

# 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：凱擘股份有限公司      姓名：林雅惠

職稱：副處長

聯絡電話：

日期：106 年 7 月 31 日

條次	建議與理由	備註
	<p><b>一、反媒法應隨媒體市場發展趨勢重新界定適用範疇及其立法必要性</b></p> <p>1. 資策會 MIC 調查報告顯示，2017 上半年使用「線上影音網站/平台/APP(如 Youtube、Netflix、愛奇藝)」收看影視音內容佔網路族群消費者 44.9% 為最大宗，而「電視(包含有線和無線電視頻道)」已降為次之，僅佔 40.5%，故在歐美國家諸如德國，已將網路媒體之行為規範納入立法管制。在媒體典範轉移下，台灣的傳統媒體式微，新媒體(OTT 等)、新社群、直播、串流漸成主流，立法者應謹慎思考網路媒體對於言論市場的影響，正視已無單一傳統媒體具有壟斷言論市場之事實。</p> <p>2. 「媒體」應僅限於會影響意見、文化、多元性及言論自由市場之「新聞及財經頻道」，有線電視系統在本質上作為公開播送電視頻道之中性平臺載具，並無法影響或干涉其上游頻道商之節目內容，不應納入媒體範疇。</p> <p>3. 應釐清係欲防制「經濟上的市場壟斷」、抑或防制「言論市場的壟斷」：</p> <p>(1) 如為「防制經濟市場壟斷」：本草案關於媒體整合規範與公平法上事業結合規範有何區別實益？須立專法管制之合理正當性？以及應如何競合適用以避免疊床架屋或甚至發生扞格？</p> <p>(2) 如係為「防制媒體官論壟斷」：本草案在手段與目的達成上是否合乎比例原則？對言論市場保障採取經營規模限制(1/3 市場上限或家數限制)之結構性管制，將嚴重影響產業內部自然成長；此與競爭法上僅管制「產業間競爭」，而尊重產業內部自然成長且不予規管之精神背道而馳。</p> <p>(3) 建請應從媒體業者行為管制面著手，引導產業之發展並促成經濟市場及言論市場的活絡多元。</p> <p>4. 媒體整合之禁止紅線畫設正當性為何？本草案通篇未見對於市占率之調查、計算、實施方式予明定或如何計算跨媒體間對言論市場影響力之轉換率，此將使人民無法預見本草案適用之範圍及法律效果，有違法律明確性原則。</p> <p><b>二、有關金控、銀行及保險等金融事業投資媒體及其他產業的規範，應通盤考量後訂定於金融相關法規中</b></p> <p>1. 限制金控、銀行及保險等金融事業投資媒體(下稱「媒金分離條款」)之正當、合理關聯為何？</p> <p>(1) 如係為「避免金控集團狹資金優勢控制媒體」，此應是要</p>	

	<p>防止金控集團挾資金優勢控制媒體、而非限制金控集團股東之個人投資，況為防止金融機構挾資金優勢之投資行為，於金融法規中已有規範。</p> <p>(2)若為「防止市場的不公平競爭、壟斷、聯合」，金融業與媒體屬於不同市場，若為防止媒體業的不公平競爭問題，應屬公平會監管法令，非由貴會處理此議題。</p> <p>(3)如為「防止金融業投資者控制媒體的言論」，為何本草案僅透過限制金融業的投資來達到維持媒體競爭，如為防止媒體言論受控制，應同樣限制所有其他產業，否則已違反憲法之平等原則。</p> <p>2.現行金融控股公司法等相關法令就「產金分離原則」已有如金融控股公司法第 37 條、銀行法第 74 條、保險法第 146 條之 1 條相關規定，需事前取得主管機關金融監督管理委員會核准；經營時，金融機構不得派人擔任被投資事業之董、監事；投資總金額、持股比例也受到限制等規範，於本草案內另立「媒金分離條款」，與現行法令相互衝突。</p> <p>3.金控負責人個人投資行為，實屬憲法保障其財產權與營業權範疇，如擴及規範金控大股東以個人資金對於產業投資，不僅與貴會監管目的相違，更與保障人民儲蓄及保費等金融秩序之公共利益毫無關聯。</p> <p>4.在數位匯流市場趨勢發展下，媒體產業需龐大資金挹注方能健全各項軟硬體建置，凱擘公司自富邦集團受讓外資持股以來，積極投入有線電視數位化建設與增值服務開發，數位化進程領先同業並將於年底達成全數位目標，積極雄動 800M / 1G 高速上網以及各項智慧家庭應用服務，更傾全力培植本土影視內容和打造本土影視平台。</p> <p><b>三、媒金分離之回溯條款違反信賴保護原則，侵害憲法保障人民財產權及營業權，已明顯違憲</b></p> <p>1.金融產業及其董事、監察人及經理人等依現行法令合法投資廣電事業之行為，應受「信賴保護原則」之保障，若本草案就「媒金分離」採取「回溯條款」，將導致先前已投資者將來在該法條通過後，可能被迫處分持股，不僅違反信賴保護之誠信原則，更侵害人民財產權及營業權。</p> <p>2.退萬步言，縱然要「溯及既往」，則何以回溯日係訂為貴會成立之日即 95 年 2 月 22 日？「媒金分離條款」之要件，要與貴會何時成立有何關聯？此無異否定貴會成立前相關主管機關依法所為之核決，自非合理之差別待遇理由，顯有不當連結之違法性；況此針對某一期間始適用之「個案性立法」已明顯違憲。</p>	
--	---	--

一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。

二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：台灣有線寬頻產業協會

姓名：彭淑芬

職稱：理事長

聯絡電話：2395-9995

日期：106年7月31日

條次	建議	理由	備註
	<p>以下為有線寬頻產業協會理事長彭淑芬106年7月31日於鈞會「媒體壟斷防制與多元維護法」草案公聽會之發言內容，本協會就草案內容之意見書會將於106年9月10日意見徵詢截止前陳送鈞會。</p> <p>本人以產業代表的身份，著眼於文創產業上中下游產業鏈的生存發展，對鈞會日前提出的「媒體壟斷防制與多元維護法」草案(下稱本草案)，提出意見。</p> <p>一、台灣本土文創產業、影視媒體平台，當前所面臨最大的問題是要「生存」下去，當前產業急需要的是媒體振興方案，而非反媒體壟斷法，因此，建請是否考量政策制定之優先順序，是否先不考慮訂定本草案。</p> <p>當前台灣本土影視文創產業面對來自中國、韓國等的競爭，已節節敗退，2016年上半年台灣的數位廣告已超越傳統電視媒體廣告，也就是死亡交叉，近3年來，電視廣告量逐年衰退，電視台經常傳出裁員消息；有線電視系統台為投資數位化建設，近年亦常見虧損之情形。</p> <p>相對的，網路已確立為影響力最大的主流媒體，包括國內外各項重大選舉結果，都是受到網路言論的影響，已昭然若揭，但本草案卻不擬將網路媒體列入規範的範圍之一，顯然不符當前實際之媒體現況。</p> <p>二、本草案立法目的與國家扶植影視產業之政策方針不同，政府鼓勵產業數位匯流，然本草案卻設下嚴格的跨領域多角化禁止檻與紅線，世界各先進國家的趨勢是在對媒體鬆綁，包括美國、韓國、歐盟等，例如韓國已鬆綁全國性報紙與電子媒體可跨業投資達33%，然而這部草案卻剛好相反管制更嚴格，顯不符國際發展趨勢，更削弱我國媒體的國際競爭力。</p> <p>三、本草案所設各種紅線、黃門檻等，均未有可茲參酌的客觀公正數據來源及合理研究基礎，且針對性太強，例如，草案第7條所謂整合之定義(持有或取得他媒體之股份或出資額，達他媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上)、草案第8條(關係人定義四親等以內，或持有股份超過20%)、草案第12條(有下列情形之一者，主管機關應不予許可：一、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。...三、因整合而使</p>		

整合後之媒體市占率達三分之一以上者。四、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。五、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。

這些禁止整合的黃線、紅線，其訂定的依據為何？草案中未見對於媒體言論市場集中度之相關評量基準，即未敘明在傳播媒體市場隨網際網路科技興起而快速變遷之趨勢下，如何以市占率達三分之一以上、持有三項媒體、或持有五個以上新聞及財經頻道足資認定具有對公眾意見產生支配影響力，甚至對於市占率之調查、計算、實施方式亦未予明定，欠缺合理、科學化的論證依據和說明，建請，應學習國際上之做法，先進行嚴謹之媒體普查和研究，建立、客觀、科學化、量化、可茲執行的衡量指標，方能取得公信力。

最後，仍建請鈞會對是否擬訂此一法案，再加從長計議。

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：[ncc4002@ncc.gov.tw](mailto:ncc4002@ncc.gov.tw)。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：台數科

姓名：王盛春

職稱：新聞部總監

聯絡電話：

日期：106年7月31日

條次	建議與理由	備註
	<p>攸關產業界甚鉅的「媒體壟斷防制與多元維護法」，在國家通訊傳播委員會的努力下能有所進展，我們是相當期待；不過我們也憂心法案制定出來後，是否能帶動產業發展，可別反倒成為了「限制媒體發展的管制法」。</p> <p>目前為媒體匯流網路高度發展的時代，外國媒體正如巨獸進逼而來，當外國對於媒體都已朝鬆綁、整併的趨勢在發展，台灣卻反而採管制的政策，管傳統媒體壟斷、管媒體不能整併、管黨政軍一股都不行，這些種種管制都無視於台灣的困境乃是媒體市場太小、規模不夠，這樣的媒體又如何有競爭力，又如何有能立製播本土文化節目。</p> <p>壟斷對於媒體是多麼沉重的指控，目前的草案只管傳統媒體，但似乎忽略了，目前媒體話語權已漸漸轉向網路，其實網路的強勢才叫壟斷，但政府對於臉書、YouTube 等等卻是管不了。從「媒體壟斷防制與多元維護法」草案看來，是否會淪為該管不管，不該又管一堆，造成產業秩序紊亂，讓業者根本無所適從。</p> <p>另外更讓人覺得有疑慮的就是目前 NCC 規定黨政軍不可直接或間接投資民營廣電事業，完全否定上市公司投資媒體，認為，開放投資架構於目前廣電相關法規規範之下，極易產生黨政軍直接或間接投資之違法情事。迫使本國資金以迂迴方式投資有線電視，讓人質疑上市公司不是經營更穩健？管理更公開透明嗎？政府難道不應該支持本國資金投資媒體產業？照現今法令，公開上市的績優公司，在台灣，鐵定踩到黨政軍條款。對此，我們認為一股都不行的限制，該朝向「實質管理權」判定，也就是避免黨政軍背景介入經營權即可的立法精神，不能說惡法亦法，阻礙了媒體的發展。</p> <p>至於多元維護方面，我們也納悶何謂多元？其實現今媒體總是欠缺中南部的聲音，長期以來都以台北看天下，漠視及扭曲整個視聽地域平權，應該要扶植中南部媒體，讓多元聲音可以展現。</p> <p>總而言之，台灣媒體產業該擔心的是規模小喪失競爭力、看不到未來 4K 甚至 8K 的產業願景，其實業界害怕的不是挑戰，害怕的是政策欠缺主軸，壟斷及多元也沒有清楚定義，NCC 應該提出一個客觀量化而整體適用的標準，當然主管機關對於媒體更不能防弊重於興利，畢竟主管機關的態度與方向，對整體產業的影響相當大，除了承擔維持市場公平秩序的責任，對於未來更要有前瞻的思維，我們期待媒體能找回競爭力，產業面對這波數位匯流的衝擊，或許不是危機而是轉機。</p>	

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會

姓名：陳依孜

職稱：秘書長

聯絡電話：

日期：106 年 7 月 31 日

條次	建議與理由	備註
	<p>首先說明本會，會員皆為內容供應業者，我們既非平台通路，也未佔用國家資源，意即商業民營化的內容產業公會。</p> <p>針對本草案，三個問題請教：</p> <p>(一) 通傳會確定要管內容嗎？政府確定要用特別法的方式來針對商業民營的新聞台、財經台進行管制嗎？而且管制的手要伸得多深？確定是要用空白立法授權主管機關的方法去訂定之嗎？</p> <p>(二) 通傳會確定要用 102 年立法時空的概念來管制 106 年的今天甚至是未來嗎？</p> <p>(三) 通傳會制定本法確定不管公營媒體，只管商業民營媒體嗎？</p> <p>說明如下：</p> <p>(一) 通傳會確定要管內容嗎？政府確定要用特別法的方式來針對商業民營的新聞台、財經台進行管制嗎？而且管制的手要伸得多深，確定是要用空白立法授權主管機關的方法去訂定之嗎？</p> <p>實際上，衛廣法針對新聞及財經頻道已經有非常明確的自律機制要求，還需要另外制定特別法去強制規定新聞財經頻道這麼多鉅細靡遺的自律細節？甚至組織章程還要報主管機關核定後實施，諸如此類的細節規範去約束新聞和財經頻道嗎？而且，觀念邏輯上如果本法所追求的是新聞/財經頻道的「專業自主自律」，那相對又何以會認定「大就是原罪呢？」。更重要的是第 12 條涉及核心計算標準，它卻是用後設的立場來反淘汰，如果收視率做得越高，越受民眾歡迎的新聞/財經頻道，它得到的叫懲罰嗎？關乎壟斷計算標準的第 12 條第 1 項第 3 款，政府的手要伸得多深？卻空白授權由主管機關另訂之嗎？</p> <p>(二) 通傳會確定要用 102 年立法時空的概念來管制 106 年的今天甚至是未來嗎？</p> <p>如通傳會簡報所述，本草案係於 102 年送出，當時的時空環境和現在（106 年）甚至未來已有極大差異，尤其通傳會在 102 年底辦理 4G 行動寬頻釋照，是一個劃時代的工程，導入超大頻寬成就了去疆界化 OTT(V) 的到位，只管廣電不管網路的差別管制越趨荒謬，實際上 2015 年讓美國總統大選翻盤的是臉書的假消息，不是 CNN(電視新聞頻道)呀。若根據本法的規範，衛廣法規管的新聞/財經頻道去從事網路影音新聞，是要計入壟斷影響力的；但 GOOGLE、FACEBOOK 來製播新聞的影音視頻卻不受規</p>	

	<p>管。</p> <p><b>(三)通傳會制定本法確定不管公營媒體，只管商業民營媒體嗎？</b></p> <p>我經歷過「黨政軍百分之百持股媒體的媒體壟斷時代」，好不容易黨政軍退出媒體、民主化了，一路走到現在，通傳會此時此刻訂定這樣的特別法，開宗明義就排除公營及政府捐助成立的財團法人營運之媒體，而卻只管制商業媒體，我要問，均弱等於多元嗎？拿納稅人的錢、使用公務預算的公營政府媒體是否才更應受到監督呢？</p>	
--	--	--

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位： 理律法律事務所

姓名：簡維克

職稱： 資深律師

聯絡電話： 0931773159

日期：106 年 7 月 31 日

條次	建議	理由	備註
§2	多媒體內容傳輸平台是否定性為媒體而有於本法規範之必要？	MOD 已被定性為電信服務而非媒體，則不應納入本法。如認為是媒體，則現階段只以固網規則規範似有未恰。	
§7	以 10%作為有無控制力的認定過於嚴格，亦可能與公平會結合申報要件有扞格，建議回歸實質認定。	§7 之媒體整合排除情形應不以單一媒體為限，而須包括集團之概念。建議參考公平法§12之規定	
§11	境外新聞事業並無必要納入規範	境外新聞事業之內容主要為境外業者製作，而不受我國相關業者之可能。	
§14	附款內容應不包括一定期間內不得申請經營新聞及財經頻道之規定	新增新聞頻道並不會對媒體集中有反效果，立法時不應預設前提認為新設頻道亦有不利影響。	
§16	回溯不應限於 95.2.22 以後	如認先前媒體整合有改正必要，則應一視同仁，並無以時間點區分之正當性	
§31	不正當之差別待遇應由公平會認定		

三、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。

四、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：公平交易委員會

姓名：沈立委

職稱：專員

聯絡電話：02-23517588 #313

日期：106年7月31日

條次	建議	理由	備註
第 7 條第 1 項第 4 款	聯合經營(即聯合行為)之管制方式，係透過申請即可為之，與公平交易法採原則禁止，例外申請許可之管制方式迥異，建請再予斟酌。	草案第 2 條第 19 款「聯合經營」之定義，其本質上即為公平交易法第 15 條所禁止之聯合行為，然草案卻將其列為得申請整合之類型，與公平交易法對於聯合行為係採較嚴格之原則禁止規定、例外例舉第 1 款至第 8 款始得申請許可之管制方式迥異，恐易使媒體相關事業誤解「聯合經營」行為均可向通傳會申請許可，肇致本會與貴會在聯合行為管制上之歧異。	

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：元智大學

姓名：葉志良

職稱：助理教授

聯絡電話：03-4638800

日期：106 年 7 月 31 日

條次	建議	理由	備註
	一、建議全盤檢討	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本草案管制需高額成本，應著重於具言論支配性影響力之「新聞及財經頻道」即可。</li> <li>2. 全國性日報並非國家通訊傳播委員會(NCC)所管產業，且影響力日益減弱；網際網路媒體已成為多數人接受訊息的主要來源，且多以境外網路媒體 Google、臉書、LINE 等社交媒介為主，但草案仍僅以傳統廣電作為主要的規範主體，「過與不及」實乃本草案之重大缺憾。</li> <li>3. 第 16、17 條之溯及既往過渡條款，不符合草案說明所稱信賴保護原則之當事人權益，且治絲益棼。</li> </ol>	
§2 §7 §11 §12 §13 §17	二、不宜將主管機關權限擴張至非主管業務。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. NCC 管制權限僅限於廣播電視事業與電信事業，然草案卻提及「全國性日報」、「網際網路媒體」以及媒金分離之主體「金融、銀行、保險事業」，皆非屬 NCC 所規範之事業。</li> <li>2. 紙媒方面，由於出版法已於 1999 年廢止，草案再將此納入，於人民法情感上顯有衝突。</li> <li>3. 網際網路新興媒體發展蓬勃，其影響力顯已超越紙媒，廣播電視等傳統媒體，但 NCC 並非網際網路主管機關，即便僅於「媒體整合時納入考量」，亦有不妥。</li> <li>4. 草案本旨在於保障言論多元、俾免媒體遭受壟斷，對於具有言論影響立之事業採取嚴格的「事前管制」與「結構管制」，惟於具有言論支配性影響力之「挾資金優勢」特定事業選擇上，僅有金融集團而無其他，似有個案性法律之意味，令人費解；且該規範說明逕予認定金融集團對媒體產業形成不公平競爭、造成箝制媒體言論內容與言論集中化之「推論」從何而來？</li> </ol>	

§12	三、管制紅線之妥適與實質效益。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.管制紅線以事業結構推論「可能」造成媒體壟斷，似過於武斷，且部分管制紅線顯低於既有法令之限制，其結果易導致經營細小化，不利產業健全發展。</li> <li>2.管制紅線未納入網路新媒體影響力，在現狀國外網路媒體如Google、臉書皆已成為多數人接觸媒體管道時，根本無法達到實質管制效益。</li> <li>3.在此嚴格管制紅線下，可預見未來媒體結合案將不易形成，新業者不敢進入此市場，更間接導致保護既有業者之逆結果。</li> </ol>	
§13	四、網際網路媒體應採「自律」手段而非透過「法律規管」。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.倘若 NCC 無法對於具有高度影響力之國外網路媒體進行任何規制作為，則管制黃線僅考量「國內」網際網路媒體，似過於以管窺天、漠視現狀。</li> <li>2.對於網路媒體，實應透過多方利害關係人之網路治理模式，以自律作為主要手段，至於法律僅於必要程度內介入，以免產生保障言論自由之逆結果。</li> </ol>	
§2 §12 §13 §14 §15	五、媒體整合之禁止與許可處分附款合理性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.草案第 14 條說明稱，媒體整合固可達到規模經濟、節省交易成本，卻也可能影響資訊來源與意見管道之多元，進而形成單一來源對輿論之支配性影響力，不利民主政治與公眾監督，綜上所述草案所指「媒體」應直接處理具言論支配性影響力之「新聞及財經頻道」即可，至於內容屬於娛樂性、教育性之電影、戲劇或體育頻道，觀眾喜好與收視方式不同，不應以籠統「媒體」一詞涵括所有直接或間接不相關者。</li> <li>2.許可處分之附款，應係為維護公共利益之必要而定，但若附款內容顯超過許可處分本身(即執行附款之成本大於許可處分之利益)，抑或附款本身顯已介入事業經營核心活動時，主管機關應避免或有所節制。</li> <li>3.許可處分之附款，應禁止主管機關片面調整內容而為更不利益者。建議第 15 條第 2 項應調整。</li> </ol>	

§18 §19 §20 §21 §22 §23 §24	六、新聞媒體專業自主應使其「自主」而毋庸法律明定	1.第三章諸多條文內，多以政府角度要求業者「應」制定製播規範、設置獨立編審制度及自律機制、設置倫理委員會、訂定編輯室公約等，且多有行政處罰規定，甚至製播規範、獨立編審制度及自律機制設置相關準則皆由主管機關定之，實違背該章所明定「自主」之意。 2.「業必歸會」強制規定固有一定討論空間，但關於商業團體內部之組成，包括獨立理監事之資格等細部規定，皆須報請主管機關核定（非備查），此等規定違背諸多法律常理，殊難想像。	
---	--------------------------	--	--

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：[ncc4002@ncc.gov.tw](mailto:ncc4002@ncc.gov.tw)。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：國立台北科技大學智財研究所

姓名：江雅綺

職稱：副教授

聯絡電話： 02-27712171

日期： 年 月

日

條次	建議	理由	備註
	1 追溯媒體壟斷立法的初衷，勿矯枉過正。 2 媒體整合的定義過寬。 3 禁止整合的審查標準應明確。		

五、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：[ncc4002@ncc.gov.tw](mailto:ncc4002@ncc.gov.tw)。

六、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：台北大學/僑光科大

姓名：吳嘉生

職稱：教授 講座教授

聯絡電話：0963-582-599

日期：106 年 7 月 31 日

條次	建議與理由	備註
	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 自律 VS. 他律</li><li>2. 第四權之存在必要 → 監督政府之統治權</li><li>3. 正當法律程序 due process of law → 法律制定之必要性、急迫性及「適法性」</li><li>4. 媒體、金融與科技充分合作而非對抗，即要匯流 → 媒體整合乃是成為一種聲音，相當不妥</li><li>5. 法律原則：<ol style="list-style-type: none"><li>(1) 不溯既往</li><li>(2) 信賴保護</li><li>(3) 正當法律程序 → 原則不要有太多例外</li></ol></li><li>6. 言論不應管制或限制</li></ol>	

一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：[ncc4002@ncc.gov.tw](mailto:ncc4002@ncc.gov.tw)。

二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

# 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：財團法人台灣經濟研究院 姓名：劉柏立

職稱：研究四所所長 聯絡電話：

日期：106年7月31日

條次	建議與理由	備註
	<p>「為落實憲法保障之言論自由，防制媒體壟斷，並促進文化多元性與新聞專業自主」，國家通訊傳播委員會特於本年7月制定「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，明文規範「媒體整合之管制」、「維護新聞媒體專業自主」、「促進多元文化均衡發展及保障弱勢群族媒體近用權」以及「媒體競爭規範」等事宜，用意良深，令人敬佩。爰就多面向觀點，野人獻曝，分享拙見，裨益法規制定參考。</p> <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="354 797 1219 1084">● <b>我國新聞自由國際評比</b> 所謂「新聞自由」(Freedom of the Press)的定義是指「<b>每個人都有表達意見與觀點的自由，包含自由地透過任何媒介搜尋、接收與傳遞訊息或理念</b>」。凡新聞自由度越高的國家，意味著該國媒體壟斷程度相對越低。依據自由之家(Freedom House)所發表的全球新聞自由度評比報告顯示，我國新聞自由度在亞洲地區排名第一，優於日韓等國。</li><li data-bbox="354 1115 1219 1563">● <b>新聞自由與反媒體壟斷</b> 反媒體壟斷的概念主要有二，其一為反對黨政軍恣意壟斷操作媒體，壓抑新聞自由；其二則聚焦廣電媒體兼營報社的持股比例，確保國民言論自由與多元資訊來源，捍衛民主主義的基本價值。 在傳統的大眾媒體傳播時代，重視國民言論自由與多元資訊來源的民主國家，通常會基於頻譜資源稀有性以及媒體市場結構均衡性之考量，設計「<b>公平原則</b>」與「<b>跨媒體所有權管制</b>」機制。前者旨在政治上確保中立、公正、平等的廣電服務；後者則對擁有強大影響力的廣電媒體兼營報社的持股比例有所規範，期以增進媒體的公共利益與競爭環境。</li><li data-bbox="354 1594 1219 2040">● <b>反媒體壟斷與數位匯流</b> 反媒體壟斷的概念，伴隨民主政治以及媒體技術之演進而調整修正。一般而言，民主化程度越高的國家，黨政軍壟斷媒體、操作媒體的空間越低；媒體技術進步則可有效稀釋傳統廣電媒體的巨大影響。前者可以我國黨政軍勢力退出媒體為典範；後者則先後表現在1980年代的衛星電視與有線電視等<b>多頻道媒體</b>技術之問世以及2000年以降寬頻網路數位匯流所衍生的<b>網路新興媒體</b>之出現，不僅有效稀釋了傳統媒體的影響力，更為言論自由與多元資訊發展帶來革命性的變化。 1980年代的技術進步可以美國大幅鬆綁衛星電視與有線電視為代表，打破三大廣播網的寡占局面，使美國的媒體環境</li></ul>	

進入多頻道媒體時代，是以1987年8月FCC正式撤除「公平原則」，不再堅持因頻譜稀有性而要求的政治性內容相關規範。

#### ● 數位匯流媒體集中現象

伴隨寬頻網路數位匯流之普及發達，網路媒體已然呈現強勁的發展優勢，對平面媒體與電子媒體的獲利空間產生排擠現象，進而衝擊既有的媒體產業結構。基於經濟壓力及尋求突破之市場原理以及網路外部性之經濟原理，多數國家在主管機關的許可下，媒體生態已出現少數企業支配媒體的集中化發展趨勢：或以大企業整合複數電台、或電台與報社相結合、或廣告業者把複數電台納入旗下等各種型態的集中化現象。

從傳統的監理思維看媒體集中現象，容或有媒體壟斷、妨礙言論自由之虞；然而若從**數位匯流新世代的監理思維觀察**，則在開放的網路媒體環境下，**閱聽人已從傳統大眾媒體時代的被動式受眾角色，轉變成自主近用網路媒體的主動式閱聽人**，得有多數媒體來源可供自由選擇、接取近用，是以發生在數位匯流時代的媒體集中現象，尚難形成應積極採行反媒體壟斷的政策共識。

#### ● 反媒體壟斷法之正當性

網路媒體時代所發生的媒體集中現象，可謂市場機制的必然結果，不論就技術面、經濟面、社會面、競爭面乃至於公益面都得有合理之論述依據。是以FCC不僅在2007年12月首次鬆綁自1950年制定的「跨媒體所有權管制」外，於2017年3月更進一步檢討鬆綁電視台的持股限制，期能加速業界整併，健全媒體產業發展；而日本五大電視同時兼有五大報系股權之事實，顯示**在數位匯流網路媒體的時代下，反媒體壟斷的政策正當性已漸稀薄，面臨調整修正之必要**“

#### ● 反媒體壟斷法之必要性

如前所述，我國新聞自由在亞洲國家中排名第一。正由於我國媒體新聞自由度高，不僅不受黨政軍勢力所壟斷、所操作，更在寬頻網路普及與網路媒體高度發達的環境下，國人皆享有表達意見與觀點的自由，包含自由地透過任何媒介搜尋、接收與傳遞訊息或理念，而成就我國高度的民主化成果，實可作為我國媒體高度自由環境之佐證，**目前似無制定反媒體壟斷法之急迫性**。

另一方面，反媒體壟斷之規範主體，一般係以無線廣電媒體為對象，少見有以衛星電視或有線電視為對象。先進國家已多見有電信事業與有線電視或衛星電視或內容業者進行大規模整併的案例，符合數位匯流發展趨勢，有效提升競爭優勢。

觀察我國媒體生態發展現況，無線廣電媒體之影響力已為其他媒體所大幅稀釋，呈現多元發展，專業自主亦高；惟就媒體之經營模式與獲利空間面臨嚴峻挑戰，**政策上毋寧優先提供更具彈性的發展空間，裨益媒體事業得有轉型發展機會，因應數位匯流，追求永續發展**。

	<p>我國當前是否應積極制定反媒體壟斷法之議題，正如同是否應即刻修正黨政軍條款之議題相同，「黨政軍退出媒體」與「反媒體壟斷」的口號式訴求，存在文字陷阱，與其陷入非黑即白的二分法論述爭議，毋寧先<b>建立政策價值共識</b>。此共識就是落實數位匯流網路經濟的價值；就是落實 DIGI + 2025 所確立的政策價值，也就是追求數位國家・創新經濟發展的價值。準此價值共識，進行制度設計，則產業興隆，國家競爭優勢可期。</p>	
--	--	--

七、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：[ncc4002@ncc.gov.tw](mailto:ncc4002@ncc.gov.tw)。

八、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：安慶國際法律事務所

姓名：邱琦瑛

職稱：律師

聯絡電話：8501-2236

日期：106年7月31日

條次	建議	理由	備註
§17	無規定之必要	針對言論壟斷，議題因涉及憲法基本權利，競爭法管制思想趨勢係以「加強競爭、鼓勵跨業經營」以達成言論多元化的保障，本條立法顯與上述原則扞格，從而其必要性和有效性實有待商榷。	
§16	除違背法治國「不溯既往」精神，同時對比「行政處分廢止」的規定，法理上也有輕重失衡的疑慮。		

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：[ncc4002@ncc.gov.tw](mailto:ncc4002@ncc.gov.tw)。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：東吳大學法律學系 姓名：胡博硯

職稱：副教授

聯絡電話：

日期：106年7月31日

條次	建議與理由	備註
	<p>對人民的管制必須要有憲法的基礎，媒體壟斷防制與多元維護法（反媒體壟斷法）有違憲的疑義。</p> <p>反媒體壟斷法存在的目的乃是在確保所謂的媒體的接近使用權可以被落實，而避免人民的言論自由被單一化，在憲法上有其意涵。但是禁止之對象也是憲法基本權主體的人民，如此一來就不是簡單的去管制而已，而必須要符合憲法上的要求。在此提出以下幾點疑慮：</p> <p>第一個問題是，我國已經有了公平交易法的規定，關於反壟斷一事應該有全國一致的管轄與規範。如果我們為了特定行業在作規範，這樣會不會有下個行業的中央主管機關出來制定該行業的反壟斷規範呢？例如目前臺灣計程車業已趨向被大型車隊壟斷，那是否應該要制定類似的規定。</p> <p>第二個問題是，我們要規範的到底是什麼？我們要保障的是言論市場的自由化，跟媒體的占股問有沒有關聯呢？</p> <p>第三個，營業自由也是憲法上所肯定的基本權利，除此之外仍有財產權之考量，而對於某一企業採取的投資行為，有所限制就必須要回到營業自由上面做討論，反媒體壟斷法草案第十七條規定，限制金控公司投資行為，必須要通過憲法上的考驗，而在此大法官業已既受了德國三階段理論，對於限制行為與該主體能力無關者，則應該採取最嚴格的審查基準。立法者必須要說明這是為了重大的公共利益，而在此尚必須要考量到平等權問題，何以製造業者、土地投資者等可以投資媒體，就金控、銀行與保險公司不可。</p> <p>第四個問題在於，若不得持有媒體股份，則必須要在三年內改正之，此點就立法理由乃是只為了顧及信賴保護原則，信賴保護原則為憲法上之基本原則，在立法作用上主要乃是所謂的法律不溯及既往，法律溯及既往之案例多主要集中於給付行政上，金控、保險、銀行等公司多為上市公司，並且必須遵循各該目的事業之相關規範，就監理密度上來說，相較其他行業更為縝密，但是處分資產上面來說更有高度限制，如此條文規範顯然為思慮過金融市場的穩定性。</p> <p>反媒體壟斷法有立法之必要，但是必須要知道避免媒體受到控制的方法，主要在於確保編輯台的編輯自由、節目的製作自由不受到影響，任何一個投資者都有可能去影響上述的編輯自由、新聞自由，國家應該考量的是在後階段媒體內部行為管控做限制，緣木求魚除不能達成目的外，只是降低我國金控公司以及媒體的競爭力。</p>	

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：東吳大學

姓名：余啟民

職稱：法律系副教授

聯絡電話：0912909057

日期：106年7月31日

條次	建議	理由	備註
法案名稱及溯及既往設計	建議不宜溯及既往（媒金分離設計）	1.立法安定性 2.信賴保護原則	
防制 Prevention	建議先檢視過去所有交易案，已有「反壟斷」或「壟斷」防制之附條件者，應仍予以肯認，對未能符合精神者，定期限期改正。		
多元維護 Preservation	建議立法說明加強永續性 (sustainability) 字眼，以維既有媒體生存經營，並兼及創新發展		
Promotion	建議法案名稱應更進一步提升 (promote) 而不僅及維護 (preservation)		

一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。

二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

# 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：中華民國廣播商業同業公會

姓名：涂進益

職稱：理事長

聯絡電話：02-25073322

日期：106年8月9日

條次	建議與理由	備註
	<p>以下資料內容是補充 106-07-31 公聽會報告的不足。</p> <p>根據「媒體壟斷防制與多元維護法」草案總說明開章名義陳述，我國針對媒體壟斷防制之立法，僅在現行有線廣播電視法中設計有線廣播電視系統收視戶不得逾全國總收視戶三分之一上限，及系統經營者持有之頻道不得超過其可利用頻道四分之一等規定。媒體壟斷防制之立法雖然未對廣播業者或衛星頻道業者作規定，但衛星頻道業者之說明不在本廣播業者陳述的範圍，今天針對廣播業者的立場作以下的說明。</p> <p>很顯然「廣播電視壟斷防制與多元維護法」中，壟斷防制和多元維護是兩項議題，而且壟斷防制是針對廣電事業規模大到對社會輿論市場具有巨大影響力的防制，而多元維護是對廣播媒體利用公器應善盡的社會責任，兩者事業規模完全不一樣。</p> <p>根據本法『媒體壟斷防制與多元維護法』總說明的陳述，『在草案整體規劃方面，期能藉由結構管制之設計，針對可能造成媒體壟斷之產業結構加以規範。鑒於此，本法草案秉持「抓大放小」、「明確可行」的管制原則。』由此可看出，本法的設計是針對具有足夠影響力的媒體來作規範，重點在於防制媒體壟斷，不是在推廣多元文化。</p> <p>對本法草案中所有法條的設計是針對事業規模大到有壟斷問題的防制，其設計門檻是總收視戶的三分之一上限，及系統經營者持有之頻道不得超過其可利用頻道四分之一等規定。以收視戶來論，雖然收聽廣播無法收費，不能直接用收聽戶數來測量有多少人在收聽廣播，但可以用市調中廣播聽眾佔全部人口的比例來衡量。另外以掌控頻道數而論，我國商業性廣播電台全國網只有中廣一家，其他掌握多頻道者也只有調幅電台，這些頻道都是地方台，電波涵蓋只有一、二個縣市，不是全國網。調幅電台音質差，發射不良，已很少人在收聽，而衛星頻道業者所掌控的頻道都是全國網的頻道，和廣播電台完全不同。</p> <p>以收聽率而論根據潤利·艾克曼公司調查 [附件二、附件三]，『七天內電台收聽率』的人口數 2012 年為 25.59%，到 2016 年降為 15.3%，『從來不聽廣播』的人口數也由 2011 年的 55.5%，到 2016 年提升高到 79.0% (反過來看，有聽廣播的人口數由 2012 年的 44.5%，到 2016 年降為 21.0%，廣播聽眾減少了 52.8% 之多)，經過四年廣播的聽眾流失了 40% (或 52.8%)，而且近幾年越來越嚴重，這是因為 2012 年之後，我國手機速度提升到 4G 的標準，速度提升之後，各種應</p>	

用軟體、App 大量出現，吸引消費者花大量時間去上網，以致收聽廣播的時間大量減少。根據 Millward Brown 公司在 2014 年全世界的調查 [附件 四]，台灣人每天上網時間平均 197 分鐘，全世界第一名，這是因為台灣手機上網吃到飽很便宜的緣故，消費者大部分的時間都流連在網路上，聽廣播的人口數和聽廣播的時間都大量減少。未來 5G 手機系統出來之後 (大約在 2018~2020 年)，速度是 4G 的 50~100 倍 [附件 六]，會有更多更精彩的應用軟體出來，來吸引更多民眾的目光，消耗更多的時間在網路上，使得廣播聽眾流失更加嚴重，經營更加困難。

從前面的分析可以得知，廣播聽眾數佔總人口數的 15.3% 以下，在本法壟斷防制門檻『總人口數的三分之一』以下，因此，廣播電台之間無論如何整合，都不會構成壟斷的問題。過去我國廣播頻道數和聽眾數最多的民營電台是中廣，調頻有音樂網、流行網和寶島網，調幅有新聞網和鄉親網，調幅網的聽眾遠不如調頻網的多。根據市場調查，過去中廣的聽眾數約佔廣播聽眾總數的百分之三十，也就是說過去中廣的聽眾佔總人口數的 4.6%，但今年四月 鈞委員會收回聽眾數最多的中廣音樂網和寶島網兩調頻網，使得中廣的聽眾數大量減少，影響力更低。至於區域性電台，只有一個頻道，影響力更小，因此敬請在本法中排除廣播產業，尤其是區域性廣播電台。

NCC 在制定本法規的時候，所有法條的管制力道都是用全國網高收視率電視的觀點來設計，將廣播的影響力拉高到和電視等齊，殊不知總體廣播的收聽率只有 15.3%，而電視還有 83.03% [附件二]，區域性廣播影響只有一、二個縣市而已，但法條的設計和全國網等齊，罰款額度和全國網、高收視率的電視一樣高，完全違背了行政罰法第十八條的比例原則。

行政罰法第十八條 裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。

總之，廣播的影響力遠不如電視，全國廣播的收聽率只剩下總人口數的 15.3%，遠不及有線電視所設定壟斷的門檻三分之一全國總人口數，或四分之一全國網的總頻道數，因此，建議 NCC 不要將廣播產業也納入本法案當中。

附件一、數位匯流環境之下的最新廣播收聽人口數變化分析

附件二、2011~2016 年度潤利。艾克曼公司媒體大調查報告

附件三、潤利。艾克曼公司廣播收聽率市場調查分析結論

附件四、台灣人滑手機世界第一，每日平均使用 197 分鐘

附件五、NCC 委託研究案「2013 年廣播電臺收聽行為調查研究」

附件六、5G 的網路速度是 4G 的 100 倍?

一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。

二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：台灣大哥大股份有限公司

姓名：李南玫

職稱：副總經理

聯絡電話：

日期：106 年 7 月 31 日

條次	建議與理由	備註
	<p>本公司身為國內通訊傳播產業的一份子，在數位匯流下提供網路接取及數位影音的服務，眼見國內傳統媒體環境近年已進入停滯甚至衰退的嚴峻考驗，對於此法案謹做出下列建言：</p> <p>一、草案的宗旨是在確保得以取得資訊及發表言論多元及自由的通訊傳播載具，所以凡是足以影響意見自由市場的媒體，均應納入。由於目前草案規範的主體是以廣電三法的傳統媒體、紙媒及 MOD 為主，係主要參考民國(下同)102 年立法院審議的版本為基礎。然而，時至今日，國內民眾在透過不同媒體平台，及對於各種媒體平台接觸使用的時間，在四年多的時間，已產生很大的轉變。舉例言之，依資策會 MIC 的電視收視行為分析調查，102 年民眾有七成左右是透過電視來收視影音視訊，有七~八成使用電視(無連網)，而有一~二成使用手機及平板上網。而 106 年民眾已有四成五是透過網路收視線上視訊，而利用傳統電視比率已降至四成左右，由此可知，廣電三法所規管的傳統電視已經不是台灣民眾最常接觸的媒體。</p> <p>二、本次通傳會提出「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，主要是為了因應立法院和行政院之要求所制訂，故本次法案有八成左右與 102 年的版本相似，但誠如上述，現今消費者使用接觸媒體的方式與過去相去甚遠，時空背景有顯著差異，故建請 鈞會參考現今民眾使用接觸媒體的方式，對本次草案做完整且通盤性的檢討及調整，以反應當前的產業變化。並且，現在是否仍是推動此草案的時機(timing)，仍值得我們思考。</p> <p>三、依據 AGB Neilson 的市調報告，目前國內的廣告市場，一年將近有 500 億的產值，網際網路媒體所占的廣告量已超越傳統電視媒體，號稱已達到 200 億，而電視、紙媒則已流失 20%-50% 的廣告量，且這些資金都沒有投注到台灣的市場，故請 鈞會正視網際網路媒體對於媒體市場的影響力，以扶持本土文創產業的發展。</p>	

一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。

二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：中華電信

姓名：卓沅蓁、彭正文

職稱：法務、研究院

聯絡電話：23444112

日期：106 年 7 月 31 日

條次	建議	理由	備註
	1. 中華電信 MOD 不應被視為媒體	1. 依固定通信業務管理規則第 60 條之 1 的規定，MOD 為開放平台，不得干預頻道經營組合，無法在媒體市場上享有一般媒體經營權力，不應被視為媒體。	
	2. 「媒體」定義	2. 建議以「媒體事業」界定，然後定義出媒體市場，再找出 SMP、Joint SMP 進行規範。	

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位： 聯誠國際法律事務所 姓名：周宇修

職稱： 聯絡電話：27036633 日期：106年7月31日

條次	建議	理由	備註
§2	網際網路媒體定義應明確	文義解釋有模糊空間	
§16、§17	避免溯及	金控法未溯及	
§12	加上公視但書 市占率應明確 網路(§13)	增加可預見性	
Ch4	鼓勵數位化		
overall	第二章→公平、金管 第三章→勞動主管機關 第四章→文化部	應可準用行政程序法§164 集中事權	
overall	抓新聞、財經，改其他	回歸大法官釋字#613、#689	

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：台灣媒體觀察教育基金會辦公室

姓名：李子瑋

職稱：主任 聯絡電話：

日期：106年8月18日

條次	建議與理由	備註
	<p>通傳會在7月12日公布了「媒體壟斷防制與多元維護法草案」(以下簡稱:「媒多法」),同時也在同月的31日舉辦第一場公聽會,從該法案一推出後,到公聽會現場,社會各界對這一部法案似乎砲聲隆隆,批評大於讚許,旁人觀之似乎也不禁起疑,這部法案真的有存在的必要嗎?</p> <p>筆者從一個公民團體的成員,同時也作為長期關心媒體併購議題的觀察者來看,本部草案不一定必須要全盤推翻,且筆者更不認為在網際網路時代不會有媒體壟斷現象出現,當然更不會認為網路與廣電媒體必須一視同仁,嚴加規管。因此,首先就媒多法的存在必要與否,筆者認為此一法令絕對有存在的必要,其最主要的原因在於「媒體併購」在未來將會持續發生,因此,如何擁有一個統一且明確的標準,則是現在必須要面對的重大課題,因此,為了國家整體法度來說,建立標準乃是當務之急。</p> <p>再來,就媒體產業發展來說,筆者絕對認同媒體產業乃是一種規模經濟,但我們不應忽視媒體本身更是個文化載體,因此,就媒體的產業發展來說,如何兼具規模經濟的發展,與兼顧言論及文化的多元性,此乃是重要的課題。而此次通傳會所公布的草案中,最令人欣慰的便是維護新聞專業相關法規,與多元發展基金等條文的維持,此兩項不但為新聞編輯室獨立運作立下強心針,更為自製節目的發展挹注一股新的財源與活水。</p> <p>只是,令人遺憾的是,與前次(2013年版)比較,此次的新版本竟然刪除補助公民團體辦理媒體識讀教育的相關條文!筆者認為,在假新聞充斥、網路霸凌持續壟罩與社群媒體影響加深的今天,如何強化公民的媒體與資訊素養教育,不但是國安問題,更是公民社會發展的問題。然而此次草案條文中卻將此部分刪除,豈非開時代潮流之倒車?</p> <p>最後,筆者還是想回到產業發展的面向來談,亦即本次草案最具爭議的第十七條「媒金分離」部分。媒金分離乃是反媒體壟斷運動以來的長期主張,其主張目的在於金融控股公司因轉投資事業繁多,一旦旗下諸如醫療、食品等相關產品出問題,其所經營之新聞台將有可能進行自我言論審查,從而影響消費者知的權利。因此金融控股公司不得經營新聞台,此即媒金分離主張,而此次通傳會能如此回應公民社會的訴求,著實</p>	

	<p>令人讚許。只是，如同筆者前段所主張，如何兼顧媒體作為一規模經濟之發展，則是不得不仔細考量之面相，而此次媒多法草案第十七條所載之規定，對整個媒體產業之發展確實會有其影響，因此要用多少比例或方式進行限制，不妨通傳會再深思熟慮吧！</p>	
--	---	--

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：[ncc4002@ncc.gov.tw](mailto:ncc4002@ncc.gov.tw)。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

# 對國家通訊傳播委員會新版「媒體壟斷防制與多元維護法」草案的意見書

(1060804)

莊春發\*

- 一、 緒論
- 二、 言論市場內涵的討論
- 三、 國內主要媒體過去與現在的比較分析
- 四、 五項紅線規定與防止言論市場壟斷並沒有密切關係
- 五、 言論市場最重要的網路媒體未納入規範
- 六、 媒金分離的矛盾
- 七、 結語

\*作者為景文科技大學財務金融系退休教授

## 一、 緒論

國家通訊傳播委員會（簡稱 NCC）七月五日公布「媒體壟斷防制與多元維護法」草案內容，NCC 表示訂定此草案的法益是，希望「維護意見的多樣性、保障新聞從業人員的專業自主，以及促進多元文化均衡的發展」、並期

望透過明確可行之管制原則達到這個目標。不過就其立法之目標而言，最重要的是防止媒體「言論市場」（或稱大眾意見市場）的壟斷，因此，在法條草案的第十二條利用市場結構管制的方式，劃出媒體業者「整合」<sup>1</sup>的五項紅線規定，禁止媒體業者併購或整併。五項紅線規定以下之整合不被 NCC 允許：

- 一、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。
- 二、無線電視事業與無線電視事業之整合。
- 三、因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者。
- 四、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。
- 五、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。但地方頻道不在此限。

此外，顧及媒體事業之經營，涉及言論自由、新聞專業自主及文化多元等公共利益甚鉅。為彰顯媒體對經濟秩序之監督功能，避免金融集團挾資金優勢，對媒體產業形成不公平競爭的條件與環境，造成箝制媒體言論方向與內容及言論集中化情形，明定媒金分離之規範。

另外讓人不解的是，當前言論市場最為重要的管道：網路，在該草案的第

---

<sup>1</sup> 依據媒體壟斷防制與多元維護法的管制內容，「整合」比經濟學的「合併」範圍要廣，也

二條的媒體定義中，並未將網路媒體列為管制之主體。

因此，本文就防止言論市場壟斷的議題，分別就以下之面向加以討論並提出個人之看法。首先分析本草案所涉及的市場關係，言論市場與經濟市場的區別，並由此分析找出立法所針對的目標。其次，則討論本草案對於媒體業整合時所畫出的五項紅線規定的內涵，以及其與防止言論市場壟斷的關係。

再其次，是討論草案未將當前最重要的網路媒體納入言論市場，是否形成壟斷判斷的影響。

最後則對最有爭議的媒金分離條款，可能產生的矛盾進行討論。

## 二、言論市場內涵的討論

### (一) 言論市場的組成與範圍

媒體產業經營提供的服務粗略的區分有二，一是提供本國社會與國際間各種發展、脈動的訊息，以及人民對當前國家政策決定意見的表達。二是人民在與媒體接觸時，能夠享受媒體提供的娛樂，例如電視所提供的娛樂節目、歌唱表演、電影節目、運動轉播等。前者在當前社會基本上涉及的是言論或訊息的市場，而後者則為經濟市場或娛樂市場，。以媒體經營者立場而言，當然以利潤越高越好為目標。為獲取更高的利益目的，它會竭盡所能的採行各種市場經營策略，以完成設定之目標。例如採市場集中化、多角化等之策略，甚至採全球化發展趨勢<sup>2</sup>，都是最近國際上各國經常出現的模式。

---

比公平交易法的「結合」範圍要廣。

<sup>2</sup> Lamphere, L., "Afterword: Understanding U.S. diversity – Where do we go from here?" In I. Susser and T.

然而，不容否認的，媒體產業集中化的結果，將對社會各族群均等分配發言的平台，以及媒體政策長期追求的多元化與在地化的目標有所抵觸，特別是對新興國家追求民主、自由的目標更是有所傷害。是故，媒體多元化觀點的呈現，常常被用來衡量一民主社會進步與否的標準，它的運作亦是民主社會的重要基石。因此，媒體多元化理論遂成為當代討論大眾媒體與民主政治議題最重要的理念依據<sup>3</sup>。我國通訊傳播基本法第一條也開宗明義提到「因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化」，回應了當前傳播政策中對於「多元」文化之重視<sup>4</sup>。

### 1、言論市場的組成、衡量方法

是故，要討論言論市場是否壟斷與是否多元的議題，必須對言論市場的組成、範圍有所了解。基本而言，訊息提供、政策議論等新聞節目，對接觸的消費者意見的形成最為重要，所以必須將提供新聞節目內容的媒體包括在內。

以當前的媒體平台而言，它包括傳統媒體的無線電視、有線電視、廣播電台、報紙、雜誌以及最近發展快速的網路媒體。所以在計算其對一般消費者的影響程度，就必須將每種有影響可能的媒體包含在內。每種媒體與消

---

C. Patterson (Eds.). *Cultural diversity in the United States: A critical reader*, 457-464, Malden, MA, Blackwell Publishers, Inc.(2001).

<sup>3</sup> 陳一香，台灣電視節目內容多元化之研究，國立政治大學新聞研究所博士論文（2000）；張錦華，「多元文化主義與我國廣播政策－以台灣原住民與客家族群為例」，廣播與電視，第3卷第1期，1-23（1997）。

<sup>4</sup> 洪貞玲、劉昌德，「傳播權觀點的商營廣電管制」，中華傳播學刊，第10期，27-53（2006）。

費者的接觸密集度並不相同，因此必須將此接觸率不同的條件標準化，一種方式是利用各種媒體對消費者的接觸率作為權數，將其標準化得到一個具體之數據。

表一是所有媒體接觸率的資料，2000年電視是93.1，報紙是59.4，雜誌是34.2，廣播是32.3，網路次年是18.4。到2015年電視的接觸率降為88.4，報紙的接觸率更降為32.9，雜誌則降為26.5，廣播降為23.4，網路則大幅上升為79.1。以2000年為例，可以仿照德國KEK的作法，以電視為100，其他媒體以電視接觸率比較算出它的相對影響比率，以當時報紙而言，它則是電視的63.8% ( $59.4/93.1$ )，雜誌則為電視影響力的36.7% ( $34.2/93.1$ )，廣播則為電視影響力的34.7% ( $32.3/93.1$ )，網路則為電視影響力的19.7% ( $18.4/93.1$ )。合計以電視影響力為100後的整體影響力為254.9%。如果欲計算特定之媒體事業之言論市場的影響力，可以先計算其在各市場的佔有率乘上其各自媒體的權數，即可獲得該媒體企業在整體言論的影響力，最後則將該媒體企業在每種媒體的數字加總即可獲得該企業在整體言論的影響力，最後即可用254.9為母數，相除之後即可了解特定媒體企業對言論市場的影響力。

表一，2000 2015年五大媒體接觸率統計

媒體名稱	電視	報紙	雜誌	廣播	網路
2000年接觸率	93.1	59.4	34.2	32.3	18.4

估電視比例	100	63.8	36.7	34.7	19.7
2015	88.4	32.9	26.5	23.4	79.1
估電視比例	100	37.2	29.9	26.4	89.4

資料來源：媒體大調查

同樣的，2015 年的狀況也可以利用上述之方法計算四種媒體與電視言論相對影響力之比例，加總之後可獲得 282.8 之總體言論市場影響力之母數。

一旦計算出特定大型媒體企業對言論市場之影響比例之後，則再利用立法決定壟斷之門檻，一旦特定媒體企業超過該門檻時，主管機關即可不允許其整合。它要比現在草案第十二條的五個紅線要有根據與客觀之事實。

## (二) 言論多元的內涵與衡量

學術界對於媒體「多元」的內涵，因為個人認知的不同而提出許多不同的解釋層次。<sup>5</sup>一般以四個層次界定「多元」這個概念，第一種層次是指「形式和議題多元」，特別是指媒體功能，諸如：媒體應提供娛樂、資訊和教育等功能的不同；第二種是指「內容多元」，代表資訊和新聞中相關的意見和議題之多元；第三種是指「人和團體多元」，基本上是指媒體使用和接近性，媒體中描述的人或團體也必須具備代表性，才能展示多元；最後一種是指「地理環境多元」，指媒體內容之中必須包括：不同國家、地區和國際的新聞內容<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> Hoffmann-Riem (1987)

<sup>6</sup> McQuail, D., "Taking the Measure of Diversity: Media Reflection," Media Performance: Mass Communication and the Public Interest, Newbury Park, CA, Sage Publications, 160-170 (1992).

國外重要研究學者 Napoli<sup>7</sup>則將多元進一步限縮為三大類型。第一是「消息來源的多元」(Source Diversity) 它包括所有權 (Ownership) 以及人力 (Workforce) 兩個面向；二是「內容多元」(Content Diversity) 它包括：節目型態 (Format/Program Type)、觀點 (Idea/Viewpoint) 和人口性別 (Demographic) 等面向；三是「閱聽人暴露多元」(Exposure Diversity) 則包括：水平 (Horizontal)、垂直 (Vertical) 兩個面向。

近期學者更常將多元粗分為「所有權多元」和「媒體內容多元」兩種重要的不同涵義。在所有權多元方面，學界主要的觀點認為，資方可以透過直接、非直接聯結、財務、契約關係或非正式共識等方式去影響公司的決策，所以，所有權是控制企業最有效的方法，企業可以透過擁有媒體以任何方法影響行動、社論內容和策略方向<sup>8</sup>。當所有權分屬不同人所有，也才能促成媒體內容意見之多元。

內容多元即內容之異質性(Heterogeneity)，主要可分為內在多元和外多元<sup>9</sup>。內在多元是指內容本身的異質性，提供更多的觀點、規範和想法，可促進社會民主，就社會的角度來看，非常鼓勵內在多元；外多元是指不同媒體所提供內容的相異性，對於消費者或閱聽大眾而言，等於市場中有更多

---

<sup>7</sup> 參見 Napoli, M. P., "Diversity and localism: A policy analysis perspective,"

[http://www.fcc.gov/ownership/roundtable\\_docs/napoli-stmt.pdf](http://www.fcc.gov/ownership/roundtable_docs/napoli-stmt.pdf), 最後瀏覽日期：2009/5/23 (1999)。

<sup>8</sup> Isoifides, P., "Methods of measuring media concentration," *Media, Culture & Society*, 19, 643-663 (1997) .

<sup>9</sup> McQuail, D., "Taking the Measure of Diversity : Media Reflection," *Media Performance : Mass Communication and the Public Interest*, Newbury Park, CA, Sage Publications, 160-170 (1992).

的選擇，外在多元更為個人所歡迎<sup>10</sup>。

因此從以上媒體多元化的討論中，可以發現來源的多元化在正常的情況下，似乎較能促進內容的多元化；但是來源多元化的條件，並不一定百分之百的保證促成內容的多元化。換言之，來源的多元化是內容多元化的必要條件而非充分條件。亦即內容多元化係媒體政策的最終目標，而媒體來源的多元化則為內容多元化的手段。是故，媒體多元化的衡量才是媒體政策的核心。它的衡量可藉由各種節目的分散程度加以衡量。例如衡量電視媒體節目內容的多元化，可以以各節目佔所有節目比例平方值的總和為衡量指標。然後再以 1 為最大值減去各節目佔所有節目比例平方值的總和，此衡量公式即為 Simpson's D 指標，公式以下式表示<sup>11</sup>：

$$D = 1 - \sum_{i=1}^n P_i^2$$

當電視節目播出只有一種類型時， $\sum P_i^2=1$ ，D 值為零，表示多元化程度最低。若每種電視節目播出時間均相同且有 n 種節目，則 D 值為  $(n-1) / n$ 。此時節目越多代表 n 值越大，D 值將越接近 1，代表多元化程度愈高。同樣的，當播出的電視節目數固定的條件下，節目播出時間比例越不平均時， $\sum P_i^2$  值將越大，則 D 值將越小，表示多元化程度越低。是故，多元化指標 D 值介於 0 與 1 之間，當 D 值為 0 時，代表電視節目播出最不多元化；相對的，當 D 值

---

<sup>10</sup> McQuail & Cuilenburg, 1983 ; Wurff, Cuilenburg, & Keume, 2000 ; Wurff,R., "Structure, Conduct and Performance of the Agriculture Trade Journal Market in the Netherlands," *Journal of Media Economics*, 16(2), 121-138 (2003).

<sup>11</sup>曾國峰（2005）。〈反思媒介內容多元指標之測量與統計問題〉。

為 1 時，代表電視節目多元化的程度最高。

至於該如何促進媒體多元，目前主要存有自由市場和社會學派兩派不同的看法。一般來說，自由市場觀點多半將產品多樣性與意見多樣性畫上等號，當我們有更多不同的媒體系統，就能獲得更多的多元，篤信市場人士認為，只有透過自由市場供需，才能促進效率<sup>12</sup>。

不過，有些學者則強調，數量上的成長並不代表媒體已經朝向多元的方向發展，唯有媒體開啟公共領域，增加多元對話的空間，尊重多元意見的表達，才能促進民主<sup>13</sup>。因此，這類社會學派的觀點則認為，必須透過政府之干預才能讓人們暴露於最多的意見之中。過去歐美基於頻道之稀有為由，亦透過政府管制，限制單一經營團隊所能擁有的執照數，即以控制所有權的方式，作為降低廣電市場過度集中，作為保持市場多元的手段<sup>14</sup>。

除多元化外，「地方化」(Localism) 也是傳播政策中所追求的重要目標之一。地方化在政治發展中扮演非常重要的角色，學者認為，媒體是一個很重要的政治組織，當媒體地方化、展現在地的觀點和聲音之後，才可以加強地方公民的政治參與以及讓民眾在資訊充分的狀況底下，做出比較好的政治決定<sup>15</sup>，另一方面，從文化的角度來看，長期而言，媒體對於影響、保存文化和價值扮演很重要的角色，人們可以透過近用地方媒體的過程當中，進而增

---

<sup>12</sup> McQuail, D., "Taking the Measure of Diversity: Media Reflection," *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*, Newbury Park, CA, Sage Publications, 160-170 (1992).

<sup>13</sup> 陳一香，「媒介多元化意涵之初探」，*新聞學研究*，第 58 期，141-169 (1999)。

<sup>14</sup> Isoifides, P., "Methods of measuring media concentration," *Media, Culture & Society*, 19, 643-663 (1997) .

<sup>15</sup> Napoli, M. P., "Diversity and localism: A policy analysis perspective," Paper presented at an FCC

進和社群之間的正面關係。

隨著政策解禁、社會開放的呼聲之下，政治力逐漸鬆綁過去對於媒體之掌控，毋庸置疑地，一般民眾接近媒體的機會大增，選擇也比以往更多，滿足了外在多元，但是，仍有學者憂心的指出，媒體業者為追求市場上的規模經濟，以創造本身的利潤，媒體所提供的媒介內容便會朝向迎合大部分人的喜好，以增加該媒體的影響力，增加廣告的利益，此舉即犧牲少數和弱勢之權益。意見市場中是否展現多元化、地方化的聲音，滿足內在多元，仍舊值得社會大眾的關心與進一步探討。

觀察實務媒體近用的多元化，因為媒體事業追求利潤極大化，會盡力的加以達成，比較不用社會擔心。媒體內容的多元化基本上受到兩種因素的影響，一是來自需求面的要求，二是來自供給面的主動提供，在市場機制未能充分發揮的情況下，媒體多元化大多由供給面的力量所主導，因此媒體多元化的目標達成，則有賴主管機關的介入與約制。三種層次中最為重要者為媒體平台的多元化，如前所述媒體所有權的不同對媒體內容的提供，將產生深遠的影響。尤其需要主管機關的特別注意，否則很容易形成媒體所有權的集中，而最終形成媒體多元化的傷害。

國內學者陳炳宏<sup>16</sup>曾針對國內媒體所有權的改變情況，進行媒體集團化對內容多元化之關聯性的研究，研究中天電視成為中時集團的成員，以及民

---

Roundtable on Media Ownership (2001).

<sup>16</sup> 陳炳宏，媒體集團化與媒體內容多元之關聯性研究（2008）。

眾日報成為東森媒體集團成員的兩個個案，分析媒體集團化對媒體內容多元化的影響。研究結果發現中國時報對中天電視，以及民眾日報對東森電視等相關報導的「量」與「質」都有顯著的增加；相對而言，則對其他非集團媒體企業的報導則大幅的減少，明白的顯示媒體集團化與媒體產權的集中，對媒體內容的多元化將產生不利之影響。

更值得注意的是，許多媒體的經營是必須使用社會稀少性的資源，例如無線電視的頻譜或廣播電台的頻道，而稀少性資源的所有權則為全民所共有。基本上，這些資源的使用目的，實不應如過去一樣，淪為政府思想控制的工具，或政黨惡鬥的手段，亦不能完全成為企業集團的謀利的平台。它的使用目的最後仍應以社會公共利益為依歸，以完成提供教育文化、娛樂，資訊流通平台的功能，使其發揮增進社會人民福祉的正面利益。

過去旺旺集團事業單位進行的媒體購買，以及採行媒體多角化經營之際，目的事業主管機關除依據自由經濟體制的原則，給予企業經營自主的最大空間外，亦為避免前述所論之缺失，審慎考量整體社會大眾的福祉與利益，而在其許可與否之外，對跨媒體企業要求若干的附帶決議，目的即在於防範企業跨媒體經營之後，可能產生言論市場集中的負面外部性，其作為應值社會各界之肯定與支持。

### 三、國內主要媒體過去與現在的比較分析

過去的媒體時空環境，媒體的種類不多，而數量也較少，更重要的是絕

大多數的媒體均控制於黨政軍手上，讓社會大多數的團體或個人沒有表達與政府不同意見的管道。中間，尤其是當時可直接進入一般家庭的無線電視，其對社會一般民眾的影響最為直接，影響也最為深刻。

當前媒體環境比黨政軍退出媒體立法時的媒體環境，已經產生相當的改進，不但當前黨政軍退出媒體的嚴格立法管制，有必要從根本上予以修正之外，「媒體壟斷防制與多元維護法」是否有制定的必要，都是一個疑問。也許從分析我國媒體開始開放前，與開放後的不同期間，社會言論發聲管道產生那些改變？以及與言論發聲管道增加後所顯示的意義，我們將可以獲得更明確的答案。

#### (一)、電視新聞台的多寡與閱讀率的比較

##### 1、電視開放前後電視新聞台台數的比較

民國 80 年代雖然有線電視已經在國內市場出現許久，但限於政策未進一步的開放，無法合法的成為正式的媒體產業。因此，嚴格而言，民國 80 年以前，台灣電視媒體的言論市場，均由黨政軍控制的台灣電視公司（以下簡稱台視）、中國電視公司（以下簡稱中視）、中華電視公司（以下簡稱華視）三家無線電視公司所主導。從國慶日三台聯播總統講話，以及其它重要節日必須同時播送千篇一律的政府文宣政策的事實，可見一般。

民國 80 年之後，由於政治體制的開放，台灣朝向民主的方向發展，在民進黨的積極爭取之下，才有民國 86 年的民主電視台（以下簡稱民視）的設立。後來又因為私營電視台節目品質太過於商業化，為平衡此過於庸俗化的發

展，民國 87 年乃由政府出資建立公共電視台（以下簡稱公視），爾後又有原住民電視台與客家電視台的成立，進一步的提供整體社會更多的言論發聲管道。

民國 82 年政府政策允許有線電視的設立，新聞節目為電視收視市場擁有高收視率之節目，因此立即吸引許多業者加入，紛紛推出令人耳目一新的型態的新聞節目，顛覆過去台視、中視、華視老三台無線電視僵固的新聞播出方式，很快的收到很高的吸睛效果。有好的廣告收益之下，許多新聞台乃紛紛加入市場競逐的行列，目前這些有線電視的新聞台有：年代台、東森台、中天台、民視新聞台、三立台、TVBS 台、TVBSN 台、東森 S 台、非凡台、壹電視、Udn。加上新設無線電視民視與公視的新聞台，民國 80 年後新增加的新聞台共計 13 台。見表二當前台灣電視新聞台與收視率的統計<sup>17</sup>。

因此若依據電視新聞台台數為計算的標準，電視媒體市場開放後新增了 13 家新聞台，與電視媒體市場未開放前比較，新聞台增加了 4.3 倍。

## 2) 電視開放前後電視新聞台收視率的比較

如果考量一般消費者對新聞台收視頻率多寡的影響因素，則須計算電視市場開放後，人民在電視台可以發聲的管道比例變化。依據表

表二、電子媒體新聞台發聲平台台數與收視率之統計

電視名稱	收視率 <sup>18</sup>	佔有比例(%)	電視名稱	收視率	佔有比例(%)
1、台視	5.3	3.3	8、中天	18.1	11.4
2、中視	7.2	4.5	9、民視新聞	14.2	8.9

<sup>17</sup> Udn 與壹電視較晚進入市場，「電視使用行為及滿意度調查」並未將其列入調查對象。

<sup>18</sup> .依據林維國等（2013），「電視使用行為及滿意度調查」，國家通訊傳播委員會委託研究，調查 7800 位消費者最常收看的電視頻道所獲得的數據。

3、華視	4.2	2.6	10、三立	18.9	11.9
小計	16.7	10.5	11、TVBS	21.7	13.6
4、民視	14.9	9.4	12、TVBSN	7.2	4.5
5、公視	4.0	2.5	13、東森 S	5.9	3.7
6、年代	13.8	8.7	14、非凡	5.9	3.7
7、東森	17.8	11.2	15 合計	159.1	100

資料來源：林維國等（2013），電視使用行為及滿意度調查。國家通訊傳播委員會委託研究

二的調查資料統計，則可以發覺台視、中視、華視三台在 2013 年的收視率僅為 16.7 佔所有電視新聞台收視率 159.1 的 10.5%，新增電視新聞台的收視率共計 142.4，佔 16 台新聞台的 89.5%。換言之，電視市場開放之後，社會整體的新聞發聲管道，比以前只有台視、中視、華視時代增加了 9 倍之多。當前社會最重要的電子媒體的市場結構已經有了根本性的轉變，市場本身自然而然就會產生相互的制衡效果，監理機關的媒體監理政策仍要依循過去的思維，對它進行嚴格的管制嗎？

## （二）、廣播電台台數與重要性過去與現在的比較

台灣言論市場裏，早期因為媒體的平台不多，廣播電台是很重要的平台之一。不過和電視的設立一樣長期一直受到政府部門的嚴格管制，民國 50 年台灣地區共有 26 家電台，之後，民國 68 年、71 年、73 年三個年份分別依序設立台北國際社區電台、高雄廣播電台、漁業廣播電台等三個電台，使台灣廣播電台總台數增加為 29 台<sup>19</sup>，之後，新廣播電台的設立即受政策的影響而停止。一直要到民國 80 年度開始十梯次的廣播電台開放政策，才陸續有新廣播電台的成立。

<sup>19</sup> 見莊春發（2010），「廣播電台市場開放多元化與地方化之研究」，表二資料。

如同電視新聞台，以民國 80 年度做為分析的分水嶺，以電台家數為比較觀察的指標。民國 80 年以前台灣社會的廣播電台數僅有 29 台，當前市場上的廣播電台家數，則經過新聞局十梯次的廣播市場開放之後，陸續增加 143 家的大中小功率的廣播電台，因此目前市場上合法電台的家數共有 171 家。若以電台家數為比較廣播市場市場開放前後變化的指標，可以發現廣播電台開放後，以電台家數多寡所呈現的發聲管道，約增加了 4.89 倍<sup>20</sup>。顯現廣播電台的發聲管道增加得相當多。

若以廣播電台被收聽的閱聽率情況加以分析，如表三資料所示，則因為增加的新電台大都為中功率或小功率的電台，涵蓋的面積並不大，所影響的區域均屬地區性。因此以廣播電台最常收聽的閱聽率為指標的調查，舊有廣播電台所佔的比例仍佔有相當的部分。全省 2449 位收聽人的調查中，原有 29 台電台的重要度<sup>21</sup>指標共計為 5372 分，新電台的重要性數據的分數則僅為 5502 分，前者佔所有分數的 49.40%，後者則佔所有分數的 50.60%。因此顯示廣播電台新聞發聲管道的增加，並不如電台數所顯示的那麼明顯，不過從重要度的數據觀察，廣播市場開放後，廣播市場社會的發聲管道大概也增加一倍有餘，讓社會有不同意見的人士擁有相當的發聲管道。

表三 既有廣播電台收聽重要性權數統計

---

<sup>20</sup> 民國 80 年以後新增 142 家電台，它為既有電台 29 家的 4.89 倍。

<sup>21</sup> 該調查將聽眾第 1 選擇電台設定為 5 分，第 2 選擇設定為 4 分，第 3 選擇設定為 3 分，第 4 選擇設定為 2 分，第 5 選擇設定為 1 分。

電台名稱	重要度分數								
中廣	2313	高雄	54	台北	15	基隆	6	成功	0
警廣	2181	央廣	35	燕聲	13	民本	6	先聲	0
ICRT	408	天南	30	勝利	12	中華	6	益世	0
正聲	65	國聲	29	建國	10	中聲	5	華聲	0
教育	62	復興	23	電聲	8	台廣	4	漁廣	0
漢聲	60	鳳鳴	16	民立	8	天聲	3	—	—

資料來源：莊春發（2009）「廣播市場規模季最適執照張數—以現有市場規模條件之推估」  
國家通訊傳播委員會委託研究

### 3、報紙媒體家數與閱讀率的比較

#### 1) 報紙媒體家數的比較

台灣報紙市場的開放開始於民國 76 年，在此之前，從民國 45 年開始，市場上因為政府政策限制長期僅存在 31 家報紙，見表四，台灣報紙總類與家數的統計。報禁開放之後，市場上新報紙立即大量的進入市場，以開放年度的 77 年為例，新聞局的統計資料顯示前一年

表四、台灣報紙種類與家數的統計

年度	年底報業家數 (家)	年底新聞出版 家數(家)	年度	年底報業家 數(家)	年底新聞出版 家數(家)
39	40		86	344	117
40	30		87	360	119
45	31		88	384	164
50	31		89	445	184
55	31		90	454	190
60	31		91	474	195
65	31		92	708	195
70	31		93	2524	200
75	31		94	2442	192
76	31		95	2381	173
77	122		96	2216	190
78	195		97	2065	198

79	211		98	2063	189
80	237		99	2137	193
81	270		100	2210	207
82	274		101	2278	209
83	300		102		212
84	335		103		220
85	362		104		234

資料來源：中華民國統計月報。經濟部商業司。

說明：1.民國 88 年出版法廢止，報業出版不需經由新聞局核准，停止營業亦同，不需向新聞局報備。

2.從民國 92 年起報紙業家數的統計單位由新聞局移至經濟部商業司。

報紙家數為 31 家，當年立即大幅增加為 122 家，成長了 4 倍左右。截至民國

101 年止，依據最新政府報業家數的統計資料，報紙業的家數

表五 近 12 年來台灣報業各報紙閱讀率之統計

年分	自由時報	中國時報	聯合報	蘋果日報	經濟日報	工商日報	中華日報	爽報
2003	19.4	13.9	12.1	12.8	1.5	1.1	0.7	
2004	17.6	11.3	12.6	11.9	1.1	0.9	0.7	
2005	16.5	10.6	11.9	16.5	0.9	0.8	0.6	
2006	15.6	8.8	10.5	14.9	0.9	0.8	0.6	
2007	16	8.3	9.8	15.7	0.7	1.2	0.8	0.6
2008	16	7.1	8.5	16.3	0.7	1	0.8	0.6
2009	16.12	5.1	7.84	16.95	0.84	0.88	0.48	
2010	16.92	5.83	7.38	18.11	1.07	1.11	0.67	
2011	16.44	5.03	6.57	17.3	0.95	0.85	0.53	
2012	15.42	5.5	6.43	16.8	0.84	0.83	0.57	
2013	14	4.31	5.68	15.21	0.74	0.64	0.62	
2014	13.97	4.38	5.5	13.5	0.79	0.79	0.5	

資料來源：全球華文化行銷知識 <http://marketing.chinatimes.com/index.html>

共有 2278 家，與開放前的家數數量相比較，報紙種類共增加 73.48 倍。

若改以財政部新聞業出版家數為指標計算，則市場到民國 104 年時，亦增為

有 234 家，與開放前 31 家相比較，亦增加了 7.54 倍。顯示報紙家數呈現急劇

的增加，代表報紙言論發聲的管道呈現百家爭鳴的現象。

## 2) 新舊報紙閱讀率的比較

不同報紙因為發行量的不同，呈現於市場上的影響力差別很大，因此，要了解新舊報紙媒體對言論影響的大小，仍需借助於其在市場閱讀率的高低做為判斷的基礎。表五為近六年來台灣報業各種報紙閱讀率的統計資料，中間列舉的舊有報業有：中國時報、聯合報、工商時報、經濟日報以及中華日報等五種報紙，以及報禁後新設的報紙：主要為自由時報、蘋果日報等全國性兩種報紙。

以最近年度的 2014 年的資料觀察，報紙的閱讀率以自由日報最高，為 13.97%，其次則為蘋果時報的 13.5%，舊有報紙的閱讀率的情形，聯合報已降至 5.5%，中國時報的閱讀率降得更低，僅獲得 4.38% 的水準，另外以財經內容為訴求的報紙，工商時報與經濟日報的閱讀率，亦僅維持於低檔的 0.79% 與 0.79%，僅存的政府發行報紙中華日報閱讀率一樣不高，僅得 0.5%。

舊有報紙聯合報、中國時報、工商時報、經濟日報，以及中華日報五家報紙的閱讀率共計為 11.46%；相對的，自由時報、蘋果日報兩家報紙的閱讀率，合計則為 27.47%，後者報紙之閱讀率遠遠大於前者報紙的閱讀率。如果閱讀率代表社會言論發聲的通路比例，則由以上的數據資料，則可以看出新報紙媒體明顯提供比舊報紙媒體多出 139% 的發聲管道<sup>22</sup>。

## 4、網際網路訊息的崛起

現代人取得訊息的來源，傳統的電視、報紙與廣播媒體的重要性已經逐漸勢

---

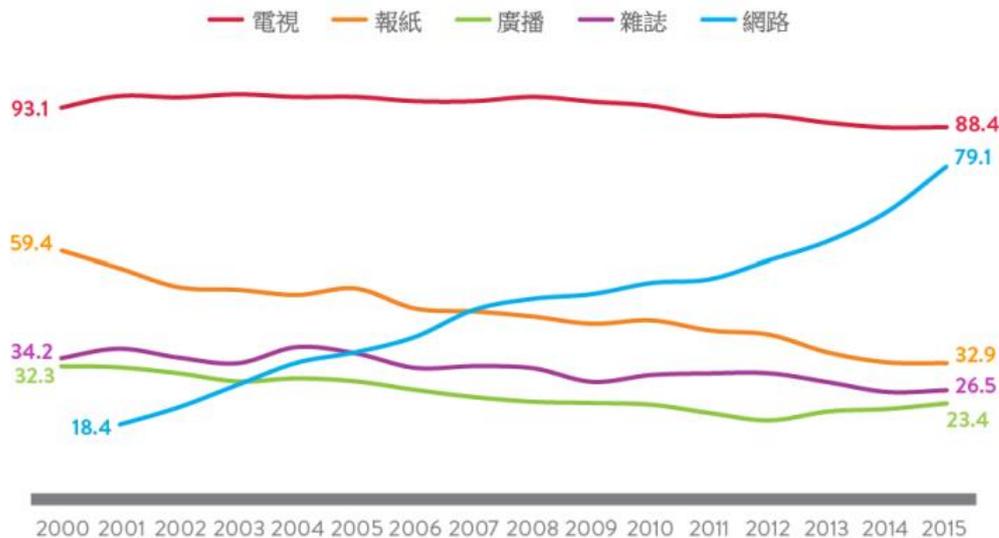
<sup>22</sup> 它由  $27.47\%/11.46\% - 1$  公式所獲得的數據

微，新媒體的出現對市場言論的影響則與日劇增，特別是網際網路的崛起。根據媒體調查現代的年輕人幾乎是以網際網路取得社會訊息為主，大幅度的取代過去平面媒體報紙或電子媒體電視的地位。

## 第二大媒體網路成長未歇

n

2000-2015五大媒體接觸率(百分比%)



Source: 媒體大調查 2000-2005 Sample:7,500/ Since 2006 Sample:10,000

附註: 2000-2005年訪問12-60歲 2006起訪問12-65歲 2010年起四分之一佔比受訪來源為on-line調查/ 並訪問15-44歲 原四分之三則按比例訪問12-65歲

圖一 台灣五大媒體接觸率統計

圖一是台灣傳統媒體電視、報紙、廣播、雜誌與新興媒體網際網路接觸率的統計資料圖表。從長期趨勢觀察，電視一直保有最高的接觸率水準，2000年高達 93.1% 的接觸慮到 2015 年下降為 88.4%。網際網路是新崛起的媒體，在 2001 年的媒體接觸率雖然只有 18.4%，但到了 2015 年時，它則高升為 79.1%，成為市場上的第二影響的大媒體，依此趨勢發展觀察，未來它有可能與電視媒體並駕齊驅，成為社會不可或缺的媒體平台。

過去社會的第二大媒體報紙的接觸率，則從 2000 年的 59.4% 降至 2015 年的 32.9%。成為市場上的第三大影響的媒體。雜誌的接觸率 2000 年為 34.2%，到 2015 年則降為 26.5%。至於廣播的媒體接觸率亦呈現長期下降的趨勢，由 2000 年的 32.3%，下降至 2015 年的 23.4%。

上述的數據與長期趨勢的變化，表示當前的社會條件，政府或政黨已經不易藉由特定媒體的控制，絕對的影響社會取得訊息的機會，進一步藉由媒體影響社會大多數人的想法已經不可能，所以在政策上我們實不需沿襲嚴格的黨政軍退出媒體的立法例，立所謂的「媒體壟斷防治與多元維護法」造成媒體產業「未蒙其利先受其害」的結果。

## 5、小結

從以上以民國 80 年代為分水嶺，分析媒體市場開放前後媒體變化的情形，分別以電視、廣播與報紙三種傳統媒體事業設立的數量，以及媒體收視率（或收聽率、閱讀率）的高低做為比較的指標，分析媒體市場開放前與媒體市場開放後的變化，藉以了解國內媒體發聲管道的增減情形。由所獲的統計數據觀察，可以發現媒體市場開放之後，社會大眾能夠獲取發聲的通路已有大幅的改善。

以電視新聞台為研究的對象，依據電視新聞台台數為計算的標準，電視媒體市場開放後新增了 13 家新聞台，與電視媒體市場為開放前比較，新聞台增加了 4.3 倍。若改以新聞台的收視率做為比較的標準，則可以發覺台視、中視、華視三台的收視率數據共為 16.7，僅佔所有電視新聞台收視率 159.1 的

10.5%；新增電視新聞台的收視率數據則為 142.4，佔全部新聞台收視率的 89.5%。換言之，電視媒體市場開放之後，社會整體的新聞發聲管道約增加了 9 倍之多。

廣播電台的部分，若僅以電台家數做為比較之指標，則發現廣播電台市場放開放後，以電台家數多寡所呈現的發聲管道，約增加了 4.89 倍，廣播電台的發聲管道顯示增加的相當多。

然而若比較的標準，改以廣播電台最常收聽的收聽率做為指標，則舊有廣播電台所佔的比例，顯示其仍佔相當的優勢。在國家通訊傳播委員會的委託研究結果<sup>23</sup>，在全省 2449 位收聽人為樣本的調查中，既有 29 台電台重要度數據共計為 5372 分，新電台的重要性數據的分數則僅為 5502 分，前者佔所有分數的 49.40%，後者則佔所有分數的 50.60%。因此顯示廣播電台新聞發聲管道的增加，並不如電台數所顯示的那麼明顯，不過從重要度的數據觀察，廣播市場開放後，廣播市場社會的發聲管道大概也增加一倍有餘，讓社會有不同意見的人士擁有相當的發聲管道。

至於報紙媒體的部分，依據政府部門最新民國 101 年的統計資料，報紙的家數共有 2278 種，與報紙開放前比較共增加 73.4 倍。若改以財政部新聞業出版家數為計算基礎，到民國 104 年時，市場上的新聞出版業廠商共有 234 家，與開放前相比較，亦增加了 7.54 倍，顯示它在三種傳統最為重要的媒體中間，市場開放後改善的比例最多。

---

<sup>23</sup> 莊春發（2009），「廣播市場規模季最適執照張數以現有市場規模條推估」，民國 98 年國

若改以報紙閱讀率為比較之基礎，則舊有報紙聯合報、中國時報、工商時報、經濟日報以及中華日報五家報紙的閱讀率，合計為 11.46%；相對的，自由時報與蘋果日報兩家新設立的報紙，閱讀率合計則為 27.47%，遠遠大於舊有報紙的閱讀率。如果閱讀率能夠代表社會言論發聲的通路，則以上的數據表示新報紙媒體已經明顯能提供比舊報紙，多出 139% 的發聲管道<sup>24</sup>。

從以上三種傳統最為重要媒體，市場開放前與開放後的比較結果，以及新興媒體網際網路接觸路的長期發展趨勢觀察，顯示台灣媒體市場所能提供言論發聲管道數量，在最近幾年已有相當幅度的改善，讓對政府政策有不同意見的社會人士，擁有充分的發聲的機會，以前任何政府政策在社會上經常形成「一言堂」的現象不再出現。對於言論市場自由化追求，在策略上是否仍然存在必須考量媒體控制而立法以媒體市場結構為管制標的的必要，實令人存疑？

#### 四、五項紅線規定與防止言論市場壟斷並沒有密切關係

新版反媒法草案第十二條，違反五項紅線的整合不被 NCC 允許：一、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。二、無線電視事業與無線電視事業之整合。三、因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者。四、同一事業及其關係人，整合有線廣播電視系統、多

---

家通訊傳播委員會研究報告。

<sup>24</sup> 它由 27.47%/11.46% - 1 相除所獲得的數據

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。五、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。但地方頻道不在此限，整體觀之，並未對言論市場的範圍明確的界定。

首先看第一項的規定以有線電視為規範的對象，當其市場佔有率超過 20% 後，即不能與無線電視事業、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。影響言論自由的市場似乎是有線電視、無線電視、財經新聞頻道、全國性廣播、全國性日報，似乎漏掉雜誌與網路平台言論對整體言論之影響。

該條文似乎有針對性，目前 MSO 的訂戶數占全國總訂戶數 20% 以上的業者，依據 NCC 最新統計，全國有線電視總用戶數 522 萬(民國 106 年第一季)，凱擘擁有 112 萬戶、中嘉擁有 113 萬戶，均超過 20% 的市占率，確定會踩到紅線、無法通過整合行動。

第二款禁止無線電視台整合，因牽涉到無限頻譜的使用，似乎有些道理。但是基本上還是陷入無線電視是影響言論自由唯一的媒體平台，實際社會的情況並非如此，影響言論走向的媒體平台還有很多，它對無線電視言論可能產生一致方向的影響，亦可能產生反向方向的影響，所以就整體言論市場的影響，而對其中內容之一的平台加以限制，不一定能夠抑制言論市場的壟斷。

第三款的陳述對象不明確，它所涉及的對象有可能是有線電視，也許是廣播電台，也許是雜誌或報紙的市占率，不過就目前情況的觀察，最可能的對象是有線電視媒體。然而這種以結構為標準的管制，在西方國家尤其是美國，在過去의法院判決已經認定此結構管制不合憲而被駁回。

第四款的限制則認定有線廣播電視系統、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為重要影響言論自由的平台，因此單一企業最多僅能經營其中三個平台。它似乎是對平台結構加以管理。但是它將不是媒體事業的多媒體內容傳輸平臺（中電信的MOD）也包括進來，將與言論自由沒有直接關係的頻道代理商含括進來，對於言論有直接密切關係的雜誌、網路卻加以忽略。

第五款則規定媒體事業不能持有新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道數五個以上者，以防患單一企業擁有太多的新聞頻道，從而形成言論的控制，此時似乎有以新聞頻道為影響言論內涵的唯一平台。

最後，則為了怕草案條款掛一漏萬，NCC 強調，即使申請整合的個案沒有逾越上述管制紅線，但在審查時，也會整體考量個案對於公共利益是否增加或減少，行使主管機關的裁量權。若有必要，也會依照行政程序法課以附加條款通過。這種事前立法不完全、不透明立法方式，將會埋下受管業者與主管機關彼此之間的未來爭訟，是一沒有效率的立法。

五、言論市場最重要的網路媒體未納入規範

如前所述，網路媒體在實際社會已經成為第二的重要媒體，過去似乎欠缺有系統的調查，因此它對言論市場的影響經常為人所忽略，既然「媒體壟斷防治與多元維護法」，是讓社會多元意見能夠透過通訊傳播媒體的平台表達與散布，更應當將第二重要的言論平台計入草案的第二條媒體主體的對象。

依照表一媒體大調查的統計分析，如果討論媒體言論影響力時，將網路平台給予忽略或故意遺失，以 2015 年的資料而言，它將喪失 31.6% 的影響力（89.4/282.8），決定壟斷力，判別許可與否時，主管機關可能產生的誤判會大大的增加。

## 六、媒金分離的矛盾

草案中最為突兀的是第十七條的媒金分離規定，要求金控持控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立的財團法人或其受託人，不得持有下列媒體以發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上，或直接、間接持有股份或其他方式控制媒體之人事、財務或業務。

既有的銀行法規或保險法規即有限制其參與媒體經營之規定，草案其實不必畫蛇添足在做嚴格之限制。甚至同時間設立「過渡條款」，追溯自 NCC95 年 2 月 22 日成立之後的併購案，若有涉及媒金分離的條款，必須在 3 年內限期改正。

因此，實務上富邦集團蔡明忠家族透過大富媒體併購凱擘，確實掌控凱擘有線公司的人事財務及業務，所以必須依規定在3年內改正，改正方式包括賣掉凱擘有線、降低持股或者不控制人事、財務或業務。

NCC立法的理由是基於媒體事業之經營，涉及言論自由、新聞專業自主及文化多元等公共利益甚鉅。為彰顯媒體對經濟秩序之監督功能，避免金融集團挾資金優勢，對媒體產業形成不公平競爭的條件與環境，造成箝制媒體言論方向與內容及言論集中化情形，明定媒金分離之規範。若按此邏輯，只要擁有龐大財務能力的企業均不可經營媒體，偏偏媒體的經營經常又是資本密集的產業，那麼最後媒體最後要由誰來經營呢？

## 八、結語

從以上台灣社會媒體產業的分析，自從政府開放媒體進入市場之後，傳統媒體的電視、報紙、廣播等市場均呈現相當多元的現象，社會一般民眾進用媒體的機會大增，利用此多元媒體平台已經可以充分表達個人之意見，並將特定意見散佈各個角落。個別型態的媒體在此環境下已經很難控制特定的說法或方向，媒體是否壟斷是假議題，也非當下要特別關注的對象。

進一步觀察網路對時事訊息的呈現與散佈，所謂的媒體言論市場的壟斷，更沒有出現的條件，主管機關NCC時應將資源應用於媒體內容的開拓，而不須將中心放在幾乎不可能存在的情境上，否則將被譏為唐吉軻德面對不是事實的黑影作戰。

退一萬步而言，主管機關為防微杜漸之目的，事前制定反壟斷的法規，也須先進行媒體市場適時客觀事實的研究，先將媒體言論相關市場先界定清楚，然後計算各種媒體的相關權數，以劃定在何種情形媒體業者的行為有壟斷言論之事實，在立法明確、透明的條件之下，之後的執法才能達到立法法益的目標。

### 參考文獻

Brain，「2008 年台灣媒體廣告營收調查創意決戰媒體未來」，動腦雜誌，第 386 期，45-49（2008）。

洪貞玲、劉昌德，「傳播權觀點的商營廣電管制」，中華傳播學刊，第 10 期，27-53（2006）。

張錦華，「多元文化主義與我國廣播政策—以台灣原住民與客家族群為例」，廣播與電視，第 3 卷第 1 期，1-23（1997）。

莊春發（2011）〈媒體事業多角化經營對言論市場集中影響之研究—以中時集團為例〉《公平交易季刊》，第 19 卷第 4 期，頁 99- 130。

莊春發、莫季雍、黃聿清、許志鴻，電視使用行為及滿意度調查研究報告，國家通訊傳播委員會專題研究，台北，觀察家行銷研究有限公司（2008）。

馮建三，媒介經濟學，台北，遠流出版社（1995）。

陳一香，「媒介多元化意涵之初探」，新聞學研究，第 58 期，141-169（1999）。

陳一香，台灣電視節目內容多元化之研究，國立政治大學新聞研究所博士論文（2000）。

陳炳宏，「媒體集團化與其內容多元化之關聯性研究」，2008 年中華傳播年會論文（2008）。

陳新民，憲法基本權利之基本理論（上），台北，元照出版社（1999）。

曾國峰（2005）。〈反思媒介內容多元指標之測量與統計問題〉。《中華傳播學刊》，7：79-100。

褚瑞婷，「報業優勢不再，熄燈退場路朦朧—論 2006 年報紙停刊潮」，國政分析，教文（析）095-036 號（2006）。

劉幼琍，多頻道與電視觀眾—90 年代的電視媒體與閱聽人收視行為研究，台北，時英出版社（1997）。

劉昌德，「大媒體、小記者：報近解除後的新聞媒體勞動條件與工作組織」，新聞學研究，第 95 期，239-268（2009）。

蕭肇君，「魔力 U 種子」，2005 年中華傳播學會研討會論文（2005）。

#### 外文部分

Gomery, D., "Ownership Policies, Diversity and Localism,"  
[http://www.fcc.gov/ownership/roundtable\\_docs/gomery-stmt.pdf](http://www.fcc.gov/ownership/roundtable_docs/gomery-stmt.pdf)  
(2009) .

Isoifides,P., "Methods of measuring media concentration," Media, Culture & Society, 19, 643-663 (1997) .

Just, N., "Measuring media concentration and diversity: New approaches and instruments in Europe and the US," Media, Culture & Society, 31(1),

105-112 (2009).

Lamphere, L., “Afterword: Understanding U.S. diversity – Where do we go from here?” In I. Susser and T. C. Patterson (Eds.). *Cultural diversity in the United States: A critical reader* , 457-464, Malden, MA, Blackwell Publishers, Inc.(2001).

Martin, S., *Industrial economics: Economic analysis and public policy*, New York, Macmillan (1994).

McQuail, D., “Taking the Measure of Diversity : Media Reflection,” *Media*

*Performance : Mass Communication and the Public Interest*, Newbury

Park, CA, Sage Publications, 160-170 (1992).

Napoli, M. P., “Diversity and localism: A policy analysis perspective,” Paper presented at an FCC Roundtable on Media Ownership ( 2001).

Napoli, P. M., “Deconstructing the diversity principle,” *Journal of Communication*, 49(4), 7-34 (1999).

Walter, S. J .K., *Enterprise, government and the public*, New York, McGraw-Hill (1993).

Wurff,R., “Structure, Conduct and Performance of the Agriculture Trade Journal Market in the Netherlands,” *Journal of Media Economics*, 16(2), 121-138 (2003).

「媒體壟斷防制與多元維護法草案」意見書

單位名稱：臺灣電視事業股份有限公司

姓名：

職稱：

聯絡電話：2775-8888

日期：106年9月 日

條次	意見或建議	理由	備註
第二條第九款	聯播定義建議限縮同一時間播送相同節目。	廣播電視事業間有節目版權銷售之正常商業交易行為，若硬性規定「一週內先後播送相同內容之節目」即為「聯播行為」且須受本法之相關規範限制，將影響各廣播電視業者之正常經營。	
第四條	建議刪除。	因本草案立法目的，即為規範媒體事業之整合，屬特別法，故宜就本草案規定事項統一由主管機關辦理，無須再行向公平會或其他機關提出申報或申請。  否則倘若各該機關就同一行為認定不一致，恐將造成媒體業者無所適從。	
第五條	第一項第二款建議比照證交法及金管會法令規定，為持有已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上之股東名單。  第二款建議修改為事業之股權結構表。	本條較證交法及金管會法令更嚴格，除增加媒體申報義務，亦將影響投資人對媒體產業未來之投資意願。  建議比照公開發行公司年報應行記載事項準則規定	

<p>第六條</p>	<p>建議修改為同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有公開發行股票之媒體已發行有表決權股份總數達百分之<del>十</del>以上者，應自持有之日起十日內，向主管機關申報。</p> <p>建議刪除第二項規定。</p>	<p>金控資本額、總資產比各行業的標準高出甚鉅，為符比例原則，建議比照證券交易法規定股份總數達百分之<del>十</del>以上者為申報義務人</p> <p>按金管會 104 年 08 月 06 日金管證發字第 10400293346 號令示，公開發行公司於每月 15 日以前將應行申報之事項輸入公開資訊觀測站資訊系統並完成傳輸後，即視為已依規定完成公告申報。所要求應公開揭露之財報資訊，均已公告於公開資訊觀測站後併應即視為已完成副知主管機關。NCC 如須了解相關資料，應可自行連結隨時上網查閱使用，減少媒體行政作業。如須另行以副本通知主管機關，反而增加媒體申報義務，不但有違實效簡便行政及無紙化之節能減碳政策，更弱化資訊蒐集與運用。</p>	
<p>第七條</p>	<p>第一項第二款及第二項建議為合計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之<del>二</del><del>十</del>以上者</p>	<p>實務上擁有 10% 股權未必對該媒體之業務經營或人事任免具有控制權。建議比照財務認定原則，達 20% 具重大影響力。</p>	

第八條	建議關係人定義，比照金控法第四條之相關規定。	本草案對於關係人之定義雖於立法說明係參考金控法第四條之規定，但本條卻更嚴格(四等親內均包含在內；持股達百分之二十即受規範)，將影響投資人對媒體產業未來之投資意願。	
第十九條	建議刪除。	是否訂定獨立編審制度，應屬媒體自律範疇，若強制規範將失去媒體自律的精神。	
第二十條	建議第二項刪除，第三項已足夠規範。	新聞編輯室公約與工作規則性質不同，不宜作為工作規則之一部並送勞動主管機關核備，勞動主管機關權責應不包括核備新聞編輯室公約。	
第二十四條 第三項	建議刪除。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 觀眾品味因人而異，品味一詞過於抽象，難以認定，另觀眾也並非都是理性的，若所有申訴都要提交新聞倫理委員會審查，並向主管機關提出報告，恐窒礙難行亦不切實際。</li> <li>2. 觀眾反映意見相關資料均可於網站上查詢，實無須再提報董事會。</li> </ol>	
第三十七條 第二款	建議刪除第二款後段規定(未副知主管機關)。	按金管會 104 年 08 月 06 日金管證發字第 10400293346 號令示，公開發行公司於每月 15 日以前將應行申報之事項輸入公開資訊觀測站資訊系統並完成傳輸後，即視為已依規定完成公告申報。	

		<p>所要求應公開揭露之財報資訊，均已公告於公開資訊觀測站後併應即視為已完成副知主管機關。NCC如須了解相關資料，應可自行連結隨時上網查閱使用，減少媒體行政作業。如須另行以副本通知主管機關，反而增加媒體申報義務，亦有違實效簡便行政及無紙化之節能減碳政策。</p>	
--	--	---	--

媒體改造學社

台灣媒體觀察教育基金會

「媒體壟斷防制與多元維護法草案」意見書彙整

資料一：

## 促進多元為先，管理壟斷為輔

### 我們對 NCC 「媒體壟斷防制與多元維護法」的共同聲明

台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、公民參與媒體改造聯盟共同聲明

今年七月國家通訊傳播委員會（NCC）提出「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，此刻正聽取各界意見。有鑑於本草案對台灣的傳播生態將有一定的影響，我們提出以下主張：

第一，關於主管機關的角色。部份論者主張，在數位化時代環境中已不需要政府管制；有的則認為管制不利產業發展。但台灣傳媒生態有市場失靈的問題，舉凡平台與內容業者分配不均，內容投入動能不足，供給無法滿足多元需求等。因此，主管機關實應維持市場秩序，特別是責成業者負起社會責任，促進多元內容之供給，維護公民傳播權，健全本國傳播產業。

第二，關於本草案的精神。我們認為本草案主要的目的應在於推動台灣邁向成熟的多元社會，而管理媒體壟斷只是手段。因此，我們認為草案應將促進多元文化與社會列為優先目標，並將名稱修訂為「媒體多元文化促進法」。

第三，在媒體壟斷的管制上。草案雖已列出各類併購的紅線，但應著重限制有線電視系統業者與不得兼營頻道代理商。台灣五大系統業者掌握了全台超過八成訂戶，同時也經營頻道代理商，構成垂直整合，也掌握頻道上下架的生殺大權，排擠新進頻道的競爭機會。我們建議應要求切割系統與頻道代理，也應另加入平台中立原則。

第四，草案宜加入多元維護的具體政策。草案僅提到政府應編列預算，主管機關應設立媒體多元發展之特種基金，但並未說明基金的來源及金額。然而，台灣傳媒產業的問題是對內容產業的投資有限，特別是，在數位環境中內容產業（包括新聞業）的資金嚴重不足；網路的聚合平台（如 Google 等）以及社群平台（如 Facebook 等）也進來搶食廣告，投入原生內容卻有限；歐洲國家已對主要的新聞聚合平台課稅（如 Google Tax）。因此，我們建議，NCC 主管傳播事務（包括數位以及電信）也應師法他國的作法，向平台業者（包括有線電視系、數位平台以及電信業者）徵稅，以回饋到內容生產。

第五，網路與社群媒體已成為當前傳播生態的重要部份，草案應參考歐美國家立法趨勢與規管經驗，就網路等新興媒體的壟斷問題提出前瞻性的規範，其重點包括網路中立原則、網路與社群媒體問責機制與公共責任之確立，以符合數位時代促進多元以及管制壟斷之需求。

第六，應納入補助媒體素養的條文。與 2013 年版的反壟法比較，本次的草案刪除補助公民團體辦理媒體識讀教育的相關條文。我們認為，當今假新聞充斥、網路霸凌持續壟罩與社群媒體影響加深，我國應如何強化公民的媒體與資訊素養教育。這不但是公民社會發展的問題，更是國安問題。然而此次草案條文中卻將此部分刪除，豈非開時代潮流之倒車。

資料二：

## 正視反媒體壟斷的數位使命

胡元輝(優質新聞發展協會理事長/中正大學傳播系教授)

反媒體壟斷是過時的傳播議題？抑或迫切的政策課題？

國家通訊傳播委員會新版反媒體壟斷法草案出爐之後，常聽到的反對說法是：現在都已經是數位時代了，哪有媒體壟斷的問題？此一看法的主要論點認為，由於網路等數位新科技的發達，傳統媒體的影響力已經式微，如今人人都可以在網路或自媒體發表意見，何須擔憂傳統媒體的併購與整合？但此種反媒體壟斷的「過時論」不僅與傳播現實不符，亦為不折不扣的網路迷思。

網路等新傳播科技出現之後，許多人確實抱持巨大憧憬，以為此類科技將可大幅解放人類潛能，積極促進表意自由。但此種「美麗新世界」的想像迄今仍只是幻象，無法在人類社會取得美好實證，其原因就在於上述憧憬乃奠基於科技決定論的思維，嚴重忽略了政治經濟與社會文化等因素對科技使用的影響。反媒體壟斷的「過時論」，正鮮明地呈現出科技決定論思維下的兩個迷思。

第一個迷思可以稱為「網路主導迷思」，誤以為網路已經是一般民眾最主要的訊息來源。國外近來已有諸多研究指出，儘管大眾使用網路與社群媒體獲取新聞訊息的比率有所升高，但傳統媒體仍然在人類的資訊生態系統中扮演重要角色。美國皮優研究中心去年的調查即發現，儘管多達 62% 的美國成人會從社群媒體獲取新聞訊息，但常常以此管道獲取新聞的只有 18%。

再者，該項調查亦顯示，許多人從社群媒體獲知新聞並非刻意為之，而是從事其他活動時的附加結果，諸如 Facebook、Instagram 等社群媒體都只有不到四成的新聞使用者是直接透過社群媒體尋找新聞訊息。此外，即使是社群媒體的新聞消費者同樣會從其他管道獲取新聞訊息。皮優研究中心的調查指出，美國社群媒體新聞消費者中會從無線電視晚間新聞聯播時段取得新聞訊息者約為十分之二，地方電視則佔十分之三，其他則頗多同時瀏覽新聞網站與 App。

一項由路透社新聞研究中心今年初所進行的全球性調查與皮優研究中心所做的調查結果相近，該項針對全球 36 個國家與地區所進行的調查發現，全球以社群媒體作為新聞來源的使用者雖達 54%，而且年輕人的仰賴度更高，但基本上，多數民眾的新聞消費都屬於兼容並包的雜食性媒體使用模式(media mix)。以美國為例，其社群媒體新聞使用者約有三分之二(67%)會收看電視新聞，同時瀏覽主流媒體網站或 App 者亦為三分之二(66%)，僅以社群媒體取得新聞者只有 2%。此外，該調查亦顯示，許多國家的社群媒體新聞使用者上升速度已經出現停滯，甚至消退。

台灣也是路透社新聞研究中心全球調查的對象之一，其結果與頗多科技發達的民主國家相類。台灣民眾以社群媒體作為新聞來源的使用者雖達 57%，但以電視為來源者仍高達 77%，印刷媒體也有 41%，廣播則為 23%。此外，有關台灣民眾「主要」新聞來源的調查亦發現，社群媒體所佔比例僅 16%，線上新聞網站為 31%，都不如電視的 43%。何況，新聞網站中仍有相當比例係屬傳統媒體所設置。

最後，值得注意的是，網路與社群媒體所傳布的訊息往往來自傳統媒體。國外近年來的諸多研究都證實，部落格的內容與連結相當程度來自傳統大眾媒體，社群媒體會追隨大眾媒體所報導的議題，而且內容多來自大眾媒體。一項於 2009 年針對大眾媒體網站與獨立部落格所進行的大型量化調查即發現，網路爆紅事物(meme)大多數都是先出現在大眾媒體，之後再擴散於部落格，只有 3.5%的情況相反。上述路透社的調查亦指出，即使是社群媒體的新聞消費者亦發現，許多訊息事實上來自傳統媒體。

誠然，網路與社群媒體已經在現代人們的日常資訊生活中扮演吃重角色，而且新聞會不斷在網路與線下之間串流、衝突與交融，難以區隔通路，亦無線性發展可言。但多項研究一再顯示，傳統媒體並未退場，而且仍是新興資訊生態系統的重要成員，它不僅是諸多原生新聞的來源，亦具有議題設定的重大影響力。將傳統媒體的壟斷議題貶為虛無，是對當前傳播生態的錯解，亦是商業力量包裝商業利益的新衣。

第二個迷思則是「網路開放迷思」。反媒體壟斷的「過時論」一方面否定傳統媒體的影響力，另一方面則高揚新興媒體的理想性。他們將網路等新媒體描繪成開放而平等的世

界，任何人都可以在此新世界大力發聲、平起平坐，因而多元觀點可期、民主參與可成。但事實真是如此？

大眾媒體時代，媒體確實掌握在老闆或專業人士手中，個人發聲若未獲青睞將難以登上媒體、傳諸社會，但人們同樣可以在大眾媒體之外發聲，只是不易被聽到而已。數位時代的今天，誠然，每個人都可以在網路與社群媒體發聲，而且發聲成本低廉，問題是發聲之後就可以被聽到嗎？顯然，傳統媒體與新媒體時代都存在公民發聲能否進入政治議程並產生決策影響的問題，公民發聲的效力問題並未出現本質上的改變。

何況，諸多研究均證實，網路與社群媒體的能見度與影響力仍以大企業及政治人物佔有高度優勢，而且網路與社群媒體上的主導內容仍屬娛樂與軟性資訊，至於政治討論與深度對話不是比例偏低，就是付之闕如。更令人擔憂的是，新興媒體的商業生態與傳統媒體的運行法則並無本質性的差異，網路與社群媒體同樣是由大公司依商業邏輯操作，同樣會形成強凌弱、大吃小的壟斷局面。Google、Facebook、Yahoo、Twitter 等全球性網路與社群媒體巨頭的出現即是明證。

有人或許質疑，這些巨頭都是「開放平台」業者，並不像傳統媒體一樣在產製內容，不能一概而論。此一說法雖有若干道理，卻非全部的事實，也同樣是對資訊壟斷問題的巧飾。事實上，傳統媒體的功能本來就不只是單純的內容產製，還包括各種型態的內容集成；同樣的，網路與社群媒體亦不只是內容的匯集平台，透過演算法與人為控制，它也在進行內容的編排與篩檢，此與傳統媒體的編輯概念何異？不也是在決定人們所能看到的資訊視界？更嚴重的是，目前網路與社群媒體巨頭的市場壟斷性較許多傳統媒體集團還高，就公共利益的實現與民主政治的運作而言，我們不只不能對它抱持美麗的幻想，更應透過適度的規管，促成其正面潛能的擴充與實現。

因此，反媒體壟斷法不只要對傳統媒體的整併作出合理規範，尤應進一步針對網路等新興媒體的壟斷形勢做出前瞻性的因應。可思考之點至少包括網路中立原則，以及網路與社群媒體問責機制與公共責任之確立等。關於前者，美國聯邦通訊傳播委員會(FCC)已於2015年建立網路中立規範，我國若在反媒體壟斷法中明定網路中立原則，不僅符合民主國家立法趨勢，保障網路使用者的平等近用權，亦可作為NCC對企業型網路與社群媒體進行必要的行為管制的法律基礎。

至於網路與社群媒體問責機制之建立以及公共責任之賦予等規範，已有歐洲諸多國家的經驗可資依循。前者如歐盟與德國在處理網路與社群媒體的仇恨內容時，已要求這些媒體建立嚴謹的使用者申訴機制；後者亦可從若干歐洲國家對網路與社群媒體巨頭壟斷市場之課稅與罰款做法中得到參考。何況，有關媒體問責機制與公共責任之要求皆已出現在目前的反媒體壟斷法草案中，只不過對象是傳統媒體而已，將網路與社群媒體的相關規範納入整合並不困難，種種以網路與社群媒體巨頭乃跨國產業無法規管的說法，實屬托詞而已。

資訊生態雖已進入數位時代，反媒體壟斷的數位使命仍然艱鉅而迫切！為健全傳播生態、促進多元社會而進行的反媒體壟斷不只沒有過時，反而有其與時俱進的必要性。反媒體壟斷法草案既已出爐，政府與朝野應讓此法儘快進入立法討論與審查，莫再拖延而致台灣弊病叢生的傳播生態積重難返。

資料三：

### 有線電視：全台一家 兩個條件 三個原則

馮建三（媒體改造學社理事長/政治大學新聞系教授）

依據行政院主計處每年十月發佈的報告，2015 年底，台灣七百多萬家戶當中，高達 85.38% 訂了有線電視。若採尼爾森收視率調查，或是業者向國家通訊傳播委員會（NCC）申報的數字，比率較低。

有線電視系統的經濟性質，與全台一家的高鐵、台鐵、台電、台灣自來水公司與中華電信 MOD，完全相同，都是必須高度管制的公共基礎設施（public utilities），遑論大多數國人通過它收看電視。

既然如此，有線電視法第二十四條要求，經營有線電視必須分區，並且特定業者在各區所持有的訂戶數，加總後不能超過全國總訂戶數的三分之一，與其說是符合國人的利益，不如說是我們的因循，不肯思考依據台灣的現實狀態，是否全國一家，可能對台人更為有利？鐵道、水管、電網與電信有線視訊網，都是獨家壟斷，有線電視系統若全台一家，佐以配套措施，當然也可能會更好。

一九九三年有線電視法通過時，全台業者高達 658 家。歷經業者哄抬價格併購，至今分頭寡佔；斷訊、頻道上架紛爭、業者濫用壟斷地位，政府裝聾作啞，不肯有效管理；業者刊登廣告相互攻訐，觀眾一頭霧水。凡此種種所導致的巨大交易成本，最後都強迫消費者概括承受。

現在救贖，已經遲到，但遲到總比不到好。網路新興的影音圖文服務，衝擊（有線）電視，已有時日，如今，政府更是必須創造與善用立法時機，導引有線系統，走向「全台一家」，但要設定「兩個條件」，遵守「三個原則」。順此，才是開大門走大路，足以一箭雙雕：不再轉嫁額外成本給消費者；同時，開始啟動正面的連環變化。

全台一家有線電視系統，理解不難，就是如同中華電信。至於是要各個業者將現有資產折換新公司的股份，或是另作設計，就得再做計議。

兩個條件是，這家新公司必須確保「頻道上架井然有序、絕不歧視」，以及「加碼投資本地新節目的製播」。我們進入便利連鎖店購物，是要「產品」新鮮沒有過期、沒有農藥，不是產品是由哪家「車隊」送入。有線電視如同車隊，衛星電視「頻道」才是產品，政府多年來誤導視聽，專在有線系統的競爭做文章，聽任頻道（代理）商喧囂；未來政府應該督導業者，責成新公司邀請消費者...等團體，共同制訂並公開闡明上架規則，公正並且不對任何節目供應商有任何差別待遇。

頻道的通路不再成為問題，政府的精力及輿論的重心，就會轉向「節目」。這裡，全台一家的第二個條件就要進場。企業規模愈大，經濟綜效增長，社會責任就能快樂肩負。有線系統目前提供百分之一營業額作為特種基金，未來應該恢復立委修改前的百分之三。該基金之外，這家新公司應該依法，每年另撥一成以上營業收入，在台灣製作新的電視節目；該經費是由新公司自行運用，或設立新的組織負責管理與制訂節目使用權限，應再評估。

最後，為了確保成立一家公司的效益，不會傷及無辜，且在消費者習慣與科技變化的過程，能夠永續，至少就要同步遵守三個原則。

一是「照顧員工」，避免整併成為全台一家時，出現不當的員工裁減。二是「內外有別」，新公司對台灣及海外節目的採購與播出，必須要有差別作為。關稅暨貿總協定(GATT)第四條設定「螢幕配額」優先提升本國電影；電視及網路年代，該作法延伸到各種電視（含串流）；聯合國教科文組織備受佳評，以「文化例外」向前求索，遂有文化多樣性公約；雖然姍姍來遲，但 NCC 去年已經開始，依法增加本國電視節目自製率的規定。這些，無一不是影視文化內外有別的具體及鮮明展示。

若說前面這兩個原則不一定能讓新公司本於社會責任而完成，因此很有可能需要政府另設法律給予外鑠，那麼，第三個原則就一定需要政府的積極努力，才能落實。這就是「通盤考量」，不能只是委由已成一家的有線系統「獨享為國貢獻影視文化的幸福」。未來，或就在修訂相關法規的同時，同樣也應該讓中華電信的 MOD 視訊服務，或是台灣與來自海外的各種平台、OTT 服務及社交媒體，同樣依據其市場佔有率的多寡，以內外有別的安排，適用有線電視法業已彰顯的認知與作法，俾便所有在商場奮鬥的相關廠家，都能分享台灣新影視製作成果的快意與滋味。

資料四：

## 除了防止壟斷 NCC 更需積極維護多元

林麗雲(台灣大學新聞所教授)

國家通訊傳播委員會（NCC）提出「媒體壟斷防制與多元維護法」草案。這是小英政府重要的傳媒法案，具有指標意義。但草案中反壟斷的部份多，維護多元的部份較少。反壟斷的部份著墨較多。主要的原因可能是，我國過去對廣電媒體所有權的管制或過度鬆散，過去幾年的媒體併購案常引發社會疑慮（如 2012 年旺中案）。而且，媒體併購案頻仍，NCC 在管制上確實需要較明確的規範，以昭公信。例如今年五月在台數科（有線系統）併購東森頻道家族案中，NCC 在沒有反壟斷法的情況下，僅以行政裁量否決併購，即招致業者批評。

草案高揭未來併購案的准駁將以「公共利益」為依據，並明定其內涵包括國家安全，言論自由、新聞專業自主性，以及公眾視聽權益的維護等。NCC 也劃出壟斷的紅線，期切割有線電視系統與頻道的垂直壟斷，並防止超大型跨媒體集團的形成。可以預期的是，短期內管制者與業者將持續拔河，爭論紅線的分際。長期而言，若規範是合理且明確，則雙方將較有規則可循，業者更可規劃事業的發展。

但是，草案宜加入多元維護的具體政策。草案僅提到政府應編列預算，主管機關應設立媒體多元發展之特種基金，但並未說明基金的來源及金額。然而，台灣傳媒產業的問題是對內容產業的投資有限；而且，在數位環境中內容產業（包括新聞業）的資金嚴重不足，因為還有新興的數位平台進來搶食廣告。管制者實應思考如何引導資源投入內容產業。

台灣目前有多各種平台（如有線電視，數位網路，智慧型手機等）；但利潤（如訂閱費或廣告費）多流向平台業者、內容業者所得有限。但媒體公民需要的是多元內容的供給。因此，草案應明定針對主要平台業者課徵一定比例營收，成立多元內容基金，以投入內容生產與流通。

首先，在有線電視產業中，五大系統業者壟斷八成訂戶，收取訂閱費並插播廣告，但對內容回饋很少。因此本法宜規定對系統業者課稅，以投入影視內容生產。

其次，網路的聚合平台（如 Google 等）整合資訊，獲取大部份的數位廣告，但投入內容有限，影響新聞產業。歐洲國家已對主要的新聞聚合平台課稅（如 Google Tax）。德國更要求新聞聚合平台需付費給內容業者，目的即要協助新聞內容的生產。台灣的數位平台使用也成為主流。根據牛津大學的調查，已有八成八、六成五的台灣民眾從網路、智慧型手機等平台獲得新聞。NCC 主管傳播事務（包括數位以及電信）也應師法他國的作法，向數位平台以及電信業者徵稅，以回饋到內容生產。

總之，由於台灣傳媒的問題除了壟斷外，還包括平台與內容業者利潤分配的問題，導致內容業者的資金不足，動能有限。因此，NCC 除了消極地防止壟斷，更應積極維護多元，引入活水，投入內容。

原文刊載於：<http://twmedia.org/archives/1871>

資料五：

## 媒體有藍綠紅就是多元？

陳炳宏(台灣師範大學大眾傳播研究所教授)

2012年9月1日記者節台灣各界發起的「901反媒體壟斷運動」今將屆滿五年，但五年來民眾對媒體日遭壟斷並未提升警覺，反倒有更多反對反媒體壟斷立法的迷思在傳散。難得日前NCC終於提出「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，各界應該正視有心財團或個人提出媒體市場早已多元的說法來混淆視聽，並遂行其繼續操控媒體與言論市場之行徑，否則台灣社會終將要因漠視這議題而付出沉痛的代價。

首先最常聽到的標準台詞就是，台灣現在什麼媒體都有，哪能壟斷言論？這種說法真是昧於事理，因為不是藍綠紅各類媒體都有就叫多元！民主社會追求的媒體多元，著重在內部的多元，而非僅是外部的多元；簡單說，我們期待一家媒體能提供各種言論意見，讓閱聽眾自由判斷與選擇，而不是所有媒體僅提供單面向言論，然後就說台灣有多元的媒體環境，所以不會有言論壟斷！

接著又會說媒體有藍綠紅有何關係，這也是人民選擇的多元啊！但重點是，台灣正是藍綠紅媒體長期各自壟斷言論市場的受害者，有凡事只看顏色的媒體，台灣如何凝聚共識？

再從實務面來看，有多少民眾會主動去接觸各種不同言論光譜的媒體？有多少人會看完《中國時報》後，再翻翻《自由時報》？聽聽中天怎麼報後，再看看三立如何講？有人像筆者，如果想從電視新聞瞭解重大時事，會從49台開始轉到58台，比較各台報導立場嗎？這種認定台灣存在不同立場的媒體，就叫多元，就不需反壟法的說法，不僅不懂何謂媒體多元，也真是昧於事實！也許反壟法無法立即解決藍綠紅媒體的問題，但至少可以讓三種顏色不至於只剩一種（多卑微的期待）吧！

但筆者同意，反壟法立法目標的錯置是導致各界產生疑慮的主因。反壟法應在積極促進媒體的各式多元（包括內容、文化、消費權益等），而不只是消極管制媒體產權以防壟

斷，因此「媒體壟斷防制與多元維護法」應該正名為「媒體多元維護與壟斷防制法」，以杜絕疑慮，並凸顯立法意旨。

筆者如此想是因為過去防壟思維都聚焦在市場管制，對任何併購案都審視有無壟斷疑慮，但筆者更期待反壟法不僅在意市場端的多元，更應將消費端的多元當成立法重點，以免落入集中就是不好的迷思。

所謂消費端的多元是指，當台灣民眾需要電視服務時，作為媒體消費者的他能同時有無線、有線、直播、MOD (IPTV)，甚至 OTT 等五種以上的電視服務可任他自由選擇，那麼屆時全台灣即便只有一家有線電視系統業者，一家直播電視業者，一家 IPTV 業者，政府也許都不必太在意，因為只要消費者有五種電視服務的選擇，市場多元的議題焦點即在於管制媒體市場公平競爭的問題，而不在於某類電視服務是否只有一家業者在經營，不是嗎？其餘跨媒體市場多元管制亦同。

筆者同意前述只是理念型例證，還有待各界集思廣益，但筆者想分享的是反壟法應該具備「多元維護重於壟斷防制，消費多元重於市場多元」的理念，以落實管制的核心意旨。

此外滿多人認為，網路普及已是事實，且網路可自由傳散與取得資訊，哪需要反壟法？另也有人認為，網路已是大眾媒體，反壟法不規範網路，立此法何用？這兩種說法都未免過於簡化網路的問題。一來網路該不該管、該如何管都有待建立共識，但也不應說，一定要把網路納進來才可制訂反壟法吧！該法或許可增列網路平台業者扮演媒體角色的原則性規範，但還是應該制訂反壟法（前已有頗多論述），因為凡事有輕重緩急，且一碼歸一碼啊！

最後筆者衷心期待各界在討論反壟法時，千萬不要以台灣媒體現況迷思作為反對的理由，因為如果大家繼續被這種媒體多元的假象所蒙蔽或作為反對該法的藉口，那台灣保證繼續沉淪！

資料六：

## 維護多元或放任壟斷 賴揆怎麼選？

劉昌德（政治大學新聞系教授）

新任行政院長賴清德組閣起跑，任用曾參與反媒體壟斷的財經學者施俊吉為副手。因此近期遭遇業者反對的 NCC「媒體壟斷防制與多元維護法」草案能否推動，以促成我國媒體多元發展與進步，正是新閣揆帶領的新行政團隊，能否克服阻力、落實政治承諾的指標之一。

習稱反壟法的 NCC「媒多法」草案，受到業者批評，表示數位匯流後傳統媒體不再能控制言論，所以無須管制所有權；也有反對者認為，我國媒體內容品質低落，必須解除管制才能吸引投資。

事實上，英美近期相關爭議顯示，上述「去管制」迷思大有問題。因為即使在匯流環境中，放任財團掌控傳統媒體，仍會限制言論多元性；而包括對大型平台業者課以公共責任等適當管制，則能增加產業的整體投資與進步。

首先，跨國媒體大亨梅鐸的廿一世紀福斯公司(Fox)，今年向英國主管機關提出以 117 億英鎊買下 Sky 電視六成股權的併購案。向來傾財團的保守黨政府，也因本案涉及媒體壟斷，而在八月初延長調查分析與蒐集意見的期限。

梅鐸的新聞集團擁有多家英國主要報業，掌握 1/3 報紙市佔率；旗下 Fox 若再買下 Sky，將讓梅鐸家族成為僅次於 BBC 的第二大廣播電視新聞的完全控制者。雖然業者聲稱，網路媒體興起後傳統媒體相對衰退，不再能影響言論；但公民團體與學者指出，網路使用者仍大量流傳與依賴主流媒體的報導，所以即便廣告營收下滑，可是主流媒體的輿論影響力仍然巨大。

其次，美國 2015 年網路中立性規則，最近也正遭遇挑戰。這項對平台業者課以公共責任的規定，要求寬頻等網路服務(ISPs)，不得對內容業者有差別待遇，像是優惠自家內容業者、與限制別家內容業者的流量等。共和黨主導的 FCC 聲稱管制讓 ISPs 獲利下降、投資意願下滑，而想廢除規定。

但支持網路中立性的學者指出，各項官方數據都顯示 2015 年網路中立性規則設立後，業者整體投資都有所增長。兩年間，ISPs 投資增加了 5%，有線業者在建置網絡上的投資增加了 48%；內容業者如 Netflix 等 OTT，在這段期間的投資更成長了 133%。

因此，反對前述 Fox 併購案的全英記者工會也強調歐盟於 2013 年的相關會議結論，指出數位傳播環境中，維護媒體獨立與多元化，不但仍是維護言論自由的必要手段，同時也能增進產業成長與永續發展。

參考網路與影視媒體發展先進的歐美產業與政策現況，新內閣與 NCC 應加強推動媒多法，而非放任媒體沈淪。因應台灣影視產業的特徵與困局，要求有線系統與網路平台業者負起公共責任，包括落實公平上下架、對大型平台業者徵收影視內容基金等，讓媒體管制不只是消極限制所有權集中，更能積極提高台灣的媒體內容投資與升級。

## 資料七

### 要維護多元關鍵在終止垂直壟斷

邱家宜（媒體改造學社理事）

NCC 提出「媒體壟斷防制與多元維護法」（媒多法）草案後，第一波輿論大概可以用萬箭穿心形容。此草案當然尚有諸多討論空間，但觸動既得利益敏感神經也是撻伐紛至主因。為平衡輿論風向，媒改團體在九月一日記者節集體出動，呼籲立法絕對必要，但強調維護內容多元才是反媒體壟斷精髓。《蘋果日報》日前刊出林麗雲、陳炳宏兩位教授大作皆循此脈絡。延續此一精神對照目前草案，相關規定仍未能終止目前平台業者兼營頻道代理，造成垂直壟斷內容供應的問題。若不能斬斷目前平台業者兼營頻道代理，維護多元的立法美意將功虧一簣。

平台業者兼營頻道代理對內容多元的破壞性有多大？簡單說明如下。

台灣的平台業者與頻道商之間長久以來有一項潛規則：在有線電視上架的頻道不能到其他平台上架（所以 MOD 拿不到有線電視上的頻道），頻道的「忠誠」所換取的，是平台也不接受頻道集團以外的頻道（所以壹電視在賣給練台生之前不能進入有線電視平台）。這種讓平台穩賺，讓頻道可以確保收入的交換之所以能夠有效運作，靠的是平台業者同時掌控了頻道代理環節，單一頻道想要在有線電視上架，非「靠行」到平台所兼營的頻道代理商旗下不可，本國頻道如此，外商頻道亦然。內容市場在此重重屏障下，好的頻道未必能夠進場，爛的內容還可以受到保護，侈言維護多元。

頻道代理商的角色原本只是代表內容業者與平台業者協商上架條件的服務，但在由平台業者兼營頻道代理的情況下，平台形同掌控內容，平台中立原則已完全無立足之地。目前媒多法草案中只規定在「有線電視系統、多媒體內容傳輸平台、無線電視、全國性廣播、

新聞及財經頻道、全國性日報、頻道代理商」這七項業務中不得經營超過三項，也就是仍容許平台業者兼營頻道代理商業務。依前面分析，從維護內容多元立場，這將會是此法最大漏洞。

NCC 版本的媒多法草案因將溯及既往、主張媒金分離，並對「關係人」定義做了較嚴格的認定，已衝擊既有產業利益版圖。主政者既有決心挑戰現狀，便不該在此次立法中放過徹底切割平台與頻道代理業務、終止垂直壟斷的機會。

## 資料八

### 反媒體壟斷法草案，真的一無可取嗎？

李子瑋(台灣媒體觀察教育基金會辦公室主任)

通傳會在 7 月 12 日公布了「媒體壟斷防制與多元維護法草案」(以下簡稱:「媒多法」), 同時也在同月的 31 日舉辦第一場公聽會, 從該法案一推出後, 到公聽會現場, 社會各界對這一部法案似乎砲聲隆隆, 批評大於讚許, 旁人觀之似乎也不禁起疑, 這部法案真的存在的必要嗎?

此次通傳會公布的媒多法草案是繼 2003 年後, 官方公布的第二個版本, 與前一個版本相比, 此次的法案當然有諸多差異, 在此筆者不再贅述, 但如果要推敲前後版本變更的根本理由, 或許是因應網路媒體的興起, 而將網路媒體納入媒體併購的規管範圍, 另一方面, 也呼應 2012 年以來的反媒體壟斷運動的訴求, 將諸如: 強化新聞專業自主、新聞自律原則、媒體多元發展基金等納入法規範疇當中, 但儘管如此, 為何還是持續受到批評呢?

粗略整理這些批判的意見大致上有幾個面向。首先在環境結構面向來說: 不少論者認為在網際網路時代, 真正具有影響力的媒體乃是網路, 因此, 這部法令對網路規管太少, 同時, 由於網路使用人口與影響力日增, 因此就言論市場面向來說根本不可能會有媒體壟斷現象發生, 故媒多法的制定根本多此一舉。其次, 就產業的規模經濟來說, 這一項是本次媒多法最具爭議條文, 即在第十七條中明確規定金融相關產業, 若有持股百分之十以上之經營者, 不得經營全國總訂戶數超過百分之五以上之有線廣播電視頻道與多媒體平台, 亦即「媒金分離」原則嚴格落實之條文。

但筆者從一個公民團體的成員, 同時也作為長期關心媒體併購議題的觀察者來看, 本部草案不一定必須要全盤推翻, 且筆者更不認為在網際網路時代不會有媒體壟斷現象出

現，當然更不會認為網路與廣電媒體必須一視同仁，嚴加規管。因此，首先就媒多法的存在必要與否，筆者認為此一法令絕對有存在的必要，其最主要的原因在於「媒體併購」在未來將會持續發生，因此，如何擁有一個統一且明確的標準，則是現在必須要面對的重大課題，因此，為了國家整體法度來說，建立標準乃是當務之急。

另一方面，不少論者亦主張，傳統媒體在網路時代的言論市場中只是滄海一粟，言論市場只會越趨多元何來言論與媒體壟斷，因此，媒多法根本沒有必要存在。當然這樣的論點看似合理，但抱持這樣觀點的論者，卻忽視了大眾心理效果或是在新聞產製流程中，傳統媒體仍扮演重要角色，甚至其影響力往往大於網路媒體，筆者當然無法判斷這樣的忽視是有意或是無意，但唯一可以確定的是，若因為這樣便忽視傳統媒體的實質影響力，從而否定媒多法存在必要性，不但因噎廢食更無法建立統一的規範標準，而此絕非台灣媒體市場發展之福。

再來，就媒體產業發展來說，筆者絕對認同媒體產業乃是一種規模經濟，但我們不應忽視媒體本身更是個文化載體，因此，就媒體的產業發展來說，如何兼具規模經濟的發展，與兼顧言論及文化的多元性，此乃是重要的課題。而此次通傳會所公布的草案中，最令人欣慰的便是維護新聞專業相關法規，與多元發展基金等條文的維持，此兩項不但為新聞編輯室獨立運作立下強心針，更為自製節目的發展挹注一股新的財源與活水。

只是，令人遺憾的是，與前次(2013年版)比較，此次的新版本竟然刪除補助公民團體辦理媒體識讀教育的相關條文！筆者認為，在假新聞充斥、網路霸凌持續壟罩與社群媒體影響加深的今天，如何強化公民的媒體與資訊素養教育，不但是國安問題，更是公民社會發展的問題。然而此次草案條文中卻將此部分刪除，豈非開時代潮流之倒車？

最後，筆者還是想回到產業發展的面向來談，亦即本次草案最具爭議的第十七條「媒金分離」部分。媒金分離乃是反媒體壟斷運動以來的長期主張，其主張目的在於金融控股公司因轉投資事業繁多，一旦旗下諸如醫療、食品等相關產品出問題，其所經營之新聞台

將有可能進行自我言論審查，從而影響消費者知的權利。因此金融控股公司不得經營新聞台，此即媒金分離主張，而此次通傳會能如此回應公民社會的訴求，著實令人讚許。只是，如同筆者前段所主張，如何兼顧媒體作為一規模經濟之發展，則是不得不仔細考量之面相，而此次媒多法草案第十七條所載之規定，對整個媒體產業之發展確實會有其影響，因此要用多少比例或方式進行限制，不妨通傳會再深思熟慮吧！



## 聯誠國際法律事務所 函

地 址：台北市大安區敦化南路2段  
71號18樓

聯絡電話：(02)27036633 分機 606

受文者：國家通訊傳播委員會  
地址：台北市中正區仁愛路一段50號  
發文日期：2017年9月8日  
發文字號：106年聯誠(修)字第008號  
速別：普通  
密等及解密條件或保密期限：  
附件：

主旨：就 貴會於民國 106 年 7 月 12 日所提出之「媒體壟斷防制及多元維護法」草案，本律師依照行政程序法第 154 條提出修正意見如說明，供 貴會卓參。

說明：

一、 貴會於民國(下同)106年7月12日提出「媒體壟斷防制及多元維護法」(下稱媒多法)草案，並於同月31日辦理公聽會。本律師出席當日公聽會並且登記發言。

二、為補充當日發言不足之處，本律師再提出書面意見如下，供 貴會做為是否調整草案內容之參考：

(一) 媒多法涉及跨部會權責分配

1. 綜觀媒多法草案之體例，除參照既有的廣電法規外，尚參照公平交易法、金融控股公司法等由其他部會掌管之法規。此外，就第4章弱勢

族群近用部分，尚以文化多樣性作為立法之依據。

2. 由上可知，媒多法本身雖為規範媒體結構而存在，但由於管制方式涉及諸多面向，而與其他機關之執掌將產生競合。舉例言之，依照媒多法，媒體整合時應向 貴會申請許可，但整合之概念與公平交易法之結合相當近似，兩機關在進行審查時，考量之重點是否相同？事業為整合申請時，有無需要再為結合申報？可見本法之執行是否順遂，與行政權之橫向協調之能力有重大關聯。

## （二）貴會對媒體進行管制之正當性

1. 按，「憲法第十一條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。是立法者如將職司通訊傳播監理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成，自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。」司法院釋字第 613 號解釋理由書有所闡釋。
2. 次按，「而為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發

展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第十一條所保障。」司法院釋字第689號解釋理由書有所闡釋。

3. 由上可知，基於通訊傳播自由之客觀效力，立法者有義務建立一提供不同資訊交流之機制，使得該自由同時得以發揮監督政府與政黨之功能。而 貴會之獨立自主，亦立基於對該機制之管理。同時，通訊傳播自由的監督功能，事實上應相當前述解釋文所提及之新聞自由（以下將兩者皆並稱為新聞自由）。因此， 貴會雖依法得對媒體進行各項規管，但最有必要與正當性者，應屬具有新聞內容或監督效果之媒體。

（三）承上所述，對於貴會管制媒體的正當性及歷來司法院對言論自由之解釋，應可劃分出數個貴會對媒體管制的面向與強度：

1. 避免針對傳遞訊息之方式給予差別待遇：舉例言之，若同樣有新聞節目，而一方以衛星訊號方式傳送、另一方以網際網路方式傳送，則不應只有前者受到管制，後者則無。
2. 不涉及新聞自由之部分：依照前述說明，並非 貴會存在正當性之核心，且可能涉及與其他部會間之權限競合（如戲劇頻道可能與文化部之執掌重疊），則就該類型之媒體，應給予低強度之管制，且亦不應在規管強度上高於其他 貴會所參照之法規。
3. 涉及新聞自由部分： 貴會依照前述解釋文之意旨，應以「促進新聞自由」之方式作為管制目標，除實現外在新聞自由外，亦應促進內在新聞自由之落實。
4. 以結構管制為主的規管架構：基於言論自由的雙軌理論，直接對媒體表現內容予以管制，應予以避免；反之，得透過結構性的管制如產權、

交易方式等進行規管。

三、基於上述認知，本律師提出媒多法條文之修正建議如下：

(一) 總體部分：應依照行政程序法第 164 條之精神，與其他執掌部會建立橫向溝通平台，並且得集中事權

1. 第二章：整體觀之，第二章係以金融控股公司法作為主要參考依據，則建議 貴會與金管會則執法上應有相互參照其前例之必要，以避免意見不一致而使人民無法遵守。
2. 第三章：由於編輯室公約業已被勞動部認定為團體協約之一種，則在執法上將產生權限重疊，建議應與勞動部協調管轄。
3. 第四章：部分條文與文化部現正推動之法律（如國家語言發展法）有所重疊，於本法送立法院前，建議與文化部確認彼此權限範圍。
4. 第五章：就內容觀之，應屬公平交易法之特別規定，建議 貴會應與公平會依照前述行政程序法第 164 條為集中事權處理。

(二) 個別條文部分：

1. 第 2 條：網際網路媒體之定義似有循環論證之虞。究竟網際網路媒體屬於媒體之一種，或是與媒體為完全不同之概念，其文義並不明確。若網際網路媒體非屬於媒體，則將造成相同之播送內容，但因管道不同，而造成一方不需管制，另一方需要管制之情形，屬於不合理之差別待遇。是以仍建請 貴會將網際網路媒體納入媒體類型之一，而適用媒多法之相關規定，以避免造成執法之脫溢與真空。
2. 第 4、7、11 條：條文所用之整合，係比公平交易法之結合管制更加嚴格（舉例言之，公平交易法之結合屬申報制，例外方禁止，然媒多法之整合屬於許可制，顯然更為嚴格）。若 貴會與公平會係自不同角度

度規範產業整併，是否當然能導出 貴會需要以更嚴格之手段進行媒體管制，或有商榷餘地。就此而言，時代力量版本係以結合代替整合，並成為公平交易法之特別規定，或屬較為可採之方法，建議 貴會參考。

3. 第 9 條：

- (1) 第一項對於審查媒體整合之程序，應可明確規定應經聽證之情形，例如涉及新聞頻道之整合，影響較高，應為聽證。
- (2) 此外，第三項之審查期限為六個月，並得延長一次，但對比公平交易法結合審查為二個月，期限更加延長。建議 貴會縮短審查期限，以減少不確定性之時間。

4. 第 12 條：

- (1) 本條屬於媒體整合之紅線。然觀察其他與事業整併相關之法令，似無絕對禁止整併之情形；況且，此種紅線情形，亦應有評估網際網路媒體對其之影響，或是基於前述論述，就新聞節目/頻道與非新聞節目/頻道之整合給予差別待遇，對前者進行合憲目的之管制。是以，建議 貴會能夠放寬整合之紅線，例如以倒置舉證責任之方法，由事業舉證有權整合，做為管制方式，而非全面禁止，避免於個案中失去彈性。
- (2) 退步言之，若 貴會仍欲保留第 12 條之紅線，基於對公共媒體之維護，建議 貴會應比照前一版本於第 2 款加上公視但書，使公共媒體整合不受限制，以符司法院釋字第 613 號解釋形成公共意見交換平台之意旨。
- (3) 第三項關於市占率計算之子法，建議 貴會應明文規定以聽證方式

訂定或修正之。

5. 第 13 條：

- (1) 於體系上，仍建議 貴會仿照公平交易法關於結合之規定，以申報制作為立法例。
- (2) 退步言之，若 貴會仍認許可制係屬必要，則建議 貴會以說明二之文字取代第一項之文字，以明確准駁之要件，否則可能失其明確性。

6. 第 16、17 條：基於以下理由，建議貴會刪除第 16 條、第 17 條第 6 項之規定，避免對職業自由之過度限制，與違反溯及既往及平等原則等法治國原則。

- (1) 按，「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違。」司法院釋字第 649 號解釋理由書有所闡釋。準此，立法者對人民選擇職業之自由若限制其客觀條件，將有重大之合憲性疑慮。

- (2) 次按，「人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之

利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者（本院釋字第五二五號解釋參照），其信賴之利益即應加以保護。法規變動（制定、修正或廢止）時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位（本院釋字第五二九號解釋參照）或可得預期之利益（本院釋字第六〇五號解釋參照），國家除因有憲政制度之特殊考量外（本院釋字第五八九號解釋參照），原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。」司法院釋字第 717 號解釋理由書亦有所闡釋，是為所謂信賴保護原則。

- (3) 未按，「憲法第 7 條規定人民之平等權應予保障。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 682 號、第 722 號解釋參照）。」司法院釋字第 745 號解釋理由書亦有所闡釋，是為所謂平等原則。
- (4) 查，就第 16 條溯及自 95 年 2 月生效部分，將影響於媒多法立法前，事業已依照其他法令取得 貴會核可行政處分之既存法律狀態，導致該合法之法律狀態回溯失效。就此而言，媒多法第 16 條已成為對受規範人不利之溯及既往，對合法取得權利之事業已產生重大影響。基此，第 16 條之立法，當已形成所謂的真正溯及，而為具有重大合憲疑慮條文，建議貴會應予刪除。
- (5) 次查，退步言之，該立法縱無溯及既往，但事業已取得之合法受益行政處分，依照行政程序法第 123 條之精神及前述司法院釋字第

717 號解釋之精神，不應任意變更，以符合信賴保護原則。是以建議第 16 條應予刪除。

- (6) 復查，第 17 條針對特定持股情形之絕對禁止，此將導致人民或事業無法經營媒體，而成前述司法院釋字第 649 號解釋之主觀或客觀條件限制，將生有較大的合憲性疑義。是以，此種絕對禁止，應僅限於極端例外情形，否則應屬違憲。
- (7) 更查，相對於金融控股公司法第 16 條對於股東適格性之審查，該規定係以申報或申請核可制作為立法例，與第 17 條之絕對禁止並非相同，第 17 條業已更加嚴格；而金控法同條第 9 項，亦僅溯及要求持有百分之五未滿百分之十之股東為申報，而不及於其他情形，此外，金融控股公司法第 37 條第 5 項復規定，「金融控股公司及其子公司對第一項其他事業（指非金融產業）之持股比率，合計不得超過該被投資事業已發行有表決權股份總數百分之十五」亦高於第 17 條第 1 項之百分之十。相較之下，第 17 條除屬絕對禁止事由外，其溯及之效果更強於金控法，對事業之信賴利益斷傷更重。然，吾人並無法合理得知，為何對於媒金分離的管制強度，必須要高於闡金分立之強度。是以，在權衡及無合理理由不得差別待遇之要件下，建議 貴會刪除第 17 條第 6 項之規定。
- (8) 末查，縱要為溯及既往，亦應參照前述司法院解釋之意旨，以是否與新聞節目/頻道有關，作為是否溯及既往之判準，而對不持有新聞節目/頻道之同一人、同一關係人之股東，在低度涉及貴會執掌之職權下，不溯及要求其必須改正。
7. 第 3 章：第 3 章係為內部新聞自由之促進而設，依照前述司法院解釋

之精神，整體而言應無違憲之問題。

四、以上各點意見，敬供 貴會卓參，期待台灣之通訊傳播自由能更加被落實，  
每個人發聲的權利，能被合理的實現。

周宇修 律師

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位： 姓名：劉昌德（意見書為報紙投書）

職稱： 聯絡電話： 日期： 年 月 日

條次	建議	理由	備註
	<p>對於本案，我的個人意見如下，也支持「媒觀、媒改社、公民媒改盟之共同聲明」，分別說明如後：</p> <p><b>維護多元或放任壟斷 賴揆怎麼選？</b></p> <p>新任行政院長賴清德組閣起跑，任用曾參與反媒體壟斷的財經學者施俊吉為副手。因此近期遭遇業者反對的 NCC「媒體壟斷防制與多元維護法」草案能否推動，以促成我國媒體多元發展與進步，正是新閣揆帶領的新行政團隊，能否克服阻力、落實政治承諾的指標之一。</p> <p>習稱反壟法的 NCC「媒多法」草案，受到業者批評，表示數位匯流後傳統媒體不再能控制言論，所以無須管制所有權；也有反對者認為，我國媒體內容品質低落，必須解除管制才能吸引投資。</p> <p>事實上，英美近期相關爭議顯示，上述「去管制」迷思大有問題。因為即使在匯流環境中，放任財團掌控傳統媒體，仍會限制言論多元性；而包括對大型平台業者課以公共責任等適當管制，則能增加產業的整體投資與進步。</p> <p>首先，跨國媒體大亨梅鐸的廿一世紀福斯公司(Fox)，今年向英國主管機關提出以 117 億英鎊買下 Sky 電視六成股權的併購案。向來傾財團的保守黨政府，也因本案涉及媒體壟斷，而在八月初延長調查分析與蒐集意見的期限。</p> <p>梅鐸的新聞集團擁有多家英國主要報業，掌握 1/3 報紙市佔率；旗下 Fox 若再買下 Sky，將讓梅鐸家族成為僅次於 BBC 的第二大廣播電視新聞的完全控制者。雖然業者聲稱，網路媒體興起後傳統媒體相對衰退，不再能影響言論；但公民團體與學者指出，網路使用者仍大量流傳與依賴主流媒體的報導，所以即便廣告營收下滑，可是主流媒體的輿論影響力仍然巨大。</p> <p>其次，美國 2015 年網路中立性規則，最近也正遭遇挑戰。這項對平台業者課以公共責任的規定，要求寬頻等網路服務(ISPs)，不得對內容業者有差別待遇，像是優惠自家內容業者、與限制別家內容業者的流量等。共和黨主導的 FCC 聲稱管制讓 ISPs 獲利下降、投資意願下滑，而想廢除規定。</p> <p>但支持網路中立性的學者指出，各項官方數據都顯示 2015 年</p>		

網路中立性規則設立後，業者整體投資都有所增長。兩年間，ISPs 投資增加了 5%，有線業者在建置網絡上的投資增加了 48%；內容業者如 Netflix 等 OTT，在這段期間的投資更成長了 133%。

因此，反對前述 Fox 併購案的全英記者工會也強調歐盟於 2013 年的相關會議結論，指出數位傳播環境中，維護媒體獨立與多元化，不但仍是維護言論自由的必要手段，同時也能增進產業成長與永續發展。

參考網路與影視媒體發展先進的歐美產業與政策現況，新內閣與 NCC 應加強推動媒多法，而非放任媒體沈淪。因應台灣影視產業的特徵與困局，要求有線系統與網路平台業者負起公共責任，包括落實公平上下架、對大型平台業者徵收影視內容基金等，讓媒體管制不只是消極限制所有權集中，更能積極提高台灣的媒體內容投資與升級。

#### **台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、公民參與媒體改造聯盟共同聲明**

今年七月國家通訊傳播委員會（NCC）提出「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，此刻正聽取各界意見。有鑑於本草案對台灣的傳播生態將有一定的影響，我們提出以下主張：

第一，關於主管機關的角色。部份論者主張，在數位化時代環境中已不需要政府管制；有的則認為管制不利產業發展。但台灣傳媒生態有市場失靈的問題，舉凡平台與內容業者分配不均，內容投入動能不足，供給無法滿足多元需求等。因此，主管機關實應維持市場秩序，特別是責成業者負起社會責任，促進多元內容之供給，維護公民傳播權，健全本國傳播產業。

第二，關於本草案的精神。我們認為本草案主要的目的應在於推動台灣邁向成熟的多元社會，而管理媒體壟斷只是手段。因此，我們認為草案應將促進多元文化與社會列為優先目標，並將名稱修訂為「媒體多元文化促進法」。

第三，在媒體壟斷的管制上。草案雖已列出各類併購的紅線，但應著重限制有線電視系統業者與不得兼營頻道代理商。台灣五大系統業者掌握了全台超過八成訂戶，同時也經營頻道代理商，構成垂直整合，也掌握頻道上下架的生殺大權，排擠新進頻道的競爭機會。我們建議應要求切割系統與頻道代理，也應另加入平台中立原則。

第四，草案宜加入多元維護的具體政策。草案僅提到政府應編列預算，主管機關應設立媒體多元發展之特種基金，但並未說明基金的來源及金額。然而，台灣傳媒產業的問題是對內容產業的投資有限，特別是，在數位環境中內容產業（包括新聞業）的資金嚴重不足；網路的聚合平台（如 Google 等）以

及社群平台（如 Facebook 等）也進來搶食廣告，投入原生內容卻有限；歐洲國家已對主要的新聞聚合平台課稅（如 Google Tax）。因此，我們建議，NCC 主管傳播事務（包括數位以及電信）也應師法他國的作法，向平台業者（包括有線電視系、數位平台以及電信業者）徵稅，以回饋到內容生產。

第五，網路與社群媒體已成為當前傳播生態的重要部份，草案應參考歐美國家立法趨勢與規管經驗，就網路等新興媒體的壟斷問題提出前瞻性的規範，其重點包括網路中立原則、網路與社群媒體問責機制與公共責任之確立，以符合數位時代促進多元以及管制壟斷之需求。

第六，應納入補助媒體素養的條文。與 2013 年版的反壟法比較，本次的草案刪除補助公民團體辦理媒體識讀教育的相關條文。我們認為，當今假新聞充斥、網路霸凌持續壟罩與社群媒體影響加深，我國應如何強化公民的媒體與資訊素養教育。這不但是公民社會發展的問題，更是國安問題。然而此次草案條文中卻將此部分刪除，豈非開時代潮流之倒車。

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：台灣有線寬頻產業協會

姓名：彭淑芬

職稱：理事長

聯絡電話：2395-9995 #21

日期：106 年 09 月 08 日

條次	建議	理由	備註
立法 意旨	<p>反對本草案之訂定，建議廢除本草案之訂定，效法世界各國之趨勢，進行法規鬆綁，就已面臨危急存亡關鍵的台灣本土文創產業，訂定產業振興方案。</p> <p>說明理由詳右。</p> <p>結語：</p> <p>(一) 請廢除此草案之訂定，善待台灣媒體產業，重提振興媒體產業方案，可效法韓國等等鄰近國家，扶植媒體產業做為經濟的火車頭，把握數位匯流科技發展的趨勢，運用台灣的科技優勢和實力，協助「台灣隊」打亞洲盃、國際盃，在新經濟時代重振台灣媒體產業，讓台灣媒體產業重新站起來。</p> <p>(二) 若真要為之，請先確立本草案係以言論市場為管制對象，並綜合考量其他既有法律之競合效果，更重要的是與國家政策是否調合；若要訂之，建議應將法案名稱正名為：「媒體『言論市場』壟斷防制與多元維護法」草案，方能合其目的性也不致混淆究竟是要管制言論市場還是經濟市場。</p> <p>(三) 若要制定相關法制，應先進行媒體研究，以及媒體普查，必須納入網路媒體的言論影響力，透過建立客觀、量化、可茲執行的媒體言論力量衡量指標，並應每</p>	<p>一、台灣本土文創產業、影視媒體平台，當前所面臨最大的問題是要「生存」下去，「過度競爭、微小化、經濟規模不足」，而不是壟斷的問題。建議：廢除本草案之訂定，從善如流，效法世界各國之趨勢，進行法規鬆綁，就已面臨危急存亡關鍵的台灣本土文創產業，訂定產業振興方案。</p> <p>(一) 影視產業節節敗退前所未有：2016 年上半年台灣的數位廣告與傳統電視媒體廣告已正式死亡交叉，網路數位廣告量達到新台幣 111 億元，較上一年同期成長了 32%，首度超越傳統電視媒體；近 3 年來，電視廣告量逐年衰退，電視台經常傳出裁員消息；有線電視系統台為投資數位化建設，近年亦常見虧損之情形；根據雲端服務供應商 Akamai 2016 年 11 月調查發佈：逾 4 成民眾上網看影片的時數已經超過傳統電視；國際研究機構 eMarketer 預估，未來 3 年內，有線電視訂閱人數將快速衰退，2019 年時，23% 的美國家庭將不會再訂閱有線電視。</p> <p>(二) 相對的，境外網路包括 Facebook、Google、Line 等，已成為全球乃至台灣的主流媒體，也是台灣民眾接觸資訊最主要的來源。Line 在台灣的活躍用戶達 1700 萬，在 12-65 歲人口滲透率達到 91%；Facebook 用戶數則已破 1800 萬，在 12-65 歲人口滲透率更達到 96%；近年來的各項選舉，包括台灣的台北市長選舉、總統選舉、美國總統選舉，均是由網路媒體的影響力所主導。</p>	

<p>年普查檢討，才能制定出令人信服、合乎民主、合憲、客觀、可 行之管制法規和標準</p> <p>(四)茲檢附本協會建議條文對照表 (請參附件一)。</p> <p>另附學者意見及輿論報導，均對本草案提出諸多評析與建言，如下述標題，報導內容請詳附件新聞剪輯(請參附件二)。</p> <p>一、政府推反媒體壟斷法 學者：限制匯流 2017-07-27 (經濟日報 記者黃晶琳／即時報導)</p> <p>二、NCC 反媒體壟斷 學者批矯枉過正 2017-07-28(經濟日報 記者彭慧明、黃晶琳／台北報導)</p> <p>三、反媒體壟斷法 荒謬至極 2017年07月28日 (中國時報 林淑惠／台北報導)</p> <p>四、反媒體壟斷法草案 產學批不符產業需求 2017-07-27 16:26 (自由時報電子報 記者陳炳宏／台北報導)</p> <p>五、媒體壟斷防制與多元維護法 產學咸認謬誤不合實際(自立晚報 2017/7/27 記者黃秀麗臺北報導)</p> <p>六、產學界人士：NCC「媒體壟斷防制與多元維護法」與匯流政策矛盾 2017-07-27( 匯流新聞網記者蘇元和／台北報導)</p> <p>七、呂紹煒專欄：唐吉軻德的風車—愚蠢的反媒體壟斷法 2017/07/19 風傳媒</p> <p>八、劉柏立：NCC 提反媒體壟斷立法 不如重視自律機制功能發揮 2017/07/31 (匯流新聞網記者蘇元和／台北報導)</p> <p>九、媒體有藍綠紅就是多元？ 2017/09/01(陳炳宏/蘋果日報)</p> <p>十、台灣媒觀》反媒體壟斷法草案，</p>	<p>(三)長期以來，台灣的媒體被政府多如牛毛的法規高度控管，相對的，境外網路卻未受管制。本草案只規範自家媒體，對外媒卻未予限制，明顯不公。管制應一體適用，不應有所區別。</p> <p>二、本草案立法目的錯亂、與國家扶植影視產業的政策方針背道而馳。「前瞻基礎建設-數位建設」開宗明義之政策目標就是：「法規鬆綁、投資未來」，然而，本草案卻是「越管越嚴、回到過去」，連已廢止出版法法源的紙媒都要管，卻完全忽略當前數位匯流的環境，迴避已蔚為主流的網路媒體；以有線電視系統為例，政府強制規定數位化，進行數位匯流，卻不准系統等平台進行整合等多方面經營，處處設限且設下極嚴的整合門檻，比現有國內任何法令均為嚴苛，也比國外有關整合的標準更為嚴苛，顯然與數位匯流、創新經濟之政策完全背道而馳。新聞自由是維繫國家民主法治與憲政秩序的主要制度。國家公權力在管制新聞自由時，應盡可能給予尊重及發展空間，依據大法官釋憲會議第 613 號釋字，NCC 享有獨立機關的地位，理應更加重視此依憲法賦予的職責，不應擴大職權、伸進市場為所欲為。</p> <p>三、草案條文所設各種禁制、紅線的標準不清，針對性過強，難昭公信：例如：草案第 12 條最後一項：「...市占率之調查、計算及其實施方式之辦法，由主管機關另定之。」做為影響人民權益之重大法規，應符合合法明確性之原則，此如空白授權，是給予行政機關恣意妄為之空間，並有違憲之虞；另如草案第 7 條所謂整合之定義(持有或取得他媒體之股份或出資額，達他媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上)、草案第 8 條(關係人定義四親等以內，或持有股份超過 20%)、草案第 12 條(有下列情形之</p>
---	---

<p>真的一無可取嗎？</p> <p>李子瑋 台灣媒體觀察教育基金會辦公室主任。本文由台灣媒體觀察教育基金會授權轉載。</p> <p>風傳媒 08/19</p> <p>十一、反媒體壟斷立法 學者：媒金分離溯及既往恐難過合憲性檢驗 2017-09-01 匯流新聞網記者蘇元和／台北報導</p> <p>十二、前大法官陳新民看反媒體壟斷立法草案：侵犯憲法保障基本權利與原則 2017-09-02 匯流新聞網記者蘇元和／台北報導</p> <p>十三、有話要說—NCC 限期退場禁令違憲 2017年08月09日 04:10 中國時報 鄭余豪</p> <p>十四、我見我思：賴祥蔚《比媒體壟斷更嚴重》 2017/5/17 下午 06:54:48 賴祥蔚 中國時報</p> <p>十五、賴祥蔚《開錯藥方的反壟斷法》 2017/7/6 下午 08:42:12 賴祥蔚 中國時報</p> <p>十六、NCC 的霸道 法治國的黃昏 2017-07-08 04:11 聯合報 高逸民／法學教授（新北市）</p> <p>十七、自由共和國》吳豐山／NCC 的三個缺失 2017-07-17 06:00 自由時報</p> <p>十八、我見我思：吳戈卿《台灣的匯流春夢》 2017/7/24 下午 07:33:12 吳戈卿 中國時報</p> <p>十九、我見我思—用鬆綁解決媒體亂象 2017年07月20日 04:10 中國時報 賴祥蔚</p> <p>二十、【匯流會客室】周韻采：NCC 應在行政法規上努力 通盤檢討黨政軍條款 2017-07-03 匯流新聞網記者蘇元和／台北報導</p>	<p>一者，主管機關應不予許可：一、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。...三、因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者。四、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。五、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。）這些禁止整合的紅線，其訂定的依據何在？欠缺合理、科學化的論證依據和說明，實在難昭公信。</p> <p>四、應公私一體適用：草案第一條說明三、排除政府捐助成立財團法人經營之媒體適用本草案媒體事業整合管制之規定。媒體產業未來的發展是未知數，法律條文之訂定應預留未來發展之可能性，法律不僅應公私一體適用，甚至對政府持有之媒體應更加嚴格管制多過於民間才是符合民主法制精神。</p> <p>五、草案第 17 條有關金控投資(媒金分離)，以及回溯條款：</p> <p>(一)為何只針對金融控股公司？為何畫定回溯時間為 95 年 2 月 22 日，如為防止媒體言論受控制，應同樣限制所有其他產業，否則已違反憲法之平等原則。在此提出合理質疑：是否又是一個針對性的條款？</p> <p>(二)本草案之立法目的為「落實憲法保障之言論自由，防止媒體壟斷，並促進文化多元性與新聞專業自主」。學者提出從草案中「媒金分離」條款檢驗合憲性問題，包括在職業自由保障以及法律不溯及既往，存在著合憲性的疑慮。草案抵觸個案法律禁止原則，事實上僅一家或少數特定業者僅受到規範，「媒金分離」的溯及條款具有侵益性。此與限制金</p>
---	--

<p>二十一、賴祥蔚觀點：摩鐵能見度比一比一羅致政行，為什麼林崑海不行？ 賴祥蔚 2017年07月21日 06:30 風傳媒</p> <p>二十二、如有「亞馬遜」老闆活在台灣！ 2017-07-28 03:04 作者：吳戈卿 中國時報</p> <p>二十三、草案出爐 反媒體壟斷 NCC 劃紅線 2017-07-06 00:14 聯合報 記者彭慧明／台北報導</p> <p>二十四、國家通訊委員會擬定「反媒體壟斷草案」 鉅亨網新聞中心※來源：中廣新聞網 2017/07/27 14:36</p> <p>二十五、我見我思—NCC 存廢五大問 2017年07月31日 04:09 中國時報 賴祥蔚</p> <p>二十六、王健壯／NCC 應該做鋪路的人 2017-07-30 01:16 聯合報 王健壯</p> <p>二十七、NCC「反壟斷法」 不管網路惹議 台灣醒報 07-31 18:44</p> <p>二十八、媒體壟斷防制法草案 多名學者表達反對 更新：2017/07/31 21:13 (中央社記者江佩凌台北 31日電)</p> <p>二十九、財經觀點／雲端影音產業發展政策應鬆綁 2017-08-01 05:23 聯合報 記者陳慶徽整理</p> <p>三十、反媒體壟斷立法公聽會 產學界檢討、反對聲浪大 2017-08-02 匯流新聞網記者蘇元和／台北報導</p> <p>三十一、王健壯專欄：反媒體壟斷不能反到開門揖盜 上報 王健壯 2017年08月02日 12:04</p> <p>三十二、觀點投書：反媒體壟斷法是刻意討罵的嗎？ 張柏勳 2017年08月09日 06:00 風傳媒</p> <p>三十三、台灣需要「反NCC壟斷法」 2017-08-09 17:46 吳戈卿 中國時報</p>	<p>控、銀行及保險等金融事業投資媒體(下稱「媒金分離條款」)並無正當、合理之直接關聯。如係為「避免金控集團挾資金優勢控制媒體」,此應是要防止金控集團挾資金優勢控制媒體、而非限制金控集團股東之個人投資,況為防止金融機構挾資金優勢之投資行為,現行金融控股公司法等相關法令就「產金分離原則」已有規範,如金融控股公司法第37條、銀行法第74條、保險法第146條之1條相關規定,需事前取得主管機關金融監督管理委員會核准;經營時,金融機構不得派人擔任被投資事業之董、監事;投資總金額、持股比例也受到限制。於本草案內另立「媒金分離條款」,與現行法令相互衝突。</p> <p>(三)媒金分離之回溯條款違反信賴保護原則,違反憲法保障人民財產權及營業自由,已明顯違憲。退萬步言,縱然要「溯及既往」,則何以回溯日係訂為95年2月22日?其說法雖為「以NCC成立日為依據」,惟「媒金分離條款」之要件,要與NCC何時成立有何關連?此無異否定NCC成立前相關主管機關依法所為之核決,自非合理之差別待遇理由,此部分顯有不當連結之違法性;其次,在未見正當合理說明前,如僅就95年2月22日起至本草案制定生效前之期間取得媒體事業之金融機構始行適用溯及條款,不僅違反憲法保障人民已取得之財產權之信賴利益業如前述外,此針對某一期間始適用之「個案性立法」已明顯違憲。多位學者亦對回溯條款日期訂於95年2月22日提出質疑,此點有賴貴會說明。</p> <p>(四)猶記得今年2月間,文化部邀請國內金控公司與電視產業舉辦「金融相挺,電視劇蓄視待發」的誓師大會,蔡總統也應邀站台打氣,其目標是要建立起國內金控、創投等投資電</p>
--	--

<p>三十四、NCC 是失敗的實驗 2017 年 08 月 29 日 04:10 中國時報 賴祥蔚 三十五、反媒體壟斷立法媒改社等共同聲明：促進多元為先 管理壟斷為輔 2017-09-01 匯流新聞網記者蘇元和／台北報導</p>	<p>視產業的投融资平台，正當政府大政策在積極媒合投資視產業資金，本草案卻嚴格設限斷其活水，與國家積極投資文創的大政策似又背道而馳？</p> <p>六、本草案已不符世界潮流趨勢，且未經過科學化、客觀、量化之研究，凸顯 NCC 訂定本草案之草率與不嚴謹，應予退回。</p> <p>(一)世界各先進國家的趨勢均是在對媒體及跨領域投資進行鬆綁，美國聯邦法院已裁定 FCC 不准視訊產業市占率超過 1/3 的命令違憲，而我國不但尚未對此 1/3 上限的法令鬆綁，甚至未草案還更一步的擬以更嚴格的規定管制媒體以及媒體的多角化投資。一進一退間，更削弱了我國媒體產業的國際競爭力。</p> <p>(二)即便要訂定防止媒體言論壟斷與集中的法令，其他先進國家之做法，除儘可能限縮管制範圍，亦需事先長期追蹤研究，先行訂定客觀、可據執行之相關指標，且每年追蹤檢討，絕非以臆測、無理由甚至針對性的方式訂定法條及相關紅線門檻。</p>	
--	--	--

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

# 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

## 附件一：條文對照表

單位：台灣有線寬頻產業協會

姓名：彭淑芬

職稱：理事長

聯絡電話：2395-9995 #21

日期：106年09月08日

條次	建議	理由	備註
第一條	<p>第一條 為落實憲法保障之言論自由，防制媒體壟斷，並促進文化多元性與新聞專業自主，特制定本法。</p> <p><del>媒體事業整合之管制，除公營及政府捐助成立財團法人經營之媒體外，適用本法之規定；</del>本法未規定者，適用廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法、電信法及其他相關法律之規定。</p>	<p>本法立法意旨在於避免言論壟斷暨維護媒體多元發展，此不論是商業媒體或公營或政府財團法人捐助成立媒體均有規範之必要性，依據平等原則，不應將公營及政府捐助成立財團法人經營之媒體排除本法之適用，故建議刪除第二項前段。</p>	
第二條	<p>第二條 本法用詞，定義如下：</p> <p>一、媒體：指全區性或區域性廣播事業、無線電視事業、有線廣播電視系統經營者、經營全國性日報之事業、經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>二、網際網路媒體：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。</p> <p>三、廣播電視事業：指經主管機關許可或登記，並發給執照之廣播事業、無線電視事業、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事業、衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p>	<p>一、建議刪除第一項第十五款及本法關於「多系統經營者」之相關規定：查本草案已將系統經營者納入規範，而多系統經營者只是為有效提升公司治理效率所成立之組織，況以，實際上多系統經營者並無產製頻道節目內容、亦無頻道上下架及排頻之平台功能性，根本無法影響頻道節目內容進而壟斷多元言論之可能，因此實無必要將多系統經營者行為納入規範。</p> <p>二、建議刪除第一項第十六款及本法關於「頻道代理商」之相關規定： (一)查頻道代理商之存在為商業運作機制下自然結果，其所追求者為商業利益之極大化，且頻道代理商負有將代理之頻道於全國系統台儘可能上架之合約義務，要無本草案所欲規範之言論市場恐遭壟斷之影響疑慮。且頻道代理商負有對於廣播電視事業給予無公平、合理、差別待遇之義務，如有違反，既有法令如公平交</p>	

<p>四、新聞節目：指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目。</p> <p>五、新聞及財經頻道：指以製播新聞、財經等節目為主要內容之頻道。</p> <p>六、製播新聞節目之頻道：指前款以外經常製播新聞節目之頻道。</p> <p>七、地方頻道：指系統經營者依有線廣播電視法第四十二條規定所規劃提供符合主管機關指定區域內民眾利益及需求節目之頻道。</p> <p>八、多媒體內容傳輸平臺服務：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。</p> <p>九、聯播：指廣播電視事業間協議於同一時間或一週內先後播送相同節目。</p> <p>十、經常聯播：指廣播電視事業間經協議安排經常性聯播，並分配廣告收入之全部或一部，期間達一年以上。</p> <p>十一、全國性廣播：指單一廣播事業或二以上廣播事業經常聯播，其播送節目之電波涵蓋達全國人口數百分之五十以上者。</p> <p>十二、新聞紙：指用一定名稱，刊期為每日或每隔六日以下之期間按期發行，以刊載新聞、財經、資訊、時事報導或評論為主要內容之出版品。</p> <p>十三、全國性日報：指每日發行，以中文刊載新聞、財經、資訊、時事報導或評論為主要內容並在全國半數以上之直轄市、縣（市）販售之新聞紙。</p> <p>十四、市占率：指在一定期間或時段內，以特定媒體之閱</p>	<p>易法即可課以頻道代理商高額裁罰及要求改正等行政手段已足以達成管制目的。</p> <p>(二) 在 鈞會以「有線電視全面數位化」之政策目標推行高畫質收視服務，並提供收視戶多元閱聽選擇之趨勢下，頻道代理商之角色定位相形重要。本草案另規定有製播優良新聞及國際新聞之獎勵，可查知 鈞會亦殷切期待深度國際新聞報導，為豐富並多元化頻道節目內容，頻道代理商肩負洽詢境外多樣化頻道引進可行性之責任，以因應全數位化提供更多元且高畫質之頻道節目，並利消費者能藉由收視有線電視享受開創新的視野。</p> <p>(三) 綜上，如對於頻道代理商課以高額罰鍰、停止營業之行政裁罰手段，又另以本草案規範限制其整合及頻道代理之總數量，上開雙重限制將嚴重限縮市場上頻道代理之經營發展；此外，規管頻道代理商與防制言論壟斷之行政目的達成間，亦不見正當合理之間連性。爰建請 鈞會應評估將頻道代理商納入規範所造成之產業發展受損之傷害，切勿短視忽略長遠消費者收視權益之重大公共利益。</p>
---	--

	<p>聽人數、發行人數、訂戶數、廣告收入、銷售金額、執照張數或媒體家數等基礎作為衡量其占同種類媒體相同衡量基礎總數之百分比。</p> <p><del>十五、多系統經營者：指單一股東及其關係人直接或間接持有或取得二以上有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統之股份或出資額，達各該有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統之已發行有表決權股份總數或資本總額百分之<u>十二十五</u>以上，或以其他方式形成共同所有或共同控制關係。</del></p> <p><del>十六、頻道代理商：指與廣播電視事業、多系統經營者或提供多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業間約定，以居間、行紀或其他方式處理頻道節目公開播送授權之事業。</del></p> <p>十七、共同所有：指二以上事業之已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五十以上由同一自然人或事業及其關係人持有或出資者。</p> <p>十八、共同控制：指二以上事業由同一自然人或事業及其關係人直接或間接控制事業經營或人事任免，或以其他方法取得實質影響力者。</p> <p>十九、聯合經營：指除廣播事業之聯播外，媒體以契約、協議或其他方式之合意，與他媒體共同決定、相互配合或相互約束業務經營之活動。</p>		
第七條	<p>第七條 本法所稱媒體整合，指媒體有下列情形之一者：</p> <p>一、與他媒體合併，<u>或形成共同</u></p>	<p>一、參考公平交易法第十條第一項第二款規定，達到公平交易法上所稱之</p>	

	<p><u>所有或共同控制關係。</u></p> <p>二、持有或取得他媒體之股份或出資額，達他媒體已發行有表決權股份總數或資本總額<u>百分之十三分之一以上</u>。</p> <p>三、受讓或承租他媒體全部或主要部分之營業或財產。</p> <p>四、與他媒體共同經營、聯合經營或委託他人經營。</p> <p>五、直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免。</p> <p><u>六、與他媒體形成共同控制之關係。</u></p> <p>同一自然人、事業及其關係人直接或間接持有或取得媒體之股份或出資額，合計達已發行有表決權股份總數或資本總額<u>百分之十五</u>以上者，<u>視為推定</u>控制該媒體之業務經營或人事任免。</p>	<p>結合，指事業「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總數或資本總額三分之一以上。」，為與公平交易法規定一致，避免未來發生有媒體事業整合而向鈞會及公平交易委員會申請時，於法令適用上發生扞格，爰建議修訂本條第一項第二款計算股份或出資額達以發行有表決權股份總數或資本總額需達三分之一以上。</p> <p>二、參考公司法第三百六十九之三條，規定公司與他公司資本總額半數以上為相同之股東持有或出資者，推定此二者公司具有控制從屬關係，為避免法規規範不一令業者無所適從，爰建議比照與公司法控制與從屬關係之推定一致，將本條第二項計算股份或出資額達以發行有表決權股份總數或資本總額需達<u>百分之五十</u>以上。</p>	
<p>第八條</p>	<p>第八條 本法所稱關係人，指具有下列關係之自然人或法人：</p> <p>一、同一自然人與其配偶、直系血親、直系姻親及<u>四二</u>親等以內旁系血親。</p> <p>二、前款之人持有已發行有表決權股份總數或資本總額合計超過<u>百分之二十五</u>之法人或由其捐助設立之財團法人。</p> <p>三、第一款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之法人。</p> <p>四、同一法人與其董事長、總經理、持有已發行有表決權股份總數或資本總額超過<u>百分之十五</u>股份或出資額之股東，及該董事長、總經理、股東之配偶、直系血親、直系姻親與<u>四二</u>親等以內旁系血親。</p> <p>五、同一法人、其關係企業與前款之自然人持有已發行有表決權股份總數或資本</p>	<p>一、查關係人定義於「金融控股公司法」規定中有詳盡規範，金融控股公司法第四條第二項針對自然人之關係人，規範為「一、同一自然人與其配偶及二親等以內血親。二、前款之人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業。三、第一款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人」；同條第三項針對法人之關係人，規範為「一、同一法人與其董事長、總經理，及該董事長、總經理之配偶與二親等以內血親。二、同一法人及前款之自然人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業，或擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人。三、同一法人之關係企業」。</p> <p>二、查金融控股公司法為規範金融市場及產業健全發展、維護公共利益之高強度與高密度監理法規，於關係人管制範圍劃設上已充分考量產業發展所需，如本草案以更廣之範</p>	

	<p>總額合計超過百分之<del>三十</del><b>五十</b>之法人或由其捐助設立之財團法人。</p> <p>六、第四款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之法人。</p> <p>七、同一法人之關係企業。</p> <p><del>第三人為前項第一款及第四款之人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方式持有之股份或出資，應計入前項第二款及第五款之持有股份或出資。</del></p> <p>本法所稱關係企業，依公司法之規定。</p> <p><del>本法關於持有股份或出資額之計算，併計該股東之關係人與第三人為該股東或其關係人持有之股份或出資額。</del></p>	<p>圍定義納管關係人，勢必管制密度更高於金融控股公司法，除未見鈞會有充分之論述理由，更將因納管範圍涵蓋過廣而影響媒體產業之發展，爰建請鈞會參酌金融控股公司法之規定，修正本條第一項第一款、第一項第二款、第一項第四款及第一項第五款之文字。</p> <p>三、查金融控股公司法第十六條第四項規範有「第三人為同一人或同一關係人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方法持有股份者，應併計入同一關係人範圍」，強化對金融控股公司有控制權人及股東審核之管理，主要係因金融產業負擔國家經濟基礎，且相關授信及放款行為均涉及國家及人民權益，需有高度穩度性需求，故而應受高強度監理，惟此管制目的與本法草案有別，如強制規管第三人信託、委任或其他契約、協議、授權等投資行為，將妨礙媒體產業投資資金導入，將不利產業發展，爰建請刪除本條第二項之規定。</p>
<p>第九條</p>	<p>第九條 主管機關審查依本法申請整合之案件，得命參與整合之事業及其關係人提供組織、營業、財務及其他必要之資料，並得舉行聽證、舉辦公聽會或其他必要調查程序。主管機關審查第五章所定事項，亦同。</p> <p>參與整合之事業及其關係人，對於前項資料提供及調查，負有協力之義務；無正當理由拒絕或規避提供資料或調查者，主管機關得依職權作成對其不利之事實認定，或逕予駁回其整合申請。</p> <p>依本法申請整合之案件，主管機關應於申請人提出第一項完整必要資料之日起<del>六</del><b>三</b>個月內為准駁之決定，必要時得延長<del>六</del><b>三</b>個月，並應於原處理期間屆滿前，將延長之事由通知申請人。</p>	<p>一、查本草案第三項規定主管機關審查整合案件之審查期間，係以「提出完整必要資料之日起六個月內為准駁之決定」且「必要時得延長六個月」，對照參酌公平交易法第十一條第六項規範事業結合申報審查期間，以「事業自主管機關受理其提出完整申報資料之日起算三十工作日內，不得為結合」且「主管機關依前項但書延長之期間，不得逾六十工作日」之規定，本法草案審查期間規範實屬過長。</p> <p>二、鑑於媒體市場競爭激烈，且依本法草案立法總說明認為「在數位匯流發展趨勢下，媒體產業瞬息萬變」，實難以支持媒體整合審查期間可以允許長達一年之久，爰建請斟酌將審查期間及延長時間均修訂為三個月，以符合媒體產業發展之需要，避免因審查延宕造成市場不確定性因素過高，影響媒體業者經營之商機。</p>

	<p><u>前項准駁之決定，應附具法規依據及理由。</u></p>	<p>三、參酌行政程序法第四十三條規定「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」，爰建請增訂第四項文字。</p>	
<p>第十一條</p>	<p>第十一條 下列媒體之整合，參與之事業應向主管機關申請許可：</p> <p>一、全區性或區域性廣播事業。</p> <p>二、無線電視事業。</p> <p>三、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>四、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之有線廣播電視系統經營者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上，或於經營區內具有獨占地位者。</p> <p>五、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上者。</p> <p>六、經營全國性日報之事業與第一款至第五款所稱之事業整合者。</p> <p><del>多系統經營者之股份或出資額轉讓達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上，或單一股東及其關係人持有或取得該多系統經營者之股份或出資額，累計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之二十以上，適用前項規定。</del></p> <p>媒體整合之案件非屬參與事業之合意者，第一項之整合申</p>	<p>查有線廣播電視法並未明文規範多系統經營者，且多系統經營者只是為有效提升公司治理效率所成立之組織，其均為有線廣播電視系統經營者之主要股東，如有媒體整合等股份或出資額轉讓行為，依本法第七條媒體整合定義及本條草案內容即足規範，爰建請刪除本條第二項規定。</p>	

	<p>請，依下列規定：</p> <p>一、屬第七條第一項第二款情形者，由持有或取得他媒體之股份或出資額者提出申請。</p> <p>二、屬第七條第一項第五款情形者，由直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免者提出申請。</p> <p>三、屬第七條第一項第六款情形者，由控制媒體之自然人或事業提出申請。</p> <p>前項整合申請者，應敘明非合意整合之事由。</p>		
第十二條	<p>第十二條 依前條申請整合，有下列情形之一者，<u>主管機關應不予許可推定其具有言論壟斷力量</u>：</p> <p>一、訂戶數占全國總訂戶數<u>百分之二十四分之一</u>以上之有線廣播電視系統經營者及<u>多媒體內容傳輸平臺</u>，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。</p> <p>二、無線電視事業與無線電視事業之整合。</p> <p>三、<u>新聞及財經頻道之整合，其收視率合計達一定比例以上者。</u></p> <p>四、<u>收視率達一定比例以上之新聞及財經頻道，與閱讀率達一定比例以上之全國性日報之整合。</u></p> <p><u>四五、因整合之跨媒體市占率，應合併計算網際網路媒體依本條第三項調查所得之市占率，整合後達媒體市占率三分之一以上者。</u></p> <p><u>四、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，超過二項者。</u></p> <p><u>五、整合後之媒體持有新聞及財經頻道或製播新聞節目之</u></p>	<p>一、有線廣播電視系統為我國現行主要的頻道近用平臺。有線廣播電視法明文禁止有線廣播電視系統經營者全國訂戶數之占有率，不得超過三分之一，已寓有禁止有線電視平臺過度集中之意。然多媒體內容傳輸平臺與有線廣播電視系統在頻道及視訊內容服務提供上，已為相互競爭，因此在衡量有線電視平臺影響力時，應合併觀察，爰建請於本條第一項第一款明定訂戶數占全國總訂戶數四分之一以上之有線廣播電視系統經營者及多媒體內容傳輸平臺之整合行為。</p> <p>二、商業無線電視臺由於係以免費方式提供，為國民近用頻道的基本媒介，在言論市場上仍具有重要性。為維持商業無線電視臺於言論市場上的相互競爭，爰於第一項第二款規範無線電視事業間之整合推定具有言論壟斷力量。</p> <p>三、新聞及財經頻道之內容，以即時新聞及時事報導分析為主，對於我國公眾意見的形成具有直接的影響力，與監督各國家機關及政黨之公共功能。依據司法院大法官釋字第613號解釋理由書之意旨，應以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得以表達與散布，以維護通訊傳播自由。是以為避免新聞及財經頻道過度集中，形成言論市場壟斷力量，爰於第一項第三款規範新聞及財經頻道之整合，收視率達一定比</p>	

	<p><del>頻道數達五個以上者。但地方頻道不在此限。</del></p> <p>前項第一款之訂戶數，應合併計算有線廣播電視系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者，<b>及多媒體內容傳輸平台</b>之訂戶數。</p> <p>第一項第各款有關一定比例及市占率之調查、計算及其實施方式之辦法，由主管機關另定之。</p>	<p>例以上者，推定具有言論壟斷力量。其一定比例之訂定，參酌本條第三項規定，由主管機關另定之。</p> <p>四、網際網路電視雖然為新興電視媒體，但其言論影響力已有上升趨勢，若與符合本條第一項各款之媒體進行整合，勢必將具有一定程度的言論影響力，而有加以限制之必要，爰建請於第一項第五款中規範跨媒體整合之網際網路市占率應一併計算之規範。</p> <p>五、本條第一項採推定具有言論壟斷力量規定之考量，在於考量因高速寬頻環境成熟下，藉由網際網路傳送的視聽內容及資訊已逐漸成為國民主要的資訊來源，進而削弱本法所規範媒體事業的影響力。就此而言，若在個案中整合的媒體事業，得以舉證證明其未有本法所應禁止的言論壟斷力量時，即可推翻本條的認定，以避免絕對禁止過於僵固之疑慮。</p>	
<p>第十三條</p>	<p>第十三條 依第十一條申請整合，主管機關應綜合判斷該整合對公共利益之增進或減損，為准駁之決定。</p> <p>媒體之整合 <u>經前條認定具有言論壟斷力量者且</u>對公共利益造成顯著損害者，主管機關應不予許可。</p> <p>前二項所稱公共利益，指下列情形：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、國家安全。</li> <li>二、言論自由。</li> <li>三、新聞專業自主性。</li> <li><del>四、廣播電視事業內部多元。</del></li> <li>五、公眾視聽權益之維護。</li> <li><del>六、公眾接近使用媒體之權益。</del></li> <li><del>七、對公眾意見之影響。</del></li> <li>八、資訊來源之多元性。</li> <li><del>九、廣播電視事業經營效率之提升。</del></li> <li>十、市場之集中度及公平競爭。</li> <li>十一、媒體產業之健全發展。</li> </ul>	<p>對於媒體事業整合之個案審查，需進行公共利益測試（public interest test）外，若經認定具有言論壟斷力量，且對公共利益造成顯著損害者，主管機關應不予許可。然為避免公共利益指稱範圍過於廣泛，使法律具高度不確定性而違反法律明確性原則，爰建議建議刪除第三項第四款、第六款、第七款、第九款、第十二款、第十三款及第十六款文字。</p>	

	<p><del>十二、通訊傳播技術之互通應用。</del></p> <p><del>十三、通訊傳播內容多樣化。</del></p> <p>十四、公民參與公共事務之監督。</p> <p>十五、本法第二十二條規定媒體經營者之公共責任及利益衝突迴避原則。</p> <p><del>十六、其他重大公共利益。</del></p> <p>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參與整合事業之影響，及對公共利益之增進或減損。</p>		
第十四條	<p>第十四條 依第十一條申請整合，主管機關擬予許可者，為維護前條所定公共利益之必要，得依職權為下列附款：</p> <p>一、整合後一定期間內不得申請經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道。</p> <p>二、停止經營一個或多個電視頻道。</p> <p>三、由參與整合之廣播事業、無線電視事業繳回其獲核配或借用之頻率之全部或一部。</p> <p>四、處分其持有或取得之股份或出資額之全部或一部。</p> <p>五、轉讓部分營業或財產。</p> <p>六、免除董事、監察人或其他相當職務之擔任。</p> <p><del>七、由參與整合之有線廣播電視系統經營者訂定頻道公平上下架管理機制，避免對衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、他類頻道節目供應事業及無線電視事業為無正當理由之差別待遇，並納入其營運計畫。</del></p> <p><del>六七、</del>維護新聞專業自主及確保廣播電視事業多元化之有效處置。</p> <p><del>九八、</del>其他必要之措施。</p>	<p>查有線廣播電視法第三十七條已規範有系統經營應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，且不得以不正當方法對衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、他類頻道節目供應事業及無線電視事業給予差別待遇，爰無需再於本草案中重複規定，建議刪除第一項第七款文字。</p>	
第十五條	<p>第十五條 依前條規定所為之附</p>	<p>對於附款做成後，主管機關應於一定期</p>	

條	<p>款，主管機關應<u>於決定完成後五年內</u>每年檢討其成效並作成報告後公告之。</p> <p>主管機關審酌前項參與整合之事業履行附款之情形，必要時得調整或解除部分或全部附款。</p>	<p>限內為必要之監督及檢討，並得對於附款內容進行調整或解除。此一期限不應過長，爰規定以五年為限。</p>	
第十六條	<p><b>本條刪除</b></p>	<p>一、參考大法官釋字第 574 號解釋理由書意旨：法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。</p> <p>二、廣電事業已在現行法令架構下規劃及安排相關財務及營運架構，另金融產業及其董事、監察人及經理人等投資廣電事業之行為亦屬依現行法令合法投資之行為，皆應受「信賴保護原則」之保障。因此，若訂定溯及既往之罰則，將導致先前已投資者將來在該法條通過後，可能被迫處分持股，不僅違反信賴保護之誠信原則，且違反憲法規定人民財產權應予保障之規定。</p> <p>三、溯及條款本應係於重大違反公益時，強制三年內處分持股影響產業過鉅，產業現況被迫解體、不利台灣媒體健全發展。爰建議刪除本條規定。</p>	
第十七條	<p><u>第十六十七條 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。</u></p> <p><u>金融控股公司、銀行、保險機構及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人不得擔任媒體事業之發起人、董事、監察人或經理人。</u></p> <p><u>前二項負責人指金融控股公司、銀行、保險機構之董事、監察人、總經理、副總經理、協理、經理或與其職責相當之</u></p>	<p>條次變更</p> <p>一、明訂媒體經營者的公共責任，作為本法進行媒體事業整合審查之基準，爰明訂於第一項。</p> <p>二、本條規定為有關金融機構及其關係人投資媒體事業之限制規定。鑑於現行金融控股公司法第三十七條、銀行法第七十四條、保險法第一百六十四條之一均設有許可之規定，金融主管機關已有相關之規範進行審查把關，且媒體事業需有相當資金的投入，以製播優質的頻道及節目，因此本法僅需就金融機構人事的消極資格進行規範即可，以落實第一項對於涉己事務報導的公正性要求。</p>	

人。

(本草案預告版本原第十七條第六項、第七項文字建議刪除)

三、有關本草案預告版本原第十七條第六項、第七項的回溯條款，參酌前曾送交立法院審議之版本，僅只有絕對禁止之整合條文，而無回溯條款。

四、現行金融機構投資非金融相關事業，已訂定相當明確嚴格的法規限制，無須於本法草案中另為規範：

(一)我國憲法揭示國家機關間之權力任務分工應嚴守權力分立原則，旨在以「功能最適理論」適切分配各機關間之權力，從而促進效能並達到制衡之效。因此，目的事業從事相關投資行為時，是否需進行管制及其管制內容為何，自應由該目的事業主管機關依該事業特性及管制目的等通盤檢討訂定，並依循其目的事業主管機關之監督管理。因此，有關各類事業投資廣電媒體、新聞紙等事業之規範，應由該目的事業主管機關通盤檢討訂定，方能完備妥適，否則反而將造成法律競合及政府機關職權行使之衝突，亦令業者無所適從。

(二)以社會大眾所關切的金融事業投資媒體產業為例，金融業目的事業主管機關金融監督管理委員會已在其所主管之法令中為適切規範，自無在本法草案中另為規定之必要：

1. 現行「金融控股公司法」、「金融控股公司投資管理辦法」、「保險法」、「銀行法」等相關法令已針對金控、保險業、銀行業等投資其他產業的持股比例訂有限制(參見「金融控股公司法」第三十七條、「保險法」第一百四十六之一條)；同時也限制金融事業投資其他產業時，只能為非控制性投資，不得擔任被投資事業之董事、監察人或指派人員獲聘為該事業經理人。(參見「金融控股公司法」第三十七條、「銀行法」第七十四條及「保險法」第一百四十六之一條等規定)。

2. 此外，現行我國金融相關法令中對於

		<p>金融事業與大股東間之交易及授信行為等也訂有相當嚴格之規範(參見「金融控股公司法」第四十四條至第四十六條；「銀行法」第三十二條至第三十三之三條；「保險法」第一百四十六之三條等)。</p> <p>3. 綜上，現行金融機構投資非金融相關事業時，已訂定相當明確嚴格的法規限制，並且應依法先取得主管機關金融監督管理委員會核准；經營時，金融機構不得派人擔任被投資事業之董、監事；投資總金額、持股比例也受到限制，其相關規範應足以落實金融與其他產業分離政策，實無須於本法草案中另為限制之必要。</p> <p>五、「媒體壟斷防制與多元維護法」不應訂定溯及既往條款，確實遵守信賴保護原則：</p> <p>(一) 參考大法官釋字第 574 號解釋理由書意旨：法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。縱令另有訂定過渡條款，依據大法官釋字第 620 號解釋理由書意旨：「惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另訂特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明訂過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩對新法之適用，或採取其他合理之補償措施。」</p> <p>(二) 惟所謂過渡條款(Ubergangsregelung)係指在修法時納入調和式的規範，調和「法秩序修正所欲追求之公益」以及「當事人之信賴利益」，因此不應使人民蒙受不必要或不相當之信賴利益損失，且如新法秩序施行後，造成嚴苛、難以期待當事人忍受之效果，亦應予以排除全部或一部新法秩序之效果(嚴苛排除條款)。</p>	
--	--	--	--

		(三) 廣電事業已在現行法令架構下規劃及安排相關財務、營運架構或合法之投資行為，皆應受到「信賴保護原則」之保障。因此，若訂定溯及既往之罰則，將導致先前已投資者將來在該法條通過後，可能被迫處分持股，不僅違反信賴保護之誠信原則，且違反憲法規定人民財產權應予保障之規定。本條款違反憲法規定人民財產權應予保障之規定且影響廣播電視產業過鉅，產業現況恐被迫解體、不利台灣媒體朝向數位匯流目標之健全發展。	
第十八條	<p>第十七<del>十八</del>條 經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之廣播電視事業，應訂定涉己事件報導及評論之製播規範，送主管機關備查，該製播規範視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項所稱之涉己事件，係指涉及該廣播電視事業、直接或間接持有或取得該廣播電視事業之股份或出資額達已發行之表決權股份總數或資本總額百分之十以上之股東及關係人之利益者。</p> <p>第一項製播規範應包含下列原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、平衡報導。</li> <li>二、兼顧多元價值。</li> <li>三、公共利益優先。</li> <li>四、利害關係揭露。</li> <li>五、利益衝突迴避。</li> </ol>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	
第十九條	<p>第十八<del>十九</del>條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置獨立編審制度及自律機制，該制度及機制之內容視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項獨立編審制度及自律</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	

	<p>機制之設置準則，由主管機關定之。</p>		
第二十條	<p>第十九<del>二十</del>條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，無正當理由不得干預其新聞部門之自主運作，並應由其代表人與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約，該公約視為營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項公約內容，屬勞動基準法規定之事項者，經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業應依勞動基準法規定訂入工作規則，報請勞動主管機關依法核備，並送主管機關備查。</p> <p>第一項公約由經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業與工會依團體協約法協商簽訂者，應送主管機關備查。</p> <p>經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應鼓勵其受僱人依工會法成立企業工會或加入產業工會、職業工會或專業協會。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	
第二十一條	<p>第二十一<del>二</del>條 廣播電視事業應組成商業團體，依其組織章程訂定會員製播節目與廣告應遵守之製播規範。</p> <p>前項商業團體應置獨立理（監）事，其組織章程及製播規範，應報請主管機關核定後實施。</p> <p>獨立理（監）事應具備專業知識，其專業資格、人數、提名方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p> <p>廣播電視事業應加入第一項商業團體，並遵守該商業團</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	

	<p>體之組織章程及製播規範，其自行訂定之製播規範不得低於商業團體之規範標準。</p> <p>廣播電視事業違反第一項之製播規範，其所屬之商業團體應依組織章程處理，報請主管機關備查，並對外揭露。</p> <p>第一項製播規範應規定之事項及其準則，由主管機關定之。</p>		
第二十二條	<p>第二十一<del>二</del>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。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	
第二十三條	<p><del>本條刪除</del></p>	<p>一、證券交易法授權主管機關要求依該法公開發行股票之金融控股公司、銀行、票券、保險、證券投資信託事業、綜合證券商及上市(櫃)期貨商，暨實收資本額達新臺幣100億元以上非屬金融業之上市(櫃)公司，應於章程規定設置獨立董事。惟有線電視系統經營者多未上市櫃，資本額亦與上市櫃公司相距甚遠。</p> <p>二、即便為達成立法說明中「維護媒體多元及新聞專業自主」之目的，本法亦有「獨立編審制度及自律機制」與「新聞編輯室公約」等規定可以達成，應無另外設置獨立董事之必要。</p> <p>三、爰建議刪除應設置獨立董事之規定。</p>	
第二十四條	<p>第二十二<del>四</del>條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置新聞倫理委員會，由學者專家、公民團體代表及該事業所屬人員組成，定期審議該事業製播之節目與廣告所涉新聞倫理及製播規範等事項。該新聞倫理委員會之設置規劃視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	

	<p>評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項之廣播電視事業，得由兩家以上或其全體共同設置新聞倫理委員會。</p> <p>觀眾、聽眾對於播送內容正確、平衡及品味之申訴，應提交新聞倫理委員會審議，審議結果應定期向該事業董事會及主管機關提出書面報告，並對外揭露。</p>		
第二十五條	<p>第二十三<del>五</del>條 為提升新聞製播品質及增進國際新聞質量，對廣播電視事業改進新聞製播及編審流程、製播深度報導及各類優質新聞、設置國際新聞專屬部門及專職人員或自製國際新聞等著有績效者，主管機關得予獎勵。</p> <p>前項獎勵對象、資格條件、適用範圍、申請程序、審查基準及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	
第二十六條	<p>第二十四<del>六</del>條 為維護新聞媒體專業自主，加強新聞工作者間之專業交流，主管機關對於新聞記者設立之專業社團辦理專業訓練、社員就業、生涯輔導及其他交流活動，有助於達成本法目的者，得予補助。</p> <p>前項新聞記者專業社團之補助辦法，由主管機關定之。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	
第二十七條	<p>第二十五<del>七</del>條 政府為保障各族群語言、文化或其他政策之必要，得依法律或法規命令指定廣播電視事業免費提供頻道或時段播送相關節目，並給予適當補償。</p> <p>主管機關得商請廣播電視事業製播關懷弱勢族群權益，或有益於弱勢族群視聽之節目。</p> <p>對於製播關懷弱勢族群權益或有益於弱勢族群視聽之節目著有績效之廣播電視事業，主管機關得予以獎勵。</p> <p>主管機關依通訊傳播基本法第十三條規定提出績效報告及</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	

	<p>改進建議中有關提升多元文化均衡發展、弱勢族群視聽權益保護及公眾普及近用廣播電視媒體之興革措施，涉及其他機關職掌者，由主管機關報請行政院交由各該機關配合辦理。</p>		
第二十八條	<p>第二十六<del>六</del>條 為促進公眾接近使用效益，有線廣播電視系統經營者應提供政府機關、學校、團體及民眾製作公益性、藝文性、社教性節目所需之設備及技術協助，於有線廣播電視法第四十一條第一項規定之公用頻道中播送，並得開設相關課程、提供訓練機會。</p> <p>有線廣播電視系統經營者積極辦理前項事務者，應予獎勵；其認定基準及獎勵辦法，由主管機關定之。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	
第二十九條	<p>第二十七<del>九</del>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。</p> <p>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。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	
第三十條	<p><del>本條刪除</del></p>	<p>建議刪除本條及本法關於「頻道代理商」之相關規定：</p> <p>一、查頻道代理商之存在為商業運作機制下自然結果，其所追求者為商業利益之極大化，且頻道代理商負有將代理之頻道於全國系統台儘可能上架之合約義務，要無本草案所欲規範之言論市場恐遭壟斷之影響疑慮。且頻道代理商負有對於廣播電視事業給予無公平、合理、差別待遇之義務，如有違反，既有法令如公平交易法即可課以頻道代理商高額裁罰及要求改正等行政手段已足以達成管制目的。</p>	

		<p>二、在鈞會以「有線電視全面數位化」之政策目標推行高畫質收視服務，並提供收視戶多元閱聽選擇之趨勢下，頻道代理商之角色定位相形重要。本草案另規定有製播優良新聞及國際新聞之獎勵，可查知鈞會亦殷切期待深度國際新聞報導，為豐富並多元化頻道節目內容，頻道代理商肩負洽詢境外多樣化頻道引進可行性之責任，以因應全數位化提供更多元且高畫質之頻道節目，並利消費者能藉由收視有線電視享受開創新的視野。</p> <p>三、綜上，如對於頻道代理商課以高額罰鍰、停止營業之行政裁罰手段，又另以本草案規範限制其整合及頻道代理之總數量，上開雙重限制將嚴重限縮市場上頻道代理之經營發展；此外，規管頻道代理商與防制言論壟斷之行政目的達成間，亦不見正當合理之間連性。爰建請鈞會應評估將頻道代理商納入規範所造成之產業發展受損之傷害，切勿短視忽略長遠消費者收視權益之重大公共利益。</p>	
<p>第三十 一條</p>	<p>本條刪除</p>	<p>一、建議刪除第一項第十五款及本法關於「多系統經營者」之相關規定：查本草案已將系統經營者納入規範，而多系統經營者只是為有效提升公司治理效率所成立之組織，況以，實際上多系統經營者並無產製頻道節目內容、亦無頻道上下架及排頻之平台功能性，根本無法影響頻道節目內容進而有壟斷多元言論之可能，因此實無必要將多系統經營者行為納入規範。</p> <p>二、建議刪除本條及本法關於「頻道代理商」之相關規定，理由如前條意見說明所述。</p>	
<p>第三十 二條</p>	<p>第二十八<del>三十二</del>條 主管機關對有線廣播電視系統經營者<del>、多系統經營者、頻道代理商</del>或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，與無線電視事業、衛星頻道節目供應事</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、配合刪除本法關於「多系統經營者」及「頻道代理商」之相關規定，爰建議修正本條文字。</p>	

	業、境外衛星廣播電視事業或他類頻道節目供應事業間有關頻道節目授權播送、終止播送或其他授權有關事項所生之爭議，得依當事人一方之申請進行爭議之調處，調處不成者得依法提起民事訴訟。		
第三十三條	<p>第二十九<del>三十三</del>條 違反第十一條第一項、第二項規定而為整合，或申請後經主管機關禁止其整合而為整合，或未履行主管機關依第十四條就許可整合所附加之附款者，主管機關得處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第十一條第一項、第二項規定而為整合，或申請後經主管機關禁止其整合而為整合，或未履行主管機關依第十四條就許可整合所附加之附款者，除依前項規定處罰外，主管機關得為禁止整合、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、宣告全部或部分股份無表決權或為其他必要之處分。</p> <p><del>違反第十六條規定者，主管機關得處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰，並得為禁止整合、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、宣告全部或部分股份無表決權或為其他必要之處分。</del></p> <p>違反主管機關依前二項所為之處分者，主管機關得廢止參與整合之事業之一部或全部經營許可、命其解散、停止營業或勒令歇業。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、配合刪除草案預告版本原第十六條，建議刪除本條第三項文字。</p>	
第三十四條	本條刪除	配合修訂草案預告版本原第十七條，建議刪除本條文字。	
第三十五條	本條刪除	配合刪除草案預告版本原第三十一條內容，建議刪除本條文字。	
第三十六條	第三十 <del>六</del> 條 違反第十九條第一項規定，無正當理由干預其	<p>一、配合條次調整第一項。</p> <p>二、配合刪除草案預告版本原第二十三</p>	

	<p>新聞部門之自主運作者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。</p> <p><del>違反第二十三條規定，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。</del></p>	<p>條，建議刪除本條第二項文字。</p>	
第三十七條	<p>第三十一<del>七</del>條 有下列情事之一者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰：</p> <p>一、違反第五條規定，未依指定方式公開揭露。</p> <p>二、違反第六條規定，未向主管機關申報或未副知主管機關。</p> <p>三、違反第九條第二項規定，拒絕履行協力義務。</p> <p>四、違反第十七條規定。</p> <p>五、違反第十八條規定。</p> <p>六、違反第十九條第一項規定，未與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約。</p> <p>七、違反第十九條第二項或第三項規定，未送主管機關備查。</p> <p>八、違反第二十條規定。</p> <p>九、違反第二十二條第一項、第三項規定。</p> <p><del>十、違反第三十條第一項至第二項規定。</del></p> <p><del>十一、違反第三十條第五項準用同條第三項規定。</del></p> <p>十二、違反主管機關依第三十五條所為之命令。</p>	<p>一、配合條次調整第一項第四款、第五款、第六款、第七款、第八款、第九款文字。</p> <p>二、配合刪除草案預告版本原第三十條，建議刪除本條第一項第十款、第十一款文字。</p> <p>三、配合順修原第十二款款次為第十款，並配合條次調整文字。</p>	
第三十八條	<p>第三十二<del>八</del>條 本法施行前已設立、營運之媒體，應於下列期限內達成第五條、第十八條、第十九條第一項<del>、第二十三條</del>之規定，並以書面向主管機關陳報履行內容：</p> <p>一、本法施行日之次年六月三十日之前，完成第五條所定事項。</p> <p>二、本法施行之日起一年內完成</p>	<p>一、配合條次調整第一項文字。</p> <p>二、配合刪除草案預告版本原第二十三條，建議刪除本條第一項及第一項第三款文字。</p>	

	<p>第十八條、第十九條第一項所定事項。</p> <p><del>二、下屆董事改選時完成第二十三條所定事項。</del></p>		
第三十九條	<p>第三十三條 社團法人或財團法人，其章程所定目的範圍符合本法第一條之意旨者，對於主管機關怠於依本法為處分者，得於法定期間內，直接向行政法院提起訴訟。</p> <p>前項行政訴訟，受理行政法院應通知該處分之相對人，並依該相對人之聲請，允許其參加行政訴訟。</p>	<p>一、基於行政處分安定性要求，如依據草案規範，未來主管機關所作成之所有媒體整合決定均可能被法院推翻，媒體或其股東、投資人將面臨不可預測之變動，實有害於產業長遠之健全發展。</p> <p>二、茲此，參考「環境影響評估法」第二十三條第八項、第九項：「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」建議公益訴訟應於「主管機關怠於依本法為處分者」，方得提起公益訴訟，亦符合公益訴訟制度意旨。</p>	
第四十條	<p>第三十四條 <del>四</del> 為因應數位匯流，落實本法立法目的，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。</p> <p>主管機關每二年應就通訊傳播健全發展、確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者權益等，提出通訊傳播市場競爭雙年報。</p> <p>第一項評估結果及前項雙年報，主管機關應以適當方法公告之。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	
第四十一條	<p>第三十五條 <del>四十一</del> 主管機關為辦理本法所定事項之監督管理，必要時得命相關事業及其關係人，提出帳冊、文件及其他必要之資料，或通知其到場陳述意見。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>	
第四十	<p>第三十六條 <del>四十二</del> 本法自公布</p>	<p>一、配合條次調整。</p>	

二條	日施行。	二、同預告草案版本。	
----	------	------------	--

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 媒體壟斷防制與多元維護法草案-中天

按司法院釋字第 613 號解釋理由書所揭示：「憲法第十一條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。」之意旨，以及此段解釋理由的結論是「立法者如將職司通訊傳播監理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成，自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。」再以美國為例，於 1934 年制訂聯邦通訊傳播法(The Communication Act)後的 70 多年間，聯邦通訊委員會皆以考量「促進多元化」為由，進行媒體所有權管制。但 90 年代以後，聯邦通訊委員會分散媒體所有權便能促成觀點多元化的論述，持續遭受法院質疑，認為其所持的多元化標準太過模糊，無法通過司法審查；且法院甚至要求聯邦通訊委員會必須明確定義何謂觀點多元化，並證明限制媒體所有權確實可以促進更多觀點呈現（劉靜怡，媒體所有權、觀點多元與言論自由保障：美國法制的觀察，臺大法學論叢，2011，第 40 卷第 3 期，第 0000-0000 頁）。於此，由國外觀點可知，媒體所有權集中與上訴人所稱媒體多元性之減損是否有必然關係尚無法一概而論。

學者 Limor Gabel 與 Oren 曾以以色列兩個最大的電視集團與音樂集團作為研究對象，來分析媒體產權對媒體內容的影響。研究結果顯示，媒體產權與媒體內容沒有顯著的影響存在。（以上參見陳炳宏，媒體集團化與其內容多元之關聯性研究，新聞學研究，2010，第 104 期，第 7、8 頁）。容許媒體經由併購結合而壯大，從民主的另一個角度觀察，少數集中但強大的媒體與多數分散但弱勢的媒體相較，前者恐怕更有利於監督政府機能的發揮（黃銘輝，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 NCC 對「旺旺入主三中」案處分之合法性與正當性，法學新論，2009，第 17 期，第 120 至 122 頁）。學者 Grotta 被視為是最早期且最深入針對產權結構影響媒體內容進行研究的學者。他曾針對不同的可能影響因素，包括廣告價格與內容品質，來比較在 1950 年到 1968 年間，產權結構由獨立報社變成報業集團的 40 家報紙，以及保持原有產權形態的 114 家報紙，不同產權結構的媒體間，其廣告售價、員工人數、新聞版面大小、地方新聞比例，以及言論版面大小等等的差異，結果發現產權轉換與否對前述各個檢驗指標都沒有顯著的關聯性，亦即產權結構對媒體內容沒有顯著的影響。學者 Hale 同樣利用媒體產權為變項，以報紙評論版面數、地方與全國事務評論數、廣告版面數等 16 項指標，來檢驗 28 份分屬報業集團與獨立報社的報紙在內容多元性方面是否有顯著差異。研究結果顯示，在內容多元性上，報業集團與獨立報社幾乎沒有差異，這也與傳統認為獨立報社比報業集團更重視地方新聞與地方事務評論的想法有所不同；也就是說，媒體產權結構對內容多元與否沒有顯著的關聯性。

(以上援引最高行政法院 105 年度判字第 461 號判決部分內容)

在數位匯流媒體集中現象方面，從數位匯流新世代監理思維的觀點，在開放的網路媒體環境下，閱聽人已從傳統大眾媒體時代的被動式受眾角色，轉變成自主近用網路媒體的主動式閱聽人，有許多媒體來源可自由選擇、接取近用。目前媒體營運狀況言，似乎無制定反媒體壟斷立法的急迫性。反觀，針對媒體的經營模式與獲利空間等面臨嚴峻挑戰，政府在政策上不如優先提供更具彈性的發展空間，讓媒體事業有轉型發展機會，因應數位匯流趨勢，得以追求永續發展。

從而，所謂本草案中所新增設的「聯合經營」、「媒體整合」、「媒體之整合之申請許可」或是「媒體之整合之溯及既往限期三年改正」等相關規定，能否據此規定後就能確信防止媒體多元性遭到減損或是造成媒體集中或言論集中的趨勢而有影響消費者收視的權益，綜上，簡言之，再次懇請本草案之研擬或是條文增訂等，皆應在舉辦多次邀集各方的產、官、學、研深入檢視，更廣納公平會、消基會等跨部會主管機關之意見整合研析，或者應再深度研究國外相關立法例之文獻支持，蒐集更多足夠的相關議題的實證及研究資料，再視整體局勢發展狀況對外公告。本公司特此提出相關淺見，懇請 貴會能准以站在主管機關之高度俯視整體以觀，再三衡情酌理並期許得以聽取相關建言，至紉公誼，實感德便。

建議條文	草案條文	說明意見
本條應予刪除	<p><b>第 2 條第 19 款</b></p> <p>聯合經營：指除廣播事業之聯播外，媒體以契約、協議或其他方式之合意，與他媒體共同決定、相互配合或相互約束業務經營之活動。</p>	<p>草案中所為聯合經營，與公平法上業已有規範事業間若涉及聯合行為而有本質上相當的規定，此一概念既已於「公平交易法」規定甚明，於本草案中，實無必要性再次重複規範或者另行發明創設新名詞「聯合經營」概念；反之，若然執意貿然進行增設，將更混淆整個市場之既有秩序或使得事業間無所適從，故建請刪除。</p>
本條應予刪除	<p><b>第 7 條</b></p> <p>本法所稱媒體整合，指媒體有下列情形之一者：</p> <p>一、與他媒體合併。</p> <p>二、持有或取得他媒體之股份或出資額，達他媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上。</p> <p>三、受讓或承租他媒體全部或主要部分之營業或財產。</p> <p>四、與他媒體共同經營、聯合經營或委託他人經營。</p> <p>五、直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免。</p> <p>六、與他媒體形成共同控制之關係。</p> <p>同一自然人、事業及其關係人直接或間接持有或取得媒體之股份或出資額，合計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上者，視為控制該媒體之業務經營或人事任免。</p>	<p>(1) 有關事業間是否涉及整合之認定隸屬於競爭法的範疇，歸屬另一獨立機關-公平交易委員會所職權掌管之業務，故應回歸「公平交易法」一體規範之，於本草案中，實無必要性再次地重複規範或者另行發明創設新名詞「媒體整合」概念來混淆或扞格現有秩序；本草案規定凌駕於其他機關之上，其管制正當性及合理性為何？此際，更有憲法層次上國家組織間安排的問題，不僅欠缺正當目的而違反不當聯結禁止原則，亦顯然有違平等原則；實不宜逕由 NCC 於此草案中作重複規範。</p> <p>(2) 再者，本條第 2 項將持股 10% 視為具有控制該媒體之業務經營或人事任免能力，亦不得舉反證推翻，此 10% 之數據立論基礎及其背景說明都未清楚交代？其依據何在？甚且，增設的新標準似乎過於嚴苛，往往造成業者執行困擾，甚至影響營運活動的核心，應再次研析；再者，有關事業是否涉及「結合行為」之態樣，建議參考既有的公平交易法第 12 條之相關修訂。</p>
本條應予修正	<p><b>第 11 條</b></p> <p>下列媒體之整合，參與之事業應向主管機關申請許可：</p> <p>一、全區性或區域性廣播事業。</p> <p>二、無線電視事業。</p> <p>三、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>四、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之有線廣播電視系統經營者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上，或於經營區內具有獨占地位者。</p>	<p>(1) 在現今民主社會下，媒體之運作、發展在於自律，設立多元維護等制度，以促進媒體多元言論之呈現。因此，政府相關單位應該要制訂相關措施讓人民接近媒體，並做合理分配，以免出現過度集中的現象，然而，本草案對於媒體市場之現況卻完全沒有更新或是與時俱進，殊不知此時此刻對真正影響媒體市場的境外網路業者(OTT 業者)未予以任何管制，正在侵蝕著媒體；正值此際，國外已逐漸考慮將網路媒體(OTT 業者)之行為或其內容作納管，業者懇請 NCC 審慎斟酌並予以</p>

建議條文	草案條文	說明意見
	<p>五、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上者。</p> <p>六、經營全國性日報之事業與第一款至第五款所稱之事業整合者。</p> <p>多系統經營者之股份或出資額轉讓達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上，或單一股東及其關係人持有或取得該多系統經營者之股份或出資額，累計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之二十以上，適用前項規定。</p> <p>媒體整合之案件非屬參與事業之合意者，第一項之整合申請，依下列規定：</p> <p>一、屬第七條第一項第二款情形者，由持有或取得他媒體之股份或出資額者提出申請。</p> <p>二、屬第七條第一項第五款情形者，由直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免者提出申請。</p> <p>三、屬第七條第一項第六款情形者，由控制媒體之自然人或事業提出申請。</p> <p>前項整合申請者，應敘明非合意整合之事由。</p>	<p>效仿。</p> <p>(2) 在數位匯流媒體集中現象方面，從數位匯流新世代監理思維的觀點，在開放的網路媒體環境下，閱聽人已從傳統大眾媒體時代的被動式受眾角色，轉變成自主近用網路媒體的主動式閱聽人，有許多媒體來源可自由選擇、接取近用。目前似乎無制定反媒體壟斷立法的急迫性。</p> <p>(3) 針對媒體經營模式與獲利空間都面臨嚴峻挑戰，政府在政策上不如優先提供更具有彈性的發展空間，扶植讓媒體事業有轉型發展機會，因應數位匯流趨勢，得以追求永續發展。否則，本草案一味擴張 NCC 的職權觸角伸及到出版法廢止不規管的平面媒體、金融法規已在有規管的金融機構投資等，甚至作無限上綱連結或是走回頭路。</p> <p>(4) 反觀初衷及背景主要為解決「媒體垂直整合」，係應細究是否系統業者本身兼頻道代理商，甚至購買頻道而為媒體，系統業者在既有市場上，享有絕對競爭優勢，既有收視費的訂價權，亦有頻道規畫的排頻權，甚至可修理(移頻)不聽話之頻道等，而發生不公平競爭之現象，此一媒體整合樣態，始為本草案應予限制，否則本草案規範將不僅欠缺正當目的而違反不當聯結禁止原則，亦顯然有違平等原則，建議依此一意旨修正。</p>
<p>本條第 1 項第 4、5 款應予刪除。</p>	<p><b>第 12 條</b></p> <p>依前條申請整合，有下列情形之一者，主管機關應不予許可：</p> <p>一、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。</p> <p>二、無線電視事業與無線電視事業之整合。</p> <p>三、因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者。</p> <p>四、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。</p> <p>五、整合後之媒體持有新聞及財經頻道或製播新</p>	<p>本條第 1 項第 4、5 款有關媒體整合涉及大於全國總訂戶 20% 以上、超過三項媒體，或持有五個以上新聞及財經頻道將予以禁止之標準依據為何?上述相關之數據立論基礎及其背景說明都未清楚交代?甚且，增設的新標準似乎過於嚴苛；再者，有關事業是否涉及「結合行為」之態樣，建議參考既有的公平交易法 12 條之相關修訂。此一規範恐涉及憲法上人民言論自由及營業自由之侵害，建議予以刪除。</p>

建議條文	草案條文	說明意見
	聞節目之頻道數達五個以上者。但地方頻道不在此限。	
本條第 3 項第 3、4、7、8 及 9 款應予刪除。	<p><b>第 13 條</b></p> <p>依第十一條申請整合，無前條第一項情形者，主管機關應綜合判斷該整合對公共利益之增進或減損，為准駁之決定。</p> <p>媒體之整合對公共利益造成顯著損害者，主管機關應不予許可。</p> <p>前二項所稱公共利益，指下列情形：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、國家安全。</li> <li>二、言論自由。</li> <li>三、新聞專業自主性。</li> <li>四、廣播電視事業內部多元。</li> <li>五、公眾視聽權益之維護。</li> <li>六、公眾接近使用媒體之權益。</li> <li>七、對公眾意見之影響。</li> <li>八、資訊來源之多元性。</li> <li>九、廣播電視事業經營效率之提升。</li> <li>十、市場之集中度及公平競爭。</li> <li>十一、媒體產業之健全發展。</li> <li>十二、通訊傳播技術之互通應用。</li> <li>十三、通訊傳播內容多樣化。</li> <li>十四、公民參與公共事務之監督。</li> <li>十五、本法第二十二條規定媒體經營者之公共責任及利益衝突迴避原則。</li> <li>十六、其他重大公共利益。</li> </ol> <p>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。</p>	<p>媒體整合對公共利益造成顯著侵害者，主管機關應不予許可，公共利益之範圍中，第 3 項第 3 款「新聞專業自主性」、第 4 款「廣播電視業內部多元」、第 7 款「對公眾意見之影響」、第 8 款「資訊來源之多元性」、及第 9 款「廣播電視事業經營效率之提升」，此等概念過於籠統模糊，此種抽象性、一般性而不够明確，致生解釋上的疑義，即屬於「不確定法律概念」。若欲深究，該用語有很多模糊空間，無法明確指明界限。行政機關得否自為判斷執行，則是須探討的問題。不確定之法律概念意義不明，範圍過大，恐有違法律之明確性原則，建請刪除，以資遵循。</p>
本條應予刪除	<p><b>第 16 條</b></p> <p>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。</p>	<p>本條規定將溯及既往至 NCC 成立時，此舉對於法安定性、人民之信賴保護實已造成侵害；況本條之回溯條款要求行為人改正於行政程序法上尚需符合合法行政程序；行政處分廢止之要件亦相當嚴苛，且應給予相當補償，若違反本條之規定，亦將產生廢止行政處分之可能，故須具備相當之公益要求。再者，主管機關應審認 NCC 成立至今，過去的案子總體檢視是否涉及媒體壟斷，如果沒有此種狀況，應該准予維持市場現況，為保障法律的安定性不予溯及。甚且本草案立法意旨為維護多元精神，除了為促進新興媒體發展，也應維護既有產業之存續，以使產業得以具有競爭永續經營。</p> <p>建請刪除本條規定。</p>

建議條文	草案條文	說明意見
本條應予刪除	<p><b>第 18 條第 1 項</b> 經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之廣播電視事業，應訂定涉己事件報導及評論之製播規範，送主管機關備查，該製播規範視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p>	有關納入主管機關評鑑及換照審酌事項一事，應於「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法」及「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法」中統一一致性訂定，始稱符合體例，建請刪除本條規定。
本條應予刪除	<p><b>第 19 條第 1 項</b> 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置獨立編審制度及自律機制，該制度及機制之內容視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p>	同第 18 條第 1 項之說明。
本條應予刪除	<p><b>第 20 條</b> 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，無正當理由不得干預其新聞部門之自主運作，並應由其代表人與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約，該公約視為營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。 前項公約內容，屬勞動基準法規定之事項者，經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業應依勞動基準法規定訂入工作規則，報請勞動主管機關依法核備，並送主管機關備查。 第一項公約由經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業與工會依團體協約法協商簽訂者，應送主管機關備查。 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應鼓勵其受僱人依工會法成立企業工會或加入產業工會、職業工會或專業協會。</p>	<p>(1) 本條第 1 項同第 18 條第 1 項之說明。 (2) 本條第 2 項、第 3 項、第 4 項涉及勞動部之主管業務事項，NCC 以本草案作為特別規範，本草案規定凌駕於其他機關之上，其管制合理性及正當性為何?此際更有憲法層次上國家組織間安排問題，實不宜逕由 NCC 於此草案中作重複規範，建請刪除。</p>
本條應予刪除	<p><b>第 22 條</b> 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。</p>	本條後段「媒體經營者之表現納入主管機關評鑑及換照審酌事項」，本草案未交代論理依據?且未說明定義何謂「媒體經營者之表現」?此種抽象性、一般性而不夠明確，致生解釋上的疑義，即屬於「不確定法律概念」。若欲深究，該用語有很多模糊空間，無法明確指明界限。行政機關得否自為判斷決行，則是須探討的問題。不確定之法律概念意義不明，範圍過大，恐違反法律之明確性原則，建請刪除。
本條應予刪除	<p><b>第 23 條</b> 有線廣播電視系統經營者、無線電視事業、經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道及實收資</p>	(1) 獨立董事之設置依據為證券交易法，其設置目的在於強化公司治理，目前僅針對實收資本額新臺幣一百億元以

建議條文	草案條文	說明意見
	<p>本額達新臺幣十億元以上之全國性廣播之事業，應設獨立董事，該獨立董事人數應至少一人，且不得少於董事席次五分之一。</p> <p>前項之獨立董事至少一人應由該事業員工所組織之企業工會推舉社會公正人士經股東會選任之。</p> <p>該事業無企業工會者，前項之推舉由全體員工為之。</p> <p>獨立董事之推舉，應符合公開透明之原則。</p>	<p>下之非屬金融業上市（櫃）公司強制設置。本草案規定凌駕於金管會之上，其管制合理性為何？此際更有憲法層次上國家組織間安排問題，實不宜逕由 NCC 於此草案中作重複規範，另針本條第 1 項之業者，無論其是否符合既有的金管會之強制設置條件，若一律強制設置獨立董事，似缺乏設置獨立董事之正當性。</p> <p>(2) 再者，獨立董事之資格、選任方式等，目前既有規範於「公開發行公司獨立董事設置及遵循事項辦法」，而本條之第 2 項是否亦已逾越該辦法之範圍。綜上，建請刪除本條規定。</p>
本條應予刪除	<p><b>第 24 條第 1 項</b></p> <p>經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置新聞倫理委員會，由學者專家、公民團體代表及該事業所屬人員組成，定期審議該事業製播之節目與廣告所涉新聞倫理及製播規範等事項。</p>	同第 18 條第 1 項之說明。
本條應予刪除	<p><b>第 33 條第 3 項</b></p> <p>違反第十六條規定者，主管機關得處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰，並得為禁止整合、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、宣告全部或部分股份無表決權或為其他必要之處分。</p>	同第 16 條之說明，建請刪除本條規定。
本條第 2、3 款應予刪除	<p><b>第 38 條</b></p> <p>本法施行前已設立、營運之媒體，應於下列期限內達成第五條、第十九條、第二十條第一項、第二十三條之規定，並以書面向主管機關陳報履行內容：</p> <p>一、本法施行日之次年六月三十日之前，完成第五條所定事項。</p> <p>二、本法施行之日起一年內完成第十九條、第二十條第一項所定事項。</p> <p>三、下屆董事改選時完成第二十三條所定事項。</p>	同第 19、20、23 條之說明，建請刪除本條第 2、3 款。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：金融監督管理委員會

日期：106 年 8 月 29 日

條次	建議	理由	備註
第 5 條	考量本條所規範媒體應揭露之相關資訊，如屬公開發行公司者，已應於公開資訊觀測站進行揭露，建議就公開發行公司部分，無須重覆規範，以免混淆。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 考量本條所規範媒體應揭露之相關資訊，如屬公開發行公司者，已應於公開資訊觀測站進行揭露，為避免投資人混淆，建議就公開發行公司部分無須重覆要求揭露。</li> <li>2. 另按「證券發行人財務報告編製準則」，已就公開發行公司財務報告資訊之揭露為相關規範(所應揭露之財務報表包括資產負債表、綜合損益表、權益變動表、現金流量表)，惟查未有本條第 2 項第 6 款「資產負債之到期分析」相關用語，建議釐清前揭財務資訊內容，倘業於證券發行人財務報告編製準則規範者，建議無須重覆規範，以免混淆。</li> </ol>	
第 17 條	<p>建議釐清下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 宜釐清同一金控集團之銀行、保險子公司，係併受或單獨受 10%之限制？</li> <li>2. 「其負責人」是否包括金控公司、銀行及保險公司之負責人？</li> <li>3. 條文規範是否包括金控公司、銀行、保險公司之負責人所捐助成立之財團法人？</li> <li>4. 「受託人」之定義為何？其委託人範圍是否包括負責人及「捐助成立之財團法人」？</li> </ol>	本條規定金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，不得持有特定媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上之限制，惟其規範對象之範圍似不明確，爰建議就左列事項予以釐清。	

第 23 條	建議草案條文不宜使用「獨立」董事一詞。	獨立董事於公司法並無規定，係證交法就公開發行公司之專屬規定，考量現行公開發行公司設置獨立董事，應依證券交易法第 14 條之 2 規定，人數不得少於 2 人，且不少於董事席次五分之一，獨立董事之資格條件、持股與兼職限制、獨立性認定均有規範，其提名方式並應依公司法第 192 條之 1 規定辦理；另現行非公開發行公司，依經濟部函釋，不得設置獨立董事。為避免法律適用不同或有扞格之處，建議草案條文不宜使用「獨立董事」一詞。	
--------	---------------------	--	--

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：[ncc4002@ncc.gov.tw](mailto:ncc4002@ncc.gov.tw)。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：勞動部

聯絡人姓名：黃惠珠

職稱：聘用人員

聯絡電話：02-85902742

日期：106年8月28日

條次	建議	理由	備註
草案第13條及第14條	媒體申請整合時，將所涉事業單位所屬員工權益納入「公共利益」之考量。	<p>一、旨揭草案對於媒體整合之管制規範，係規定該草案第11條所列媒體之整合，參與之事業應向主管機關申請許可。草案第12條及第13條雖明定主管機關應不予許可之情形，及應綜合判斷該整合對公共利益之影響而為准駁之決定，但對於媒體申請整合時應備之文件、資格或審查項目，並無具體規範。</p> <p>二、基上，考量媒體申請整合時，通常會涉及事業單位間之併購，外界除重視公共利益之影響程度外，亦相當關注所涉事業單位所屬員工之工作權益是否受到不利影響。爰此，關於草案第13條第3項所稱「公共利益」及第14條得依職權為許可之附款，究否應將「員工權益」納入(例如認屬於草案第13條第3項第16款規定之其他重大公共利益)，建請惠予審酌。</p>	

		<p>三、草案第 1 條第 2 項規定略以，...本法未規定者，適用廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法、電信法及其他相關法律之規定。關於上開媒體申請整合涉及員工權益保障之事項，倘貴會認為不宜納入旨揭草案所稱「公共利益」範圍，是否規劃適用廣電三法之相關許可審查事項，函請本部等相關部會提供意見，或認事業單位依該法申請媒體整合涉及併購、改組或轉讓時，其員工得享有之權益，依企業併購法或勞動基準法之規定辦理。</p>	
--	--	---	--

- 一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。
- 二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

聯利媒體股份有限公司 函

公司地址：台北市內湖區瑞光路451號11樓  
聯絡人：顏聖茹  
電話：(02) 2162-8856  
傳真：(02) 2162-8854

受文者：國家通訊傳播委員會  
發文日期：中華民國106年9月20日  
發文字號：聯利(106)法字第106092001號  
速別：急件  
密等及解密條件：普  
附件：草案條文修正意見

主旨：謹就「媒體壟斷防制與多元維護法」草案提出修正意見，敬請鑒核。

說明：

- 一、貴會於本年七月間提出「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，並請各界就草案內容提出意見。因該草案規範之層面甚廣，諸多新增之措施更已涉及法令基本制度之改變，對業者及人民之權利影響甚鉅，故經本公司內部多方討論後，謹提出修正意見。
- 二、按立法貴在可行，若法律課以人民不必要之義務，或有窒礙難行之處，該法案於立法時所引起之反彈及爭議，已可預期。本公司身為受貴會規管之單位，願意配合貴會所實施之各項合理之舉措，請貴會採納本公司提出之意見，予以修正，不勝感禱。

正本：國家通訊傳播委員會

立委	陳情	訴願	限期公文
申請	專業	監察	開會
單位	文號	收文日	

106.9.22

聯利媒體股份有限公司  
1060047383  
1060047383

關於「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，謹就第五條、第二十條及二十三條條文表示意見如下：

(一) 第五條

建議條文	草案條文	說明
<p>本條應予刪除</p>	<p>第五條 除經營全國性日報之事業外，媒體應依主管機關指定之方式，於每年六月三十日前將前一年度下列資訊公開揭露於主管機關指定之網站及媒體網站：</p> <p>一、事業名稱、地址、負責人、董事、監察人及經理人。</p> <p>二、持有已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上之股東名單。</p> <p>三、事業之股權結構圖。</p> <p>四、董監事選任辦法。</p> <p>五、股東常會、臨時會之議事錄。</p> <p>六、其他經主管機關指定之事項。</p>	<p>要求之手段與目的不合：我們應探究者，係本草案之目的為何，如只為防止媒體壟斷及多元言論之維護，課以本條規範是否有助於達成目的，且是否逾越人民權利？</p> <p>(1)現行制度：</p> <p>a. 董監事變更時已需送 NCC 核准</p> <p>b. 評鑑及換照時有要求出具股東名冊及股權結構圖</p> <p>c. 每一新聞頻道均已設立新聞倫理委員會</p> <p>d. 本草案第 24 條規定新聞頻道應設立新聞倫理委員</p> <p>故前述機制運作得當，股東結構、董監人員及新聞內容均受目的事業主管機關規管，故已有助於反媒體壟斷及多元維護之目的。</p> <p>(2) 公司資訊公開之目的為何？公司資訊為公司經營之重要事項，公開資訊之</p>

		<p>目的係為保護投資者，如前所述，股東結構、董監人員等均需 NCC 核准始得通過，該保護已足夠，將前述資訊公開並無實際上之意義。</p> <p>(3) 因每一家公司並非僅有一頻道經營之營業項目，股東常會及臨時會資料常涉及公司機密，本草案要求未公開發行公司踐行公開發行公司之規定，已逾越公司法及證券交易法之規範目的，侵害人民權利。</p> <p>故應予刪除</p>
--	--	--

(二) 第二十條

建議條文	草案條文	說明
<p>本條應予刪除</p>	<p>第二十條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，無正當理由不得干預其新聞部門之自主運作，並應由其代表人與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約，該公約視為營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項公約內容，屬勞動基準法規定之事項</p>	<p>恐有疊床架屋之虞— 睽諸「第二十四條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置新聞倫理委員會，由學者專家、公民團體代表及該事業所屬人員組成，定期審議該事業製播之節目與廣告所涉新聞倫理及製播規範等事項。該新聞倫理委員會之設置規劃視為其營運計畫之一部，其運作情</p>

	<p>者，經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業應依勞動基準法規定訂入工作規則，報請勞動主管機關依法核備，並送主管機關備查。</p> <p>第一項公約由經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業與工會依團體協約法協商簽訂者，應送主管機關備查。</p> <p>經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應鼓勵其受僱人依工會法成立企業工會或加入產業工會、職業工會或專業協會。</p>	<p>形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項之廣播電視事業，得由兩家以上或其全體共同設置新聞倫理委員會。觀眾、聽眾對於播送內容正確、平衡及品味之中訴，應提交新聞倫理委員會審議，審議結果應定期向該事業董事會及主管機關提出書面報告，並對外揭露。」該新聞倫理委員會不僅為營運計畫之一部分，甚且為評鑑與換照之審酌事項，再者觀眾、聽眾對於播送內容正確、平衡及品味之中訴，都應提交新聞倫理委員會審議，審議結果尚被要求應定期向事業董事會及主管機關提出書面報告，並對外揭露。則再要求「協議訂定新聞編輯室公約，該公約視為營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。」豈非疊床架屋。</p>
--	--	--

(三) 第二十三條

建議條文	草案條文	說明
<p>第二十三條 有線廣播電視系統經營者、無線電視事業、經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道及實收資本額達新台幣十億元以上之全國性</p>	<p>第二十三條 有線廣播電視系統經營者、無線電視事業、經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道及實收資本額達新台幣十億元以上之全國性</p>	<p>獨立董事一詞乃證交法特有規定，請問這裡使用獨立董事之法源為何？是否有意義混淆之虞？是否仍應使用證交法之獨立董事一詞，還是應以</p>

<p>廣播之事業，其屬公開發行公司者，應設獨立董事，該獨立董事人數應至少一人，且不得少於董事席次五分之一。</p> <p>前項之獨立董事至少一人應由該事業員工所組織之企業工會推舉社會公正人士經股東會選任之。</p> <p>該事業無企業工會者，前項之推舉由全體員工為之。</p> <p>獨立董事之推舉，應符合公開透明之原則。</p>	<p>廣播之事業，應設獨立董事，該獨立董事人數應至少一人，且不得少於董事席次五分之一。</p> <p>前項之獨立董事至少一人應由該事業員工所組織之企業工會推舉社會公正人士經股東會選任之。</p> <p>該事業無企業工會者，前項之推舉由全體員工為之。</p> <p>獨立董事之推舉，應符合公開透明之原則。</p>	<p>其它名詞代之為宜？詳言之，獨立董事為證券交易法特有規範，其設立目的在於強化公司治理，目前僅有上市上櫃公司被強制要求應設獨立董事。其管理架構自資格、獨立性的認定、提名方式、選任、訓練、兼職與持股限制、反對意見之表明等等均有完整規範。至於草案要求設立獨立董事之目的，則在於期望藉以促進媒體公正客觀之立場。鑒於草案條文僅規範獨立董事推舉原則，未有完整管理架構，為期週全，並簡要有效提昇獨立董事之管理，爰建議調整將符合本條條文之公開發行媒體事業納入規範即可。較完整者，應該要有法源以及完整管理架構，退其言，亦不應便宜行事檢選獨立董事一詞。</p>
---	---	--

【備註】

獨立董事係證券交易法特有規範，其設立之目的在於提昇公司治理，目前僅有上市上櫃公司被強制要求應設獨立董事。其相關管理重點包括要求：

- 一、獨立董事應具備專業知識(含資格及進修要求等)；
- 二、獨立董事持股及兼職應予限制；
- 三、獨立董事於執行業務範圍內應保持獨立性，不得與公司有直接或間接之利害關係；
- 四、獨立董事之專業資格、持股與兼職限制、獨立性之認定、提名方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

至於「媒體壟斷防制與多元維護法」草案要求設立獨立董事，其目的則在於期望

藉以促進媒體公正客觀之立場。經查本草案第二十四條業已規定，經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置新聞倫理委員會，由學者專家、公民團體代表及該事業所屬人員組成，定期審議該事業製播之節目與廣告所涉新聞倫理及製播規範等事項，實質上已借助外部公正人士適度產生制衡之力量，設立獨立董事似屬疊床架屋多餘之舉。惟如認為確有設置獨立董事以進一步強化媒體公正立場之必要，鑒於草案僅規範獨立董事推舉原則，未見完整管理架構，將使獨立董事設立之美意淪為空談，最簡要之改善方式係與證券交易法相連結，即將符合第二十三條規範之公開發行媒體事業納入強制要求設立獨立董事之規範即可。

# 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會 函

地址：台北市瑞光路 455 號 9 樓  
聯絡人：姜善台  
電話：(02)2650-6902  
傳真：(02)2650-6904  
電子信箱：sam@stba.org.tw

受文者：國家通訊傳播委員會

發文日期：106 年 9 月 27 日

發文字號：(106)衛廣字第 069 號

速別：最速件

附件：如文

主旨：本會對「媒體壟斷防制與多元維護法」草案之相關意見，如說明，敬請 查照。

說明：

- 一、 貴會曾於 102 年初提出「廣播電視壟斷防制與多元維護法」草案，經行政院審議後，並於同年 4 月送立法院審議，案經 105 年 6 月 23 日經行政院會通過「行政院擬撤回第十四屆總統選後交接前送請立法院審議尚未進行審查之法案」案而撤回。本年 7 月 5 日 貴會委員會議討論「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，並決議先行對外辦理公開意見諮詢，聆聽各界寶貴意見。
- 二、本次立法說明中， 貴會雖稱考量在數位匯流發展趨勢下，媒體產業條件所產生之實質變化，廣播電視及其關聯之產業價值鏈已不同以往，而參採各界對媒體壟斷議題提出之相關建議，重新擬定本草案，然觀諸全部條文，除草案第二條有對於「網際網路媒體」進行名詞定義外，並無其他任何管制措施。
- 三、民國 103 年行政院所推動之超大頻寬政策到位，尤其是到達個

人用戶之 4G 行動寬頻，其高速上網特性，致使利用行動裝置播放影音節目成為可能，對於廣電平台上架之媒體營運造成莫大衝擊，包括既有平台上之年輕收視族群開拓不易、廣告市場大幅流失，新興網路平台卻又難以建立合理營利機制、況乎惡質盜版猖獗，營利業者無法可管，平台治理難以落實，再再都使得廣電媒體營運雪上加霜。然而，廣電三法延續解嚴時期對於廣電媒體之高密度管制思維，卻對網路媒體之市場亂象束手無策，如此不對稱管制模式，在數位匯流、通訊與傳播互相跨界的當前時空，實已違反通訊傳播基本法公平管理之原則。

四、建請 貴會重新定義「媒體壟斷」及「媒體市場界定」，不應再以過去的思維，僅單獨針對既有且受 貴會執照管控的廣電媒體進行規管，而應通盤檢討廣電媒體、網路媒體的整體影響力，本會茲謹就本次草案內容提出相關修正建議如附件，敬請 參採。

五、前瞻 5G 來勢洶洶、萬物連網已成趨勢之下，建請 貴會三思此時此刻制定「媒體壟斷防制與多元維護法」草案之必要性？有鑑於 102 年當時立法之時空背景與今一日千里之數位匯流環境，早已大不相同，建請 貴會本於為國籌謀，建構正向生息之通訊傳播環境為念，重新思考，切勿讓過時的決議強加於未來發展，貽誤國家下一個十年之轉型契機。

正本：國家通訊傳播委員會

副本：本會會員

2  
中華民國衛星<sup>2</sup>商業同業公會  
廣播電視事業

關於「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，本會建請貴會實應思考立法之必要性。

唯謹就第五條、第二十條及二十三條條文，本會意見如下：

(一) 第五條

建議條文	草案條文	說明
<p>本條應予刪除</p>	<p>第五條 除經營全國性日報之事業外，媒體應依主管機關指定之方式，於每年六月三十日前將前一年度下列資訊公開揭露於主管機關指定之網站及媒體網站：</p> <p>一、事業名稱、地址、負責人、董事、監察人及經理人。</p> <p>二、持有已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上之股東名單。</p> <p>三、事業之股權結構圖。</p> <p>四、董監事選任辦法。</p> <p>五、股東常會、臨時會之議事錄。</p> <p>六、其他經主管機關指定之事項。</p>	<p><b>要求之手段與目的不合：</b>我們應探究者，係本草案之目的為何，如只為防止媒體壟斷及多元言論之維護，課以本條規範是否有助於達成目的，且<b>是否逾越人民權利</b>？</p> <p>(1) 現行制度：</p> <p>a. 董監事變更時已需送 NCC 核准</p> <p>b. 評鑑及換照時有要求出具股東名冊及股權結構圖</p> <p>c. 每一新聞頻道均已設立新聞倫理委員會</p> <p>d. 本草案第 24 條規定新聞頻道應設立新聞倫理委員</p> <p>故前述機制運作得當，股東結構、董監人員及新聞內容均受目的事業主管機關規管，故已有助於反媒體壟斷及多元維護之目的。</p> <p>(2) 公司資訊公開之目的為何？公司資訊為公司經營之重要事項，公開資訊之目的係為保護投資者，如前所述，股</p>

		<p>東結構、董監人員等均需 NCC 核准始得通過，該保護已足夠，將前述資訊公開並無實際上之意義。</p> <p>(3) 因每一家公司並非僅有一頻道經營之營業項目，股東常會及臨時會資料常涉及公司機密，本草案要求未公開發行公司踐行公開發行公司之規定，已逾越公司法及證券交易法之規範目的，侵害人民權利。</p> <p>故應予刪除</p>
--	--	--

(二)第二十條

建議條文	草案條文	說明
<p>本條應予刪除</p>	<p>第二十條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，無正當理由不得干預其新聞部門之自主運作，並應由其代表人與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約，該公約視為營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項公約內容，屬勞動基準法規定之事項者，經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新</p>	<p>恐有<b>疊床架屋</b>之虞- 睽諸「第二十四條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置新聞倫理委員會，由學者專家、公民團體代表及該事業所屬人員組成，定期審議該事業製播之節目與廣告所涉新聞倫理及製播規範等事項。該新聞倫理委員會之設置規劃視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p>

	<p>聞節目之全國性廣播之事業應依勞動基準法規定訂入工作規則，報請勞動主管機關依法核備，並送主管機關備查。</p> <p>第一項公約由經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業與工會依團體協約法協商簽訂者，應送主管機關備查。</p> <p>經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應鼓勵其受僱人依工會法成立企業工會或加入產業工會、職業工會或專業協會。</p>	<p>前項之廣播電視事業，得由兩家以上或其全體共同設置新聞倫理委員會。觀眾、聽眾對於播送內容正確、平衡及品味之申訴，應提交新聞倫理委員會審議，審議結果應定期向該事業董事會及主管機關提出書面報告，並對外揭露。」該新聞倫理委員會不僅為營運計畫之一部分，甚且為評鑑與換照之審酌事項，再者觀眾、聽眾對於播送內容正確、平衡及品味之申訴，都應提交新聞倫理委員會審議，審議結果尚被要求應定期向事業董事會及主管機關提出書面報告，並對外揭露。則再要求「協議訂定新聞編輯室公約，該公約視為營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌的事項。」豈非疊床架屋。</p>
--	---	--

(三)第二十三條

建議條文	草案條文	說明
本條應予刪除	<p>第二十三條 有線廣播電視系統經營者、無線電視事業、經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道及實收資本額達新台幣十億元以上之全國性廣播之事業，應設獨立董事，該獨立董事人數應至</p>	<p><b>獨立董事</b>一詞乃證交法特有規定，請問這裡使用獨立董事之法源為何？詳言之，獨立董事為證券交易法特有規範，其設立目的在於強化公司治理，目前僅有上市上櫃公司被強制要求應設獨立</p>

	<p>少一人，且不得少於董事席次五分之一。</p> <p>前項之獨立董事至少一人應由該事業員工所組織之企業工會推舉社會公正人士經股東會選任之。</p> <p>該事業無企業工會者，前項之推舉由全體員工為之。</p> <p>獨立董事之推舉，應符合公開透明之原則。</p>	<p>董事。其管理架構自資格、獨立性的認定、提名方式、選任、訓練、兼職與持股限制、反對意見之表明等等均有完整規範。為避免本條規定與證交法之相關規定混淆，且本草案第二十四條之規定，對於經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，要求成立新聞倫理委員會，定期審議該事業製播之節目與廣告所涉新聞倫理及製播規範等事項，實質上已借助外部公正人士適度產生制衡之力量，爰建議刪除本條規定。</p>
--	---	---

**【備註】**

獨立董事係證券交易法特有規範，其設立之目的在於提昇公司治理，目前僅有上市上櫃公司被強制要求應設獨立董事。其相關管理重點包括要求：

- 一、獨立董事應具備專業知識(含資格及進修要求等)；
- 二、獨立董事持股及兼職應予限制；
- 三、獨立董事於執行業務範圍內應保持獨立性，不得與公司有直接或間接之利害關係；
- 四、獨立董事之專業資格、持股與兼職限制、獨立性之認定、提名方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

至於「媒體壟斷防制與多元維護法」草案要求設立獨立董事，其目的則在於期望藉以促進媒體公正客觀之立場。經查本草案第二十四條業已規定，經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置新聞倫理委員會，由學者專家、公民團體代表及該事業所屬人員組成，定期審議該事業製播之節目與廣告所涉新聞倫理及製播規範等事項，實質上已借助外部公正人士適度產生制衡之力量，設立獨立董事似屬疊床架屋多餘之舉。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

單位：財團法人二十一世紀基金會 姓名：

職稱： 聯絡電話： 日期： 年 月 日

條次	建議	理由	備註
		<p>本會針對此次草案，彙整專家意見並進行研討後，提出以下意見，請貴單位參考。並附上本會專家學者針對本草案的合憲性、管制原理、條文合宜性所做出的深入研擬，懇請卓參。</p> <p><b>1.草案第5條：</b>草案第5條規定除全國性日報外媒體事業，應定期公開揭露所要求之資訊；辦理股票公開發行之有線電視系統經營者尚須揭露若干財務資訊。本會同意媒體資訊揭露是屬媒體問責機制的重要手段之一，以落實公眾監督媒體目標，增進媒體透明。然而，媒體問責機制的建立與草案防制媒體壟斷兩者雖重疊但無直接關係：媒體問責不區分媒體規模大小，均應一體適用，因此應明訂於現行的廣電三法內，而非置於本草案內。又草案第5條所要求公開揭露的資訊是否均屬必要，不無疑問，例如「董監事選任辦法」、「股東常會、臨時會之議事錄」，或者對於有線電視系統課予超過金管會所要求於公開資訊觀測站的資訊（如資產負債之到期分析）等。主管機關對於媒體整合係採個案審理方式進行，且在執照規範下已可充分掌握媒體事業的營運情況及財務資訊，與資訊揭露尚屬有間，兩者不應有所混淆。</p> <p><b>2.草案第8條：</b>本會認為，在草案中納入有關關係人之規定確有必要，然而若認定範圍過廣，恐將造成新的問題。本會認為，對於同一自然人或法人關係人之範圍，將四親等的旁系血親納入範圍過廣。縱使是現行廣電三法中有關「黨政退出媒體」的適用對象，也僅限於政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員的「二親等血親」，公平交易法及金融控股公司法亦然。縱使在我國企業經營上有以四親等關係之方式形成家族企業之型態，但此是否為常態，不無可議，更何況對於父輩已經分家經營的企業（如國泰及富邦集團兩者）而言，四親等之認定恐將帶來不必要的困擾，應參考其他規範限縮至兩親等。在有關法人關係人的認定上，草案以持股超過百分之二十為依據，可能係以舊廣播電視法施行細則第19條第2項對於相關事業的認定為參考。此一規定若以金融控股公司法有關「控制性持股」的認定標準（百分之二十五），雖未差距過大，但建議可參考國內主要媒體事業的股權結構，作為規範之參考依據。</p> <p><b>3.草案第11條：</b>草案第11條第1項明訂必須向主管機關申請許可的媒體整合態樣，惟僅有「有線電視系統」及「多媒體內容傳輸平臺」兩者訂有「全國總訂戶數百分之二或百分之十以上」門檻，其他媒體整合型態付之闕如，不論其規模大小、市</p>	

占率多高均須向主管機關申請許可，管制門檻低，恐將過度耗損主管機關的行政資源。此外，對於第 4 款及第 5 款所謂「全國總訂戶數」，如何認定？是否合併計算「有線電視系統」及「多媒體內容傳輸平臺」兩者之用戶數？未見草案有相關之說明。

**4.草案第 12 條：**草案對於涉及有線廣電平臺的媒體整合有高度管制，不僅在第 1 款對全國總訂戶數達 20% 以上的有線電視系統經營者加以限制，同時亦於第 4 款納入整合媒體態樣的數量限制內。然而，不論是有線電視系統或多媒體內容傳輸平臺，依據現行法均有遵循公平上下架之義務（有線廣播電視法第 37 條、固定通信業務管理規則第 60 條之一），且平臺並不涉入頻道節目製播的方向，本會認為至多僅需維持現行有線廣播電視法對於水平整合（第 24 條第 1 項）及垂直整合（第 25 條第 3 項）的規範即為已足，無庸進行過多限制。倘若認為特定型態的媒體整合已可認定具有言論壟斷的具體危險，則在立法技術上所應考慮的是以推定「具有媒體壟斷」或「對公共利益造成顯著損害」的方式，由符合推定要件的參與事業舉證證明「不構成媒體壟斷」或「未對公共利益造成顯著損害」的情形。

**5.草案第 17 條「媒金分離」條款：**草案中「媒金分離」條款的合憲性檢驗，在職業自由保障以及法律不溯及既往這兩點上，固然存在著合憲性疑慮，但若能透過精準的制度設計以及縝密的說理，加上充分的立法事實之舉證，本會以為仍有通過合憲性審查的機會。但若政府大費周章為媒金分離條款加上溯及既往的規定，而此一規定到最後只有單一特定業者會被課予改正的義務，那麼此一溯及條款即應被認定為課予特定人不利益的「個案法律」，應屬違憲之規範。即使立法通過，若當事人聲請釋憲，將有極大的可能為大法官宣告抵觸憲法而無效。在草案尚未提送行政院院會之際，本文強烈建議通傳會對於本項規定，應慎重檢討修訂之，以符憲政法理。

一、對於本草案內容有任何意見或修正建議者，請於 106 年 9 月 10 日前，以書面形式寄至電子信箱：ncc4002@ncc.gov.tw。

二、意見書請以 WORD 格式 A4 直式橫書編輯，註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書

中華電信股份有限公司

本公司意見：

第二條「媒體」之定義不應包含「經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業」。

說明：

本公司多媒體內容傳輸平臺服務(下稱MOD服務)原於93年初取得新聞局核發之跨業經營有線電視營運許可，依有線電視模式經營，後因廣電三法黨政軍退出媒體條款公布實施，而交通部持有中華電信股份，MOD服務遂被認為違反「有線廣播電視法」黨政軍退出媒體條款，依法必須改正。

為解決MOD服務之既存事實，鈞會以固定通信業務管理規則第六十條之一規範MOD服務為開放出租平台，須符合公平原則、無差別提供頻道上下架，亦不得干預頻道節目內容服務提供者之內容服務規劃與組合、銷售方式及費率訂定。鈞會並於96年初公告中華電信MOD平台已完成改造，不屬於有線廣播電視系統，無違反黨政軍退出媒體規定之問題。

鈞會既已公告MOD服務無違反黨政軍退出媒體之規定，即代表MOD服務不是「媒體」，政府法規應有一致性，「媒體壟斷防制與多元維護法」不應將MOD服務定義為「媒體」。

建議修正條文	草案條文	修正說明
<p><b>第二條</b> 本法用詞，定義如下：</p> <p>一、媒體：指全區性或區域性廣播事業、無線電視事業、有線廣播電視系統經營者、經營全國性日報之事業、<del>經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業</del>、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p><del>八、多媒體內容傳輸平臺服務：指電信事業所設置之</del></p>	<p><b>第二條</b> 本法用詞，定義如下：</p> <p>一、媒體：指全區性或區域性廣播事業、無線電視事業、有線廣播電視系統經營者、經營全國性日報之事業、經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>八、多媒體內容傳輸平臺服務：指電信事業所設置之</p>	<p>1. 中華電信MOD服務依固定通信業務管理規則第61條之1之規範為開放出租平台，須符合公平原則、無差別提供頻道上下架，亦不得干預頻道節目內容服務提供者之內容服務規劃與組合、銷售方式及費率訂定。</p> <p>2. 鈞會於96年初公告，中華電信MOD服務依上述模式完成改造，不屬於有線廣播電視系統，無違反黨政軍退出媒體規定之問題。</p> <p>3. 鈞會既已公告MOD服務無違反黨政軍退出媒體之規定，即代表MOD服務不是「媒體」，政府法規應有一</p>

<p><del>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。</del></p>	<p>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。</p>	<p>致性，「媒體壟斷防制與多元維護法」不應將 MOD 服務定義為「媒體」。</p>
<p>第十一條 下列媒體之整合，參與之事業應向主管機關申請許可：</p> <p>一、全區性或區域性廣播事業。</p> <p>二、無線電視事業。</p> <p>三、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>四、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之有線廣播電視系統經營者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上，或於經營區內具有獨占地位者。</p> <p>五、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上者。</p> <p>六、經營全國性日報之事業與第一款至第五款所稱之事業整合者。</p> <p>多系統經營者之股份或出資額轉讓達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上，或單一股東及其關係人持有或取得該多系統經營者之股份或出資額，累計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之二十以上，適用</p>	<p>第十一條 下列媒體之整合，參與之事業應向主管機關申請許可：</p> <p>一、全區性或區域性廣播事業。</p> <p>二、無線電視事業。</p> <p>三、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>四、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之有線廣播電視系統經營者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上，或於經營區內具有獨占地位者。</p> <p>五、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上者。</p> <p>六、經營全國性日報之事業與第一款至第五款所稱之事業整合者。</p> <p>多系統經營者之股份或出資額轉讓達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上，或單一股東及其關係人持有或取得該多系統經營者之股份或出資額，累計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之二十以上，適用</p>	<p>多媒體內容傳輸平臺為開放平臺，並非媒體。</p>

<p>前項規定。          媒體整合之案件非屬參與事業之合意者，第一項之整合申請，依下列規定：</p> <p>一、屬第七條第一項第二款情形者，由持有或取得他媒體之股份或出資額者提出申請。</p> <p>二、屬第七條第一項第五款情形者，由直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免者提出申請。</p> <p>三、屬第七條第一項第六款情形者，由控制媒體之自然人或事業提出申請。</p> <p>前項整合申請者，應敘明非合意整合之事由。</p>	<p>前項規定。          媒體整合之案件非屬參與事業之合意者，第一項之整合申請，依下列規定：</p> <p>一、屬第七條第一項第二款情形者，由持有或取得他媒體之股份或出資額者提出申請。</p> <p>二、屬第七條第一項第五款情形者，由直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免者提出申請。</p> <p>三、屬第七條第一項第六款情形者，由控制媒體之自然人或事業提出申請。</p> <p>前項整合申請者，應敘明非合意整合之事由。</p>	
<p>第十二條 依前條申請整合，有下列情形之一者，主管機關應不予許可：</p> <p>一、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。</p> <p>二、無線電視事業與無線電視事業之整合。</p> <p>三、因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者。</p> <p>四、同一事業及其關係人，整合有線廣播電視系統、<del>多媒體內容傳輸平臺</del>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。</p> <p>五、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。但地方頻道不在此限。</p> <p>前項第一款之訂戶數，應合併計算有線廣播電視系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之有線</p>	<p>第十二條 依前條申請整合，有下列情形之一者，主管機關應不予許可：</p> <p>一、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。</p> <p>二、無線電視事業與無線電視事業之整合。</p> <p>三、因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者。</p> <p>四、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。</p> <p>五、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。但地方頻道不在此限。</p> <p>前項第一款之訂戶數，應合併計算有線廣播電視系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之有線</p>	<p>多媒體內容傳輸平臺為開放平臺，並非媒體。</p>

<p>廣播電視系統經營者之訂戶數。</p> <p>第一項第三款市占率之調查、計算及其實施方式之辦法，由主管機關另定之。</p>	<p>廣播電視系統經營者之訂戶數。</p> <p>第一項第三款市占率之調查、計算及其實施方式之辦法，由主管機關另定之。</p>	
<p>第十七條 金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，不得持有下列媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上，或以直接、間接持有股份或其他方式控制媒體之人事、財務或業務：</p> <p>一、無線電視事業。</p> <p>二、經營新聞及財經節目頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>三、訂戶數占全國總訂戶數百分之五以上之有線廣播電視系統經營者。</p> <p><b>四、訂戶數占全國總訂戶數百分之五以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業。</b></p> <p>金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人違反前項規定者，其取得之股份無表決權，主管機關並得令其限期處分，逾期未處分者，不得享有股東權利；前項各款媒體不得容許其行使表決權或享有股東權利，並應依主管機關之命令，解除其控制，或為其他必要處置。</p> <p>金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其</p>	<p>第十七條 金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，不得持有下列媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上，或以直接、間接持有股份或其他方式控制媒體之人事、財務或業務：</p> <p>一、無線電視事業。</p> <p>二、經營新聞及財經節目頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>三、訂戶數占全國總訂戶數百分之五以上之有線廣播電視系統經營者。</p> <p>四、訂戶數占全國總訂戶數百分之五以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業。</p> <p>金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人違反前項規定者，其取得之股份無表決權，主管機關並得令其限期處分，逾期未處分者，不得享有股東權利；前項各款媒體不得容許其行使表決權或享有股東權利，並應依主管機關之命令，解除其控制，或為其他必要處置。</p> <p>金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其</p>	<p>多媒體內容傳輸平臺為開放平臺，並非媒體。</p>

<p>受託人不得擔任第一項各款媒體之發起人、董事、監察人或經理人。</p> <p>金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人違反前項規定者，主管機關得令第一項各款媒體於限期內解除其擔任之職務。</p> <p>本條所稱負責人指金融控股公司、銀行、保險公司之董事、監察人、總經理、副總經理、協理、經理或與其職責相當之人。</p> <p>金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，於中華民國九十五年二月二十二日前已持有第一項之媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上，或以直接、間接持有股份或其他方式控制媒體之人事、財務或業務者，不適用本條規定。</p> <p>自中華民國九十五年二月二十二日起至本法施行前之金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，不符第一項、第三項規定者，應自本法施行之日起三年內改正；屆期未改正者，以違反第一項、第三項規定論處。</p>	<p>受託人不得擔任第一項各款媒體之發起人、董事、監察人或經理人。</p> <p>金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人違反前項規定者，主管機關得令第一項各款媒體於限期內解除其擔任之職務。</p> <p>本條所稱負責人指金融控股公司、銀行、保險公司之董事、監察人、總經理、副總經理、協理、經理或與其職責相當之人。</p> <p>金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，於中華民國九十五年二月二十二日前已持有第一項之媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上，或以直接、間接持有股份或其他方式控制媒體之人事、財務或業務者，不適用本條規定。</p> <p>自中華民國九十五年二月二十二日起至本法施行前之金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，不符第一項、第三項規定者，應自本法施行之日起三年內改正；屆期未改正者，以違反第一項、第三項規定論處。</p>	
<p>第二十三條 有線廣播電視系統經營者、無線電視事業、經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道及實收資本額達新臺幣十億元以上之全國性廣播之事業，應設獨立董事，該獨立董事人數應至少一</p>	<p>第二十三條 有線廣播電視系統經營者、無線電視事業、經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道及實收資本額達新臺幣十億元以上之全國性廣播之事業，應設獨立董事，該獨立董事人數應至少一</p>	<p>本條第二項規定獨立董事至少一人應由該事業員工所組織之企業工會推舉社會公正人士經股東會選任之。惟因一個事業可能會有多個工會，每個工會都是一部份員工的代表，都希望推舉自己屬意之獨立董事，故要複數</p>

<p>人，且不得少於董事席次五分之一。</p> <p><del>前項之獨立董事至少一人應由該事業員工所組織之企業工會推舉社會公正人士經股東會選任之。</del></p> <p><del>該事業無企業工會者，前項之推舉由全體員工為之。</del></p> <p><del>獨立董事之推舉，應符合公開透明之原則。</del></p>	<p>人，且不得少於董事席次五分之一。</p> <p>前項之獨立董事至少一人應由該事業員工所組織之企業工會推舉社會公正人士經股東會選任之。</p> <p>該事業無企業工會者，前項之推舉由全體員工為之。</p> <p>獨立董事之推舉，應符合公開透明之原則。</p>	<p>工會合意共推一位獨立董事，實務上難以執行，建議刪除本項規定。</p>
--	---	---------------------------------------

## 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案意見書\_台固媒體股份有限公司

本公司身為國內通訊傳播產業的一份子，在數位匯流下提供網路接取及數位影音的服務，眼見國內傳統媒體環境近年已進入停滯甚至衰退的嚴峻考驗，對於此法案謹做出下列建言：

一、 本草案制訂之時空背景與最初立法背景有顯著差異，建請 鈞會參考現今民眾使用接觸媒體的方式，對本次草案做完整且通盤性的檢討及調整，以反應當前的產業變化。

1. 本草案最初立法背景，係於民國 100 年~101 年間，「旺中併購中嘉案」、「台灣壹傳媒出售案」等媒體併購案，引發學界及媒改團體對於買家適格性、是否形成媒體言論壟斷、媒金分離等高度關注，因憂慮 NCC 的法律工具不足，故訴求制定《反媒體壟斷法》或修訂《廣電三法》，並要求在相關法規制定前通傳會不得通過重大媒體併購案。其後， 鈞會於民國 102 年 2 月提出「廣播電視事業集中化管制與跨媒體壟斷防制法」，同年亦有各立院黨團及學者專家團體之不同版本。
2. 然而，時至今日，國內民眾在透過不同媒體平台，及對於各種媒體平台接觸使用的時間，在四年多的時間，已產生很大的轉變。依資策會 MIC 的電視收視行為分析調查，102 年民眾有七成左右是透過電視來收視影音視訊，有七~八成使用電視(無連網)，而有一~二成使用手機及平板上網。而 106 年民眾已有四成五是透過網路收視線上視訊，而利用傳統電視比率已降至四成左右，由此可知，廣電三法所規管的傳統電視已經不是台灣民眾最常接觸的媒體。
3. 本次 鈞會提出「媒體壟斷防制與多元維護法」草案，主要是為了因應立法院和行政院之要求所制訂，故本次法案有八成左右與 102 年的版本相似，但誠如上述，現今消費者使用接觸媒體的方式與過去相去甚遠，時空背景有顯著差異，故建請 鈞會參考現今民眾使用接觸媒體的方式，對本次草案做完整且通盤性的檢討及調整，以反應當前的產業變化。並且，現在是否仍是推動此草案的時機(timing)，仍值得我們思考。

二、 媒體壟斷防制立法應與時俱進，以「市占率」作為絕對禁止整合紅線的標準是否恰當？且應針對網路上新興媒體及社群媒體納入影響力評估，並可參考德國 KEK 的部分作法。

1. 目前本草案仍以「市占率」作為絕對禁止整合紅線的標準，但市占率結構管制措施屬防止經濟壟斷，以此計算媒體整合時是否能真實反映「言論影響力」？而且是否真的能達成防止「言論市場」的壟斷之目的？上述問題，仍需更多公平客觀的事實基礎或學術研究作為佐證之理由。
2. 依照「2017 年 MAA 台灣媒體白皮書」調查所示，2016 年網際網路媒體的整體廣告量已較 2012 年多出 1 倍以上，而其他媒體都在萎縮中，且網際網路媒體與電視的涵蓋率已趨近相同，證明消費者收視習慣已經大幅改變，民眾使用手機及平板上網已成主流趨勢，網際網路媒體影響力正在超越傳統媒體，數位匯流快速進展中，

網路與社群媒體已成為當前傳播生態的重要部分，故建請 鈞會應正視並納入網際網路媒體之言論影響力評估。

3. 關於媒體壟斷的定義和紅線評估，建議採用「推定具有言論壟斷力量」，來調整「絕對禁止整合」紅線，給與被規管產業答辯及反映產業現況的權利。同時，建議設立公正客觀之媒體市場調查中心，定期量測媒體市場發展後再訂定其壟斷標準，較具有公信力。

**三、 建請 鈞會於立法形式上宜從匯流法制的整體架構著手，加速推動電信法及數位通訊傳播法制定及廣電三法的修法整備，將此草案的立法精神一併納入廣電三法及數位通訊傳播法中處理，即可達成其政策目的。**

1. 為因應數位匯流趨勢， 鈞會已於日前提出「電信管理法」與「數位通訊傳播法」，並於今年下半年進行廣電三法的修法整備，立法形式上已從匯流法制的整體架構進行規管，故建議可將本此草案的立法精神，包含維護資訊及意見自由，保障新聞專業自主及促進多元文化均衡發展等一併納入廣電三法及數位通訊傳播法中處理，毋須另訂專法，此方可兼顧因應產業匯流趨勢，及避免意見市場集中兩種權益之平衡。

# 「媒體壟斷防制與多元維護法」草案公聽會書面意見

凱擘股份有限公司

106年9月8日

## 一、反媒法應隨媒體市場發展趨勢重新界定適用範疇及其立法必要性

1. 資策會 MIC 調查報告顯示,2017 上半年使用「線上影音網站/平台/App(如 Youtube、Netflix、愛奇藝)」收看影視音內容佔網路族群消費者 44.9%為最大宗,而「電視(包含有線和無線電視頻道)」已降為次之,僅佔 40.5%,故在歐美國家諸如德國,已將網路媒體之行為規範納入立法管制。在媒體典範轉移下,台灣的傳統媒體式微,新媒體(OTT 等)、新社群、直播、串流漸成主流,立法者應謹慎思考網路媒體對於言論市場的影響,正視已無單一傳統媒體具有壟斷言論市場之事實。
2. 「媒體」應僅限於會影響意見、文化、多元性及言論自由市場之「新聞及財經頻道」,有線電視系統在本質上作為公開播送電視頻道之中性平臺載具,並無法影響或干涉其上游頻道商之節目內容,不應納入媒體範疇。
3. 應釐清係欲防制「經濟上的市場壟斷」、抑或防制「言論市場的壟斷」:
  - (1) 如為「防制經濟市場壟斷」:本草案關於媒體整合規範與公平法上事業結合規範有何區別實益?須立專法管制之合理正當性?以及應如何競合適用以避免疊床架屋或甚至發生扞格?
  - (2) 如係為「防制媒體言論壟斷」:本草案在手段與目的達成上是否合乎比例原則?對言論市場保障採取經營規模限制(1/3 市場上限或家數限制)之結構性管制,將嚴重影響產業內部自然成長;此與競爭法上僅管制「產業間競爭」,而尊重產業內部自然成長且不予規管之精神背道而馳。
  - (3) 建請應從媒體業者行為管制面著手,引導產業之發展並促成經濟市場及言論市場的活絡多元。
4. 媒體整合之禁止紅線畫設正當性為何?本草案通篇未見對於市占率之調查、計算、實施方式予明定或如何計算跨媒體間對言論市場影響力之轉換率,此將使人民無法預見本草案適用之範圍及法律效果,有違法律明確性原則。

## 二、有關金控、銀行及保險等金融事業投資媒體及其他產業的規範,應通盤考量後訂定於金融相關法規中

1. 限制金控、銀行及保險等金融事業投資媒體(下稱「媒金分離條款」)之正當、合理關聯為何?
  - (1) 如係為「避免金控集團挾資金優勢控制媒體」,此應是要防止金控集團挾資金優勢控制媒體、而非限制金控集團股東之個人投資,況為防止金融機構挾資金優勢之投資行為,於金融法規中已有規範。
  - (2) 若為「防止市場的不公平競爭、壟斷、聯合」,金融業與媒體屬於不同市場,若為防止媒體業的不公平競爭問題,應屬公平會監管法令,非由 貴會處理此議題。
  - (3) 如為「防止金融業投資者控制媒體的言論」,為何本草案僅透過限制金融業的投資來達到維持媒體競爭,如為防止媒體言論受控制,應同樣限制所有其他產

業，否則已違反憲法之平等原則。

2. 現行金融控股公司法等相關法令就「產金分離原則」已有如金融控股公司法第 37 條、銀行法第 74 條、保險法第 146 條之 1 條相關規定，需事前取得主管機關金融監督管理委員會核准；經營時，金融機構不得派人擔任被投資事業之董、監事；投資總金額、持股比例也受到限制等規範，於本草案內另立「媒金分離條款」，與現行法令相互衝突。
3. 金控負責人個人投資行為，實屬憲法保障其財產權與營業權範疇，如擴及規範金控大股東以個人資金對於產業投資，不僅與 貴會監管目的相違，更與保障人民儲蓄及保費等金融秩序之公共利益毫無關聯。
4. 在數位匯流市場趨勢發展下，媒體產業需龐大資金挹注方能健全各項軟硬體建置，凱擘公司自富邦集團受讓外資持股以來，積極投入有線電視數位化建設與增值服務開發，數位化進程領先同業並將於年底達成全數位目標，積極推動 800M/1G 高速上網以及各項智慧家庭應用服務，更傾全力培植本土影視內容和打造本土影視平台。

### 三、媒金分離之回溯條款違反信賴保護原則，侵害憲法保障人民財產權及營業權，已明顯違憲

1. 金融產業及其董事、監察人及經理人等依現行法令合法投資廣電事業之行為，應受「信賴保護原則」之保障，若本草案就「媒金分離」採取「回溯條款」，將導致先前已投資者將來在該法條通過後，可能被迫處分持股，不僅違反信賴保護之誠信原則，更侵害人民財產權及營業權。
2. 退萬步言，縱然要「溯及既往」，則何以回溯日係訂為 貴會成立之日即 95 年 2 月 22 日？「媒金分離條款」之要件，要與 貴會何時成立有何關聯？此無異否定 貴會成立前相關主管機關依法所為之核決，自非合理之差別待遇理由，顯有不當連結之違法性；況此針對某一期間始適用之「個案性立法」已明顯違憲。

## 媒體壟斷防制與多元維護法草案對照表

106.07.12 預告草案條文	建議條文	意見說明
<p>第一章 總 則</p>	<p>第一章 總 則</p>	
<p>第一條 為落實憲法保障之言論自由，防制媒體壟斷，並促進文化多元性與新聞專業自主，特制定本法。</p> <p>媒體事業整合之管制，除公營及政府捐助成立財團法人經營之媒體外，適用本法之規定；本法未規定者，適用廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法、電信法及其他相關法律之規定。</p>	<p>第一條 為落實憲法保障之言論自由，防制媒體壟斷，並促進文化多元性與新聞專業自主，特制定本法。</p> <p style="color: red;"><del>媒體事業整合之管制，除公營及政府捐助成立財團法人經營之媒體外，適用本法之規定；</del>本法未規定者，適用廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法、電信法及其他相關法律之規定。</p>	<p>本法立法意旨在於避免言論壟斷暨維護媒體多元發展，此不論是商業媒體或公營或政府財團法人捐助成立媒體均有規範之必要性，依據平等原則，不應將公營及政府捐助成立財團法人經營之媒體排除本法之適用，故建議刪除第二項前段。</p>
<p>第二條 本法用詞，定義如下：</p> <p>一、媒體：指全區性或區域性廣播事業、無線電視事業、有線廣播電視系統經營者、經營全國性日報之事業、經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>二、網際網路媒體：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。</p> <p>三、廣播電視事業：指經主管機關許可或登記，並發給執照之廣播事業、無線電視事業、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事業、衛星頻道</p>	<p>第二條 本法用詞，定義如下：</p> <p>一、媒體：指全區性或區域性廣播事業、無線電視事業、有線廣播電視系統經營者、經營全國性日報之事業、經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>二、網際網路媒體：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。</p> <p>三、廣播電視事業：指經主管機關許可或登記，並發給執照之廣播事業、無線電視事業、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事業、衛星頻道</p>	<p>三、建議刪除第一項第十五款及本法關於「多系統經營者」之相關規定：查本草案已將系統經營者納入規範，而多系統經營者只是為有效提升公司治理效率所成立之組織，況以，實際上多系統經營者並無產製頻道節目內容、亦無頻道上下架及排頻之平台功能性，根本無法影響頻道節目內容進而有壟斷多元言論之可能，因此實無必要將多系統經營者行為納入規範。</p> <p>四、建議刪除第一項第十六款及本法關於「頻道代理商」之相關規定：</p> <p>(一) 查頻道代理商之存在為商業運作機制下自然結果，其所追求者為商業利益之極大化，且頻道代理商負有將代理之頻道於全國系統台儘可能上架之合約義務，要無本草案所欲</p>

<p>節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>四、新聞節目：指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目。</p> <p>五、新聞及財經頻道：指以製播新聞、財經等節目為主要內容之頻道。</p> <p>六、製播新聞節目之頻道：指前款以外經常製播新聞節目之頻道。</p> <p>七、地方頻道：指系統經營者依有線廣播電視法第四十二條規定所規劃提供符合主管機關指定區域內民眾利益及需求節目之頻道。</p> <p>八、多媒體內容傳輸平臺服務：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。</p> <p>九、聯播：指廣播電視事業間協議於同一時間或一週內先後播送相同節目。</p> <p>十、經常聯播：指廣播電視事業間經協議安排經常性聯播，並分配廣告收入之全部或一部，期間達一年以上。</p> <p>十一、全國性廣播：指單一廣播事業或二以上廣播事業經常聯播，其播送節目之電波涵蓋達全國人口數百分之五十以上者。</p> <p>十二、新聞紙：指用一定名稱，刊期為每日或每隔六日以下之期間按期發行，以刊載新聞、財經、資訊、時事報導或</p>	<p>節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。</p> <p>四、新聞節目：指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目。</p> <p>五、新聞及財經頻道：指以製播新聞、財經等節目為主要內容之頻道。</p> <p>六、製播新聞節目之頻道：指前款以外經常製播新聞節目之頻道。</p> <p>七、地方頻道：指系統經營者依有線廣播電視法第四十二條規定所規劃提供符合主管機關指定區域內民眾利益及需求節目之頻道。</p> <p>八、多媒體內容傳輸平臺服務：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。</p> <p>九、聯播：指廣播電視事業間協議於同一時間或一週內先後播送相同節目。</p> <p>十、經常聯播：指廣播電視事業間經協議安排經常性聯播，並分配廣告收入之全部或一部，期間達一年以上。</p> <p>十一、全國性廣播：指單一廣播事業或二以上廣播事業經常聯播，其播送節目之電波涵蓋達全國人口數百分之五十以上者。</p> <p>十二、新聞紙：指用一定名稱，刊期為每日或每隔六日以下之期間按期發行，以刊載新聞、財經、資訊、時事報導或</p>	<p>規範之言論市場恐遭壟斷之影響疑慮。且頻道代理商負有對於廣播電視事業給予無公平、合理、差別待遇之義務，如有違反，既有法令如公平交易法即可課以頻道代理商高額裁罰及要求改正等行政手段已足以達成管制目的。</p> <p>(二) 在 鈞會以「有線電視全面數位化」之政策目標推行高畫質收視服務，並提供收視戶多元閱聽選擇之趨勢下，頻道代理商之角色定位相形重要。本草案另規定有製播優良新聞及國際新聞之獎勵，可查知 鈞會亦殷切期待深度國際新聞報導，為豐富並多元化頻道節目內容，頻道代理商肩負洽詢境外多樣化頻道引進可行性之責任，以因應全數位化提供更多元且高畫質之頻道節目，並利消費者能藉由收視有線電視享受開創新的視野。</p> <p>(三) 綜上，如對於頻道代理商課以高額罰鍰、停止營業之行政裁罰手段，又另以本草案規範限制其整合及頻道代理之總數量，上開雙重限制將嚴重限縮市場上頻道代理之經營發展；此外，規管頻道代理商與防制言論</p>
--	--	--

<p>評論為主要內容之出版品。</p> <p>十三、全國性日報：指每日發行，以中文刊載新聞、財經、資訊、時事報導或評論為主要內容並在全國半數以上之直轄市、縣（市）販售之新聞紙。</p> <p>十四、市占率：指在一定期間或時段內，以特定媒體之閱聽人數、發行人數、訂戶數、廣告收入、銷售金額、執照張數或媒體家數等基礎作為衡量其占同種類媒體相同衡量基礎總數之百分比。</p> <p>十五、多系統經營者：指單一股東及其關係人直接或間接持有或取得二以上有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統之股份或出資額，達各該有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統之已發行有表決權股份總數或資本總額百分之二十以上，或以其他方式形成共同所有或共同控制關係。</p> <p>十六、頻道代理商：指與廣播電視事業、多系統經營者或提供多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業間約定，以居間、行紀或其他方式處理頻道節目公開播送授權之事業。</p> <p>十七、共同所有：指二以上</p>	<p>評論為主要內容之出版品。</p> <p>十三、全國性日報：指每日發行，以中文刊載新聞、財經、資訊、時事報導或評論為主要內容並在全國半數以上之直轄市、縣（市）販售之新聞紙。</p> <p>十四、市占率：指在一定期間或時段內，以特定媒體之閱聽人數、發行人數、訂戶數、廣告收入、銷售金額、執照張數或媒體家數等基礎作為衡量其占同種類媒體相同衡量基礎總數之百分比。</p> <p><del>十五、多系統經營者：指單一股東及其關係人直接或間接持有或取得二以上有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統之股份或出資額，達各該有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統之已發行有表決權股份總數或資本總額百分之<u>十二</u>以上，或以其他方式形成共同所有或共同控制關係。</del></p> <p><del>十六、頻道代理商：指與廣播電視事業、多系統經營者或提供多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業間約定，以居間、行紀或其他方式處理頻道節目公開播送授權之事業。</del></p> <p>十七、共同所有：指二以上</p>	<p>壟斷之行政目的達成間，亦不見正當合理之間連性。爰建請鈞會應評估將頻道代理商納入規範所造成之產業發展受損之傷害，切勿短視忽略長遠消費者收視權益之重大公共利益。</p>
---	--	---

<p>事業之已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五十以上由同一自然人或事業及其關係人持有或出資者。</p> <p>十八、共同控制：指二以上事業由同一自然人或事業及其關係人直接或間接控制事業經營或人事任免，或以其他方法取得實質影響力者。</p> <p>十九、聯合經營：指除廣播事業之聯播外，媒體以契約、協議或其他方式之合意，與他媒體共同決定、相互配合或相互約束業務經營之活動。</p>	<p>事業之已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五十以上由同一自然人或事業及其關係人持有或出資者。</p> <p>十八、共同控制：指二以上事業由同一自然人或事業及其關係人直接或間接控制事業經營或人事任免，或以其他方法取得實質影響力者。</p> <p>十九、聯合經營：指除廣播事業之聯播外，媒體以契約、協議或其他方式之合意，與他媒體共同決定、相互配合或相互約束業務經營之活動。</p>	
<p>第三條 本法主管機關為國家通訊傳播委員會。</p> <p>主管機關執行本法規定事項，涉及他機關職掌者，由主管機關商請各該機關辦理。</p>	<p>第三條 本法主管機關為國家通訊傳播委員會。</p> <p>主管機關執行本法規定事項，涉及他機關職掌者，由主管機關商請各該機關辦理。</p>	同預告草案版本。
<p>第四條 媒體之整合，如構成結合或聯合行為時，應另向公平交易委員會提出申報或申請。</p>	<p>第四條 媒體之整合，如構成結合或聯合行為時，應另向公平交易委員會提出申報或申請。</p>	同預告草案版本。
<p>第二章 媒體整合之管制</p>		
<p>第五條 除經營全國性日報之事業外，媒體應依主管機關指定之方式，於每年六月三十日前將前一年度下列資訊公開揭露於主管機關指定之網站及媒體網站：</p> <p>一、事業名稱、地址、負責人、董事、監察人及經理人。</p> <p>二、持有已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上之股東名單。</p> <p>三、事業之股權結構圖。</p>	<p>第五條 除經營全國性日報之事業外，媒體應依主管機關指定之方式，於每年六月三十日前將前一年度下列資訊公開揭露於主管機關指定之網站及媒體網站：</p> <p>一、事業名稱、地址、負責人、董事、監察人及經理人。</p> <p>二、持有已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上之股東名單。</p> <p>三、事業之股權結構圖。</p>	同預告草案版本。

<p>四、董監事選任辦法。 五、股東常會、臨時會之議事錄。 六、其他經主管機關指定之事項。</p> <p>除前項規定外，辦理股票公開發行之有線廣播電視系統經營者另應公開揭露下列財務資訊： 一、資產負債表。 二、損益表。 三、股東權益變動表。 四、現金流量表。 五、轉投資事業概況。 六、資產負債之到期分析。 七、會計師查核報告書。</p>	<p>四、董監事選任辦法。 五、股東常會、臨時會之議事錄。 六、其他經主管機關指定之事項。</p> <p>除前項規定外，辦理股票公開發行之有線廣播電視系統經營者另應公開揭露下列財務資訊： 一、資產負債表。 二、損益表。 三、股東權益變動表。 四、現金流量表。 五、轉投資事業概況。 六、資產負債之到期分析。 七、會計師查核報告書。</p>	
<p>第六條 同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有公開發行股票之媒體已發行有表決權股份總數達百分之五以上者，應自持有之日起十日內，向主管機關申報。</p> <p>公開發行股票之媒體，其董事、監察人、經理人及股東所持有股票種類、股數及持有股數變動情形，依證券交易法規定申報及公告時，應副知主管機關。</p> <p>經營全國性日報之事業不適用前二項規定。</p>	<p>第六條 同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有公開發行股票之媒體已發行有表決權股份總數達百分之五以上者，應自持有之日起十日內，向主管機關申報。</p> <p>公開發行股票之媒體，其董事、監察人、經理人及股東所持有股票種類、股數及持有股數變動情形，依證券交易法規定申報及公告時，應副知主管機關。</p> <p>經營全國性日報之事業不適用前二項規定。</p>	<p>同預告草案版本。</p>
<p>第七條 本法所稱媒體整合，指媒體有下列情形之一者：</p> <p>一、與他媒體合併。 二、持有或取得他媒體之股份或出資額，達他媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上。 三、受讓或承租他媒體全部或主要部分之營業或財產。 四、與他媒體共同經營、聯合經營或委託他人</p>	<p>第七條 本法所稱媒體整合，指媒體有下列情形之一者：</p> <p>一、與他媒體合併，<u>或形成共同所有或共同控制關係。</u> 二、持有或取得他媒體之股份或出資額，達他媒體已發行有表決權股份總數或資本總額<u>百分之十三分之一以上。</u> 三、受讓或承租他媒體全部或主要部分之營業</p>	<p>一、參考公平交易法第十條第一項第二款規定，達到公平交易法上所稱之結合，指事業「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總數或資本總額三分之一以上。」，為與公平交易法規定一致，避免未來發生有媒體事業整合而向 鈞會及公平交易委員會申請時，於法令適用上發生扞格，爰建</p>

<p>經營。</p> <p>五、直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免。</p> <p>六、與他媒體形成共同控制之關係。</p> <p>同一自然人、事業及其關係人直接或間接持有或取得媒體之股份或出資額，合計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上者，視為控制該媒體之業務經營或人事任免。</p>	<p>或財產。</p> <p>四、與他媒體共同經營、聯合經營或委託他人經營。</p> <p>五、直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免。</p> <p><del>六、與他媒體形成共同控制之關係。</del></p> <p>同一自然人、事業及其關係人直接或間接持有或取得媒體之股份或出資額，合計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之<u>十五</u><u>十</u>以上者，<b>視為推定</b>控制該媒體之業務經營或人事任免。</p>	<p>請修訂本條第一項第二款計算股份或出資額達以發行有表決權股份總數或資本總額需達三分之一以上。</p> <p>二、參考公司法第三百六十九之三條，規定公司與他公司資本總額半數以上為相同之股東持有或出資者，推定此二者公司具有控制從屬關係，為避免法規規範不一令業者無所適從，爰建請比照與公司法控制與從屬關係之推定一致，將本條第二項計算股份或出資額達以發行有表決權股份總數或資本總額需達百分之五十以上。</p>
<p>第八條 本法所稱關係人，指具有下列關係之自然人或法人：</p> <p>一、同一自然人與其配偶、直系血親、直系姻親及四親等以內旁系血親。</p> <p>二、前款之人持有已發行有表決權股份總數或資本總額合計超過百分之二十之法人或由其捐助設立之財團法人。</p> <p>三、第一款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之法人。</p> <p>四、同一法人與其董事長、總經理、持有已發行有表決權股份總數或資本總額超過百分之十股份或出資額之股東，及該董事長、總經理、股東之配偶、直系血親、直系姻親與四親等以內旁系血親。</p>	<p>第八條 本法所稱關係人，指具有下列關係之自然人或法人：</p> <p>一、同一自然人與其配偶、直系血親、直系姻親及<u>四二</u>親等以內旁系血親。</p> <p>二、前款之人持有已發行有表決權股份總數或資本總額合計超過百分之<u>二五</u><u>十</u>之法人或由其捐助設立之財團法人。</p> <p>三、第一款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之法人。</p> <p>四、同一法人與其董事長、總經理、持有已發行有表決權股份總數或資本總額超過百分之<u>十五</u><u>十</u>股份或出資額之股東，及該董事長、總經理、股東之配偶、直系血親、直系姻親與<u>四二</u>親等以內旁系血親。</p>	<p>一、查關係人定義於「金融控股公司法」規定中有詳盡規範，金融控股公司法第四條第二項針對自然人之關係人，規範為「一、同一自然人與其配偶及二親等以內血親。二、前款之人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業。三、第一款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人」；同條第三項針對法人之關係人，規範為「一、同一法人與其董事長、總經理，及該董事長、總經理之配偶與二親等以內血親。二、同一法人及前款之自然人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業，或擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人。三、同一法人之關係企業」。</p>

<p>五、同一法人、其關係企業與前款之自然人持有已發行有表決權股份總數或資本總額合計超過百分之二十之法人或由其捐助設立之財團法人。</p> <p>六、第四款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之法人。</p> <p>七、同一法人之關係企業。</p> <p>第三人為前項第一款及第四款之人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方式持有之股份或出資，應計入前項第二款及第五款之持有股份或出資。</p> <p>本法所稱關係企業，依公司法之規定。</p> <p>本法關於持有股份或出資額之計算，併計該股東之關係人與第三人為該股東或其關係人持有之股份或出資額。</p>	<p>五、同一法人、其關係企業與前款之自然人持有已發行有表決權股份總數或資本總額合計超過百分之<del>二十五</del><del>十</del>之法人或由其捐助設立之財團法人。</p> <p>六、第四款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之法人。</p> <p>七、同一法人之關係企業。</p> <p><del>第三人為前項第一款及第四款之人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方式持有之股份或出資，應計入前項第二款及第五款之持有股份或出資。</del></p> <p>本法所稱關係企業，依公司法之規定。</p> <p><del>本法關於持有股份或出資額之計算，併計該股東之關係人與第三人為該股東或其關係人持有之股份或出資額。</del></p>	<p>二、查金融控股公司法為規範金融市場及產業健全發展、維護公共利益之高強度與高密度監理法規，於關係人管制範圍劃設上已充分考量產業發展所需，如本草案以更廣之範圍定義納管關係人，勢必管制密度更高於金融控股公司法，除未見鈞會有充分之論述理由，更將因納管範圍涵蓋過廣而影響媒體產業之發展，爰建請鈞會參酌金融控股公司法之規定，修正本條第一項第一款、第一項第二款、第一項第四款及第一項第五款之文字。</p> <p>三、查金融控股公司法第十六條第四項規範有「第三人為同一人或同一關係人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方法持有股份者，應併計入同一關係人範圍」，強化對金融控股公司有控制權人及股東審核之管理，主要係因金融產業負擔國家經濟基礎，且相關授信及放款行為均涉及國家及人民權益，需有高度穩度性需求，故而應受高強度監理，惟此管制目的與本法草案有別，如強制規管第三人信託、委任或其他契約、協議、授權等投資行為，將妨礙媒體產業投資資金導入，將不利產業發展，爰建請刪除本條第二項之規定。</p>
<p>第九條 主管機關審查依本法申請整合之案件，得命參與整合之事業及其關係人提供組織、營業、財務及其他必要之資料，並得舉行聽證、舉辦</p>	<p>第九條 主管機關審查依本法申請整合之案件，得命參與整合之事業及其關係人提供組織、營業、財務及其他必要之資料，並得舉行聽證、舉辦</p>	<p>四、查本草案第三項規定主管機關審查整合案件之審查期間，係以「提出完整必要資料之日起六個月內為准駁之決定」且「必要時得延長六個</p>

<p>公聽會或其他必要調查程序。主管機關審查第五章所定事項，亦同。</p> <p>參與整合之事業及其關係人，對於前項資料提供及調查，負有協力之義務；無正當理由拒絕或規避提供資料或調查者，主管機關得依職權作成對其不利之事實認定，或逕予駁回其整合申請。</p> <p>依本法申請整合之案件，主管機關應於申請人提出第一項完整必要資料之日起六個月內為准駁之決定，必要時得延長六個月，並應於原處理期間屆滿前，將延長之事由通知申請人。</p>	<p>公聽會或其他必要調查程序。主管機關審查第五章所定事項，亦同。</p> <p>參與整合之事業及其關係人，對於前項資料提供及調查，負有協力之義務；無正當理由拒絕或規避提供資料或調查者，主管機關得依職權作成對其不利之事實認定，或逕予駁回其整合申請。</p> <p>依本法申請整合之案件，主管機關應於申請人提出第一項完整必要資料之日起<u>六三</u>個月內為准駁之決定，必要時得延長<u>六三</u>個月，並應於原處理期間屆滿前，將延長之事由通知申請人。</p> <p><u>前項准駁之決定，應附具法規依據及理由。</u></p>	<p>月」，對照參酌公平交易法第十一條第六項規範事業結合申報審查期間，以「事業自主管機關受理其提出完整申報資料之日起算三十工作日內，不得為結合」且「主管機關依前項但書延長之期間，不得逾六十工作日」之規定，本法草案審查期間規範實屬過長。</p> <p>五、鑑於媒體市場競爭激烈，且依本法草案立法總說明認為「在數位匯流發展趨勢下，媒體產業瞬息萬變」，實難以支持媒體整合審查期間可以允許長達一年之久，爰建請斟酌將審查期間及延長時間均修訂為三個月，以符合媒體產業發展之需要，避免因審查延宕造成市場不確定性因素過高，影響媒體業者經營之商機。</p> <p>六、參酌行政程序法第四十三條規定「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」，爰建請增訂第四項文字。</p>
<p>第十條 依本法申請整合之案件，主管機關為准駁之決定前，因外國人投資媒體，或投資媒體之資金來源於境外，涉及大陸地區、香港、澳門事務，或有危害國家安全或金融秩序之虞者，應先徵詢有關機關之意見。</p>	<p>第十條 依本法申請整合之案件，主管機關為准駁之決定前，因外國人投資媒體，或投資媒體之資金來源於境外，涉及大陸地區、香港、澳門事務，或有危害國家安全或金融秩序之虞者，應先徵詢有關機關之意見。</p>	<p>同預告草案版本。</p>
<p>第十一條 下列媒體之整</p>	<p>第十一條 下列媒體之整</p>	<p>查有線廣播電視法並未明文</p>

合，參與之事業應向主管機關申請許可：

- 一、全區性或區域性廣播事業。
- 二、無線電視事業。
- 三、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。
- 四、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之有線廣播電視系統經營者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上，或於經營區內具有獨占地位者。
- 五、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上者。
- 六、經營全國性日報之事業與第一款至第五款所稱之事業整合者。

多系統經營者之股份或出資額轉讓達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上，或單一股東及其關係人持有或取得該多系統經營者之股份或出資額，累計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之二十以上，適用前項規定。

合，參與之事業應向主管機關申請許可：

- 一、全區性或區域性廣播事業。
- 二、無線電視事業。
- 三、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。
- 四、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之有線廣播電視系統經營者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上，或於經營區內具有獨占地位者。
- 五、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上者。
- 六、經營全國性日報之事業與第一款至第五款所稱之事業整合者。

~~多系統經營者之股份或出資額轉讓達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上，或單一股東及其關係人持有或取得該多系統經營者之股份或出資額，累計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之二十以上，適用前項規定。~~

規範多系統經營者，且多系統經營者只是為有效提升公司治理效率所成立之組織，其均為有線廣播電視系統經營者之主要股東，如有媒體整合等股份或出資額轉讓行為，依本法第七條媒體整合定義及本條草案內容即足規範，爰建請刪除本條第二項規定。

<p>媒體整合之案件非屬參與事業之合意者，第一項之整合申請，依下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、屬第七條第一項第二款情形者，由持有或取得他媒體之股份或出資額者提出申請。</li> <li>二、屬第七條第一項第五款情形者，由直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免者提出申請。</li> <li>三、屬第七條第一項第六款情形者，由控制媒體之自然人或事業提出申請。</li> </ol> <p>前項整合申請者，應敘明非合意整合之事由。</p>	<p>媒體整合之案件非屬參與事業之合意者，第一項之整合申請，依下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、屬第七條第一項第二款情形者，由持有或取得他媒體之股份或出資額者提出申請。</li> <li>二、屬第七條第一項第五款情形者，由直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免者提出申請。</li> <li>三、屬第七條第一項第六款情形者，由控制媒體之自然人或事業提出申請。</li> </ol> <p>前項整合申請者，應敘明非合意整合之事由。</p>	
<p>第十二條 依前條申請整合，有下列情形之一者，主管機關應不予許可：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、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。</li> <li>二、無線電視事業與無線電視事業之整合。</li> <li>三、因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者。</li> <li>四、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。</li> <li>五、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</li> </ol>	<p>第十二條 依前條申請整合，有下列情形之一者，<b>主管機關應不予許可推定其具有言論壟斷力量</b>：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、訂戶數占全國總訂戶數<b>百分之二十四分之一</b>以上之有線廣播電視系統經營者<b>及多媒體內容傳輸平臺</b>，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。</li> <li>二、無線電視事業與無線電視事業之整合。</li> <li>三、<b>新聞及財經頻道之整合，其收視率合計達一定比例以上者。</b></li> <li>四、<b>收視率達一定比例以上之新聞及財經頻道，與閱讀率達一定比例以上之全國性日報之整合。</b></li> <li>四<b>五</b>、因整合之<b>跨媒體市占率，應合併計算實際網路媒體依本條第三項調查所得之市占</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、有線廣播電視系統為我國現行主要的頻道近用平臺。有線廣播電視法明文禁止有線廣播電視系統經營者全國訂戶數之占有率，不得超過三分之一，已寓有禁止有線電視平臺過度集中之意。然多媒體內容傳輸平臺與有線廣播電視系統在頻道及視訊內容服務提供上，已為相互競爭，因此在衡量有線電視平臺影響力時，應合併觀察，爰建請於本條第一項第一款明定訂戶數占全國總訂戶數四分之一以上之有線廣播電視系統經營者及多媒體內容傳輸平臺之整合行為。</li> <li>二、商業無線電視臺由於係以免費方式提供，為國民近用頻道的基本媒介，在言論市場上仍具有重要性。為維持商業無線電視臺於言論市場上的相互競爭，爰於第一項第二款</li> </ol>

五個以上者。但地方頻道不在此限。

前項第一款之訂戶數，應合併計算有線廣播電視系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數。

第一項第三款市占率之調查、計算及其實施方式之辦法，由主管機關另定之。

率，整合後達媒體市占率三分之一以上者。

~~四、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。~~

~~五、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。但地方頻道不在此限。~~

前項第一款之訂戶數，應合併計算有線廣播電視系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者，及多媒體內容傳輸平台之訂戶數。

第一項第各款有關一定比例及市占率之調查、計算及其實施方式之辦法，由主管機關另定之。

規範無線電視事業間之整合推定具有言論壟斷力量。

三、新聞及財經頻道之內容，以即時新聞及時事報導分析為主，對於我國公眾意見的形成具有直接的影響力，與監督各國家機關及政黨之公共功能。依據司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書之意旨，應以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得以表達與散布，以維護通訊傳播自由。是為避免新聞及財經頻道過度集中，形成言論市場壟斷力量，爰於第一項第三款規範新聞及財經頻道之整合，收視率達一定比例以上者，推定具有言論壟斷力量。其一定比例之訂定，參酌本條第三項規定，由主管機關另定之。

四、網際網路電視雖然為新興電視媒體，但其言論影響力已有上升趨勢，若與符合本條第一項各款之媒體進行整合，勢必將具有一定程度的言論影響力，而有加以限制之必要，爰建請於第一項第五款中規範跨媒體整合之網際網路市占率應一併計算之規範。

五、本條第一項採推定具有言論壟斷力量規定之考量，在於考量因高速寬頻環境成熟下，藉由網際網路傳送的視聽內容及資訊已逐漸成為國民主要的資訊來源，進而削弱本法所規範媒體事業的影響力。就此而言，若在個案中整合的媒體事業，得以舉證證明其未有本法

		<p>所應禁止的言論壟斷力量時，即可推翻本條的認定，以避免絕對禁止過於僵固之疑慮。</p>
<p>第十三條 依第十一條申請整合，無前條第一項情形者，主管機關應綜合判斷該整合對公共利益之增進或減損，為准駁之決定。</p> <p>媒體之整合對公共利益造成顯著損害者，主管機關應不予許可。</p> <p>前二項所稱公共利益，指下列情形：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、國家安全。</li> <li>二、言論自由。</li> <li>三、新聞專業自主性。</li> <li>四、廣播電視事業內部多元。</li> <li>五、公眾視聽權益之維護。</li> <li>六、公眾接近使用媒體之權益。</li> <li>七、對公眾意見之影響。</li> <li>八、資訊來源之多元性。</li> <li>九、廣播電視事業經營效率之提升。</li> <li>十、市場之集中度及公平競爭。</li> <li>十一、媒體產業之健全發展。</li> <li>十二、通訊傳播技術之互通應用。</li> <li>十三、通訊傳播內容多樣化。</li> <li>十四、公民參與公共事務之監督。</li> <li>十五、本法第二十二條規定媒體經營者之公共責任及利益衝突迴避原則。</li> <li>十六、其他重大公共利益。</li> </ol> <p>主管機關進行第一項之綜合判斷，為准駁之決</p>	<p>第十三條 依第十一條申請整合，主管機關應綜合判斷該整合對公共利益之增進或減損，為准駁之決定。</p> <p>媒體之整合 <u>經前條認定具有言論壟斷力量者且對公共利益造成顯著損害者</u>，主管機關應不予許可。</p> <p>前二項所稱公共利益，指下列情形：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、國家安全。</li> <li>二、言論自由。</li> <li>三、新聞專業自主性。</li> <li><del>四、廣播電視事業內部多元。</del></li> <li>五、公眾視聽權益之維護。</li> <li><del>六、公眾接近使用媒體之權益。</del></li> <li><del>七、對公眾意見之影響。</del></li> <li>八、資訊來源之多元性。</li> <li><del>九、廣播電視事業經營效率之提升。</del></li> <li>十、市場之集中度及公平競爭。</li> <li>十一、媒體產業之健全發展。</li> <li><del>十二、通訊傳播技術之互通應用。</del></li> <li><del>十三、通訊傳播內容多樣化。</del></li> <li>十四、公民參與公共事務之監督。</li> <li>十五、本法第二十二條規定媒體經營者之公共責任及利益衝突迴避原則。</li> <li><del>十六、其他重大公共利益。</del></li> </ol> <p>主管機關進行第一項之綜合判斷，為准駁之決定</p>	<p>對於媒體事業整合之個案審查，需進行公共利益測試（public interest test）外，若經認定具有言論壟斷力量，且對公共利益造成顯著損害者，主管機關應不予許可。然為避免公共利益指稱範圍過於廣泛，使法律具高度不確定性而違反法律明確性原則，爰建議建議刪除第三項第四款、第六款、第七款、第九款、第十二款、第十三款及第十六款文字。</p>

<p>定時，應同時考量網際網路媒體對參與整合事業之影響，及對公共利益之增進或減損。</p>	<p>時，應同時考量網際網路媒體對參與整合事業之影響，及對公共利益之增進或減損。</p>	
<p>第十四條 依第十一條申請整合，主管機關擬予許可者，為維護前條所定公共利益之必要，得依職權為下列附款：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、整合後一定期間內不得申請經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道。</li> <li>二、停止經營一個或多個電視頻道。</li> <li>三、由參與整合之廣播事業、無線電視事業繳回其獲核配或借用之頻率之全部或一部。</li> <li>四、處分其持有或取得之股份或出資額之全部或一部。</li> <li>五、轉讓部分營業或財產。</li> <li>六、免除董事、監察人或其他相當職務之擔任。</li> <li>七、由參與整合之有線廣播電視系統經營者訂定頻道公平上下架管理機制，避免對衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、他類頻道節目供應事業及無線電視事業為無正當理由之差別待遇，並納入其營運計畫。</li> <li>八、維護新聞專業自主及確保廣播電視事業多元化之有效處置。</li> <li>九、其他必要之措施。</li> </ol>	<p>第十四條 依第十一條申請整合，主管機關擬予許可者，為維護前條所定公共利益之必要，得依職權為下列附款：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、整合後一定期間內不得申請經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道。</li> <li>二、停止經營一個或多個電視頻道。</li> <li>三、由參與整合之廣播事業、無線電視事業繳回其獲核配或借用之頻率之全部或一部。</li> <li>四、處分其持有或取得之股份或出資額之全部或一部。</li> <li>五、轉讓部分營業或財產。</li> <li>六、免除董事、監察人或其他相當職務之擔任。</li> <li><del>七、由參與整合之有線廣播電視系統經營者訂定頻道公平上下架管理機制，避免對衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、他類頻道節目供應事業及無線電視事業為無正當理由之差別待遇，並納入其營運計畫。</del></li> <li><del>六七</del>、維護新聞專業自主及確保廣播電視事業多元化之有效處置。</li> <li><del>九八</del>、其他必要之措施。</li> </ol>	<p>查有線廣播電視法第三十七條已規範有系統經營應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，且不得以不正當方法對衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、他類頻道節目供應事業及無線電視事業給予差別待遇，爰無需再於本草案中重複規定，建議刪除第一項第七款文字。</p>
<p>第十五條 依前條規定所為之附款，主管機關應每年檢討其成效並作成報告後公告之。 主管機關審酌前項參</p>	<p>第十五條 依前條規定所為之附款，主管機關應於<u>決定完成後五年內</u>每年檢討其成效並作成報告後公告之。</p>	<p>對於附款做成後，主管機關應於一定期限內為必要之監督及檢討，並得對於附款內容進行調整或解除。此一期限不應過長，爰規定以五年為限。</p>

<p>與整合之事業履行附款之情形，必要時得調整或解除部分或全部附款。</p>	<p>主管機關審酌前項參與整合之事業履行附款之情形，必要時得調整或解除部分或全部附款。</p>	
<p>第十六條 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。</p>	<p><b>本條刪除</b>  <del>第十六條—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。</del></p>	<p>一、參考大法官釋字第 574 號解釋理由書意旨：法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。</p> <p>二、廣電事業已在現行法令架構下規劃及安排相關財務及營運架構，另金融產業及其董事、監察人及經理人等投資廣電事業之行為亦屬依現行法令合法投資之行為，皆應受「信賴保護原則」之保障。因此，若訂定溯及既往之罰則，將導致先前已投資者將來在該法條通過後，可能被迫處分持股，不僅違反信賴保護之誠信原則，且違反憲法規定人民財產權應予保障之規定。</p> <p>三、溯及條款本應係於重大違反公益時，強制三年內處分持股影響產業過鉅，產業現況被迫解體、不利台灣媒體健全發展。爰建議刪除本條規定。</p>
<p>第十七條 金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，不得持有下列媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上，或以直接、間接持有股份或其他方式控制媒體之人</p>	<p><u>第十六條 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，並遵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。</u>  <u>金融控股公司、銀行、保險機構及其負責</u></p>	<p>一、明訂媒體經營者的公共責任，作為本法進行媒體事業整合審查之基準，爰明訂於第一項。</p> <p>二、本條規定為有關金融機構及其關係人投資媒體事業之限制規定。鑑於現行金融控股公司法第三十七條、銀行法第七</p>

事、財務或業務：

- 一、無線電視事業。
- 二、經營新聞及財經節目頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業。
- 三、訂戶數占全國總訂戶數百分之五以上之有線廣播電視系統經營者。
- 四、訂戶數占全國總訂戶數百分之五以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業。

金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人違反前項規定者，其取得之股份無表決權，主管機關並得令其限期處分，逾期未處分者，不得享有股東權利；前項各款媒體不得容許其行使表決權或享有股東權利，並應依主管機關之命令，解除其控制，或為其他必要處置。

金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人不得擔任第一項各款媒體之發起人、董事、監察人或經理人。

金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人違反前項規定者，主管機關得令第一項各款媒體於限期內解除其擔任之職務。

本條所稱負責人指金融控股公司、銀行、保

人、其捐助成立之財團法人或其受託人不得擔任媒體事業之發起人、董事、監察人或經理人。

前二項負責人指金融控股公司、銀行、保險機構之董事、監察人、總經理、副總經理、協理、經理或與其職責相當之人。

(本草案預告版本原第十七條第六項、第七項文字建議刪除)

十四條、保險法第一百六十四條之一均設有許可之規定，金融主管機關已有相關之規範進行審查把關，且媒體事業需有相當資金的投入，以製播優質的頻道及節目，因此本法僅需就金融機構人事的消極資格進行規範即可，以落實第一項對於涉己事務報導的公正性要求。

三、有關本草案預告版本原第十七條第六項、第七項的回溯條款，參酌前曾送交立法院審議之版本，僅只有絕對禁止之整合條文，而無回溯條款。

四、現行金融機構投資非金融相關事業，已訂定相當明確嚴格的法規限制，無須於本法草案中另為規範：

(一)我國憲法揭示國家機關間之權力任務分工應嚴守權力分立原則，旨在以「功能最適理論」適切分配各機關間之權力，從而促進效能並達到制衡之效。因此，目的事業從事相關投資行為時，是否需進行管制及其管制內容為何，自應由該目的事業主管機關依該事業特性及管制目的等通盤檢討訂定，並依循其目的事業主管機關之監督管理。因此，有關各類事業投資廣電媒體、新聞紙等事業之規範，應由該目的事業主管機關通盤檢討訂定，方能完備妥適，否則反而將造成法律競合及政府機關職權行使之衝突，亦令業者無所適從。

(二)以社會大眾所關切的金融事業投資媒體產業為

險公司之董事、監察人、總經理、副總經理、協理、經理或與其職責相當之人。

金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，於中華民國九十五年二月二十二日前已持有第一項之媒體已發行有表決權股份總數或資本總額百分之十以上，或以直接、間接持有股份或其他方式控制媒體之人事、財務或業務者，不適用本條規定。

自中華民國九十五年二月二十二日起至本法施行前之金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人，不符第一項、第三項規定者，應自本法施行之日起三年內改正；屆期未改正者，以違反第一項、第三項規定論處。

例，金融業目的事業主管機關金融監督管理委員會已在其所主管之法令中為適切規範，自無在本法草案中另為規定之必要：

1. 現行「金融控股公司法」、「金融控股公司投資管理辦法」、「保險法」、「銀行法」等相關法令已針對金控、保險業、銀行業等投資其他產業的持股比例訂有限制(參見「金融控股公司法」第三十七條、「保險法」第一百四十六之一條)；同時也限制金融事業投資其他產業時，只能為非控制性投資，不得擔任被投資事業之董事、監察人或指派人員獲聘為該事業經理人。(參見「金融控股公司法」第三十七條、「銀行法」第七十四條及「保險法」第一百四十六之一條等規定)。
2. 此外，現行我國金融相關法令中對於金融事業與大股東間之交易及授信行為等也訂有相當嚴格之規範(參見「金融控股公司法」第四十四條至第四十六條；「銀行法」第三十二條至第三十三之三條；「保險法」第一百四十六之三條等)。
3. 綜上，現行金融機構投資非金融相關事業時，已訂定相當明確嚴格的法規限制，並且應依法先取得主管機關金融監督管理委員會核准；經營時，金融機構不得派人擔任被投資事業之董、監事；投資總金額、持股比例也受到限制，其相關規範應足

		<p>以落實金融與其他產業分離政策，實無須於本法草案中另為限制之必要。</p> <p>五、「媒體壟斷防制與多元維護法」不應訂定溯及既往條款，確實遵守信賴保護原則：</p> <p>(一) 參考大法官釋字第 574 號解釋理由書意旨：法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。縱令另有訂定過渡條款，依據大法官釋字第 620 號解釋理由書意旨：「惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另訂特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明訂過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩對新法之適用，或採取其他合理之補償措施。」</p> <p>(二) 惟所謂過渡條款 (Übergangsregelung) 係指在修法時納入調和式的規範，調和「法秩序修正所欲追求之公益」以及「當事人之信賴利益」，因此不應使人民蒙受不必要或不相當之信賴利益損失，且如新法秩序施行後，造成嚴苛、難以期待當事人忍受之效果，亦應予以排除全部或一部新法秩序之效果(嚴苛排除條款)。</p> <p>(三) 廣電事業已在現行法令架構下規劃及安排相關</p>
--	--	--

		<p>財務、營運架構或合法之投資行為，皆應受到「信賴保護原則」之保障。因此，若訂定溯及既往之罰則，將導致先前已投資者將來在該法條通過後，可能被迫處分持股，不僅違反信賴保護之誠信原則，且違反憲法規定人民財產權應予保障之規定。本條款違反憲法規定人民財產權應予保障之規定且影響廣播電視產業過鉅，產業現況恐被迫解體、不利台灣媒體朝向數位匯流目標之健全發展。</p>
<p>第三章 維護新聞媒體專業自主</p>	<p>第三章 維護新聞媒體專業自主</p>	
<p>第十八條 經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之廣播電視事業，應訂定涉己事件報導及評論之製播規範，送主管機關備查，該製播規範視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項所稱之涉己事件，係指涉及該廣播電視事業、直接或間接持有或取得該廣播電視事業之股份或出資額達已發行之表決權股份總數或資本總額百分之十以上之股東及關係人之利益者。</p> <p>第一項製播規範應包含下列原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、平衡報導。</li> <li>二、兼顧多元價值。</li> <li>三、公共利益優先。</li> <li>四、利害關係揭露。</li> <li>五、利益衝突迴避。</li> </ol>	<p>第十七條 經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之廣播電視事業，應訂定涉己事件報導及評論之製播規範，送主管機關備查，該製播規範視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項所稱之涉己事件，係指涉及該廣播電視事業、直接或間接持有或取得該廣播電視事業之股份或出資額達已發行之表決權股份總數或資本總額百分之十以上之股東及關係人之利益者。</p> <p>第一項製播規範應包含下列原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、平衡報導。</li> <li>二、兼顧多元價值。</li> <li>三、公共利益優先。</li> <li>四、利害關係揭露。</li> <li>五、利益衝突迴避。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>三、配合條次調整。</li> <li>四、同預告草案版本。</li> </ol>

<p>第十九條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置獨立編審制度及自律機制，該制度及機制之內容視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項獨立編審制度及自律機制之設置準則，由主管機關定之。</p>	<p>第十八條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置獨立編審制度及自律機制，該制度及機制之內容視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項獨立編審制度及自律機制之設置準則，由主管機關定之。</p>	<p>一、配合條次調整。 二、同預告草案版本。</p>
<p>第二十條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，無正當理由不得干預其新聞部門之自主運作，並應由其代表人與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約，該公約視為營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項公約內容，屬勞動基準法規定之事項者，經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業應依勞動基準法規定訂入工作規則，報請勞動主管機關依法核備，並送主管機關備查。</p> <p>第一項公約由經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業與工會依團體協約法協商簽訂者，應送主管機關備查。</p> <p>經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應鼓勵其</p>	<p>第十九條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，無正當理由不得干預其新聞部門之自主運作，並應由其代表人與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約，該公約視為營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項公約內容，屬勞動基準法規定之事項者，經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業應依勞動基準法規定訂入工作規則，報請勞動主管機關依法核備，並送主管機關備查。</p> <p>第一項公約由經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業與工會依團體協約法協商簽訂者，應送主管機關備查。</p> <p>經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應鼓勵其受僱人</p>	<p>一、配合條次調整。 二、同預告草案版本。</p>

<p>受僱人依工會法成立企業工會或加入產業工會、職業工會或專業協會。</p>	<p>依工會法成立企業工會或加入產業工會、職業工會或專業協會。</p>	
<p>第二十一條 廣播電視事業應組成商業團體，依其組織章程訂定會員製播節目與廣告應遵守之製播規範。</p> <p>前項商業團體應置獨立理（監）事，其組織章程及製播規範，應報請主管機關核定後實施。</p> <p>獨立理（監）事應具備專業知識，其專業資格、人數、提名方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p> <p>廣播電視事業應加入第一項商業團體，並遵守該商業團體之組織章程及製播規範，其自行訂定之製播規範不得低於商業團體之規範標準。</p> <p>廣播電視事業違反第一項之製播規範，其所屬之商業團體應依組織章程處理，報請主管機關備查，並對外揭露。</p> <p>第一項製播規範應規定之事項及其準則，由主管機關定之。</p>	<p>第二十條 廣播電視事業應組成商業團體，依其組織章程訂定會員製播節目與廣告應遵守之製播規範。</p> <p>前項商業團體應置獨立理（監）事，其組織章程及製播規範，應報請主管機關核定後實施。</p> <p>獨立理（監）事應具備專業知識，其專業資格、人數、提名方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p> <p>廣播電視事業應加入第一項商業團體，並遵守該商業團體之組織章程及製播規範，其自行訂定之製播規範不得低於商業團體之規範標準。</p> <p>廣播電視事業違反第一項之製播規範，其所屬之商業團體應依組織章程處理，報請主管機關備查，並對外揭露。</p> <p>第一項製播規範應規定之事項及其準則，由主管機關定之。</p>	<p>一、配合條次調整。 二、同預告草案版本。</p>
<p>第二十二條 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。</p>	<p>第二十一條 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。</p>	<p>一、配合條次調整。 二、同預告草案版本。</p>
<p>第二十三條 有線廣播電視系統經營者、無線電視事業、經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道</p>	<p><del>第二十三條 有線廣播電視系統經營者、無線電視事業、經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道</del></p>	<p>四、證券交易法授權主管機關要求依該法公開發行股票之金融控股公司、銀行、票券、保險、證</p>

<p>及實收資本額達新臺幣十億元以上之全國性廣播之事業，應設獨立董事，該獨立董事人數應至少一人，且不得少於董事席次五分之一。</p> <p>前項之獨立董事至少一人應由該事業員工所組織之企業工會推舉社會公正人士經股東會選任之。</p> <p>該事業無企業工會者，前項之推舉由全體員工為之。</p> <p>獨立董事之推舉，應符合公開透明之原則。</p>	<p><del>及實收資本額達新臺幣十億元以上之全國性廣播之事業，應設獨立董事，該獨立董事人數應至少一人，且不得少於董事席次五分之一。</del></p> <p><del>前項之獨立董事至少一人應由該事業員工所組織之企業工會推舉社會公正人士經股東會選任之。</del></p> <p><del>該事業無企業工會者，前項之推舉由全體員工為之。</del></p> <p><u>獨立董事之推舉，應符合公開透明之原則。</u></p>	<p>券投資信託事業、綜合證券商及上市（櫃）期貨商，暨實收資本額達新臺幣 100 億元以上非屬金融業之上市（櫃）公司，應於章程規定設置獨立董事。惟有線電視系統經營者多未上市櫃，資本額亦與上市櫃公司相距甚遠。</p> <p>五、即便為達成立法說明中「維護媒體多元及新聞專業自主」之目的，本法亦有「獨立編審制度及自律機制」與「新聞編輯室公約」等規定可以達成，應無另外設置獨立董事之必要。</p> <p>六、爰建議刪除應設置獨立董事之規定。</p>
<p>第二十四條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置新聞倫理委員會，由學者專家、公民團體代表及該事業所屬人員組成，定期審議該事業製播之節目與廣告所涉新聞倫理及製播規範等事項。該新聞倫理委員會之設置規劃視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項之廣播電視事業，得由兩家以上或其全體共同設置新聞倫理委員會。</p> <p>觀眾、聽眾對於播送內容正確、平衡及品味之申訴，應提交新聞倫理委員會審議，審議結果應定期向該事業董事會及主管機關提出書面報告，並對外揭露。</p>	<p>第二十二條 經營新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道或播送新聞節目之全國性廣播之事業，應設置新聞倫理委員會，由學者專家、公民團體代表及該事業所屬人員組成，定期審議該事業製播之節目與廣告所涉新聞倫理及製播規範等事項。該新聞倫理委員會之設置規劃視為其營運計畫之一部，其運作情形納入主管機關評鑑及換照審酌事項。</p> <p>前項之廣播電視事業，得由兩家以上或其全體共同設置新聞倫理委員會。</p> <p>觀眾、聽眾對於播送內容正確、平衡及品味之申訴，應提交新聞倫理委員會審議，審議結果應定期向該事業董事會及主管機關提出書面報告，並對外揭露。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>

<p>第二十五條 為提升新聞製播品質及增進國際新聞質量，對廣播電視事業改進新聞製播及編審流程、製播深度報導及各類優質新聞、設置國際新聞專屬部門及專職人員或自製國際新聞等著有績效者，主管機關得予獎勵。</p> <p>前項獎勵對象、資格條件、適用範圍、申請程序、審查基準及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>第二十三條 為提升新聞製播品質及增進國際新聞質量，對廣播電視事業改進新聞製播及編審流程、製播深度報導及各類優質新聞、設置國際新聞專屬部門及專職人員或自製國際新聞等著有績效者，主管機關得予獎勵。</p> <p>前項獎勵對象、資格條件、適用範圍、申請程序、審查基準及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>一、配合條次調整。 二、同預告草案版本。</p>
<p>第二十六條 為維護新聞媒體專業自主，加強新聞工作者間之專業交流，主管機關對於新聞記者設立之專業社團辦理專業訓練、社員就業、生涯輔導及其他交流活動，有助於達成本法目的者，得予補助。</p> <p>前項新聞記者專業社團之補助辦法，由主管機關定之。</p>	<p>第二十四條 為維護新聞媒體專業自主，加強新聞工作者間之專業交流，主管機關對於新聞記者設立之專業社團辦理專業訓練、社員就業、生涯輔導及其他交流活動，有助於達成本法目的者，得予補助。</p> <p>前項新聞記者專業社團之補助辦法，由主管機關定之。</p>	<p>一、配合條次調整。 二、同預告草案版本。</p>
<p>第四章 促進多元文化均衡發展及保障弱勢族群媒體近用權</p>	<p>第四章 促進多元文化均衡發展及保障弱勢族群媒體近用權</p>	
<p>第二十七條 政府為保障各族群語言、文化或其他政策之必要，得依法律或法規命令指定廣播電視事業免費提供頻道或時段播送相關節目，並給予適當補償。</p> <p>主管機關得商請廣播電視事業製播關懷弱勢族群權益，或有益於弱勢族群視聽之節目。</p> <p>對於製播關懷弱勢族群權益或有益於弱勢族群視聽之節目著有績效之廣播電視事業，主管機關得予</p>	<p>第二十五條 政府為保障各族群語言、文化或其他政策之必要，得依法律或法規命令指定廣播電視事業免費提供頻道或時段播送相關節目，並給予適當補償。</p> <p>主管機關得商請廣播電視事業製播關懷弱勢族群權益，或有益於弱勢族群視聽之節目。</p> <p>對於製播關懷弱勢族群權益或有益於弱勢族群視聽之節目著有績效之廣播電視事業，主管機關得予</p>	<p>一、配合條次調整。 二、同預告草案版本。</p>

<p>以獎勵。</p> <p>主管機關依通訊傳播基本法第十三條規定提出績效報告及改進建議中有關提升多元文化均衡發展、弱勢族群視聽權益保護及公眾普及近用廣播電視媒體之興革措施，涉及其他機關職掌者，由主管機關報請行政院交由各該機關配合辦理。</p>	<p>以獎勵。</p> <p>主管機關依通訊傳播基本法第十三條規定提出績效報告及改進建議中有關提升多元文化均衡發展、弱勢族群視聽權益保護及公眾普及近用廣播電視媒體之興革措施，涉及其他機關職掌者，由主管機關報請行政院交由各該機關配合辦理。</p>	
<p>第二十八條 為促進公眾接近使用效益，有線廣播電視系統經營者應提供政府機關、學校、團體及民眾製作公益性、藝文性、社教性節目所需之設備及技術協助，於有線廣播電視法第四十一條第一項規定之公用頻道中播送，並得開設相關課程、提供訓練機會。</p> <p>有線廣播電視系統經營者積極辦理前項事務者，應予獎勵；其認定基準及獎勵辦法，由主管機關定之。</p>	<p>第二十六條 為促進公眾接近使用效益，有線廣播電視系統經營者應提供政府機關、學校、團體及民眾製作公益性、藝文性、社教性節目所需之設備及技術協助，於有線廣播電視法第四十一條第一項規定之公用頻道中播送，並得開設相關課程、提供訓練機會。</p> <p>有線廣播電視系統經營者積極辦理前項事務者，應予獎勵；其認定基準及獎勵辦法，由主管機關定之。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>
<p>第二十九條 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。</p> <p>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。</p>	<p>第二十七條 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。</p> <p>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。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>
<p>第五章 媒體競爭規範</p>		
<p>第三十條 頻道代理商應向主管機關辦理登記，登記事項及程序之辦法由</p>	<p>第三十條—頻道代理商應向主管機關辦理登記，登記事項及程序之辦法由</p>	<p>建議刪除本條及本法關於「頻道代理商」之相關規定：</p> <p>四、查頻道代理商之存在為</p>

主管機關定之。

頻道代理商應依主管機關指定方式，每年將該年度由其代理之個別頻道名稱、授權契約及財務資訊，送主管機關備查。

無線電視事業、衛星頻道節目供應事業及他類頻道節目供應事業應依主管機關指定之方式，每年將該年度與有線電視系統經營者、提供多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業間之授權契約，送主管機關備查；其授權頻道代理商者，亦同。

前二項之資料，除涉及個人隱私、營業秘密或其他依法規應保密事項，其公開有侵害他人合法權益或違反法規者，不予公開外，主管機關得彙整公告。

境外衛星廣播電視事業於我國境內授權契約之備查及彙整公告，準用前二項規定。

~~主管機關定之。~~

~~頻道代理商應依主管機關指定方式，每年將該年度由其代理之個別頻道名稱、授權契約及財務資訊，送主管機關備查。~~

~~無線電視事業、衛星頻道節目供應事業及他類頻道節目供應事業應依主管機關指定之方式，每年將該年度與有線電視系統經營者、提供多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業間之授權契約，送主管機關備查；其授權頻道代理商者，亦同。~~

~~前二項之資料，除涉及個人隱私、營業秘密或其他依法規應保密事項，其公開有侵害他人合法權益或違反法規者，不予公開外，主管機關得彙整公告。~~

~~境外衛星廣播電視事業於我國境內授權契約之備查及彙整公告，準用前二項規定。~~

商業運作機制下自然結果，其所追求者為商業利益之極大化，且頻道代理商負有將代理之頻道於全國系統台儘可能上架之合約義務，要無本草案所欲規範之言論市場恐遭壟斷之影響疑慮。且頻道代理商負有對於廣播電視事業給予無公平、合理、差別待遇之義務，如有違反，既有法令如公平交易法即可課以頻道代理商高額裁罰及要求改正等行政手段已足以達成管制目的。

五、在 鈞會以「有線電視全面數位化」之政策目標推行高畫質收視服務，並提供收視戶多元閱聽選擇之趨勢下，頻道代理商之角色定位相形重要。本草案另規定有製播優良新聞及國際新聞之獎勵，可查知鈞會亦殷切期待深度國際新聞報導，為豐富並多元化頻道節目內容，頻道代理商肩負洽詢境外多樣化頻道引進可行性之責任，以因應全數位化提供更多元且高畫質之頻道節目，並利消費者能藉由收視有線電視享受開創新的視野。

六、綜上，如對於頻道代理商課以高額罰鍰、停止營業之行政裁罰手段，又另以本草案規範限制其整合及頻道代理之總數量，上開雙重限制將嚴重限縮市場上頻道代理之經營發展；此外，規管頻道代理商與防制言論壟斷之行政目的達

		<p>成間，亦不見正當合理之間連性。爰建請鈞會應評估將頻道代理商納入規範所造成之產業發展受損之傷害，切勿短視忽略長遠消費者收視權益之重大公共利益。</p>
<p>第三十一條 多系統經營者或頻道代理商不得有下列行為：</p> <p>一、對營運事項之交易條件或價格，為不當之決定、維持、變更或給予差別待遇。</p> <p>二、以不正當方法，促使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，對有線廣播電視系統經營者或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業拒絕或斷絕頻道節目播送授權，或為授權條件之差別待遇。</p> <p>三、以不正當方法，使有線廣播電視系統經營者或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業不為價格之競爭，或限制其提供訂戶頻道服務之安排，或禁止或限制其提供服務之方式。</p> <p>四、以不當控制交易相對人之事業活動為條件而與其交易之行為。</p> <p>有線廣播電視系統經營者、多系統經營者無正當理由不得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或無線電視事業之上下架請求，給予差別待遇。</p> <p>有線廣播電視系統經</p>	<p><del>第三十一條 多系統經營者或頻道代理商不得有下列行為：</del></p> <p><del>一、對營運事項之交易條件或價格，為不當之決定、維持、變更或給予差別待遇。</del></p> <p><del>二、以不正當方法，促使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，對有線廣播電視系統經營者或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業拒絕或斷絕頻道節目播送授權，或為授權條件之差別待遇。</del></p> <p><del>三、以不正當方法，使有線廣播電視系統經營者或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業不為價格之競爭，或限制其提供訂戶頻道服務之安排，或禁止或限制其提供服務之方式。</del></p> <p><del>四、以不當控制交易相對人之事業活動為條件而與其交易之行為。</del></p> <p><del>有線廣播電視系統經營者、多系統經營者無正當理由不得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或無線電視事業之上下架請求，給予差別待遇。</del></p> <p><del>有線廣播電視系統經</del></p>	<p>二、建議刪除第一項第十五款及本法關於「多系統經營者」之相關規定：查本草案已將系統經營者納入規範，而多系統經營者只是為有效提升公司治理效率所成立之組織，況以，實際上多系統經營者並無產製頻道節目內容、亦無頻道上下架及排頻之平台功能性，根本無法影響頻道節目內容進而有壟斷多元言論之可能，因此實無必要將多系統經營者行為納入規範。</p> <p>二、建議刪除本條及本法關於「頻道代理商」之相關規定，理由如前條意見說明所述。</p>

<p>營者、多系統經營者或頻道代理商應就其遵守前二項規定之事實負舉證責任。</p>	<p><del>營者、多系統經營者或頻道代理商應就其遵守前二項規定之事實負舉證責任。</del></p>	
<p>第三十二條 主管機關對有線廣播電視系統經營者、多系統經營者、頻道代理商或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，與無線電視事業、衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業或他類頻道節目供應事業間有關頻道節目授權播送、終止播送或其他授權有關事項所生之爭議，得依當事人一方之申請進行爭議之調處，調處不成者得依法提起民事訴訟。</p>	<p>第二十八條 主管機關對有線廣播電視系統經營者<del>、多系統經營者、頻道代理商</del>或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，與無線電視事業、衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業或他類頻道節目供應事業間有關頻道節目授權播送、終止播送或其他授權有關事項所生之爭議，得依當事人一方之申請進行爭議之調處，調處不成者得依法提起民事訴訟。</p>	<p>一、配合條次調整。 二、配合刪除本法關於「多系統經營者」及「頻道代理商」之相關規定，爰建議修正本條文字。</p>
<p>第六章 罰 則</p>		
<p>第三十三條 違反第十一條第一項、第二項規定而為整合，或申請後經主管機關禁止其整合而為整合，或未履行主管機關依第十四條就許可整合所附加之附款者，主管機關得處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第十一條第一項、第二項規定而為整合，或申請後經主管機關禁止其整合而為整合，或未履行主管機關依第十四條就許可整合所附加之附款者，除依前項規定處罰外，主管機關得為禁止整合、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、宣告全部或部分股份無表決權或為其他必要之處分。</p> <p>違反第十六條規定者，主管機關得處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下</p>	<p>第二十九條 違反第十一條第一項、第二項規定而為整合，或申請後經主管機關禁止其整合而為整合，或未履行主管機關依第十四條就許可整合所附加之附款者，主管機關得處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第十一條第一項、第二項規定而為整合，或申請後經主管機關禁止其整合而為整合，或未履行主管機關依第十四條就許可整合所附加之附款者，除依前項規定處罰外，主管機關得為禁止整合、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、宣告全部或部分股份無表決權或為其他必要之處分。</p> <p><del>違反第十六條規定者，主管機關得處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下</del></p>	<p>一、配合條次調整。 二、配合刪除草案預告版本原第十六條，建議刪除本條第三項文字。</p>

<p>罰鍰，並得為禁止整合、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、宣告全部或部分股份無表決權或為其他必要之處分。</p> <p>違反主管機關依前二項所為之處分者，主管機關得廢止參與整合之事業之一部或全部經營許可、命其解散、停止營業或勒令歇業。</p>	<p><del>罰鍰，並得為禁止整合、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、宣告全部或部分股份無表決權或為其他必要之處分。</del></p> <p>違反主管機關依前二項所為之處分者，主管機關得廢止參與整合之事業之一部或全部經營許可、命其解散、停止營業或勒令歇業。</p>	
<p>第三十四條 金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人違反第十七條第一項規定或違反主管機關依第十七條第二項所為之命令者，處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。</p> <p>媒體違反第十七條第三項規定或違反主管機關依第十七條第二項、第四項所為之命令者，處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其經營許可並註銷其執照。</p>	<p><del>第三十四條 金融控股公司、銀行、保險公司及其負責人、其捐助成立之財團法人或其受託人違反第十七條第一項規定或違反主管機關依第十七條第二項所為之命令者，處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。</del></p> <p><del>——媒體違反第十七條第三項規定或違反主管機關依第十七條第二項、第四項所為之命令者，處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其經營許可並註銷其執照。</del></p>	<p>配合修訂草案預告版本原第十七條，建議刪除本條文字。</p>
<p>第三十五條 違反第三十一條規定者，主管機關得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣五十萬元以上三千萬元以下罰鍰；逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為</p>	<p><del>第三十五條 違反第三十一條規定者，主管機關得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣五十萬元以上三千萬元以下罰鍰；逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處新臺幣一百萬元以上五千萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。</del></p>	<p>配合刪除草案預告版本原第三十一條內容，建議刪除本條文字。</p>

<p>或採取必要更正措施為止。</p>		
<p>第三十六條 違反第二十一條第一項規定，無正當理由干預其新聞部門之自主運作者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。</p> <p>違反第二十三條規定，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。</p>	<p>第三十條 違反第十九條第一項規定，無正當理由干預其新聞部門之自主運作者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。</p> <p><del>違反第二十三條規定，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。</del></p>	<p>一、配合條次調整第一項。</p> <p>二、配合刪除草案預告版本原第二十三條，建議刪除本條第二項文字。</p>
<p>第三十七條 有下列情事之一者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰：</p> <p>一、違反第五條規定，未依指定方式公開揭露。</p> <p>二、違反第六條規定，未向主管機關申報或未副知主管機關。</p> <p>三、違反第九條第二項規定，拒絕履行協力義務。</p> <p>四、違反第十八條規定。</p> <p>五、違反第十九條規定。</p> <p>六、違反第二十條第一項規定，未與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約。</p> <p>七、違反第二十條第二項或第三項規定，未送主管機關備查。</p> <p>八、違反第二十一條規定。</p> <p>九、違反第二十四條第一項、第三項規定。</p> <p>十、違反第三十條第一項至第三項規定。</p> <p>十一、違反第三十條第五項準用同條第三項規定。</p>	<p>第三十一條 有下列情事之一者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰：</p> <p>一、違反第五條規定，未依指定方式公開揭露。</p> <p>二、違反第六條規定，未向主管機關申報或未副知主管機關。</p> <p>三、違反第九條第二項規定，拒絕履行協力義務。</p> <p>四、違反第十七條規定。</p> <p>五、違反第十八條規定。</p> <p>六、違反第十九條第一項規定，未與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約。</p> <p>七、違反第十九條第二項或第三項規定，未送主管機關備查。</p> <p>八、違反第二十條規定。</p> <p>九、違反第二十二條第一項、第三項規定。</p> <p><del>十、違反第三十條第一項至第三項規定。</del></p> <p><del>十一、違反第三十條第五項準用同條第三項規定。</del></p>	<p>一、配合條次調整第一項第四款、第五款、第六款、第七款、第八款、第九款文字。</p> <p>二、配合刪除草案預告版本原第三十條，建議刪除本條第一項第十款、第十一款文字。</p> <p>三、配合順修原第十二款款次為第十款，並配合條次調整文字。</p>

<p>十二、違反主管機關依第四十一條所為之命令。</p>	<p><del>十三</del>、違反主管機關依第三十五條所為之命令。</p>	
<p>第七章 附 則</p>		
<p>第三十八條 本法施行前已設立、營運之媒體，應於下列期限內達成第五條、第十九條、第二十條第一項、第二十三條之規定，並以書面向主管機關陳報履行內容：</p> <p>一、本法施行日之次年六月三十日之前，完成第五條所定事項。</p> <p>二、本法施行之日起一年內完成第十九條、第二十條第一項所定事項。</p> <p>三、下屆董事改選時完成第二十三條所定事項。</p>	<p>第三十二條 本法施行前已設立、營運之媒體，應於下列期限內達成第五條、第十八條、第十九條第一項<del>、第二十三條</del>之規定，並以書面向主管機關陳報履行內容：</p> <p>一、本法施行日之次年六月三十日之前，完成第五條所定事項。</p> <p>二、本法施行之日起一年內完成第十八條、第十九條第一項所定事項。</p> <p><del>三、下屆董事改選時完成第二十三條所定事項。</del></p>	<p>一、配合條次調整第一項文字。</p> <p>二、配合刪除草案預告版本原第二十三條，建議刪除本條第一項及第一項第三款文字。</p>
<p>第三十九條 以通訊傳播相關業務為其業務項目之財團法人或公益社團法人，基於重大公益之理由，認主管機關對於申請媒體整合案件之准駁處分違法時，得提起訴願或行政訴訟。</p> <p>前項訴願或行政訴訟，受理訴願機關或行政法院應通知該處分之相對人，並依該相對人之聲請，允許其參加訴願或行政訴訟。</p> <p>處分相對人就主管機關對於申請媒體整合案件之准駁處分提起訴願或行政訴訟者，第一項所定之法人有參加利益。</p>	<p>第三十三條 社團法人或財團法人，其章程所定目的範圍符合本法第一條之意旨者，對於主管機關怠於依本法為處分者，得於法定期間內，直接向行政法院提起訴訟。</p> <p>前項行政訴訟，受理行政法院應通知該處分之相對人，並依該相對人之聲請，允許其參加行政訴訟。</p>	<p>一、基於行政處分安定性要求，如依據草案規範，未來主管機關所作成之所有媒體整合決定均可能被法院推翻，媒體或其股東、投資人將面臨不可預測之變動，實有害於產業長遠之健全發展。</p> <p>二、茲此，參考「環境影響評估法」第二十三條第八項、第九項：「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」建議公益訴訟應於「主管機關怠於依本法為處分者」，方得提起公益訴</p>

		訟，亦符合公益訴訟制度 意旨。
<p>第四十條 為因應數位匯流，落實本法立法目的，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。</p> <p>主管機關每二年應就通訊傳播健全發展、確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者權益等，提出通訊傳播市場競爭雙年報。</p> <p>第一項評估結果及前項雙年報，主管機關應以適當方法公告之。</p>	<p>第三十四條 為因應數位匯流，落實本法立法目的，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。</p> <p>主管機關每二年應就通訊傳播健全發展、確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者權益等，提出通訊傳播市場競爭雙年報。</p> <p>第一項評估結果及前項雙年報，主管機關應以適當方法公告之。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>
<p>第四十一條 主管機關為辦理本法所定事項之監督管理，必要時得命相關事業及其關係人，提出帳冊、文件及其他必要之資料，或通知其到場陳述意見。</p>	<p>第三十五條 主管機關為辦理本法所定事項之監督管理，必要時得命相關事業及其關係人，提出帳冊、文件及其他必要之資料，或通知其到場陳述意見。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>
<p>第四十二條 本法自公布日施行。</p>	<p>第三十六條 本法自公布日施行。</p>	<p>一、配合條次調整。</p> <p>二、同預告草案版本。</p>