

103 年委託研究報告

PG-10309-0010

**廣電事業影響力相關監理法規
及量測方法之研究**

受委託單位

中華傳播管理學會

計畫主持人

賴祥蔚

共同主持人

江雅綺

研究人員

聶仲衡、陳本源

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 104 年 11 月

目 次

| | |
|---------------------------------|-----|
| 表 次..... | VI |
| 圖 次..... | VII |
| 提 要..... | IX |
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 前言..... | 1 |
| 第二節 研究背景..... | 1 |
| 一 法規的媒體壟斷標準受質疑 | 1 |
| 二 忽略網路媒體的影響力 | 2 |
| 三 傳媒法規修改的急迫性 | 2 |
| 第三節 研究目的..... | 3 |
| 一 媒體市場競爭激烈 | 4 |
| 二 媒體產業垂直與水平整合激烈 | 4 |
| 三 廣電媒體影響力判斷標準 | 5 |
| 第四節 研究方法..... | 7 |
| 第二章 先進國家廣電事業影響力相關監理法規及量測方法..... | 9 |
| 第一節 美國廣電事業監理法制之發展 | 9 |
| 第二節 美國廣電事業影響力之相關監理法規及量測方法 | 10 |
| 一 前言 | 10 |
| 二 美國廣電媒體影響力之量測方法..... | 11 |
| 三 美國廣電媒體影響力之監理法規(水平整合)..... | 18 |
| 四 美國廣電媒體影響力之監理法規(垂直整合)..... | 24 |
| 五 特殊個案分析 | 25 |
| 六 小結 | 31 |
| 第三節 英國廣電媒體影響力之相關監理法規及量測方法 | 32 |

| | |
|---------------------------------|----|
| 一 前言 | 32 |
| 二 英國廣電媒體影響力之量測方法..... | 33 |
| 三 英國廣電媒體影響力之監理法規..... | 35 |
| 四 小結 | 36 |
| 第四節 德國廣電事業影響力之相關監理法規及量測方法 | 37 |
| 一 前言 | 37 |
| 二 德國廣電媒體影響力之量測方法..... | 38 |
| 三 德國廣電媒體影響力之監理法規(水平整合)..... | 44 |
| 四 德國廣電媒體影響力之監理法規(垂直整合)..... | 49 |
| 五 小結 | 50 |
| 第五節 澳洲廣電事業影響力之相關監理法規及量測方法 | 50 |
| 一 前言 | 50 |
| 二 澳洲廣電媒體影響力之量測方法..... | 51 |
| 三 澳洲廣電媒體影響力之監理法規..... | 51 |
| 四 小結 | 55 |
| 第六節 日本廣電媒體之相關監理法規及量測方法 | 56 |
| 一 前言 | 56 |
| 二 日本廣電媒體影響力之量測方法..... | 59 |
| 三 日本廣電媒體影響力之監理法規..... | 61 |
| 四 小結 | 64 |
| 第七節 韓國廣電媒體之相關監理法規及量測方法 | 64 |
| 一 前言 | 65 |
| 二 韓國廣電媒體影響力之量測方法..... | 67 |
| 三 韓國廣電媒體影響力之監理法規..... | 71 |
| 四 小結 | 77 |

| | | |
|-----|------------------------------|-----|
| 第三章 | 廣電事業影響力相關量測方法之可行性..... | 79 |
| 第一節 | 前言..... | 79 |
| 第二節 | 廣電媒體影響力的監理機關..... | 79 |
| 第三節 | 影響力量測方法(量化指標)之可行性..... | 80 |
| 第四節 | 影響力量測方法(質化指標)之可行性..... | 82 |
| 第五節 | 跨媒體水平整合影響力之計算..... | 83 |
| 第六節 | 垂直整合影響力之計算..... | 83 |
| 第七節 | 網路媒體的影響力..... | 83 |
| 第四章 | 廣電事業影響力相關量測方法及監理法規之不同版本..... | 85 |
| 第一節 | 前言..... | 85 |
| 第二節 | 國家通訊傳播委員會版..... | 85 |
| 第三節 | 民進黨版..... | 86 |
| 第四節 | 台大法律及政策研究中心版..... | 86 |
| 第五節 | 國民黨立法委員楊麗環版..... | 87 |
| 第六節 | 各版本比較..... | 88 |
| 第五章 | 研究結論與建議..... | 92 |
| 第一節 | 研究發現..... | 92 |
| 一 | 先進國家比較法制..... | 92 |
| 二 | 產官學焦點座談..... | 121 |
| 第二節 | 研究建議..... | 121 |
| 一 | 廣電媒體影響力監理法規之規範重點..... | 121 |
| 二 | 影響力的量測方法..... | 122 |
| 三 | 量化標準與質化裁量兼具..... | 124 |
| 四 | 案例試算..... | 125 |

附錄

附錄一

第一次廣電媒體影響力量測量方法與監理法規會議紀錄..... 126

附錄二

第二次廣電媒體影響力量測量方法與監理法規會議紀錄..... 148

參考書目..... 167

表 次

| | |
|---|-----|
| 表 2-1 廣電事業間之水平整合..... | 18 |
| 表 2-2 廣電事業與他類媒體(平面媒體)間之水平整合..... | 22 |
| 表 2-3 彙整廣電媒體與網路媒體水平整合..... | 23 |
| 表 2-4 廣電事業間之垂直整合..... | 24 |
| 表 2-5 相關媒體與電視頻道之影響力折算..... | 43 |
| 表 2-6 廣電事業間之水平整合..... | 44 |
| 表 2-7 KEK 媒體集中化第四次報告所納入評估平面媒體及 Springer v. ProsiebenSAT.1 結合案件對於各平面媒體之評價基準整理..... | 46 |
| 表 2-8 Springer v. ProsiebenSAT.1 媒體結合案之評價基準..... | 48 |
| 表 2-9 澳洲前三大電視廣播事業之市場佔有率..... | 53 |
| 表 2-10 澳洲媒體點數..... | 54 |
| 表 2-11 四大媒體部門與調查範圍..... | 68 |
| 表 2-12 南韓 2012 年媒體利用調查概要..... | 73 |
| 表 2-13 南韓電視收視率調查概要..... | 73 |
| 表 2-14 南韓廣播收聽率調查概要..... | 74 |
| 表 2-15 南韓網路新聞停留時間佔有率調查概要..... | 74 |
| 表 2-16 南韓四大媒部門的利用佔有率集中度比較..... | 75 |
| 表 2-17 年齡別媒體部門別影響力佔有率分布..... | 75 |
| 表 2-18 南韓媒體系列別媒體合算輿論影響力佔有率..... | 76 |
| 表 4-1 法規各版本指標對照表..... | 91 |
| 表 5-1 世界主要國家政府對廣電媒體影響力量測方法..... | 93 |
| 表 5-2 世界主要國家政府對廣電媒體影響力之監理法規..... | 102 |

圖 次

| | |
|---------------------------------------|----|
| 圖 2-1 英國家戶電視頻道收視占有率 (1982~2012) | 36 |
| 圖 2-2 德國 2012 年網際網路收看電視市場成長比例..... | 47 |
| 圖 2-3 日本廣電法律體系..... | 62 |
| 圖 2-4 媒體合算輿論影響力指數公式..... | 69 |
| 圖 2-5 媒體合算輿論影響力佔有率算出模型..... | 70 |

提 要

關鍵詞：廣電媒體、影響力、量測方法、監理法規

一、研究緣起

我國憲法與人權公約均指出，為了保障新聞自由與言論自由，國家除了不可任意限制人權，更應該積極防止資訊壟斷與促進意見多元。在此前提之下，回顧我國情況：媒體解禁開放之後，政治干預的色彩漸淡，但商業化與財團化的問題日益嚴重。因此，本研究基於落實媒體公共性、建立媒體產權多元、內容多樣媒體生態之精神，以保障社會大眾之多元閱聽權以及我國之民主自由，擬參考先進國家對廣電媒體影響力之量測與監理法規，並針對台灣目前廣電媒體產業的發展提出可行的影響力量測與監理的立法方向，以提供主管機關參考。

二、研究方法及過程

本研究報告主要分為兩個部分，第一部分為各國立法例的整理與介紹，第二部分為針對台灣的情況做出研究分析與建議。於第一部分，研究團隊整理美國、英國、澳洲、德國、日本、韓國等六國的廣電媒體影響力量測方法及監理法規，分別由探討上述國家的廣電媒體發展的背景始、介紹相關的影響力量測方法及監理法規，包括探討跨媒體的水平及垂直整合、並兼及網路媒體的量測與規範。於第二部分，研究團隊除了整理台灣各版本的反媒體壟斷法相關規定，並輔以兩次產官學專家座談的論點整理，做出研究分析與建議。

三、重要發現

研究團隊整理美國、英國、澳洲、德國、日本、韓國等六國的廣電媒體影響力量測方法及監理法規後發現，各國廣電媒體產業的發展與監理，受其政經背景與社會環境影響，展現出不同的風貌。保障媒體多元雖是各國的共識，但廣電媒體影響力的量測方式與監理標準，則各國不同。因此，研究團隊認為，亦應就台灣廣電媒體發展的情況，選擇較合適台灣的影響力監測方法、以及較具重要性的事項進行監理。

四、主要建議事項

(一) 立即可行之建議

1. 本研究團隊舉辦兩次產官學會議後發現，目前廣電媒體影響力量測的最

大共識標準，仍是以收視率、收聽率為準。因此，本研究計畫建議，主管機關可以收視率與收聽率為影響力的量化量測標準，同時量化標準及質化標準並重。

2. 若主管機關決定採取收視率收聽率的量測標準，於本研究報告中可見對此標準規範最詳盡的，乃屬德國。因此，本研究建議可參考德國法中所規定的量化標準為台灣廣電媒體影響力的量測標準，
3. 值得注意的是，德國實務對不同媒體以不同加權指數換算成收視率的公式，未必適用於台灣，台灣應有一套合乎國內媒體生態的加權公式，於此，本研究計畫建議可採原通傳會的立法版本，由各媒體經加權指數換算為電視收視率加以管制，不同媒體加權指數經由公開的聽證程序後訂定。
4. 於訂定加權的計算指數後，就量測的執行，並可由主管機關授權，指派或建置一中立獨立單位(機構)進行這些量測，單位成員可納入產官學界代表，此單位並依主管機關授權提出年度報告，同時每2年檢驗這些量測或管制的標準是否需要更新改進，以供主管機關參考。

(二) 中長期性建議

1. 若主管機關以收視率收聽率為量測標準，台灣現有的「收視率」調查，其量測結果的正確性與可信度，向來爭議不斷，因此，於比較國外法制與台灣現況後，本研究計畫建議，台灣就廣電媒體影響力的量測，應揚棄目前以單一機構進行的「收視率調查」方式。具體作法除了採納市場調查之外，也可以考慮納入數位有線電視的頭端資料分析，委託研究機構彙整各家有線電視系統業者的數據，進而呈現另一種電視收視成績。
2. 此外，主管機關亦可以進一步參考世界各國正在發展的大數據閱聽率調查方法，以補充現行單一機構、單一調查方法之不足。

Abstract

Key words: Broadcasting and television media, media ownership concentration, measuring methods, regulations

This research report is divided in two parts, the first part is a detailed introduction of other country' s media concentration regulations and relevant measuring methods, the second part is followed by a field analysis of Taiwan' s case. In the first part, the research team took USA, UK, Australia, Germany, Japan, and South Korea as examples, beginning with exploring these countries' broadcasting and TV industry developments, following by their respective media concentration measuring methods and regulations. The first part also included discussions on the vertical and horizontal convergence across different types of media, and the regulations of emerging internet media. In the second part, the research team categorized various versions of Anti-Media Monopoly Act proposals in Taiwan, and offered its own suggestions on this research topic for NCC' s further reference based on its own analysis and discussions of two seminars.

第一章 緒論

第一節 前言

人民有從事商業活動的自由，包括投入傳播媒體經營；傳播媒體在民主憲政國家又具有第四權的功能，角色極為重要，故受到憲法上言論自由與新聞自由的保障。而憲法保障言論自由的意義，除消極防止國家公權力之侵害，亦包含積極課與立法者義務，經由各種組織、程序與實體之設計，防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散佈，形成言論自由之制度保障。在此背景之下，為防止媒體壟斷致危害言論自由、但又需兼顧商業自由，並鼓勵媒體發展，需要有一個社會可接受的媒體影響力量測方法，以便能在促進媒體市場發展同時，監督媒體市場的多元運作。為此，本研究參考先進國家的監理法規與量測方法，希望針對影響力最大的廣電媒體做出相關的監理法規與及量測方法之標準。

第二節 研究背景

一、 法規的媒體壟斷標準受質疑

面對傳媒市場的多元化發展，各家媒體不斷在傳播產業中進行垂直和水平的整合，隨著媒體市場發展的改變，NCC 在管制政策上也加緊改革的速度，期望傳媒法規的修改能跟的上市場的脚步。NCC 在 2013 年提出《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》，俗稱反壟斷法草案，但各界對於法規的正反討論頗多，也因此導致目前草案仍停留在修法階段，遲遲無法向前推進。

《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》常引起爭議的地方之一是對於跨媒體整合和集中的管制條件和審查標準，在 NCC 所提出的修法草案中，是以廣電媒體的閱報率、收聽率和收視率為判斷壟斷標準，此一判斷標準引起一些爭議，認

為《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》以媒體的閱報率、收聽率和收視率作為衡量依據未必適合，且缺乏研究依據，等於是變相的在懲罰經營良好的媒體業者，有學者認為此判斷標準必須再進行討論，否則法規的執行將可能會阻礙媒體產業的發展。

二、 忽略網路媒體的影響力

法規中除了針對判斷媒體產業的壟斷標準有爭議外，更忽略了在數位匯流後，傳播媒體市場中的媒體不在僅有平面媒體、廣播和電視媒體，還有使用者每年不斷在增加攀升的網路媒體，從許多市場調查報告和研究中皆指出網路媒體在民眾生活中的重要性，網路媒體已成為閱聽眾在獲取訊息來源中的另一個重要管道。

有輿論認為NCC在2013年所提出的《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》中忽略了網路媒體的影響力，在考核媒體在媒體和言論市場中的影響力，應該要具有全面性，考量到所有媒體，而非僅針對傳統媒體，閱聽眾對於媒體使用習慣和媒體信任程度都會左右媒體在閱聽眾生活中的實際影響程度。

三、 傳媒法規修改的急迫性

就憲法層次而言，媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督監督政府、政黨、提供公共服務與公共論壇的功能，受到憲法上言論自由與新聞自由的保障，我國多號大法官解釋皆一再肯認媒體的特殊性與重要性，並強調國家除了不應消極侵害人民權利，更有義務積極保障社會多元意見與資訊的流通。如大法官釋字第613號解釋指出，憲法保障言論自由的意義，除消極防止國家公權力之侵害，亦包含積極課與立法者義務，經由各種組織、程序與實體之設計，防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散佈，形成公共討論之自由領域。更早之前，釋字第364號解釋指出：「對於人民『接近使用傳播媒體』之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。」該號解釋理由書反復說明傳播媒體事業對民主政治及多元社會之重要性並非一般產業可比，其報導之確實及評論之公正更應接受公眾監督。

但另一方面，為了維護特定的公共利益，國家亦應依法對媒體加以適當限制，如釋字第 407 號解釋理由強調：「出版自由為民主憲政之基礎，出版品係人民表達思想與言論之重要媒介，可藉以反映公意，強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，為憲法第十一條所保障。惟出版品無遠弗屆，對社會具有廣大而深遠之影響，故享有出版自由者，應基於自律觀念，善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉出版品妨害善良風俗，破壞社會安寧、公共秩序等情形者，國家自得依法律予以限制。」司法院釋字第 509 號解釋亦強調：「為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。」。綜合言之，憲法對國家賦予的責任，除了不可違法限制人民權利，更應採取積極角色，確保言論資訊的自由與多元。

就國際公約的層次而言，九十八年四月二十二日，總統簽署「公民與政治權利國際公約」，其中第十九條規定：「一、人人有保持意見不受干預之權利。二、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。三、本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：(一)尊重他人權利或名譽；(二)保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。」公民與政治權利國際公約第三十四號一般性意見第四十點進一步指出：「『由於現代大眾傳播媒體的發展，所以需要採取有效措施，防止有人控制這種工具，干涉每個人的言論自由權利』。國家不得對媒體形成壟斷控制，並應促進媒體的多元化。因此，締約國應根據《公約》，採取適當行動，防止媒體被過度掌控或集中在私人控制的媒體集團手上，這會損害來源和意見的多樣化。」國際公約賦予的義務亦可與前述的大法官解釋互相呼應，亦即為了保障人民的言論自由權，國家除了不可消極控制媒體、更有責促進媒體多元。

第三節 研究目的

我國憲法與人權公約均指出，為了保障新聞自由與言論自由，國家除了不可任意限制人權，更應該積極防止資訊壟斷與促進意見多元。在此前提之下，回顧我國情況：媒體解禁開放之後，政治干預的色彩漸淡，但商業化與財團化的問題日益嚴重。二〇一二年總統府公布的《國家人權報告書》，就指出台灣媒體的問題在於：「財團以雄厚資金及各種方式不斷擴大媒體版圖，將嚴重導致媒體所有權集中化的不良結果。」上述問題亦並非我國獨有，近年英國梅鐸新聞集團的竊聽案、美國層出不窮的媒體購併案，可知媒體的集中化與財團化，對其他國家亦是一重大考驗。

一、 媒體市場競爭激烈

橫諸我國實際情況，一方面媒體似乎出現集中化的現象，但過去二十年來，台灣由於民主政治的進步與人權意識的發展，媒體數量又不斷增加。根據NCC《102年通訊傳播事業概況總覽》顯示截至102年第四季的数据，台灣共有171家無線廣播、5家無線電視、7家衛星廣播電視服務經營者、108家衛星廣播電視節目提供者、56家有線電視系統商；就平面媒體部分，在《出版法》廢止（1999年1月25日）之前，台灣登記有案的報社原有367家，但根據行政院新聞局統計，至101年2月底，台灣的報社數量已暴增為2,206家、雜誌出版業則有8,825家。由此可看出，解嚴之後，政府逐步放寬言論管制，促使台灣的媒體業者蓬勃發展，但相對的，市場競爭也更加激烈。

除了傳統媒體業者持續增加外，在數位匯流時代，網路平台也成為新的媒體競技場，傳統或新興媒體匯流於網路平台的情況日增。例如中華電信MOD、IPTV等，至102年第四季止，台灣多媒體內容傳輸平台業者有2家，頻道則多達208個。

二、 媒體產業垂直與水平整合激烈

總的來看，台灣的媒體隨著民主與科技的進步，在數量上大幅增加，乃是一

客觀事實。科技造成的多元，與資本造成的集中，乃是互相拉扯的兩股力量，在定義媒體壟斷與保障多元的標準之時，若不將跨平台的媒體經營納入考量，將使得媒體壟斷的標準失真。除了水平式的跨媒體整合，應於量測媒體影響力的時候納入考量，此外，台灣所面對廣電媒體的垂直整合現象，亦將會對該特定廣電媒體的影響力發揮加乘作用。例如，台大公共政策與法律研究中心 2012 年的研究報告摘要中指出¹，我國有線電視系統市場發展迄今，呈現「集中度日益提高」、「公眾多元視聽權日益減損」之現象，不僅影響媒體專業自主，也可能影響言論多元自由的價值。具體而言，相關學術研究指出，台灣有線電視市場出現高度集中，並具備兩大特徵：第一、下游系統市場的獨、寡占情形嚴重，在全國 51 個有線電視經營區中，已有 37 區已經淪為獨占，另有 13 區則由兩家業者所「雙占」；第二、上下游垂直整合程度過高，使得財團同時控制上游頻道台與下游的有線電視系統台。此二結構特徵，不但妨礙影響市場競爭，更危害廣電媒體之多元與多樣發展。故此，今日談廣電媒體的影響力，當不限於該媒體自己的影響力，而需將該媒體的水平整合與垂直整合情況一併納入考慮。

三、 廣電媒體影響力判斷標準

簡而言之，在數位匯流的時代，如何針對傳統對大眾影響力最大的廣電媒體，以及新興媒體，衡量目前的水平與垂直整合現象，提出可操作的媒體影響力標準，以定義媒體壟斷並進一步透過相關監理法規落實管理避免壟斷保障多元，是本研究欲解決的問題。

媒體所有權集中一般可分為兩種情況，分別為多元媒體所有權 (Multiple-media ownership，或稱為複數媒體所有權) 和媒體所有權 (Cross-media ownership)。前者指的是單一事業擁有超過一個以上相同種類的媒體所有權。當擁有一定數量的同類型媒體，則可能會增加市場的影響力而達成競爭上優勢，所以政府就有介入管制的必要，去規範單一媒體事業在特定地域擁

¹ 張錦華，台大公共政策與法律研究中心「跨媒體法及其審查機制建立 II」研究報告摘要，取自 http://www.cppl.ntu.edu.tw/topics_09.pdf

有的同類媒體數量或比例；後者則是認為單一事業在相同時間內擁有不同種類的媒體所有權，市場的影響力可能導致壟斷或獨占情形的發生，並造成市場競爭的失衡。

對於如何判斷媒體所有權集中和媒體產業垂直與水平的壟斷行為，各界提出判斷依據的種類相當多元，主要以收視率或市占率為主。以「收視率」為判斷標準的代表，就是 NCC 所提出的《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》，該草案所指的收視率是指在一定的時間內收看某一個節目的家戶數或人數占所有觀眾總家戶數或總人數的百分比，在 NCC 修法的草案中明確指出，如果以 7 個不同媒體言論來源推算，判斷壟斷的標準將以電視收視率 15% 為規範紅線，如果是 20% 為限制標準，則是以 6 個不同來源為基礎。

收視率做為判斷方式，引發產、官、學界一些質疑的聲音，認為政府若以閱報率、收聽率或收視率來判斷媒體是否有壟斷或集中行為，一方面是變相的在懲罰經營良好的媒體業者，二方面新興網路媒體的影響力則難以計算。對此，NCC 回應為顧及言論多元化，此判斷方式是依據來源與管道去劃定，但如果節目做得好收視率高升，並不會被強壓回 15%、20%，NCC 不會做無理要求。然而，以收視率做為調查依據，仍存在著許多問題，在技術問題方面，即為如何提升收視率調查的信度和效度。其次，目前尚未有確切研究證明收視率會對閱聽眾造成直接影響和妨礙言論自由發展，因此，本研究認為以收視率最為判斷標準制定紅線規範，仍存在許多問題，需要做相關的調查研究。

其次，以市佔率去管制媒體的整合，亦存在著許多爭議，其中最大的問題，即為對於企業在市場中的市佔率、壟斷和整合的行為，目前已有公平會在負責監理和管制，一旦被公平會判斷為市佔率高到影響競爭的業者，公平會也已有相關的管制方式。因此 NCC 如果以此規範會有重疊和職權歸屬問題。同時，媒體產業特殊，管制須兼顧經濟市場與言論市場，因此，以市佔率做為管制的基準，也無法顧及媒體言論多元的價值。

由此可看出，不論是以收視率或市佔率為判斷方式，都存在著許多需要解決的問題，因此，本研究將整理各國(美、英、德、澳、日、韓)在數位匯流相關法規中所提出的廣電事業影響力量測方法及監理法規，並以兩次產官學會議的討論為基礎，分析我國國情，提出較適合台灣媒體產業發展的建議選項，以供各界參考。

第四節 研究方法

本研究名稱為「廣電事業影響力相關監理法規及量測方法之研究」，但如「研究目的」中所述，由台灣目前的廣電媒體發展現狀，財團往往得以透過跨平台的媒體併購(如廣電媒體與平面媒體的併購)之水平式整合，或透過購併有線電視系統台之垂直式整合，自視聽消費大眾賺取高額利潤，更得以藉由其垂直整合或跨傳媒水平整合所取得之優勢市場地位，主導控制視聽大眾每日透過已成為其生活一部分的有線電視台所接收之資訊內容，若放任此情形繼續惡化，將嚴重傷害我國公眾視聽之權益與社會福祉。

為維持媒體多元的目標，針對媒體產業結構與所有權之下層結構進行規制，只有將產權結構予以分化，才能保障媒體多元的發展。同時，媒體多元具有重要的民主意義與功能，然而，我國廣電媒體大幅且快速的解除管制，在欠缺相關配套規劃的情形下，使財團得以在市場中從事不當的市場操縱，使媒體出現了「跨傳媒集團化」之現象，進而對媒體內容的產製量與報導質可能造成負面影響，嚴重傷害媒體多元價值。

因此，本研究基於落實媒體公共性、建立媒體產權多元、內容多樣媒體生態之精神，以保障社會大眾之多元閱聽權以及我國之民主自由，擬參考先進國家對廣電媒體影響力之量測與監理法規，並針對台灣目前的問題調整監理法規的標準與架構，進行研究分析，並進而提出可行的立法方向，以提供主管機關修法建議。

為了達成上述目標，本研究所用的研究方法，包含：

- 1 文件分析法：蒐集分析相關法制資料。

- 2 比較法：蒐集分析其他國家的相關法制規定。
- 3 專家訪談法：針對特定領域的知識，訪談專家以得其菁華。
- 4 焦點座談法：針對焦點問題，舉辦論壇邀請產官學專家發表意見，尋求共識。

第二章 先進國家廣電事業影響力相關監理法規及量測方法

第一節 美國廣電事業監理法制之發展

美國無線電視所有權管制之法源依據最早規定於 1934 年的通訊法 (Communications Act of 1934)，此法廣泛授權聯邦通訊委員會 (Federal Communications Commission, FCC) 可以基於公眾之便利、利益與必要，而授予或移轉 (無線電視和廣播) 電台的執照²。而 FCC 則據此發布法規命令，最早可溯源至 1938 年，惟相關規範並未定期進行檢討翻修；直至 1996 年電信法 (Telecommunications Act of 1996) § 202(h)修正 1934 年通訊法，始課予 FCC 每兩年定期檢討廣電所有權限制相關規則「是否有助公共利益以促進競爭」、並廢止或修正不符此標準的管制規則的義務³。其後，國會在通過 2004 年綜合撥款法 (Consolidated Appropriations Act of 2004) 時，以「搭便車」的決議形式，連帶將每兩年之定期檢討義務修正為每四年檢討⁴。而 FCC 分別在 2003 年⁵與 2008 年⁶發布定期檢討並大幅鬆綁無線電視所有權限制的相關規則；然而兩次修正命令皆引起不少爭議，並且引發媒體改革團體的訴訟，也就是 2004 年 Prometheus I 案⁷與 2011 年 Prometheus II 案⁸，而兩案的結果都是 FCC 敗訴，

² 47 U.S.C. § 310(d) (1996).

³ 47 U.S.C. § 161 (1996).

⁴ 47 U.S.C. § 303 note (2006).

⁵ See 2002 Biennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, MB Docket No. 02-277, MM Docket Nos. 01-235, 01-317, 00-244, 03-130, 18 FCC Rcd 13620 (2003) (“2003 Order”).

⁶ See 2006 Quadrennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, Report and Order and Order on Reconsideration, MB Docket No. 06-121, 02-277, MM Docket No. 01-235, 01-317, 00-244, 04-228, 99-360, 23 FCC Rcd 2010 (2008) (“2008 Order”).

⁷ *Prometheus Radio Project v. FCC*, 373 F.3d 372 (3d Cir. 2004) (“*Prometheus I*”).

⁸ *Prometheus Radio Project v. FCC*, 652 F.3d 431 (3d Cir. 2011) (“*Prometheus II*”).

相關命令遭聯邦第三巡迴法院廢棄並發回再議。

第二節 美國廣電事業影響力之相關監理法規及量測方法

一、 前言

依據美國通訊傳播法（The Communication Act）的要求，聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，下稱FCC）在許可廣播電視執照時必須符合公共利益，亦即依據通訊傳播法第308 (b)條規定：「所有的電台執照申請案，變更或換發執照案亦然，必須符合[聯邦通訊傳播]委員會基於管制可能對申請人的公民身份、適任性、財務、技術和其他條件有所規定。」針對廣電執照取得之消極資格分述如后：

（一）法律資格

依據通訊傳播法第310條要求，廣播電視執照持有者必須具有美國公民的身份。第313條禁止許可執照給予曾因違反了反托拉斯法而被撤銷執照者。除此之外，若違反FCC的規則或是無法達到通訊傳播法的規定標準，都不具備持有廣播電視執照的法律資格。

（二）技術資格

廣播電視執照申請者必須遵守FCC所制定之技術要求，以降低電台之間的訊號干擾，增進所有電台的營運效率。廣播電視執照申請者必須向FCC保證，不論視訊或音訊品質、涵蓋範圍、訊號站塔與傳輸系統均符合FCC之技術標準。

（三）財務資格

FCC 要求所有的廣播電視執照申請者均須能在毫無廣告收入的情況下擁有足以營運三個月的資金，以便有足夠的時間在社區生根，服務公共利益，並避免因財務狀況而導致執照的後續交易太頻繁。

（四）申請人適格性

FCC在許可或換發廣播電視執照時，會衡酌負責人及經理人之適任資格，包括其不得有違反FCC規則或通訊傳播法的不良行為，對FCC提供不實資訊，或是節

目內容有詐欺或不誠實之情事，FCC也會考量廣播電視執照申請者是否在傳媒領域曾因反托拉斯或反競爭活動而遭法院判決有罪。

(五) 就業機會平等

FCC 要求廣播電視執照持有者必須遵守就業機會平等原則，不得因種族、膚色、宗教或性別而為差別待遇。計畫雇用五位以上全職員工的廣播電視電台必須建立專案以確保女性和少數族群（minority groups）享有平等就業機會。

二、 美國廣電媒體影響力之量測方法

FCC 基於媒體多元分散與促進市場競爭，於 1970 年代即開始著手制訂媒體所有權規範，但於 1996 年以前，數十年未曾大幅修正傳播法令。1996 電信法（Telecommunications Act）大幅鬆綁廣播電視媒體所有權的管制，大幅增訂並刪除部分條文，電信法之相關施行細則及修訂狀況詳見於 47 C.F.R. 73⁹。

根據 1996 年電信法第 202(h)條之規定，FCC 應該每兩年檢討現行的媒體所有權規則（media ownership rule），考量競爭狀況，決定是否現行規則符合公共利益¹⁰；國會並且指示 FCC 應修改或廢除不再符合公共利益的任何規則。從 2004 年開始，國會要求 FCC 將每兩年一次的檢討（biennial review）改為每四年進行一次現行媒體所有權規則的檢討（quadrennial review）¹¹。然 FCC 分別在 2003 年¹²與 2008 年¹³發布定期檢討並大幅鬆綁無線電視所有權限制相關規則，結果如前所述，兩案的結果都是 FCC 敗訴，相關命令遭聯邦第三巡迴法院廢棄並發回再議。

⁹ 陳人傑，廣電事業股權規範之研究，國家通訊傳播委員會委託研究，2009 年 12 月，頁 41。

¹⁰ 47 U.S.C. § 161 (1996).

¹¹ 47 U.S.C. § 303 note (2006).

¹² See 2002 Biennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, MB Docket No. 02-277, MM Docket Nos. 01-235, 01-317, 00-244, 03-130, 18 FCC Rcd 13620 (2003) ("2003 Order").

¹³ See 2006 Quadrennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, Report and Order and Order on Reconsideration, MB Docket No. 06-121, 02-277, MM Docket No. 01-235, 01-317, 00-244, 04-228, 99-360, 23 FCC Rcd 2010 (2008) ("2008 Order").

學界過去大抵將美國對於媒體集中化之管制密度區分為三個時期：第一是1996年制定電信法前的高密度管制時期、第二是1996年至2004年之間的管制鬆綁時期，第三則是2004年以後隨著Prometheus Radio Project v. FCC訴訟案發展之低密度管制時期¹⁴。

(一) 量的公式

FCC自1996電信法修法以來，前後於2003及2007年分別制訂了新的媒體所有權規範。2003年第三次媒體所有權規則檢討，全面針對以下規則進行檢討，包括：全國電視所有權、地方電視所有權、廣播與電視跨媒體所有權、雙重電視網、地方性廣播所有權及報紙與廣電媒體跨媒體所有權規則。

前述規則經媒體團體提出訴訟，2004年6月24日美國第三巡迴上訴法院(U. S. Court of Appeals for the Third Circuit)判決Prometheus Radio Project vs. Federal Communications Commission乙案認定FCC對其地方媒體所有權的規範並未提供合理有據的分析，因此裁定FCC應重審地方媒體的所有權規範。敗訴之後，2006年11月，FCC宣布委託十項針對媒體所有權問題的經濟分析研究案，研究案完成之後又再度徵求各界提供諮詢意見¹⁵。2006年FCC所作之媒體所有權規範檢討(2006 Quadrennial Review)¹⁶，也討論如何回應聯邦第三巡迴上訴法院Prometheus乙案中所提出之議題。

最後，FCC於2008年通過之新的媒體所有權規範修訂如下¹⁷：「

I. 地方性廣播電台間水平整合(Local Radio Ownership Rule)：

¹⁴ 彭心儀，數位匯流趨勢下的媒體所有權集中化，NCP Newsletter, No. 37, March 212, p.10.

¹⁵ <http://transition.fcc.gov/ownership/studies.html> (Last visited on 2015/01/15)

¹⁶ 2006 Quadrennial Regulatory Review--Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, Further Notice of Proposed Rulemaking, 21 F.C.C.R. 8834, 2006 WL 2067989 (July 24, 2006)

¹⁷ Promoting Diversification of Ownership in the Broadcasting Services, 2006 Quadrennial Regulatory Review--Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, Report and Order and Third Further Notice of Proposed Rulemaking, 23 F.C.C.R. 5922, 2008 WL 612180 (Dec. 18, 2007) (the "2008 Diversity Order").

- 一市場內有45 家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有8 家商業廣播電台（其中AM電台不得超過5家，FM電台亦不得超過5 家）。
- 一市場內有30-44 家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有7家商業廣播電台（其中AM電台不得超過4家，FM電台亦不得超過4家）。
- 一市場內有15-29家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有6家商業廣播電台。（其中AM電台不得超過3家，FM電台亦不得超過3家）。
- 一市場內的大功率商業或非商業廣播電台少於15家時，單一經營者至多只能擁有5家商業廣播電台。（其中AM電台不得超過3家，FM電台亦不得超過3家，且該實體在該「指定市場」（designated market area，下稱DMA）中擁有或控制的廣播電台數量不超過50%）。

II. 地方性電視台間水平整合(Local Television Ownership Rule)：維持1996年電信法的限制，但在計算DMA市場規模時將非商業電視台納入計算。單一實體得在同一DMA市場中擁有2 家電視台，但至少其中一家的市場佔有率不在該市場前四名內，以及在併購後至少仍將有8家獨立所有權與營運的商業或非商業大功率無線電視台存在。

III. 全國性電視台之間的水平整合：未修正，以國會2004年通過的39%為上限。

IV. 廣播與電視之間的水平整合（Radio/Television Cross-Ownership Rule）：保留某些廣播/電視跨媒體所有權限制，單一實體在同一市場可以擁有的廣播電台和電視台的家數，視相關市場的規模而定，維持現行法令的限制(詳見47 C.F.R. §73.3555(c)，亦即一個實體得擁有2家商業電視台和1家商業廣播電台，不得超過此限制，除非有下列情況：

- 若此併購後該市場上仍將至少有20家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達：(A) 2家商業電視台與6家商業廣播電台，或是(B) 1家商業電視台和7家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台所有權規範。但均需符合地方電視多重所有權規範及地方廣播所有權規範。
- 若此併購後該市場上仍將至少有10家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達2家商業電視台和4家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台多重所有權規範。

V. 雙重電視網法令 (Dual Network Rule)：為了促進競爭 (competition) 和地方性 (localism)，FCC決定維持現行的雙重網路規定，即允許多重廣播網路的共同所有權，但禁止一個公司擁有全國四大電視網中的兩個(含)以上電視網，亦即限制四大電視網CBS、NBC、ABC 及FOX 間相互合併。

VI. 報紙與廣電跨媒體所有權 (Newspaper/Broadcasting Cross-Ownership Rule, NBCO rule)：單一個人或集團在前20大指定市場 (designated market area, DMA) 中擁有1家日報和1家廣播台，或是在以下情況擁有1家日報和1家電視台：

- (i) 該電視台並非該DMA 前四大電視臺之一；
- (ii) 該DMA中至少有8家獨立運作的「主要媒體管道」(major media voices)

存在¹⁸。

除此之外，根據47 CFR § 73.3555 有關「所有權獨立的主要媒體管道」(independently owned major media voices)，係計算該地方市場上：

- (i) 所有權與營運獨立的大功率無線電視台 (full-power broadcast TV stations) ；
- (ii) 所有權與營運獨立的主要無線廣播電台(primary broadcast radio

¹⁸ 同註8，頁49。

stations)。

- (iii) 該地方市場上以主要語言且至少一週四次發行，其發行量超過該市場5%家戶數的日報¹⁹。」

其後，FCC歷經於2011年底又再次開啟了修正上開規則的諮詢程序²⁰，惟經過多年的諮詢，各方意見仍相當分歧，故FCC決定於2014年4月重啟諮詢程序²¹，廣納各方意見。FCC之暫訂結論與2008年之所有權規範差異如後：「

I. 地方性廣播電台間水平整合(Local Radio Ownership Rule)：

- 一市場內有45家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有8家商業廣播電台（其中AM電台不得超過5家，FM電台亦不得超過5家）。
- 一市場內有30-44家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有7家商業廣播電台（其中AM電台不得超過4家，FM電台亦不得超過4家）。
- 一市場內有15-29家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有6家商業廣播電台。（其中AM電台不得超過4家，FM電台亦不得超過4家）。
- 一市場內的大功率商業或非商業廣播電台少於14家時，單一經營者至多只能擁有5家商業廣播電台。（其中AM電台不得超過3家，FM電台亦不得超過3家，且該實體在該指定市場中擁有或控制的廣播電台數量不超過

¹⁹ 同註8，頁49。

²⁰ See *2010 Quadrennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996*, MB Docket No. 09-182, Notice of Proposed Rulemaking, 26 FCC Rcd 17489, ¶¶ 118-35 (2011).

²¹ See *2014 Quadrennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996*, MB Docket No. 14-50, Further Notice of Proposed Rulemaking and Report and Order, 29 FCC Rcd 4371 (2014).

50%)。

- II. 地方性電視台間水平整合(Local Television Ownership Rule)：配合電視台數位化進程，加入「數位雜訊限制服務界線」(digital noise limited service contours)規定。單一實體得在同一DMA市場中擁有2家電視台，但：(1)至少其中一家的市場佔有率不在該市場前四名內(依據Nielsen Media Research或其他專業市場調查機構所作之最近之全日收視率排行)，以及(2)在併購後至少仍將有8家獨立所有權與營運的商業或非商業大功率無線電視台存在，且若在合併案件中，若有一電視台之數位雜訊限制服務界線與另一電視台之數位雜訊限制服務界線重疊者，則其數量僅計算為一個。
- III. 廣播與電視間水平整合(Radio/Television Cross-Ownership Rule)：與2008年媒體所有權規範相同。
- IV. 雙重電視網法令(Dual Network Rule)：與2008年媒體所有權規範相同。
- V. 報紙與廣電跨媒體所有權(Newspaper/Broadcasting Cross-Ownership Rule, NBCO rule)：因聯邦巡迴上訴法院於2010年3月方解除Prometheus I案所裁定暫緩執行命令，故前述2008年NBCO規則方生效；惟於Prometheus II案中法院認為，FCC於法規制定前的諮詢程序未予業者充分時間回覆意見，違反行政程序法，故再次判決廢棄新NBCO規則²²。續於2014年FCC所提出之檢視報告書中，分就「報紙與廣播」及「報紙與電視」兩類跨媒體整合情形提出檢視意見：
- (i) 報紙與廣播跨媒體整合：FCC指出廣播電台未能提供重要質量之新聞且收視戶亦非將廣播作為獲取地方新聞之重要來源，且依據調查顯示，從1991年到2010年間，透過廣播方式收聽新聞之收聽戶比率由54%降低為34%，且廣播電台相較於電視台而言，

²² *Prometheus I*, 373 F.3d at 398-400; *Prometheus II*, 652 F.3d at 445.

其對於意見多元化影響更低²³，因此建議解除「報紙與廣播跨媒體整體規定」²⁴。

- (ii) 報紙與電視跨媒體整合：在判斷指標上與2008年媒體所有權規範相同。然FCC認為前20大DMA由於市場規模較大，有較高程度的觀點多樣性，允許跨媒體經營造成的多樣性減損並不會造成顯著風險，而與其他DMA顯然有別，故區分為兩類不同DMA之跨媒體結合的「個案審查」(case-by-case)管制模式。第一類為：規模前20大DMA：在涉及1家日報社和1個高功率無線電視台、或1家日報社和1個廣播電台之結合案，通過「四大電視台限制」²⁵與「主要媒體管道測試」²⁶兩種測試者，將給予符合「公眾之便利、利益與必要」之有利推定(positive presumption)，FCC須負擔較高的舉證門檻，始得駁回申照；第二類係指在上述以外的結合案、或未通過「四大電視台限制」與「主要媒體管道測試」兩種測試者，將給予不利推定(negative presumption)，申請人須負擔較高的舉證門檻，始獲核照。」

(二) 質的指標

FCC 衡量是否同意併購時是以「潛在的公共利益」是否大於「潛在的公共傷害」作為(跨)媒體併購案之審核標準²⁷。潛在的公共傷害包括(1) 市場競爭性下降和(2) 媒體多樣性降低。FCC 相信自由民主國家必須保持多樣且獨立的媒體，

²³ 請參註 12，頁 66, 67。

²⁴ 請參註 12，頁 49。

²⁵ 四大電視台限制 (Top Four Prohibition)：結合所涉高功率無線電視台並非該 DMA 內收視占有率 (audience share) 排名前四之高功率無線電視台。而其收視占有率則是以最近期之全天 (all-day) 收視率加以計算。請參註 12，頁 70。

²⁶ 主要媒體管道測試 (Major Media Voices)：該 DMA 於結合後尚存有 8 個所有權與營運獨立的高功率無線電視台或主要報社。請參註 12，頁 70。

²⁷ 反媒體巨獸行動資料庫，

<https://sites.google.com/site/occupyncc/0-23ge-wen-yu-da/q04-ge-xian-jin-guo-jia-du-i-yu-bao-zhi-mei-ti-ji-zhong-du-bing-gou-shen-cha-de-gui-fan-ru-he> (Last visited on 2015/01/15)

才能維持多樣的觀點和健全的資訊環境。

FCC 在 2006 年就報紙與廣電跨媒體所有權 (NBCO rule) 曾提出「四因素測試法」(Four-Factor Test)²⁸，須審酌跨媒體整合後：a、地方新聞於事業整合後是否顯著增加；b、所涉媒體於整合後是否持續個別雇用職員，且該職員將獨立行使新聞判斷權 (independent news judgment)；c、該 DMA 之媒體集中程度；d、所涉媒體之財務狀況，且所涉媒體若面臨財務困境，申請人是否承諾顯著投資新聞部門。但在 2014 年 FCC 所提出之檢視報告書中，試著導入「個案審查」(case-by-case) 管制模式，因為對於申請業者而言，上開測試標準過於模糊、主觀、不易判定且執行上成本過鉅，故而 FCC 認為應揚棄「四因素測試法」，改由要求欲受「有利推定」之申請人證明在 DMA 市場中並未不當損害言論意見之多樣性，其可提出之證明資料包括在 DMA 市場中新聞提供者提供新聞質量、新聞觸達率、在 DMA 市場中之市場地位或影響力，以及對於言論意見之多樣性之影響²⁹。

三、 美國廣電媒體影響力之監理法規(水平整合)

(1) 廣電事業間之水平整合(表 2-1)

| 整合類型 | 1996 年電信法制定前 | 1996 年電信法制定後 | 2003 年 FCC 制定媒體所有權規範 | 2014 年 FCC 制定媒體所有權規範 ³⁰ |
|---------|---|--|---|--|
| 地方性廣播電台 | 1. 一市場內有 40 家以上地方商業廣播電台時，單一經營者最多僅能擁有 6 家。 2. 一市場內少於 15 家 | 1. 一市場內有 45 家以上地方商業廣播電台時，單一實體最多僅能擁有 8 家。 2. 一市場內有 30 至 44 | 單一經營者能擁有之電台家數與前階段相同，但 FCC 調整市場範圍劃定將非商業廣播電台計算在內。 | 1. 一市場內有 45 家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有 8 家商業廣播 |

²⁸ 2006 Quadrennial Review Order, 23 FCC Rcd at 2049-54, ¶¶ 68-75.

²⁹ 請參註 12，頁 82。

³⁰ 請參註 22。

| | | | | |
|--|---------------------------------|---|--|---|
| | <p>地方商業廣播電台時，單一經營者最多僅能擁有3家。</p> | <p>家商業廣播電台時，單一實體至多只能擁有7家。</p> <p>3. 一市場內有15至29家商業廣播電台時，單一實體至多只能擁有6家。</p> <p>4. 一市場內商業廣播電台少於15家時，單一實體至多只能擁有5家。</p> | | <p>電台(其中AM電台不得超過5家，FM電台亦不得超過5家)。</p> <p>2. 一市場內有30-44家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有7家商業廣播電台(其中AM電台不得超過4家，FM電台亦不得超過4家)。</p> <p>3. 一市場內有15-29家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有6家商業廣播電台。(其中AM電台不得超過4家，FM電台亦不得超過4家)。</p> |
|--|---------------------------------|---|--|---|

| | | | | |
|---------|-------------------------------|--|--|--|
| | | | | 4. 一市場內的大功率商業或非商業廣播電台少於14家時，單一經營者至多只能擁有5家商業廣播電台。（其中AM電台不得超過3家，FM電台亦不得超過3家，且該實體在同一指定市場區（DMA）中擁有或控制的廣播電台數量不超過50%）。 |
| 全國性廣播電台 | 同一人或公司在全國擁有至多二十家AM與二十家FM廣播電台。 | 取消限制。 | 取消限制。 | 取消限制。 |
| 地方性電視台 | 禁止單一經營者在同一市場內擁有兩家電視台。 | 經營者欲在同一市場內擁有兩家地方電視台須符合條件：(1) 2家電視台中至少有一家的市場佔有率不在該市場前四名內；(2) 併購後至少仍將有 | 經營者欲在同一市場內擁有兩家地方電視台的條件：(1) 2家電視台至少有1家的市場佔有率不屬於前四名；(2) 併購前有6家獨立的電視台在這 | 經營者欲在同一市場內擁有兩家地方電視台須符合條件：(1) 2家電視台中至少有一家的市場佔有率不在該市場前四名內；(2) 併購後至少仍將有 |

| | | | | |
|---------|------------------------------------|--|--|--|
| | | 8家獨立的電視台繼續存活在這個市場中。 | 個市場中即可。 | 8家獨立的電視台繼續存活在這個市場中。 |
| 全國性電視台 | 同一經營者在全國不得擁有超過十二家電視台，其總收視戶不得超過25%。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 無電視台家數限制。 2. 單一個人或實體得直接或間接持有營運或控制，或有相當股份的電視台家數限制取消。單一個人或實體擁有的電視台，其總收視戶不得超過全國收視戶的35%。 | 同一經營者之全國總收視戶不得超過45%。 | 同一經營者之全國總收視戶不得超過45%。 |
| 廣播電台與電視 | 禁止同一市場內之跨媒體經營。 | 單一經營者在同一市場可以擁有一家電視台和至多7家廣播電台，前提是這樣的併購後這個市場內還有20家電台能繼續存活。 | 在一個超過8家電視台的市場內，經營者可以擁有報紙、電視和廣播電台，不再受限。 | 一個實體得擁有2家商業電視台和1家商業廣播電台，不得超過此限制，除非有下列情況： (i)若此併購後該市場上仍將至少有20家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達：(A) 2家 |

| | | | | |
|-----------------------|----------|--|--|--|
| | | | | <p>商業電視台與6家商業廣播電台，或是(B)1家商業電視台和7家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台所有權規範。但均需符合地方電視及地方廣播之相關所有權規範。</p> <p>(ii)若此併購後該市場上仍將至少有10家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達2家商業電視台和4家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台之所有權規範</p> |
| 無線電視台間 (又稱雙重電視網法令) | 禁止雙重電視網。 | 允許無線電視台與其他個人或實體連結成兩家或兩家以上無線電視網，除非其中涉及四大電視網(ABC、CBS、FOX、NBC)。 | 允許無線電視台與其他個人或實體連結成兩家或兩家以上無線電視網，除非其中涉及四大電視網(ABC、CBS、FOX、NBC)。 | 允許無線電視台與其他個人或實體連結成兩家或兩家以上無線電視網，除非其中涉及四大電視網(ABC、CBS、FOX、NBC)。 |

(2) 廣電事業與他類媒體(平面媒體)間之水平整合(表 2-2)

| | | | | |
|------|----------|----------|--------------------|--------------------|
| 整合類型 | 1996 年電信 | 1996 年電信 | 2003 年 FCC 制定媒體所有權 | 2014 年 FCC 制定媒體所有權 |
|------|----------|----------|--------------------|--------------------|

| | 法制定前 | 法制定後 | 規範 | 規範 |
|---------|------------------------|------------------------|--|---|
| 報紙與廣電事業 | 禁止一經營者在同一市場內同時擁有報紙和廣播。 | 禁止一經營者在同一市場內同時擁有報紙和廣播。 | 在一個有5家以上電視台的市場中，單一經營者在同一市場可以擁有1家報紙和1家電視台，前提是這個市場內至少有4家電視台。 | 單一人或集團在前20大指定市場區域 (designated market area, DMA) 中擁有1家日報和1家廣播台，或是在以下情況擁有1家日報和1家電視台：(1) 該電視台並非該DMA前四大電視臺之一；(2) 該DMA中至少有8家獨立運作的「主要媒體管道」 (major media voices) 存在。 |

(三) 廣電事業與網路媒體間之水平整合

茲以2014年FCC所提出Quadrennial Regulatory Review中關於廣電媒體與網路媒體水平整合之討論，分述彙整如表2-3³¹：

| 整合類型 | FCC 意見 |
|--------------|---|
| 地方性電視台間水平整合之 | 考量美國國民在網際網路接取服務上尚欠缺足夠頻寬下載視訊服務 ³² ，且在地方新聞與公益性節目部分，仍以地方性電視台為主要提供視訊服務來源，故 |

³¹ 同註 22。

³² 依據調查顯示，尚有1900萬美國人民無法接取4M/1M固定寬頻網路服務，且平均而言全美國接取3M/768Kbps寬頻上網速率之人口比率約僅有40.4%。TargetSpot, *TargetSpot Issues 2012 Digital Audio Benchmark and Trend Study* (press release), May 9, 2012 (“TargetSpot Press Release”); *Eighth Broadband Progress Report*, 27 FCC Rcd at 10369, 10387, ¶ 44, Table 17.

| | |
|-------------------|--|
| 市場界定 | 在相關市場界定上，暫不納入非廣播之視訊服務，包括多頻道視訊節目播送業者(MVPD)與網際媒體 ³³ 。 |
| 地方性廣播電台間水平整合之市場界定 | 考量美國網際網路接取服務普及率尚不足以支撐網路廣播平台作為地方性廣播之替代性平台，故在相關市場界定上暫不納入網路廣播服務 ³⁴ 。 |
| 報紙與廣電跨媒體整合之市場界定 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 從2010年FCC所提出Quadrennial Regulatory Review中，開始關注媒體市場變化，尤其是網際網路興起後儘管報紙、電視及所屬官方網頁仍然是民眾主要新聞與資訊之來源，但新媒體崛起亦值得關注。 2. 然FCC指出儘管民眾從傳統平面媒體轉向於網路上閱讀新聞，但平面報紙仍是網路新聞編輯內容之主要來源³⁵。在FCC所提出媒體所有權第六份研究報告書之結論，更直指報紙及電視轉型為網路媒體後，仍具有市場影響力，依據調查顯示在1,074個地方新聞網站中，僅僅只有17個網站非屬傳統平面或電視台所投資之事業，且非傳統平面或電視台所投資之新聞網站亦常引用傳統媒體報導內容³⁶。 3. 因此，FCC認為縱然網路媒體興起，仍無法免除制定報紙與廣電跨媒體所有權規範之必要性。但在進一步將網路媒體市場納入評價部分，FCC並未提出具體衡量網路媒體影響力之指標或判斷標準。 |

(本研究自行整理。)

四、 美國廣電媒體影響力之監理法規(垂直整合)

(1) 廣電事業間之垂直整合(表 2-4)

| | 1996 年電信法制定前 | 1996 年電信法制定後 | 2003 年 FCC 制定媒體所有權規範 | 2008 年 FCC 制定媒體所有權規範 |
|--------|--------------|--------------|----------------------|----------------------|
| 有線電視與無 | 禁止整合。 | 允許單一個人 | 允許單一個人 | 允許單一個人 |

³³ 請參註 12，頁 10-12。

³⁴ 請參註 12，頁 34-36。

³⁵ 請參註 12，頁 56。

³⁶ Media Ownership Study 6, Less of the Same: The Lack of Local News on the Internet, Matthew Hindman, 2010, at 11.

https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-307524A1.pdf (Last visited on 2015/01/15)

| | | | | |
|-----|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 線電視 | | 或實體擁有或控制一家電視網和一家有線電視系統。 | 或實體擁有或控制一家電視網和一家有線電視系統。 | 或實體擁有或控制一家電視網和一家有線電視系統。 |
|-----|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|

(2) 廣電事業與網路媒體間之垂直整合

FCC 現行對於廣電事業與網路媒體間之垂直整合規範並無特別規定。

五、 特殊個案分析

(1) 2010 年 AOL/Time Warner 併購案³⁷

America Online(AOL)及 Time Warner Inc.(Time Warner)的合併是美國有史以來最大的企業併購案。這宗併購案可說是新興媒體巨擘與傳統媒體巨擘的結合。AOL 是全美最大的窄頻網路服務提供者(narrowband ISP)，有大約兩千六百萬用戶透過其撥接設備上網。Time Warner 則擁有多家成功的傳統媒介公司，包括各種印刷媒介、電影公司、影視內容供應商等，並且是全美第二大有線電視多系統經營者。經過了將近一年的審理後，在 2001 年 1 月，FCC 有條件同意了這項併購案，兩者合併後成立新的公司：AOL Time Warner。

為了探究併購案對公共利益的可能影響，FCC 檢視下列四個主要問題：(1)這項交易是否會違反傳播法或是任何其他的適用條款；(2)這項交易是否會違反委員會的決議；(3)這項交易是否會妨礙傳播法及相關法規的執行，或是抵觸電訊法及相關法規的宗旨；(4)這項交易是否能保證創造實質的公共利益。

對於是否同意 AOL 併購 Time Warner，FCC 必須確認併購案是否會帶來公共利益，並且這些潛在利益必須要大於潛在傷害才行。因此 FCC 要對此併購案所可

³⁷ Fact sheet: FCC's conditional approval of AOL-Time Warner merger. Retrieved March 30, 2001. http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/Public_Notices/2001/fcc01011_fact.doc (Last visited on 2015/01/15)

能產生的潛在傷害和潛在利益進行分析和評估。以下限於研究目的及範圍限制，僅就媒體所有權部分提出分析說明：

I. 潛在傷害分析

- 有線電視水平經營規範 (Cable horizontal ownership rules)：雖有其他意見質疑，併購後 AOL 將擁有 DirecTV 的間接所有權和 Time Warner 的有線電視股份，會使得這間合併公司在視訊節目市場上有過量的議價能力，可能會傷害視訊節目製作業者和多頻道視訊平台競爭者。FCC 檢視此併購案是否有違反委員會的有線電視水平經營規範，認為 AOL 持有 GM 的所有權並不違反水平經營的所有權規範，也沒有悖離電訊法的目標。
- DBS 和有線電視多頻道視訊平台的共同所有權：1999 年，AOL 對 GM(General Motor)投資了 15 億美元，GM 將這筆錢投資於旗下的 Hughes Electronics Corporation。Hughes 擁有全美最大的直播衛星公司 DirecTV。因此有許多業者都擔心 AOL 與 Time Warner 的這次結合將可能會破壞直播衛星業者與有線電視多頻道視訊平台業者之間的競爭。在此一個案之中，FCC 認為 AOL Time Warner 對於 DirecTV 的間接投資金額並沒有達到需要由委員會審查的標準，而且沒有記錄能夠證明 AOL 有能力去影響或是控制 DirecTV，因此不需要檢視此項共同所有權所引起的公共利益爭論。不過如果 AOL Time Warner 未來增加其對 GM 或是 Hughes 的投資，委員會仍有權利檢視是否會對直播衛星及有線電視的市場競爭造成威脅³⁸。

³⁸ 財團法人台灣媒體觀察教育基金會，媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究，國家通訊傳播委員會委託研究，2009 年 12 月，頁 33。

- 頻道節目取得：有論者主張此併購案會傷害非關係企業的多頻道視訊平台業者，因而要求 FCC 擴大頻道取得規範(program access rules)的應用範圍，以免垂直整合之後，頻道供應商在授權頻道節目時可能會偏好有相關企業的有線電視業者，而排擠沒有附屬關係業者。FCC 認為，沒有證據顯示併購會使 AOL Time Warner 藉由地面傳送的方式，使其他多頻道視訊平台競爭業者無法取得其相關企業的影視節目，而且也沒有辦法證明併購後的公司會比原來的 Time Warner 有更高的誘因或能力去跟非相關企業業者簽訂專門合約。

II. 潛在利益分析

- 有線電視近用權 (Cable access)：AOL Time Warner 聲稱它們的備忘錄能夠使多樣的 ISP 業者在 Time Warner 有線電視上提供服務，並且此舉也將鼓舞其他的有線電視業者開放讓非相關企業的 ISP 業者近用其有線電視設備。不過 FCC 認為備忘錄本身並不足以改變併購的潛在傷害，並且也不採信此舉將招致有線電視業者開放有線電視平台的說法³⁹。
- 加速傳統媒介產品轉換至數位平台：FCC 評估 AOL 和 Time Warner 的過往資料，發現 AOL 擅於創造吸引消費者之線上內容，而 Time Warner 在這方面則較失敗(例如其入口網站 Pathfinder，雖然匯集了 Time Warner 旗下的品牌，但卻無法獲得商業上的成功)。因此 FCC 認為兩者合併後，AOL 將有能力把傳統媒介產品轉換成吸引人的數位內容，並可成功地把 Time Warner 的品牌由傳統媒介轉移成數位平台。
- 加速新服務的開展：FCC 相信 AOL Time Warner 基於各種經濟誘因，將會提供消費者廣泛的新服務內容，但是 FCC 無法判定消費者能從中獲取多少利益，因為到目前為止，消費者仍沒有機會表達他們真正需求的內容或產品是什麼。此外，目前所提及的許多新服務，例如串流影片或互動

³⁹ 同前註，頁 35。

式服務，可能會因為AOL Time Warner在即時通訊市場有絕對優勢，而使其他ISP業者難以競爭，進而減弱產品的創新能力，也減少消費者的選擇權。因此，FCC認為併購雖然會刺激新產品的開發而導致小部分的公共利益，但卻無法證明它會帶動開發新產品的競爭力與創造力。

III. 本案決定

FCC認為，AOL跟Time Warner若不合併，而是以各自經營或是企業合作的方式營運，也可能達成一部分上述的公共利益，FCC並不認為併購是保證達成這些利益的唯一方法。不過，FCC相信此併購將可創造公共利益，尤其是開發建置多樣化的寬頻技術，進而直接活絡寬頻市場，並且刺激其他寬頻技術的投資。儘管無法估計併購案對建置多樣化寬頻平台所產生的潛在利益有多大，但是FCC認為此併購在一定程度上，會使Time Warner更快完成寬頻服務的推廣，並且鼓舞其他競爭者跟上腳步。另一方面，FCC相信AOL和Time Warner所提出來的MOU，加上FTC Consent Agreement的條款，將可使各家ISP業者有足夠發展空間來開啟這個產業之運作。並且，FCC也相信併購將可以加速傳統媒介產品轉換至數位平台的過程，並促使先進技術的開發。

因此，為了降低併購可能造成的傷害並保證消費者可以獲得併購所產生的利益，FCC對於本併購案件作出之附帶決議包括：(1)AOL Time Warner必須對其他非相關企業的ISP業者開放其有線電視系統平台。(2)為了持續關注AOL Time Warner對DirecTV的間接所有權議題，FCC要求AOL Time Warner，如果有任何關於General Motors Corporation and/or Hughes Electronics Corporation的所有權股份轉移，必須要在股份轉移之30天內，書面告知Cable Services Bureau和International Bureau。(其餘略)就此，FCC才能推斷併購所帶來的潛在利益高於潛在傷害，並且符合公眾之利益、便利性及需求。

(2) 2014 年 Comcast/Time Warner Cable 併購案⁴⁰

2014 年 2 月美國最大的寬頻服務及有線電視營運商 Comcast Corporation(下稱 Comcast)宣佈斥資 450 億美元收購全美第二大寬頻服務及有線電視營運商時代華納有線 Time Warner Cable Inc. (下稱 TWC)，雙方於同年 4 月 8 日依據 1934 年通訊法(Communications Act of 1934)第 214 條及第 310(d) 條規定向 FCC 提出合併申請(joint application)，交易金額 450 億美元，這項收購將讓 Comcast 取得 TWC 近 800 萬名視訊服務訂戶，亦即 Comcast 之視訊服務訂戶將達到 3,000 萬戶，約占全美多頻道視訊服務 (MVPD)訂戶的 30%；雙方的產品及服務也將整合為一，Comcast 可控制全美 35%的寬頻用戶、及全美付費電視(有線加直播衛星電視)30%市場。

I. 申請人意見⁴¹

- 「本交易有利於消費者，促進市場競爭，並會帶來實質公眾利益

Comcast作為寬頻市場科技領導者，消費者可因其承諾在寬頻網路市場持續投入建置而獲得利益，包括Comcast在過去十二年總共進行12次網路頻寬升級、寬頻網路升級為DOCSIS 3.0、Comcast已投資數億美元於網路基礎建設，並將持續進行投資、且另外承諾將每年度數千萬餘TWC網路品質改善與提升。

- 本交易將加速新科技採用以及可提供創新產品與服務予數百萬訂戶：

Comcast用戶目前已可隨時隨地享受接取各類視訊服務之體驗，而TWC用戶未來將與Comcast用戶相同，將可享受先進視訊技術包括：X1娛樂營運平台(X1 Entertainment Operating System)、VOD平台(目前平均每月約有4億人次收視)、XfinityTV.com、Xfinity TV mobile apps及X1智慧錄影功能(X1 DVR)。

⁴⁰ <http://www.fcc.gov/transaction/comcast-twc> (Last visited on 2015/01/15)

⁴¹ Comcast, PUBLIC INTEREST BENEFITS SUMMARY, <http://corporate.comcast.com/images/Public-Interest-Benefits-Summary.pdf> (Last visited on 2015/01/15)

Comcast目前已為全數位化平台，而TWC目前數位化的比率僅有17%，合併後將加速TWC數位化進程，以提供訂戶更多高畫質(HD)頻道及隨選視訊(VOD)服務。

- 此交易案將不會降低在任一相關市場之競爭，且會使MVPD市場變得更為競爭：

Comcast與TWC主張此二公司原先營運市場地理區域並未重複，因此就視訊、高速寬頻及語音服務在地方市場市占率均無改變，且併購交易並不會減損或降低其市場競爭，亦即目前MVPD業者，包括DirecTV, DISH, Verizon, AT&T或其他有線廣播電視系統經營者在其各自市場中之競爭者數量並無改變，故而對於市場競爭並無影響。因而，在缺乏水平市場重疊(absence of horizontal overlap)情形下，此交易並不會損及或降低消費者任何權益。」

II. 利害關係人意見

根據FCC最新統計資料，有線電視業者排名依序是Comcast、時代華納、Cox Communications、Charter Communications及Cablevision Systems。五家業者控制了全美多頻道視訊服務(MVPD)訂戶的81.7%。這引發了一些疑慮，美國消費者團體批評，在電視收費幾近壟斷且越來越高的市場，兩家最大有線電視業者合併簡直很難想像，是一場災難。這也引發法律人士的質疑，認為Comcast將成為有線電視霸主，掌握遊戲規則。

III. 本案最新進度

Comcast及TWC在2014年12月23日提出一份「對於公眾意見之回應」⁴²，針對各界及其競爭對手所提出種種質疑，包括質疑Comcast提出本併購案可帶來之效益過於不切實際、促進消費者權益不甚明顯、寬頻市場定義究為全國或地方、

⁴²

<http://corporate.comcast.com/images/2014-12-23-AS-FILED-REDACTED-Final-Comcast-TWC-Reply-Comments-Combined.pdf> (Last visited on 2015/01/15)

相關纜線數據機寬頻(Cable Broadband)市場是否應排除 DSL、行動寬頻或其他寬頻接取方式、MVPD 市場應單獨檢視或包括網綁式銷售寬頻服務市場、此交易案是否會降低寬頻市場競爭等問題，一一提出回應與說明。但因 FCC 在 2014 年 12 月 22 日通知 Comcast，因 TWC 未遵期揭露部分文件，故本案審理期間暫停，並自 2015 年 1 月 12 日再繼續起算 180 日⁴³，迄今本案 FCC 尚未做出最後決定。

六、 小結

美國 FCC 對於媒體集中化之管制密度，歷經 1996 年制定電信法前之高密度管制時期、1996 年至 2004 年間管制鬆綁時期，以及 2004 年因 Prometheus Radio Project v. FCC 訴訟案發展之低密度管制時期，其後每四年進行一次檢討報告，主要規範手段係依據所界定市場，限定一定數量之媒體事業數量，如前述四大電視台限制 (Top Four Prohibition) 及主要媒體管道測試 (Major Media Voices) 等規定。

除此之外，因法院在 Prometheus 乙案中要求 FCC，必須在未來媒體所有權規範特別促進「少數族群以及婦女之媒體所有權」⁴⁴，因為 FCC 原制定之媒體所有權規範所造成結果，使得提供地方新聞與資訊的多樣聲音消逝加劇，和當初立法宗旨背道而馳。新的資金將持續流往管制較少的新媒體，而不是流入作新聞報導、為繼續服務美國社區之廣電媒體。在 2002 年 FCC 進行規範檢討時，其委員 Michal Copps 也指出「在達到多元意見前，不可能不先存在多元媒體所有權」⁴⁵，此勢必為 FCC 未來檢討媒體所有權規範之方向。

⁴³ MB Issues Letter Stopping 180-Day Clock.
<http://www.fcc.gov/document/mb-issues-letter-stopping-180-day-clock-0> (Last visited on 2015/01/15)

⁴⁴ Eriq Gardner, Appeals Court Tosses Controversial Media Cross-Ownership Allowance, The Hollywood Report (July 7, 2011),
<http://www.hollywoodreporter.com/thr-esq/appeals-court-tosses-controversial-media-208792> (Last visited on 2015/01/24)

⁴⁵ The Seattle Times (2011.07.08),
http://seattletimes.nwsource.com/html/editorials/2015551965_edit10ruling.html.
(Last visited on 2015/01/24)

第三節、英國廣電媒體影響力之相關監理法規及量測方法

一、前言

英國對廣電媒體影響力的管制，乃是結合競爭法對市場競爭管制及傳播主管機關對言論多元的保護⁴⁶。競爭法對媒體整合的管制（Merger Regulation）乃注重其對市場競爭的影響，但由於競爭法並不會就言論多元加以審視，此時就有賴傳播主管機關進行公共利益測試（Public interest test）⁴⁷。就媒體併購而言，一般的結合管制並不強調其對資訊、言論多樣性的衝擊，解決這個兩難問題的方法之一，可要求媒體併購案必須同時接受競爭門檻（competition threshold）的規範與公共利益測試（public interest test）⁴⁸。

學者研究指出：英國的結合管制規定，涉及媒體公司的併購案必須受到一般競爭基礎（grounds）與公共利益基礎（grounds）的雙重測試。英國會在結合管制中導入公共利益測試，主要原因來自 2003 年的通訊傳播法對於媒體所有權規範有了大幅的鬆綁，公共利益測試用來預防併購案可能造成媒體所有權集中，避免出現有礙公共利益的情形⁴⁹。

英國對於廣電事業影響力之管制，主要是根據「媒體所有權規則」（Media Ownership Rule）及「媒體結合管制」兩者合併加以規範。此一規範架構的主要思維，在於過去一段時間以來世界主要國家逐漸對於廣播電視產業集中化進行解除管制，英國在放寬「媒體所有權規則」的同時，輔以特殊的媒體結合管制進行規範，以避免因降低所有權管制導致廣電事業有過度集中的疑慮。

英國媒體所有權規則在法律體系上是屬於廣電法中有關執照取得限制規定，

⁴⁶ Leveson Report, (2013), Media Ownership.

⁴⁷ Leveson Report, (2013), Media Ownership.

⁴⁸ 張月蓉，(2010)，從英美經驗思考我國跨媒體經營管制之政策，中華傳播學會年會暨第四屆數位傳播國際學術研討會，頁 13-14。

⁴⁹ 同前註。

如 1990 年廣電法是規定在附則 2 (Schedule 2)「持有執照之限制」(Restriction on the Holding of Licenses) 內，1996 年廣電法以 1990 年廣電法為基礎，對於附則 2 加以修訂。2003 年通訊傳播法在第三篇「電視及廣播服務」訂有第五章「媒體所有權及控制」(Media Ownership and Control) 的規定，以及在附則 14 (Schedule 14) 規定了「媒體所有權規則」(Media Ownership Rules)，但是觀其內容，仍屬於持有執照限制的性質。

關於「媒體結合管制」的規範，參考過去對於報業結合管制的經驗，以「公共利益測試」(public interest test) 判斷廣電事業及跨媒體事業結合的影響，藉此防止媒體事業結合而形成所有權的不當集中，有違反公共利益的情形⁵⁰。

二、英國廣電媒體影響力之量測方法

如上述，英國廣電媒體影響力之量測機關由競爭法機關與傳播法機關同時進行，其量測方法兼顧量與質，除了有量的標準如四分之一供給率，更大的特色，是英國相當重視質的標準，包括公共利益、言論多元及經營人適格等，這些都是主管機關決定是否同意媒體併購的考量標準。

英國 2003 年通訊傳播法有關「媒體所有權規則」的規範，原先包括對於「廣播多工平臺」(radio multiplex) 服務及「地方音訊頻道服務」(local sound programme service) 之限制，由於兩者都是以地方廣播事業為主要的規範對象。在 2008 年金融海嘯引發經濟不景氣的時空環境下，媒體面臨更大的生存挑戰，英國廣電主管機關通訊傳播局 (Office of Communication, Ofcom) 經過檢視及進行民意調查之後，確認應可考慮廢止現行有關「地方廣播服務」以及「地方及全國廣播多工平臺」的所有權限制規定，以避免造成現行數位廣播 (DAB) 平臺投資的障礙。除此之外，對於地方跨媒體的所有權規則，亦可考慮加以鬆綁：過去限制地方報業、地方廣播電臺及區域性的第三頻道事業不得相互經營，新的規則

⁵⁰ Department of Trade and Industry Guidance, Enterprise Act, (2002) : Public Interest Intervention in Media Mergers, para. 2.6.

僅限制不得同時經營上述三種地方媒體⁵¹。英國文化媒體及運動部(Department of Culture, Media & Sport, DCMS)國務大臣即依據上述 Ofcom 的建議，於 2011 年 6 月頒佈「2011 年媒體所有權(廣播及跨媒體)命令」(Media Ownership (Radio and Cross Media) Order 2011)，廢止所有地方跨媒體所有權規則。

在媒體結合管制部分，則是 2003 年通訊傳播法增訂有關事業結合涉及媒體公共利益考量的情形，要求國務大臣向 Ofcom 發出介入通知 (intervention notice)，以及雖然媒體併購未達到事業結合管制的門檻⁵²，但國務大臣認定在報紙或廣播電視之提供上，結合事業在英國境內或主要部分，就該種類的報紙或廣播電視，達四分之一以上之供給 (第 378 條第 1 項⁵³)。除了四分之一供給率的量化標準外，2003 年通訊傳播法尚且要求必須在媒體公共利益考量上，應斟酌以下幾項質的標準 (增訂於 2002 年事業法第 58 條)：「

- (1) 報業呈現真實新聞，以及意見自由表達之需求 [Sec. 58(2A)]；
- (2) 在英國境內的報紙市場，或部分報紙市場上，其內容係合理且實用的 (practicable)，以及具有充分多元觀點的需求 [Sec. 58(2B)]；
- (3) 在有關廣播電視與跨媒體結合方面，應考量以下情形 [Sec. 58(2C)]：
 - A 於英國境內不同的閱聽者，或在英國特殊地區、位置的閱聽者，控制媒體事業之人具有充分多元性 (sufficient plurality) 之需求 (第 a 款)；
 - B 英國境內可利用的廣播電視，兼具高品質及規劃訴求廣泛多樣品味及利益的需求 (第 b 款)；以及
 - C 媒體事業的經營者及控制者，確實執行 2003 年通傳法第 319 條所制定有關廣播電視的規範 (第 c 款)。」

⁵² 英國事業結合管制的門檻，依據英國 2002 年事業法 (Enterprise Act 2002) 第 23 條規定，係以在英國境內營業額超過 7000 萬英鎊，或者市占率達四分之一以上者。

⁵³ 該條修訂 2002 年事業法的第 59 條規定。事業法第 59 條規定 (2002 修訂)

三、 英國廣電媒體影響力之監理法規

英國 2003 年通訊傳播法設定上述涉及報業及廣播電視供給的特殊公共利益測試(意見自由、多元、經營人適格、整體廣電市場需求等質的標準)，同時要求以四分之一供給作為門檻，於認定上更要求：「應參酌該報業或廣播電視的種類，依據其價值、成本、價格、容量、雇用的員工數或其他標準，或結合以上標準加以認定(增訂 2002 年事業法第 59A 條)。」除此之外，將質化標準列於明文規範，此為英國廣電媒體影響力監理法規和他國相比的一大特色。一個近期例子即是事業橫跨大西洋兩岸的媒體大亨梅鐸收購天空電視台股份失敗的案例。⁵⁴，2010 年 6 月梅鐸的「新聞集團」挾著龐大的媒體與資金，計劃於英倫三島再進行收購。在收購前，「新聞集團」已是英國最大的報團，也持有商業電視台股份以及英國衛星電視 BSkyB (英國最大的付費電視系統) 39% 的股份。當時，梅鐸想要用 80 億英鎊 (約 4000 億台幣)，購買 BSkyB 其餘的股份，爭取百分百的持股，且來勢洶洶，正極力爭取各政黨支持。但購股案審查中，2012 年梅鐸旗下的世界新聞報(News of the World)出現電話竊聽醜聞，英國社會發現梅鐸旗下媒體竟然與警方勾結、竊聽當事人電話以取得報導資料，顯示本當監督政治的媒體自身已腐壞不堪，讓梅鐸的形象跌落谷底，他的政商關係不斷被競爭媒體挖出，梅鐸成為利用媒體左右政治的負面形象代表。受政府指派調查此一大案的法官萊維森(Justice Leveson)，做出了有名的「萊維森報告」(Leveson Report)⁵⁵，內文對英國的傳媒現況有相當多的調查與描述，國會所做的調查報告更下了如此結論⁵⁶：「梅鐸根本就不配領導一個國際傳媒集團！」(Rupert Murdoch is not a fit

⁵⁴ 反媒體巨獸行動資料庫，

<https://sites.google.com/site/occupyncc/100-guo-qu-zi-liao/1-zui-xin-xing-dong/explanation/q6>

⁵⁵

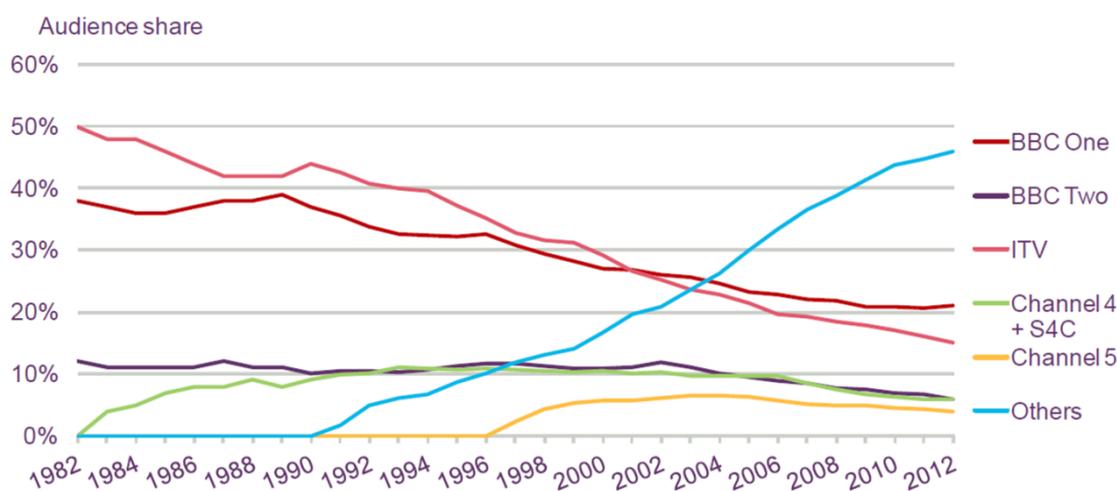
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122145147/http://www.levesoninquiry.org.uk/>

⁵⁶ Dan Sabbagh and Josh Halliday, Rupert Murdoch 'not fit' to lead major international company, MPs conclude, Guardian, 1 May 2012, <http://www.theguardian.com/media/2012/may/01/rupert-murdoch-not-fit-select-committee>

person to exercise the stewardship of a major international company!) 當時梅鐸想進一步購買天空電視台股份的計畫，即因社會普遍認為其「不適格」而取消。

除了審查個案，英國 Ofcom 也藉由每年發佈通訊傳播市場報告 (Communications Market Reports) 的方式，通盤檢視英國的通訊傳播市場發展現況。以目前已公告的 2013 年通訊傳播市場報告為例，對於英國五大公共服務電視頻道⁵⁷ 進行收視占有率 (viewing shares) 調查，亦是委託收視率調查機構 BARB⁵⁸ 進行收視占有率的調查。

總言之，Ofcom 除了與收視率調查機構進行合作，瞭解英國廣電事業的言論影響力，於媒體事業結合管制上亦對於特定個案進行分析，與競爭法主管機關合作，併由量化指標及質化指標進行審查。



資料來源：Ofcom, Communications Market Report 2013, Figure 2.62.

圖 2-1: 英國家戶電視頻道收視占有率 (1982~2012)。

四、 小結

⁵⁷ 包括 BBC One, BBC Two, ITV (Channel 3), Channel 4 以及 Channel 5。

⁵⁸ 資料來源：“Broadcasters’ Audience Research Board,” from: www.barb.co.uk, 內有英國主要頻道的收視占有率資料。依據 BARB 的網頁說明，其主要捐助者為 BBC、Channel 4、Channel 5、IPA (Institute of Practitioners in Advertising), ITV 以及 Sky。from <http://www.barb.co.uk/whats-new/283>。

於英國廣電媒體主管機關(Ofcom) 2013 年的諮詢報告中⁵⁹，提及包括萊維森(Leveson)法官亦指出，所謂的「媒體多元」，雖然於英國法中並無明文定義，但一般社會大眾認為應包含言論與觀點的多元與避免媒體影響力的壟斷與集中。在官方這份報告中，很明確指出，即使媒體環境不斷變化，法規也應該要與時俱進，但是維持媒體多元的目標則仍然不變。另一方面，針對新興網路媒體的發展，在這份報告中，Ofcom 也做了新聞來源的媒體管道種類與觸及率(audience reach)的分析⁶⁰。分析結果顯示：英國廣播機構(BBC)由於擁有不同的媒體平台、綜合計算其觸及率於高達 86%。因此，以英國的廣電媒體產業發展來說，國家廣播公司集團的發展遠超過其他私人媒體集團，而有關新興網路媒體的監理，官方於 2014 年所做出的回應總結是⁶¹網路媒體應納入量測與監理架構之中。但至目前為止，英國尚未提出新的網路媒體監理法規。

第四節、德國廣電事業影響力之相關監理法規及量測方法

一、前言

德國對於廣電事業影響力的管制，乃是基於德國基本法第 5 條第 1 項對於廣電自由(Rundfunkfreiheit)的保障，認為廣播電視是憲法保障言論自由在形成過程所需的媒介(Medium)及要素(Faktor)，因此在主觀權利及客觀法概念上，廣電自由對於言論自由是一種輔助自由(dienende Freiheit)：在現代大眾傳播的環境下，廣電自由對於言論自由是一必要的補充及強化；廣電自由的任務，在於透過廣播電視保障自由及全面的形成輿論。為了避免在自由廣電市場上可能產生集中化，進而對意見多樣性造成危害，必須採取特殊的預防措施，尤其是要避

⁵⁹

⁶⁰ Media ownership and plurality consultation document, (2013), <https://www.gov.uk/government/consultations/media-ownership-and-plurality>, Pp11-13.

⁶¹ Government response to the House of Lords Select Committee on Communications Report into Media Plurality, (2014), <https://www.gov.uk/government/publications/media-ownership-plurality-consultation-report>, p6.

免出現意見壟斷力量 (Meinungsmacht) 而片面影響了公眾輿論的形成⁶²。

德國現行對於廣電事業影響力的管制規範，係以 1997 年修訂廣播電視邦際協約 (Rundfunkstaatsvertrag, RStV) 時所採取的規範為主。德國規範的主要特色，在於考量兼顧言論競爭及經濟競爭的面向，對於意見壟斷力量的認定，除以收視占有率 (Zuschaueranteil)⁶³之規定外，並將該事業 (集團) 於媒體相關市場的控制市場地位納入考量，以與卡特爾法 (營業競爭限制防止法 GWB) 加以連結。是以德國廣電邦際協約對於廣電事業影響力的判斷，是同時考量其在電視及媒體相關市場的活動，再進行綜合判斷⁶⁴。

二、 德國廣電媒體影響力之量測方法

德國自 1997 年修正廣播電視邦際協約之後，即從 1991 年廣播電視邦際協約所採之「參與模式」，以事業參與媒體之執照張數限制、持股比例限制、或限制參與媒體程度之規範方式⁶⁵，轉為以「收視占有率模式」作為衡量廣電事業對於公眾意見影響力的指標。

針對現行廣播電視邦際協約第二十六條關於媒體所有權管制與量測基準之各項說明如后：

第一項：「事業 (自然人、法人或人合團體) 自己或併入計算的事業，於德國聯邦境內得製播不限數量的電視頻道，但若具有支配的意見力量，則不在此限」。

第二項規定：「事業所製播之頻道，於年平均收視占有率達百分之三十者，推定該事業具有支配的意見力量。事業之頻道收視占有率達百分之二十五，且該

⁶² 參見德國聯邦憲法法院判決：BVerfGE 73, 118, 125, 157; 74, 295, 317.

⁶³ 相當於英文文獻所使用的 "share of viewing" 或 "audience share"，僅限於收視部分，而不包括收聽部分。

⁶⁴ KEK, Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk (4. Medienkonzentrationsbericht der KEK), 2010/10, S. 16.

⁶⁵ 楊芳苓，廣播電視媒體所有權管制之研析-以媒體集中度為中心，立法院法制局研究成果報告，2012 年 7 月。資料來源：http://www.ly.gov.tw/05_orglaw/search/lawView.action?no=16078 (Last visited 2014/12/26)

事業於媒體相關市場具有控制市場地位，或其於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力者，亦同。於計算第二句之收視占有率時，若該事業所製播之綜合頻道，內含第二十五條第四項高收視占有率的視窗節目者，應從實際之收視占有率扣減百分之二點；依據第五項規定同時接受他人播送節目之時間者，應再從實際之收視占有率扣減百分之三點。」

第三項規定：「事業對其所製播之頻道，具支配的意見力量者，不得許可其製播其他頻道，或對於經營者為進一步之參與，認定非無疑慮。」

第四項：「事業就其頻道具支配意見力量者，管轄之邦媒體主管應依據媒體集中化調查委員會之認定，建議該事業採取以下之措施：1. 命該事業放棄對於廣電事業之參與，至該事業所屬頻道之收視占有率低於第2項第1句之限制；2. 於第2項第2句之情形，命該事業降低於媒體相關市場之市場地位，或放棄其對於廣電事業之參與，至不具有第2項第2句之支配意見力量；3. 對於所控制的廣電事業，命其採取第30條至第32條確保多樣性之措施。媒體集中化調查委員會應與該事業討論上述措施，以採取達成共識之規定。若未有取得共識之規定，或該事業與媒體集中化調查委員會具共識之措施，未於適當期間內執行者，管轄之邦媒體主管以媒體集中化調查委員會所為之認定，廢止屬於該事業頻道之許可，至該事業不具支配意見力量為止。媒體集中化調查委員會所為之選擇，應考量個案之特殊性。許可廢止所造成之財產損失，不予保障。」⁶⁶

第五項：「電視事業之綜合頻道或具重點資訊的專門類別頻道，其年平均收視占有率達百分之十以上者，邦媒體主管依據第31條規定確認並通知該事業，應於通知後六個月內置入獨立第三人的播送時段。事業所屬頻道年收視占有率總計達百分之二十以上，惟無綜合或具重點資訊的專門類別頻道收視占有率達百分之十以上者，該事業具最高收視占有率的頻道經營者負第1句之義務。事業未採取

⁶⁶ 同註8，頁72。

上述之必要措施者，管轄之邦媒體主管應依據媒體集中化調查委員會之認定廢止其頻道許可。第4項第5句之規定準用之。」

第六項：「邦媒體主管應每三年或依邦之要求，公布媒體集中化調查委員會有關民營廣播電視集中化之發展，以及確保意見多元措施之報告。該報告並應包括以下事項：1. 電視及媒體相關市場之連結關係；2. 不同播送區域內廣電事業的水平連結關係，以及3. 媒體領域內的國際連結關係。該報告應對於第26條至第32條之適用及其必要之修正，提出意見。」

第七項：「邦媒體主管應每年公告媒體集中化調查委員會所制訂的頻道清單。所有頻道之經營者及其參與者均應列入。」

因德國廣播電視邦際協約第二十六條對於電視及媒體相關市場活動的整體評價，必須與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力之適用規定時，以下從立法體例與法院實務操作判斷，同時以兼顧質與量因素之「收視占有率模式」進行說明：

(1) 量的公式

I. 納入計算之頻道

依據現行廣播電視邦際協約第二十八條之「頻道之列入計算」：

「(第一項)廣播電視事業所有頻道之計算，應包括自己所製作之頻道，或對於直接持有百分之二十五以上之資本或表決權之其他事業所製作之頻道。對於具公司法第十五條結合事業之關係，且持有其他經營者百分之二十五以上資本或表決權的事業，該其他經營者之所有頻道應列入計算。具有第1句及第2句結合事業關係者，應視為單一事業，並共同計算其資本或表決權數。多數事業以協議或其他方式共同合作，以共同發揮參與事業的控制影響者，參與之各事業應視為控制事業。」

(第二項)事業自己或與其他事業共同對一廣播電視經營者，得施以類似之影響力者，亦為前項之參與。一事業或基於其他原因，依據前項或本項第1句併入

計算之事業，於有下列情形者，亦認為具有類似之影響力：1. 廣播電視經營者播送時間的主要部分，通常是採用其所提供之節目，或2. 基於契約協議、章程規定或以其他方式，於廣播電視經營者內部對於製作節目、購買節目或產製節目之主要決定，具有同意權之地位者。

(第三項)對於第1項及第2項之計算，亦包括其註冊地不在本邦際協約效力區域內之事業。

(第四項)對於廣播電視經營者類似影響的檢驗及評價，應包括現有的成員關係。對此有經濟法及稅法原則之適用。」

依據本條規定，廣播電視事業所有頻道之計算，包括(1)對於一頻道事業直接參與達25%以上時，或(2)依據德國公司法第15條結合事業為認定，對於具有結合事業關係的他事業，若其持有他廣播電視事業之資本或表決權數達25%以上者，他廣播電視事業之頻道須列入計算。

從本法規範目的而言，具有決定性影響力的判斷，是指具有潛在或實際的頻道控制或影響力，故而在計算對於此一廣播電視經營者的參與程度時，應將具有上述直接參與及間接參與(無計算其持股層級之限制)關係之事業，視為單一事業合併計算。

II. 收視占有率之量測

依據廣播電視邦際協約第二十六條第二項規定：「事業所製播之頻道，於年平均收視占有率達百分之三十者，推定該事業具有支配的意見力量。事業之頻道收視占有率達百分之二十五，且該事業於媒體相關市場具有控制市場地位，或其於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力者，亦同。」

前述以該頻道之年均收視占有率 30%作為是否具有支配意見力量的認定，是

因為當初立法之際尚無任何商業廣播媒體之收視占有率超過 30%⁶⁷，此乃賦予立法者相當之形成空間。收視占有率所呈現的是媒體影響力的量值，但是學者 Kasse 一針見血指出：「廣播電視邦際協約第二十六條所定之年均收視占有率，只是一種假定的平均值(Durschschnittsfiktion, a fiction of average)，所能提供的僅是一種重要性基準，而非對於個人意見形成之潛在影響評估，因為閱聽者是否收視頻道原因不一，況且每個閱聽者的收視情形也無法公平納入評估。」

依據廣播電視邦際協約第二十七條規定，邦媒體主管機關應透過媒體集中化調查委員會（下稱 KEK）調查包括「公共電視」及「聯邦全區可接收之民營電視」之所有德語頻道之收視占有率，並以調查程序起最近十二個月之收視占有率平均值為標準。但因頻道在不同平台播送問題，因此 KEK 在之調查計算方式需考慮同一頻道跨平台之收視占有率。舉例來說，KEK 在 2012 年度委託之「AGF/GfK 電視研究」，其所使用 TC Score 設備，就不只量測傳統的衛星、有線電視或無線電視平台，更擴及數位平台及其錄影設備。

III. 媒體相關市場

有關媒體相關市場(media-relevant related market)之認定，在德國實務上係以競爭法「相關市場」認定為準，其次依據聯邦法院在 Springer v. ProsiebenSAT.1 媒體結合案⁶⁸以及 KEK 第四次媒體多元報告書中⁶⁹，分別從「影響力」(suggestive power)、 「影響範圍」(scope of effect)及「即時性」(up-to-dateness)考量媒體與聯邦全區電視之功能均等關係。因此，從產品市場面，可包括聯邦全區電視、廣播、報紙、節目雜誌與大眾雜誌、都會電視、電子

⁶⁷ Andrea Czepek, Media Pluralism Between Market Mechanisms and Control: The German Divide, *International Journal of Communication* 4 (2010), p. 839.

⁶⁸ 德國 1997 年廣播電視邦際協約關於收視占有率模式，迄今僅在 2006 Springer v. ProsiebenSAT.1 兩大媒體事業結合案，有深入操作此一模式。

⁶⁹ One Way Towards Securing Plurality across Different Media, the Fourth Report on the Development of Media Concentration and Measures to Secure Plurality of Opinion in the Private Broadcasting Sector, KEK, p. 7.

<http://www.kek-online.de/information/publikationen/medienkonzentrationsberichte/vierter-konzentrationsbericht.html> (Last visited on 2014/12/26)

媒體等。從地理市場面，除從媒體事業之經營區域可區分為區域性與全國性市場外，如從傳輸技術面而言，則包括有線電視、衛星電視、無線電視與網際網路之各種傳輸途徑⁷⁰。

IV. 跨媒體平台之收視占有率之換算

依據德國廣播電視邦際協約第二十六條第二項後段規定：「事業之頻道收視占有率達百分之二十五，且該事業於媒體相關市場具有控制市場地位，或其於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力者，亦同。」對於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，必須與年平均收視占有率達百分之三十之電視頻道，具有相當之意見影響力，但在實證研究上，確實難以建立單一之理論模型，而須同時考慮「量」與「質」之因素。因此參考聯邦法院在 Springer v. ProsiebenSAT.1 媒體結合案中，KEK 首次提出依據各媒體對於德國閱聽者之近用範圍，作為折算電視收視占有率之衡量基準，本案 KEK 提出對於相關媒體與電視頻道之影響力透過折算後之評價如表 2-5⁷¹：

表 2-5 相關媒體與電視頻道之影響力折算

| 媒體類型 | KEK 於該案援引之接觸率資料 及與電視之比例 | | 折算為電視頻道收視 占有率之比例 |
|------|----------------------------|------|---------------------|
| | 接觸率 | 比例 | |
| 電視 | 89 | 100% | 1 |
| 網路 | 28 | 31% | 1/2 |
| 報紙 | 51 | 57% | 2/3 |
| 雜誌 | 17 | 19% | 1/7 |
| 廣播 | 84 | 94% | 1/2 |

⁷⁰ 同前註，p. 13.

⁷¹ Springer v. ProsiebenSAT.1 媒體結合案詳細說明內容，請參見：陳人傑，廣電事業股權規範之研究，國家通訊傳播委員會委託研究，2009 年 12 月，頁 238。

(2) 質的指標

對於廣播電視邦際協約第二十六條第二項之「媒體相關市場」之認定，主要是採取質的指標分析，參考德國聯邦法院在 Springer v. ProSiebenSAT.1 媒體結合案之見解，認為需依據媒體具有三大特徵：「影響力」、「影響範圍」以及「即時性」綜合考量⁷²，分析如下：

I. 影響力

媒體影響力係各種傳播型態的結合，其態樣包括文字、影像、聲音，而電視即是為以上三種要素所組合，因此可假設電視具有之影響力大於報紙或廣播。

II. 影響範圍

影響範圍之判斷包括媒體近用之區域範圍、以及媒體在時間與空間上之支配性。以網路、報紙或雜誌而言，雖相較於電視頻道之近用區域範圍較小；但是如報紙或雜誌，對於閱聽者而言可隨時、隨地重複閱讀，因而在時間與空間上之支配性較高，相對而言，廣播電視則有節目安排順序之限制，除非透過錄影或隨選視訊方式，否則無法收視收聽，因而在時間上之支配性也受到相當限制。

III. 即時性

即時性之判斷係指該媒體是否「每日即時性」提供實際發生之資訊而言。

三、 德國廣電媒體影響力之監理法規(水平整合)

德國早期於 1992 年修訂廣播電視邦際協約係採取「參與模式」，對於特定媒體之持股比率加以限制，但因經多年實證發展，無法遏止廣電媒體集中化問題，方於 1997 年修訂廣播電視邦際協約之際，改採前述「收視占有率模式」，針對事業及其關係企業可控制之電視頻道，合計其年平均收視占有率後，作為判斷（或推定）是否對於具有支配言論市場力量。以下，本研究分述德國於 1997 年前後對於媒體所有權管制模式內容與調整方向：

(1) 廣電事業間之水平整合(表 2-6)

⁷² Just, Natascha, *Measuring Media Concentration and Diversity: New Approaches in Europe and the USA*, *Media, Culture & Society*, 2009, Vol. 31, No. 1, 110 - 111.

| | 1992 年廣播電視邦際協約 | | 1997 年廣播電視邦際協約 |
|-----------|--|-----------|--|
| 執照張數 | <p>第二十一條第一項</p> <p>1. 限制一民營廣電事業在聯邦全區僅能持有兩張全區播送之廣播頻道及兩張電視頻道執照。</p> <p>2. 兩張電視頻道執照僅能有一張綜合頻道或重點資訊頻道。</p> | 支配意見力量 | <p>第二十六條第二項</p> <p>1. 事業所製播之頻道，於年平均收視占有率達百分之三十者，推定該事業具有支配的意見力量。</p> <p>2. 事業所製播之頻道收視占有率達百分之二十五，且該事業於媒體相關市場具有控制市場地位；</p> <p>3. 事業於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力者。</p> |
| 持股限制 | <p>第二十一條第二項及第三項</p> <p>1. 聯邦全區之綜合頻道或重點資訊頻道至少需有三名股東。</p> <p>2. 綜合頻道或重點資訊頻道之股東對該媒體事業持有 25%以上資本額或表決權，對於第二個綜合頻道或重點資訊頻道事業參與，須低於該事業資本額或表決權之 25%。</p> | 持股限制 | 無 |
| 事業參與之併入計算 | <p>第二十一條第五項</p> <p>1. 該事業或其關係企業具有控制從屬關係或為公司法第十五條之結合企業者，對於該廣電媒體事業之參與應視為同一事業。</p> <p>2. 二個以上事業，以協議或其他方式約定共同對一事業行使控制影響力者，各該事業均視為控制事業。</p> | 事業參與之併入計算 | <p>第二十八條</p> <p>1. 廣播電視事業所有頻道之計算，應包括自己所製作之頻道，或對於直接持有百分之二十五以上之資本或表決權之他事業，所製作之頻道。</p> <p>2. 對於具公司法第十五條結合事業之關係，且持有他經營者百分之二十五以上資本或表決權的事業，該他經營者之所有頻道應列入計算。</p> <p>3. 前開具結合事業關係者，應視為單一事業，並共同計算其資本或表決權數。</p> <p>4. 多數事業以協議或其他方式共同合作，以共同發揮參與事業的控制影響力者，參與之各事業應視為控制事業。</p> |

(2) 廣電事業與他類媒體(平面媒體)間之水平整合

有關規範廣電事業者與他類媒體如報紙、雜誌之水平整合，主要為 1997 年廣播電視邦際協約第二十六條第二項後段規定：「…事業於電視及媒體相關市場

事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力者。」以茲評估廣電事業與他類媒體間之水平整合。

本文依據 KEK 媒體集中化第四次報告⁷³所納入評估平面媒體及 Springer v. ProsiebenSAT.1 結合案件對於各平面媒體之評價基準整理如表 2-7⁷⁴：

| 平面媒體 | 類型 | Springer v. ProsiebenSAT.1 媒體結合案之評價基準 |
|-----------------------------|---|---|
| 報紙 (Newspapers) | 1. 日報：再區分為「區域」/「跨區域」訂購報紙或街頭銷售報紙。 2. 週日報。 | 1. 日報對於全體德國人民之影響範圍為 51%。 2. KEK 依據 ARD/ZDF 所作之研究調查，以每日媒體之使用作為依據，電視為 89%、日報為 51%；其次，SevenOne Media 所作的調查，電視為 80%、日報為 53，得出「報紙之近用範圍為電視三分之二」。 3. Springer 集團在日報整體市場占有率為 26%，其所具有之潛在影響公眾意見的力量，以電視之三分之二評價標準計算，相當於電視之 17%收視占有率。 |
| 大眾雜誌 (Popular Magazines) | 1. 對於大眾輿論及意見具有影響力之大眾雜誌為「時事雜誌」(Current periodics)，於大眾雜誌之占有率約 47.6% | 1. KEK 並未區分大眾雜誌類型，而將其視為一整體市場加以評價。 2. 大眾雜誌對於全體德國人民之影響範圍低於 20%，且不具每日即時性，因此得出「大眾雜誌之近用範圍為電視十分之一」。 3. Springer 集團在大眾雜誌整體市場占有率為 8.16%，其所具有之潛在影響公眾意見的力量，以電視之十分之一評價標準計算，相當於電視之不到 1%收視占有率。 |
| 電視節目雜誌 (TV Magazines) | 1. 電視節目雜誌係「介紹每日電視節目播送內容」。 2. 如該電視節目雜誌為電視經營者所經營，可能會因為對特定頻道高度偏好而進行跨媒體促銷，藉以提高該頻道之收視占有 | 1. 電視節目雜誌對於公眾意見影響在於「與特定頻道內容之關聯性」。 2. 電視節目雜誌佔大眾雜誌之影響範圍為 67%，約佔電視 13%，故 KEK 得出「電視節目雜誌之近用範圍為電視七分之一」。 3. Springer 集團在大眾雜誌整體 |

⁷³ 同註七。

⁷⁴ 同註九，頁 192-196。

| | | |
|--|--|--|
| | <p>率。 3. 其替代性產品包括電視副刊、印刷廣告、電子節目選單 (EPG) 或其他網路內容。</p> | <p>市場占有率為 29%，其所具有之潛在影響公眾意見的力量，以電視之七分之一評價標準計算，相當於電視之不到 4% 收視占有率。</p> |
|--|--|--|

表 2-7

(3) 廣電事業與網路媒體間之水平整合

據統計截至 2013 年第四季德國之視訊收視戶數為 3,800 萬戶，其中傳輸路徑為有線電視及衛星占 48%、直播衛星占 11%、IPTV 占 6%⁷⁵，故 IPTV 訂戶僅有 260 萬戶⁷⁶。另外依據 2014 年 3 月間 SevenOne Media 調查顯示年齡從 14 到 49 歲收視人口中有超過半數以上，同時透過電視及網際網路收看視訊服務⁷⁷，顯見網際網路媒體在德國收視戶中占有極高比例的接觸率。

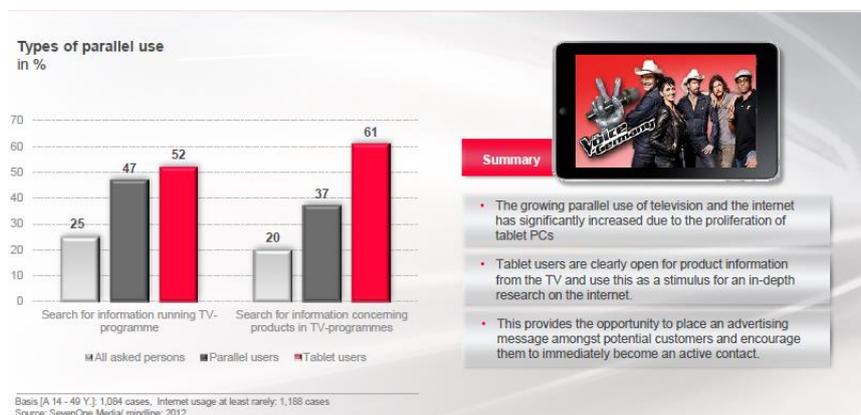


圖 2-2 德國 2012 年網際網路收看電視市場成長比例

依據廣播電視邦際協約第五十二條關於平台 (Platform) 規範，係按各類傳輸路徑區分是否具以法律高度管制之必要。依據第五十二條第一項規定，採取低度

⁷⁵ <http://mavise.obs.coe.int/country?id=2> (Last visited on 2014/12/26)

⁷⁶ <http://www.statista.com/statistics/301492/number-of-iptv-subscribers-in-germany/> (Last visited on 2014/12/26)

⁷⁷ SevenOne Media, The German at a glance, March 2014. https://www.sevenonemedia.com/c/document_library/get_file?uuid=db1e7cfd-1a4d-4053-b2cc-1fdd1aba9f06&groupId=603288 (Last visited on 2014/12/26)

法律管制平台，僅需適用本法第五十二 a 條及第五十二 b 條關於平台供給及對於個人名譽保護等規定；該四類平台包括⁷⁸：

I. 不具控制市場地位之開放網路平台，包括網際網路、第三代行動通信網路 (UMTS) 或類似網路。

II. 對於符合本節規定之廣電服務，進行為變更內容之再播送平台。

III. 連結用戶數少於 10,000 戶之有線平台。

IV. 連結用戶數少於 20,000 戶之無線平台。

表 2-8 Springer v. ProsiebenSAT.1 媒體結合案之評價基準

| 媒體 | 類型 | Springer v. ProsiebenSAT.1 媒體結合案之評價基準 ⁷⁹ |
|-----------------|--|--|
| 網際網路 (Internet) | 1. 網路電視 (含線性與非線性視訊服務，如隨選視訊服務；傳輸技術上則包括 IPTV 與 WebTV ⁸⁰)。 2. 網頁內容：以「網站到訪率」為準。 | 1. Springer v. ProsiebenSAT.1 均與德國最大線上服務提供者 T-Online 合作，T-Online 在網際網路接取服務市場占有率為 45%。此外，Springer 更與 T-Online 合資成立一入口網站 Bild.T-Online，約有 1200 萬名 T-Online 用戶以其作為瀏覽器首頁。 2. 使用者對於網頁廣告內容瀏覽，應為該「網站到訪率」50%。 3. KEK 依據 IVF 所作之研究調查，Springer 與 ProsiebenSAT.1 之網頁近用範圍為 5.7%，而網際網路對於公眾意見形成程度約為電視之二分之一；因此，Springer 與 ProsiebenSAT.1 在網際網路網頁對公眾意見影響評價約為於電視之 3% 收視占有率。 |

78 1. platforms in open networks (Internet, UMTS or similar networks), as far as they do not hold a dominant position in this market ; 2. platforms restricting operation to the unaltered redistribution of a package of offers meeting the provisions of this Section, 3. wired platforms as a rule comprising less than 10.000 homes connected, or 4. wireless platforms as a rule comprising less than 20.000 users.

⁷⁹同註九，頁 197。

⁸⁰同註七，頁 5。

四、 德國廣電媒體影響力之監理法規(垂直整合)

(1) 廣電事業間之垂直整合

廣電媒體事業間之垂直整合與水平整合之規範方式一致，乃依據德國廣播電視邦際協約第二十六條第二項規定：「事業所製播之頻道，於年平均收視占有率達百分之三十者，推定該事業具有支配的意見力量。事業之頻道收視占有率達百分之二十五，且該事業於媒體相關市場具有控制市場地位，或其於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力者，亦同。」進行規範。亦即，前開法規架構係為確保廣播媒體事業間意見多元來源性且以收視占有率為評價指標，故其採取「平台中立性原則」，所涵括之平台包括無線電視、有線電視、衛星電視及新興媒體視訊服務平台。其次，在媒體相關市場(related media-relevant market)上，除前開平台外，尚包括廣告、報紙等可能對於公眾意見形成具有實質影響力之媒體⁸¹。

依據 KEK 在第三次媒體多元報告書⁸²中指出，在上游市場部分，KEK 認為對於內容製作、頻道組裝與頻道內容播送等不同產製之垂直整合應特別關注。而且除了新聞資訊等節目，電視影片(fictional programming)、運動賽事、兒童節目也具有形塑公眾意見之特徵與功能。

(2) 廣電事業與網路媒體間之垂直整合

有關廣電事業與媒體間之垂直整合規範，概如前述 3.(3)說明，請併參照之。

⁸¹ David Ward, A MAPPING STUDY OF MEDIA CONCENTRATION AND OWNERSHIP IN TEN EUROPEAN COUNTRIES, 2004, p. 91.
<http://77.87.161.246/wp-content/uploads/2013/08/A-Mapping-Study-of-Media-Concentration-and-Ownership-in-Ten-European-Countries.pdf> (Last visited on 2014/12/26)

⁸² One Way Towards Securing Plurality across Different Media, the Third Report on the Development of Media Concentration and Measures to Secure Plurality of Opinion in the Private Broadcasting Sector, KEK, p.10-12.

五、 小結

德國所採取以「收視占有率模式」作為衡量廣電事業對於公眾意見影響力的指標之規範，受到學界多所批評其判斷過於恣意且無預見可能性，如學者Bornemann指出：「KEK對於計算不同市場之意見影響程度過於精心設計其正當性。⁸³」KEK目前僅於Springer v. ProsiebenSAT.1乙案中實際操作過「收視占有率模式」，在本案中ProsiebenSAT.1之收視占有率僅有22%，但因Alex Springer集團在平面媒體、網路媒體及頻道節目雜誌等市場具有重要影響力，因而透過前述各類媒體對於公眾意見影響力折算為電視頻道收視占有率後，Springer具有約相當於25%收視占有率，兩者合計為47%收視占有率，故而KEK認為依據廣播電視邦際協約第二十六條第二項，為避免支配意見力量產生，應否准本案之結合申請。

從而本案爭點在於25%收視占有率究為法定門檻或KEK具有意見多元化之判斷餘地？本案先經慕尼黑及巴伐利亞行政法院（一審、二審）判決原告之訴無理由，法院認為KEK對於支配意見力量具有判斷餘地。至上訴至第三審行政法院後，於2012年經聯邦行政法院駁回，法院認為KEK對於支配意見力量概念雖得具體化，但判斷餘地仍有界限，對於ProsiebenSAT.1收視占有率未達25%判斷門檻時，除非其收視占有率非常接近25%外，否則KEK應有充分理由判定與說明原告具有支配意見力量⁸⁴。迄今KEK對於（跨）媒體整合之影響力評估仍採「收視占有率模式」及媒體「影響力」、「影響範圍」與「即時性」針對個案進行綜合評價判斷，其管制模式固然值得參考，但在媒體近用範圍調查以及考量其他媒體與電視影響力之折算收視占有率標準上，在實務操作上則是較具困難之處。

第五節、澳洲廣電事業影響力之相關監理法規及量測方法

一、 前言

⁸³ 同註五，p. 840。

⁸⁴ Court clarifies rules on cross-media merger, May 30, 2012.
<http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=107362ee-3048-482c-be38-60b61169f8aa>
(Last visited on 2014/12/26)

澳洲關於廣電事業媒體規範之主管機關為 2005 年 7 月 1 日成立之澳洲通訊暨媒體管理局 (Australia Communication and Media Authority, 下稱 ACMA), 其整合前澳洲通訊局 (Australia Communications Authority) 及澳洲廣播電視局 (Australia Broadcasting Authority) 後, 目前執掌通訊、廣播、網際網路及無線電通訊等業務⁸⁵。

二、 澳洲廣電媒體影響力之量測方法

澳洲國會於 2006 年 10 月修訂 1992 年廣播服務法 (Broadcasting Service Act 1992), 並於翌年 2007 年 4 月 4 日生效施行之廣播服務法增補條款 (Broadcasting Service Amendment Act 2006), 以規範新媒體 (new media) 業務, 其中對於商業廣播電視、無線廣播電視、以及報紙等媒體所有權整合及控制有詳盡規範。1992 年原廣播服務法規範精神主要在於鼓勵媒體服務的多樣化及進入媒體市場與媒體服務之控制, 新修正案則是轉向放寬對於外國人投資暨媒體所有權限制, 其中最重要的鬆綁規定為「三擇二原則」(two out of three rule), 亦即同一事業於單一地區可經營「電視、廣播或報紙」這三類業務中之其中二項業務, 但仍須符合本法所要求之媒體多元性要求且須同時經澳洲競爭暨消費者委員會 (Australian Competition and Consumer Commission) 之許可。

三、 澳洲廣電媒體影響力之監理法規

(一) 執照類型

廣播市場之發給執照類型包括商業廣播電台、社區廣播電台、公共廣播電台, 執照數各約為 274 張、359 張及 36 張, 前四大廣播網分別為 Austereo Group Ltd 其收聽觸達率占總人口數 59%、DMG Radio Australia 其收聽觸達率占總人口數 53%、Southern Cross Broadcasting (Australia) Ltd 其收聽觸達率占總人口數 53% 及 The Australian Radio Network 其收聽觸達率占總人口數 51%。

⁸⁵ ACMA 簡介請參考

<http://www.acma.gov.au/theACMA/About/Corporate/Structure-and-contacts/organisationa1-structure-acma> (last visited on 2014/11/23)。

紙媒部分，澳洲相較於其他西方國家之報業集中度特別高，主要為 News Limited、Fairfax Media 及 APN News and Media 這三家公司，其合計市佔率占澳洲紙媒市場高達 98%，僅計前二家 News Limited 與 Fairfax Media，其市佔率亦高達 88%。⁸⁶。

（二）執照範圍

ACMA 所發給廣電事業執照主要依據地理範圍區分為二類，一類為都會執照 (metropolitan license area)，包括新南威爾斯州 (New South Wales)、維多利亞州 (Victoria)、昆士蘭州 (Queensland)、西澳洲 (Western Australia) 以及南澳洲 (South Australia)，另一類為區域執照 (regional area)。除了都會執照以外區域，均發給區域執照。

其次，有關媒體控制力 (control) 之定義及評估基準如下：

1. 廣電事業媒體水平整合

（一）電視廣播業務

依據廣播服務法第五十三條規定，同一事業持有或控制電視廣播執照範圍，不得超過 ACMA 所定義之總執照範圍之澳洲人口數百分之七十五以上，或是在同一執照範圍內持有或控制一張以上之電視廣播執照。在 ACMA 所定義之澳洲人口數百分之七十五以上之總執照範圍中，或在同一執照範圍內，任二公司均不得由同一人擔任董事或為擔任具有實質控制力之工作職務。除此之外，外國人投資有持股百分之二十之上限規定。

（二）廣播業務

依據廣播服務法第五十四條規定，同一事業不得在同一執照範圍內持有

⁸⁶ Media Ownership Regulation in Australia, Parliament of Australia, available at http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/archive/mediaregulation (last visited on 2014/11/26).

或控制超過二張以上之廣播執照。同時依據第五十八條規定，在同一執照範圍內，任二公司均不得由同一人擔任董事或為擔任具有實質控制力之工作職務。

2. 廣電事業跨媒體整合之影響力評估

(一) 法定控制規則(Statutory Control Rules)

依據廣播服務法第六十一條 AD 規定，任一人或任一事業所控制之電視或廣播執照範圍，不得超過澳洲人口百分之七十五以上，以下依據 ACMA 公告，整理前三大電視廣播事業之市場佔有率如表 2-9：

表 2-9：前三大電視廣播事業之市場佔有率

| 電視網 (Network) | 執照範圍 (License Area) | 重複執照範圍(需 扣除) (Overlapping License Area, to deduct) | 市場佔有率 (Population reach) |
|------------------|--|--|--------------------------------|
| 7(無線電 視台) | 都會執照： Brisbane (11.97%) Sydney (20.79%) Melbourne(19.78%) Adelaide (6.44%) Perth (7.72%) 區域執照： Qld(7.47%) | Brisbane and Regional Qld (0.36%) | 73.81% |
| 9(無線電 視台) | 都會執照： Brisbane (11.97%) Sydney (20.79%) Melbourne(19.78%) Adelaide (6.44%) Perth (7.72%) Darwin (0.54%) NSW 區域執照：無 | Brisbane and Northern NSW (2.00%) Sydney and Northern NSW (1.50%) | 73.55% |
| 10(無線電 視台) | 都會執照： Brisbane (11.97%) Sydney (20.79%) Melbourne(19.78%) Adelaide (6.44%) Perth (7.72%) 區域執照：無 | | 66.27% |

(二) 媒體多樣性原則(Media Diversity Rules)

ACMA 雖主管電視及廣播業務，但就報紙發行，如與電視或廣播業務執照區域重疊部分時，包括報紙發行人數超過電視廣播業務執照範圍百分之五十以上，或報紙發行人數超過廣播業務執照範圍百分之五十以上，或報紙發行人數超過該廣播事業之收聽人口百分之二以上者，須依據廣播服務法第六十條規定需向 ACMA 提出登記。

基於媒體多元性要求，依據廣播服務法第六十一條 AB 規定，在都會執照範圍(metropolitan license area)內，若電視或廣播或報紙執照少於五點或在區域執照範圍(regional license area)內若電視或廣播或報紙執照少於四點則構成不可接受之媒體多元性情形(unacceptable media diversity situation)，詳述如表 2-10 所示。

表 2-10：媒體點數

| 項目 | 內容 | 點數 |
|----|---|----|
| 1 | 二個或二個以上之電視、廣播或報紙事業： 1. 由同一人控制； 2. 任一事業符合法定控制規則 (statutory control rule)； 3. 同一集團所持有或控制之電視執照，在同一區域內與所持有或控制之廣播執照超過百分之五十收聽人口率重疊； 4. 同一集團所持有或控制之廣播執照，在同一區域內與所持有或控制之其他廣播執照範圍相同； 5. 報紙與廣播事業具有關係企業關係。 | 1 |
| 2 | 廣播事業符合法定控制規則 (statutory control rule) 且同一集團所持有或控制之廣播執照，在同一區域內與所持有或控制之其他廣播執照範圍相同。 | 1 |
| 3 | 報紙事業符合法定控制規則 (statutory control rule) 且與其他廣播事業具有關係企業關係。 | 1 |
| 4 | 同一集團之二個或二個以上之電視事業： 1. 每一電視事業均符合法定控制規則 | 1 |

| | | |
|---|---|---|
| | (statutory control rule); 2. 同一集團所持有或控制之廣播執照，在同一區域內與所持有或控制之電視執照範圍超過百分之五十重疊； 3 最主要之電視事業服務通過重播率 (shared content test) 標準檢驗； | |
| 5 | 電視事業符合法定控制規則 (statutory control rule) 且同一集團所持有或控制之廣播執照，在同一區域內與所持有或控制之其他電視執照範圍相同。 | 1 |

四、 小結

在新興的網際網路媒體開始流行之後，從 2006 年修訂迄今的媒體所有權規範受到了相當多的討論與挑戰，因此澳洲的交通部 (Department of Communications) 於 2004 年 6 月公布之「媒體控制與所有權之政策白皮書」(Media control and ownership - Policy Background Paper) 中，嘗試在數位媒體環境下，提出對跨媒體所有權影響力之量測指標以及實際執行面問題：

1. 營收 (Revenue)：應側重廣告營收，而非各該媒體之所有營業收入。但尚須建立營收分流機制，例如一整合媒體集團所屬所有媒體業務之廣告營收，如何分流歸屬於特定媒體。
2. 收視率 (Audience rate)：現行澳洲目前有 OzTAM、Nielsen、及 Roy Morgan 等收視率調查機構，但是各機構所採行之調查方式與調查媒體平台的樣本均不相同，尚無一個調查機構之可涵蓋所有現行澳洲提供新聞服務之媒體平台，亦即不僅涵蓋傳統廣播電視之新聞內容、網路新聞平台、甚至如 Twitter、Facebook、YouTube 或 podcast 等多種透過網路平台提供之新興新聞性服務。技術上，網路新聞平台可透過造訪人數作為量測指標，而 podcast 等則可以其發送新聞訊息則數作為量測指標。
3. 影響力 (Influence)：透過對於消費者或閱聽人進行之調查，可切實獲知消費者獲知新聞來源或對於新聞報導之正確性或公正性之意見。
4. 加重權數 (Weighting)：提供相同或近似內容之媒體平台，其影響力未必相

當。例如，收視五分鐘電視新聞、與收聽五分鐘廣播新聞或瀏覽五分鐘之網頁新聞，對於閱聽大眾之影響力無法即視為相等，因此尚須考量包括：(1)「暗示性力量」(suggestive power)：不同媒體所結合之各式傳播形式，例如電視同時結合文字和影音，具有比報紙或廣播更強的「暗示性力量」。(2)「傳播效果」(availability of the media)：例如電視的覆蓋率比報紙高，但在時間或空間之可得性則不一定。(3)「即時性」(topicality)：指新聞與每日話題的相關性。

5. 供給面因素(Supply Chain Issues)：除考量媒體在新聞內容供給角色外，更應重視其在編輯控制權的影響力，例如許多線上新聞媒體提供者僅僅作為再傳播或編輯其他新聞媒體內容，而非自行製播或刊播新聞，則其自然較不具影響力。

綜上所述，澳洲政府目前仍維持 2006 年 10 月修訂「媒體所有權法」規範架構，僅規範商業廣播、商業電視、以及報紙等三類媒體之水平整合與跨媒體整合，對於涉及其他媒體平台或新興網際網路服務視訊提供者間之所有權併購或整合，ACMA 依據現行廣播服務法增補條款並未納入規範，但各該媒體事業仍須取得競爭法主管機關 ACCC 之結合許可。

第六節、日本廣電媒體之相關監理法規及量測方法

由於國內傳播學界相對缺少能夠閱讀日文研究文獻的人員，因此就日本對廣電媒體影響力量測方法及相關監理法規部分，本研究採取「專家訪談法」，訪談留日的世新大學傳播管理系助理教授羅慧雯⁸⁷，整理出羅教授的意見，並經羅教授同意納入本研究報告中。

一、前言

第二次世界大戰後，盟軍佔領下的日本以民主化為目標進行廣播制度改革。1950 年，日本制訂「電波法」、「放送法」、「電波監理委員會設置法」等「電波

⁸⁷ 羅慧雯教授取得日本京都大學經濟學博士，其個人學經歷：
<http://cm.shu.edu.tw/?node=FACULTYSTAFFA&dbid=3W1t>

三法」，將戰時為軍國主義喉舌的社團法人日本放送協會解散，另以歐洲公共廣播體制為藍圖成立特殊法人日本放送協會（NHK），繼承社團法人日本放送協會一億六千三百萬日圓的資產。「放送法」中規定日本廣播採公共與商業並行的雙元體制，也規定了日本放送協會（NHK）基於向民眾收取收聽費制度，負有普及全國廣播服務之義務，同時也規定以廣告作為營利活動之業者為「一般放送事業者」。

盟軍主導的廣播政策，主要將地方主義視為民主化的達成手段之一⁸⁸。因此除了負有普及服務義務的公共廣播 NHK 可在全國設置分台外，其他商營的廣播電台基本上都以「縣」為播送範圍。1950 年公布實施的「放送局開設基本基準」（電波監理委員會規則第 21 號）中，有三個重點影響日本往後廣播政策之發展：一、廣播電台的設立應分散於全國，不應集中在中央都市；二、給予東京兩張廣播電台執照，其他都市僅發給一張執照；三、發給執照的兩家東京廣播電台性質應予以區分。以上三要點日後雖有些微調整，但地方主義的精神不變⁸⁹，往後的電視台的發照原則也大致依循廣播電台的發照原則。

在日本廣播的法制中除了看到地方主義的思維之外，也可看出對商業廣播發展的尊重。當時的廣播政策主軸是，「充實服務，期使（廣播）事業能有所發展。倘使民間放送給國民帶來不良影響，此時再考慮適當規範民間放送。在民間放送尚未充分實現前，盡量避免對自由發展之壓抑」。換句話說，戰後初期日本的廣播電台政策重點在於結構的管制，反而對媒體內容並無太細緻的規定。這可從 1950 年實施的放送法中關於商業電台的條文僅有三條的資料中得到證實，這三條分別為，第 51 條：播放廣告時，必須告知為廣告；第 52 條：播放政見時，必須平等處理所有候選人；第 53 條：規範 NHK 之節目準則也準用於商業電視台⁹⁰。

⁸⁸村上聖一（2010）。〈民放ネットワークをめぐる議論の変遷—発足の経緯、地域放送との関係、多メディア化の中での将来—〉，《NHK 放送文化研究所年報》，54：7-54。p11.

⁸⁹小野善邦主編（2005）。〈放送を学ぶ人のために〉。《京都：世界思想社》，p60。

⁹⁰村上聖一（2010）。〈民放ネットワークをめぐる議論の変遷—発足の経緯、地域放送との関係、多メディア化の中での将来—〉，《NHK 放送文化研究所年報》，54：7-54。p11.

作為地方媒體的廣播電台：根據放送普及計畫，除了關東、中京、關西三大廣域圈外，電視台、廣播電台的執照發放都以「縣」作為單位，並且也規定必須以「縣」作為播送範圍，不可對縣以外的區域播送⁹¹。

日本以制度保障廣播電台的地方性，除公共廣電 NHK 外，不准商業電台以全國為播送範圍，但事實上日本的廣播電台之間仍有跨區的合作關係，稱為聯播網（network）。不過廣播電台的聯播網有別於電視台的聯播網，主要差別在於廣播電台之間的結盟關係屬於鬆散之結盟關係，各廣播電台可自行決定是否播送其所加盟網路之節目，這也是為什麼大部分的廣播電台同時參加兩個聯播網，因為同時加盟可自由調度播放不同加盟網所提供之節目。基本上，現今日本廣播電台的聯播網成立目的主要是為了共同轉播棒球比賽或共同採訪製作新聞之需要⁹²，況且廣播電台的節目製作成本低，不像電視台有很強烈需求要壓低節目成本和以結成網絡的方式來吸引全國廣告主、提升利潤，因此節目自製比率高於 50% 以上的廣播電台比比皆是。

值得一提的是，日本電台的聯播行為並不嚴重，因為日本非常強調廣播電台的公共性，如前所述，各電台並沒有太強的壓低成本和提高利潤的動機，因此各台於同一時間播出同一套節目的情況並不多（日本人熱愛的棒球季節除外，這時大部分的電台都會轉播棒球）。根據總務省 2010 年的統計資料，AM 電台的平均節目自製率為 54.6%，FM 電台的平均節目自製率為 52.7%。

作為全國媒體的無線電視台：就法制面來看，日本電視產業也依循廣播電台的管制，採取地方主義的原則。但因電視產業與廣播產業的特性不同，而有不同發展。雖然根據法律，除了 NHK 在全國各地可有分台（包括廣播電台和電視台）外，其他電視台都不准設置分台，此規範的目的在於希望各地發展出有別於大都

⁹¹ 5. 淺田繁夫（2008）。〈日本におけるコミュニティ FM の構造と市民化モデル〉，《創造都市研究》，3(1)：1-16。於頁 2。

⁹² 中野明（2008）。《図解入門業界研究--最新放送業界の動向とカラクリがよくわかる本--第二版》。東京：秀和システム。

市、有地方特色的電視台，而非作為大都市電視台的地方分台⁹³。但實際的運作和法律規範間仍有差距，各地的電視台間成立了聯播網時段，新聞時段和黃金時段是聯播時間。這是由東京主要五大電視台所發展出的策略，為了回收節目製作成本，和招攬全國性廣告業務的需要，各自組織了五大聯播網路（也稱為「系列」，向其他地方的電視台販賣節目和新聞，在每天重要時段進行聯播。這五大台也都是五大報社集團的相關企業，分別是：日本電視台（讀賣新聞關係企業、NNN）、TBS（每日新聞關係企業、JNN）、富士電視台（產經新聞關係企業、FNN）、朝日電視台（朝日新聞關係企業、ANN）、東京電視台（日本經濟新聞關係企業、TXN）。

二、日本廣電媒體影響力之量測方法

日本「防止媒體集中原則」的產生背景有其原因。日本的「防止媒體集中原則」（マスメディア集中排除原則）起源很早，源自於1957年田中角榮當郵政大臣時，大量發出VHF電視籌備執照，為避免此舉可能引發電視台被少數人或少數業者持有的後果，田中角榮以「防止媒體集中原則」作為籌備執照發放的附加條件。1959年電波監理局延續田中角榮的作法，將此原則進一步發展成為正式發給執照的方針⁹⁴。松田浩⁹⁵整理大量發放VHF籌備執照時的放送政策有以下的特點：

- (1). 公共放送NHK的設立以普及全國為目標，商業電視台則以縣為單位發給籌備執照，從大都市開始設立電視台。
- (2). 將強化教育節目作為行政方針，設立教育專門台（NHK，民放）和準教育專門台（民放），指定教育和教養節目的編排比率，作為給予籌備執照的條件，期使達成放送服務的多樣化。
- (3). 優先發照給和地方有密切且合理關係的地方資本，希望能發展出符合地

⁹³ 福田直記（2013）。〈マスメディア集中排除原則の源〉，《ソシオサイエンス》、19：158-173。

⁹⁴ 福田直記（2013）。〈マスメディア集中排除原則の源〉，《ソシオサイエンス》、19：158-173。

⁹⁵ 松田浩（1980）。《ドキュメント放送戦後史I》。双柿社。

總務省（2010年7月）。〈ラジオと地域情報メディアの今後に関する研究会報告書〉、87-90頁。

方居民利益的在地節目。

(4). 為防止媒體獨佔和集中，禁止同時經營不同電視台，禁止報業對電視台的獨佔控制。

前述第(4)點就是「防止大眾媒體集中原則」。學者豐鳩基暢⁹⁶認為 1957 年的「防止大眾媒體集中原則」標示出三種意義：多元性、多樣性、地方性。多元性指的是透過「限制一個業者所能擁有或支配的電視台數目」，給觀眾不同放送主體的選擇，以確保多元性。多樣性指的是觀眾有不同的節目可選擇，也可獲得多樣的資訊。地方性指的是以縣為單位的放送執照發放政策，使資訊的傳播以在地為主體。

1957 年的防止媒體集中原則作為發給籌備執照的附加條件，其主要目的在於規範「一般電視放送事業的規模及放送事業關係的合理公正」，以透過規範資本和董事職員的兼任來達成，細節如下：

- (1). 同一放送區域的電視放送事業者不得投資其他電視放送事業；
- (2). 不同放送區域的電視放送事業者不得持有其他電視放送事業的股份超過 10%；
- (3). 禁止擁有代表權的電視放送事業之董事兼任其他電視放送事業的董事；
- (4). 同一放送區域的電視放送事業者兼任其他電視放送事業的董事數以 10 分之 1 為限。
- (5). 不同放送區域的電視放送事業者兼任其他電視放送事業的董事數以 5 分之 1 為限。
- (6). 禁止擁有報社代表權的職員兼任電視放送事業職員。
- (7). 報社董事兼任電視放送事業董事以不超過總數之 5 分之 1 為限⁹⁷。

⁹⁶豐鳩基暢 (2009)。〈マスメディア集中排除原則—競争環境と地域性二つの観点で議論を〉，《Nikkei Communications》：64-67。2009. 2. 15。

⁹⁷福田直記 (2013)。〈マスメディア集中排除原則の源〉，《ソシオサイエンス》、19：158-173。

從以上的要點整理看出，初期的放送政策就有限制水平整合的思考。值得一提的是，日本的報社跨至電視台的經營是被容許的。這是因為在電視產業發展初期，報社被認為較具有財力，且具有地方資本的性格，日本政府為使電視產業能快速發展，遂容許報社的跨媒體經營。目前的規範是報社僅能對電視台持股 10% 以下。

但日本也有所謂的「禁止三事業支配」，指的是禁止業者同時支配同一區域的電視放送、AM//FM 放送、報業者三種事業。不過，跨兩種事業是被允許的，例如電視台可同時經營同一區域的 AM/FM 廣播電台放送（但以持股 10% 為限）。

由於今天的產業狀況和過去不同，今後是否容許新媒體事業(例如 internet) 的跨媒體經營也成為熱門議題。

隨著科技與產業的發展，「防止媒體集中原則」越來越無法符合現實需要，特別是在開放有線電視、CS 數位衛星、BS 數位衛星之後，廣電產業越趨競爭，如何導入資金來活絡市場，又不至於讓特定經營者獨大，成為放送法制的重要課題，近年來的通訊與廣播匯流的趨勢更促使日本的廣電法律必須有所回應。

三、 日本廣電媒體影響力之監理法規

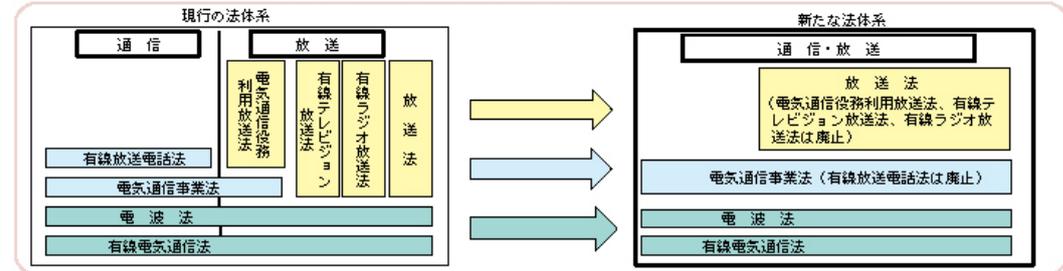
日本的廣電法律體系在 2010 年有大幅度的調整（2011 年通信和放送法體系修正案公佈實施），主要是將垂直分割的法律體系進行水平整合（如圖 2-3）。

趣 旨

通信・放送分野におけるデジタル化の進展に対応した制度の整理・合理化を図るため、各種の放送形態に対する制度を統合し、無線局の免許及び放送業務の認定の制度を弾力化する等、放送、電波及び電気通信事業に係る制度改革を行う。

改正内容

1. 通信・放送法体系の見直し：放送関連4法の統合等、法体系の見直しを60年ぶりを行う。



2. 主な改正事項

(1) 放送法改正関係

- ① 放送の参入に係る制度の整理・統合・弾力化
- ② マスメディア集中排除原則の基本の法定化
- ③ 放送における安全・信頼性の確保
- ④ 放送番組の種別の公表(※2)
- ⑤ 有料放送における提供条件の説明等
- ⑥ 再放送同意に係る紛争処理に関するあっせん・仲裁制度の整備

(2) 電波法改正関係

- ① 通信・放送両用無線局の制度の整備
- ② 免許不要局の拡大(※1)
- ③ 携帯電話基地局の免許の包括化(※1)

(3) 電気通信事業法改正関係

- ① 紛争処理機能の拡充
- ② 二種指定事業者に係る接続会計制度の創設(※2)

施行期日

平成23年6月30日
(※1)は、平成23年3月1日、(※2)は、平成23年3月31日に施行。

圖 2-3：日本廣電法律體系圖片出處：

<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h23/html/nc351310.html>

放送法的修正重點主要有：

- (1). 依照廣播電視的放送範圍大小，分為核心放送（日文為：基幹放送）和一般放送（日文為：一般放送）。核心放送為使用專用頻譜或優先分配頻譜進行廣播服務的無線電視台／廣播電台，如地面波電視、衛星電視、行動電視。而其餘如有線電視等業者則屬於「一般廣播」的範圍。
- (2). 核心放送業者須取得基地台（硬體）之執照，其廣播服務（軟體）亦須獲得總務省認可。
- (3). 一般放送業者，如有線電視、或利用電氣通信進行廣播的業者，過去是使用「認可」和「登記」的雙重制度，改成使用「登記制」。
- (4). 修正「防止媒體集中原則」，放寬核心放送業者對同區域或不同區域其他業者的出資比率。

「防止媒體集中原則」主要可分為「放送區域」、何謂「控制關係」來討論。

核心放送業的節目播放：

(1). 同一套節目的放送區域限制如下：

A 地面波電視放送/中波放送的範圍：若位於三大廣域圈（亦即關東廣域圈、近畿廣域圈、中京廣域圈）可做廣域放送，其餘僅能做縣域放送（以縣為單位的播放，不准超出縣的區域）。

B 地面波超短波放送（FM Radio）的範圍：縣域放送或社區放送。

C 衛星放送（BS 和東經 110 度 CS 放送）的範圍：全國放送。

(2). 控制關係的判斷標準，分為議決權和董事兼任。

關於議決權：

A. 同一放送區域的廣播電視業者不得持有其他廣播電視業者超過 10 分之 1 的議決權。

B. 不同放送區域的廣播電視業者不得持有其他業者超過 33.33333% 的議決權。

在董事兼任方面：

A. 不得有超過 5 分之 1 的董事兼任其他放送事業。

B. 擁有代表權的董事或常務董事皆不得兼任其他媒體。

從以上的歷史分析看出，日本現行的廣電監理機制基本上也是朝著鬆綁的方向走，包括對出資比率限制，以及對董事兼任的放寬。

除了「防止媒體集中原則」的修改外，近年來日本引進「經許可的放送控股公司」制度（日文為「認定放送持株會社」，以下簡稱「放送控股公司」），進一步鬆綁媒體的集中化與集團化。按照總務省的對外說法，放送控股公司的好處有：一、資金調度容易；二、經營資源有效率的運用；三、更能彈性調整業者間的合作；四、確保廣播電視事業經營的安定性、五、強化競爭力。

原本「防止媒體集中原則」是為了防止廣電事業被單一企業壟斷所訂定的，屬於總務省得行政命令。但這個原則受到現實環境的挑戰，不得不有所修正。特別是在日本政府實施數位電視政策、宣布將類比電視訊號關閉後，許多地方電視

台因無法承受轉換數位設備的財務壓力，瀕臨倒閉的邊緣。因此總務省於 2008 年 4 月正式鬆綁「防止媒體集中原則」，公佈實施放送法修正條文，導入控股公司的制度。

放送法的修正條文中，除了允許設立「放送控股公司」(「認定放送持株會社」)外，也規定單一股東在控股公司中的出資比率為 10%以上 3 分之 1 以下(但實際出資比率由總務省命令定之)。

四、 小結

為保障放送的多樣性和地方性，總務省令中規定一家控股公司最多擁有 12 家電視台，且為了防止集中在某地，原則上是一控股公司在每一都道府縣僅能擁有一家電視台，也就是同一放送區域不得持有一家以上的電視台。此外，BS 衛星電視台可擁有一家，CS 衛星電視台可擁有兩家。

目前成立放送控股公司的電視台，除了「中部日本放送」位於名古屋之外，其他五個公司都是位於東京的五大電視台(按照成立先後的順序，分別為富士電視台，東京放送，電視東京，日本電視放送網，電視朝日)。控股公司制度的成立，使得日本各地電視台間的關係發生重組和極大的改變，也使得相關法規規範必須更加細緻。這方面的變化複雜且動態，有深入研究的必要。

雖然台灣的無線廣播電視產業不如日本複雜，但台灣的有線電視系統台已發生集中化與集團化的情形，和日本的無線廣播電視的發展類似，況且台灣的有線電視至 2015 年 03 月底已完成 82%的數位化，未來也進一步全面數位化，未來法律規範如何在促進產業發展及保障意見市場的多樣性之間取得平衡，是施政的重點。因此無論是日本的成功經驗或遭遇的問題，都非常值得對照與分析。

第七節、韓國廣電媒體之相關監理法規及量測方法

由於本研究團隊缺少能夠閱讀韓文文獻的人員，因此就韓國對廣電媒體影響力量測方法及相關監理法規部分，採取「專家訪談法」訪談台師大東亞學系博士後研究員董思齊，整理出董博士的意見，並請董博士提供書面補充，經董博士同

意納入本研究報告中。

一、前言

韓國在 2009 年修訂新聞法之後開始進行輿論的集中度調查，並在 2013 年發表第一部的「韓國輿論集中度調查報告書」。該份報告書是由韓國「輿論集中度調查委員會」進行調查與評估。

韓國的輿論集中度調查委員會是依據『與新聞振興相關之法律』第十七條之規定，在 2010 年三月由文化體育觀光部長委任委員所組成的獨立委員會。委員任期為三年，現由九位委員組成。依同法之施行令之規定，委員會代表文化體育觀光部長實施輿論集中度之調查。2010 年起「輿論集中度調查委員會」開始討論輿論集中度調查的理論與方法，並提出實施調查的決議方案，並決定自 2012 年起，將韓國的媒體分成四大部門領域來分別進行調查。⁹⁸

韓國自 2009 年新聞法與廣電法等與媒體相關的法令修正之後，韓國的報業開始可以進軍綜合編成與新聞專業編成的電視頻道。但在報業的複數所有制度放寬之下，韓國出現了少數媒體將影響輿論形成、並且產生言論集中化現象的憂慮。而韓國媒體市場的透明性不足，並且缺乏各種類型媒體的影響力與利用力的系統性資料，使得韓國政府開始決定調查輿論集中度。其中，最主要的原因還是在於希望能保障「媒體的多元性」，以此來確保民主的輿論形成過程，保障韓國憲法中關於言論以及表意自由的基本權利。而這個過程亦與世界潮流有關，例如美國的 FCC (The Federal Communications Commission)，德國的 KEK (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich，媒體集中調查委員會)，及歐洲委員會等機構處理各國媒體集中度的方式，都是韓國調查輿論集中度時所參照的對象⁹⁹

事實上除了輿論集中度調查委員會之外，韓國『廣電法』第 35 條亦規定了「廣電通信委員會」為了保障韓國「廣電的輿論多樣性」，必須設置「媒體多樣

⁹⁸(김영욱, 이준웅, 심영섭, 2010)。

⁹⁹(오수정, 2013)。

性委員會」。在廣電法第 69 條之 2(視聽佔有率的限制)中規定，個別廣電視業者的視聽率以 30%為限制，視聽佔有率亦包括該業者的日報購買閱讀率，因此個別業者在報紙市場所占的份額亦包含在「廣電的多樣性」領域之中。而廣電法第 8 條(所有限制)還規定了，所有人口中日報付費讀者家數比率超過 20%時，日報業者不得兼營無線廣電與綜合編成還有報導專門頻道的事業。因此，輿論集中度調查委員會的調查報告，將成為媒體多樣性委員會審議的參考依據，而文化體育觀光部與廣電通信委員會，或是輿論集中度調查委員會和媒體多樣性委員會則是存在著相互合作之關係¹⁰⁰。

一般來說，保障媒體多樣性的政策手段主要有兩種：一種是「所有管制」，另一種則是「內容管制」。所有管制又可以區分為：所有禁止、持份限制、佔有率限制等方式；內容管制主要是用在廣電規範上，義務重播規定與相同頻道管制或是編成比率規定與相同編成管制。韓國在二次大戰結束之前的特徵是嚴格的所有管制。新聞法(報業法)之中，日報與廣電嚴格禁止、禁止任何個體對媒體持股超過 50%。在廣電法之中，禁止日報社持有無線電視台、綜合編成(有線頻道)以及報導新聞專用的電視頻道。除此之外，持股限制也相當嚴格，無線電視台、綜合編成與報導專門頻道的一人持股以 30%為限，而日報社所持有的衛星電視台和綜合有線電視台的持股也以 33%為限制¹⁰¹。

在 2009 年 7 月 31 日所修正的新聞法(報業法)與廣電法之中，放寬了所有管制。日報可以持有無線電視台 10%的股份，亦可持有綜合編成與報導專門頻道的 30%的股份。而日報社可持有的衛星電視台與綜合有線電視台的股份也擴大到 49%。無線電視台、綜合編成與報導專門頻道的一人持股限制放寬為 40%，大企業變成可以持有無線電視台(10%)以及綜合編成與報導專門頻道(各 30%)的股份，同時韓國政府還放寬外資進入韓國國內媒體的限制。與此同時，也制定出新的視聽佔有率的上限。此後，單一電視台不得占有 30%以上的視聽佔有率。而日報社的視

¹⁰⁰(김영욱. 이준웅. 심영섭, 2010: 19-20)。

¹⁰¹(김영욱. 이준웅. 심영섭, 2010: 23)。

聽佔有率則以日報的購讀率來換算。全體家戶之中日報付費閱讀的家口數比例超過 20%之業者，則不得擁有無線電視台、綜合編成與報導專門頻道。至此，韓國已從過往單純禁止，轉而成為媒體可以複數擁有的狀況¹⁰²。但也因此，輿論集中度的計算，變成計算與保障媒體多元化的重要依據。

依據新聞法(報業法)施行令第 12 條規定所設立的韓國「輿論集中度調查委員會」是由文化體育觀光部長所委託的七人以上九人以下的委員所構成，其中委員長與副委員長由委員互選出，委員任期為三年。委員則須具備新聞廣電等媒體、市場競爭力政策與產業組織，或是社會調查分析與統計相關領域的專業人士。第一屆的輿論集中度調查委員會在 2010 年 3 月 18 日設立，並由「韓國媒體振興財團」做為其事務局的角色，處理行政事務。而該委員的主要工作包括：一、輿論集中度調查的範圍與對向；二、選定為了計算輿論集中度所需的調查內容、調查機關、以及團體的選定等調查方法；三、輿論集中度調查結果以及輿論集中度的計算的相關事項；四、上述之外，文化體育觀光部所請求的輿論集中度調查事項¹⁰³。

在輿論集中度調查委員會成立之後，第一年主要處理的業務在於檢討輿論集中度的概念、理論以及調查的方法論；第二年則確定了做為韓國輿論集中度的四個媒體部門，以及檢討計算這四個部門輿論集中度的各項指標，並且試做調查；第三年則依據前兩年的基礎，進行新的調查，並且計算出四個媒體部門的佔有率以及集中度，以此來換算媒體的輿論影響力與之佔有率。

二、 韓國廣電媒體影響力之量測方法

(1)媒體部門別的佔有率與集中度

韓國推斷媒體的輿論影響力時，主要是引用媒體的利用程度(level of use)

¹⁰²(김영옥. 이준웅. 심영섭, 2010: 24)

¹⁰³(여론집중도조사위원회, 2013: 27)

做為判斷指標。四個部門的調查範圍與對象如圖一所示。而媒體部門別的集中度則是以各媒體社的媒體利用佔有率為基礎，計算集中比率 CRk (concentration ratio, CRk)與赫氏指數 HHI (Herfindahl-Hirschman index, HHI)。就韓國公平交易委員會的認定之中，CR1 在 50%以上，CR3 在 75%以上時，認定為具有市場支配力企業存在的市場。而依據美國法務部以及美國聯邦交易委員會(FTC)的認定之下的水平聯合指針中，若 HHI 超過 1800 時，便可視為高度集中市場。

表 2-11：四大媒體部門與調查範圍

| 媒體部門 | 調查範圍 | 媒體社之數目 |
|------|---|-------------------|
| 報紙 | <ul style="list-style-type: none"> ● 分析對象報紙 <ul style="list-style-type: none"> - 全國綜合日報 - 地區綜合日報 - 經濟日報 - 免費日報 | 70 個 |
| 電視 | <ul style="list-style-type: none"> ● 分析對象節目 <ul style="list-style-type: none"> -新聞與時事報導節目：韓國廣電廣告公社節目分類基準中大分類為報導節目範疇適用 ● 分析對象頻道：由新聞與時事報導節目編成支及頻道 <ul style="list-style-type: none"> -無線頻道：KBS1, KBS2, MBC, SBS, OBS - 綜合編成頻道：Channel A, JTBC, MBN, TV 朝鮮 - 報導專門頻道：News Y, YTN | 11 個頻道 (10 個社) |
| 廣播 | <ul style="list-style-type: none"> ● 分析對象頻道：以新聞與時事報導節目為收聽對象的無線電台頻道 <ul style="list-style-type: none"> KBS: 1R, 2R, 1FM, 2FM (4 個) MBC: 豆寸 FM·AM, FM4U·音樂 FM (2 個) SBS: Power FM, Love FM (2 個) CBS: 標準 FM·AM, 音樂 FM (2 個) 其他：國軍廣播、KNN、佛教廣播、阿里郎、和平廣播， EBS 教育廣播、FEBC 極東放送、tbs 交通廣播、YTN FM (9 個) | 19 個頻道 (13 個社) |
| 網路新聞 | <ul style="list-style-type: none"> ● 分析對象網站 <ul style="list-style-type: none"> - 到訪率達到 1%以上的網站 - 綜合日報網站 - 經濟報 / 專門報網站 - 網路新聞 | 117 個網站 |

來源：여론집중도위원회(2013), 『여론집중도조사 보고서』. p39.

(2)、媒體合算輿論影響力的佔有率

不同媒體部門別的輿論影響力計算方式有所不同。韓國的事例之中，四大媒體部門的輿論影響力的佔有率計算指標基準分別如下：

A 報紙部門：報紙閱讀佔有率(readership share)

B 電視部門：收視率(viewing share)

C 廣播部門：收聽率(listening share)

D 網路新聞部門：停留時間佔有率(duration time share)

合算輿論影響力時，則是透過問卷調查(2012 年媒體利用調查)的方式，計算出各部門的比重。詳細的計算公式如圖 2-4：

媒體系列 j 的媒體合算輿論影響力指數 = $\sum i(W_i \times S_{ij})$

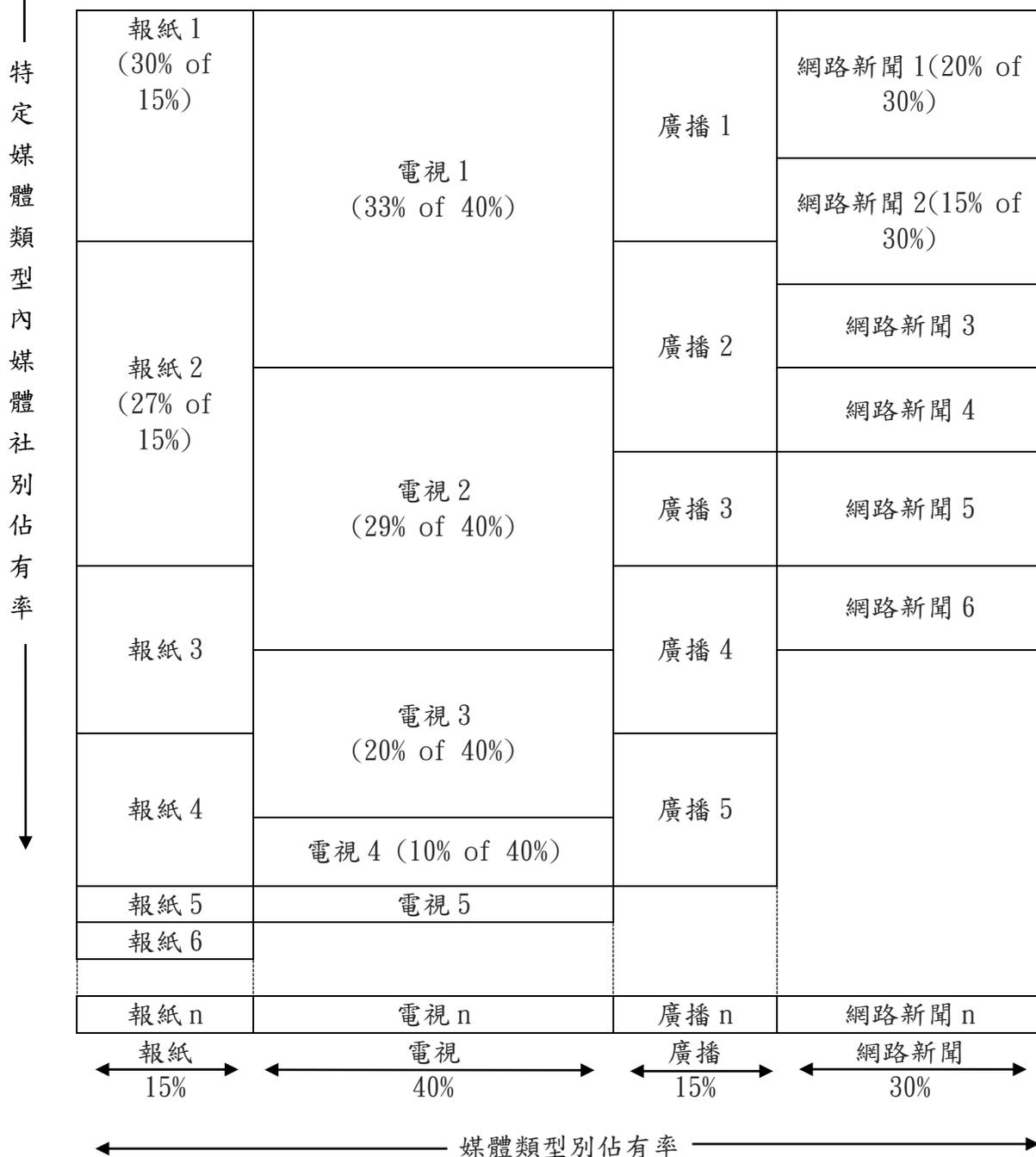
- W_i = 媒體部門 i 的影響力佔有率

- S_{ij} = 媒體系列 j 的媒體部門 i 中的利用佔有率

圖 2-4：媒體合算輿論影響力指數公式

至於媒體合算輿論營響力占有率的算出模型，則如圖 2-5 所示：

圖 2-5：媒體合算輿論影響力佔有率算出模型



來源：여론집중도위원회(2013), 『여론집중도조사 보고서』. P42.

以圖 2-5 為例，若特定媒體系列同時擁有報業 1(假定其在報紙部門的利用佔有率為 30%)，電視 4(假定其在電視部門的利用佔有率為 10%)以及網路新聞 2(假定其在網路音聞部門的利用佔有率為 15%)之媒體社，其媒體合算輿論影響

力佔有率則為 13%(=30% x 0.15 + 10% x 0.4 + 15% x 0.3)。

三、 韓國廣電媒體影響力之監理法規

2010 年與 2011 年之間，透過輿論集中度委員會的研究結果與委員之間的討論之後，認為以「媒體部門(media sector)」的概念來計算，會比一般所使用的競爭法則的市場觀點還要來的適切。因此，2012 年時，輿論集中度調查委員會選定了「報紙」、「電視」、「廣播」，以及「網路新聞」等四個媒體部門，做為輿論集中度調查的對象。亦即以新聞法(報業法)上所規定的報紙新聞、廣電法中的電視與廣播、新聞法上所規定的網路文字新聞與網路新聞服務等為調查對象。確切的調查內容如下所記：

(1)、 報紙部門

包括了新聞法中所規定的所有紙類新聞中，與輿論形成有關，生產與傳達時事資訊的報類都算在其中。以生產與傳達相關新聞為目的的媒體，大部分的內容都影響了輿論的行程，或發生類似的效果。因此，除了運動新聞報之外，包括全國或地域性的綜合日報、經濟日報，以及免費的日報都歸屬於此部門之中。

(2)、 電視部門

基本上參照廣電法中所規定的電視放送為基本對象，限定於其中以無線電視台或是收費放送(例如：有線、衛星以及 IPTV)為傳達手段的平台的所有即時帶狀頻道的所有「新聞與時事報導節目」(是否為新聞與時事報導節目則以韓國廣電廣告振興公社的判斷區分為依歸)。由於相較於報紙，電視放送的娛樂性更高，因此有必要將焦點集中在形成「公論」機能的內容之上。而「新聞與時事節目」以影響與公共事務相關的社會成員的認識和態度為目的，傳達對時事資訊的評論與意見。雖然，除了即時電視節目之外，近來的網路收視、付費頻道收視以及 DMB 的收視有所增加，但因至今仍難以獲得明確之資料，因此未將之列入電視部門的計算之中。

(3)、 廣播部門

以廣電法中所規定的廣播放送為基本對象，其中與「以新聞和時事報導節目編成而為即時帶狀頻道」為基準。此部門的選定方式基本上與上述電視部門雷同，但不同之處在於基於廣播節目的特性，電視是以「節目」為主，但廣播則是以撥放節目的「頻道」本身為主，因為廣播節目絕大多數都會混合與時事資訊之故，因此計算廣播的輿論集中度時，以頻道做為單位會更為適切。

(4)、 網路新聞部門

此部門包括了：提供線上新聞與時事報導的網路媒體社、主要入口網站的線上新聞服務。由於網路新聞部門具有相當多樣與複合型態，因此首要是以新聞法上所規定的「網路新聞」範疇為基準，並且僅以帶有輿論形成機能的媒體社為對象，將之侷限在與傳統輿論形成之媒體新聞類似型態之報導機能的線上平台。

韓國的輿論集中度調查之對象，即為計算上述四個部門的「媒體社」與「媒體系列」的輿論佔有率分布。在韓國計算輿論集中度時，「媒體社」的定義為：「以影響輿論形成過程為目的，用專門與企業的方式生產、編成與分配新聞以及時事資訊與意見的組織」。而「媒體系列」則是指韓國『與獨佔管制與公平交易相關之法律』中所定義的「企業集團」，亦即「同一人事實上支配該企業內容的公司之集團」。多個系列的媒體社被歸類為一個企業集團。

除了個別媒體部門輿論佔有率之外，媒體系列社的跨媒體部門(cross-media sector)的佔有率計算也成為重要的議題。因此，韓國輿論集中度委員會個別媒體部門的媒體社計算集中度之外，跨媒體部門則以媒體系列社為單位來計算輿論影響力。

依 2012 年的資料，為了計算韓國輿論集中度調查，各媒體部門所引用之資料如下：

- (1)報紙部門：〈2012 年媒體利用調查〉(輿論集中度調查委員會企劃、委託現代調查研究所進行)

表 2-12：2012 年媒體利用調查概要

| 區分 | 主要內容 |
|------|--|
| 母體 | 全國滿十九歲以上之成人讀者 |
| 樣本大小 | 7000 名 |
| 誤差範圍 | ±1.4%p(95%信賴水準) |
| 抽樣方法 | 依據 2010 年人口住宅總調查結果在十六個市道對十九歲以上人口採比例系統推出法進行抽樣 |
| 調查工具 | 結構化的問卷 |
| 調查方法 | 訪員到受訪者家中一對一面訪 |
| 調查時間 | 2012 年 8 月 24 日~9 月 30 日 |
| 實施機構 | 現代調查研究所 |

調查結果顯示報紙閱讀占有率來看，朝鮮日報 23.7%、中央日報 17.9%、東亞日報 16.0%、每日經濟 6.8%、京鄉新聞 5.9%。

因此 CR1 是 23.7%，CR3 是 57.6%，CR4 是 64.4%，CR8 是 80.3%。HHI 則是 1,280。

(2). 電視部門：收視率調查 (AGB 尼爾森媒體調查)

表 2-13：電視收視率調查概要

| 區分 | 主要內容 |
|--------|--|
| 母體 | 全國滿十九歲以上之成人收視者 註：韓國一般收視率調查對象為四歲以上，但輿論集中度調查僅採取十九歲以上成年人做為原始資料 |
| 抽樣方法 | 依據職業、性別、年齡、收視平台等來抽樣 |
| 樣本大小 | 總 2743 戶，平均 7043 名 |
| 運用資料 | AGB 尼爾森媒體調查之資料 |
| 分析對象期間 | 2011 年 10 月 1 日~2012 年 9 月 30 日(一年之間) 註：在此期間綜合編成頻道僅開播十個月 |

調查結果，電視部門新聞時事報導節目的收視占有率來看，KBS1 占 49.2%、SBS 占 14.3%、MBC 為 12.5%、KBS2 則是 6.7%。

由於 KBS1 與 KBS2 是同一系列公司，因此 CR1 高達 55.9%，CR3 則是 82.7%，CR4 是 87.4%，CR8 竟高達 98.5%。而電視部門前十大公司的新聞時事報導節目的收視率集中度 HHI 來看，高達 3,543。

(3). 廣播部門：收聽率調查 (輿論集中度調查委員會企劃、委託韓國蓋洛普調查研究所進行)

表 2-14：廣播收聽率調查概要

| 區分 | 主要內容 |
|------|---|
| 母體 | 全國十六個市道滿十九歲以上之成人男女收聽者 |
| 樣本大小 | 總應答者數 3000 名 |
| 誤差範圍 | ±1.8%p(95%信賴水準) |
| 抽樣方法 | 十六個市道 依據資訊通信政策研究所實施的 2011 年廣播媒體利用型態調查結果，依照性別、年齡別、地域別之廣播收聽者比例抽出 |
| 調查工具 | 結構化的問卷 |
| 調查方法 | 訪員到受訪者家中一對一面訪 |
| 調查時間 | 2011 年 10 月 31 日~11 月 21 日 |
| 實施機構 | 韓國蓋洛普調查研究所 |

廣播部門的調查中顯示，各社的收聽率分別為：MBC 55.8%、KBS 24.2%、SBS 7.7%。因此，CR1 為 55.8%，CR3 為 87.7%，CR4 為 93.9%，CR8 則為 99.1%。而廣播部門的 HHI 則是 3,804。集中化程度比電視部門還要高。

(4). 網路部門：網路利用調查（尼爾森 Korean click 進行）。

表 2-15：網路新聞停留時間占有率調查概要

| 區分 | 主要內容 |
|------|--|
| 母體 | 全國滿七歲以上六十五~六十九歲以下居住者中網路利用者 註：2011 年 10 月~2012 年 6 月僅調查至六十五位者，2012 年七月開始，調查對象年齡提高到六十九歲為止 |
| 樣本大小 | 12,000 名(全體 18,000 名中，有效樣本 12,000 名) 最近四週之內，至少一次以上使用之網頁方為有效樣本 |
| 抽樣方法 | RDD, MSS 基礎調查時對 RDD 方式所選定之對象詢問是否加入網頁的意思 RDD 的方式向加入 MSS 之確定意願方式 層化基準：性別、年齡、居住地區 |
| 調查工具 | 結構化的問卷 |
| 篩選條件 | 最近四週間是否使用一回以上網路 網路登錄正常傳送的網頁方能引用為有效資料 不能正常登錄的網頁除外 |
| 調查時間 | 2011 年 10 月 1 日~2012 年 9 月 30 日 |
| 實施機構 | 尼爾森 Korean click |

網路新聞部門的停留時間占有率來看，朝鮮日報為 7.6%、中央日報為 6.8%，聯合新聞為 5.9%，Money Today 為 5.0%，每日經濟則為 4.4%。以此換算，CR1 是 7.6%，CR3 則是 20.3%，CR4 是 25.3%，CR8 是 40.7%。HHI 則僅有 262。

除此之外，為了補全資料，輿論集中度調查委員會還參考了下列的市場資料：

金融監督院電子公告財務製表(媒體社別 2011 年監察報告書)；放送通信委員會(2012. 6)，2011 年電業者財產狀況公告集；韓國 ABC 協會(2012. 12)，報紙份數公查報告書(2011. 1~2011. 12)。總結來說，四大媒體部門利用佔有率集中度比較如下表 16 所示：

表 2-16：四大媒部門的利用佔有率集中度比較

| 媒體部門 | 主要利用指標 | CR3(%) | HHI |
|------|-----------------|--------|------|
| 新聞 | 報紙閱讀佔有率 | 57.6 | 1280 |
| 電視 | 新聞時事報導節目的頻道別收視率 | 82.7 | 3543 |
| 廣電 | 新聞時事報導收聽節目的收聽率 | 87.7 | 3804 |
| 網路新聞 | 停留時間佔有率 | 20.3 | 262 |

在總結媒體部門的結合影響力時，韓國民眾受到四大媒體的影響度分別為：報紙影響力佔有率為 17.3%、電視影響力佔有率為 48.2%、廣播為 8.4%，網路新聞為 26.4%。這個結果顯示，韓國民眾的輿論形成過程中，受到電視節目的影響最大，其次則是網路新聞。而年紀越輕者，受到網路新聞影響的程度越高，受到電視的影響程度則呈現了反方向，年紀越大者越容易受到電視影響。而廣播的影響而廣播的集中度雖然最高，但相對的影響力卻不若其他媒體形式。韓國年齡別的媒體部門別影響力佔有率的分布如下表 2-17 所示：

表 2-17：年齡別媒體部門別影響力佔有率分布(%)

| 年齡 媒體 | 20-30 | 30-40 | 40-50 | 50-60 | 60 以上 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 報紙 | 11.3 | 14.9 | 19.5 | 22.9 | 18.8 |
| 電視 | 42.0 | 42.7 | 44.7 | 51.2 | 66.0 |
| 廣播 | 4.4 | 7.9 | 9.6 | 10.3 | 10.3 |
| 網路新聞 | 42.4 | 34.5 | 26.2 | 15.6 | 5.0 |
| 合計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

總結來說，媒體系列社別合算輿論影響力佔有率來看，則呈現了集中化的趨勢。KBS 系列社的輿論影響佔有率達到 29.0% (CR1)，緊接其後的 MBC 系列則是 10.7%、SBS 系列為 7.5%、朝鮮日報系列社為 7.0%，中央日報社為 5.4%。因此 CR3 和 CR4 分別為 47.2%與 54.2%，CR8 則為 71.9%。而 HHI 的指數則為 1,160。

由此可見，無線電視台以及同時擁有日報社和綜合編成頻道的媒體系列，擁有較高的輿論影響力程度。媒體系列公司的輿論影響力佔有率如表 2-18 所示。

表 2-18：媒體系列別媒體合算輿論影響力佔有率

| 媒體系列 | 媒體合算輿論影響力佔有率 | CR _k | HHI |
|----------------|--------------|--|-------|
| KBS 系列 | 29.0 | CR1=29.0 CR3=47.2 CR4=54.2 CR8=71.9 | 1,160 |
| MBC 系列 | 10.7 | | |
| SBS 系列 | 7.5 | | |
| 朝鮮日報系列 | 7.0 | | |
| 中央日報系列 | 5.4 | | |
| 東亞日報系列 | 5.3 | | |
| 每日經濟系列 | 4.6 | | |
| 聯合新聞系列 | 2.4 | | |
| YTN 系列 | 2.3 | | |
| 韓國日報系列 | 1.6 | | |
| 韓民族系列 | 1.5 | | |
| 京鄉新聞系列 | 1.4 | | |
| Money Today 系列 | 1.3 | | |
| 韓國經濟系列 | 0.9 | | |
| CBS 系列 | 0.9 | | |
| 其他 | 10.1 | | |
| | 未分類 8.0 | | |
| 合計 | 100 | | |

統整韓國所進行的第一次輿論集中度調查報告，我們對韓國媒體的獨佔性可以得到以下的初步結論：

(1) 媒體部門別前三大媒體公司的集中度(CR3 分別為：廣播部門(87.7%)、電視部門(82.7%)、報紙部門(57.6%)、網路新聞部門(20.3%)。

(2) 媒體部門的輿論影響力佔有率(加重值)：電視部門(48.2%)、網路新聞部門(26.0%)、報紙部門(17.3%)、廣播部門(8.4%)。

(3) 有線三台(KBS, MBC, SBS)合計媒體影響力的佔有率高達 47.2%。

四、 小結

韓國報紙與電視台兼營或互持股份在 2009 之前完全禁止，2009 年之後的規定，主要規定在《廣電法》第二章 廣電業者：

第八條 所有限制

- ②除特殊規定之外，無線電視台與有線綜合編成電視頻道的持股不能超過百分之四十。
- ③依據「與獨占管制與公平交易相關之法律」第二條第二號之規定，大企業與企業集團，還有「與定期刊行物的登錄等相關之法律」所規定的日報或是兼營「與新聞通信振興振興相關之法律」所規定的法人者，不得超過無線電視台業者百分之十的持股，以及不得超過有線編成電視持股總額的百分之三十。
- ④持有無線電視業者、綜合頻道或報導相關綜合頻道的電視頻道使用業者持股的日報經營法人，為了經營透明性，必須向放送通信委員會提出全體發行份數、販賣份數等資料並應將之公開。日報的購讀率超過百分之二十時，不得持有無線電視台或是有限綜合頻道或專門頻道的股份。
- ⑤兼營「與新聞振興相關之法律」所規定的日報或新聞通信的發人，不得超過綜合有限電視台或衛星電視台持股的百分之四十九
- ⑥無線電視台、綜合有限電視台、衛星電視台，在考慮市場佔有率、廣店部門或是業者數目之下，不得兼營超過總統令所訂定範圍之商號或是持有股份。
- ⑦無線電視台、綜合有限電視台、衛星電視台、衛星頻道使用業者以及傳送網業者在考慮市場佔有率、廣電部門以及業者數時，不得兼營超過總統令所訂定範圍之商號或是持有股份。

⑧無線電視台業者、綜合有限電視台業者，以及衛星電視台業者，市場佔有率以及從業者數目超過總統令的無線電視台業者、綜合有線電視台業者或是衛星電視台業者、無線電視台業者對其他無線電視台、綜合有線電視台業者對其他綜合有限電視台、衛星電視台業者對其他衛星電視台不得兼營或是持有股份。但依據「廣電文化振興法」所成立的廣電文化振興會持分最多的無線電視台業者，該法施行當時已持有系列關係之其他無線電視台的持股時，則不在此列。(補註：電視部門市佔率的上限為百分之三十、日報的上限設為百分之二十)。

另外與監理規範相關者有：《與新聞振興相關之法律》第十七條（輿論集中度調查）、《與新聞振興相關之法律施行令》第十二條第一項（輿論集中度調查委員會）、《廣電法》第三十五條之四（媒體多樣性委員會）等。

第三章、廣電事業影響力相關量測方法之可行性

第一節、前言

如同第二章中所指的其他國家法制介紹，目前有關廣電事業影響力的量測，除了量化的指標，也都賦予主管機關就質化指標的裁量空間。雖然廣電媒體可區分為無線電視、廣播電台、有線電視系統經營者、衛星廣播電視事業。傳統上，它們各為不同的廣電媒體平台，屬於不同的法規規範，也屬於不同的市場。但在數位匯流的科技發展後，不同的平台內容漸漸匯流於網路上。為了因應新科技的發展，現在計算影響力的挑戰，並非傳統所區分的四種廣電媒體是否應有不同的標準，而是當跨媒體整合成為潮流，究應以特定內容透過不同平台傳達至特定受眾的計算為標準，亦或應以市場市佔率計算為標準？後者，當然又可分為是否以平台不同區分市場的不同，跨領域的媒體水平整合如何計算其在「單一市場」的影響力？以上這些雖然都是問題，但參考各國發展，皆是因應重大案件而修正法制，目前台灣較迫切的情況似為廣電媒體的水平整合與垂直整合，如何訂定較讓人信賴的影響力量測指標，以及如何制定相關監理法規。

針對廣電媒體影響力的量化指標，本研究團隊舉辦兩次產官學論壇，邀請各界產官學專家就此發表意見。為了集中討論的焦點，論壇議題聚焦於媒體影響力監理機關的組成、媒體影響力的量測方法、廣電媒體整合(包含水平及垂直)的影響力、以及網路媒體的影響力是否應納入等分別進行討論。由於討論相當聚焦，以上幾個問題，也都得到了初步的結論，下面就分別敘述產官學論壇就上述問題的初步共識。

第二節、廣電媒體影響力的監理機關

參與產官學論壇的傳播學者陳炳宏建議，可成立政府捐助之半官方非營利

組織，包含官方代表、學者專家、業者（公會、工會）等成員，短期亦可由 NCC 現有研究機構財團法人電信技術中心（TTC）先著手進行。電機學者林丁丙表示同意，贊成成立一個組織負責量測、統計、整理數據。經濟學者莊春發則提出執行的技術問題：如調查委託需專業調查機構，那麼委託調查是需要專業的、固定的機構負責？抑或輪流？或者讓調查公司每年招標？莊指出現在調查公司很少親自訪談，幾乎都採電話訪談，可信度只有 3~4 成。

陳教授並提到評估應該要成立一個委員會，類似教育部為了評鑑各大學的成效，成立一個台灣評鑑協會，藉由這樣一個委員會（協會）去找專家學者，（莊老師：這樣的作法可能涉及法律授權問題，台評會並無被法律授權，陳教授：但教育部仍接受評鑑結果，廣播收聽率難以計算，因為廣播沒有每天的收聽率，影響力難以評估，因有小功率、中功率和大功率等，及聯播方式，收聽率的取得麻煩），訂定為媒體所接受的標準。但最後還是要有量化，才有標準。應該找一個所有媒體都能接受的單位。

第三節、影響力量測方法(量化指標)之可行性

陳炳宏教授於本研究團隊所舉辦的「第一次產官學論壇」中直言¹⁰⁴，媒體市場的定義雖然很重要，但是相當困難，特別是數位科技匯流後。計算媒體影響力的困難度亦很高，但應該先計算單一媒體類型的影響力，然後綜合計算各類媒體的整體影響力，特別是有水平與垂直整合可能的媒體的整體影響力，例如同時擁有有線電視系統與衛星電視頻道。（施俊吉）此一關係極可能助長公平法第十九條所禁止的「市場封鎖」與「差別待遇」等行為，故其結合將產生「限制競爭之不利益」。因此，陳教授進一步指出，他雖然贊成制訂反壟斷法，但反對以收視率為標準。但若使用市場佔有率，這點也對也不對，因為就 NCC 來說，頻道收視率就是頻道市場的佔有率，因此問題不在於要不要用佔有率，應在於不應該用收

¹⁰⁴ 陳炳宏教授於 2014 年 11 月 13 日本研「第一次產官學論壇」會議中發言內容。

視率當佔有率，可以用市佔率（營業額、廣告量，或訂戶數）都好，不應該用收視率，其嚴重缺點如收視率惡質化電視市場之競爭。陳教授認為，市場影響力之評估與確認應由第三公正客觀之單位負責並執行，並在固定年限重新評估後公告。

至第二次論壇時，陳教授更指出，應跳脫比例這些數字問題(例如訂定 30%、25%等)，回歸到「類型」做為影響力的標準。陳認為台灣最重要的是電視，主張系統平台與頻道要分開。比如說影響力或量測，擁有頻道就不能擁有平台，僅能二選一，就像選擇套餐一樣，套餐組合的方式作為可以經營的事業類型，如經營廣播和報紙，則廣播和報紙的市場不能超過 1/3。陳認為台灣不必一定和國外法規一致，如無線電視在海外很重要，但是在台灣不然。報紙在德國還是有影響力，但台灣不然，強調要回到「類型」和「量」而非「比例」，因為「比例」很難評估。因此，陳認為對台灣來說較可行的影響力量測方法，是區分平台與頻道，並要求業者二選一。

莊春發教授則認為，德國是轉化成單一標準以後，電視用收視率、廣播用收聽率、上網用觸達率，要「價值化」，轉化成同一個單位當作指標，不過上網到達率跟上網停留率就不大清楚如何當作同一單位指標，因此，網路方面如何處理目前較需要多規劃。影響力中要衡量媒體間的影響力，以中時為例，可以參考其中涉略的媒體：雜誌、網路、電視等等，將這些變成單一測量單位指標，德國就把它們都轉化成單一標準了。反媒體壟斷法中是持有百分之三十為上限，市佔率是以供給面來看，而收視率則是消費面的出發點。市佔率包含各種方面：網路、電路出租，這些所佔比例也不小，可能扭曲測量標準。

莊指出，從他國標準作參考，德國百分之二十五可能有點太苛刻，建議以

中間值 30。依公平法結合要申報的規定，一家廠商超過 50 以上，兩家超過 2/3，三家結合超過 75%，就需要申報，標準是整體經濟利益要大於限制經濟不利益，潛在利益大於潛在傷害。建議兩家結合超過二分之一就要申報。一般性原則後還要有補充性規定，避免制定出過於僵化標準，質化標準也不能太過分。質化部分有待給委員的自由心證，作彈性調整，有衡量空間。

電機教授林丁丙則強調，目前所有量測方法在技術上都是可行的，技術不是問題，問題在於各界是否取得共識。產業界代表吳戈卿則強調，主管機關應確保公平的競爭環境，如有公平的競爭環境，讓大家知道監理標準何在，遊戲規則公平是最重要的。吳亦指出，目前台灣廣電媒體最大的問題，並不在集中度的監理，而是不公平的競爭環境。

綜上所述，目前所討論到的各種量化指標的量測方法，其技術上的可行性都沒有問題，關鍵在於何種量化指標最能促進公平競爭與監理壟斷的效果。

第四節、影響力量測方法(質化指標)之可行性

由第二章各國法制介紹中可知，對媒體影響力之量測，除了量化指標，亦有質化指標。如美國以「公共利益大於公共傷害」為指標。英國以「言論多元」「經營人適格」為指標，德國以「實質言論影響力」為指標，日本以「多元性」「地方性」為指標、澳洲和韓國政策中亦強調媒體言論多元的價值。但各國的質化指標，缺少統一標準，隨著各國國情不同，在實際的案例中往往出現寬嚴不同的解釋。以台灣而言，近期的頂新併中嘉案，從量的指標來說並沒有問題，但若考慮質的指標：如公共利益是否大於公共傷害或經營人是否適格，在頂新集團爆發假油案後即有爭議。基於媒體產業的特殊性，先進國家的媒體監理均有質化的量測標準，因此，將媒體影響力的監理納入質化指標應為可行，但亦如同各國於質化指標的解釋與適用上，均有不同的標準，台灣亦宜審視國情，建立合適的量

化指標。

第五節、跨媒體水平整合影響力之計算

廣電媒體水平整合影響力的量測，可分為量的標準與質的標準。其中量的標準與質的標準之討論，各國法制部分可參考第二章。產官學各界代表意見則可參考上述兩小節。

第六節、垂直整合影響力之計算

廣電媒體垂直整合影響力的量測，各國法制尚無系統性的法規可供參考，僅有零星的案例。但於產官學論壇中，學者強調台灣的電視影響力大、頻道和平台應該分開。業界則強調電視的競爭環境非常不公平，官方代表亦提到中嘉案數次闖關不成，顯見頻道和系統的垂直整合，對台灣廣電媒體的影響力相當巨大。這是台灣與其他國家不同之處。也因此，雖然各國法制缺少可以參考的規範，台灣廣電媒體的垂直整合，也應該是未來納入監理的對象。

第七節、網路媒體的影響力

參與論壇的產官學專家，幾乎一致同意網路媒體的影響力需要納入考量。例如陳炳宏教授發言，媒體要重視「多元」，不單單經濟多元，還要內容多元。台灣會因為台灣本身的特殊性而很難參考他國，因為台灣媒體不會有地區市場壟斷問題，所有媒體都是全國性的，報紙幾乎沒有影響力。電視影響力太大，我只能籠統說全世界法規都很難適用於台灣市場。電視以收視率為標準，但有沒有其他可以當作標準的？因為還涉及有線普及率、公司營收？有沒有哪些指標可當做比重的訂定？例如報紙，報紙除了銷售量，其實還包括廣告問題，這個比重要如何訂定？網路有流量、點閱，網路也一定要納入測量，不過，在台灣是否只需將「新聞網站」納入量測即可？但其實連何謂「新聞網站」？風傳媒和關鍵評論是否也算新聞評論？這也很難定義。如果真的納入網路，陳認為應先把言論跟新聞有關的納入即可，否則太複雜了。

產業界代表吳戈卿則認為，成立可信度高的機構是可行的，並將網路納入量測項目：我同意成立一個機構，讓大家相信他的合理性。應該要有一個指標是大家可接受的。吳認為網路也要納進來，但網路上的資訊都是別人的，例如 yahoo 都是放別人的東西（來自傳統媒體的第二手訊息），不過很多人看，造成很大的影響力，但……若是訊息內容不恰當，那麼究竟你是要限制 yahoo 還是那個發佈來源，涉及二手資料以及一手資料的問題。又例如某一新聞在新聞台看的人 20 萬，但放到網站上變成瀏覽量 200 萬人，那究竟這個數字是要算新聞台的？還是網站的？這部分，如何找到一個平衡？

綜上所述，各界雖然對網路媒體的重要性具有共識，但如何計算其標準，卻意見分歧。參考各國法制中亦可見，各國雖然也都有在討論如何規範網路，但卻始終難有一致的意見、更遑論付諸立法。由於網路媒體難有一致的定義、由行政單位監理又容易陷入控制言論的難題，本研究建議在先進國家尚未有立法出現之前，目前將網路媒體納入管制亦非台灣媒體影響力壟斷最重要的處理事項，似宜先將其緩處理。

第四章、廣電事業影響力相關量測方法 及監理法規之不同版本

第一節、前言

在數位匯流時代下，國家通訊傳播委員會為了應外界要求，在 2013 年提出《廣播電視壟斷防制與多元維護法》草案，並於當年 4 月送往送行政院審議，對於 NCC 所推出的《廣播電視壟斷防制與多元維護法》草案，各界支持與反對的討論頗多，產、官、學界也紛紛推出相應的建議修改版本，包括由以楊麗環為首的國民黨 22 位立委所提出的《跨媒體壟斷防制法》草案、民進黨立院黨團的《反媒體壟斷法》草案、台灣大學公共政策與法律研究中心所公佈《傳播事業集中防制法》草案、「901 反媒體壟斷聯盟」與「反媒體巨獸青年聯盟」團體所提的修法建言。

各版本對於 NCC 所提出的《廣播電視壟斷防制與多元維護法》草案最為爭議的即是對於跨媒體整合和集中的管制條件和審查標準，本研究案將以國民黨、民進黨和台灣大學公共政策與法律研究中心所提出的版本來和 NCC 的草案做比較，因為在此三個版本中，對於廣播事業影響力的測量方法有較多的著墨，整合產官學界對於草案的意見後，進而提出適合台灣社會發展的廣播事業影響力測量方法。

第二節、國家通訊傳播委員會版

在本研究中所涉及到的草案法規可分為「防範媒體過度集中化」和「導入內部多元」兩部分，分別對應前述廣電媒體影響力測量中的質和量的指標。在通傳會版本中對於「防範媒體過度集中化」的討論，分別涉及到條文中的第十六至二十二條，以及第二十五條；「導入內部多元」主要體現在第三十至與三十四條，民進黨的版本在第八、九與十條亦有涉及到，但在國民黨版本和台大版則未提

及。

針對通傳會所提出的草案版本，各界最為關注的就是對於跨媒體的整合管制規定和測量標準，為了回應社會對管制媒體壟斷的期待，通傳會所提出的跨媒體整合限制規定於第十八條和第十九條中，認為跨媒體整合後，合併計算其年平均收視率達百分之十五以上者和新聞頻道或製播新聞節目之頻道之年平均收視率達百分之五，不予核准。

第三節、民進黨版

在通傳會推出草案後，民進黨團也在2013年3月20日推出建議的修改版本，民進黨的修改草案著重於媒體的水平垂直整合，並且在民進黨版的草案中，第十三條明確規定不允許「一、系統與無線電視、新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之整合。二、系統與系統之整合構成有線廣播電視法第二十一條所禁止之情形者。三、無線電視與無線電視之整合，但公共電視不在此限。四、因整合而使其在任一特定媒體市場之占有率達三分之一以上者。但獨立新設他媒體者，不在此限。」。

民進黨版的訴求主要是強調傳播媒體的內容生產者和傳播通路（系統商、平台）不要有垂直整合的狀況。但是否分離內容生產和傳輸管道和內容製作的做法能促進媒體產業的經濟，並防止平台業者濫用權力的機制，則有待商榷。

第四節、台大法律及政策研究中心版

台大版本對於申請審查與審核標準與各事業水平集中化管制有明確的限制規定，並依不同的產業類型與水平垂直方法，在結合方式也給予不同的結合限制可見於草案第十四條（非傳播事業跨業經營傳播事業）、第五條（無線電視事業水平集中化管制）、第六條（全區性無線廣播事業水平集中化管制）、第七條（有線廣播電視事業水平集中化管制）、第八條（衛星廣播電視節目供應事業水平集

中化管制)和第十條(頻道銷售代理事業水平集中化管制),不論是哪一種結合方式,在草案中的限制標準,依然是以平面媒體的發行人、廣播媒體的收聽率和電視頻道的收視率做為判斷標準。

在跨媒體整合方面則體現在第十一條,規定以下狀況不允許核准「一、前揭傳播事業及其關係人直接或間接控制之有線廣播電視事業,其訂戶數達全國總訂戶數百分之二十以上。二、前揭傳播事業及其關係人直接或間接控制之全國性日報,其發行人達所有全國性日報年平均發行人百分之二十以上。三、前揭傳播事業及其關係人直接或間接控制之無線電視、有線廣播電視頻道、衛星廣播電視頻道及頻道代理商所代理之頻道,合計收視率占有率達百分之二十以上。」,和第十二條中規定有線廣播電視事業及其關係人,在申請經營衛星廣播電視節目供應事業或與衛星廣播電視節目供應事業結合,應經審議委員會許可。但符合下列情形之一者,應不予許可:「一、有線廣播電視事業及其關係人,直接或間接供應(控制)之頻道,超過可利用頻道之十分之一。二、有線廣播電視事業及其關係人,直接或間接供應(控制)之頻道,其年平均收視率占有率合計達百分之二十五以上。」

第五節、國民黨立法委員楊麗環版

相較於其他版本,國民黨版沒有明訂禁止結合的門檻,僅提出在以下各類媒體事業跨媒體結合時,應向主管機關申報,「一、經營乙類或丙類調頻(幅)廣播電臺之廣播事業。二、電視事業。三、經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道之衛星廣播電視節目供應者。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。五、於經營區內獨占之有線廣播電視系統經營者或播送系統。六、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之多媒體

內容傳輸平台業者，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。跨媒體事業結合，對公眾意見之整體影響，相當於電視頻道之市佔率達百分之三十以上，或經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道之媒體事業結合，對公眾意見之整體影響，相當於該類頻道之市佔率達百分之二十五以上者，推定具有支配性影響力，參與結合之事業應先向主管機關申請核准。」

主管機關再根據接觸率，轉換至電視頻道市佔率，依據調查結果，分別訂定其換算比率並公告之。然而這也存在著許多測量問題，比如說如何「推估」跨媒體整合後電視頻道之市佔率百分之二十五。

第六節、各版本比較

1. 台大法律及政策研究中心版的主管機關界定與其他三版有明顯差異

通傳會與三版之中的差異表現在許多地方，其中在草案第三條中的主管機關認定即為一案，在民進黨和國民黨楊麗環委員版與通傳會的版本最為接近，接以通傳會為草案的主管機關，但主管機關在執行本法規定事項，涉及其他機關之執掌者時，民進黨和國民黨楊麗環委員版皆表示必須商請公平交易委員會及行政院所屬機關配合辦理之。

但在台大版則有明顯的差異，草案第三條雖仍以通傳會為主管機關，但它建議必須在行政院中另外設置「傳播事業集中防制審議委員會」，辦理和審查相關案件。審議委員會由九至十一人所組成，包含政府代表的通傳會、公平交易委員會和經濟部，與非政府組織的公民團體或視聽眾、傳播產業協會，以及具傳播、財經、法律等專家學者，且規定非政府組織的委員比例不可以少於二分之一，如此看來，政府的委員數量將會少於非政府的組織團體。

台大版所建議的方式類似於政府組織和公民團體一同「共管」(co-regulate)的概念，改變過去由通傳會、公平會與經濟部分開對傳媒整合申請案的審核主導

權，換句話說審議委員會的成立目的為「分權」概念，如果採納這個共管方式，仍須處理許多問題，草案由台大版所述的非公權力行為人行使與承擔，並且參與人員比率的設置大於政府機關，在執行分權共管的同時，問責機制能否完善的同步發展相互配合，

除此之外，也必須考量到這個概念是否真的符合責任政治的權責相課，以及原來的審查機關組合方式就是分權的概念，現在又再進一步分權，究竟在程序上是否更符合民主政治的參與要求？或是成為政治人另取卸責並使轉嫁於民間社團的機制？最後也須考量「共管」概念所帶來相應的管制成本、機制、效能和評估模式，並不一定能夠符合民主社會和經濟需求。

加入公民團體的共管概念，目的也是要實現公平、公正和客觀的理想，但台大版中所邀請的非政府組織團體，包括公民團體、視聽眾、傳播產業協會，以及具傳播、財經、法律等專家學者等，在委員選擇上就必須面臨如何選出符合公開與專業之要求的對象，第二，要如何能確保這非政府組織團體能夠不受政治、社會的利誘，而做出完善且正確的決定，並保證這些非政府組織團體有足夠且充分的時間與人力來共同審議媒體集中的相關問題，這勢必都必須由政府提供其他的行政資源，給予參與審查的人員適度的酬金，這都需要挹注合理經費。

2. 申請審查與審核標準與各事業水平集中化管制方式

在通傳會的版本中，規定「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廣播電視事業已發行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。」；而在民進黨的版本中則規定較為嚴格，不允許「系統與無線電視、新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之整合」、「系統與系統之整合」和「無線電視與無線電視」，但公共電視不在此限；台大版則規定

不同於民進黨的嚴厲版本，台大版本是允許跨媒體整合，但對於其跨媒體整合的限制標準考量為收視率占有率達到百分之二十以上或是發行量占有率達到百分之二十五以上，則不可以在經營其他媒體；國民黨版本則僅有說明可以申請

整合的條件，但卻未說明禁止整合的限制標準。

3. 跨媒體整合管制

在跨媒體整合管制方面，民進黨和國民黨版本未有明確的規範和測量標準，台大版和通傳會版本則有明確的限制標準，但兩者都是以媒體的發行量和收視率做為限制和參考標準。

台大版規定「一、前揭傳播事業及其關係人直接或間接控制之有線廣播電視事業，其訂戶數達全國總訂戶數百分之二十以上。二、前揭傳播事業及其關係人直接或間接控制之全國性日報，其發行量達所有全國性日報年平均發行量百分之二十以上。三、前揭傳播事業及其關係人直接或間接控制之無線電視、有線廣播電視頻道、衛星廣播電視頻道及頻道代理商所代理之頻道，合計收視率占有率達百分之二十以上。」。

相較於通傳會的不予核准規範，則是在草案第十九條中有明確指出，並有 6 個類別的不允許核准之規範，包括頻道商和系統商之間的垂直和水平整合，限制範圍為超過百分之十五就不允許核准。

然而，不論是哪一個版本對於跨媒體整合限制的標準，都以報紙發行量、廣播媒體收聽率和電視收視率為其限制和審核依據。因此，目前廣電媒體影響力量測的最大共識標準，仍是以收視率、收聽率為準。基於上述，本研究計畫建議，主管機關可以收視率收聽率為影響力的量化量測標準。但為了減少爭議並且更準確的量測媒體影響力，在評估標準的測量上，可以參考本研究報告第二章中所提供的各國量測方式，除了量化標準之外，仍有質化標準的考量，建議主管機關可以量化標準及質化標準並重，並建立專業量測的機構，並定期檢驗這些指標的正確性如表 4-1。

表 4-1：各版本指標對照表

| | 通傳會 | 民進黨版 | 台大版 | 國民黨版 |
|----------------|--|-------------------------------------|--|---------------------------|
| 主管機關 | 國家通訊傳播委員會 | 國家通訊傳播委員會 | 通傳會，另設審議委員會。 | 國家通訊傳播委員會 |
| 頻道水平集中部分 | 電視頻道集團數目，大致 4 個左右。 | 電視頻道集團數目，大致在 3~4 個之間。 | 電視頻道集團數目，大致在 4~5 個之間。 | 未明訂實質紅線、缺乏管制效力 |
| 垂直集中或跨媒體集中規定 | 各媒體經加權指數換算為電視收視率加以管制，不同媒體加權指數經由公開的聽證程序後訂定。 | 禁止「系統與無線電視、新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之整合」。 | 對於媒體產業的外來產業合併、和媒體產業中的水平與垂直整合方式各有不同規定。 | 無禁止跨媒體結合規範，僅提出可以申請的結合的情況。 |
| 垂直集中或跨媒體集中限制標準 | 合併後年平均收視率上限 15%。 | 禁止內容與通路（平台）垂直整合。 | 一家持有表決權股份或出資額比例不得逾百分之二十五外，對其餘各家媒體持有表決權股份或資本總額不得逾百分之十五。 | 無具體禁止規定 |

第五章、研究結論與建議

第一節、研究發現

一、 先進國家比較法制

比較各國法制發展之後發現，各國的廣電媒體市場發展形勢均不甚相同，各國也都針對國內的獨特情勢做出相對應的因應法制。因此台灣似也應針對目前最重要的廣電媒體水平式整合(跨媒體)、以及垂直整合做出規範。就廣電媒體與網路媒體平台的整合部分如何規範，雖然是未來的趨勢，但觀乎各先進國家的法制，尚無可參考的案例，需要未來進一步的觀察。以下即針對本研究所羅列之美國、英國、德國、澳洲、日本、韓國等各國有關廣電媒體影響力量測方法與監理法規做成表 5-1 及表 5-2，除了區分垂直整合、水平整合，並分別列出量與質的指標。以便清楚比較各國法制與量測方法的差異。

表5-1 世界主要國家政府對廣電媒體影響力量測方法

| 國 家 | 廣電媒體水平整合影響力之量測方法(量的指標) | 廣電媒體水平整合影響力之量測方法(質的指標) | 廣電媒體垂直整合影響力之量測方法(量的指標) | 廣電媒體垂直整合影響力之量測方法(質的指標) |
|-----|---|---|--|-----------------------------|
| 美國 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 地方性廣播電台間水平整合：以擁有廣播電台數量為量測標準。 ● 地方性電視台間水平整合：以同一競爭市場中擁有電視台家數以及市佔率為量測標準。 ● 廣播與電視間水平整合：以同一市場中擁有電視台與廣播電視家數為標準 ● 全國電視臺的收視戶上限為 39%；同時雖開放可擁有雙重廣播 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 以「潛在的公共利益」是否大於「潛在的公共傷害」作為(跨)媒體併購案之審核標準。 ● 導入「個案審查」(case-by-case)管制模式：由要求欲受「有利推定」之申請人證明在DMA市場中並未不當損害言論意見之多樣性，其可提出 | <p>1廣電媒體 + 系統台影響力之量測：允許單一個人或實體擁有或控制一家電視網和一家有線電視系統。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路：如 2001年 AOL/Time Warner 及 2014 年 Comcast/Time Warner Cable 案例，前者FCC附條件同意，後者則雙方談判破局。</p> | <p>同水平整合影響力之量測方法(質的指標)。</p> |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>網，但仍限制現有之四大電視網不得合併其他無線電視網。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體) ：依據同一地理市場區 (Designated Market Area, DMA) 之多樣性指數 (Diversity Index, DI) 分析</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：如 2001 年 AOL/Time Warner 及 2014 年 Comcast/Time Warner Cable 案例，前者 FCC 附條件同意，後者則雙方談判破局。</p> | <p>證明資料包括提出在 DMA 市場中新聞提供者提供新聞質量、新聞觸達率、在 DMA 市場中之市場地位或影響力，以及對於言論意見之多樣性之影響。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 同廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測方式。 <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：如 2001 年 AOL/Time Warner 及 2014 年 Comcast/Time Warner Cable 案例，前者 FCC 附</p> | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|----|--|---|---|--|
| | | 條件同意，後者則雙方談判破局。 | | |
| 英國 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：無明文標準</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)：以交易金額、結合後市佔率為量測標法。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：目前尚無案例</p> | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 報業呈現真實新聞，以及意見自由表達之需求； ● 在英國境內的報紙市場，或部分報紙市場上，其內容係合理且實用的 (practicable)，以及具有充分多元觀點的需求； ● 在有關廣播電視與 | <p>1 廣電媒體 + 系統台影響力之量測：目前尚無特定標準。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路：目前尚無特定標準。</p> | |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | <p>跨媒體結合方面，應考量以下情形：</p> <p>(1) 於英國境內不同的閱聽者，或在英國特殊地區、位置的閱聽者，控制媒體事業之人具有充分多元性 (sufficient plurality) 之需求；</p> <p>(2) 英國境內可利用的廣播電視，兼具高品質及規劃訴求廣泛多樣品味及利益的需求；以及</p> <p>(3) 媒體事業的經營者及控制者，確實執行2003年通</p> | | |
|--|--|---|--|--|

| | | | | |
|----|---|---|--|-----------------------------|
| | | <p>傳法第 319 條所制定有關廣播電視的規範。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：目前尚無明文標準。</p> | | |
| 德國 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：以收視占有率為量測標準。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)：同1，以收視佔有率為量測標準。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：同1，以收視佔有率為量測標準</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ● | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：對於電視及媒體相關市場活動的整體評價，包括媒體「影響力」、「影響範圍」及「即時性」進行評價，必須與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)</p> | <p>1 廣電媒體 + 系統台影響力之量測：採取「平台中立性原則」，所涵括之平台包括無線電視、有線電視、衛星電視及新興媒體視訊服務平台。評價支配意見力量方式與水平整合相同。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路：如Springer與ProsiebenSAT.1乙案中，對於網頁廣告內容瀏覽以該「網站到訪率」</p> | <p>同水平整合影響力之量測方法(質的指標)。</p> |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> ● 需衡量與聯邦全區電視之類似度為何，亦即就對於公眾意見之關連性，判斷是否具有類似的效能特徵。對於電視及媒體相關市場活動的整體評價，包括媒體「影響力」、「影響範圍」及「即時性」進行評價，必須與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力。 <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 需衡量與聯邦全區電視之類似度為何，亦即就對於公眾意見之關連性， | <p>為評價基準；其次，本案就網際網路網頁對公眾意見影響評價約為於電視之3%收視占有率。</p> | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|----|---|--|--|--|
| | | <p>判斷是否具有類似的效能特徵。對於電視及媒體相關市場活動的整體評價，包括媒體「影響力」、「影響範圍」及「即時性」進行評價，必須與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力。</p> | | |
| 澳洲 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：以執照控制之人口百分比、同一執照範圍之執照張數、同一人擔任董事或具實質控制力職位為量測標準。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣</p> | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：目前尚無特定標準。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)：目前尚無特定標</p> | <p>1廣電媒體 + 系統台影響力之量測：目前尚無特定標準。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路：目前尚無特定標準。</p> | |

| | | | | |
|----|---|---|---|--|
| | <p>電媒體+平面媒體):以執照範圍、執照張數、執照範圍人口數重疊、合併媒體種類不過二為量測標準。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合:目前尚無案例。</p> | <p>準。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合:澳洲交通部(Department of Communications)於2004年6月公布之「媒體控制與所有權之政策白皮書」提出對跨媒體所有權(含網路)影響力之量測指標,需考量營收、收視率、影響力、加重權數(包括暗示力量與傳播效果)及供給面因素,一併納入考量。</p> | | |
| 日本 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測:以股東出資比例、同一放送區域電視台數目為量測標準</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣</p> | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測:目前尚無特定標準。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體</p> | <p>1廣電媒體 + 系統台影響力之量測:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 在同一播送區域內,無線廣電事業以及與其具有支配 | |

| | | | | |
|----|--|--|--|--|
| | <p>電媒體+平面媒體):目前尚無案例。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合:目前尚無案例。</p> | <p>水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體):目前尚無特定標準。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合:目前尚無特定標準。</p> | <p>關係者不得提供利用有線電信服務提供廣電播送業務。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路:目前尚無特定標準。</p> | |
| 韓國 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測:以持股比例上限為量測標準。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體):以不得兼有特定媒體種類、股份比例、董事席次為量測標準。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合:以股份上限及市場佔有率為量測標準。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 市場佔有率量測指標如下: <ul style="list-style-type: none"> (1) 報紙閱讀佔有率 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測:目前尚無特定標準。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體):目前尚無特定標準。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合:目前尚無特定標準。</p> | <p>1廣電媒體 + 系統台影響力之量測:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 有線電視系統業者所擁有的頻道數目,放寬為不得超過整體廣電頻道(包括電視、廣播等)數目的五分之一;而頻道業所擁有的系統數目,亦不得超過全國有線電視系統的五分之一。 | |

| | | | | |
|--|---|--|----------------------------|--|
| | (readership share) (2) 電視收視率 (viewing share) (3) 廣播收聽率 (listening share) (1) 網路停留時間佔有率 (duration time share) | | 2 數位化廣電媒體 + 網路通路：目前尚無特定標準。 | |
|--|---|--|----------------------------|--|

表5-2 世界主要國家政府對廣電媒體影響力之監理法規

| 國家 | 廣電媒體水平整合影響力之量測方法(量的指標) | 廣電媒體水平整合影響力之量測方法(質的指標) | 廣電媒體垂直整合影響力之量測方法(量的指標) | 廣電媒體垂直整合影響力之量測方法(質的指標) |
|----|---|---|--|------------------------|
| 美國 | 1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測： ● 地方性廣播電台間水平整合： | 1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測： ● 以「潛在的公共利益」是否大於「潛在 | 1 廣電媒體 + 系統台影響力之量測：允許單一個人或實體擁有或控制一家電視網和一家有線電 | 同水平整合影響力之量測方法(質的指標) |

| | | | | |
|--|---|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● 一市場內有45家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有8家商業廣播電台（其中AM電台不得超過5家，FM電台亦不得超過5家）。 ● 一市場內有30-44家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有7家商業廣播電台（其中AM電台不得超過4家，FM電台亦不得超過4家）。 ● 一市場內有15-29家以上大功率的商業或非商業廣播電 | <p>的公共傷害」作為（跨）媒體併購案之審核標準。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 導入「個案審查」（case-by-case）管制模式：由要求欲受「有利推定」之申請人證明在DMA市場中並未不當損害言論意見之多樣性，其可提出證明資料包括提出在DMA市場中新聞提供者提供新聞質量、新聞觸達率、在DMA市場中之市場地位或影響力，以及對於言論意見之多樣性之影響。 ● 2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測 | <p>視系統。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路：如 2001 年 AOL/Time Warner 及 2014 年 Comcast/Time Warner Cable 案例，前者 FCC 附條件同意，後者則雙方談判破局。</p> | |
|--|---|---|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>台時，單一實體至多可擁有6家商業廣播電台。(其中AM電台不得超過4家，FM電台亦不得超過4家)。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 一市場內的大功率商業或非商業廣播電台少於14家時，單一經營者至多只能擁有5家商業廣播電台。(其中AM電台不得超過3家，FM電台亦不得超過3家，且該實體在該指定市場中擁有或控制的廣播電台數量不超過50%)。 ● 地方性電視台間水平整合：同一競爭市場中，至多擁有兩家 | <p>(如廣電媒體+平面媒體)：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 同廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測方式。 <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：如 2001 年 AOL/Time Warner 及 2014 年 Comcast/Time Warner Cable 案例，前者 FCC 附條件同意，後者則雙方談判破局。</p> | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>地方電視台,但至少有一家市占率不得在前四名;但結合後市場上仍須有 8 家獨立電視台。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 四大電視台限制 (Top Four Prohibition) :結合所涉高功率無線電視台並非該DMA內收視占有率 (audience share) 排名前四之高功率無線電視台。 ➤ 主要媒體管道測試 (Major Media Voices):該DMA於結合後尚存 | | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>有8個所有權與營運獨立的高功率無線電視台或主要報社。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 廣播與電視間水平整合：同一市場中，僅允許擁有 1 家商業電視台及 2 家商業廣播電台。 ● 全國電視臺的收視戶上限為 39%；同時雖開放可擁有雙重廣播網，但仍限制現有之四大電視網不得合併其他無線電視網。 <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測（如廣電媒體+平面媒體）：依據同一地理市場區（ Designated Market</p> | | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|----|---|--|--|--|
| | <p>Area, DMA) 之多樣性指數 (Diversity Index, DI) 分析</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合: 如有案例或法規請說明, 如無請註明無: 如 2001 年AOL/Time Warner 及 2014 年Comcast/Time Warner Cable案例, 前者FCC附條件同意, 後者則雙方談判破局。</p> | | | |
| 英國 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測: 無</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測 (如廣電媒體+平面媒體)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 合併的目標交易額小於7 千萬英鎊, 且結合的事業在相關 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測:</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測 (如廣電媒體+平面媒體)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 報業呈現真實新聞, 以及意見自由表達之需求; | <p>1廣電媒體 + 系統台影響力之量測: 目前尚無明文規範。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路: 目前尚無明文規範。</p> | |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>市場市占率不超過1/4，在2002年公司法不被定義為相關市場的合併。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 市佔率20%。 <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：目前尚無明文規範。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 在英國境內的報紙市場，或部分報紙市場上，其內容係合理且實用的（practicable），以及具有充分多元觀點的需求； ● 在有關廣播電視與跨媒體結合方面，應考量以下情形： <ul style="list-style-type: none"> (4) 於英國境內不同的閱聽者，或在英國特殊地區、位置的閱聽者，控制媒體事業之人具有充分多元性（sufficient plurality）之需求； (5) 英國境內可利用 | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|----|--|--|--|----------------------|
| | | <p>的廣播電視，兼具高品質及規劃訴求廣泛多樣品味及利益的需求；以及</p> <p>(6) 媒體事業的經營者及控制者，確實執行 2003 年通傳法第 319 條所制定有關廣播電視的規範。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：目前尚無明文規範。</p> | | |
| 德國 | 1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測收視率模式：廣電媒體事業自己或併入計算的事業，於德國聯邦全區得製播不限數量的電視頻 | 1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：對於電視及媒體相關市場活動的整體評價，包括媒體「影響力」、「影響範圍」及「即時性」進 | 1 廣電媒體 + 系統台影響力之量測：採取「平台中立性原則」，所涵括之平台包括無線電視、有線電視、衛星電視及新興媒體視訊服務平台。評價支 | 同水平整合影響力之量測方法(質的指標)。 |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | <p>道，但依下述之標準，具有支配意見力量：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 事業所製播之頻道，於年平均收視占有率達30%者，推定該事業具有支配的意見力量。 ● 事業之頻道收視占有率達25%，且a. 該事業於媒體相關市場具有控制市場地位，或b. 其於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率30%之事業，具相當之意見影響力者。 ● 對於收視占有率之認定，係自（調查）程序起最近12個月 | <p>行評價，必須與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測（如廣電媒體+平面媒體）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 需衡量與聯邦全區電視之類似度為何，亦即就對於公眾意見之關連性，判斷是否具有類似的效能特徵。對於電視及媒體相關市場活動的整體評價，包括媒體「影響力」、「影響範圍」及「即時性」進行評價，必須與電視收視占有率百分之三十之事業，具相 | <p>配意見力量方式與水平整合相同。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路（如有案例或法規請說明，如無請註明無）：Springer 與ProsiebenSAT.1 乙案中，對於網頁廣告內容瀏覽以該「網站到訪率」為評價基準；其次，本案就網際網路網頁對公眾意見影響評價約為於電視之3%收視占有率。</p> | |
|--|--|--|---|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>的收視占有率平均值為依據。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 收視率模式：同1。 ● 媒體利用模式：以接觸率作為基礎，考量其他媒體與電視對公眾意見影響力的差距，進行折算。 ● 廣告市場佔有率模式：以廣電事業在廣告市場地位，以及廣告收入多寡判定事業在經濟上地位。 <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 收視率模式：同1。 ● 媒體利用模式：以接觸率作為基礎，考量 | <p>當之意見影響力。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 需衡量與聯邦全區電視之類似度為何，亦即就對於公眾意見之關連性，判斷是否具有類似的效能特徵。對於電視及媒體相關市場活動的整體評價，包括媒體「影響力」、「影響範圍」及「即時性」進行評價，必須與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力。 | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|----|---|---|--|--|
| | <p>其他媒體與電視對公眾意見影響力的差距，進行折算。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 廣告市場佔有率模式：以廣電事業在廣告市場地位，以及廣告收入多寡判定事業在經濟上地位。 ● Springer 與 ProsiebenSAT.1 乙案中，對於網頁廣告內容瀏覽以該「網站到訪率」為評價基準。就網際網路網頁對公眾意見影響評價約為於電視之3%收視佔有率。 | | | |
| 澳洲 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 任一人或任一事業所控制之電視或廣 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：目前尚無明文規範。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體</p> | <p>1 廣電媒體 + 系統台影響力之量測：目前尚無明文規範。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網</p> | |

| | | | | |
|--|--|---|----------------------|--|
| | <p>播執照範圍，不得超過澳洲人口百分之七十五以上</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 同一事業不得在同一執照範圍內持有或控制超過二張以上之廣播執照。且在同一執照範圍內，任二公司均不得由同一人擔任董事或為擔任具有實質控制力之工作項目。 <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 建立「控制媒體集團之登記制度」(Register of Controller Media Groups) ● 媒體多樣性原則：在 | <p>水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)：目前尚無明文規範。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：澳洲交通部(Department of Communications)於2004年6月公布之「媒體控制與所有權之政策白皮書」提出對跨媒體所有權(含網路)影響力之量測指標，需考量營收、收視率、影響力、加重權數(包括暗示力量與傳播效果)及供給面因素，一併納入考量。</p> | <p>路通路：目前尚無明文規範。</p> | |
|--|--|---|----------------------|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>都會執照範圍 (metropolitan license area)內，若電視或廣播或報紙執照之多樣點 (Points)少於五點、或在區域執照範圍 (regional license area)內，若電視或廣播或報紙執照之多樣點少於四點。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 三角控制情狀：(1) 若同一人或同一事業於廣播執照 (first radio licence area)範圍內，控制另一張電視執照，且該二張執照有超過百分之五十以上之執照範圍人 | | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|----|---|----------------------|---------------|--|
| | <p>口數均重疊時；(2) 若同一人或同一事業於廣播執照範圍內，控制另一張廣播執照或經營報紙事業，且該二張廣播執照或廣播執照與報紙發行區域，有超過百分之五十以上之執照範圍人口數均重疊時。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 三擇二原則：同一人或同一事業於單一執照地區僅可經營「電視、廣播或報紙」這三類業務中之其中二項業務。 <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：無。</p> | | | |
| 日本 | 1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測 | 1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量 | 1 廣電媒體 + 系統台影 | |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● 允許設立「放送控股公司」(「認定放送持株會社」)外，也規定單一股東在控股公司中的出資比率為10%以上、3分之1以下(但實際出資比率由總務省命令定之)。 ● 為保障放送的多樣性和地方性，總務省令中規定一家控股公司最多擁有12家電視台，且為了防止集中在某地，原則上是一控股公司在每一都道府縣僅能擁有一家電視台，也就是同一放送區域不得持有一家以上的電視台。 | <p>測：目前尚無明文規範。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測(如廣電媒體+平面媒體)：目前尚無明文規範。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：目前尚無明文規範。</p> | <p>響力之量測：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 在同一播送區域內，無線廣電事業以及與其具有支配關係者不得提供利用有線電信服務提供廣電播送業務。 <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路：目前尚無明文規範。</p> | |
|--|--|--|---|--|

| | | | | |
|----|--|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● BS 衛星電視台可擁有一家，CS 衛星電視台可擁有兩家。 <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測（如廣電媒體+平面媒體）：待補</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：無。</p> | | | |
| 韓國 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 除特殊規定之外，無線電視台與有線電視綜合頻道的持股不能超過百分之四十。 <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測（如廣電媒體+平面媒體）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 日報事業不得同時經營提供綜合性與 | <p>1 廣電媒體與廣電媒體水平整合影響力之量測：目前尚無明文規範。</p> <p>2 廣電媒體與他種媒體水平整合影響力之量測（如廣電媒體+平面媒體）：目前尚無明文規範。</p> <p>3 廣電媒體與網路媒體水平整合：目前尚無明文規範。</p> | <p>1 廣電媒體 + 系統台影響力之量測：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 有線電視系統業者所擁有的頻道數目，放寬為不得超過整體廣電頻道（包括電視、廣播等）數目的五分之一；而頻道業所擁有的系統數目，亦不得超過全國有線電視系統的五 | |

| | | | | |
|--|---|--|---|--|
| | <p>新聞性頻道之衛星廣播電視事業。同一人或同一事業及其關係企業亦不得同時取得或持有超過日報以及衛星廣播電視事業二分之一股份。此外，除持股限制外，董事席次亦有不得超過三分之一之限制。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 量測指標： <ul style="list-style-type: none"> (1)報紙閱讀佔有率 (readership share) (2)電視收視率 (viewing share) (3)廣播收聽率 (listening share) <p>3 廣電媒體與網路媒體</p> | | <p>分之一。</p> <p>2 數位化廣電媒體 + 網路通路：目前尚無明文規範。</p> | |
|--|---|--|---|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>水平整合：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 按報業法所成立之報紙事業不得經營或持有「網路多媒體廣播服務提供事業」超過 49% 股份。事業及其關係企業如已經經營報紙事業，不得跨業整合或經營「網路多媒體廣播內容」或持有「網路多媒體廣播內容提供事業」之股份。 ● 「網路多媒體廣播服務提供事業」在廣電法第十二條第二項所定之每一類廣電執照範圍，包括網路多媒體廣播事業、有線廣播電視事業、衛星廣播電視事 | | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>業等執照範圍內，其服務提供訂戶數及服務事業家數均不得超過三分之一市場佔有率。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 量測指標： <ul style="list-style-type: none"> (2) 報紙閱讀佔有率(readership share) (3) 電視收視率(viewing share) (4) 廣播收聽率(listening share) (5) 網路停留時間佔有率(duration time share) | | | |
|--|--|--|--|--|

二、 產官學焦點座談

本研究計畫欲處理的兩項關鍵問題：有關廣電媒體影響力的監理法規及影響力量測方法，經本研究團隊舉辦兩場產官學焦點座談會、整理專家學者討論意見之後發現，就廣電媒體的影響力監理法規而言，各國的立法均是因應其不同的社會背景、經濟情勢而定，而以台灣而言，媒體影響力壟斷的管制是共識，但管制的標準，則並無一致的共識，某些人認為太嚴的，另一部分人可能認為太鬆。雖然在產官學會議中沒有達成管制標準的共識，但值得提出的是，先前針對個案特殊因素的立法，當緊急情勢解除之後，大家認為如今看來並不周延，為了避免對產業有不良影響，應審慎綜觀全局再定。而就影響力量測方法，目前量測技術上並無問題，但就廣電媒體影響力量測標準究應以採何種方法(如收視率或營業額、用戶市場佔有率)，與會專家學者各有看法，目前並無共識，較為大家接受的折衷辦法，則是建立專業的量測機構，採納多元的標準(兼具質化與量化的標準)，並定期檢驗這些量測標準的可信度與正確性。此外，就新生網路媒體是否納入量測與監理的問題，大家一致認為應納入影響力量測，但如何計算其標準，亦意見分歧，是否納入監理，則由於各國尚少類似的法制，更需謹慎。

第二節、研究建議

一、 廣電媒體影響力監理法規之規範重點

參考各國廣電媒體影響力監理法制的發展，都是基於各國個別的社會經濟情勢，於目的上固然都是希望達到市場多元、言論多元的效果，但於管制手段上則並無一定的規則。以台灣情況而言，目前對市場多元、言論多元最重要的課題，應為對廣電媒體水平式整合(跨媒體)、以及頻道與系統台的垂直整合做出規範。就水平式整合的量測與監理，本研究建議主管機關應提出量的標準與質的標準，以為申請案件的審查基準。就頻道與系統台的垂直整合，本研究則建議於市場競爭情況未改善前，禁止頻道與系統台的進一步整合，或者可依美國之例，為附條

件的行政處分，以保護消費者利益與市場的充分競爭。

同時建議主管機關應及早因應數位科技的發展，提出針對網路媒體的影響力量測方法。有關網路媒體的影響力量測與監理，雖然其他國家法制目前尚無可供參考的理想典範，但各國主管機關均已開始注意此一發展、進而研究討論可能的選項，台灣亦宜未雨綢繆，提出可能的量測標準與監理選項。就網路媒體的影響力量測標準部分，本研究計畫建議可參考本報告第二章中德國、澳洲與韓國的量測方式，如以廣告營收、網友到訪率、頁面停留時間、定期調查讀者意見、設計加權指數計算影響力分數…等方式，以進行網路媒體的量測。但就監理法規而言，各界雖然對網路媒體的重要性具有共識，但如何計算其標準，卻意見分歧。參考各國法制中亦可見，各國雖然都有在討論如何規範網路，但卻始終難有一致的意見、更遑論付諸立法。除此之外，由行政單位監理網路媒體，又容易陷入控制言論的難題，本研究建議在先進國家尚未有立法出現之前，目前將網路媒體納入管制似非衡量台灣媒體影響力壟斷最重要的處理事項，似宜先將其緩處理。

除此之外，頻道的境內上架代理商制度為台灣獨特之情況，頻道代理商雖然不一定是頻道執照的持有者或是系統經營者，但是卻可以透過正式或非正式關係，例如合約與人脈，掌握了一部分頻道的集體議價權，也足以影響頻道的上架機會，因此足以影響市場機制。這些實際上存在於台灣的市場重要影響者，如果依照各國量測廣電媒體市場影響力的法制，其實無法測出其真正的影響力。依我國現行法制，這些境內上架代理商不必獲得主管機關的核可即可實際參與市場運作。因此如果要測量實際的廣電市場影響力，或許要進一步透過要求頻道與系統業者切結或申報等方式，以便納入這些代理機制。

二、 影響力的量測方法

就影響力的量化量測標準，誠如本研究報告中第二章所述，各國對媒體影響力的管制標準，有不同的量化計算方法(如收視率收聽率、訂戶數、執照數、持

股比例、董事兼任數…等)，亦有不同的質化標準(如市場充分競爭、促進產業發展、經營人適格、言論多元…)等，再觀察本研究報告中第四章各版本的法案可見，國內各界亦有不同的意見，唯一的共識則是反對壟斷媒體。

由於量測方法的指標有不同的計算標準，各有其優缺點，於比較各國法制之後，亦發現各國都是針對其媒體產業的發展、因應社會文化的背景選擇量測方法，並沒有一致的標準。因此，本研究計畫建議，主管機關可以針對台灣的具體情況與媒體產業發展，選擇最具共識的量測方法。觀察第四章中各版本的法規，不論是哪一個版本對於跨媒體整合限制的標準，都以報紙發行量、廣播媒體收聽率和電視收視率為其限制和審核依據。由此可見，目前廣電媒體影響力量測的最大共識標準，仍是以收視率、收聽率為準。基於上述，本研究計畫建議，主管機關可以收視率與收聽率為影響力的量化量測標準。但為了減少爭議並且更準確的量測媒體影響力，在評估標準的測量上，可以參考本研究報告第二章中所提供的各國量測方式，除了量化標準之外，並兼納質化標準的考量，量化標準及質化標準並重，並建立專業量測的機構，並定期檢驗這些指標的正確性。

除了量測方法的標準外，由於產官學專家對台灣現有以單一機構調查收視率的方式，均不滿意，本研究計畫建議主管機關亦應考慮量測方法如何執行。例如，若主管機關以收視率收聽率為量測標準，台灣現有的「收視率」調查，其量測結果的正確性與可信度，向來爭議不斷，因此，於比較國外法制與台灣現況後，本研究計畫建議，台灣就廣電媒體影響力的量測，應揚棄目前以單一機構進行的「收視率調查」方式。具體作法除了採納市場調查之外，也可以考慮納入數位有線電視的頭端資料分析，委託研究機構彙整各家有線電視系統業者的數據，進而呈現另一種電視收視成績。除此之外，更可以進一步參考世界各國正在發展的大數據閱聽率調查方法，以補充現行單一機構、單一調查方法之不足。如果採取收視率收聽率的量測標準，於本研究報告中可見對此標準規範最詳盡的，乃屬德國。因

此，本研究建議可參考德國法中所規定的量化標準為台灣廣電媒體影響力的量測標準，但值得注意的是，德國實務對不同媒體以不同加權指數換算成收視率的公式，未必適用於台灣，台灣應有一套合乎國內媒體生態的加權公式，於此，本研究計畫建議可採原通傳會的立法版本，由各媒體經加權指數換算為電視收視率加以管制，不同媒體加權指數經由公開的聽證程序後訂定。於訂定加權的計算指數後，就量測的執行，並可由主管機關授權，指派或建置一中立獨立單位(機構)進行這些量測，單位成員可納入產官學界代表，此單位並依主管機關授權提出年度報告，同時每2年檢驗這些量測或管制的標準是否需要更新改進，以供主管機關參考。

三、 量化標準與質化裁量兼具

媒體發展隨著科技日新月異，而媒體產業與其他產業不同，為民主法治的重要基石，此於本研究報告的第一章中即多所著墨。本研究報告的第二章指出，媒體產業發達的英美國家，均予傳播主管機關一定的個案裁量權力，以確保言論多元與市場自由競爭的彈性。如主管機關可考量國家安全或是社會公共利益，於參考影響力量化標準門檻，也可依質化標準的授權裁量來准駁申請案件。以收視率收聽率為監理標準的德國法制而言，除了有收視率百分之三十即推定該事業具支配力量的量化標準，亦同時規定主管機關於整體評價認為該事業有與收視率百分之三十相當之意見影響力者，可納入管制。而日本、韓國與澳洲雖沒有明言質化的標準，但於推動相關政策與立法時，均曾明確宣示目標，因此可以發現，保障言論多元，是上述國家的共通目標。因此，本研究計畫建議，除了以量化標準做為管制媒體影響力的標準，質化標準亦需納入，授權給予主管機關一定的彈性。但於質化標準的審查，為防主管機關審查權力過大，建議可仿美國與英國，將相關的公共利益標準明確提出，如公共利益、市場競爭、消費者保障、經營人適格…等，授權主管機關為核駁或附條件之行政處分，以符目標並避免爭議。另外，亦

可委請上段所述之中立獨立單位(機構)，於進行量化量測之外，並就質化標準進行報告，以供主管機關參考。同時，這些質化的判斷標準，亦可如量化標準，每2年檢驗是否需要更新改進，以供主管機關參考。

四、 案例試算

為了讓主管機關有更明確的參考標準，以下就以近年來爭議極大的旺旺中時購併中嘉的案子為範例，以德國法中規定的量化標準(並以德國法的加權指數為準)做出試算。2012年的旺旺中時欲併中嘉案，以德國法的規定，應該旺旺中時旗下的新聞媒體(包括報紙、雜誌、電視台、網路新聞媒體)按其收視率並乘上特定媒體的加權指數得出結果，看是否超過30%上限。值得注意的是，旺旺中時本身旗下媒體涵括報紙雜誌及電視，本就是一水平整合的媒體集團，若將系統台中嘉買下，則屬水平整合再加垂直整合，按照德國的標準，垂直整合應與水平整合同一標準檢視。因此，於旺旺中時集團購買中嘉系統台的案子，應將原本旺旺中時旗下的新聞性媒體按其收視乘上特定媒體加權指數加總計算，再加上中嘉系統台影響力的指數，看是否超過30%。需補充的是，按照德國法規定，就算加總後數值未超過30%，若主管機關根據客觀之質化標準足以認定其購併已達相當於30%的影響力值，也可駁回申請。

附錄

附錄一

第一次廣電媒體影響力量測量方法與監理法規會議紀錄

與談人：

何吉森 通傳會主秘、邱詩婷 副理、江雅綺 助理教授、賴祥蔚 教授、陳炳宏 教授、林丁丙 教授、吳戈卿 董事長、何佩珊 民進黨政策會副執行長

會議紀錄：羅雪芬

賴：感謝各位來參加今天的論壇，主要的目的是針對媒體壟斷法而想要了解反壟斷或是反集中，在既有的法規以內用這些條款還有系統，有線電視系統的用戶數不能超過上限三分之一等等，在兩個新的環境變化之下，過去的擅長方式適用也在討論之內。

而第一個變化呢，致播分離及是第一個，就致播分離下媒體的計算方式。第二個則是在數位匯流之下，我有先預告一些業者，其實我們用傳統的頻道分離方式來算，還要推出新的內容，主管機關還有要推動反壟斷的話，那又應該要如何判斷及中度？市場又要如何維持秩序？所以 NCC 就把這個很難的任務交給委託給學者來作研究，那接到這個案子的管理學會呢，許多學者撥冗，那江老師也對法律多有了解，故辦理了這個論談呢，來向各位作請教！以上呢是我簡短的說明，但實際的主持人是江老師。

江：賴老師真的是太客氣了，讓我壓力有點大。那我們稍微報告一下我們研究的進度就是顧問和老師的指導之下，我們就是進度大概是整理一下各國的法規，還有廣電媒體的測量方式有作一下整理，那我們今天就是想要對學者請教一下還有彙整意見，現行的測量方法還有現行的法規程序是否有需要改進的地方，謝謝。

賴：好，那我們就直接進入座談了，那邱副理，我們是有見過面，還是沒有見過

面？

邱：痾，那個我們曾經有見過面。

賴：好，那張老師之前則是常常聽到江老師有提起，我們過去很常都有耳聞到張老師對於測量方法的研究！那我們就先請張老師開始。

張：妳好你好，謝謝！就這有關的問題，我一直在跟江老師討論，說這個研究，現行法賴老師有先提到，到底媒體是什麼？那廣電呢？如果說沒有廣告，如果要聊反壟斷，那 NCC 要管，那討論的會是媒體，而廣電就不是。但 NCC 又說是廣電媒體，所以我就不太懂說，我們到底是在講廣電，還是我們是在講媒體？什麼叫媒體？包括呢，我有一個這個電子報？要聊到媒體的指標呢，我就講中央社，他是平面？還是他是電子？。有一個是 Newspapaer，另外一個是 Newspaper，都是電子報而是紙本的，當 news 是有紙本的，但 Newspaper online 是沒有紙本的，那他到底是怎麼去定義這種媒體上的差異？在科技媒體的趨勢中，什麼叫媒體，其實都很難，像是網站中可以播的，或是電視，或是將來幾年後，4 g 蓬勃發展後，手機是我們每一個人的電視機，那那個時候媒體又應該要怎麼去定義？那真的是很難的。那，我會去建議說，我會去建議這個，這個研究要先從很明確的定義開始。很清楚的釐清說，我只有要定義廣電嗎？還是說，我必須要讓他定義整個媒體？反壟斷只有指報紙的？我常常在想，所有的網路平台，像 Pchome，他的新聞到底是從哪裡來的？他們阿，多數還是從紙本的新聞抄過來的，所以能夠說紙本不重要嗎？現在，所以，妳怎麼去解釋說，報紙不重要？我才說，我們這個研究要從媒體的定義開始。定義之後，我到底是要從三分之衣，還是從四分之衣，美國市三分之衣，那我們就應該要三分之衣嗎？還是我們應該要二分之衣？當時在定這個法阿，我在哪個，我如果沒記錯，台大鄭秀林老師，跟莊春發老師，我不贊同 a c，美國是個無線電視的國家，可是台灣不是。台灣是不是會翻轉過來？無限電視很弱了，報紙很弱了。當國外很多有線電視不到 50% 可是台灣很

多電視到80%的時候，我常常跟學生講，你擁有無限電視等於你擁有所有的風向，特別是有獨家的時候，我需要這個，像大安區有幾家？

江：兩家

張：好那至少還有選擇，那像士林就只有一家，我就別無選擇。就各類媒體的影響力阿，我不知道江老師的研究進度到如何，但如果你沒有定義，你就很難去，很難去這個說，當我擁有一個報紙，一個電視，一個廣播，當我擁有一個平台，雜誌，一個什麼的，那一個市場佔有率，或媒體影響力到底有多高喔。就我覺得，應該要從k a的那種概念來講，來著手，來計算。當然我剛剛說了，定義，我著墨的是定義。不論是這個研究或是將來的反壟斷法，所要計算的媒體，都在整個影響力的評估上，是多少喔。

真的很難去判斷影響力，各類的媒體，或說有一些媒體的差別，我擁有一個報紙，還是說我擁有一個平台，我的影響力那個大？或是頻道的影響力大？我想說的是水平跟垂直整合，水平跟垂直整合的影響力，絕對不是一個一加一的概念，水平跟垂直的整合，那會從反壟斷的概念更強。像擁有平台跟擁有頻道的是一群人，然後這邊可能還無法了解我要說的是什麼。所以，像是說sogo要蓋停車場，他一定先把長官的停車位先留著嘛。我才說，垂直跟水平的整合，這個一定要加重了，我覺得這也是很難喔。公平法第19條他禁止差別待遇，像這個水平跟垂直的整合，那樣子所謂的水平跟垂直的整合也好，所謂的壟斷影響係數是多少。

我想說的是：第一個，什麼是媒體？第二個，所謂的影響係數？來看影響係數應該要如何加重？如果是不同種類的媒體，例如說，他是一個報紙，然後在加一廣播，那他就應該要加重，所以這個可能就是三個層次，第一個：媒體，第二個：媒體加重係數，第三個：各媒體的調整。我建議說，這三個層次阿，要去注意。那，又關於今天我們參加的這個議題也算是蠻開放的去思考的，就將來進行反壟斷的時候，就開始講這個影響係數之外，還有影響市場的佔有率。我就想到說，

過去幾年以來，NCC 希望是由收視率來當作電視媒體的標準，我很反對，不知道為什麼是收視率。我反對收視率有兩個理由，第一個呢，收視率已經，哎，台灣的媒體已經非常的惡質化，如果再用收視率當標準，台灣的媒體只能說，收視率已經變質，收視率已經，內容已經糟成這樣，再用收視率作為標準，我覺得非常可怕，非常可怕！然後第二個反對的理由，我相信收視率真的不適合用來計算市場佔有率，在其他國外在計算市場佔有率的時候，我真的沒有聽過他們有用過收視率來計算市場佔有率的！

他們會用：營業額，他們會用，廣告收入；他們可以利用各種不同的，他們比較難的，我是有看過一種，而且那種還是台灣的學者提出的，他用電戶數。但是阿，電戶數會比較難，那我覺得，如果用市場集中度，HHI，我覺得用 HHI 說不定可以，計算標準是，總營業額，因為如果用營業就會比較有標準嘛，那現在如果用收視率就比較麻煩因位只有一家。但是收視率，只有一家來算，就是所有人都被吃死死。那你說，民視跟公視，他們要怎麼算？沒有裝第四台的人，他們只有三四個頻道，他只有那幾台有收視率，那你說，這根本沒辦法做阿？現在 HHI 的收視率只有八十幾台而已，這根本就是沒有繳錢你就沒有收視率。像台視中視華視民視，他們的數位台都沒有繳費，好像啦，我聽說啦，伊開始如果我要加入收視率的調查基礎，我要先交出五十萬，我就沒得算了。我覺的啦，收視率真的很不合適啦。我們今天如果利用官方的力量，去建立一個基金會，或是一個公平的機制也好，我不要去管 HV，用基金會來，將來，如果說我說，但是我現在講的現在的這個建議，是還沒有成立，我應該說，是要有一個客觀的中力的研究單位也好，來訂立一個隨時可能跟市場的狀況一樣，我可能說為來調整一致，整個市場媒體影響力的係數。那這個應該由誰來作？由政府？當然是不可能由民間來作，現在落到 HV，我是說，我也不敢全盤的相信 HV，但是，你現在說，你現在如果用法用收視率，收視率是不好的啦，所以有想係數我想說，真的不可以用收視率啦。

當然我在思考這個問題的層次是這個樣子，如果還有其他人有其他的想法當然也非常歡迎可以提出來的。

賴：非常的謝謝陳老師的高見，那現在是從比較技術方面的部分呢，我們是還沒聽到有關技術方面的探討，我想我們現在可以由林教授。

林：剛剛聽到說，江老師有收集了其他國家的資料？

江：是的，我們現在有收集了，美國澳洲新加坡等的國家的法規資料。

林：好的，就現在我們，我呢，是比較從技術方面的部分呢作，通訊呢，技術。我想剛剛聊到了廣電媒體的量測方法，就我們可以先討論，雖然我不是廣播界的，但就我對於這個議題的了解阿，多從計畫的名稱來看阿，廣電應是廣播和電視的合體啦。就這個角度來講，這議題的導入阿，應該從有關數位匯流的部分，過去我呢，也有主持過數位匯流的部分，技術的角度來看。

我個人呢，從技術的方面，廣播阿，會有一段落差，如果我們今天數位匯流對於我們大眾的或我們媒體的管道，那這個時候呢，似乎要討論要討論反壟斷或是影響力會不太適合，廣播和電視的媒體有擴展，我剛剛聽了陳教授的分析，在現有的數位匯流發展呢，很明顯的，我們想要了解影響力在哪裡的時候，大眾獲得相同媒體的管道，這樣的情況下呢，整個影響的層次的，使用者獲得媒體的來自於傳統的廣播，來自於電視的這個平台，我過去在主持數位匯流的這個計畫之後，我經常跟大家講阿，未來的電視不是電視，可能是電腦，同樣的，我們使用的電腦會變成電視，所以，電視跟所謂的電腦，在某些情況下，會帶進來所謂的網路，但是呢，網路是通訊，那當然有提到過說，我們的使用者不僅僅適用電腦或電視去獲得資訊，我們的使用者又會用電信相關的技術電購平台，那我們在這種情況下呢，我們就要去綜合使用者所獲取媒體的管道當中呢，哪些資訊的影響力是怎樣。就是說，在數位匯流之下，我們要去分，我們要去了解影響力，可是剛剛也有人說了，到底呢，影響力是說，收視率的調查，還是訂戶端的用量，這個等等

等的，那這個呢，會，我可能就不會清楚，因為我不是從事廣播的，所以，我回到假設說，過去我們去了解，純粹的廣電影響力，我剛剛也提道，台灣過去都是透過收視率，但我知道的過去引用的技術，調查收視率，都只是再藉由使用者怎麼去停留在某一個特定頻道，從從而在提供給大眾說，喔，那一個收視率有多高，等等的。

可視就如同你剛剛所提到的，你過去在調查這個所謂收視率的時候還是從傳統的電子，調查有線電視頻道，調查廣播電視頻道，等等等的啦。喔那現在的技術呢，我查了一些資料，的確是沒有太多的技術去了解使用者在收視的時候，接收這些媒體的時候到底是透過智慧型手機呢，還是透過媒體網路等等的，這部分，依據我的，是沒有太多，所以我剛剛講了，如果你想要非常明確的藉由收視率的調查，去知道說頻道影響力呢，我只能說，在整個調查影響，真的不夠。

我大概先提出現在這些的想法啦。致於說你要調查智慧型手機，調查平板等等，現在這些技術根本作不到的。如果現在可以作到，各位可以想像，google 可能現在不能提供現在這麼多很好的服務了。google 或是相關媒體的技術，就是運用雲端運算，去了解使用者的喜好。

賴：好那謝謝林教授，那林教授有提到的就是說呢，傳統的方法是不是真的能夠去測量出現在廣播電視在內的媒體影響力。林教授剛剛也提出了說，如果用收視率來計算影響力的話，是不適當的。那剛好，凱擘有在作收視率的調查，我之前也有跟邱副理要了一些資料，我剛剛發現了一個很有趣的現象，我發現數據差最多的就是民視新聞。好，民視新聞台，剛剛凱擘給我的說，這是他們的用戶資料，而不是代表全台灣的用戶，只有他們家的用戶。但是用收視率還有普查率來看的話呢，民視新聞台的收視率如果用凱擘的資料來看，減少了百分之五十七，剩下四成多一點。所以用收視率或是用數位電視，好像是有一點差別的。那另外呢，凱擘，本身是有多重假設的，從系統阿，從頻道阿，所以我想請邱副理來談談，

從一個實務的角度，妳們是怎麼認為看這種廣電影響力？

邱：很榮幸能夠來這邊跟大家學習，如果有講的不好的話還請大家能夠指教這樣。那剛剛林教授還有陳教授都有提到收視率的部分，所以我想說，接下來針對收視率的部分來講。現在國內有關收視率都是仰賴尼爾森，但其實尼爾森的調查方式，抽樣對象，還有抽樣的代表性，一直是頗有爭議的，就像剛剛陳教授所提到的，google 為例，就像是現在以頻道商而言喔，頻道商現在所面臨的，頻道越來越多，但是廣告的限制之下，頻道商的收入沒有增加，其實頻道商所有的收入有 70% 是來自於廣告的，但是在廣告的預算有限的情況之下，頻道數越來越多，頻道商所得到的廣告收入目前其實是逐年下降的情況下了。那你在現在這樣子的情況之下，你卻又要求頻道商要再投入更多的成本去作優質節目內容，我只能說不可能。

其實目前調查的，如果在全面數位化之後說，在 102 年的七月後，單頻道也是變成數位的，那有線電視其實在 NCC 的要求下，也是在 106 年被要求要全面數位化了。還有像是中華電信的 MOD，所以看起來像視數位平台其實是越來越多的了，那數位平台月來越多，其實就是頻道越來越多，那就是大眾可以選擇的頻道就是越來越多了，那在像是這樣的情況下，又加上 NCC 現在在作一些分組付費的，可以說，像是在這樣的情況之下，還是用原來的既有的傳統的收視率調查的方式，我想根本是無法去涵蓋到這麼多的數位平台。看起來他所得到的收視率調查範圍是非常受限的。看起來收視率的調查是應該要受到反轉的。那 NCC 就雲端，我們在去年原本跟資策會有成立一個，有很多的頻道，比如說像是三立東森等，其實也有包含一些業者，像是廣告的代理公會，或是 m s o 一些的，其實就是希望說，能夠配合政府數位化的政策，我們能夠建立 new TV 新調查，希望能夠有這個研究的方法，這個研究的架構，會有更好的數位頻道，新媒體能夠有一個公平上下架的一個機制。以後向未來的發展，u 這裡是希望能夠透過新媒體收視調查，衍

生出更多的影音務，比如說，電子廣告，或者是有沒有一些 big data，然後能夠利用。以用戶數來看的話，裡面已經有了四十萬人了，那這些用戶數都是透過數位機上的計算，這些資料，完全是在你門這些個資法的規範之下，用合法的處理去產生出這些報表。我們是個資法的規範，在用書面，請用戶簽名，然後才能夠使用他們的資料，如果用戶表示說我真的不想要你們用我的資料，那其實也沒有關係，因為現在已經可以透過電視他們來自己設定，只要他們能夠按下那一個鍵，他就能要求說我的收視記錄請你們不要作收集。那這些，都是可以左的到的。根本 u 所產生出的收視率，完全在個資法的情況下在作行動的。而目前因位是以機上盒作收集，所以我們得到的資料是家而不是人，所以其實也不是個資法的問題，因為他的單位是家而不是個人。現在所作出來的收視報表是免費的，每天的提供給大家。來作一些統計分析，這是一個新媒體的現況，那位來就對於收視率報表這邊，我們有幾個建議面，第一個呢就像是剛剛所提到的，現在已經全面的數位化了，那收視率調查的方式，看起來好像是用抽樣，而邁向全面普查的方式，因為現在的調查方式其實是透過機上盒，然後自動的回傳，我們的報表現在呈現出來的，是整體區域的收視情況，可能是台北市台北市大安區信義區，是不作區分的。再來第二個，這是用來供應第三方的調查，應該是要由公正的第三方來作這個事情，理面收視率的數據來作調查還有保護這些數據。那至於這個方法，應該是由產業界或是學界，大家一起來制定方法，而政府則是擔任一個監督的角色。那這樣子的話，我們做出來的收視率報表是不是可以說是更有公信力呢？那在這個平台在真正的運作之前，是不是能夠說，鼓勵業者有一個前行的試驗計畫，比如說由各家數位平台的業者，一個共同的試驗計畫，然後來投入收視調查，然後這個前期實驗能夠適用於真正的平台運作，最後我要說的教授也提到，反媒體壟斷法要用收視率來看影響力，尼爾森的收視率調查是抽樣調查，那有一個問題，光是北中南三區所屬的差異？平台越來越多，一直有人加進來，那數位電視的頻

道可能又是不盡相同了，那日後ms o政府有的分組付費，頻道又沒有更多的組合，那再來又說，如果你真的想用收視率來作標準，現在又缺少一個公正的第三方來作依據，而且這個第三方單位又是需要官方可以認可的。比較具有代表性的，其實我跟陳教授所想要問的是，反媒體壟斷法，要用收視率來計算他的集中性，看起來是比較不合適的，那，以上是我的淺見。

賴：邱副理，剛剛提到，公正的第三方單位，之前我有一段時間我曾經試著曾經和曾老師一起來主導，但是我們一直很希望陳老師可以一起來協助這個事情，可是他變成味全董事了，所以這個原本看起來很合適的人選，就沒辦法了。剛才邱副理所提出的部分阿，我有想要提出一些疑問，但想先請傳播法的權威學者何老師來聊一下。

何：我想先回應一下剛剛的一些想法。問一下說，我雖然阿，對不起我現在雖然是在學校當教授，但是我帶著NCC主任秘書的身分出來，所以我說的有一些是我們自己內部文件時在是不能對外說出去的。

理論上我要說的是NCC到目前為止，還是認為應該採收視率收聽作調查，那我這邊說出一些的理由，我先說，再來說為什麼通傳會我們今天會委託中華傳播協會來幫忙我們作這個案子。我們在之前接到任務說，我們不到半年就要訂一個反媒體壟斷法的時候，我們有參與一個多元監督，我們看到在理面對媒體規範的準則，我認為有助於我們對媒體影響力的測量。第一個：應該要區分媒體的全國性或是區域性，或是地方性。再來，要設定客觀而可實型性的測量方法，例如市場的佔有率，在吵什麼是市場，再來又要說什麼是可替代什麼是不可替代，所以現在現行市場其實都存在一個客觀可量測的一個方法啦，收視率，收視佔有率，其實可以從廣告量，也可以包括訂戶數啦，營業額，股份數還有表決權，這謝其實都是客觀性可行性的。再來第三個，要充份的考量現在每一個國家的不同，就台灣的實際上垂直或是水平整合的現況作考量；再來我們會認為說，對不起，其實

在考量這個議題阿，其實不是這麼的理論面向的市場佔有面向，因為孩是要考量意見的集中影響，所以我們一定要考量到，科技與經濟發展的種種的現況去檢視現有的管制門檻，還有達到目的的門檻，這個門檻補可以去阻礙創新啦，由其是未來的影響力的判別標準，現在我們也知道，傳統的媒體使用量真的越來越少，我們大家看新聞，像是新進媒體，再來我們也希望，最重要的是可以給主管機關一個力量去拒絕許可，可以授與執照的能力，能夠跨媒體經營，所以才說用廣電法是無法作處理的，由其是在媒體有跨領域，跨媒體，新興媒體，那那，這個情形有那一個主管機關能夠有力量去作管制呢？

好，再來我來回應一下大家所說的，有在談的阿，剛剛有提到的，認為收視率不可行的理由是因為我們已經將抽樣問題，還有什麼蛋白質說法，說什麼收視率影響到我們現在媒體的取向，讓大家為了爭取收視率而為了爭取更多的觀眾，然後節目不斷的惡質化。再來呢，就是說，除非剛剛，邱副理也有提到，現在再作的全數位化，收視也就是我們未來計畫，也包括了 big data 的問題，現在收集到的資料，如果能夠將資料去識別化，我剛剛提到，副理說的，我覺得其實並沒有這麼的當然喔，我要你們看的，法院判決台哥大的案子，他只是提供電訊的用戶，讓他知道是哪一家用戶，他認為這個已經侵害了著作權。你怎麼能夠說只是戶，所以跟個資法沒有關係？還有戶長，這個戶長會提供身分證字號給有線電視，他可能個別資料是不能開的，蛋視用電腦分區，比對，這個資料，對不起，就變成一個具有識別性的資料，而這個去識別化的動作是大家現在都想要努力去作到的。

而現有的 m s o，理面畢竟是大家一起出來的，市場都有一定的比例。視廠現在裡面大家都要找出一個，如何找出一個公正的第三方來處理，再來就是和主管機關沒有關係的，個資法 27 條，很奇怪，我們國家的立法跟其他國家的個資法都不一樣，我們的主管機關到處都是，我們的個資法的主管機關都不一樣，我們現

在有關廣電的，就是由 NCC 來管；那傳播的應該也是由 NCC。當然也正在訂其他的部分，也再訂辦法，請大家表示意見等等。

所以我想，現在所產生的收視資料，來健全，來這邊知道說，媒體觸達率媒體接觸率，是否及時回應，我知道大家都期待有一個公正第三方的單位出現，但這是需要期待努力的。我只想問這一個喔，未來這個收視方法，被未來有公正的第三方所建立起來，主管機關也去監督收視的部分，這些媒體業者，這些操作就會產生這些資料。你再將這些資料交給一個資訊的收集者，整理出來提供，這些資料其實就可以被我們拿來，當作檢測一個媒體的影響力，那第三方的配套機制也可以被建立起來，我只想問一下，這樣的收視率是不是可以？

好，那再來我回應一下，通傳會不認為採用市占率不適合作為一個可行的，因為我們真的認為說，如果你採用了市占率，那代表，各個媒體的營業額來計算，那一定需要很精確，特定每一個市場範圍，比如說，而且，每一個市場規模不同，你到底要怎麼去比較？比如說我廣播電台，飛碟，是占率達五分之一，但是飛碟的百分之二十看起來市占率很大，但事實上，再整個民眾的，市場裡面，看起來雖然市占率很高，但事實上擁有的影響力和市占率並非成正比。

所以說，我們認為要用市占率來考量的，會是這一個點。他沒有辦法作比較。現在如果，我們作的是單一一個廣播電視，傳統的廣電媒體，用市占率我沒意見。如果說大家是要操作成單一媒體市場，我認為市占率可行。但是如果我們現在面對的是一個跨媒體的領域，對不起，我們以新聞為例好了，各種媒介，傳統的媒體是完全不夠的。所以你要處理的不是一個單一媒體，是一個跨媒體的問題。有如剛剛教授所言，會不會用收視率會造成政府希望用其他方法去作標準，但事實上完全不是這樣子的，我們是非常樂見像是媒體實驗這樣的事情在作，未來也想找一個第三公正媒體，作好配套。

另外還有輔大的林文柏老師，也還在作收視率的調查，那事實上這也是大家說的，

是不是有一個更好的方法？我們也想要有一個更具體的方法。再來就是組成，我們絕對不是想要政府自己來作的，我們是想要民間，或者是一個公信的研究機構專業組織，來協助政府，了解媒體，然後在反映在法規。這是我的簡單解釋，謝謝。

賴：好，那謝謝何老師，何主秘。我們資深媒體的道長。其實我們這個會議有分上下半場，但是我已經將和老師移到上半場了，這樣下半場的江老師會沒辦法講。再來就是剛剛陳老師有提到的，一開始提到說，到底什麼是媒體，光是做這個定義就沒完沒了，那我想再提出一個，什麼是影響力？對於民如眾的影響力大小到底是什麼？例如在有一個頻道是完完全全作戲劇節目的，他的收視率非常的高，那我們要管他嗎？

那或者視新聞頻道或視政論節目，我們是不是要做區隔？

那另外部分，假如說，我最近看了一篇文章阿，很有趣，在說假如全台灣只有一家電視台，但是那個電視台的節目非常的多元，大家來貢獻，那這樣算壟斷嗎？光是從電視台來看，他是壟斷的。但是如果從意見來看，他是多元的，哪反過來，台灣現在電視台是很多，但是每一台是否有意見壟斷的情況？那我們是否要看微觀的？這就像菜市場讓大家挑菜，但是這樣的說法，只有在某些前提下才是可以的。就像之前7-11將商業週刊下架，引起很大的風波，在看這個，避免意見集中，是說整體的呢？還是個別的呢？這我想要來請教大家一下。

再來一到新媒體的部分，我們作媒體量測的部分，是不是需要取得執照者才算？也要避免新媒體對於媒體不公的情形，那我們先前參加公平會的討論座談會，理面草案就說，頻道給系統業者，不可以有差別待遇。按照公平交易法，你沒有拿到執照，你就不在我公平交易法保障的範圍裏面嗎？還有就是，廣電媒體影響力，對這些不停冒出來的，我們該怎麼辦？我這裡要回應陳老師的阿，名詞定義是要去定義沒錯，但是如果民詞定義的細節太過阿，就什麼都不用做了，所以具體可

行的方式到底是什麼？

對不起，我作為主持人我必須不停的拋出問題，那我們就按照剛才的順序，再請教一次，有請陳老師。

陳：剛剛說的阿，收視率只能夠解決頻道，而不能解決平台，那如果加入報紙？那個收視率真的很狹隘，只能限於電視，平台就不會有收視率阿？我真的沒有看過用收視率的啦，如果你用市占率，我可以用廣告，我可以用電戶數，但是收視率就只能對頻道。再來就是講到媒體惡化的事情，這是可以再討論的。我沒辦法接受用狹隘的收視率，頻道可以用收視率沒錯，但是其他的呢？如果我們能夠拋開現在的作法，我現在有廣告官方的資料可以作出來，但是你說你現在要找公正的第三方作出，而且是用收視率，我覺得這樣非常的困難，難度根本更高。政府真的要作，你看他們就真的要報稅嘛，你先不要說他們逃漏稅，他們的營業額報稅，總收入來看，收視率真的只能解決頻道。市占率能解決更多，收視率只有一個頻道。我記得 NCC 有作一個收視調查，我記得 NCC 這幾年來有，可是那個第三公立的第三單位，哪個影響力怎麼計算？你說市占率是會變的，可是收視率也是會變的阿？像是新聞言論的市場，我還比較擔心新聞頻道，你說，卡通的收視率再高，會有人擔心嗎？所以，影響力，當然也是一個很好的思考，我覺得我可以不以收視率作為一個標準，可是概念要更廣泛。我們要看更大。

林：我現在從我自己，還有其他大眾的角度來看喔，來試著解讀陳教授意見，我看起來視收視率的調查跟市占率的調查，撇開我是這技術領域的人，我們到底在調查的時候到底是通傳會有給資料，給有執照的業者來調查，但是從台灣的這個廣電相關事業執照發放的調查中，我的理解分成兩種，包括經營管理平台業者的發放，還有經營媒體事業，我們兩個執照好像是並行的，給廣播業者和給平台業者的評量是不太一樣的，所以，變成這個以台灣目前執照發放來說，我們要討論的是頻道經營者的影響力，還是平台業者另用平台資訊的影響力，我不知道啦，

我不知道這個是不是一樣的啦。

第二個，從資訊的收集，從閱聽大眾收視的行為，剛提到，機於數位化，我們有機會作到說，透過這個機上盒還實際上作成資訊的收集，如果從收視率的角度是可以全面的有機會的普查，而不是像目前來講得，只是說，怎麼樣藉由法規，來讓公正的第三方可以來介入，收視資訊調查可以公平，所以我們或許可以從規範當中來找到。再來是機上盒，雖可以作到全面普查，可是還有平台問題，還有我們現在的媒體還有廣播，所以，如果現在未來廣播要做調查，但有差異，所以只能抽樣。第二個呢，我們剛剛聊的都是只有，那如果是沒有執照的？像是網路平台阿，媒體播放中，獲得資訊可能不屬於平台經營範疇？網路收訊我覺得要分兩個，一個是有帳號，一個是沒帳號的，媒帳號的，時再難以規範，到底要怎麼介入，假設要權免普查，胎怎麼做比較好？現在藉由調查，沒有執照的部分是市場全面開放，而不需要用收視率的收集來看，這是我個人的看法，謝謝。

賴：其實我這個作主持人的時間管理實在不好，那其實這是有分上下半場的，所以我想說我們現在可以中場休息一下，大家可以茶敘一下，在繼續來討論一下。

江：那請大家就輕鬆的用一下餐點。可是我有一點問題想要請教林老師說，目前對於大眾媒體資料的收集目前的技術是可行的嗎？

林：沒問題的阿！現在技術可以作到，只是我們要考量的就是個資部分啦，就現在，就現在法規上面要想就平台業者而言，怎麼樣要從第三方單位從得到的資訊去檢視，資訊是否是全面性的資訊？這個部份應該是監督的部分，但資訊的部份我想說是全面健全的。邱副理應該知道吧，因為你們現在沒有法規要讓你們，早就知道了阿。這個技術完全沒問題阿，每一家業者都會知道他們客戶的行為。像那個 ETC 一樣阿，他有很多的資料，可是他不可以公開，就是因為背後有法規。我相信遠通電也想要利用他們現在有的資訊。所以說，藉由帳號管理，藉由這些系統，應該可以得到不僅僅是收視率的東西而以，他們還可以得到的，就是更多

的，我相信啦，記數是沒問題，仲店是第三方的公正單位，了解媒體的影響力，由第三方的公正單位來監督，來反媒體壟斷。

我記得江老師之前有寄給我資料，我那時候的一個想法就是，欸，其實這個重點完全不是技術，都辦的到，重點是我們要怎麼收集，怎麼運用，公正公開。

陳：現在要作的應該很難像 HV，你們現在只有看嘛，所以你只能知道螢幕再看什麼，你沒辦法知道哪一個人現在在看什麼。

邱：沒錯現在只能作到這個。

陳：但是廣告主要的是在看什麼節目，所以他們內部的資料可以作很多的使用，因為這好像在二十幾年前，我會在家裡收到電話像：『先生你好我是那個哪一台』你就跟他說欸我現在在看哪一台哪一台，他只要知道那個分享，他不會想要知道誰在看什麼，那大概是三十年前的調查方式，所以他才會從電話調查走到問卷，就是那個叫作說，留置問卷。我之前在美國唸書我就作過，我每個禮拜都要填，我要把每一個單位，每一個，然後十五分鐘，一個一個填，我今天看了什麼節目。先不管說我會不會忘記，留置問卷的好處就是誰在看什麼節目，因為廣告商想要的就是這個，因為賣 SK II 跟賣三支雨傘，他們想要的是不一樣的。可是留置問卷有什麼問題？太慢了。很多的問題是，凱擘的用戶數不夠，除非所有人都加入，但是有線電視的人口數已經跌破六成了，我覺的啦凱擘現在作的沒辦法，現在會比，還是沒辦法，m s o 在發展的不是那麼能夠解決，像 MOD 也可以作到阿，像是我們現在的問題其實都還是可以解決，所以我才覺得不知道為什麼凱擘要做這個，然後他應該是有要用來作其他的啦，我覺的啦。

林：現在數位匯流的情況下，配合網路跟無線網路，電視這個名稱阿，在網路的引進，結合而和使用者會有這個互動，阿那這個互動呢，技術上都已經探討了很多，國外也有，但是互動電視和智慧電視現在才看到各家平台業者有慢慢一起推動，那現在要探討影響力，哪這個時候，可能需要思考我們在影響力的調查來講

呢，可能是不是需要考慮到數位化的需求，數位匯流的需求，他還要考慮到未來電視的行為，還有互動，那互動的時候，就可以讓電視智慧化的時候，就不是剛講的，他在看哪一個平台，他在看這個的時候怎麼跟電視互動，那這個影響就非常大了。

那現在是因為台灣業者的平台還看不出來哪家業者有注意到這個部分，如果這個部分有進一步的促成，那我們今天考慮的，哈哈，都還需要再進一步來看了。凱擘有作到嗎？

邱：去年十二月的時候就作到了，然後我們有作出這個服務，7成用戶。

林：但是我要說喔，你們現在的互動應該還是在用遙控器啦，你們那個互動未來的互動從各種方法來說還有紅外線。

邱：沒錯，現在凱擘作的都還只是遙控器，那像三立東森，都有合作，成效都不錯，然後統計起來有七成的用戶都在作使用。

林：我是說未來如果都變成智慧電視還有互動電視的話，就不是只是看了，整個數據的收集就會變得很大，你去收集然後運用他，每一家都有。

何：當初我們提出來，是用收視率方法，因為市占率不夠，因為用單一媒的話可以用市占率，當初在反媒體壟斷法的最後一次，是採用市占率的，但是呢他那一種方法阿，是說，一個媒體再另外一個特定媒體超過三分之一，然後你在結合之後，你造成這個媒體在單一特定市場，超過三分之一，主管機關就可以介入，不能允許。

最後變成大家討論過後修正的是說，媒體在特定市場不能超過三分之一。

陳：那市占率到底是用營業額還是說是什麼？

何：對！那我就是說，要用，還沒定義，要看每一個媒體的屬性。就是因為這幾點我們大家一直沒有共識，所以反媒體壟斷法到現在，真的，沒辦法。現在大家進度是這樣。我現在來回應賴老師的問題，說影響力。我是覺得不要把影響力跟

這個經濟的那一塊，我會認為影響力就是支配意見的力量。那我們就對於戲劇，收視率很好，管他要不要？很好，收視率好要鼓勵，我們為什麼要管他？所以應該是要說，對於公眾意見的形成上面，具有高度不均衡的影響力的話，才要介入，觸達率啦影響力。再來是剛剛大家提到新媒體，講到互動的地方，我會覺的阿，那一塊是說，這個研究如果要講到這個，可能我們就需要更前瞻啦。說我們傳統的收視率收聽率，方法都全部變了，像我們之前請 Yahoo 的行銷總監啦，他們從這個點閱率等等來去測這個一些，去上他們網站的影響力，再去整理。我反而看到美國 HHI 還有 AEK，又回到英國，他們是怎麼去判斷影響力？他們是用一個很簡單的方式，但是我們在座學者一定覺得不行。他們用什麼？他們用公眾測試，然後用這個是靜態的，再來動態的新媒體，他們用什麼，他們用加權數，加係數，如果你這個集團有參與到新媒體的話我才要加進，由主管機關決定是多少。那這個是英國的，他們找民間的機構作，再定期交報告出來，但是說針的，他的這個可信度阿，我覺得會受到質疑。

江：我想稍為補充一下主秘說的，就我找到英國的狀況阿，他們是因為計算跨媒體的部分是一起算的，但是現在我們的 NCC 應該是無法的。

何：我們現在現有的法規很奇怪，現有的三分之一，然後四分之一，還有廣播電視又有個別股權。

陳：因為法規都把他分開阿。

江：所以英國用他所謂的市占率，是因為他可以把不同領域的媒體整合起來，所以他們才可以一起計算。

何：現在我們是完全禁止將我們所收集到的這部分資料送去給大樂的，部論是電視還是廣播的各種媒體得到的，就是說，每一個單位的產業，對他的個資是不是要管那麼多？所以主觀機關是因為每一個產業的特性不同，對他們住管機關是採一個監理的角度去看的，會認為要寬闊。所以我們現在國家對於個資的主觀機關

是分開的，但是在國外的趨勢反而是主管機關同一個的專門管個資的，像是廣電是我們。

像是你變成，有兩個主管機關來認定就是會打架阿。就像你得到某一個特定區，像台北市的人喜歡看什麼，你得到的一個數據，可以商業化，那你說這個東西可不可以，老實說我們不知道，但是就資訊流通，我們還需要找很多，像是法務部阿，經濟部等。因為這是數位匯流，資訊如果沒有好好利用，就沒意義了。安全也非常重要。我們通傳會有一部門就是在做 big data，我也有負責。那我上次跟中華電信聊，他們就問我，難到你們不知道說，我們也有，大家都想做，只是大家都默默不說，怕說欸，我今天中化電信說我想做，其他人就跑過來搶，把他們這個正在默默發芽中的東西，個資，怕阿，還得了，你可以來收聽到各種東西。所以我們才說，法規很重要，我們要定一個法阿，現在個資法說真的是越修越嚴，有點恐怖。有可能我們可以鼓勵對於去識別化的資料使用，我們政府最近也在聊 open data，怎樣的一個資料可以開放給大家使用，一起做好，這又是另外一個層次了。

江：我想說，主秘想讓大家知道的，我之前也有參加一場 open data，那裏面就指出 big data 跟 open data 是不一樣的，open data 是比較偏政府的，然後 big data 是偏商業的，那然後我們去識別化之後可以激發民間做出商業的運用，我想應該會有關係到凱擘做的新媒體調查了，那還不錯。

邱：我們現在取得資料都是有經過用戶的同意。

吳：他現在做得很清楚你知道嗎，現在連一品大廈的人看什麼都可以知道了。就說，現在我們有這些 data，可以知道非常多的東西。

何：我們大家目前都是寄望在新媒體領導的凱擘上面，然後他們做的全數位化，指日可待，但是他的可信度，他是可以很快去回應的，我剛剛提到三個問題，像是說如何去識別化，第二個，到底要誰來操作呢？再來就是所以我們希望是由民

間的來，當然不是現有的，當然是要和資料提供者，還有這個阿資料蒐集者是需
要分開的。我們不希望是同一來操作的，有一個人要站出來做資料的整合，我們
在賣給需要的商業，big data，通常是商業。再來第三個，如何確保去識別化，
後面是不是有目的以外的適用？這個在個資法的27條就是在說這個，收視率阿，
加值服務等等。

江：那我現在回來請吳董事長來做指教。

吳：其實就經營來看，我們在等待法律的法規成形。就電視台來講，影響力跟市
占率的標準在哪裡？我們要如何分級？我如果說我是第一高我是五百萬，第二高
是三百五十萬，那我接下來兩百一十萬，現在大家不動，卡在一起，哪你分級實施，
你要怎麼把好的留下來？再來的二個就是說，同樣我們需要一個很清楚的規範，
才能區分阿，像是現在有一個弔詭的是，電視都在抄報紙，電視到底是不是報紙？
現在要算在節目上面嗎？所以假使無法用匯流的角度來看影響力，但是扯到數據，
大家都不會。第二個就說，如果我不能分級，那其實會被壟斷，像是我現在去台
中我就有這個困擾，我去一個新的市場，他不把他的頻道給我，我就是白搞了嘛，
真是的。頻道無法發展，也不能有差異性，就未來平台的營運，未來的衝突性會
很高的，很高。

再來就是現在的年輕人阿，他們是用定時定點的看，就是用我高興一次用 VOD
看很多集，用視頻，像是現在台灣有三分之一的年輕人都在看大陸的視頻，如果
我把我的東西放在大陸視頻上面，你要不要把我算進去？可是上面有廣告？所以
現在整個媒體會擔心，現在三分之一三分之一，涵蓋的，視頻一直來，台灣擋不
住。所以我想，未來是不是應該要正視這個問題，未來我們要解決，因為我們現
在在一個新舊交接的一個地方，我們最後還是多元，要給一個機會。就像我過去
的服務，我們買下中家其實目的指是垂直整合的，旺旺現在所有的收視率都是比
較差的，所有裡面阿中天阿中視阿，都比較差。你看他跨領域跨成這個樣子了，

他的影響力有比較高嗎？那這樣子你怎麼執行？你要有標準讓我們執行，你看他現在也沒什麼功效阿？你看我們台灣再發展這一塊政策方向阿，我們要面對。我看現在年輕人是根本不看電視的，他們都在看視頻，那現在台灣的視頻又這麼弱，大家都在看大陸的視頻，那我是覺得這個現象很嚴重。

何：現在看到的都是一個新聞一個訊息，但隨時都會有一個意見回應這樣，就這個議健有響力的操控，已經讓行政院開始來重視了，已經成立一個小組。說真的，我們真的一直在說，看的到的影響力，比中家買下來的還要大，可能大家對於一個意見的操控，很有可能會失真。我真的很擔心會走不出格局，因為台灣的市場已經很小了，我又怕未來市場產業的意見無法整合阿，真的。

珊：當時這個其實我們的黨團阿，我就是說，其實我們只管重點，像是電視廣播阿，全國性的系統等，加總起來，我們已三分之一為界限，那高於三分之一的呢，我們就絕對禁止的。第一個，系統跟系統一起並起來的媒體，再來呢，第二個是無線跟無線，還有最後一個是全部加起來是三分之一的，這個我們也要管，要一起審查。那是反對購併，我們定一個界線，但就是像市占率的定義阿，我們這個法裡面也是有說明了，例如說阿，銷售金額，還有發行量，還要媒體家數，執照張數，還有定戶數，是採用這些機數的去決定他的，是採用公平交易法的邏輯的。我們沒有定在法裡面是因為我們想要交給主管機關一個裁量的空間啦，也就是交給主管機關去處理，但是也像是剛剛何主秘說的，行政院又想要交給立法院，但是立委們又沒有哪麼專業，坦白說，我們沒有專業。每一個立委都會有各自的意見再後面，所以坦白說阿，這個草案從去年六月到現在都沒有動，然後那，其實我們其實會立這個法阿，其實就是因為反旺中的運動所產生的。民進黨絕對沒有要阻擋產業發展，也沒有要阻礙數位匯流的意思，可是因為這個運動興起，產生一個具大的政治壓力，所以法律的訂定阿，其實沒必要跑這麼快啦，其實現在跑太快，產業反而會覺得困擾。像現在有反托拉斯的法案阿，其實我們是站在反托

拉斯的角度，是採一個消極性防禦的想法，我們是真的，沒有很努力去推，是因為覺得不用跑這麼快。再來就是旺中已經被擋下來了。

吳：主委講得很坦白。

何：我提出一個公共利益測試，是很好玩，找市場的前三大來，來檢視。但是他又沒有說這麼死，但是也是像江老師說的，要看每一個國家的國情不同。台灣到底有沒有必要，想當初旺中就沒到標準阿。

珊：現在中國這部分很發達阿，我們都會帶著節目去那邊。在很困擾我們的是，反壟斷跟反中國有什麼關係，其實是一樣的！像現在頂新要併中家，頂新出這麼多事情，很麻煩啦。

何：現在傳出阿，中家就是魔戒，無一倖免。

珊：最倒楣的就是外資了，賣都賣不掉。其實啦，在台灣反媒體，我覺得無法精確說明壟斷的標的是什麼。當然因為中國媒體的發達，那個附蓋率阿，對台灣來說是很可怕的。

何：像現在我們就是在審大陸的節目進來台灣，但我覺得根本沒意義。因為現在大家都是在用上網一直看了。台灣的第四名第五名大的視頻阿，都是大陸的。我們現在覺得最有實力的就是中華電信的MOD了。

珊：現在廣電法視還在協商中啦。現在還有想要訂什麼數位匯流法嗎？

何：我們現在要訂的不是大家想的那樣，原則都還是現有的架構，再加一些機制，在現在網際網路，又控制在一個不失控，我們現在在訂的也不只一個法，會是四個法，像現在電信法會鬆綁，然後廣電法會分成兩個在來像日本類似，做電信和廣電匯流，現在視電信的服務，產業的結合都是在一起，規範又是要到什麼程度。應該明年最晚，明年年終會送到立法院。

江：像剛剛提到的考量到中國因素，是不是能在多說明一下。

珊：像我們剛剛提到的很多，像三分之一公共利益的部分要考量的。

江：所以可以跟影響力的部分做一個分割？

何：不要把標準訂的太死，然後再由主管機關做裁量，授權主管機關做裁量，這樣才會比較有彈性啦。

江：當初版本是說，很明確的把中國因素在考量之內，所以才會想要訂一個比較嚴格的法律，這樣。那現在這個方向，在結論裡面我們朝這個方向去努力，向民主國家安全，可以嗎？

珊：當然當然。

何：當初我們是對於認為，所有者不要介入經營者。這一頁都可以在這一份提出來，都沒有認為一兩年是適合。

珊：新聞自主性的確保我認為也該放進去。

何：後來還要判斷啦，批評是一定會有。

珊：包含適合性的審查，都會比較明確。

何：那些指標有些又會綁住，像是市占率阿。現在就是說一個規定很容易陷在那裡然後沒有檢討，就會阻礙產業。

江：今天的討論真的非常的精彩喔，很多都得到了結論，那就這個主題中我可以提一個總結了。

附錄二

第二次廣電媒體影響力量測量方法與監理法規會議紀錄

與會來賓：國家通訊傳播委員會何吉森主任秘書、民進黨政策會何佩珊副執行長、中華電視股份有限公司總經理吳戈卿特助、國立臺北科技大學電子工程系林丁丙教授、國立臺灣師範大學大眾傳播研究所陳炳宏教授、景文科技大學財務金融系莊春發教授。

議程

主題報告：廣電媒體影響力量測方法與監理法規研究簡介

主持人：江雅綺 助理教授

討論提綱 1 廣電媒體影響力的測量方法

討論提綱 2 跨網路媒體的影響力量測方法

討論提綱 3 廣電媒體集中度的監理機構

討論提綱 4 廣電媒體集中度的監理標準

討論提綱 5 台灣的市場與社會特殊性

會議內容：

江老師簡報

討論提綱請教各位專家意見前，先將各國研究成果做簡短簡報，針對日本韓國這些國家因為有語言上的限制採取專家訪談研究方法，今天舉辦的焦點座談對特定議題尋求共識，目前各國比較法已搜集美國、德國、英國、澳洲、日本和韓國相關測量方法和監理法規，比較法的部分，各國法治標準，針對廣電監理部分都是採取質和量的標準。

美國在 1996 年電信法由傳播機關和司法部共管，在質的標準是以潛在的公共利益是否大於潛在的公共傷害作為跨媒體併購審核標準，潛在的公共傷害包含市場

競爭性和媒體的多樣性，廣電媒體和其他媒體整合區分成兩部分，第一廣電媒體加廣電媒體，區分全國和地區市場，因為領土廣大，全國市場當中允許一家商業電視台和兩家商業廣播電視台，收視戶上限不可以超過 39%，而實際案例操作標準比上述數字來得低，地區市場是採取執照張數限制，同一市場裡不可以超過兩家地方電視台，且市佔率不可以是前四名，比如第五名和第一名可以結合，但第一名和第二名不可以結合，且結合後市場需保持八家電視台以上，廣電和其他媒體部分，發現行政機關試圖修改 1975 年 NBCO (Newspaper/Broadcasting Cross-Ownership) 的規則，但之後被法院駁回，包含現在的網路中立性的標準亦是如此，FCC 之後提出多樣化指數，希望將網路媒體測量納入，但法院認為不夠精緻不符合行政程序被駁回，所以目前為止廣電媒體加其他媒體仍採行 1975 年規則，原則上地區性廣電媒體跨足平面媒體被規範所擁有的執照張數，僅能同時經營一家日報加一家廣播電台，或一家日報加一家電視台，且電視台是否為前四大及必須市場需有八家主要媒體管道；至於廣電媒體和其他媒體的水平整合部分，原 FCC (Federal Communications Commission) 在網路媒體係希望用 DI (Diversity Index) 來處理，比如原設計在電視是採取什麼樣的加權指數，報紙是採取什麼樣的加權指數，網路可能採取 10.2% 的加權指數，但被法院駁回；在垂直整合部分，沒有特定法規，找了相關案例，廣電媒體和網路通路的案例找到 AOL/Time Warner 購併案，當時有提出附條件的同意處分，希望保持市場競爭和保護消費者利益，如果這兩個條件可以被滿足，處分就會有效，類似台灣中嘉案，最近也發生 Comcast Corporation 和 Time Warner 的購併案，但被法院駁回，且案子還在進行中。

英國，在併購案也是有競爭門檻規範和公共利益的測試，類似我國公平會和傳播主管機關雙邊共管，涉及通訊傳播法和企業法，質的標準（公共利益）包含媒體多元性、內容多元性和申請人的適格，在廣電媒體加廣電媒體或平面媒體的規定，

在 03 年的通訊傳播法提到廣播電視或報紙的併購達四分之一的供給，供給標準包含價值、成本、價格、容量、雇用人的工數或其他結合標準，主關機關可以介入用公共利益的測試來審查，廣電加平面媒體水平整合特殊規定，20/20 條款，如沒有人可以擁有超過頻道 3 的 20% 股份，或 20% 全國性報紙市佔率，同樣限制任何超過 20% 以上市佔率的全國性報紙擁有超過 20% 股份者適用之，針對頻道 3 是在 BBC 國家媒體集團外有一個獨立頻道，所以被單獨規範之，英國規範有其特殊性，因為國家公廣集團影響力大；

另有關網路媒體，英國 ofcom 一直想辦法來規控，在 2013 年提出了一個 concentration proposal，提出如何看網路媒體，甚至連 social media 如 facebook、google news 看其影響力，但還是以電視影響力最大，網路媒體的佔有率還不高，主管機關目前僅建議納入還未成為法律，影響力的標準可以看媒體發布則數、點閱率、追蹤者、粉絲數目等，但尚未有定論，幾年前曾試圖放寬地方媒體管制、和合併，在 2010 年費指一些合併限制，如同 2012 年梅鐸案後質化標準是用變得嚴格。

德國，其獨特廣播環境背景，因曾有過獨裁歷史，雖併購管理會兼顧言論競爭和經濟競爭，但實際適用上蠻嚴格的，標準 30% 的實際影響力以上推定該事業具有支配意見的力量，佔有率達 25% 以上未達 30% 又具有控制市場的地位或在相關市場事業活動整體評價等同市佔率 30% 以上者，則回歸到前面的條件，所以德國是規範為 30% 以上的實質影響力；在廣電媒體併購部分，KEK 媒體集中化調查委員會針對電視媒體和其他市場連結加以分析看是否達到 30% 以上影響力，目前無找到相關案例，文獻指出德國主管機關審查偏嚴下，認為主管機關有濫權的可能。在研究報告中呈現收視佔有率詳細的分析，和前面國家相較，是直接以收視佔有率來作為主導和標準，對收視佔有率的調查很值得參考。

日本，按放送法作為傳播併購管理標準，強調多元、多樣性和地方性，多元性係

指限制業主可支配的電視台數目、多樣性係指節目內容選擇多樣、地方性以現為單位限制放送執照的發放；近年來放送法有做修正，在於資本和董監事的兼任做限制規定，地方性控股公司最多擁有 12 家電視台，控股比例、兼任董監事比例、地方性執照張數來規範水平整合；廣電媒體和其他媒體整合有禁止三事業支配，可以跨二不可以跨三，其他透過規範資本、董監事比例來規範併購集中度。

澳洲，法規以 2006 年的媒體所有權法為主，考慮網路媒體影響力，重新納入來檢討修法，目前都僅討論中，未成為法規，係按執照數和人口數來決定媒體集中度，在法定控制原則下，任何一方控制電視或廣播不可以超過澳洲人口 75% 以上，同一事業不可以在同一執照範圍內持有或控制超過兩張以上廣播執照，和廣播和電視的規定大同小異；在併購水平整合有一個多樣性、三角控制情狀和三擇二原則，三擇二和日本相同，三角控制情狀按執照張數和人口數量來決定是否有過高的集中度，網路媒體的部分，曾考慮媒體的營收、收視、影響力納入考量，但未成為一個具體法規。

韓國，和日本較相近，係按持股不可超過 40% 來作為併購的標準，在網路媒體部分在 2012 年曾提出修法建議，希望納入，但未完成草案的立法。

以上是各國監理法規的比較，在台灣是分為幾個主題討論，較多版本係以通傳會為主關機關必要時納入公平會，台大版較特殊的是納入公民團體或是其他專家來組成審查委員會-傳播事業集中防治審議委員會，媒體集中度的審核部分，上一次論壇討論以收視率抑或是以市場市佔率來決定，本次仍要請教各專家。

目前初步建議，第一請教各專家：網路媒體是否要有量測標準，第二：影響力的量測要以什麼為主，如以訂戶、發行人、執照數、市佔率、收視率、收聽率、持股額、議決力、人事任免權，還有質的量測標準，係以公共利益、公共傷害、言論多元、言論競爭，第三：集中度的標準，如執照數是一張還是兩張，併購是否可跨三，最後：台灣是否有一些特殊的社會情境要考量，各國皆以其歷史、地理、

社會情境考量，那台灣的質化、或量化的標準？

網路媒體的量測，是否需要納入？

一、兼具量的標準與質

學者代表

莊春發 教授（景文科技大學財務金融系）

量測訂定需考量「公平法」原則：

從（我）一開始不小心調進媒體領域，就時常想這個問題，這一切應與公平法有關，但重點如 FCC 所說的：「蜘蛛網式的管制方法會落入失敗」，因為上有決策，下有對策，因為修法要經過立法院與業者之間有許多隔閡需要考量。跨區經營就是要解決上下游，上游與下游切割實在是不好，上游和下游連在一起讓新的業者無法進入，建議：網路媒體測量指標，上網觸達率和停留時間，轉化成廣電媒體的影響力可操作的指標，如德國 KEK 是將電視當成 1，報紙是 1/2，網路應要如何處理，目前沒有具體建議。

媒體測量方法以「價值化」為參考：

德國是轉化成單一標準以後，電視用收視率、廣播用收聽率、上網用觸達率，要「價值化」，轉化成同一個單位當作指標，不過上網到達率跟上網停留率就不大清楚如何當作同一單位指標，因此，網路方面如何處理目前較需要多規劃。影響力中要衡量媒體間的影響力，以中時為例，可以參考其中涉略的媒體：雜誌、網路、電視等等，將這些變成單一測量單位指標，德國就把它們都轉化成單一標準了。反媒體壟斷法中是持有百分之三十為上限，市佔率是以供給面來看，而收視率則是消費面的出發點。市佔率包含各種方面：網路、電路出租，這些所佔比例也不小，可能扭曲測量標準。

質疑是否需要額外一個負責組織：

針對台主板，問題一：調查委託需專業調查機構，那麼委托調查是需要專業的、固定的機構負責？抑或輪流？或者讓調查公司每年招標？現在調查公司很少親自訪談，幾乎電話訪談，可信度只有 3-4 成。親自訪談調查雖然母體不多，但都很精準。(我以前)在台北市依 500 份做出來的資料做出來與調查公司的 10000 份最後結果只差 4，其實只要依照統計學的抽樣平均散佈概念則能夠得到精準。重點在「抽樣」，每條街最多兩份。

監理量測方法：

監理部分，可參考美、日 3 家 2 等等。決定跨媒體監理之下，可參考如制定污染標準的方式，上限為？下限是？有一個範圍標準。而監理又要採申報制（如公平法）？還是許可制？如果已經超過上限，那就不用申報的，透明化。而監理人員為 NCC 委員決定呢？還是委員加外面委員？又或者組委員團體？

台灣難參考國外方式：

日本廣播一縣一臺，無多元化問題，多山，有其歷史及地理背景。德國則是統一化為單一指標去計算，英國則是受到公平法很大影響，例如他們國情非常重視足球，所以他們的測量平台涉及許多各式各樣的平台。

台灣有台灣的國情，與他國不同。台灣只是喊口號，MOD 比較沒有台灣本土的節目，因為 MOD 走的就是高畫質，但台灣本土節目就很少這樣品質的。消費者要高畫質，在 MOD 可以得到 entertainment 但是沒有得到 information，Cable 則是得到資訊而沒有娛樂。但，鄉井小民可能喜歡一些比較八卦的節目，不能以我們可能…比較高知識分子的角度來看。其實我們需要的是一定的行政手段，屆時再與民間打官司沒關係。有點是用政治角度看這些，尤其看到現在許多陸資進入台灣多行業，就…很害怕。這就是台灣的國情。

依照台灣特色作質化標準：

台灣沒有特性，台灣媒體經營者就把媒體當作商業活動。

網路媒體一定要納入量測，因為其影響力已經位於第二了。

關於台灣集中度以及質化量測標準：

無特別意見，從他國標準作參考，德國百分之二十五可能有點太苛刻，建議以中間值 30。依公平法結合要申報的規定，一家廠商超過 50 以上，兩家超過 2/3，三家結合超過 75%，就需要申報，標準是整體經濟利益要大於限制經濟不利益，潛在利益大於潛在傷害。建議兩家結合超過二分之一就要申報。一般性原則後還要有補充性規定，避免制定出過於僵化標準，質化標準也不能太過分。質化部分有待給委員的自由心證，作彈性調整，有衡量空間。

台灣建立法規的標準（與他國不同點）：就目前狀況，一天看報閱讀率、一週看報閱讀率。莊老師個人立場，台灣模式不需要特別（陳老師：台灣的特殊性，所有媒體都是全國性，電視影響力幾乎獨大，報紙幾乎沒有影響力，全世界都很難適用台灣的市場，如真要做量測指標，電視就是用收視率，是否有更多元的指標，有線和無線都有普及率的問題，如，報紙的閱讀率，但銷售量再加上廣告和總營收的問題，目前還不敢說媒體應該佔多少比重，多元碰到的問題就是比重的問題，網路納進來，如何看待網站和網頁的概念，新聞網站很難定義，如關鍵評論算不算？首先先納進「言論」和「新聞」的就好，其餘暫不納入，莊老師認為「言論市場」應改為意見），陳老師說得太多不能做，但可能涉及憲法 25 條。而且基金還涉及法律授權問題。（回覆陳老師）NCC 最缺的就是要把手上的研究整理出來變成自己可用的資料庫。主祕你們應該擔心最後做出來的結果會陷入公平交易法。對於標準，我覺得就 HHI（Herfindahl - Hirschman Index）就好，CR（concentration ratio）已經沒人在用。而且業者不會真的毫無保留地給你那些資料，也可能給你錯的資料。所以其實就看業者的報價，報價高的收視率一定就高，是有其相關性，不一定要用營業額來做，可以用報價來取代。

對於管制架構，有另一個研究報告對程序公開、訂出審議原則、調查全搜集

資料、建立媒體多樣性的測量指標等建議，可以作為本計劃參考。

專職單位做統計工作：

蒐集產業資料的做法，和後面的資料分析會產生差異，專業統計人員教學，應該給負責單位人員上課，讓他們學到會，或者成立一個獨立單位算這個集中度、統計分析。TTC 如果有要成立這樣一個單位，一定要讓他們受到教育，學到會，並且邀請顧問。

公權力應彈性介入即可：

通傳會無行政調查權，

陳炳宏 教授（國立台灣師範大學大眾傳播研究所）

強調「多元」，網路也一定要納入監測：

媒體要重視「多元」，不單單經濟多元，還要內容多元。台灣會因為台灣本身的特殊性而很難參考他國，因為台灣媒體不會有地區市場壟斷問題，所有媒體都是全國性的，報紙幾乎沒有影響力。電視影響力太大，我只能籠統說全世界法規都很難適用於台灣市場。電視以收視率為標準，但有沒有其他可以當作標準的？因為還涉及有線普及率、公司營收？有沒有哪些指標可當做比重的訂定？例如報紙，報紙除了銷售量，其實還包括廣告問題，這個比重要如何訂定？

網路有流量、點閱，網路也一定要納入測量，不過，在台灣是否只需將「新聞網站」納入量測即可？但其實連何謂「新聞網站」？風傳媒和關鍵評論是否也算新聞評論？這也很難定義。如果真的納入網路，我認為我們先把言論跟新聞有關的納入即可，否則太複雜了。我們先解決新聞網路、評論網路部分，其他困難度較高的部分就之後再解決。

主張系統平台與頻道分開：

我想跳脫比例這些數字問題（例如訂定 30%、25%等），我們回歸到「類型」，台

灣最重要的是電視，我主張系統平台與頻道要分開，比如說影響力或量測，擁有頻道就不能擁有平台，僅能二選一，就像我們選擇套餐一樣（比喻西提），套餐組合的方式作為可以經營的事業類型，如經營廣播和報紙，則廣播和報紙的市場不能超過1/3。類型+家數，但我沒有太多學理含意見，我不大在意國外的狀況，比如一台衛星電視如何和無線電視比擬，無線電視在海外很重要，但是在台灣不然。報紙在德國還是有影響力，但台灣不然。我認為還是要回到「類型」和「量」而非「比例」，因為「比例」很難評估，以上都是個人想像，未必有學理的依據。我覺得如果不行（規定業者平台與頻道分開），我覺得也是可以同時擁有（沒關係），但是要管制頻道量。

開放節目管制、開放競爭並不一定會達到結果：主張兩個大原則，公共利益大於商業利益、市場多元大於市場競爭，因為談市場競爭，1996年美國高爾主張電訊傳播法（the telecommunications Act），認為解管制後可促進市場競爭，消費大眾會受益，但自1996至2000年，New Times報導所有人的有線電視費用增加三成，這個產業很特殊，開放解管制開放競爭，未必會達成消費者受益的結果，我國要不是NCC管制，價值會任業者抬價，NCC也希望開放競爭，但就是無法競爭，因為新業者進不來，頻道就卡死新業者，再回到多年前，自2003年開始接觸官方新聞局長葉國興，就主張有線電視的問題要解決就是將頻道和系統切割就好，但很多人都認為這是政治問題，而非經濟和媒體的問題，沒有主委敢做這樣的決定，個人也慢慢深有同感，電視太重要，已凌駕報紙、廣播和網路了，與NCC登記有案的頻道是278台，但一般人看不到100台，可能有業者雖擁有20個頻道，但可能多數人都看不到，台灣很仰賴電視，電視應獨立處理。

提倡另組一個組織負責電視台數據統整、分析：

台灣環境的電視太重要，NCC登記有案的（頻道數）是278個，但我們卻看不到100台，我們只看到三分之一。管制機制電視的問題要拉出來單獨去處理，像是

成立一個捐助的半官方非營利組織，每年業者要呈報其收視率等，讓該機構控管、查核，因涉及言論自由，所以不要受 NCC 干涉。給兩年時間讓該組織制定標準、辦法，組織成員可以是官方代表、學者專家、公會、勞工代表，可以有較多元的意見，讓此組織接受所有呈報及查核，檢視其是否在標準內。量測方法有個半官方的組織來訂定，由 NCC 授權下，不過，理論上應該由此組織與 NCC 與公平會共同決定，執行則由此組織，不應該由 NCC 管，因為涉及言論，不方便給官方組織管理，這個計劃無法解決所有量測指標，尤其是比例問題，我們需要有更多元的想像，NCC 的研究計劃立意良善，但實在是包山包海太大了，具體的量測指標和百分比訂定很難做到。我覺得（成立）基金應該也可以。

頻道回到有線電視法，平台的頻道不可以超過一定比例，1999 年就主張應不可以超過 10%，比如在大安區成立一個有線電視系統，集團如果沒有頻道，該放什麼頻道一定會問消費者，但如果手邊有 33 個頻道，那一定會優先將這 33 個頻道擺進平台，或如果同時有平台和頻道，也可以管制平台裏的頻道量，假使訂定總收視率不得超過 10%，是否管制總頻道的總收視率可能讓人質疑是否鼓勵做不優質的節目。

關於「質化」方面的量測：

之前有聽說過針對量的，設了七個標準。（質方面）我們可以考慮「某個人」是不適合經營媒體。可以增加一個媒體經營人適不適格？以國家安全（為參考標準）比較好。

雖國家安全的考量過於空泛，但不能直接訂定有中資不能進來，因為會違反 WTO 的規定，有可能產生平等互惠原則，導致台灣也不能進到大陸，可能會衍生國際爭訟，所以用國家安全或許比較適合。

台灣媒體集中度的量測方法：

如果成立第三方組織，那 HHI（Herfindahl - Hirschman Index）就可以拿來用。

其實 HHI (Herfindahl - Hirschman Index) 和 CR (concentration ratio) NCC 一直都有這些資料，但就是都沒有人整理，每一季都會有資料，有線電視公司都是公開上市，資料是透明的。所以才需要有這樣一個機構去整理這些東西，CR (concentration ratio)、HHI (Herfindahl - Hirschman Index)。所以我們真的有需要再去創一個集中度的指標測量方法嗎？有線電視的營業額、廣告量或收視率當成指標，國外都是用營業收入當成指標，但我們都想得比較複雜，2000 年左右研究 CR 時，國外用有線電視用訂戶數，國內系統營業的訂戶數每季要提供，必須要有一個單位來撈這些資料。但其實這些標準都是既有的，所以可能.. 真的有需要訂定嗎？我們可以就原本計有的量測標準就好。

林丁丙 教授 (國立臺北科技大學電子工程系)

贊成成立一個組織負責量測、統計、整理數據：

陳教授提到評估，我也認為應該要成立一個委員會，類似教育部為了評鑑各大學的成效，成立一個台灣評鑑協會，藉由這樣一個委員會 (協會) 去找專家學者，(莊老師：這樣的作法可能涉及法律授權問題，台評會並無被法律授權，陳教授：但教育部仍接受評鑑結果，廣播收聽率難以計算，因為廣播沒有每天的收聽率，影響力難以評估，因有小功率、中功率和大功率等，及聯播方式，收聽率的取得麻煩)，訂定為媒體所接受的標準。但最後還是要有量化，才有標準。應該找一個所有媒體都能接受的單位。

台灣模式有什麼需要質化的標準嗎？

「量」重要性大於「質」：

純粹從期中報告初步建議看來，簡報提過每個國家都要提出一個百分比，最後提出的其實都是量，質的方面比較不是標準的重點，量測應都需要一定「量」(何主秘：拿頂新併中嘉案，依目前「量」的標準，完全沒有經營任何媒體事業來說，

「量」的標準一定沒有問題，但考慮公共傷害，經營上的適格性，所以只能放在「質」的標準來看待，(陳老師：在美國修傳播法時，美國有規定訂了違反七種標準，如經營媒體來說，犯詐欺罪會比殺人還要嚴重，因為經營需要誠信，類似經營媒體的適格性))。量一定要提出來。雖然我們一直在討論如何訂出「質」，但應該還是要回歸到「量」，因為唯有數據才能當標準。所以重點就在：究竟這個數據的標準是什麼呢，要有量化的標準，過去量化標準包含：市佔率、閱聽率、持股等等，要有量化標準才能評估影響力？

網路實際上的影響力已經超過平面，所以一定要納入網路媒體量測，網路架構要先界定，沒有納入如何談透過一個架構的變更，如何實質影響媒體影響力。

頻道與平台分開的議題（垂直經營或是分開經營）不適合現在討論：

廣電範疇還包括及設備、cable 等。現在因為數位匯流，所以所有的媒介都融在一起討論了。範疇不能只侷限在這樣單純的討論，因為這樣標準設計的考量層面還很多。還涉及過去我們國家如何發放執照、法律（廣電法）等，無線、有線各自電信三法各管不同的部分，平行經營係要全面檢討，現還在檢討數位匯流的法令。

大家提到影響力部分要反映實際影響的情況。我認為「平台跟頻道分割」不適合納入，因為還涉及許多技術問題。這樣一個討論不容易處理這麼龐大的議題。

台灣媒體集中度的量測方法：

我贊成平面媒體就是看發行量，執照數和市佔率的採納，但收視率部分不要只按照現在尼爾森的調查為主，我認為成立第三方組織負責推動，大家比較能接受。至於網路的部分，成立協會來做，自然而然就會有妥適的方法，方法不是重點，重點在得到的量測的資訊是否被所有媒體經營者接受，技術已不是問題。

官方代表

何吉森 主秘（國家通訊傳播委員會）

設立資料收集單位：

剛要成立這樣的單位，現僅由一個科來做，是否要成立一個獨立於主管機關的單位？資料蒐集判斷是由該單位判斷，還是要讓公平會、通傳會介入？（是否該組織要做資料判斷？莊老師：建議給三個方案，給通傳會選擇）原則上 NCC 根據這些資料分析結果做判斷，並負責任；目前有個電信技術中心單位，依現有組織擴充（目前新聞傳播這塊沒有幕僚單位），來做資料蒐集工作，如果產業也需要該資料，亦可加入參與，包含通訊傳播相關資料蒐集分析的工作，可列為未來計畫建議供 NCC 參考，通傳會沒有類似公平法第 27 條的行政調查權。

質化公共利益方面，公共利益是一個超法律的判別準則，一般公共利益是競技性的公共利益，比如定 30%，做出來的內容不多元不多樣，還是擔心文化性的公共利益，我們比較重視文化方面的公共利益。已經有研究作出程序公開、調查權、媒體測量行多元指標，江老師可以參考。

以現在訂的標準都不敢去面對現有的市場結構，那時訂三分之一，是因為當時市場快達三分之一，所以我們才趕快訂這個數字。

因為「質」會涉及公共傷害這一塊，如果只有量，沒有質，那就容易讓一些業者雖然在標準上，但是卻傷害了質。

以中資方面，如果我們要限制中國的進入，那就會不符合 WTO 的規定，所以以「國家安全」為理由來作必須的限制比較好。

我們（NCC）即將成立一個科，搜集產業資料，但絕對不會比第三方組織的資料更健全，所以我也認為有個專業的第三方組織來執行這樣的量測數據統計、並執行精確分析比較好。現在的有個組織（是 for 電信的）其實可以擴充，一同執行這些數據統計的作業。可以從有線電視基金裡面撥預算。

統計數據結果出來後，判斷人員應該由誰擔任？仍是該第三方組織單位嗎？還是

NCC 本身呢？（莊老師：就提出多種方案給他們（NCC）做選擇）

應該要有一些公權力，要求業者提供他們的數據、資訊。

日前去談 1+1 的事情，當天看到那個設計才知道，同意吳總的見解，台灣目前產業，而現在再談標準，如有資金要進來，卻因受限這樣的標準無法進來，乍看之下的公平，卻是扼殺了產業的發產，如美國福斯集團節目的製作上的改變，是否要訂一個量測指標？就量化的角度來看是可以，係為了要防範的目的，但標準應該是低到不能容忍的範圍，量化指標應是多元的量測，可以是市佔率，但並非單純的市佔率，還有營業額或轉換成廣告量的含義，大家了解的收視率、執照數都可以是多元的指標，另外應再加上「權數」，如廣播的市佔率就無法和電視相比擬的。

那標準數字是多少？如德國主流媒體，以百分之三十來說，不應該只有這樣一個數字標準，應該有個範圍，比如用市佔率或收聽率是 30%，但應要再加上網路媒體，假如已經達到 30% 的點閱率，就將傳統媒體降到 25%，再加上網路媒體的數字，不可以等於多少，標準應該降量低，不要阻礙影響集團近來投資的意願，否則為了訂定一個標準，卻抹煞資金進來的可能，量測對象可以加入網路媒體。例如，如果同時擁有電視媒體及網路媒體的話，可能就是這樣訂規則：業者若同時擁有電視媒體以及網路媒體，那麼擁有的電視媒體量就得降低數值，加上網路的話不可以高於多少。這個標準就請研究團隊再端詳了。

除了上述的量化，也要有質化的量測，也就是剛談的國家安全，如之前旺中案、頂新併中嘉案，擔心的就是「適格性」，就可以納入質化的考量，有時候無法量化時，但有質化方面疑慮時，可以要求主管機關用行政策略，如要求旺中要訂一個新聞室自治公約，要求承諾提高多少資金的投入做節目，在節目多元性，有條件的行政處分，比如原本標準是 30%，但有承諾五年願意投入 1000 億，或許標準可以稍微放鬆一點，來做互動，非謂量化或質化的影響力是那麼僵化的。

資料搜集分析，同意剛上述所提，外面的獨立機關來做，但最後要做判斷時係由NCC或公平會來做，可以由NCC走在前會，如無法處理可以移交公平會處置，如現在跨區經營的案子就已移交公平會處理了，我覺得有些情況真的沒辦法量化，質化方面可能就要要求行政單位讓業者做一個質化的自治公約，也就是條件式的行政措施，這樣也比較彈性。

產業代表

吳戈卿 先生（中華電視股份有限公司總經理特助） 強調公平競爭

傳統媒體的影響力仍然不減：

（江老師：平面媒體有議題設定的能力）報紙銷售分數雖然越來越少，但每天的影響力抽象成面很大，因為報紙雖然可能較少人閱讀，但是報紙的訊息卻是電視以及網路上的第一手資料來源。就希望有個公平機制、信得過的環境，值得信賴的標準，才能讓業者都信服。在這種基礎上，究竟標準要如何衡量？就業者來說，數字無法呈現效果。以蘋果日報為例子，建立網站效率，每天的觸達率，蘋果銷售份數雖然這樣（不那麼多），但他的網站已是點閱率第二。因此，影響力部分究竟如何定義其效果，有待商榷；去年（2014年）無線台廣告收入約46億，過往三台可以達300億。

我提出的層面就是在這樣動態過程中，報紙的閱讀率、電視的收視率，衡量標準是不斷在變動？還是可以真的有那麼一套固定標準？就業者來講，公平機制還是最重要的，收視率可能無法完全提供一個標準。台灣一直在封閉情況下，沒有一個心服口服的標準。

成立可信度高的機構是可行的，並將網路納入量測項目：

我同意成立一個機構，讓大家相信他的合理性。應該要有一個指標是大家可接受的。我認為網路也要納進來，如陳教授所說，如風傳媒都是買來的新聞，網路上

的資訊都是別人的，例如 yahoo 都是放別人的東西(來自傳統媒體的第二手訊息)，不過很多人看，造成很大的影響力，但……若是訊息內容不恰當，那麼究竟你是要限制 yahoo 還是那個發佈來源，涉及二手資料以及一手資料的問題。又例如某一新聞在新聞台看的人 20 萬，但放到網站上變成瀏覽量 200 萬人，那究竟這個數字是要算新聞台的？還是網站的？這部分，如何找到一個平衡？閱讀力低，但有可能造成大的影響力。

找出妨礙台灣媒體發展的因素，治本：

應該找出妨礙台灣媒體發展的因素，而不是加入很多指標或者什麼的。不過，許多案例又會涉及個案，有些媒體的經營之道係危害的，不但是上下游的，在利益上的分配，像是政治考量、利益考量也都是罪惡根源。Handicap 要先解決，有很多沒有效益、不事生產的頻道，佔著茅坑，是否要併在一起計算或是分開計算，該如何衡量，在不公平的機制下，民視和民視新聞台合併在一起，不解決這樣的現況，就會變成一個案來設立標準。台灣在設定標準時，應該要先解決不公平、不公正的問題。

關於集中度標準量測的建議：

集中度還是要回歸到公平，為何壹電視賣給練台生後就可以上架？原來不行，舉聯合報為例，一樣有報紙和電視台能量是最小的（絕對弱勢），但卻上不了架，該如何有機會上去，依照目前台灣的現況很一個量的標準來評估，官方和學者都很難認定，之前五家電視台（民視、台視、中視、華視及公視五家無線台業者）和王金平院長談 1+1 的事情，就無線台來說已面臨有線台不公平的競爭，這幾家無線台一年收入可能不及三立一家多，台視和非凡、民視和民視新聞台等，該用什麼標準來看待，有線台的環境就是一個不公平的競爭，既有的媒體是這樣的現況，要如何寄望小的媒體有上來的可能性，如詹仁雄和橘子的老闆共同打造「酷瞧」視頻網站，當然希望未來可以走數位平台，但照台灣現在的環境，即便在有

創意、製作能力，還是沒辦法被大眾所看到，新的進不來，都被老的所壟斷、控制住，去年無線台廣告收入一直往下掉，有線台也在掉，報紙亦是如此，如訂了一個指標，來鼓勵、公平競爭，這樣子不公平的環境，可能還是難有所為。如果大型頻道業者都這樣不公平，那小業者又如何上得去？這對產業來說不大好。

關於陳教授頻道、平台分開的意見：

台灣的問題在於平台和頻道，若訂標準是二選一，舉頂新買中嘉案為例，有考慮過因為沒有經營頻道的問題，可以買很多公司來製作節目經營頻道，換一個方式如蔡明忠，分開有好處，解決壟斷的問題，但是未來沒有人會只做平台，外國的媒體亦是如此，不是有自己的製作公司就是和其他人合作，所以是治標不治本，業者容易用不同方式去同時擁有，也就是上有政策，下有對策，業者還是會鑽漏洞。這樣是治標不治本，像是業者就有可能設有其他公司去做節目等等，之前在中視時蔡明忠沒有頻道，中視協助申請頻道，最大股東是蔡明忠佔 51%，其他各佔 15%（中視、民視、三立），蔡明忠也準備要製作節目，僅是現在不能做新聞和資訊（財金類），因為富邦投顧擁有的資源可以做財金類的節目，沒有辦法禁止他們準備，係要禁止個體還是一體適用之，但我們或許無法阻止他們的動作，所以我們究竟還是需要公權力了，無線台現在在爭 1+1，就希望可以進到基本頻道去，就會衍生成基本頻道和現在的頻道一樣，沒有差異性就不會有進步，不會分別去計價，應改變台灣現有結構，才有可能用不同的指標來衡量跨足經營。

政黨代表

何佩珊 女士（民進黨政策會副執行長）

網路媒體納入影響力量測，應如何算？點閱率或觸達率？

廣電媒體的量測方法？多樣化、廣告營收、收視收聽率等，集中度的標準或許有一個標準，但上下有一些空間做調整？

依台灣的現況是否其他因素要考慮？

從公共政策來看，我們在反媒體壟斷上，最新的態度和發展，那時是因為反旺中的運動。反媒體壟斷與中國因素，哪一個比較重要？現在看起來，後者較重。國家安全、言論自由、言論多元、文化多元、新聞自主性等等，牽涉中國因素的介入，這部分會受到傷害，如果這些部分都有控管機制，那反壟斷方面便輕鬆一些。於是，我們便依賴獨立機關的行政裁量或審查了，如旺中案、壹電視案，主管機關駁回了，當然有因為當時社會環境和氛圍所然，法律是死的東西，若訂得很明確會動彈不得，如反媒體壟斷法訂了一個超過 1/3 的標準（30%是德國 KEK 標準，通傳會後來是定 1/3），類似相同概念，應如何訂定市佔率的定義，執照數、收視率（爭議大）等參數，營收或廣告也是可以考慮納入，另一個大問題是數位匯流，社群媒體、社群網站、網路引用、甚至 line 等等，群組的發送可以即時觸達，比起公開性的網路或許來得更高，這些原因倒指市佔率的定義已超過傳統的認知，市佔率的定義就更複雜。中國因素要做明確的管制、審查，而壟斷方面要找標準，確實可以再細緻、深入一點。坦白講，我認為在立法院裡，現在反壟斷的氣氛是不濃的，要慢慢有共識。

廣電三法比較急的，請教何主秘廣電三法的爭執，協商版與未來數位會留法的共通性（何主秘：為了解決廣電三法通過，現在全部都是類比時代來解釋，所有台灣的節目都要經主管機關審核，應暫停適用，其他反對的聲因就出來了，擴張解釋或目的性解釋，會讓不利的利害關係人覺得超越法律授權，目前廣電三法停滯的原因就是因為 1+1，若下週可以通過，將黨政軍、置入性行銷、反共復國國策的規定都可以解決）

廣電三法對目前當的媒體影響、重要性在哪？因頻道業者反對，在大的面向上應該要再多加闡述（何主秘：主委坐中間協調的角色，深怕一開始拋出通傳會版本會有主導的疑慮，分組付費爭執通傳會已經讓步了，未來是否就是等 2016

年全數位後環境就會改變，分組付費至少三年內已不談論了，無線台和衛星頻道都可以放在基本頻道，只要自製本國節目達 70%，對頻道業者和無線電視台都有利)，印象中目前是糾纏在業者那。

頂新併中嘉案，截至目前尚未提案，光一個質的問題，會被認為公共傷害的疑慮，若僅光依量的標準審查，該併購案 NCC 無法檔，但因家族的某部份原因而阻擋，且是否會有憲法上工作權的問題，不無疑義，且該併購也是有中國因素的原因，因為並沒有媒體壟斷的問題；針對中國因素對症下藥，即便訂定一個標準，可能還是不治本，因一個標準無法認定壟斷與否，市佔率標準應有彈性的訂定。

有線電視過去透過系統的把持，頻道代理商等，系統業者多數備大資本併購，內容無法優質化、製作貧瘠，只要能上架就不再花費成本製作，其實這樣才是值得惡化，致好節目無法上架，MOD 也是面臨如此的抵制，現今匯流的趨勢，希望 MOD 可以拿有線電視執照，要將 MOD 加入共同競爭，新媒體應加入強化競爭，而非訂定一個標準來反壟斷，研究議題即在研究多大才是大到有影響力，標準不希望是僵化的，應有彈性。

參考書目

一、中文文獻

1. 財團法人台灣媒體觀察教育基金會，媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究，國家通訊傳播委員會委託研究，2009年12月。
2. 張月蓉，從英美經驗思考我國跨媒體經營管制之政策，中華傳播學會年會暨第四屆數位傳播國際學術研討會，2010年7月。
3. 張錦華(計畫主持人)，台大公共政策與法律研究中心「跨媒體法及其審查機制建立 II」研究報告摘要，http://www.cppl.ntu.edu.tw/topics_09.pdf。
4. 陳人傑，廣電事業股權規範之研究，國家通訊傳播委員會委託研究，2009年12月。
5. 彭心儀，數位匯流趨勢下的媒體所有權集中化，NCP Newsletter, No. 37, 2012年3月。
6. 楊芳苓，廣播電視媒體所有權管制之研析-以媒體集中度為中心，立法院法制局研究成果報告，2012年7月。

二、英文文獻

1. Andrea Czepek, Media Pluralism Between Market Mechanisms and Control: The German Divide, *International Journal of Communication* 4 (2010)
2. Court clarifies rules on cross-media merger, May 30, 2012.
<http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=107362ee-3048-482c-be38-60b61169f8aa>
3. David Ward, A MAPPING STUDY OF MEDIA CONCENTRATION AND OWNERSHIP IN TEN EUROPEAN COUNTRIES, 2004,
<http://77.87.161.246/wp-content/uploads/2013/08/A-Mapping-Study-of-Media-Concentration-and-Ownership-in-Ten-European-Countries.pdf>
4. Eriq Gardner, Appeals Court Tosses Controversial Media Cross-Ownership Allowance, *The Hollywood Reporter* (July 7, 2011),
<http://www.hollywoodreporter.com/thr-esq/appeals-court-tosses-controversial-media-208792>
5. Just, Natascha, Measuring Media Concentration and Diversity: New Approaches in Europe and the USA, *Media, Culture & Society*, 2009, Vol. 31, No. 1.
6. Media Ownership Study 6, Less of the Same: The Lack of Local News on the Internet, Matthew Hindman, 2010,
https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-307524A1.pdf
7. SevenOne Media, The German at a glance, March 2014.

https://www.sevenonemedia.com/c/document_library/get_file?uuid=db1e7cfd-1a4d-4053-b2cc-1fdd1aba9f06&groupId=603288

三、日本文献：

1. 小野善邦主編（2005）。《放送を学ぶ人のために》。京都：世界思想社。
2. 中野明（2008）。《図解入門業界研究—最新放送業界の動向とカラクリがよくわかる本—第二版》。東京：秀和システム。
3. 村上聖一（2010）。〈民放ネットワークをめぐる議論の変遷—発足の経緯、地域放送との関係、多メディア化の中での将来—〉，《NHK 放送文化研究所年報》，54：7-54。
4. 松田浩（1980）。《ドキュメント放送戦後史 I》。双柿社。
5. 浅田繁夫（2008）。〈日本におけるコミュニティ FM の構造と市民化モデル〉，《創造都市研究》，3(1)：1-16。
6. 豊嶋基暢（2009）。〈マスメディア集中排除原則—競争環境と地域性二つの観点で議論を〉，《Nikkei Communications》：64-67。2009. 2. 15。
7. 福田直記（2013）。〈マスメディア集中排除原則の源〉，《ソシオサイエンス》、19：158-173。
8. 総務省（2010年7月）。〈ラジオと地域情報メディアの今後に関する研究会報告書〉，87-90頁。
9. 総務省（2012）。《情報通信白書》
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h23/html/nc351310.html>

一、官方資料

1. 2002 Biennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, MB Docket No. 02-277, MM Docket Nos. 01-235, 01-317, 00-24403-130, 18 FCC Rcd 13620 (2003)
2. 2006 Quadrennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, Report and Order and Order on Reconsideration, MB Docket No. 06-121, 02-277, MM Docket No. 01-235, 01-317, 00-244, 04-228, 99-360, 23 FCC Rcd 2010 (2008)
3. Promoting Diversification of Ownership in the Broadcasting Services, 2006 Quadrennial Regulatory Review--Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section

202 of the Telecommunications Act of 1996, Report and Order and Third Further Notice of Proposed Rulemaking, 23 F. C. C. R. 5922, 2008 WL 612180 (Dec. 18, 2007)

4. *2010 Quadrennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996*, MB Docket No. 09-182, Notice of Proposed Rulemaking, 26 FCC Rcd 17489, ¶¶ 118-35 (2011)
5. *2014 Quadrennial Regulatory Review - Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996*, MB Docket No. 14-50, Further Notice of Proposed Rulemaking and Report and Order, 29 FCC Rcd 4371 (2014).
6. FCC's conditional approval of AOL-Time Warner merger. Retrieved March 30, 2001. _
http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/Public_Notices/2001/fcc01011_fact.doc
7. One Way Towards Securing Plurality across Different Media, the Fourth Report on the Development of Media Concentration and Measures to Secure Plurality of Opinion in the Private Broadcasting Sector, KEK,
<http://www.kek-online.de/information/publikationen/medienkonzentrationsberichte/vierter-konzentrationsbericht.html>
8. Media Ownership Regulation in Australia, Parliament of Australia, available at
http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/archive/mediaregulation
9. Media ownership and plurality consultation document, (2013),
<https://www.gov.uk/government/consultations/media-ownership-and-plurality>.
10. Government response to the House of Lords Select Committee on Communications Report into Media Plurality, (2014),
<https://www.gov.uk/government/publications/media-ownership-plurality-consultation-report>.