

有線廣播電視經營區重新調整之可行性分析

施俊吉 陳炳宏 劉孔中

行政院新聞局委託研究計畫

中華民國九十二年十二月

目錄

1	序論	1
1.1	研究背景與目的	1
1.2	分析架構與發現	3
2	有線電視系統市場分析	5
2.1	系統之收視戶規模	5
2.2	多系統經營者之收視戶規模	7
2.3	系統之營業收入	8
2.4	多系統經營者之營業收入	9
2.5	市場集中度分析	10
2.6	市場情況總覽	12
3	政策分析	13
3.1	引言	13
3.2	調整經營區的優缺點	14
3.3	調整經營區的配套措施	21
3.4	不調整經營區的優缺點及配套策略	24
4	法律分析	30
4.1	引言	30
4.2	相關法律規定沿革	30
4.3	分區政策的檢討	35

4.4	法律綜合研析	40
5	經濟分析	48
5.1	引言	48
5.2	數理分析模型	48
5.3	系統之因應策略	50
5.4	整併經營區之結果	52
6	如何促進競爭	55
6.1	引言	55
6.2	其他類型之廣電業務	56
6.3	中華電信對有線電視之競爭	57
6.4	數位無線電視對有線電視之競爭	60
6.5	結語	64
7	結論與建議	66
	表格附錄	69

1 序論

1.1 研究背景與目的

我國有線電視經營區之劃分，係以民國七十九年新聞局委託中興大學都市計畫研究所所執行的「台灣地區有線電視分區之研究」為依據，將全國劃分成五十一個經營區。此項分區規畫係根據下述兩項命題而形成。

1. 有線電視系統是「自然獨占」(natural monopoly) 產業，與電力、自來水及導管瓦斯等公用事業一樣，具備「規模經濟」(economies of scale)，因此，同一市場僅能容納一家經營者。
2. 預估每家有線電視系統的最適經營規模為十五萬戶。

準此，新聞局遂以十五萬戶為分區之標準，將全國劃分成五十一區，並朝「同一地區僅准一家經營」的方向，制訂「有線電視法草案」。惟立法院於八十二年間審查此法時，顧及民間為數眾多的「第四台」出路問題，乃將草案所規畫的「一區一家」政策，修改為「一區以不超過五家為限」，增加有線電視系統經營者的法定家數，以解決「僧多粥少」的困擾。

有線電視自開放起，新聞局總共受理二百二十九件設立申請案，經過六個梯次的審議後，計有一百五十六家業者獲得籌設許可。但是，截至九十一年年底，取得營運許可並開播之系統經營者僅剩六十四家，其餘業者皆遭合併而消滅，致使今之四十七個經營區中，獨占經營者（一區一家）高達三十區，雙占經營者（一區二家）有十七區，換言之，沒有任何一個經營區存在三家或三家以上的業者。由此可見，十年來的市場變革，其變動方向是朝「一區一家」的結構收斂。

有線電視之市場規畫，從「一區一家」變成「一區不超過五家」，是立法院的意志，不是新聞局的藍圖。至於市場結構由「一區不超過五家」朝「一區一家」的方向收斂，則是產業自主性的調整。惟公眾對有線電視的各種亂象，眾口同聲，皆將

之歸咎於經營區遭獨寡占所致。因此，新聞局刻正研擬「有線電視經營區調整方案」，以解決獨寡占問題。此項政策的意義及其執行方法，概述如下：

1. 擴大有線電視經營區的地理範圍，令原本分屬不同經營區的系統業者，變成同一個經營區的競爭者，以此打破現在一區一至二家的獨寡占局面。
2. 在執行上，擬分成三個階段擴大經營區：第一階段以三年為期，將現行的四十七區整併為十八區；三年後繼續整併成北、中、南等三區；最後，再將三區合併為一區，即全台不分區。

但是，根據新聞局九十二年二月十三日所提出的「處理有線電視一區一家問題報告」，上述方案僅係對策之一，而非全部。因為，完整的政策規畫共含三項策略，包括：

1. 強化有線電視系統的內部競爭。
2. 增加其他類型廣電業務對有線電視之競爭。
3. 作好有線電視獨占管制工作。

由此可鑑，調整經營區是為了強化有線電視系統的內部競爭。所以，評估此一政策的可行性，應該從調整經營區是否能促進有線電視系統的內部競爭著手。最重要的是，研究結果如果是肯定的，有線電視經營區即應調整。反之，研究結果如果是否定的，就應該思索其他的替代方案，以解決獨寡占所衍生的問題。

1.2 分析架構與發現

本研究認為，調整經營區所須考量的問題，應該包含以下幾項：

1. 產業與傳播政策面：是否符合傳播科技之發展與數位匯流趨勢？是否符合廣電政策與目標？
2. 法律面：調整經營區的法律依據為何？有無濫用行政裁量權之嫌？是否會影響既有系統業者的期待利益，而有違「信賴保護原則」？是否違背「政策一貫性」與「誠信原則」而涉及「國家賠償」問題？
3. 經濟面：擴大經營區是否真的能引進競爭？有線電視集團將因此受到限制或趁機擴張？擴大經營區後，何方將受益，何方將受損？損益相抵之後，對整體經濟的貢獻是正或負？

因此，在研究架構上，第二章首先探討有線電視產業的概況，詳細分析有線電視系統的訂戶數規模、營業收入與毛利，以及多系統經營者的訂戶數規模與營業收入，然後量化分析有線電視市場的集中度，以明瞭有線電視系統市場的實際獨寡占程度，並與美國之情形作一對比。

第三章蒐集並整理各界自經營區調整方案宣布以來的反應與批評。此章論析經營區調整與不調整政策的優缺點，及其應有的搭配措施。此章對相關資料的蒐集與產官學意見之分析十分完整，足供參考。

第四章論述法律面議題，主題圍繞在經營區調整的適法性疑問。此章首先回顧與經營區調整相關的法律條文之立法過程與立法意旨，然後針對下述質疑，進行法律分析，包括：有無濫用行政裁量權？是否會影響既有系統業者的期待利益，而有違「信賴保護原則」？是否違背「政策一貫性」與「誠信原則」而涉及「國家賠償」等問題？研究結果顯示，新聞局調整有線電視經營區，既適法亦無違反「信賴保護原則」之虞。換言之，此一方案在法律上是可行的。

第五章是經濟分析，此章利用產業經濟理論與賽局分析，探討核心問題——調整經營區是否能促進有線電視系統的內部競爭？研究結果顯示：

1. 經營區整併政策提供跨區經營的機會，但是系統經營者卻不一定真的會跨區參進對方的市場；換言之，整併經營區可能只是一種「築巢引鳥」的空想，巢築好了，鳥不一定就來。
2. 如果整併經營區，兩家分區獨占的系統不是維持原狀，就是合併成一家「跨區獨占」的大系統。

此項研究結果否定了經營區調整方案的預期政策成效。

綜合本報告各章之研究與發現，建議主管機關應鼓勵電視數位化與電信業之跨業經營，例如，輔導數位無線電視及促進中華電信 MOD之發展，以強化其他類型之視訊平台對有線電視之競爭。至於整併有線電視經營區方案，因其無法達成促進競爭之目的，故不建議政府採行。質言之，促進競爭與防止聯合壟斷的具體方法，應該從「增加其他類型之廣電業務對有線電視之競爭」著手。而在無法徹底改變有線電視市場結構的情況下，則建議目的事業主管機關應該「作好獨占管制工作」，以治理有線電視「一區一家」所衍生的問題。

2 有線電視系統市場分析

2.1 系統之收視戶規模

為瞭解有線電視下游的系統市場，首先應探討並分析各系統的訂戶數規模。

根據有線廣播電視法第五十一條第四項之規定，系統經營者應於每年一月、四月、七月及十月，向中央主管機關申報前三個月的訂戶數。此項申報制度的用意有二：一是統計各系統經營者的市場規模；二是根據訂戶數多寡推估系統經營者的營業額之正確性¹。

根據九十二年七月份的訂戶數申報資料，各有線電視系統經營者（共六十四家）及有線電視播送系統（共六家），總計七十家業者的訂戶數資料如表一所示²。根據此一「全國系統業者訂戶數及市場占有率總表」的資料，可以歸納出幾項重點：

第一，全國總戶數為 6,925,019 戶（九十一年十二月份之資料），全國的有線電視總訂戶數則為 4,018,098 戶（九十二年六月份之資料）。因此，我國有線電視之普及率為 58.02%。

據信我國有線電視之普及率應已達 85%，但是根據系統經營者申報的訂戶數所計算的普及率卻僅有 58.02%。因此，訂戶數的推估數與申報數相差 187 萬戶左右，普及率因此產生 27% 左右的短差。此項短差，對於「有線廣播電視事業發展基金」之收入³，以及有線電視市場之交易秩序將產生如下之影響：

¹ 同法第五十三條第一項規定：「系統經營者應每年提撥當年營業額百分之一之金額，提繳中央主管機關成立特種基金。」訂戶數多寡直接影響營業額，故訂戶數申報制度有助於中央主管機關稽核系統經營者的營業額。而確保營業額之正確性，才能保障特種基金「有線廣播電視事業發展基金」的財務收入來源。

² 本章的各項表格收在附錄中，請參閱。

³ 參見前註。

1. 「有線廣播電視事業發展基金」可能漏徵之金額估計高達112百萬元：現行辦法規定有線電視系統經營業每年應提撥1%的營業額供發展基金運用；如果短報之訂戶總數如前所述，而每戶每年之視訊收入以6,000元計算，則發展基金每年短徵之金額將達112百萬元。
2. 系統與頻道的節目授權費係以系統之訂戶數為計算基礎，單位是「每月每戶若干元」。設若系統之訂戶數不精確，則易造成頻道與系統在年度換約時的糾紛，嚴重者並將導致斷訊。故訂戶數之數字不透明，勢必影響有線電視上下游頻道節目交易的秩序，一旦斷訊就會損害收視戶之權益。

第二，根據表一可以計算有線電視系統經營者的平均訂戶數及標準差，詳如表二所示。在表二中，如果以全部業者（含系統及播送系統共七十家）的資料為母體，計算所得的平均訂戶數為57,401戶。若以這項數值代表台灣有線電視系統的平均規模，顯然低估。低估的原因有二，一是，六家分佈在東部地區以及外島的播送系統，規模都太小⁴。例如，台東關山區的「南王」只有500戶，連江線的「祥通」只有952戶。其次，基隆區的「大世界」系統甫於九十一年間以零客戶之狀態參進市場，其訂戶數現僅8,220戶。所以，應先剔除這兩組造成低估的樣本，再行計算平均數與標準差。至於調整後的結果即如表二「調整一」的資料所示。

「調整一」的數字顯示，系統台的平均訂戶數為63,415戶，標準差是36,318戶。調整後的平均訂戶數較調整前約增加六千戶，此項修正，結果顯著。但是，這項數字是否能代表台灣有線電視系統的一般規模，仍有檢討之必要。因為，有線電視經營區中的台東區、玉里區與澎湖等區的人口總戶數皆低於五萬戶。由於經營區人口過低，勢必造成系統規模偏小。所以，表二第三列的「調整二」進一步剔除了經營區總戶數低於五萬戶的系統經營者，包括台東區的「東台」、玉里區的「東亞」與澎湖區的「澎湖」等，然後再計算平均訂戶數。第二次修正所得的平均訂戶數為65,924戶，標準差是35,392戶。這項數字顯示：台灣有線電視系統台的平均訂戶數

⁴ 包括台東縣關山區的「東台」、「南王」，成功區的「東海岸」、「年進」，金門縣的「名城」，以及連江縣的「祥通」等六家有線電視播送系統。

在 65,000 戶之譜，低於平均數一個標準差的訂戶數規模在 30,000 戶左右，高於平均數一個標準差的訂戶數規模則在 10,000 戶左右。本研究相信，這組數字能代表台灣有線電視系統的平均訂戶規模。

最後，若論個別系統經營者之規模，訂戶數最多的是台中市的「群健」(215,798 戶，屬卡萊爾集團，區域獨占者)，也是唯一超過二十萬戶的系統台。其他介於十萬戶至二十萬戶的系統台共有四家，分別是：桃園縣南區的「南桃園」(170,981 戶，屬卡萊爾集團，區域獨占者)、高雄縣鳳山區的「鳳信」(135,912 戶，屬太平洋集團，區域獨占者)、高雄市北區的「慶聯」(122,143 戶，屬中嘉集團，區域雙占者)，以及台北市北投區的「陽明山」(103,097 戶，屬東森集團，區域獨占者)。換言之，台灣系統台當中，訂戶數超過十萬戶的僅有五家，其中四家是一區一家的區域獨占者。以集團之屬性論，卡萊爾集團所擁有的大系統台最多，共有兩家，包括最大的「群健」，以及次大的「南桃園」。

2.2 多系統經營者之收視戶規模

台灣共有五個多系統經營者 (multi-system operator,MSO)，分別是：中嘉集團、東森集團、台灣寬頻 (卡萊爾集團)、太平洋集團與台灣基礎網路。這五大集團各自所擁有的系統家數及訂戶總數，詳如表三。

根據表三之資料，可以整理歸納出以下幾項重點：

第一，MSO 的排名順序為：中嘉集團、東森集團、卡萊爾集團、太平洋集團，以及台灣基礎網路。其中，排名第一位的中嘉集團，其總戶數雖達 941,346 戶，但是仍低於一百萬戶，而市場占有率則低於四分之一。

其次，卡萊爾集團雖然只有五家系統台，但是總戶數卻排名第三位。此乃因為，卡萊爾集團所屬的系統台其訂戶數規模都很大，例如全台訂戶數最多的系統經營者「群健」(215,798 戶)，以及次多的「南桃園」(170,981 戶) 皆屬於此一集團。

第三，獨立系統共有十九家，其市場占有率合計達 19.43%，舉足輕重。獨立系統台的訂戶數規模變化極大，其中不乏大型業者，例如：板橋區的「海山」(94,241

戶, 區域雙占者)、桃園縣北區的「北桃園」(81,447戶, 區域雙占者)、員林區的「三大」(71,831戶, 區域獨占者)、中和區的「興雙和」(69,857戶, 區域雙占者), 以及板橋區的「大豐」(69,698戶, 區域雙占者) 等。這五家獨立系統台的訂戶數皆超過65,000戶, 即高於全台系統台的平均訂戶數規模。

2.3 系統之營業收入

前節從訂戶數探討系統台的經營規模與規模分佈, 本節則擬從營業收入與獲利情況, 進一步分析系統台的一般經營及獲利狀況。

表四是全國系統經營者的營業收入、營業成本、毛利與毛利率之一覽表。此表格共含62家系統經營者的資料, 其他兩家沒有收錄在表內的系統台, 分別是基隆區的「大世界」與南投區的「中投」。「大世界」係於2002年下半年獲准營運, 財務報表非全年度之資料, 故將其排除在分析之外;「中投」則因九二一地震之故, 網路受損營運艱辛, 財務報表亦不完整, 故排除之。分析上述資料, 可以整理歸納出以下之重點:

第一, 有線電視下游的系統市場, 其營業收入總額達27,143,708仟元, 即二百七十餘億元。行政院新聞局或可將這項數字作為官方的正式統計數據, 即「民國九十一年有線電視系統的營業總額是二百七十一億元」。

第二, 系統台的平均營收為437,802仟元, 即四億四千萬左右。營收超過十億元的系統台只有兩家, 一是台中市的「群健」(同時也是訂戶數最多的系統台, 屬卡萊爾集團, 為區域獨占者), 一是桃園南區的「南桃園」(同時也是訂戶數次多的系統台, 同屬卡萊爾集團, 亦為區域獨占者)。

第三, 毛利之總額達10,675,911仟元, 即一百〇七億元左右。此數額可觀, 足證有線電視系統不僅是廣電傳播平臺, 更是重要的經濟產業。

第四, 系統經營者的平均毛利率為39%, 同年度美國有線電視系統經營者的平

均毛利則為38%⁵，兩者高度巧合。籠統地說，系統業者每一元的營收中，需支付六角的成本，而毛利則在四角左右。

第五，將總營業收入除以62家系統台的總訂戶數，可得每戶的平均營收為6,913元，或美金203元⁶。同一年度美國有線電視系統經營者的每戶平均營收為美金716元，所以，美國是台灣的3.6倍，或台灣是美國的28%⁷。

2.4 多系統經營者之營業收入

根據表四的資料，可以計算台灣五大有線電視多系統經營者的營業總收入與市場占有率。各項統計數值，詳如表五所示。

在表五中，各集團營業收入的排序，分別為：第一位，中嘉集團；第二位，東森集團；第三位，卡萊爾集團；第四位，太平洋集團；第五位，台基網。上項根據營業收入高低所做的排序與前文根據訂戶數多寡所排定之順序（表三），完全沒有差異。此外，各集團的市場占有率不論按訂戶數計算，或按營業收入計算，基本上並無太大之不同。準此，本研究認為在計算多系統經營者的市場占有率時，訂戶數與營業收入這兩項數字皆具代表性。

總結上文之分析，可以用一句話形容台灣有線電視多系統經營者的規模分佈，那就是：「二大，二中，一小」。其中，「二大」是指中嘉集團與東森集團，「二中」係指卡萊爾集團與太平洋集團，至於「一小」則是台灣基礎網路。「二大」的市場占有率皆超過20%，但不及25%；「二中」之市場占有率在10%至20%之間；「一小」的市場占有率則低於10%。

次節將利用表三與表五的統計資料，進行有線電視系統市場的「集中度分析」，俾便瞭解該市場的「獨寡占程度」。

⁵ 參見 FCC,2002, 頁15,Table 4 之資料。

⁶ 匯率以1美元對34元台幣計算。

⁷ 參見 FCC,2002, 頁15,Table 4 之資料。

2.5 市場集中度分析

產業經濟學通常以「Herfindahl-Hirschman Index」(簡稱「HHI 指標」) 衡量「市場集中度」(market concentration)。因此, 本節將以 HHI 指標衡量有線電視系統市場的獨寡占程度, 並就其結果與美國之情況做一比較。但是在說明 HHI 指標之公式、性質與應用方法之前, 必須先解釋「市場集中度」的意義。

市場集中度就是市場的獨寡占程度。須知, 獨占市場乃是集中度最高的市場; 而雙占市場中兩個廠商的市場占有率如果愈不平均, 則該市場所對應的集中度就愈高。換言之, 同樣是雙占市場, 集中度仍有高低之別: 勢力愈不均等的雙占市場, 其集中程度愈高; 勢力愈均等的雙占市場, 其集中度較低。現若將此一概念延伸到廠商家數更多的寡占市場上, 隨即產生一個一般化的市場集中度概念。而 HHI 指標就是專為表現此一市場集中度, 所設計出來的指標。

HHI指標的計算公式為: 先將各廠商的市場占有率乘上100, 再取平方, 然後加總, 其和就是 HHI 指數。舉例而言: 如果雙占市場上甲廠商的市場占有率為0.7, 乙廠商的市場占有率為0.3; 則0.7乘以100再取平方可得4900, 而0.3乘以100再取平方可得900; 至於 HHI 指數就等於4900加上900, 即等於5,800。

HHI指標有四項必須強調的性質, 其分別是:

1. 指數的最大值為10,000, 此對應獨占之情況。
2. 指數的最小值趨近於0, 此對應完全競爭之情形。
3. HHI指數愈大, 代表該市場的集中度愈高, 即獨寡占之程度愈嚴重。
4. 若以10,000作分子, 以 HHI 指數作分母, 相除後可得一商數, 並以 N 代表此一商數, 則「該市場的集中程度, 就像 N 家廠商平均分配市場一樣」。

第四項性質，對於理解市場的獨寡占程度，極有助益，此將於下文中詳作說明。

表六的資料顯示：按訂戶數計算所得的 HHI 指數，其數值為 1,452，至於 N 值則為 6.89；至於按營業收入計算所得的 HHI 指數，其數值為 1,495，其 N 值為 6.69。兩者之差異並不顯著。因此，下文將僅就依訂戶數計算所得的 HHI 指數及其所對應的 N 值進行分析和跨國比較。

參照美國的資料⁸，美國有線電視系統市場的 HHI 指數為 884，其所對應的 N 值則為 11.31。亦即，美國的有線電視之市場集中度較台灣低，或台灣有線電視市場的獨寡占程度高於美國。此外，美國的 N 值是 11.31，這代表：「美國有線電視市場的集中情況，就有如 11.31 家的 MSO 平分市場一樣」。而台灣的 N 值則為 6.69，此代表：「台灣有線電視市場的集中情況，就有如 6.69 家的 MSO 平分市場一般」。台灣有線電視的市場集中度顯然較高。

集中度雖然高於美國，但是就 HHI 指數的絕對數值 1452 而言，一切仍在可接受的範疇內。因為，根據美國法務部及聯邦交易委員會所公佈的「水平結合指導原則」⁹：

1. HHI 指數在 1000 以下者是「低度集中市場」。
2. HHI 指數在 1000 至 1800 之間者是「中度集中市場」。
3. HHI 指數在 1800 以上者，才是「高度集中市場」。

所以，台灣的有線電視是中度集中市場，而美國的有線電視則是低度集中市場。按照美國的執法標準，低度集中與中度集中的市場，管制機關一向採取比較寬鬆的態度處理其市場競爭事務。

⁸ 參見 FCC, 2002, 頁 78, Table B-3 之資料。

⁹ *Horizontal Merger Guidelines*, Issued by the U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission. 參見行政院公平會, 1995。

2.6 市場情況總覽

總結本章之實證分析，有線電視系統市場的情況，可以分點概述如下：

1. 全國有線電視之訂戶數為 4,018,098 戶，普及率為 58%，此一申報數字與實際數字可能有 1,870,000 戶的落差。
2. 有線電視系統的平均訂戶數在 65,000 戶左右，此一數字距當年之規畫——每家系統 15 萬戶，落差極大。
3. 台灣共有五家 MSO，其規模呈「兩大、兩中、一小」的分配態勢。排名第一位的中嘉集團，其市場占有率為 23%，未達 25%。
4. 系統經營者的年平均營收為 4.38 億元；全國系統的總營收為 271 億元；總毛利為 107 億元；毛利率是 39%。
5. 有線電視系統市場的產業集中度高於美國，但是仍屬「中度集中之市場」。

參考資料

1. Federal Communications Commission (2002) *Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming - Ninth Annual Report*, FCC 02-338, Washington D. C.
2. Tirole, Jean (1989) *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Mass: the MIT Press.
3. 行政院公平交易委員會 (1995)。《美國公平交易法相關法規彙編》。台北：行政院公平會。

3 政策分析

3.1 引言

2003年1月15日行政院院會通過以漸進方式調整有線電視經營區，計劃將分三階段將現行的47經營區，調整為18區，然後再調整為3區，最後達到全國不分區的經營規模。針對行政院這項漸進式調整政策，當時的新聞局廣電處處長洪瓊娟即指出，當前有線電視經營區一區一家的市場獨占問題，不僅造成經營區內民衆無選擇權，更因有線電視系統通路遭壟斷，而使衛星電視頻道上架困難，因此為保障民衆權益、促進公平競爭，才有決定分階段改變現有有線電視集團版圖與市場結構的計劃¹⁰。

不過行政院的這項主張，旋即受到有線電視業者的質疑，例如台灣有線視訊寬頻網路發展協進會即代表有線電視業者致函新聞局，表達這項經營區重劃計劃有違反信賴保護原則並涉及國賠之虞，意即點明新聞局若推動修法政策，將會有政策合法性與適法性的問題。因此，新聞局即進行有線電視經營區調整案適法性的研析與討論，希望能就相關法規的適用與分區調整的實務議題等的角度，深入探究推動調整有線電視經營區政策的可行性。

整體而言，行政院新聞局提出的一區一家問題評估報告中指出，擴大經營區案應思考的問題包含兩個面向：一是策略面；一是技術面。其中策略面問題包括，一是重劃將使現有集團較佔優勢；二是獨立系統業者會面臨較大的市場競爭；三是重劃剛好可以為業者之結合，提供正當理由；四是國際媒體將介入台灣有線電視的經營。在技術面的問題則包括，一是業者間可能彼此建立默契，而不提出申請；二是偏遠地區無利可圖，將乏人申請；三是重劃可能無法建立真正有效的市場競爭；四是經營區重劃將使城鄉差距日益擴大，五是將使纜線重新佈掛，不僅影響市容觀瞻，也浪費線纜資源¹¹。

¹⁰ 何孟奎,2003。

¹¹ 行政院新聞局,2003c。

根據以上的爭議議題與思考方向，本章將從有線電視經營區的調整與不調整等兩個角度，分別探究其優點與缺點，然後再就調整與不調整的角度，進一步分析其可行的配套措施為何。

3.2 調整經營區的優缺點

本節將依經營區不調整可能的優點與缺點進行分析，接著探討若要調整經營區，應先修正哪些相關法規或規劃哪些配套措施。

3.2.1 經營區調整的優點

- (1). 消費者能擁有多元的電視服務選擇：從樂觀的角度來看，新聞局副局長洪瓊娟表示，未來經營區若重劃或擴大，除了加大收視戶規模，吸引新的有線電視業者加入市場競爭外，類似中華電信的隨選視訊亦可加入經營，還可以提供分組付費的服務，民衆將會有更多元的電視服務的選擇¹²。
- (2). 競爭市場可以使收視費降價或更趨合理：只要重劃經營區能引進競爭機制，那麼在市場競爭的前提下，就能讓業者從獨占市場的價格決定者，變成競爭市場的價格接受者，因此重劃經營區，引入新業者，就能使現行不合理的收視費下降，可以使市場價格更趨合理，讓消費者受益。不過這樣的思考前提是，重劃經營區可以引入競爭者。
- (3). 引進新的競爭者：只要重劃經營區，讓區內總收視戶數達到一定的經營規模，讓業者的經營達到規模經濟，就可以引入新的競爭者，讓獨占的經營區成為競爭區，來帶動市場競爭，使收視價格的合理化。不過同樣地，這樣的思考必須建立在業者願意良性競爭，而不是以大欺小的態勢，利用掠奪性訂價策略而引發更大的系統併購。根據了解，有線電視的潛在經營者包括中華電信、台灣固網、新世紀資通，東森寬頻等固網業者。

¹² 李順德,2003。

- (4). 管理更具效率：根據新聞局初步對調整有線電視經營區的研析結果，經營區調整可以使主管機關的管理更有效率¹³。
- (5). 保障頻道商的通路不被系統集團所宰制：目前許多經營區內的系統業者，與衛星頻道的經營者，都是屬於同一個有線電視集團，因此常導致有線電視市場在集團水平與垂直整合策略下，獨立或境外的衛星頻道遭到集團所屬系統的排擠，除非在價格上或代理權上讓步，否則常常無法爭得一席之地而上架，因此在經營區重劃後，如果能在經營區中引進新業者與市場競爭機制，那麼系統業者對於頻道的選擇，則必須尊重市場與消費者，如此一來則可進一步保障頻道商的通路不致被系統集團所壟斷。
- (6). 重新調整集團競爭的版圖：論者認為，重劃經營區可以給予新進入者有更多參與競爭的機會，也符合重劃經營區的基本目標，而在新進入者加入市場競爭後，可望打破現有的集團主導市場的情況，重新調整集團主導市場競爭的局面與市場占有版圖。
- (7). 擴大有線電視產業市場的經營規模，符合規模經濟：目前有些經營區，如澎湖有線電視區（2萬8千戶）、台東有線電視區（4萬3千戶），以及花蓮有線電視區（10萬8千戶），因為經營區經濟規模過小，導致業者經營艱困¹⁴，如果不能擴大其經營區，不僅現有業者難以繼續生存，更遑論引進新競爭者。因此若能以重劃為手段而擴大有線電視經營區，不僅可以打破地方政商掛勾壟斷寬頻資源，也有助有線電視朝4C產業的整合發展，讓有線電視業者能朝經濟規模經營，以大幅降低成本，並朝大型化與集團化發展，對消費者而言未必是壞事¹⁵。

¹³ 行政院新聞局,2003a。

¹⁴ 行政院新聞局,2003b。

¹⁵ 呂雪慧,2003。

- (8). 有線電視集團將得以進行跨業經營與網路整合：經營區重新調整將使得同時經營固網業務的有線電視集團業者，得以順利進行跨業經營及網路整合，不僅可減低其營運成本，並可能增加其營運效益。
- (9). 在數位匯流的趨勢下，經營不分區是未來的潮流：立法院科技資訊委員會的親民黨立法委員龐建國認為，數位科技產業匯流是時代趨勢，有線電視結合數位產業不分區經營，則是潮流的方向，電訊信產業與有線電視產業的跨業經營在國外已成常態，因此鬆綁有線電視的分區限制實在有其必要性¹⁶。

3.2.2 經營區調整的缺點

- (1). 經營區重劃，耗費時日，可能緩不濟急：在調整經營區後，如果為求業者貫徹普及服務，將要求每一家業者都應先擴建新網路，以涵蓋新增的經營區，這樣一來，競爭的實現將曠日費時，並且有網路重複鋪設的浪費發生，恐將又是事倍功半¹⁷。除此之外，如果政策規定重劃經營區後，業者必須鋪設全區網路後始得經營，結果將如前述所言，使實現競爭耗費時日，但如果政策通融，在要求業者鋪設新網路的同時，也讓經營者繼續營業，如此一來則又可能導致業者對增設網路的要求虛應其事，先由精華經營區著手，但對偏遠地區則虛以委蛇。重劃經營事關重大，不僅需審慎研議，而其配套措施也輕忽不得，否則耗費時日研議後，卻可能緩不濟急，且達不到重劃經營區的促進競爭的目的，未來將可能引發政府圖利財團的爭議。
- (2). 未必能解決市場壟斷問題：有線電視網路鋪設特性與水、電、瓦斯等相同，屬於資本密集，並具有一定程度的壟斷性，目前台灣有線電視一區一家的現象是市場競爭下自然成形，1990年美國賦稅法庭也認為，以有線電視投資資本密集所具排他競爭特性，有線電視事業應視為「自然獨占」¹⁸ 據此，即使

¹⁶ 羅如蘭,2003。

¹⁷ 工商時報,2003。

¹⁸ 呂雪彗,2003。

要利用重劃經營區的手段來促其市場達成競爭的目的，恐怕未必能夠解決市場壟斷的問題。

- (3). 市場進入障礙將更高：東森網路營運長趙世恆強調，基本上重劃經營區擴大經營規模立意值得肯定，但以業者投入的資金而言，目前一區的經營成本約三至五億，未來若重劃為十八區，一區至少需十五億¹⁹，這樣一來，有線電視經營的進入門檻將更加提高，恐怕也不容易引進新的競爭者，除非是有心兼併市場的大集團，而這也將使得現有的23家小型獨立業者很難存活²⁰。
- (4). 系統間併購與收視費價格戰將再度發生：如上所述，如果重劃經營區引發大集團的興趣加入競爭，因此現有的獨立經營者勢必面臨財團挾其財力搶佔市場，有線電視生態勢必回到「戰國時代」，一來大財團為避免重複投資，市場上勢必會發生獨立業者遭集團併購，而獨立業者為求存活，市場價格戰也將再度發生²¹。如此一來，消費者雖然短期內可能可以享受到降價的好處，但長期來看，對消費者還是愈趨不利的。
- (5). 強者更強，弱者益弱：獨立系統將無生存利基，甚至消失。在目前大集團壟斷有線電視市場的情況下，即使重劃分區，能引進新的競爭者，必然也都是大集團，都是原來的東森與和信兩家業者，加上這些業者都已跨足固網業務，其他未能利用固網優勢的系統業者，恐怕只會因重劃經營區而遭到併購或淘汰，「大者恆大，強者恆強」成為市場定律，獨立業者將無所生存，市場終將變成中華電信、東森，與中嘉幾家寡占的局面²²。此外，若取消經營區限制，未來擁有固網的有線電視業者，還是可以透過固網提供視訊節目服務，沒有固網的業者亦將受到衝擊，更將形成弱者亦弱的市場生態。

¹⁹ 張文輝,2003。

²⁰ 林淑玲,2003。

²¹ 袁延壽、江岱錦,2003。

²² 聯合晚報社論,2003。

- (6). 普及普及化服務的精神，破壞普及化服務規範的美意：如前所述，如果經營區重劃後，要求業者進行全區網路鋪設，則可能導致競爭實現曠日費時，但如果不強制要求業者提供普及服務，一旦有線電視經營區整併，有線電視業者的刮脂行為將會動搖既有的普及化服務機制，長期將導致偏遠地區的民衆收看不到有線電視，因為新經營者會優先選擇人口稠密的地區佈線，以增加搶攻訂戶的機會，而將偏遠地區留給既有業者去經營，這樣的後果之一就是各區中的精華區競爭激烈，收視戶有多家系統得以選擇，但偏遠地區則乏人問津，長久以後，即使偏遠地區網路有所損害，業者也可能會因無利可圖而無意維修，導致這些地區終將走入無系統願意提供服務的地步²³。
- (7). 刮脂效應，可能導致大併小，或偏遠地區遭歧視服務：經營區擴大後，在沒有普及網路建設的前提下，新業者會專挑經營區中有利可圖的地區去搶攻市場，這種「挑食」的策略就是「刮脂」。面對這樣的競爭，財力薄弱的經營者既無力去搶佔他人地盤的本錢，也無力阻擋財力雄厚的經營者來攻佔它的經營市場，原有業者只能坐視其他業者瓜分自己的精華區，至於別家業者無意經營的偏遠地區，也可能因原有業者無力經營而退出市場後，導致無人問問，各自市場又再度成為獨占區，而更慘的是，偏遠地區也將面臨有線電視服務的消失，這將比不調整經營區的結果還要令人擔憂²⁴。
- (8). 跨縣市劃分經營區時，地方管轄權的歸屬將混淆不清：未來經營區重劃後，可能產生同一經營區有兩個以上的地方政府擁有管轄權的現象，因此中央主管機關在調整經營區前，應針對經營區重劃而衍伸的地方管轄權問題事先規劃研議，以免使有線電視管理，不僅有中央與地方權限劃分問題，再來個地方政府主導權爭議。
- (9). 更有利業者垂直與水平整合壟斷市場：目前雖然有些有線電視經營維持一區兩家的競爭狀況，但其實卻是為規避有線廣播電視法對水平整合之限制而

²³ 工商時報,2003。

²⁴ 工商時報,2003。

維持之假象²⁵，因此如果重劃經營區，恐怕不是引進競爭，而是反而提供集團得以合法地進行經營區整合的市場策略，以利其進行市場的垂直與水平整合，反致更助其壟斷市場。

- (10). 執照時限未到，政府有毀約與擾民之嫌：目前發放的有線電視執照期限為九年，政府如果在期限未屆滿之前，即對經營區重新調整，等於是宣告執照無效，這對現有經營者是不公平的，政府應嚴肅考量此舉是否有違約與擾民的疑慮²⁶。
- (11). 恐有線路重複鋪設，浪費資源以及破壞景觀與建設之虞：若在經營區重劃而引進新競爭者後，新業者進行的網路鋪設工程，可能會暫時妨害道路與交通，亦會引發有線網路重複鋪設浪費資源的質疑，還有新增的有線電視線纜也將引發破壞市容觀瞻的疑慮，這些都可能是引進新競爭者的負面影響。
- (12). 公寓大樓管線、地下水道等附掛管道未必能容納更多線纜：一般公寓大樓之共同管道通常只能容納單一線纜，就業者如果已經佔用該空間，新業者將難以進入鋪設纜線²⁷；除此之外，地下水道等能夠讓業者附掛的管道空間亦近飽和，是否還能容納一家以上業者的線纜加以附掛，也都是值得探究。如果這些實質線纜通路的問題未能解決，新業者的進入市場恐怕也祇是空中樓閣而已。
- (13). 有圖利中華電信推動 MOD 之嫌：不少有線電視經營者認為，如果經營區要重劃必須同時刪除目前有線電視的占有率限制，現行規定同一業者不可超過市場占有率三分之一以上，這個規定如果不除去，會讓人懷疑政府調整經營區的政策是在替中華電信的 MOD 鋪路，根本是在偏袒中華電信²⁸。

²⁵ 行政院新聞局,2003b。

²⁶ 張文輝,2003。

²⁷ 行政院新聞局,2003。

²⁸ 胡如虹、馮議賢,2003。

- (14). 部份業者爭取經營權，並非真正有意經營：即使重新劃分經營區，可能會有部份業者僅志在取得經營權，而不是在實際經營，因此這些業者可能在取得經營權後，即據以向原有業者「協商」，試圖轉售經營權給舊有業者，或待價而估讓其合併，然後在取得一定利益，獲利了解後便退出有線電視系統市場，結果亦將使得有心經營者之經營成本提高²⁹。
- (15). 引起外資借助外力干預：目前美國卡來爾集團在台灣擁有五家有線電視系統，占總家數的7.8%，居台灣第五大有線電視集團，因此重劃經營區引進新的競爭者的做法，該集團將會評估這政策對其營運利益的影響，若經營區重劃政策讓該集團認為此舉將損及其集團利益，則新政策可能會遭致美方的施壓與抵制³⁰。
- (16). 須先徵得地方政府之同意，地方政府意向不明：由於有線電視主管機關包括中央與地方，因此地方政府的態度也會是重劃經營區政策成功與否的重要影響來源。例如，如果要將新竹、台中、嘉義、台南等縣市各自合併成爲一個經營區，則是必須先取得各縣市政府的同意，但截至目前爲止，前述各縣市政府對經營區重劃與合併的態度尚不明確，有待進一步了解³¹，如果上述縣市政府因種種因素而反對，則經營區重劃案將遭實質推動的困難。
- (17). 主管機關將因重劃完成前的陣痛而遭受壓力：由於經營區重劃係重大決策，需步步爲營，也不可能一蹴可幾，因此主管機關稍一不慎，都可能因重新開放新業者申設所造成的有線電視市場暫時失序，或新業者建設引發之市容景觀遭破壞等因素，而遭受到消費者的指責³²。
- (18). 如果經營區調整後沒有新競爭者加入，將白忙一場：如果各種業者在綜合考量下不願進入有線電視市場，現有業者也因為默契而可能選擇按兵不動，

²⁹ 行政院新聞局,2003d。

³⁰ 行政院新聞局,2003b。

³¹ 行政院新聞局,2003b。

³² 行政院新聞局,2003b。

均不提出申設，以免引發市場惡性競爭，影響實質收益，如此一來將使以經營區重劃為手段來促進市場競爭的美意落空³³。

3.3 調整經營區的配套措施

雖然整併經營區政策被稱作係「有線電視開播以來最具魄力的管制革新」，但有識者也提醒，若新聞局未能事先提防整併經營區的負面影響，將使競爭失序，民衆反而會未見其利，恐先蒙其害³⁴。例如，有線電視頻道自律委員會主委徐元春認為，政府在執行經營區調整前，應先對市場運作機制建立完整的配套措施，否則不僅不能達到調整經營區的目標，反而可能會讓已趨穩定的市場秩序更加混亂³⁵。甚至，學者強調，重劃經營區如果沒有適當的配套措施，反而將造成業者壟斷規模擴大，等到全國不分區後，更可能使全台收視戶都受到財團獨占經營有線電視的挾制³⁶。

因此綜合研究分析，若調整經營區成為政府決策，主管機關應該深入研議以下配套措施。

- (1). 維持區內競爭機制：整體而言，擴大經營區，使業者的經營更具規模經濟的概念，應是無可厚非，不過如何確保維持「區內的競爭機制」，避免消費者再度成為業者的俎上肉，應該是政府在確定調整經營區政策前，完成配套措施的重點³⁷。
- (2). 應要求業者全區鋪線，並提供普及服務：中研院研究員施俊吉指出，調整有線電視經營區的前提應該是，確定有線電視業者必須將線路鋪設到經營區的

³³ 行政院新聞局,2003d。

³⁴ 工商時報 2003.01.08。

³⁵ 聯合報,2003。

³⁶ 聯合報專欄組,2003。

³⁷ 陳民峰,2003。

每一個角落，縱使是山區亦應提供有線電視服務，以達到照顧偏遠地區民衆的收視權益，否則如果當經營區擴大後一區還是只有一家業者時，經營者不願將線路鋪設至山區或人口密度低的地區時，這些民衆的收視權益還是會被犧牲³⁸。

- (3). 防止交叉持股及聯合行為：擴大經營區後，現有業者間可能會有因應新規範的市場策略，包括系統間交叉持股、整併、結合、聯合行為等商業行為，有些係市場發展之必然，但有些則有聯合壟斷與違反公平交易法之虞，主管機關必須配合公平會審慎研議防範之道，以免因重劃經營區反致市場愈趨壟斷。
- (4). 規範地方公益頻道製播內容，確實履行地方服務義務：論者認為，為強化經營者的規模經濟效益，調整經營區無可厚非，不過必須要強制業者履行地方頻道的配套措施，例如強制業者製播一定比率的地方文史、新聞資訊與娛樂類型節目，同時也應免費提供公共頻道給社區民衆所使用，強化其社區服務之功能³⁹。
- (5). 設置普及化服務基金或特種基金：論者建議，新的有線電視普及化機制，應該像電信部門取經，亦即將電信部門的「電信普及化服務基金」機制移植到有線電視市場來，但須遵循兩項原則來建制：一是各有線電視業者必須在原有經營區內繼續提供普及化服務，以避免偏遠地區的服務斷訊；第二，跨入新競爭區的業者必須從新經營區增加的營收中提撥部分金額補貼舊的業者，以分攤舊業者經營偏遠地區的損失，如此一來，則民衆都還是有有線電視服務，而經營偏遠地區的舊業者也不致因刮脂效應而走向歇業之路⁴⁰。其次在整併後的廣播電視法中亦將規範有線電視業者的公益回饋責任，即規定業者每年應自營業額中提撥一定比率之金額，由中央主管機關成立特種基金，統籌運用以回饋社會⁴¹。

³⁸ 聯合報專欄組,2003。

³⁹ 五分珠,2003。

⁴⁰ 工商時報,2003。

⁴¹ 行政院新聞局,2003d。

- (6). 推動頻道分組付費機制：調整經營區應以保障消費者權益為前提，因此在調整政策確定前，應先建立頻道分組付費的機制，讓消費者可以感受到業者改善服務品質的決心⁴²。不過，推動頻道分組付費要能成功的前提是，政府應該訂定規範讓業者將財務透明化，否則像現在多數衛星電視頻道不是有線電視集團所擁有，不然就是由他們代理，只是左手轉右手，將來如何規範頻道的分組，恐怕只會徒增新的困擾⁴³。
- (7). 強制一區必須有兩家以上經營者：立法委員羅文嘉強調，擴大經營區後，同一經營區的收視戶要能養活兩家以上業者，才有打破壟斷的可能，因此調整經營區應依收視戶總數作規劃基礎，而為避免擴大經營區後，還是被財團所壟斷或兼併，可以強制規定在同一經營區內必須有兩家以上業者；其次，立法委員洪秀柱提醒，擴大經營未必就真可以打破財團壟斷，有時候同一經營區表面上有兩三家業者在競爭，但實際上都是同一個老闆⁴⁴。
- (8). 建立訂戶數與營收稽核機制：有關調整經營區所需建立的普及服務基金等機制，主管機關在重劃經營區前應建制完善的稽核措施，例如如何確實查核其「經營偏遠地區的虧損總額」與「新來業者的新增營收總額」，這些都是調整經營區牽一髮而動全身的重要配套措施，因為缺乏這些詳實數據，整併經營區的負面影響就會層出不窮⁴⁵。
- (9). 重新釐清中央與地方之管轄權限：為因應未來調整經營區，會出現跨縣市之經營區，以及為因應未來系統將朝平台發展之趨勢，應藉此經營區重劃之機會，重新界定中央與地方管轄權之權限，避免再度發生地方政府與中央主管機關爭權的爭議。例如，費率審核權及節目廣告管理之核處權，宜歸中央；地方政府僅保留對地方系統自治節目之管理與聲勢戶權益保障之督導⁴⁶。

⁴² 陳民峰,2003。

⁴³ 五分珠,2002。

⁴⁴ 劉時榮,2003。

⁴⁵ 工商時報,2003。

⁴⁶ 行政院新聞局,2003b。

3.4 不調整經營區的優缺點及配套策略

3.4.1 不調整經營區的優點

- (1). 產業與市場不致有太大的變動：維持接受一區一家經營區現狀的政策的主要優點包括，有線電視網路無須重複鋪設，並可減少對都市景觀的破壞，以及避免惡性競爭，影響產業的前瞻性發展等⁴⁷。如此一來至少不致因政策改變而引發有線電視產業與市場太過激烈的轉變，某種程度上亦可維持產業發展的穩定性，至於市場壟斷的問題再由研議其他配套措施來求解決。
- (2). 履行政府授與業者經營執照的承諾：若經營區不予重劃，至少系統業者可以繼續擁有其經營執照至9年效期截止前，而不致因政府政策臨時調整而遭受營運等非預期性損失，而政府也可秉信賴保護原則，不會損及業者權益。
- (3). 各區市場類型不一，未深入研析前，不宜驟然調整：台灣師範大學大眾傳播研究所教授林東泰認為，調整經營區必須先確立調整的思考邏輯，決策過程必須公開，並召開公聽會廣徵意見，不宜貿然決定。他建議，現在有些經營區是一區一家，但其形成過程原因並不見得相同，例如以東部為例，花蓮與台東因地形成南北狹長狀，線路架設成本昂貴，因而形成「一區一家」，即使將花東合併，也不見得會一加一等於二，可能還是一家，因此在多元複雜形成一區一家的原因尚未深入釐清與探究前，似乎不宜貿然作經營區的調整決策⁴⁸。

3.4.2 不調整經營區的缺點

- (1). 現行分區限制使業者難達經濟規模：目前有線電視經營區的規模，已經造成業者籌資能力有限，也導致各系統間整合不易、網路無法互連，以及不具規模

⁴⁷ 行政院新聞局,2003b。

⁴⁸ 聯合報專欄組,2003。

經濟效益等，其次如果有線電視業者有意跨入電信業務，與全區經營、資本雄厚的電信業者相競爭，則又將使這場競爭有如小蝦米對大鯨魚的競賽，顯得對有線電視經營者相當不公平⁴⁹。

- (2). 市場繼續遭集團壟斷：歷經幾年的市場競爭與集團間的併購後，現有有線電視業者間的競爭已經算是絕無僅有，甚至同區業者都同屬一家公司，或者即使同一經營區有兩家業者，但其交叉持股的情形亦相當普遍，因此市場上有的只是集團間的市場水平與垂直整合的競爭，以擴大集團的競爭優勢⁵⁰。因此現有經營區若不作重劃，有線電視市場將繼續被集團所壟斷，不僅民衆電視收視選擇權未受保障外，系統經營市場也不可能出現競爭，而衛星頻道系統上架之通路亦遭壟斷，連帶導致衛星頻道經營困難⁵¹。
- (3). 頻道商續遭集團宰制：當前有線電視產業遭少數集團所壟斷，這不僅出現在有線電視系統的所有權上，經過集團業者對市場的水平與垂直整合競爭結果下，連頻道市場也遭集團業者所壟斷。頻道市場遭壟斷的結果是，頻道業者不僅沒有選擇代理商的權利，是否能在各系統上架，也必須看集團的臉色，因此如果經營區不重劃，不能引進新系統業者的競爭，這樣的情形勢必無法改變，對衛星頻道業者而言，除非他們選邊站，否則無法上架還是會成為他們的惡夢。
- (4). 收視戶缺乏有線電視頻道選擇權：在經營區遭獨占或壟斷的情形下，有線電視服務提供給收視戶的頻道數目與類型都由系統業者來決定，收視戶幾乎沒有決定權，導致各系統間的頻道數量與類型雷同性過高，加上多數頻道代理商意與系統經營者同屬一家有線電視集團，收視戶對於頻道更無選擇權。

⁴⁹ 張慧君,2002。

⁵⁰ 張慧君,2002。

⁵¹ 行政院新聞局,2003b。

- (5). 無法因應數位化發展：雖然有線電視業者頗為看好有線電視視訊頻道數位化後的加值服務市場，也有意積極投入建制數位化頭端，但受限於目前經營分區的規定，各經營區業者必須各自建制區內專屬的數位化頭端，以平均每個系統八十個頻道概估，至少需要十億，全台六十三家有線電視台則總計需630億元的資金，在目前市場資金不充裕的情況下，對業者是一大負擔，勢將阻礙有線電視數位化的發展⁵²。
- (6). 無法因應新興媒體服務，如 MOD 的推展：固網業者如中華電信挾其計有的全區網路，跨業提供與有線電視相類似的電視服務，這樣的新業者的加入，雖然可以使電視收視戶有較多元的服務選擇，為因其經營範圍不受有線廣播電視法分區之限制，而得以為全區之經營，如果無法將分區限制一體適用於固網業者的話，將有使有線電視業者面對不公平之競爭之虞，不過如此一來，分區經營限制則將導致政策規範無法因應新傳播科技發展以滿足消費者需求的弊端。

3.4.3 不調整經營區之配套策略

- (1). 緊縮水平與垂直規模限制：調整有線電視經營區應該不會是個立即可以解決有線電視經營區遭獨占與壟斷的有效方法。因此為避免政策研議過程曠日費時而事倍功半，建議主管機關可以先從緊縮集團擁有系統與訂戶總數比例，以及系統業者播送與其同集團經營之頻道的比例著手，然後再據此訂定反市場水平與垂直壟斷的配套策略，透過小修法先達到防壟斷的效果，然後再逐步研議規劃調整經營區事宜，否則到時候若發現調整經營區不可行，屆時恐怕不僅不能促進市場競爭，反而因政策研議的耗費時日而導致有線電視市場日趨遭到集團的壟斷與獨占⁵³。

⁵² 張慧君,2002。

⁵³ 陳炳宏,2003a。

- (2). 儘速推動頻道分組付費：當前台灣有線電視產業已遭有線電視集團所壟斷，再加上有線電視市場自然獨占的特性，要打破可能困難重重，但如果考量消費者的收視權益，則不妨先推動頻道分組付費機制，意即如能要求系統業者提供多元的基本頻道組合供收視戶選擇，應該比重劃經營區後，只是提供多家有著相同頻道數量與內容的系統業者，供收視戶選擇，要來得更具有實質意義⁵⁴。
- (3). 杜絕有線電視頻道聯賣弊病：由於有線電視頻道代理業者間的頻道聯賣與頻道搭售策略下，系統業者被迫購入不受收視戶歡迎的頻道，因而在系統業者提供數量多但未必是消費者所需要的頻道的情況下，致使有線電視消費者被迫付出高額月費去擁有一些根本不需要的頻道⁵⁵。不過因為業者間精緻設計的頻道聯賣行為不易被公平會查獲進而受到處分，因此如果經營區不重劃，中央主觀機關與公平會應審慎研議如何防患事實存在卻不易查獲的頻道聯賣行為，如此再配合頻道分組的機制，以確保收視戶在一區一家的情形下仍可擁有頻道多元的選擇權。
- (4). 積極鼓勵其他類型的電視服務的出現：有線電視的生態恐怕不是調整經營區即可改變的，即使重劃經營區，業者還是可以依原有的默契各自劃分地盤，因此主管機關應積極扶植其他類型的電視服務競爭者，例如開放固定通信綜合網路業務經營者(含 MOD)經營有線廣播電視業務，以及無線電視台的共星共碟、直播電視、IDTV 等類型之電視服務業者⁵⁶。
- (5). 訂定獨占性管理的配套措施：除鼓勵其他電視服務業者提供服務外，主管機關在其他類型電視服務競爭尚未出現之前，現階段可將一區一家之經營區業者的費率、基本頻道內容、頻道位置等涉及消費者權益的項目，以及其他有

⁵⁴ 行政院新聞局,2003b。

⁵⁵ 陳炳宏,2003b。

⁵⁶ 陳炳宏,2003c。

關市場競爭的策略與行為等，皆採取獨占管理原則將其接納入管理，並且將這些原則明訂於新廣播電視法的立法規範中⁵⁷。

參考資料

1. 工商時報 (2003.01.18)。〈整併有線電視經營區的後果〉，《工商時報》，2版。
2. 五分珠 (2003.01.08)。〈不可思議的「去地方化」〉，《傳播學生鬥陣》。
3. 五分珠 (2002.12.27)。〈解決壟斷才能解決問題〉，《傳播學生鬥陣》。
4. 行政院新聞局 (2003a)。《2003廣播電視白皮書》。台北：行政院新聞局。
5. 行政院新聞局 (2003b)。《有線電視經營區一區一家調整研析報告》。台北：行政院新聞局。
6. 行政院新聞局 (2003c)。《處理有線電視一區一家問題報告》。台北：行政院新聞局。
7. 行政院新聞局 (2003d)。《擴大經營區案應思考問題及因應策略研析報告》。台北：行政院新聞局。
8. 何孟奎 (2003.01.15)。〈有線電視經營區擴大〉，《聯合晚報》，1版。
9. 李順德 (2003.02.14)。〈黨政軍退出媒體 擬妥配套〉，《聯合報》，2版。
10. 呂雪慧 (2003.01.16)。〈有線電視走向財團化未必是壞事〉，《工商時報》，11版。
11. 林淑玲 (2003.01.16)。〈有線電視產業將大者恆大〉，《中國時報》，2版。
12. 胡如虹、馮議賢 (2003.01.16)。〈有線電視經營區擴大，配套需完整〉，《自由時報》，3版。
13. 袁延壽、江岱錦 (2003.01.27)。〈有線電視市場風雲起，小蝦米拼大鯨魚〉，《工商時報》，4版。

⁵⁷ 行政院新聞局,2003c。

14. 張文輝 (2003.01.16)。〈有線電視經營區重畫 多通路時代來臨〉,《聯合報》, 2版。
15. 張慧君 (2002)。〈有線電視期待野百合也有春天〉,《通訊雜誌》, 第96期。
16. 陳民峰 (2003.01.16)。〈競爭機制比擴大經營區重要〉,《民生報》, A3版。
17. 陳炳宏 (2003a)。〈解決有線電視市場壟斷何必大動干戈〉,《自由時報》, 2月17日, 14版。
18. 陳炳宏 (2003b)。〈第四台收費當然要降價〉,《蘋果日報》, 7月20日, E9版。
19. 陳炳宏 (2003c)。〈無線共星共碟, 第四台之外最新選擇〉,《蘋果日報》, 8月29日, E11版。
20. 江聰明 (2003.01.16)。〈跨區經營 肥了財團聯盟獨立業者 面臨削價壓力〉,《聯合報》, 2版。
21. 聯合報專欄組 (2003.01.16)。〈學者: 漸進擴大經營區, 加速壟斷〉,《聯合報》, 2版。
22. 聯合晚報社論 (2003.01.16)。〈有線天空的寡占化〉,《聯合晚報》, 2版。
23. 劉時榮 (2003.01.16)。〈擴大經營區「當心財團壟斷」〉,《聯合報》, 2版。
24. 羅如蘭 (2003.01.16)。〈圖利財團? 潮流所趨? 立委看法不一〉,《中國時報》, 2版。

4 法律分析

4.1 引言

如前所述，經營區調整政策提出後，旋即遭受有線電視業者的質疑，例如「台灣有線視訊寬頻網路發展協進會」即代表有線電視業者致函新聞局，表示這項經營區重劃計劃有違信賴保護原則並涉及國家賠償問題，意在警示新聞局若推動經營區重劃政策，將有政策合法性與適法性的糾紛。

準此，本章將首先回顧與經營區調整相關的法律條文之立法過程與立法意旨，然後針對下述質疑，進行法律分析，包括：新聞局有無濫用行政裁量權之虞？是否會影響既有系統業者的期待利益，而有違「信賴保護原則」？是否違背「政策一貫性」與「誠信原則」而涉及「國家賠償」等問題？研究結果顯示，新聞局調整有線電視經營區，既適法亦無違反「信賴保護原則」之慮。換言之，此一政策在法律上是站得住腳的。

4.2 相關法律規定沿革

4.2.1 民國八十二年之有線電視法及施行細則

一、行政院草案

行政院在民國八十一年向立法院提出「有線電視法草案」，該草案認為「有線電視為地區之電視，為維持適當的經濟規模，避免惡性競爭限制，故在同一地區僅准一家經營」；「區域劃分及調整事關經營者及民衆權益甚鉅」，故須臚列有關事項，以為衡量之準據，因此在其中第二十六條規定：

有線電視在同一地區僅准一家經營為限。

前項地區之劃分及調整，由中央主管機關審酌左列事項於會商交通部後劃定公告之。

- 一、行政區域。
- 二、自然地理環境。
- 三、人文分布。
- 四、經濟效益。
- 五、有線電視發展及其他因素⁵⁸。

二、立法院審議結果

立法院教育、內政、交通及司法四委員會併案審查「有線電視法草案」後，「為避免財團壟斷」，爰將行政院提案第二十六條第一項中「僅准一家經營為限」修正為「以五家經營為限」，另將第二項第五款「有線電視發展及其他因素」刪除，以資明確化，其餘照案通過，條次改列為第二十七條⁵⁹。

三、有線電視法施行細則

新聞局在民國八十二年十二月依據當時有線電視法第七十條授權制定有線電視法施行細則，其中第九條至第十一條在於補充該法第二十一條關於有線電視經營申請之規定，而不是以落實該法第二十七條區域劃分調整之規定為目的。第九條規定經營申請書應載明事項，第十條規定申請書之補正，第十一條規定中央主管機關公經營地區申請起迄日期以及另行公告重新受理之事由：

經營地區申請起迄日期，由中央主管機關公告之。

有左列情形之一者，中央主管機關得另行公告重新受理：

- 一、在前項公告受理期間內，該地區無人申請者。
- 二、該地區無人獲得許可者。
- 三、該地區系統經營者終止經營，經審議委員會決議，須重新受理申請者。

重新辦理公告，仍有前項情形者，中央主管機關得視事實需要，依左列方式擇一處理之：

⁵⁸ 引自立法院公報，第82卷第48期，第151頁。

⁵⁹ 引自立法院公報，第82卷第48期，第113頁。

- 一、會同交通部重新劃分及調整經營地區。
 - 二、獎勵或輔導其他行政區域之系統經營者經營。
 - 三、其他經審議委員會決議之方式。
- 前項第二款獎勵及輔導之方式, 由中央主管機關定之。

依據本條第三項第二款之規定, 有線電視業者自始就知道, 新聞局有意允許其他行政區域之系統經營者跨區進入經公告重新受理申請之區域經營, 只是新聞局迄今並未公布此項獎勵及輔導之相關規定, 致業者無法依此跨區經營。

4.2.2 民國八十六年修正之有線電視法施行細則

民國八十六年以後系統市場不斷整合集中於力霸東森與和信兩大集團⁶⁰, 新聞局應該是為了防止經營地區獨家系統經營者濫用獨占地位並促進競爭, 所以在民國八十六年七月二日修正前述施行細則第十一條, 特別增加第二項第四款, 使得新聞局亦得在下列情形另行公告重新受理申請:

- 四、該地區系統經營者係屬獨家經營, 主管機關為促進公平競爭, 經附具理由, 送請審議委員會決議, 須重新受理申請。

換言之, 在民國八十六年七月二日以後取得經營執照之有線電視業者就本應明知, 當其成為該地區獨家事業時, 新聞局就有可能為促進競爭而送請審議委員會決議重新受理執照申請, 致其經營環境會隨之改變。

4.2.3 民國八十八年修正之有線廣播電視法

一、行政院提案

⁶⁰ 江耀國, 有線電視市場與法律, 民國九十二年, 第189頁。

行政院在民國八十七年向立法院提出有線電視法修正草案, 其中「因應有線廣播電視屬地方性及社區性媒體, 調整中央與地方之廣播權限, 擴大授權地方政府, 俾地方政府有權亦有責, 以服務民衆的需求及反映地方性差異」, 除了授予直轄市及縣(市)政府有關節目管理、廣告管理、費用及權利保護之核處權外, 並且使其得參與經營區之劃分及調整, 該草案第三十一條規定:

有線廣播電視經營地區之劃分及調整, 由中央主管機關會同當地直轄市或縣(市)政府審酌下列事項後公告之:

- 一、行政區域。
- 二、自然地理環境。
- 三、人文分布。
- 四、經濟效益。

其立法理由爲:

- 二、基於市場開放, 並順應業界要求, 解除一區五家上限, 賦予市場機制, 爰刪除現行條文第一項⁶¹。
- 三、…, 另有線廣播電視係屬地方性及區域性媒體, 經營地區之劃分宜採納當地政府之意見, 且目前經營地區之劃分, 亦均參酌地方政府意見, 爰修正本條…以符合媒體特性與實務需求⁶²。

二、立法院審議結果

立法院教育、內政及邊政兩委員會審查結果, 除將該條改列爲第三十二條, 將其中「會同」修正爲「會商」外, 並且在洪秀柱委員的提案下增加現行條文第三十三條:

有下列情形之一者, 中央主管機關應另行公告重新受理申請

⁶¹ 「現行條文」即當時的第二十七條。

⁶² 立法院公報, 第88卷第6期, 院會紀錄, 第917、981-982頁。

- 一、在公告期間內，該地區無人申請。
 - 二、該地區無人獲得籌設許可或營運許可。
 - 三、該地區任一系統經營者終止經營，經審議委員會決議，須重新受理申請。
 - 四、該地區系統經營者係獨占、結合、聯合、違反第二十一條規定而有妨害或限制公平競爭之情事，中央主管機關為促進公平競爭，經附具理由，送請審議委員會決議，須重新受理申請。
- 重新辦理公告，仍有前項情形者，中央主管機關得視事實需要，依下列方式擇一處理之
- 一、會同當地直轄市或縣（市）政府重新劃分及調整經營地區。
 - 二、獎勵或輔導其他行政區域之系統經營者經營。
 - 三、其他經審議委員會決議之方式。
- 前項第二款獎勵之輔導及方式，由中央主管機關定之。

其立法理由為：

就中央主管機關得另行公告重新受理之情事，原規定於現行有線電視法施行細則第十一條第二項、三項及第四項。但其事涉及人民權利義務，故宜由法律訂定之。爰將其文字酌作修正，增列予本條，以資適用⁶³。

本條內容所作的文字修正有二處值得重視：

1. 有該條第一項所列舉情形之一者，新聞局「應」（以往是「得」）公告重新受理申請。
2. 除該地區系統經營獨占（相較以往的「獨家經營」較廣）外，結合、聯合、違反第二十一條規定而有妨害或限制公平競爭之情事，亦是新聞局必須公告重新受理申請之事由。

⁶³ 立法院公報，第88卷第6期，院會紀錄，第985頁。

4.3 分區政策的檢討

4.3.1 各界意見

有線電視在發展初期由於技術草創、頭端設備等固定成本過高，所以將該市場細分為有最低規模經濟的五十一區，並允許分區寡占，尚能言之成理⁶⁴。但隨著技術進步及成本下降，此種細分的作法，反而造成市場規模過小，因而導致有線電視主管機關新聞局又鼓勵同區業者合併。對此，公平會雖然不得不追認由新聞局促成的有線電視區域整合：「鑑於行政院新聞局向來鼓勵相關業者整合之現實因素，目前已完成區域整合之有線電視…而未依法向本會申請許可者，本會原則上不予處分。」但是仍然不免表示：「為促進市場合理競爭，長期而言，建請行政院新聞局檢討有線電視經營區域現行五十一區劃分之合理性。」⁶⁵ 有線電視之執照發放被過度細分，形成事業邁向整合型的數位網路產業以及數位匯流的一大阻礙，因此學說中有主張正本清源的作法是放寬執照核發之要求、廢除經營區域之劃分，如此一來可以降低進入市場之障礙，擴大市場能量、解決規模經濟不足的問題，並且以市場競爭之機制保護消費者的權益⁶⁶。若考慮改革之漸進性與可行性，過渡的作法也許是減少區域的數量或允許跨區經營⁶⁷。此外，系統業者迭有反應，一區多家及每一經營區之市場規模過小，造成資源重複投資，區內業者削價競爭的態勢，希望新聞局能擴大經營地區，以協助有線電視產業持續發展⁶⁸。

⁶⁴ 吳大任、彭建強，有線電視產業之區域市場結構均衡與福利分析，公平交易季刊第6卷第3期（87/7），第37-50頁（第48頁）。

⁶⁵ 公平會85年11月22日召開之「有線電視市場區域劃分及區域整合涉及公平交易法相關事宜」協商會議結論（二），見公平會公報5卷12期（86年12月），第206頁。

⁶⁶ 劉孔中，電信管制革新與數位網路產業規範，民國90年，第101頁。

⁶⁷ 柯伯昇，區域獨占、區域整合與自然獨占：有線電視業涉及公平交易法之問題，刊於公平會第三屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，第171-194頁（第191頁）。

⁶⁸ 新聞局，92年廣播電視白皮書（2003年11月5日取自新聞局網站），第十章第五節貳。

4.3.2 市場發展

近年來有線電視相關產業之技術發展、市場秩序、規模經濟及時空環境均出現巨大變革。「有線電視產業因數位科技整合趨勢，從單一的有線電視經營，朝跨越多元化的電信及寬頻網路時代發展，系統業者為降低成本，避免惡性競爭，經由整合、併購及申請註銷後，乃逐漸整併，使得一區一家的情形漸增，截至九十一年十二月底止，全國計有六十四家系統經營者開播營運，其中有三十個經營區為一區一家經營之情形⁶⁹。」

4.3.3 新聞局之政策

現有四十七個有線電視經營區，係於七十九年以十五萬戶為分區經營之最小規模、一區多家等原則規劃，易造成資源重複投資，並無法達到經濟規模，惟整併後又可能影響民衆選擇收視之權益之弊病。為避免系統業者形成一區一家經營後，因其獨占之地位，造成服務品質低落、壟斷所有頻道資源並影響收視戶權益，新聞局初步的研析結果認為雖可依法採取相關行政管理來維護民衆的權益，但正本清源的作法仍應是重新調整經營區，導正良性的經營結構，因為經營區調整能夠使主管機關的管理更有效率，收視戶亦能獲得較穩定的服務品質；對系統經營者而言，亦能藉由調整經營區的方式達到營運成長和產業數位化升級的目的。因此，新聞局已將重新調整經營區、降低市場之進入障礙、提供有線廣播電視經營者公平、合理的產業發展環境，列為重要施政目標。惟經營區的調整涉及資源的重分配，宜採漸進方式，以緩和之步調來改變現有各集團之版圖與結構⁷⁰。

依據新聞局在民國九十二年二月十三日提出之「處理有線電視一區一家問題報告」，該局提出三項建議案處理有線電視一區一家所造成的問題：一是強化有線電視系統內部競爭，二是增加其他類型廣電服務業務之競爭，三是採獨占管理。其中第一項強化有線電視系統內部競爭的作法是分三階段擴大經營區。第一階段以三

⁶⁹ 見前註

⁷⁰ 新聞局,92年廣播電視白皮書，政策篇第三節參六。

年為期將現有四十七區整併為十八區（以現有行政區為經營區劃分原則，再以跨新竹、台中、嘉義、台南及高雄縣市為微調），第二階段在三年後視經營狀況繼續整併為北、中、南三區，第三階段併三區為一區。

4.3.4 民國九十二年廣電三法修正草案

為「有效因應廣播電視傳播環境問題之變化特質，提昇寬頻視訊產業之國家競爭力，建構一個公平之競爭環境，規範法理之統一與定位，以及契合民主社會發展與數位科技之趨勢」，行政院在民國九十二年向立法院提出廣電三法修正草案，將廣播電視業區分為無線電視平臺服務業、有線電視平臺服務業、衛星平臺服務業、頻道經營業以及他類廣播電視營運平臺服務業。

一、有線電視平台業

廣電三法修正草案第六十八條規定：

為健全產業發展、增進公共福利，中央主管機關應就有線平臺服務業經營地區之劃分定期檢討；必要時，得會商當地直轄市、縣（市）主管機關審酌下列事項，調整經營地區，並公告之：

- 一、行政區域。
- 二、自然地理環境。
- 三、人文分布。
- 四、經濟效益。
- 五、技術發展狀況。
- 六、產業營運現況。

有線平臺服務業對前項經營地區之調整，不得拒絕或請求補償。

其立法理由為：

- 一、將現行有線廣播電視法第三十二條移列第一項，除酌作文字修正外，並增列第五款，以因應科技之發展，並配合修正條文第六十九條第二項之規定考量產業營運現狀，增列第六款。

二、中央主管機關為經營地區之調整必有其產業需求及正當性，為使調整之目的順利達成，爰增訂第二項規定。

該草案第六十九條則規定：

有下列情形之一者，中央主管機關得另行公告，重新受理申請：

- 一、於公告期間內，該地區無人申請。
- 二、該地區無人獲得籌設許可或營運執照。
- 三、該地區有線平臺服務業終止經營，致該地區無人經營。
- 四、該地區有線平臺服務業經公平交易主管機關認定，有限制競爭或妨礙公平競爭之虞之情事。

重新辦理公告，仍有前項各款情形之一者，中央主管機關得視事實需要，依下列方式處理之：

- 一、重新劃分及調整經營地區。
- 二、獎勵或輔導其他經營地區之有線平臺服務業至該地區經營。
- 三、其他經中央主管機關認為適當之方式。

其立法理由為：

- 二、第一項明定中央主管機關應重新公告受理申請之情形，其中依現行條文第四款之規定，業者是否有妨害或限制公平競爭之情事，應由公平交易委員會依公平交易法認定，原條文文字不明易生誤解，爰作文字修正，以符實務。
- 三、第二項明定重新辦理公告後仍有前項各款情形之一時，中央主管機關得視事實需要採行之處理方式。
- 四、現行有線廣播電視法第三十三條第三項之規定，中央主管機關依職權即可處理，無庸另行訂定，爰予刪除。

二、他類廣播電視平台業

廣電三法修正草案鑑於「廣播電視技術日新月異，為對未來新興廣播電視業務加以管理，爰 … 將非屬無線廣播電視、有線廣播電視及衛星廣播電視型態，且應納入管理之其他廣播、電視業務」列為他類廣播電視營運平臺服務業予以規範，該草案一百十三條規定：

經營下列營業項目者，為他類廣播電視營運平臺服務業：

- 一、電信事業跨業經營之廣播、電視業務。
- 二、利用網路或其他非屬廣播電視載具提供之廣播、電視業務。
- 三、其他經中央主管機關公告者。

第八條第二項、第九條第一項、第十條、第十一條、第十二條第一項、第十四條及第十八條至第五十條規定，於他類廣播電視營運平臺服務業，準用之。違反者，由中央主管機關準用本法對有線平臺服務業之處分規定處罰。

他類廣播電視營運平臺服務業之營業資格及條件、外國人投資比率、許可方式及標準、經營地區之劃分及調整、市場占有率、營運執照有效期間、收費及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關會商交通部定之。

該條第二、三項之立法理由為：

- 三、由於他類廣播電視營運平臺服務業之經營型態包羅萬象，且將來之發展具有未知性，現有法令對其之管理恐無法完全涵蓋，故除有關跨業經營、提撥基金、經營特許、營運計畫之提出及有關營運管理、節目及廣告管理等具基本原則之事項，於第二項明文準用本法規定外，其他如營業資格及條件、許可方式及標準、執照期限等事項，需考量因其經營型態之差異而需有不同之管理機制，爰於第三項將部分事項交由中央主管機關視該事業之特性，會商交通部另定規則，以符合實務管理。
- 四、他類廣播電視營運平臺服務業之經營性質仍具有不確定性，與無線平臺服務業、有線平臺服務業及衛星平臺服務業已具有一定之經營

項目及經營型態顯有不同，本法「總則」章之規定尚無法完全適用於他類廣播電視營運平臺服務業，故置放於附則中，再以準用及另定規則之方式輔以管理。

4.4 法律綜合研析

4.4.1 經營區調整是否符合傳播政策之考量

不容否認，有線電視並非單純之商品，而是有其社區發展、草根民主、言論傳播與公共意見形成的重要意義，因此不免有傳播學者強調有線電視是「地方媒體」、具有「獨占事業的特性」，因而認為此種「分區過狹、鞏固寡占（甚至獨占）經營條件的進入市場障礙規定」，「另有傳播政策上的規範考量」⁷¹。不過要兼顧傳播、社區與民主政治之考量，依據有線廣播電視法第二十五條第二、三款之規定應該即可以達成⁷²，若以此反對經營區的調整，並不能服人。

4.4.2 經營區調整與信賴保護原則

我國在電信、廣播電視、有線廣播電視及衛星廣播電視的開放上，均維持相當高程度的特許制度。由於特許制度帶有強烈的排他性、法定的寡占地位，乃至包含業者生存之保障性質，以致當初費盡千辛萬苦取得特許之業者會賦予該特許一種財產權之信任與期待。任何管制環境之改變足以影響到特許執照之內容者，他們都會斤斤計較或全力抗拒，而其法理的依據就是信賴保護原則⁷³。

⁷¹ 石世豪，有線電視相關產業之結構管制規範架構，月旦法學第46期（88年2月），第35-46頁（第42頁）。

⁷² 有線廣播電視法第二十五條規定：「申請籌設、營運有線廣播電視案件符合下列規定者，審議委員會得為許可之決議：一、申請人之財務規劃及技術，足以實現其營運計畫者。二、免費提供專用頻道供政府機關、學校、團體及當地民衆播送公益性、藝文性、社教性等節目者。三、提供之服務及自製節目符合當地民衆利益及需求者。」

⁷³ 例如理律法律事務所92年2月12日提供台灣有線視訊寬頻網路發展協進會意見書。

一、經營區調整之可能性

在一日數變的數位網路產業，管制者的管制手段會隨著經驗累積而增加或改善，而且外在環境的變遷亦會使得其有改善或更正之必要。管制機關誠然不可能將已過時之管制機制硬套在新的技術與市場條件之上，而限制其發展，或是任由既有業者不趕上時代大趨勢之發展，以致不同階段之管制規定新舊雜陳。因此，有線廣播電視法自始即授權新聞局可調整經營區，而新聞局及有線電視系統業者對於經營區調整之可能性，應該是早有心理準備。

二、宏觀調整及微觀調整

在立法設計上，經營區之調整若分為全面性宏觀調整及針對特定經營區微觀調整，可分別處理不同的市場發展階段，所以較為理想。在有線電視法立法之初，當時第二十七條只想到宏觀調整，而沒有考慮到微觀調整。幸好，同年公布的有線電視法施行細則第十一條填補了這個漏洞（在於補充當時該法第二十一條關於有線電視經營申請之規定，而不是以落實當時該法第二十七條區域劃分調整之規定為目的），該條在民國八十六年修正後變得更為周延，並且在民國八十八年修法時成為有線廣播電視法第三十三條。準此，新聞局若欲從事宏觀調整時，應該據有線廣播電視法第三十二條之規定，會同當地政府後公告，而不需經審議委員會決議。若新聞局欲針對特定區域而進行微觀調整，則必須依據有線廣播電視法第三十三條，先送審議委員會決議，經重新受理申請，才能會同當地政府調整經營區。未來依據廣電三法修正草案，則是明確將經營地區調整分為上述二種：第六十八條的定期檢討以及第六十九條重新公告受理申請後的局部調整。

不可否認的是有線電視法之用語不夠明確，以致各界對於經營區之調整有二類且其依據及程序均不同欠缺認識，而甚或有認為經營區調整只有微觀調整一種，而且只能依據有線廣播電視法第三十三條之要件及程序，但是此種見解使得新聞局完全不能宏觀調整，註定會趕不上數位產業的發展速度，而且對照廣電三法修正草案第六十九條第一項第四款（：該地區有線平臺服務業經公平交易主管機關認定，有限制競爭或妨礙公平競爭之虞之情事）之規定後，相信吾人更會擔心新聞局連作微觀調整時都會困難重重（因為公平交易法的程序經常費時甚久）。

依照新聞局目前的規劃，應該是採取有線廣播電視法第三十二條之宏觀調整。

三、調整經營區之法律性質

新聞局不論依據有線廣播電視法三十二條或第三十三條之授權劃分及調整有線電視經營地，是「基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果」的行政作用，在法律性質上是屬於頒布「法規命令」(行政程序法第一五〇條第一項)，而不是行政處分。不過司法院大法官會議第156號解釋(民國六十八年三月十六日)曾表示「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟」，因此會產生調整經營區是否「因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害」，而具有行政處分之性質？我們認為答案應該是否定的，因為調整經營區並未「直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔」。理由有二：一、依據新聞局之規劃，未來是朝擴大經營區的方式前進，而不是縮小經營區，所以在經營區的擴大上，對於既有系統業者應該是給予利益，而並未直接限制既有系統業者之權利、利益。二、既有系統業者可以選擇不跨區經營，其若不跨區經營，負擔並不會增加；其若選擇跨區經營，因此所生之風險或負擔並不是行政作用的直接結果，而是其商業決定的直接結果。經營區之劃分與調整既然不是行政處分，則不適用行政程序法關於行政處分廢棄(不論是撤銷違法行政處分或廢止合法行政處分)之規定。不過法規命令的變更仍然受到信賴保護原則之制約，依據司法院大法官會議第525號解釋(民國九十年五月四日)：

信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止，即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客

觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。

但是經過仔細推導，我們得出新聞局調整經營區並不需要給予有線電視系統業者合理補償之結論，因為後者並無信賴基礎、信賴利益以及值得保護之信賴利益，詳見下文五的討論。

四、既有系統業者得繼續營業

依據比例原則，行政行為有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者（行政程序法第七條第二款），而調整經營區並不一定非要影響到既有業者不可，例如新聞局可以採二軌並行制，讓既有業者仍然得以在現有執照有效期間使用現有執照在其經營區內營業，而新業者在調整後的經營區依據新執照營業。因此新聞局必須採行對既有系統業者權益損害最少的二軌並行制，准許其繼續營業。新聞局或許會要求既有系統業者換發執照，其程序是廢止原先合法授予有線電視系統業者執照，再給予其繼續營業之新執照，准其繼續營業（但是我們建議新聞局不需要多此一舉），但新聞局此時不得向其收取行政規費，因為這是肇因於新聞局，自然不應該由業者負擔。

五、信賴利益之合理補償問題

如果無論如何就是認為新聞局應對既有有線電視系統業者之信賴利益提供合理補償，但是有線電視系統業者最終仍舊會因不符合信賴利益保護要件而無法要求新聞局給予合理補償，因為信賴利益之保護有三個要件，也就是有信賴基礎、信賴利益以及信賴利益值得保護⁷⁴。問題是，有線廣播電視系統業有何信賴基礎可

⁷⁴ 見司法院大法官會議第525號解釋（：經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。）Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2000, 285-287。陳敏，行政法總論，2001，第419-420頁。

言？因為有線電視法在制定之初就宣告經營區會調整，因此有線電視系統業者無法主張信賴經營區不會調整。對於現有三十區獨家經營之系統業者而言，可否主張信賴經營區一旦由其獨占後就可以永遠獨占而排除其他業者進入其經營區？答案是否定的，因為有線電視業者自新聞局在民國八十二年十二月制定有線電視法施行細則就知道，新聞局有意允許其他行政區域之系統經營者跨區進入經公告重新受理申請之區域經營，而在新聞局於民國八十六年七月二日修正有線電視法施行細則以後取得執照的有線電視業者更應該知道，當其成為該地區獨家事業時，新聞局就有可能為促進競爭而送請審議委員會決議重新受理執照申請，致其經營環境會隨之改變。尤其是在民國八十八年修法刪除「一區五家」之限制後，每家系統業者均必須有準備面對數目不確定的新進業者，而不可以主張信賴其能永久獨占或寡占其經營區。縱使退一步承認有線電視系統業者可信賴經營區不會調整，但是仍然很難找出他們有什麼信賴利益受損，因為他們所投入的網路建設成本，一方面原本就是經營區之強制要求，另一方面也是對抗後來因經營區調整而新進業者的利器。縱使再退一步承認有線電視系統業者信賴利益受損，仍然無法認為此種信賴利益優於新聞局調整經營區所要達到的公共利益，因此是值得保護。縱使刻意認為有線電視系統業者信賴利益值得保護，還是不免受到行政程序法第一二六條第一項之限制（：對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償）而難以認定有線電視系統業者會因調整經營區遭受何種具體的財產上損失，既無財產上損失，也就無所謂合理補償的義務。因此總言之，新聞局調整經營區並不需要給予有線電視系統業者合理補償，因為後者並無信賴基礎、信賴利益以及值得保護之信賴利益。

4.4.3 電信事業跨業經營問題

隨著數位科技的成熟與推廣，電信業亦得透過提供隨選視訊 (MOD) 服務之方式具備有線電視系統業者之功能，而成為有線廣播電視法定義的有線電視系統業者。事實上，中華電信正在推動此項業務。站在有線電視系統是特許制的觀點來看⁷⁵，電信業者若主張依據其依電信法取得經營電信之特許執照就可以經營有線電視系

⁷⁵ 江耀國，前揭書，第243頁。

統業，是很牽強，而是必須先依據有線廣播電視法規定取得特許執照，電信業者才能提供隨選視訊服務。依據有線廣播電視法第二十二條第一項規定，申請有線廣播電視之籌設，應於公告期間內向新聞局提出，而新聞局公告受理期間有二種，一種是定期公告，也就是民國八十二年至八十六年間有線電視法施行細則第十一條第一項所稱：經營地區申請起迄日期，由中央主管機關公告之。另一種則是不定期公告，也就是依據有線電視廣播電視法第三十三條第一項重新受理申請時的公告，但是不定期公告之事由僅限於該項所窮盡列舉之四款，各界雖然可爭執此四款是否合理、周延，不過卻是系統業特許本質下必然的推論。因此新聞局若是想針對曾被因結合或聯合而被公平會處分過的系統業者（並不多）之經營區以外的經營區，依據有線廣播電視法第三十三條第一項「另行公告重新受理」電信業者提供隨選視訊服務，則依法論法只能得出「於法不合」的結論，而不免招致既有系統業者批評為「偏袒、保護中華電信」⁷⁶。比較妥適的作法，是依據有線廣播電視法第三十二條對經營區作宏觀調整，並於公告時重新受理新的申請，而接受電信業者在此公告期間提出以提供隨選視訊服務方式經營有線電視系統業的申請⁷⁷。

4.4.4 法律政策分析

一、調整經營區與有線電視之區域化本質

學界中有以「鑑於有線電視屬於地方性媒體，應具備多元化與區域性的特色」，而認為「區域合併不能貿然為之」⁷⁸。由於新聞局是採漸進方式緩步進行宏觀調整，因此所謂「貿然為之」自屬多慮。真正值得深思的是，有線電視之本質為何以及何種規範才最適合這種本質。

⁷⁶ 江耀國，前揭書，第366頁。

⁷⁷ 廣電三法修正草案第一百十三條第三項規定，他類廣播電視營運平臺服務業之營業資格及條件、外國人投資比率、許可方式及標準、經營地區之劃分及調整、市場占有率、營運執照有效期間、收費及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關會商交通部定之。但是以法規命令規範他類廣播電視營運平臺服務業並不符合法律保留原則。

⁷⁸ 江耀國，前揭書，第367頁。

如果要抽象地定義一件事務之本質，恐怕不是淪於虛無的冥想，就是個人的獨斷，因此將之對照在具體的時空、技術及社會經濟條件下而論其功能，可能是比較切合實際。在有線電視發展的初期，技術限制較大、資金投入較高，所以以地方性媒體視之而加以規範是合宜的，因此有線電視廣播法在民國八十八年修正時，加重地方政府的管理權責。但是數位科技日新月異，使得有線電視可以產生極高的附加價值，例如形成替代性通訊網路以及提供網際網路服務，此時若再仍然將之視為地方性媒體，反而會限制其營運成長、產業升級以及消費者選擇的權利，尤其地方政府在管理有線電視時經常力不從心，因此在民國九十年修正有線廣播電視法時又不得不使中央政府可以代地方政府行使費率審議權、以及節目、廣告、費用等管理權處罰，而未來廣電三法則將更進一步減少地方政府的參與，例如修正草案第六十八條規定，經營地區之劃定，必要時才會商當地政府。其次，國土大小與人口分布亦會影響我們對有線電視之定位，放眼地廣人稀的美國，有線技術的突破尚無法打破地理的距離，所以將美國的有線電視繼續視為地方性產業，並無不可。但是在地窄人稠之我國，繼續視有線電視為地方性產業，恐怕就並不適當。「多元化與區域性的特色」當然是值得追求的文化及城鄉政策，但是並不能以此逆轉有線電視的發展。縱使硬要有線電視負擔此項重責大任，命其免費提供專用頻道供地方政府機關、學校、團體及當地民衆播送節目即可，而無庸反對調整經營區。

二、調整經營區與市場競爭

經營區之劃定與調整必定牽動市場的競爭，但是不論經營區的大小，都難以改變市場的走向，因此不論一區一家、五家或不限家數，市場都很難不會因為規模經濟及網路效益而走向集中，因此現狀形成「二大二中一外」五個系統集團。此五家系統集團有可能進一步集中，也有可能維持不變，但是這應該不是調整經營區所要考慮的因素，也不是調整經營區所能改變的，最多只能使之表面看起來沒有那麼直接集中。許多經驗顯示，政府刻意形塑的經營區往往適足以造成與其初衷背道而馳的過度參進或參進不足。因應有線電視集中另有其道：一是降低市場之進入障礙，使其不再是特許制；二是增加其他類型廣電服務業務之競爭，例如宏觀調整經營區接受電信業者提出以隨選視訊服務方式經營有線電視系統業的申請、推廣數位電視等；三是要求個別及總體廣播電視產業所有權分散；四是公平交易法

的結合管制；五是對其進行有效的獨占管制。

三、調整經營區與網路建設

政府近來提出數位台灣願景，希望能在民國九十七年達到六百萬寬頻到府之目標，而其手段就是政府投入數百億鋪設第二光纖管道⁷⁹。此項願景頗為動人，但是是否只有由政府另外鋪設第二光纖管道一途，值得討論。我國有線電視系統雖然並未以光纖鋪設，而且各區有線電視系統各自為政，並未網網相連而形成全國性網路。但是若有線電視經營區能逐步整合成一區、其網路互連成單一網路，則必然可以大幅提升其網路附加價值與效益，使得有線電視業者有誘因將其纜線升級為光纖，並進行跨業經營，這未嘗不是另一個達成第二光纖管道的簡便方法，既節省政府支出、提升有線電視系統附加價值、增加固網電信的競爭，又可加速實現數位台灣願景。

⁷⁹ 引自資策會科法中心2003年11月6日「電信普及服務意涵之變遷與展望」座談會引言報告。

5 經濟分析

5.1 引言

整併經營區是否能引進競爭？有線電視系統經營者將因此受制或趁機擴張？整併經營區後，何者將受益，何者將受損？損益相抵後，對整體經濟的貢獻是正或負？

上述問題是產官學各界所共同關心的議題，故本章將利用產業經濟學與賽局理論，探討經營區整併後，系統經營者的反應以及市場的均衡。研究結果顯示：

1. 經營區整併政策提供跨區經營的機會，但是系統經營者卻不一定真的會跨區參進對方的市場；換言之，整併經營區可能只是一種「築巢引鳥」的空想，巢築好了，鳥不一定就來。
2. 如果整併經營區，兩家分區獨占的系統不是維持原狀，就是合併成一家「跨區獨占」的大系統。

5.2 數理分析模型

假設有甲、乙兩個有線電視經營區，各區均已淪為一區一家之獨占經營狀態。其中，甲經營區的系統經營者稱為「甲系統」，乙經營區的系統經營者稱為「乙系統」。各區之家戶對有線電視的收視需求分別為：

$$p_1 = 1 - \frac{1}{2} q_1 \quad (1)$$

$$p_2 = 1 - q_2 \quad (2)$$

式中之 p_i 代表收視費, q_i 代表訂戶數, 下標 $i = 1$ 代表甲經營區與甲系統, $i = 2$ 代表乙經營區與乙系統。

上式隱含假定: 甲經營區的市場規模大於乙經營區的市場規模, 且甲系統大於乙系統。因為在相同的收視費水準下, 甲區的訂戶數大於乙區訂戶數。例如, 當 $p_1 = p_2 = 1/2$ 時, $q_1 = 1$, $q_2 = 1/2$, 故 q_1 大於 q_2 。此項假定令兩系統之規模不相對稱, 其目的在探討, 規模較大的系統業者, 是否有較強烈的跨區經營意願。

在系統經營成本方面, 假定: 甲系統在甲區的網路佈設成本為「沈沒成本」(sunk costs), 乙系統在乙區的網路佈設成本亦然。但是, 甲系統若跨入乙區經營有線電視, 則其新增的網路佈設成本為 F_2 ; 乙系統若跨入甲區經營有線電視, 則其新增的網路佈設成本為 F_1 ; 且 F_1 與 F_2 並非沈沒成本, 而是各系統業者利潤之減項。

系統經營者另有三項重要的經營成本: 一是隨訂戶數而變動的「購片費」, 二是網路維護成本, 三是營運管理成本。此三項成本中的購片費是變動成本無疑, 另兩項成本的性質接近固定成本。但是, 為了便於數學演算及經濟分析起見, 下文令上述三項成本皆等於 0, 此項假定對於研究結論並無影響。

在上述假定下, 當各系統業者獨占其經營區時, 利潤函數分別為:

$$\pi_1 = (1 - \frac{1}{2} q_1) q_1 \quad (3)$$

$$\pi_2 = (1 - q_2) q_2 \quad (4)$$

上式中, 兩系統經營者的利潤分別以 π_1 及 π_2 表示。在分區獨占的情況下, 利潤水準即等於收視費 p_i 乘上收視戶數 q_i , 如上式所示。

甲、乙兩系統若極大化其利潤, 可得下述之「分區獨占解」:

$$\pi_1^* = \frac{1}{2} \qquad \pi_2^* = \frac{1}{4} \qquad (5)$$

$$p_1^* = \frac{1}{2} \qquad p_2^* = \frac{1}{2} \qquad (6)$$

$$q_1^* = 1 \qquad q_2^* = \frac{1}{2} \qquad (7)$$

上式中的 $\pi_1^* > \pi_2^*$, 且 $q_1^* > q_2^*$, 顯示甲系統的利潤與訂戶數都較乙系統多, 此乃因為前文已經假定甲區的市場規模大於乙區的市場規模使然。此外, 在本分析架構下, 系統經營者的利潤、訂戶數及收視費之絕對數字, 並不重要。重要的是, 這些數字與其他數字之間的大小關係所代表的意義, 例如, “ $\pi_1^* = (1/2)$, $\pi_2^* = (1/4)$ ” 此一事實對本分析而言, 強調的不是 “ π_1^* 等於兩倍的 π_2^* ”, 而是 “ π_1^* 大於 π_2^* ”。換言之, 本研究雖然求算各個變數的數值, 但是在分析上只取「相對大小」這項情報作為討論之用, 本文並不依賴「絕對數值」作為立論之根據。

5.3 系統之因應策略

新聞局若調整經營區, 將甲、乙兩區整併成為一個單獨的有線電視經營區, 則系統業者將作何反應?

首先, 經營區整併後, 每一個系統業者皆有兩種選擇: 一是跨入對方的經營區, 另一是不跨入對方的經營區。所以, 最終結果有四種可能:

情況I: 甲系統與乙系統互跨經營, 因此, 甲、乙兩個經營區都從獨占變成雙占市場。

情況II: 甲系統跨入乙經營區, 乙經營區變成雙占市場。但是, 乙系統不跨入甲經營區, 所以, 甲經營區繼續維持獨占。

情況III: 甲系統不跨入乙經營區, 因此, 乙經營區繼續維持獨占。但是, 乙系統跨入甲經營區, 所以, 甲經營區從獨占變成雙占市場。

情況 *IV*：甲系統與乙系統不互跨，故甲、乙兩個經營區繼續維持獨占。此情況等於經營區整併之前的情況，即整併政策不產生影響。

上述情況可以用表七清楚表示：

	乙跨入甲區	乙不跨甲區
甲跨入乙區	<i>I</i>	<i>II</i>
甲不跨乙區	<i>III</i>	<i>IV</i>

表七：策略組合表

表中的第一列是甲系統的兩種策略：「甲跨入乙區」，以及「甲不跨入乙區」。乙系統的兩種策略，「乙跨入甲區」與「乙不跨入甲區」，則列在第一欄中。因此，兩系統所採之策略，共可形成四種策略組合，每一策略組合所對應的情況即如表七所示。

本文演算了情況 *I*、情況 *II*、以及情況 *III* 所對應的各種均衡利潤水準、均衡收視費與均衡訂戶數。⁸⁰ 現若將各種情況之下的均衡利潤水準列示成表，即可得到下述之「賽局報償表」：

	乙跨入甲區	乙不跨甲區
甲跨入乙區	$(\frac{1}{3} - F_2, \frac{1}{3} - F_1)$	$(\frac{27}{49} - F_2, \frac{9}{49})$
甲不跨乙區	$(\frac{9}{32}, \frac{27}{64} - F_1)$	$(\frac{1}{2}, \frac{1}{4})$

表八：賽局報償表

此表與前表的差異在於：表七顯示策略組合所對應的市場競爭情況，表八則顯示策略組合所對應的利潤水準。在表八中，每一個括弧內的第一個數值是甲系統所能獲得的利潤水準，第二個數值則是乙系統所能獲得的利潤。檢視此表，不難發

⁸⁰ 情況 *IV* 就是前文的「分區獨占解」，其均衡即如 (5)、(6)、(7) 等式所示。至於其他三種狀況的均衡解，演算過程備索。

現：採取「跨入」策略的系統皆須負擔在對方的經營區內佈線的「網路佈設」成本。亦即，當甲系統跨入乙區時，甲系統需支付 F_2 的網路佈設成本；當乙系統跨入甲區時，乙系統所需支付的網路佈設成本為 F_1 。此一假定反映實情，詳見前節之說明。

5.4 整併經營區之結果

整併經營區的旨在打破分區獨占，希望甲、乙兩系統互跨對方之經營區以提供競爭性的有線電視服務。換言之，此政策期望市場均衡能從「分區獨占解」的情況 *IV* 改變成情況 *I*。此一政策預期能否實現？下文是我們的分析。

表八既已呈現甲、乙兩系統的策略組合及其所對應的利潤水準，現若根據此一「賽局報償表」，再運用賽局理論的「Nash 均衡解」，經過簡單之計算後，即可得證下述定理：⁸¹

定理 1：經營區整併後，市場的 Nash 均衡為：

1. 若 $F_1 \leq (22/147)$, $F_2 \leq (5/96)$, 則情況 *I* 是均衡；
2. 若 $F_1 \geq (22/147)$, $F_2 \leq (5/98)$, 則情況 *II* 是均衡；
3. 若 $F_1 \leq (11/64)$, $F_2 \geq (5/96)$, 則情況 *III* 是均衡；
4. 若 $F_1 \geq (11/64)$, $F_2 \geq (5/98)$, 則情況 *IV* 是均衡。

在此一定理中出現了兩個與 F_1 有關的數字，即 $(22/147)$ 以及 $(11/64)$ ；前者較小，後者較大；當 F_1 小於這兩個數字中的任意一個時，本分析籠統稱其為「當 F_1 很低時」；反之，當 F_1 大於這兩個數字中的任意一個時，本分析稱其為「當 F_1 很高時」。同理，在上述定理中也有兩個與 F_2 有關的數字，即 $(5/96)$ 以及 $(5/98)$ ；前者較大，後者較小；當 F_2 小於這兩個數字中的任意一個時，本分析籠統稱其為

⁸¹ 證明備索。

「當 F_2 很低時」；反之，當 F_2 大於這兩個數字中的任意一個時，本分析稱其為「當 F_2 很高時」。此項說明再度強調：本研究只取數字的「相對大小」作為推理之用，並不依賴數字的「絕對大小」作為立論根據。

上述定理顯示：

1. 經營區調整後，四種情況皆有可能成為均衡。最終結果須視網路佈建成本 F_1 與 F_2 的高低而定。
2. 當跨區經營所需支付的網路佈建成本 F_1 及 F_2 都很低的時候，甲、乙兩系統才有可能互跨對方的經營區經營。此即如定理中的第一種情況所示。
3. 反之，當 F_1 及 F_2 都很高的時候，即便調整經營區，也不會發生業者跨區經營的情事。此即如定理中的第四種情況所示，這時甲、乙兩區將繼續維持獨占局面，經營區整併政策不發生任何影響。
4. 當 F_1 與 F_2 一高一低時，網路佈建成本較低的經營區會吸引其他系統業者的參進，而形成雙占競爭；至於網路佈建成本較高的經營區則無跨區參進發生，該區將繼續維持獨占。此即如定理中的第二及第三種情況所示。

透過上述分析，驗證了一項臆測：整併經營區可能只是一種「築巢引鳥」的空想，巢築好了，鳥不一定就來。換言之，經營區整併政策提供跨區經營的機會，但是系統經營者卻不一定真的會跨區參進對方的市場。

經營區整併政策另有一項隱憂，亦即，擴大經營區將造成「系統間併購與收視費價格戰的爆發」，以及「強者更強，弱者更弱」的現象。⁸²

下述定理顯示，整併經營區確實將掀起併購風潮。

⁸² 參見本報告的第 3.2.2 節之論述。

定理 2：如果整併經營區，兩家分區獨占的系統不是維持原狀，就是合併成一家「跨區獨占」的大系統。

此項定理之證明如下。首先，根據表八的數值，可以計算出四種情況下的總合利潤，其分別是：

情況I：甲、乙兩系統互跨經營；兩系統之總合利潤為 $\Pi_I = 2/3 - (F_1 + F_2)$ 。

情況II：甲系統跨入乙經營區，但乙系統不跨入甲經營區；兩系統之總合利潤為 $\Pi_{II} = 36/49 - F_1$ 。

情況III：甲系統不跨入乙經營區，但乙系統跨入甲經營區；兩系統之總合利潤為 $\Pi_{III} = 45/64 - F_1$ 。

情況IV：甲、乙兩經營區繼續維持獨占；兩系統之總合利潤為 $\Pi_{IV} = 3/4$ 。

其次，兩家系統若合併成一家大系統，則其總利潤將等於兩家分區獨占系統的利潤之總合。現以 Π 代表此一大系統的獨占利潤水準，則 $\Pi = \Pi_{IV} = 3/4$ 。準此，如果 F_1 與 F_2 都很高，致使定理 1 的第四種情況成立時，則調整經營區之前、調整經營區之後，以及兩家系統合併成一家大系統，這三種狀況下的總利潤水準是一樣的。故知，如果情況 IV 是均衡，調整經營區後，兩家系統將無差異於繼續「分區獨占」或合併成一個「跨區獨占」的大系統。

第三，由於 $F_1 \geq 0$ 且 $F_2 \geq 0$ ，故 Π 無條件大於 Π_I ， Π_{II} 與 Π_{III} 。換言之，兩系統合併後的總利潤高於「互跨經營」時的總利潤，亦高於「一跨、一不跨」時的總利潤水準。因此，兩家分區獨占的系統在經營區調整後，只要有任何一方萌生跨區經營的念頭，雙方將立刻發現其實合併才是最有利的舉動。

如此即得證本定理——如果整併經營區，兩家分區獨占的系統不是維持原狀，就是合併成一家「跨區獨占」的大系統。

6 如何促進競爭

6.1 引言

本報告前曾指出，根據新聞局九十二年二月十三日所提出的「處理有線電視一區一家問題報告」，經營區調整方案係促進競爭的對策之一，而非全部。因為，全套的政策規畫共含三項策略，包括：

1. 強化有線電視系統的內部競爭；
2. 增加其他類型廣電業務對有線電視之競爭；
3. 作好有線電視獨占管制工作。

這三項策略符合產業經濟學與管制經濟學原理，並且是競爭政策的正確設計之道。詳言之：「強化有線電視系統的內部競爭」就是「強化品牌內的競爭 (intra-brand competition)」；「增加其他類型廣電業務對有線電視之競爭」就是「強化品牌間的競爭 (inter-brand competition)」；如果品牌內與品牌間之競爭皆無法奏效，有線電視顯然是「具有壓倒性地位，可排除競爭」之獨占事業，⁸³ 故應「作好有線電視的獨占管制工作」。

就強化有線電視的內部競爭而言，前文之分析已經清楚指出：擴大有線電視經營區無法奏效。所以，下文將進一步探討如何增加其他類型廣電業務對有線電視之競爭。

如何促進外部競爭？方法有二：一是藉助科技，一是改良制度。從科技面而言，有兩種成熟的數位傳播技術，即將威脅有線電視的市場優勢地位。第一種技術是

⁸³ 公平法第五條第一項對獨占之定義為：「本法所稱獨占，謂事業在特定市場處於無競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者。」。

「電信電視」，即中華電信的 MOD：中華電信已將電視節目數位化，視訊透過電信網路傳輸到 ADSL 的用戶端，用戶接上機上盒，打開電視機，數百個頻道就任君選擇了。第二種技術是「數位無線電視」：五家無線電視台準備合組一個營運聯盟，將全部的頻寬壓縮成二十幾個數位頻道，節目從空中播出。今之閱聽人已經可以捨有線電視，改訂中華電信的 MOD，將來則可進一步收看數位無線電視。其中，中華電信的 MOD 已於九十三年三月三日開播。至於數位無線電視，由於西歐與日本等國次第開播，經驗成功，所以台灣的無線電視台無不積極佈署。面對強敵，有線電視業者亦謹慎備戰，因為獨佔優勢即將面對競爭。

靠科技，可以實現競爭，而優良的制度設計也可以制衡有線電視的獨佔力。方法是：仿效電信制度下的「第二類電信業務」，開放「第二類有線電視業務」。第二類電信事業是指自身沒有網路設施，借道別人的網路，提供電信加值服務的事業。同理，第二類有線電視，就是藉別人的有線電視系統網路，播送自己的頻道節目，然後直接向訂戶收費的經營模式。在此制度下，頻道節目製作業可以向各地的有線電視系統台承租頻寬，經營視訊服務。屆時，一縣市即便只有一家無線電視台，其所播送的頻道卻可能不只一套，每套頻道皆由不同的第二類有線電視事業提供，並且相互爭取訂戶，競爭於焉成形。這就像高速公路的客運競爭一樣，路只有一條，但是客運公司卻不止一家，台汽與尊龍因此必得競相拉攏乘客。

6.2 其他類型之廣電業務

從法規面而言，根據行政院於民國九十二年向立法院所提出的「廣電三法修正草案」，廣電業務共分五類：無線電視平臺服務業、有線電視平臺服務業、衛星平臺服務業、頻道經營業以及他類廣播電視營運平臺服務業。扣除「頻道經營業」後，平臺服務業共有四類，即無線電視、有線電視、衛星及他類廣播電視。此一分類固然完整，但是其中的「他類廣播電視」之定義為：⁸⁴

- 一、電信事業跨業經營之廣播、電視業務。
- 二、利用網路或其他非屬廣播電視載具提供之廣播、電視業務。

⁸⁴ 參見該草案第一百十三條。

三、其他經中央主管機關公告者。

此條文第一項之界定明確，但是第二項與第三項是概括性的定義，模糊在所難免。因此，參考美國 FCC 的分類標準，可以進一步瞭解「其他類型廣電業務」的可能種類。FCC以「多頻道視訊節目播送者」(Multichannel Video Programming Distributors,MVPDs) 統稱各種廣電業務，而 MVPD 共分成九類，包括：有線電視、衛星電視、BSP、MMDS、PCOs、網路電視、光碟錄影帶租售、電信事業，以及其他公用事業等。在這九類的 MVPD 中，最重要的三類業者，無疑是有線電視、衛星電視與無線電視。既然在可預見之將來，能對有線電視構成競爭的僅有中華電信的 MOD 與數位無線電視。故應就這兩項業務的競爭力與有線電視作一對比。

6.3 中華電信對有線電視之競爭

相較於有線電視而言，中華電信的 MOD 具備財務雄厚、網路普及、技術優秀、行銷經驗豐富，以及潛在客戶龐大等方面的優勢。此即如下表的第一欄所示：

優點	財務: 絕對優勢 網路: 覆蓋全區 技術: 挾電信技術能力進軍視訊業務 行銷: 從電信競爭累積豐富經驗 市場: 300 萬門 ADSL 皆為其潛在客戶 商譽: 國營事業, 聲譽卓著
缺點	頻道: 頻道節目取得困難 規模: 太小, 現僅建置七萬門 MOD 品質: 轉台之秒差劣化收視品質
可行策略	價格競爭: 低收視費參進市場 機上盒戰: 機上盒免費或低月租費 全台促銷: 十三區同時開播, 全國廣告 組裝銷售: 將 ADSL 與 MOD 組裝銷售 進軍頻道代理市場: 以頻道換頻道

表九: 中華電信 MOD 的競爭態勢

但是, 中華電信跨足視訊業務的弱點亦多, 此列述於表格中的第二欄。詳言之:

第一, 頻道節目取得不易。對於中華電信的參進, 有線電視業者戒心十足。其中, 上下游垂直整合型的有線電視集團 (例如, 東森與中嘉), 不可能將頻道節目授權給中華電信的 MOD 播出, 而損害自己在下游系統市場上的利益。至於獨立的頻道節目供應家族 (例如, 星衛、年代、三立與八大等)、境外頻道 (例如, HBO、ESPN 與 Discovery 等), 亦不可能對 MOD 授權, 而損及其與下游系統業者的長期商誼。所以, 中華電信勢必面臨有傳輸平臺, 卻無「內容」(content) 可播的困境。

第二, 中華電信目前僅建置七萬門的 MOD, 並僅申請台北縣市及基隆市等十三個有線電視經營區之特許營業執照。此一規模, 不如預期中的龐大。日後, 若市場需求強勁, 網路擴建與新經營區的營業執照取得等問題, 必將構成 MOD 業務發展上的瓶頸。

第三, 因技術緣故, MOD 於切換頻道時所發生的秒差, 比有線電視轉台的秒差長。此一弱點, 是否會影響閱聽人對 MOD 的接受程度, 進而減損 MOD 對有線電視的競爭力, 值得觀察。

根據上述的優、缺點分析, 中華電信 MOD 的市場參進之道, 在於如何利用既有的優勢去彌補各項弱點。在行銷策略上, 中華電信當然會挾其財務實力, 以價格競爭參進市場。至於可行的策略包括: 一、以低收視費, 吸收訂戶; 二、對機上盒進行部分補貼, 甚或完全免費; 三、在第一階段十三個經營區開播時, 即以全國性的廣告, 打開 MOD 的知名度; 四、將 ADSL 與 MOD 組裝成套, 提供套裝優惠, 合併銷售。五、以豐厚的財務實力, 進軍頻道代理業務、合作製作, 或自製節目, 克服頻道節目取得的困難。

在這些策略中, 特別值得探討的是: 如何取得頻道節目。針對此一問題, 在詳細分析廣電諸法與公平法的相關規定, 並參酌市場的主、客觀情勢後, 可以歸納出四項重點:

1. 中華電信的 MOD 至少可獲得必載的五家無線電視台、各種宗教頻道與若干非主流的邊緣頻道之播送權。同時, 若配合隨選視訊 (Video on Demand) 服務, 或許能滿足最基本的收視需求, 並吸收到一定數量的訂戶, 而立足市場。但是, 很難想像這種型態的廣電業務能對有線電視產生多大的競爭威脅。如果中華電信的 MOD 自始即定位在此一型態上, 很難期待它能打破有線電視獨占市場的局面。
2. 中華電信可以援引衛廣法第三十二條之規定, 即「節目供應者無正當理由, 不得對有線廣播電視系統經營者 … 給予差別待遇。」取得頻道節目之授權。或者是, 根據公平法第十九條之規定, 即「有左列各款行為之一, 而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者, 事業不得為之: … 二、無正當理由, 對他事業給予差別待遇之行為。」達成相同目的。換言之, 就是援引「公平接取」(equal access) 原則, 取得頻道節目之授權。但是, 採取此等法律行動, 必須顧慮下述問題:

- (a) 衛廣法與公平法之間的競合關係，極可能在新聞局與公平會之間，造成執法機關誰屬的爭議。萬一新聞局主張應由公平會依公平法主政，而公平會則主張應由新聞局依衛廣法處理，問題從何解決？
 - (b) 頻道商不難藉口其他理由，迴避「公平接取」原則。例如，新聞、體育與影劇等頻道，可以藉「外購之節目，原始授權僅限於在有線電視上播出，播映權不及於其他平臺」，當作衛廣法第三十二條以及公平法第十九條文字中的「正當理由」，迴避對中華電信的授權。數年前，頻道商即曾以此方法，拒絕「太平洋世代衛星」的授權要求，致使公平會無從執行「無差別待遇」之規定。
 - (c) 中華電信若訴諸法律，難免破壞其與上游頻道供應商之間的長期關係，投鼠忌器。
3. 中華電信當然可以透過自製或合製頻道節目的方法，自闢節目來源。但是，中華電信終究是一個傳統的電信事業，這次跨入陌生的視訊業務已經遭遇重重阻攔，若進一步涉足內容製作，其能量是否充足？來自政治、社會與有線電視產業的阻力又會有多大？難以預測。
4. 中華電信亦可進軍頻道節目代理市場，從源頭爭取頻道代理權。如此一來，所獲得之頻道除可供 MOD 播出外，並且可以授權給其他的有線電視系統，反而變成系統的上游。在此策略下，設若中華電信能夠成功取得數個關鍵性頻道的代理權，屆時即不難「以頻道，換頻道」的方法，獲得所需的全部頻道。這項策略，以中華電信的財務實力而言，實施起來並無困難。難處在於中華電信以公營事業的身份介入頻道代理業務，與民爭利的批評在所難免，屆時中華電信能否抵擋外界壓力，殊難預測。

6.4 數位無線電視對有線電視之競爭

數位無線電視的發展，舉世矚目。在各國的發展策略中，德國經驗值得注意。德國 Berlin-Brandenburg 地區已經停止類比電視節目之發射，自 2003 年 8 月 4 日起，

全面開播數位電視 (Digital Terrestrial Television, DTTV)。這是歐盟第一個全面數位化的地區, 德國之所以勇敢採行此項策略, 原因是:

1. 柏林地區以天線接收地面無線電視 (Terrestrial Television, TTV) 的收視戶低於 10%, 有線電視的收視戶則超過 80%; TTV若不思變革, 勢無可為。
2. TTV的頻道太少, 而且浪費頻寬, 若改以數位播出, 可以增加頻道數量, 有效利用稀少性的頻譜資源。

事實上, 歐洲其他國家皆面臨以天線接收電視的收視戶很少, 而有線與衛星電視的普及率極高的情況。所以, DTTV是科技進步的產物, 也是無線電視台強化自身競爭力的不二選擇。至於競爭力怎樣加強, 以及策略如何設計, 此乃下文的中心議題。

台灣的數位電視已於 2002年 6月在西部地區試播, 政府與業界無不重視數位電視所可能帶來的商機。大家都期盼數位電視能像行動電話一樣, 再掀一股消費熱潮, 活絡台灣的經濟。但是夢幻能否成真, 端賴數位電視的發展策略如何設計。

數位電視的商業化, 需要三種關鍵性的投入。首先, 必須有人製作數位化的電視節目; 其次, 必須有平台發射數位節目; 第三, 收視戶必須購置數位電視的機上盒。這三項條件缺一不可, 而且必須同時成熟, 數位電視才有進入商業運轉的可能。因為, 如果無人製作與發射數位節目, 就不會有人購買數位機上盒; 若無人裝置機上盒, 就不會有人製播數位電視節目, 此皆導致數位電視的失敗出局。

所以, 台灣究竟應先普及化機上盒或先促進數位電視的製播品質和數量, 就形成了一個「雞生蛋、蛋生雞」的問題。而參加這一場「雞先或蛋先」賽局的玩家共有五個, 他們分別是: 內容製作業、無線電視台、機上盒製造商、收視戶與政府。賽局參與者能否合作, 關係數位電視的命運, 而合作程度則影響各方之福祉。因此政府在此一賽局中所應扮演的角色, 就是做好一個合作誘因的創造者, 產業與廣電政策皆應朝此方向設計。

建立合作機制要從政府內部做起, 而經建會、經濟部、交通部與新聞局等部會間的合作與分工是第一步。其中, 經濟部門應對數位電視機與機上盒的製造廠輔

以工業發展策略，目的在促成大規模生產經濟，降低製造成本，創造機上盒普及化的經濟條件。同時，新聞局應善用輔導與獎勵措施，從數位節目內容之製播下手，輔導並鼓勵無線電視台外購或自製高品質、高畫質的數位電視節目。只有雞與蛋同時誕生，才能解決數位電視的起跑問題 (start-up problem)。

上述策略之邏輯係從彩色電視與 CD 的發展史中歸納而得的。以彩色電視為例，美國在韓戰之前，即曾採用 CBS 所建議的技術標準開播彩色電視，但是終究無法克服彩色電視機與彩色電視節目必須同步普及的嚴苛條件，而以停播告終。韓戰之後，美國改採 NBC 的標準 (即 NTSC 標準) 捲土重來，由於當時的 NBC 是電視製造大廠 RCA 的子公司，所以 NBC 大量製播彩色節目以刺激彩色電視機的買氣，而 RCA 則努力促銷彩色電視機以增進 NBC 的收視率。一個生產電視機與製播節目的企業垂直整合體，終於成功地解決了彩色電視的起跑問題。而今放眼台灣的電視產業，類似彩色電視成功的條件並不存在，市場上缺乏當年 RCA 與 NBC 的垂直整合體，所以政府部門有必要接手市場機制，以產業和廣電政策創造一個能夠產生垂直整合功效的環境，給數位電視一個成長的溫床。

CD 的成功亦復如此。二十年前，當飛利浦推出 CD 的技術標準時，也入主寶麗金唱片 (Polygram Records) 公司。然後飛利浦生產 CD 唱機，寶麗金製作 CD 唱片。一搭一唱，將老式的唱機和四十五轉的刻盤都送進了博物館。所以無線電視台必須明白垂直整合的重要性，而政府部門更應鼓勵數位節目製播者與機上盒製造商之間的策略聯盟。

政府部門的第二項合作計畫，應該落實在交通部與新聞局之間，亦即電信政策與廣電政策的調和。

在當代科技的引領下，傳播與電信的數位匯流是莫之能禦的趨勢。無線電視一旦數位化，既有的頻寬除了可以載送更多的頻道之外，還有頻率可以經營電信業務，例如行動數據通訊。如果交通部為了既存電信事業的利益，阻礙無線電視台經營電信業務的機會，則會降低電視數位化的誘因，讓數位電視頓時成為泡影。同理，如果新聞局為了有線電視集團的利益，而阻礙電信事業經營廣電業務的企圖，例如禁止中華電信利用電信網路經營 MOD 業務，則會加深有線電視市場的集中

度和不完全競爭性。而此皆有損於台灣廣電經濟的茁壯和成長。因此，合理放寬廣電各法與電信法中有關執照取得的相關規定，是正確的政策。因為，此符合數位匯流時代，跨業經營的趨勢。綜上，五家無線電視台若欲推動數位電視，必得針對下述議題，研擬策略。

1. 組織水平策略聯盟：在水平方面，五家無線電視台的合作模式，從最單純的共塔發射到最複雜的共同營運，整合之程度不同，總合之利益也會隨之而變化。因此，如何組織水平策略聯盟，怎樣選擇整合程度，考驗五家無線電視台的智慧。如果五家無線電視台因私利考量而無法充分合作時，新聞局應主動介入，催生此一水平聯盟的成立。
2. 組織垂直策略聯盟：在垂直面，RCA與 NBC的故事，以及飛利浦與寶麗金的經驗，提供一個如何普及化機上盒的策略方針。五家無線電視台應尋求與數位電視及機上盒製造商合組策略聯盟的方法。
3. 研析頻道節目製播策略：數位電視可以有二十個左右的頻道，這些頻道節目究竟要完全自製，或部分外購部分自製，涉及數位電視聯盟與有線電視之間的競爭模式。如果頻道節目完全自製，閱聽大眾會將數位電視與有線電視看成「異質產品」；如果頻道節目以外購為主，並與現今之有線電視頻道節目大同小異，則閱聽大眾會將數位電視與有線電視看成「同質產品」。異質產品的競爭強調品質優劣，同質產品的競爭只看價格高低。所以，頻道節目製播策略，關係著未來的競爭模式，數位電視聯盟必須有所選擇。
4. 研析收視費策略：對收視戶收費與否，牽涉「兩線作戰」或「單線作戰」的選擇。德國數位電視不收收視費，荷蘭 Digitenne的收視費為每月 8.95 歐元。在台灣，如果不收收視費，則數位電視聯盟只與其他的頻道節目供應者競爭廣告費之大餅，這是單線作戰。如果收取收視費，則數位電視聯盟除廣告競爭外，亦須與有線電視系統競爭收視戶的收視費，這是兩線作戰。究係單線作戰有利，抑或兩線作戰聰明，數位電視聯盟必須仔細評估。

6.5 結語：數位化與廣電業務競爭

2003年 10月，台灣數位電視委員會發表「數位無線電視產業白皮書」，宣告數位電視之發展策略。而台北市政府繼新聞局之後，亦於 2003年 10月間核定了有線電視數位機上盒的收費標準，結束一場業者與地方政府之戰，開啓了有線電視數位化的時代。無線電視、有線電視甚或電信事業如何在這場百年一現的視訊科技革命中，取得先機，為自己增添利潤，為收視戶提升閱聽品質，絕對是廣電經濟的世紀大事。

電視從黑白進步到彩色是五十年前的故事，從類比進步到數位，則是即將發生的鉅變。數位電視迷人之處，顯現在三個方面：一是電視的智慧進步，數位電視會聽從指揮，提供收視戶個別所需的視訊服務，即「Conditional Access」；二是畫質大幅提升，例如荷蘭 Digitenne所強調的「Just TV - anywhere in DVD quality」；三是頻道的數量倍增。所以，電視製播業從上游到下游，產業從傳輸網路到終端設備的製造，均將受益。

具體而言，上游的電視節目製作業在電視數位化之後，將有更寬廣的通路，因為頻道不再稀少。下游的視訊傳輸平臺則可在基本的收視費之外，增加付費頻道與隨選視訊的收入。至於製造業，勢必忙碌於生產數位電視機、數位機上盒、數位傳輸與網路設備等，箇中商機無限，前景可期。

未來，民衆將有三種收視數位電視的選擇，而視訊平臺之間的競爭亦將展開。第一種選擇是數位化的有線電視。第二種選擇是中華電信的數位電視。第三種選擇是無線電視台的數位電視。回顧歷史，台灣早年的電視是三台獨占，然後是民間的「第四台」林立。第四台歷經十餘年的兼併後，現在則淪為有線電視集團壟斷經營的局面。但是，電視市場即將呈現新貌，有線電視、無線電視與電信事業的競爭將打破一切視訊平臺的人為獨占。這一切要感謝數位匯流與進步的廣電科技。

話雖如此，視訊平臺仍然只是頻道節目的載台，誰控制優良的頻道，誰就可以透過頻道之授權，控制敵對的平臺業者，例如，以拒絕授權的違法策略，左右其他平臺之生死。所以，中華電信雖有加入電視營運的全盤規劃，卻不敢有買到全套頻

道節目的把握，因為這些頻道的代理權多數控制在有線電視集團的手中，而電信事業一旦參進有線電視市場，就與有線電視系統立於競爭之地位，如此一來，怎能期待對手提供頻道節目？所以，數位電視能否起飛，端看新聞局與公平會如何維持頻道授權的公平性。

此外，收視戶終究才是購買數位電視機、裝置數位機上盒，以及付費收視隨選視訊與付費頻道的人。因此，數位電視經濟能否如預期般成長，端視電視節目的內容在電視數位化之後，能否吸引收視戶付費裝置機上盒以收看數位電視而定。所以，數位電視的成功關鍵可能不在技術，而在電視傳播的內容與品質，更在頻道授權的公平性。

總結本章之分析，綜合性的政策建議如下：

1. 為因應數位匯流，應鼓勵數位化與跨業經營，例如，輔導數位無線電視及促進中華電信 MOD之發展，以強化其他類型之廣電業務對有線電視的外部競爭。
2. 整併有線電視經營區可能無法達成促進競爭之目的，因此，不建議新聞局採行該項策略。
3. 促進競爭與防止聯合壟斷的具體方法，應該從「增加其他類型之廣電業務對有線電視之競爭」著手。而在無法徹底改變有線電視市場結構的情況下，建議目的事業主管機關應該「作好獨占管制工作」。

7 結論與建議

本研究之發現可以分從產業實證面、政策分析面、法律面、以及經濟分析面等四個方向，進行綜合與總結。

在產業實證面，下述重點，是政策制訂時的重要依據：

1. 全國有線電視之訂戶數為 4,018,098 戶，普及率為 58%，此一申報數字與實際數字可能有 1,870,000 戶的落差。
2. 有線電視系統的平均訂戶數在 65,000 戶左右，此一數字距當年之規畫——每家系統 15 萬戶，落差極大。
3. 台灣共有五家 MSO，其規模呈「兩大、兩中、一小」的分配態勢。排名第一位的中嘉集團，其市場占有率為 23%，未達 25%。
4. 系統經營者的年平均營收為 4.38 億元；全國系統的總營收為 271 億元；總毛利為 107 億元；毛利率是 39%。
5. 有線電視系統市場的產業集中度高於美國，但是仍屬「中度集中之市場」。

在政策分析面，本報告指出，根據新聞局九十二年二月十三日所提出的「處理有線電視一區一家問題報告」，經營區調整方案僅係對策之一，而非全部。因為，完整的政策規畫共含三項策略，包括：

1. 強化有線電視系統的內部競爭。
2. 增加其他類型廣電業務對有線電視之競爭。

3. 作好有線電視獨占管制工作。

至於各界自經營區調整方案宣布以來的反應與批評，第三章有詳細之論析。該章對經營區調整與否的優缺點分析，論述完整，足供參考。

在法律分析面，經營區調整政策提出後，旋即遭受有線電視業者的質疑，例如「台灣有線視訊寬頻網路發展協進會」即代表有線電視業者致函新聞局，表示這項經營區重劃計劃有違信賴保護原則並涉及國家賠償問題，意在警示新聞局若推動經營區重劃政策，將有政策合法性與適法性的糾紛。

準此，第四章首先回顧相關法律條文之立法過程與立法意旨，然後針對下述質疑，進行法律分析，包括：新聞局有無濫用行政裁量權之虞？是否會影響既有系統業者的期待利益，而有違「信賴保護原則」？是否違背「政策一貫性」與「誠信原則」而涉及「國家賠償」等問題？研究結果顯示，新聞局調整有線電視經營區，既適法亦無違反「信賴保護原則」之虞。換言之，此一政策在法律上是站得住腳的。

在經濟分析面，第五章利用產業經濟理論與賽局分析，探討核心問題——調整經營區是否能促進有線電視系統的內部競爭？研究結果顯示：

1. 經營區整併政策提供跨區經營的機會，但是系統經營者卻不一定真的會跨區參進對方的市場；換言之，整併經營區可能只是一種「築巢引鳥」的空想，巢築好了，鳥不一定就來。
2. 如果整併經營區，兩家分區獨占的系統不是維持原狀，就是合併成一家「跨區獨占」的大系統。

綜合本文之分析，建議主管機關應鼓勵電視數位化與電信業之跨業經營，例如，輔導數位無線電視及促進中華電信 MOD之發展，以強化其他類型之視訊平台對有線電視之競爭。至於整併有線電視經營區方案，因其無法達成促進競爭之目的，故不建議政府採行。質言之，促進競爭與防止聯合壟斷的具體方法，應該從「增加

其他類型之廣電業務對有線電視之競爭」著手。而在無法徹底改變有線電視市場結構的情況下，則建議目的事業主管機關應該「作好獨占管制工作」，以治理有線電視因獨寡佔所衍生的問題。