意見管道被壟斷，請指出包括透過網際網路傳輸類似廣電服務的新興視訊媒體或使用者產生的網際網路內容等，應納入規範的對象(如提供即時新聞的網路頻道、提供即時財經訊息的網站等)為何？以及該如何規範？(請說明，續答第 30 題)
- 30、就本項議題，是否有不同於本次問題設計流程的回應或意見，歡迎補充說明。

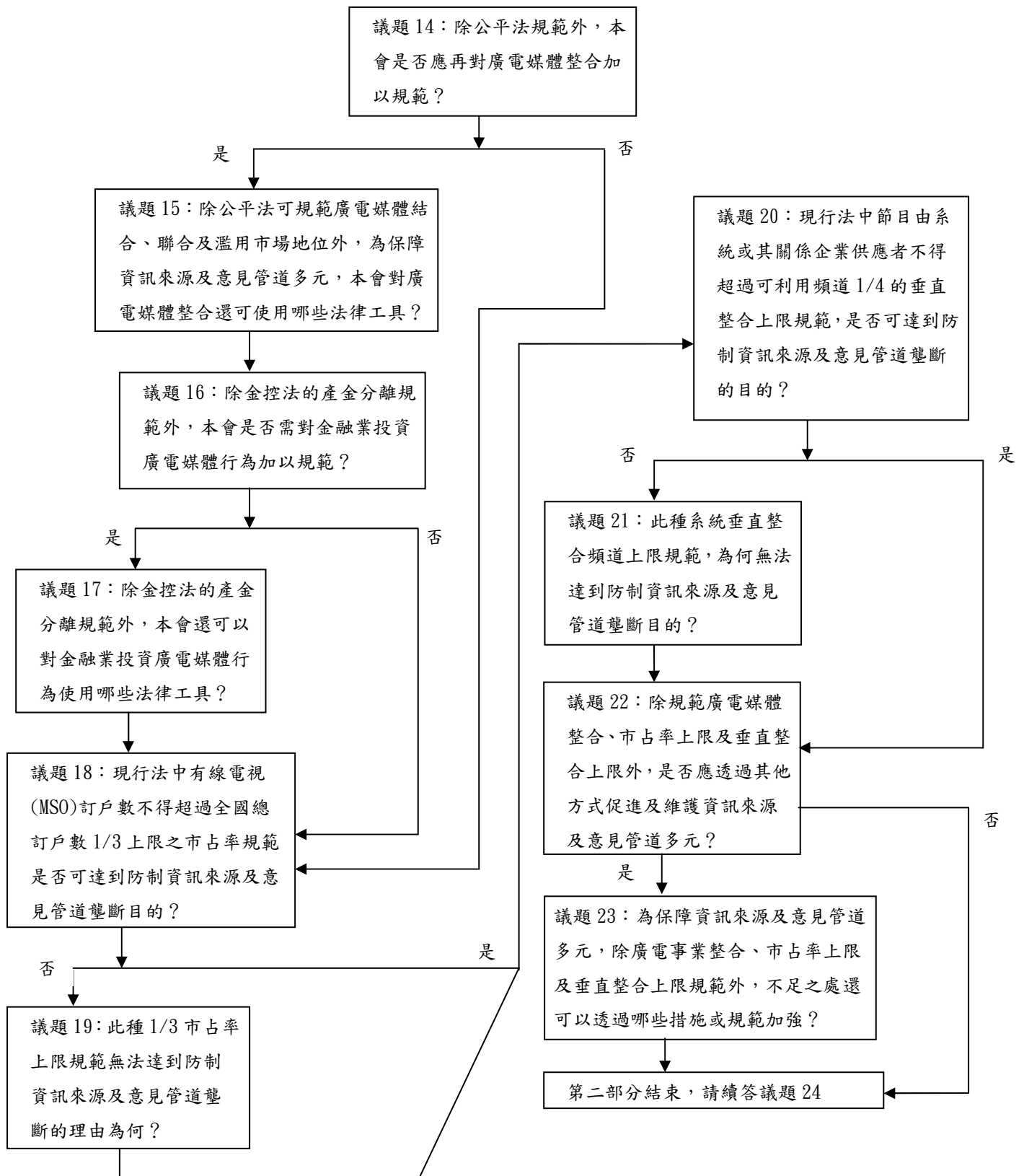
伍、徵詢議題流程圖

一、 第一部分：關於資訊來源及意見管道壟斷的來源、型態及影響方式

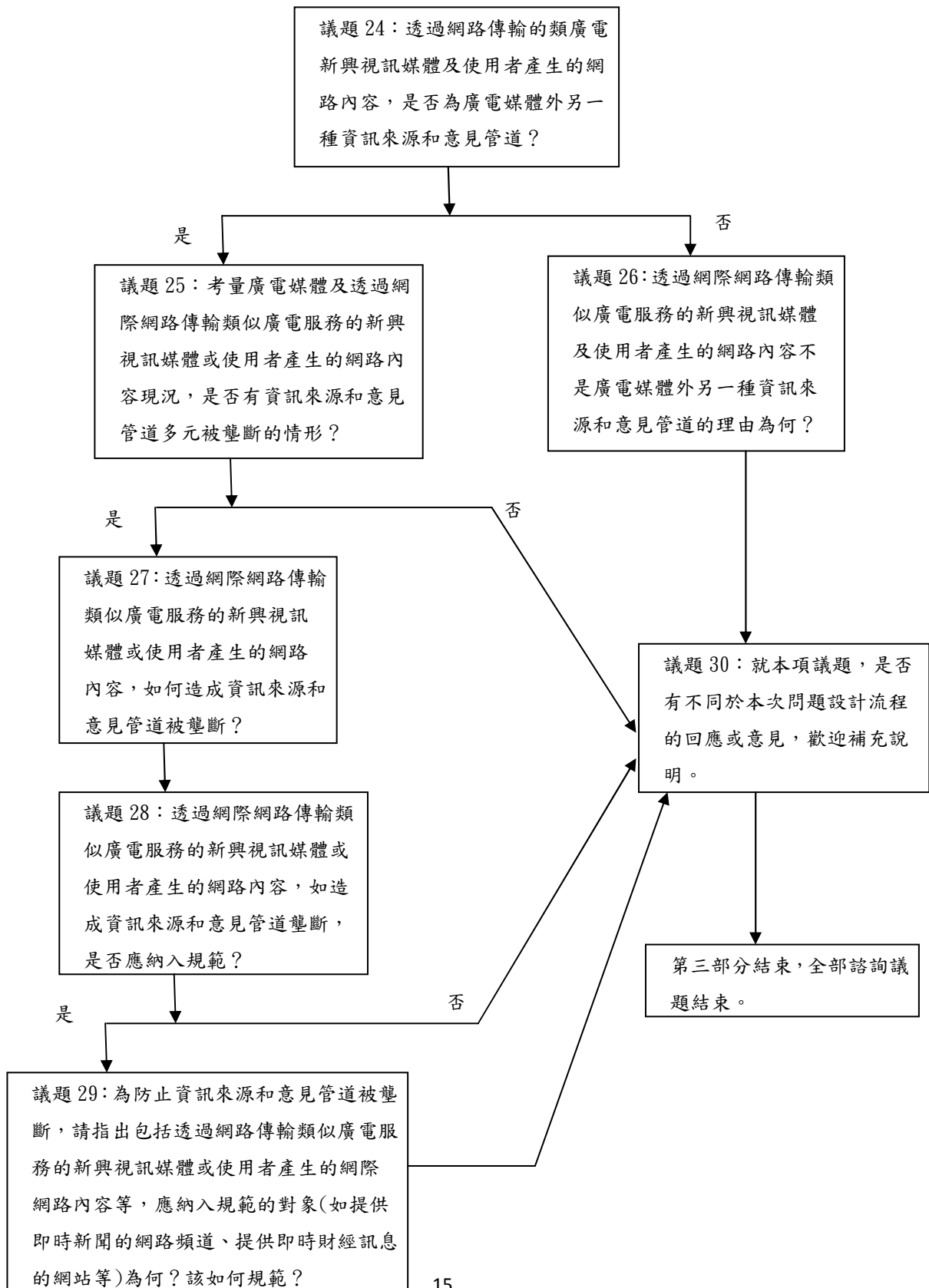


二、 第二部分：本會在防制廣播電視壟斷與維護多元方面可採行之管制

工具及措施



三、第三部分：有關網路傳輸類似廣電服務之新興媒體及網路內容是否有被壟斷的疑慮及是否納入規範



陸、意見徵詢期間及方式

本會在這次公開意見徵詢所列議題及相關背景說明，不代表本會對該議題之最終立場或決定。

對本議題欲提出意見或具體建議者，請於 103 年 1 月 27 日至 103 年 2 月 13 日期間，至本會網站「資訊櫥窗->重要議題->數位匯流－調和匯流管制環境->公開意見徵詢」（網址 <http://www.ncc.gov.tw/>）或於快速服務區/通訊傳播匯流修法專區，點選進入公開意見徵詢網頁，本次網路公開意見徵詢要求提供意見之自然人或法人，須使用自然人憑證或工商憑證登入系統後始能提供意見。

所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。本會原則上會將各界提供之意見資料予以公開，若所提供之資料需要保密者，請特別註明。本案連絡人：綜合規劃處王小姐，電話：02-23433866，電子郵件：

ifang@ncc.gov.tw。